



La ayuda madrileña: ¿hacia una política pública de cooperación para el desarrollo?

Ignacio Martínez y Guillermo Santander (ICEI)

Desde sus orígenes en los años ochenta la cooperación al desarrollo madrileña ha tratado de contribuir a la lucha contra la pobreza y a la promoción del desarrollo en los países del Sur¹. Los cambios acontecidos en el sistema internacional de ayuda y en el propio sistema madrileño de cooperación, junto con la inexistencia de informes recientes al respecto, aconseja someter a estudio a la ayuda madrileña, con el propósito de analizar sus principales fortalezas y debilidades. A este fin obedece el presente artículo.

Rasgos de la AOD madrileña

Marco normativo e institucional

El marco normativo e institucional en el que se inserta la cooperación al desarrollo madrileña ha experimentado una notable evolución desde sus orígenes hasta la actualidad. Se ha ido dotando así de un conjunto de órganos y leyes encargados de dar soporte institucional y legal a la creciente ayuda desplegada. Expresión de ello fue la aprobación de la Ley de Cooperación al Desarrollo

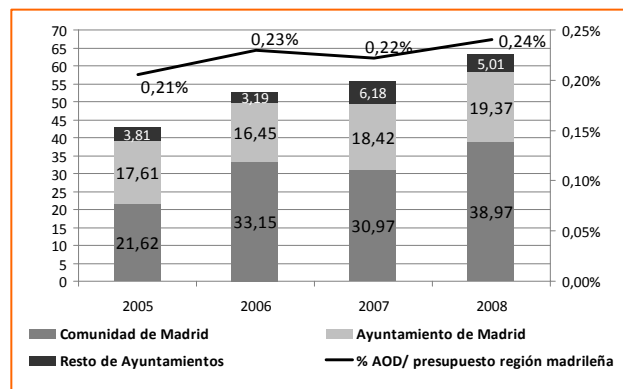
¹ Se utilizará la expresión “cooperación madrileña” para aludir al conjunto de las administraciones públicas madrileñas que realizan cooperación (incluyendo a la Comunidad de Madrid, al Ayuntamiento de Madrid y al resto de municipios madrileños). El grueso de este artículo se basa en el estudio *La Cooperación al Desarrollo en la Comunidad de Madrid*, que ha sido elaborado por Ignacio Martínez y Guillermo Santander con la financiación de la Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid (FONGDCAM), institución a la que los autores quieren expresar su agradecimiento

(1999) —primera ley autonómica de cooperación en España—, así como la creación del Consejo de Cooperación al Desarrollo (1997), de la Comisión Regional de Cooperación al Desarrollo (2000) y de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación (2005). Del mismo modo, se crearon unidades específicas

Evolución de la AOD madrileña

La AOD desembolsada por las administraciones públicas madrileñas se ha visto incrementada en los últimos años, pasando de 43,04 a 63,35 millones de euros entre 2005 y 2008. La Comunidad de Madrid es la principal responsable de este

Gráfico 1. Evolución de la cooperación madrileña, 2005-2008 (en millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE y FEMP

de gestión, a la vez que se elaboraron instrumentos de planificación de la ayuda, estando actualmente vigentes el *III Plan General de Cooperación de la Comunidad de Madrid (2009-2012)* y el *II Plan General de Cooperación del Ayuntamiento de Madrid (2009-2012)*.

aumento, al incrementar su AOD de 21,62 a 38,97 millones de euros a lo largo del periodo. El Ayuntamiento de Madrid también ha experimentado un incremento, aunque menor, en sus desembolsos de ayuda, al pasar de 17,61 a 19,37 millones de euros en dicho cuatrienio. En cuanto

“El esquema de financiación sobre el que descansa la cooperación madrileña genera una ayuda muy dispersa y fragmentada”

“Es preciso configurar un modelo de cooperación más estratégico y eficaz, que sea expresión de una verdadera política pública”



Ignacio Martínez, Investigador del ICEI
imartine@icei.ucm.es

Guillermo Santander, Investigador del ICEI
guillermosantander@icei.ucm.es

Instituto Complutense de Estudios Internacionales
Campus de Somosaguas. Finca Mas Ferré, Edif. A.
28223 Madrid
www.ucm.es/info/icei/

al resto de ayuntamientos madrileños, y con las limitaciones informativas existentes, vieron incrementada su AOD de 3,81 a 5,01 millones de euros. Aunque de forma menor y con alguna oscilación, también se ha incrementado el esfuerzo realizado en AOD por la región en términos relativos. Si en 2005 la cooperación madrileña dedicaba el 0,21% de su presupuesto a AOD, en 2008 se situó en el 0,24%. No obstante, cabe hacer algunas observaciones a esta tendencia. En primer lugar, existen importantes diferencias en cuanto al esfuerzo realizado por los distintos actores: mientras la Comunidad de Madrid dedicó el 0,21% de su presupuesto a AOD en 2008, el Ayuntamiento de Madrid asignó a esta partida el 0,37%. En segundo lugar, se observan tendencias contrapuestas en el esfuerzo realizado por estos actores: la Comunidad de Madrid ha aumentado ligeramente su esfuerzo, del 0,10% al 0,21% entre 2002 y 2008, mientras el Ayuntamiento de Madrid ha experimentado una constante reducción, descendiendo del 0,61% al 0,37% en este mismo periodo. En ambos casos se trata de una cifra muy alejada del 0,7% comprometido en la Ley Autonómica de Cooperación. En tercer lugar, el esfuerzo de la Comunidad de Madrid es todavía notablemente inferior al realizado por la media de las Comunidades Autónomas (0,27% en 2008), situándose en el decimosegundo lugar del ranking, tan sólo por delante de Aragón, Extremadura, Murcia, Castilla y León y Galicia.

Por último, cabe señalar que existe una fuerte preocupación respecto al impacto que la actual crisis económica puede tener en las futuras políticas de ayuda estos actores: si en el caso de la Comunidad de Madrid la respuesta es aún una incógnita —aunque en su III Plan General estableció dos escenarios presupuestarios distintos para la AOD considerando el posible efecto de la crisis económica—, en el caso del Ayuntamiento de Madrid ya se ha anunciado la eliminación de las

subvenciones de cooperación al desarrollo en 2011.

Caracterización de la AOD madrileña

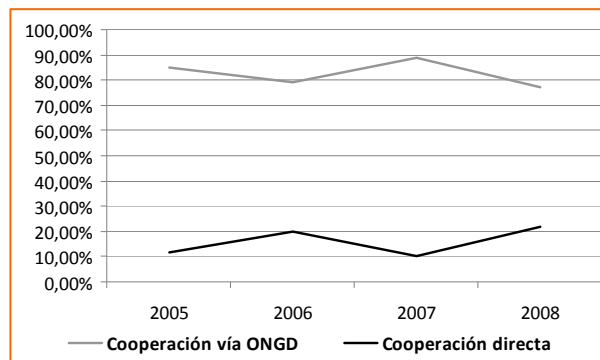
La cooperación al desarrollo madrileña presenta dos grandes modalidades de gestión: la cooperación directa y la cooperación indirecta o vía ONGD. Son las ONGD las que han desempeñado el papel central en la ejecución de los recursos de la cooperación madrileña, que durante el período 2005-2008 canalizaron el 82,37% de los fondos, frente al 16,28% que gestionaron directamente las diversas administraciones públicas de la región. El apoyo en las ONGD como modalidad de gestión de la ayuda es más acusado en el caso del Ayuntamiento de Madrid (93,85%) que en el de la Comunidad de Madrid (76,67%). En todo caso, parece apreciarse un comportamiento errático en lo que se refiere a las modalidades de gestión de la AOD madrileña, que ha llevado a que, entre 2005 y 2008, la cooperación vía ONGD haya sufrido un descenso desde el 85,13% al 77,18%, mientras la cooperación directa se ha visto incrementada desde el 11,46% al 21,87% en estos cuatro años. Este esquema de financiación conforma un rasgo fundamental, aunque no exclusivo, del sistema madrileño de cooperación que, como se verá, implica importantes constricciones y desafíos.

La cooperación madrileña ha tenido a América Latina como su región geográfica preferente, a la que dirige más de dos tercios de su AOD. De forma más específica, la mitad de la AOD madrileña tuvo por destino América del Sur, mientras a América Central se dirige la quinta parte del total. Este es un rasgo compartido por la Comunidad de Madrid y por el Ayuntamiento de Madrid, pero no así por el resto de los ayuntamientos madrileños, que, en términos agregados, destinan un tercio de su ayuda a cada una de estas dos regiones. África Subsahariana, por un lado, y el Norte de África y Oriente Medio, por otro, constituyen

las siguientes subregiones destinatarias de la cooperación madrileña, recibiendo el 10% y el 7% de la AOD, respectivamente. No obstante, en el caso de

ella tienen las administraciones públicas madrileñas y el enfoque — más avanzado y ligado a la denominada “quinta generación” basada en la

Gráfico 2. Modalidades de gestión de la cooperación madrileña, 2005-2008 (% AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimientos PACI y FEMP

esta última región también existen diferencias con la pauta mostrada por el conjunto de los ayuntamientos madrileños, cuya asignación se elevó hasta el 14%, en clara relación con la especial atención dedicada a la Población Saharai. Perú, Colombia y Ecuador aparecen como los principales países receptores de la AOD regional madrileña. La clara preferencia mostrada por América Latina explica que dos tercios de la ayuda madrileña se dirijan a países de renta media, grupo al que pertenece la mayoría de los países que componen la región. Por su parte, los países de menor nivel de ingreso reciben la quinta parte de la AOD madrileña.

Respecto a la distribución sectorial, las Infraestructuras y Servicios Sociales constituyen el ámbito preferente de trabajo de la cooperación madrileña, destacando el sector de Educación, que recibe una cuarta parte del total de la AOD. Cabe aludir, además, al controvertido enfoque con el que se trabaja en materia de Educación para el desarrollo y sensibilización en la cooperación madrileña: en este ámbito, que recibe el 7% de la AOD regional, se detecta un claro desajuste entre la concepción que de

“ciudadanía global” — por el que abogan la mayoría de las ONGD que trabajan en este campo. Esta discordancia es especialmente manifiesta con la Comunidad de Madrid, especialmente con su programa Madrid Rumbo al Sur.

Algunas reflexiones críticas

La cooperación madrileña se enfrenta a importantes desafíos, algunos de los cuales se abordan a continuación.

El esquema de financiación

El sistema de cooperación madrileño se sustenta en un esquema de financiación excesivamente fragmentado que genera serias dificultades para dotar de mayor eficacia a sus políticas de AOD. Este esquema de financiación descansa fundamentalmente en las convocatorias de subvenciones a proyectos de ONGD, lo que lleva a reproducir una lógica de corto plazo asentada en la implementación de intervenciones de escasa duración y cuantía, que limita el impacto agregado de la cooperación madrileña. Este modelo, impulsado desde las administraciones

públicas madrileñas, da por resultado una ayuda muy dispersa y de poca capacidad transformadora en los países socios. Además, la inexistencia de mecanismos de coordinación eficientes redundante en la misma dirección, contribuyendo a la generación de un modelo excesivamente atomizado y carente de una lógica estratégica colectiva.

Del mismo modo, aunque se está avanzando en los ejercicios de planificación realizados por parte de las principales administraciones públicas madrileñas —en los que las ONGD participan activamente—, en ocasiones resulta complicado dar cumplimiento a lo establecido en dichos planes a través de un modelo de financiación inducido por la demanda de las ONGD. Compaginar las prioridades estratégicas establecidas en estos documentos con un esquema de financiación basado en las convocatorias de subvenciones a proyectos resulta una tarea difícilmente exitosa.

Varias razones explican el mantenimiento de tal esquema. En primer lugar, existe una cierta inercia vinculada al propio origen de la cooperación al desarrollo madrileña. En sus inicios, por su reducido volumen, se trató de dispersar esta ayuda para abarcar un mayor número de intervenciones. Sin embargo, una vez que ha adquirido una cierta envergadura, la articulación de una política de ayuda más eficaz exige una mayor concentración de la misma para mejorar su impacto en los países receptores. En segundo lugar, desde las administraciones públicas madrileñas se pretende dar satisfacción al mayor número de ONGD posible, a través de una financiación muy repartida o el denominado “café para todos”. Sin embargo, tras ello existe un cálculo político más orientado al establecimiento de unas buenas relaciones con la sociedad civil que a la búsqueda de una mayor eficacia de las políticas aplicadas. Y, en tercer lugar, no existe una posición unánime dentro de las propias ONGD. Se aprecian diversas posiciones

entre estos actores: desde aquellas reacias a una mayor concentración de la ayuda —por cuanto consideran que podrían ver disminuidas sus oportunidades de financiación—, hasta aquellas otras partidarias de reducir la dispersión para conformar un modelo de cooperación más eficaz. En suma, aun residiendo en ellas la principal parte, no todas las responsabilidades deben recaer en las administraciones públicas madrileñas, ya que las ONGD debieran asumir un papel de incidencia en la configuración de un modelo más eficaz.

Cabe hacer, además, dos observaciones respecto a la revisión de este modelo. Por un lado, no debe asimilarse a una pérdida de importancia de las ONGD en la cooperación madrileña. Más bien al contrario, aunque debe redefinirse, estos actores tienen un papel central que desempeñar en la articulación de políticas de desarrollo más democráticas y eficaces. Por otro lado, no debe ocultar los problemas asociados a la otra modalidad de ejecución: la cooperación directa que han realizado las administraciones públicas madrileñas ha presentado importantes carencias en materia de transparencia, evaluación y rendición de cuentas. La corrección de estas deficiencias es una tarea ineludible.

En definitiva, es preciso buscar fórmulas para que, a partir de la implicación y participación activa de la sociedad civil, se pueda configurar un modelo de cooperación más acorde con la agenda de la eficacia de la ayuda.

Migraciones y ayuda al desarrollo

Existe una clara tendencia en el seno de la cooperación madrileña —aunque no sólo en ella— a vincular las políticas de cooperación al desarrollo con el fenómeno migratorio. Sin ser un rasgo compartido por todas las administraciones públicas madrileñas, conviene prestar especial atención a esta cuestión. En el caso de la

Comunidad de Madrid, la apuesta por la vinculación de las agendas de cooperación e inmigración es manifiesta. Se aprecia en su estructura institucional, en sus planes estratégicos y en los posicionamientos fijados en el seno de la Comisión de Inmigración y Cooperación de la Asamblea de Madrid. Esta vinculación es una apuesta explícita y deliberada de los responsables políticos de la Comunidad de Madrid. Dicha visión es compartida por el Ayuntamiento de Madrid, mientras el resto de los municipios madrileños reflejan posicionamientos muy diversos, y en general todavía poco elaborados, respecto a esta cuestión.

En lo que se refiere específicamente a la Comunidad de Madrid, esta tendencia se ha traducido en la asignación prioritaria de su AOD a los países de los que proceden los inmigrantes presentes en su territorio. A través de esta fórmula se pretende, según declaran sus responsables políticos, impulsar el papel que como agentes de desarrollo pueden jugar los inmigrantes en sus localidades de origen, así como atender a las demandas que diversos colectivos presentes en Madrid realizan al respecto. Esto ha llevado, no obstante, a incorporar a países como Rumanía o Bulgaria entre los países prioritarios —aunque de segundo nivel y con un acceso muy limitado a financiación— en el *III Plan General de Cooperación de la Comunidad de Madrid (2009-2012)*. Se trata de países que no pueden considerarse potenciales receptores de AOD por cuanto su contabilización no se adaptaría a las directrices establecidas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Esta tendencia presenta riesgos para la cooperación madrileña que conviene no desatender. Pudiera ser razonable mostrar una especial atención hacia los países de procedencia de los principales colectivos de inmigrantes presentes en la

región, tratando de explorar y consolidar determinadas relaciones de cooperación al desarrollo. Ahora bien, ello debe hacerse sin distorsionar los principios y objetivos que inspiran las políticas de ayuda. La política de inmigración tiene un peso político notablemente superior al que se otorga a la cooperación al desarrollo, lo que implica el riesgo de que, en lugar de una vinculación de ambas agendas, lo que efectivamente se produzca sea una supeditación de las políticas de cooperación a las de inmigración. Así, en determinadas ocasiones pudieran ser los intereses del donante —relativos en este caso a la gestión de la inmigración— más que los del país socio los que pudieran estar siendo promovidos a través de las políticas de cooperación, alejando a estas de su naturaleza y cometido. En definitiva, con la tendencia descrita emerge el riesgo de que a través de la política de cooperación se canalicen otras agendas distintas a la ayuda.

Brecha entre lo técnico y lo político

La incorporación efectiva, e incluso en algunos casos el propio conocimiento y manejo, de la agenda de la eficacia de la ayuda está lejos de ser una realidad en el ámbito madrileño. Se detecta, no obstante, una creciente preocupación por parte de los técnicos de la cooperación madrileña por mejorar la calidad de la AOD. El mayor énfasis puesto en aspectos como el empoderamiento de los ciudadanos del Sur, la apropiación de sus políticas o, de forma muy marcada, la búsqueda de una mayor armonización en los procedimientos administrativos y la necesidad de mejorar los niveles de coordinación con los que operan los donantes, parecen ilustrar este juicio. Sin embargo, el conocimiento que en el ámbito técnico se está acumulando para el despliegue de políticas de cooperación más eficaces no está teniendo su paralelismo

en el ámbito político, en el que se mantienen visiones más instrumentales de la cooperación al desarrollo. Si en el ámbito técnico se valora muy positivamente la mejora de la coordinación con el fin de aprovechar las complementariedades existentes, evitar solapamientos y reducir los costes de gestión para los países socios, esta visión no se ve respaldada por los decisores políticos, que en muchas ocasiones observan la coordinación con otros donantes como una pérdida de visibilidad y de autonomía en la decisión. Del mismo modo, si en el ámbito técnico se estima conveniente una mayor concentración de los recursos de AOD con el fin de reducir la fragmentación e incrementar su impacto, en el ámbito político existe una visión más proclive a dispersar la ayuda, lo que va en detrimento de su eficacia.

Acontece, pues, una pérdida de eficacia asociada a la existencia de visiones no del todo acopladas entre los ámbitos técnico y político de la cooperación madrileña. Los criterios técnicos se ven constreñidos por una dimensión política que, además de tener un conocimiento más liviano de estas cuestiones, permanece anclada a los aspectos más cuantitativos de la ayuda, que son los que le otorgan una mayor visibilidad e impacto mediático. Asimismo, la canalización de determinados intereses políticos a través de la agenda de cooperación provoca una cierta constricción de lo que parece pertinente desde el punto de vista técnico.

Recomendaciones

Varias son las tareas a las que los actores de la cooperación madrileña se enfrentan si pretenden apostar por una ayuda de mayor calidad, dar cabida a los principios de la agenda de la eficacia de la ayuda y construir una política pública de cooperación al desarrollo. Algunas de las más relevantes se recogen a continuación.

1) *Aumentar el esfuerzo cuantitativo en AOD*

El esfuerzo realizado en materia de AOD por los actores de la cooperación madrileña, aparece muy alejado tanto de lo establecido normativamente —según la Ley Autonómica de Cooperación— como del que realizan los principales donantes descentralizados. El reducido peso que la AOD tiene aún sobre el presupuesto de la Comunidad de Madrid, y la tendencia marcadamente descendente registrada por el Ayuntamiento de Madrid —hasta el punto de haberse previsto la eliminación de las subvenciones de cooperación en 2011, denotan un compromiso débil de estos actores con las políticas de ayuda.

2) *Definir un posicionamiento estratégico respecto a los ODM*

La agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establece un conjunto de prioridades que llama a los donantes a concentrar su acción en los países de menores niveles de renta, especialmente en África Subsahariana, y en los sectores más directamente vinculados con la lucha contra la pobreza. Sin embargo, el aprovechamiento eficaz de las ventajas comparativas de los actores de la cooperación madrileña pudiera aconsejar una especialización distinta a la promovida por dicha agenda. Por un lado, es en América Latina y en los países de renta media, que presentan necesidades de desarrollo distintas a las recogidas por la agenda de los ODM, donde la cooperación madrileña dispone de una mayor experiencia y tradición de trabajo. Por otro lado, como actor descentralizado, es en ámbitos como el fortalecimiento de las instituciones locales, la gobernabilidad local o el apoyo a los procesos de descentralización —desatendidos por los ODM— donde la cooperación madrileña pudiera aportar un mayor valor añadido. Es necesario que los actores de la cooperación madrileña

aborden esta cuestión y definan un posicionamiento estratégico en torno a ella.

3) *Revisar el modelo de financiación*

El esquema de financiación sobre el que descansa la cooperación madrileña, fuertemente asentado en la convocatoria de subvenciones a proyectos de ONGD, ha generado una ayuda excesivamente dispersa y fragmentada, afectando seriamente a su impacto y capacidad de transformación en los países socios. La puesta en práctica de una política de cooperación más eficaz requiere una revisión de este esquema, con el fin de configurar un modelo que, desde la redefinición y fortalecimiento del papel de las ONGD, permita articular políticas más estratégicas y en sintonía con la agenda de la eficacia de la ayuda.

4) *Incrementar los niveles de coordinación*

Los actores de la cooperación madrileña operan con bajos —cuando no inexistentes— niveles de coordinación, tanto en el ámbito de la planificación como en los aspectos más operativos. Es necesario impulsar los mecanismos de coordinación no sólo entre los actores de la cooperación madrileña, sino, además, entre ésta y otros actores de la cooperación descentralizada, así como con la cooperación estatal. Más allá de los condicionamientos técnicos que pudieran surgir, el logro de este objetivo requiere un impulso decidido por parte de los responsables políticos, superando una visión que suele asociar la coordinación a una pérdida de discrecionalidad y de visibilidad de las acciones propias.

5) *Mejorar la información y rendición de cuentas*

La cooperación madrileña debe mejorar los sistemas de información de los que dispone. Por un lado, la adecuada gestión y difusión

de la información resulta indispensable para dotar a las políticas de cooperación y rendición de cuentas ante la ciudadanía. Por otro lado, la recogida y sistematización de la información, a partir de la realización de ejercicios de seguimiento y evaluación, son imprescindibles para la configuración de un sistema de gestión del conocimiento que permita extraer buenas prácticas y alimentar el aprendizaje institucional.

6) *Fortalecer las estructuras de gestión*

El despliegue de una política de cooperación de mayor calidad y la traducción práctica de los lineamientos recogidos en los instrumentos de planificación requiere disponer de una adecuada capacidad de gestión. Es necesario, por tanto, apostar por el fortalecimiento de las unidades encargadas de gestionar la cooperación de las administraciones públicas madrileñas, dotándolas de recursos humanos suficientes y cualificados, de tal modo que puedan conformarse equipos convenientemente capacitados para abordar dicha tarea.

Bibliografía

Cabo, C. y Freres, Ch. (2003). *Análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo en la Comunidad de Madrid*. FONGDCAM, Madrid.

Martínez, I. y Sanahuja, J.A. (2009). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*. Fundación Carolina-CeALCI, DT nº38, Madrid.

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