

La Cooperación al Desarrollo en la Comunidad de Madrid

Ignacio Martínez y Guillermo Santander

Universidad Complutense
Instituto Complutense de Estudios Internacionales®
Finca Mas Ferré, edificio A,
28223 Pozuelo de Alarcón (Madrid)
Impreso en España
I.S.B.N: 978-84-693-4509-2
Depósito Legal: 33489-2010

ÍNDICE

PRÓLOGO	5
INTRODUCCIÓN	7
PARTE I: MARCO TEÓRICO	9
1. MARCO TEÓRICO: LOS ACTORES DESCENTRALIZADOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE AYUDA	11
1.1. La cooperación descentralizada y la proyección internacional de los gobiernos no centrales....	11
1.2. La actuación internacional de los gobiernos no centrales: el caso español	13
1.3. La acción exterior de una “ciudad-región global”: El caso de la Comunidad de Madrid....	15
PARTE II: MAPA DE LA AOD MADRILEÑA	21
2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN MADRILEÑA	23
3. LA EVOLUCIÓN DE LA AOD MADRILEÑA	25
3.1. Contexto y evolución de la AOD madrileña	25
3.2. Análisis por actores.....	35
3.3. Análisis sectorial de la cooperación madrileña	82
3.4. Análisis geográfico de la cooperación madrileña	85
PARTE III: EL ESTADO DE LA AOD MADRILEÑA	97
4. LA COOPERACIÓN MADRILEÑA Y LOS ODM.....	99
4.1. Los ODM y la planificación de la cooperación madrileña	99
4.2. Los ODM en la AOD madrileña	100
4.3. El desafío de los ODM en la cooperación madrileña	103
5. LA AOD MADRILEÑA ANTE EL RETO DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS.....	105
5.1. El principio de apropiación: potencialidades y desafíos para la cooperación madrileña....	106
5.2. La AOD madrileña y el principio de Alineamiento.....	108
5.3. El principio de Armonización: retos para la cooperación madrileña.....	110
5.4. El desafío de París en la cooperación madrileña.....	113
PARTE IV: ACTORES E INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN MADRILEÑA	115
6. MODALIDADES DE EJECUCIÓN DE LA AOD MADRILEÑA.....	117
6.1. Las modalidades de ejecución en la planificación de la cooperación madrileña.....	117
6.2. Las modalidades de ejecución de la cooperación madrileña en cifras.....	118
6.3. Tendencias y desafíos en torno a las modalidades de ejecución.....	122

7. LOS INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN MADRILEÑA.....	125
7.1. Evolución de los instrumentos en la AOD madrileña.....	125
7.2. El seguimiento y la evaluación de la cooperación madrileña	132
8. LA ACCIÓN HUMANITARIA EN LA COOPERACIÓN MADRILEÑA	137
8.1. Evolución de la ayuda humanitaria en la AOD madrileña.....	137
8.2. La gestión de la acción humanitaria en la cooperación madrileña	140
8.3. El futuro de la acción humanitaria en la cooperación madrileña	141
9. EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO Y SENSIBILIZACIÓN EN LA COOPERACIÓN MADRILEÑA	143
9.1. El peso de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización en la AOD madrileña	143
9.2. Desafíos de la cooperación madrileña en torno a la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización	145
10. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DEBATES EN LA COOPERACIÓN MADRILEÑA	149
10.1. El esquema de financiación: hacia una mayor eficacia de la AOD madrileña	149
10.2. La vinculación entre migraciones y cooperación al desarrollo: riesgos para la cooperación madrileña	151
10.3. De lo técnico a lo político: distintas visiones, distintos resultados.....	153
PARTE V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	157
11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	159
 BIBLIOGRAFÍA.....	 167
ANEXO I: LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS MADRILEÑOS.....	171
ANEXO II: RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS.....	179

PRÓLOGO

Para la Federación de ONG de Desarrollo de la Comunidad (FONGDCAM) la realización de un estudio detallado de la ayuda oficial al desarrollo de las administraciones públicas de la Comunidad de Madrid ha sido un anhelo largamente perseguido. A pesar de que este trabajo ya se realiza por las distintas organizaciones participantes en los grupos de trabajo de la Federación, como parte de sus tareas de seguimiento de la cooperación al desarrollo que se lleva a cabo en la región, el acopio de más datos, la sistematización y el análisis de la información eran, no obstante, tarea pendiente.

El presente estudio encomendado al ICEI, contiene, además de un análisis cuantitativo de la AOD madrileña, sus propias conclusiones sobre la cooperación descentralizada así como recomendaciones a futuro, que no siempre coinciden con la opinión de la FONGDCAM pero que han de ser respetadas y consideradas como estudio independiente. Temas relacionados con la cooperación directa versus cooperación bilateral a través de ONGD, el papel de las ONG de Desarrollo en el modelo actual de cooperación, la verticalidad de las relaciones, la orientación geográfica y sectorial de la ayuda o el rol de las administraciones públicas locales y regionales en la arquitectura de la ayuda son algunos de los temas que han generado debate entre los investigadores y la FONGDCAM y cuya relevancia e importancia requieren un análisis más profundo, no sólo entre las ONGD sino también entre los actores de la cooperación descentralizada.

En las Partes II y III se expone el mapa de la cooperación de todos los Ayuntamientos madrileños y

de la Comunidad de Madrid, en un estudio comparativo muy interesante, dada la heterogeneidad y el diferente grado de evolución de sus políticas de desarrollo en cada uno de ellos. Como podrá apreciarse, hay Ayuntamientos que no han sido considerados en el estudio, bien porque no realizan acciones de cooperación o bien porque la información no está disponible o accesible. El período de estudio abarca desde 2001 a 2007 y aunque el contexto de crisis económica puede variar sensiblemente el panorama actual, las recomendaciones de políticas y las tendencias se pueden considerar plenamente vigentes.

Por la importancia de la cooperación descentralizada en nuestro país y por el papel activo que las ONG de Desarrollo jugamos, como sociedad civil organizada, en la definición e implementación de la política de cooperación al desarrollo en nuestra región, recomendamos su lectura a todas las administraciones públicas madrileñas, así como al resto de los actores de la cooperación.

Por último, queremos agradecer, muy especialmente, la colaboración prestada al ICEI y a la Comisión de Trabajo de la FONGDCAM encargada del seguimiento de este estudio, así como a todas aquellas personas de las distintas organizaciones, Ayuntamientos y Comunidad de Madrid que también han participado mediante las entrevistas realizadas.

FONGDCAM

INTRODUCCIÓN

El presente estudio es fruto de la colaboración establecida en 2008 entre la Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid (FONGDCAM) y el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), surgida con el propósito de conocer la evolución reciente de la cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid, así como de disponer de un análisis de las diversas tendencias mostradas que diera lugar a un conjunto de recomendaciones futuras. Además, de este modo se pretendía cubrir el vacío generado por la inexistencia de información relativa a la AOD en la región madrileña en los últimos años.

Con ese fin, la tarea de investigación, asumida por el ICEI, se desarrolló a través de cuatro fases sucesivas. En una primera fase se llevó a cabo una revisión documental y bibliográfica de los principales textos publicados en la materia, incluyendo tanto los relativos a la cooperación descentralizada y al papel de los actores no estatales en el sistema internacional, como al caso específico de la Comunidad de Madrid y de los diversos ayuntamientos madrileños. La segunda fase consistió en la recopilación, sistematización y análisis de la información estadística disponible, donde las bases de datos ofrecidas por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) y por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) fueron las principales fuentes oficiales de referencia. En la tercera fase se acometió un extenso trabajo de campo orientado a la recogida de las opiniones y valoraciones de diversos partícipes del

sistema madrileño de cooperación, para lo que se realizaron entrevistas tanto a responsables de las administraciones públicas madrileñas, como a diferentes expertos y actores de la sociedad civil. Por último, la cuarta fase consistió en un trabajo de escritorio en el que se integraron los insumos cuantitativos y cualitativos generados en las fases previas.

El estudio se ha estructurado en cinco partes conformadas por un total de 11 capítulos. La primera parte ofrece un marco teórico sobre los actores descentralizados y su papel en el sistema internacional de ayuda (capítulo 1). La segunda parte, dedicada a presentar un mapa de la AOD madrileña, recoge el marco normativo e institucional de la cooperación madrileña (capítulo 2) y analiza la evolución que ha experimentado la AOD madrileña, atendiendo a sus diferentes actores y a la distribución geográfica y sectorial que ha presentado (capítulo 3). La tercera parte somete a estudio el estado de la AOD madrileña en relación con la agenda internacional de cooperación, abordando su imbricación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (capítulo 4) y con la agenda de la eficacia de la ayuda (capítulo 5). La cuarta parte analiza los diversos instrumentos (capítulo 6) y las diferentes modalidades (capítulo 7) a través de las que están ejecutando su ayuda los actores de la cooperación madrileña. Además, esta parte incluye un análisis de la acción humanitaria desplegada (capítulo 8), así como de las intervenciones de Educación para el Desarrollo y Sensibilización llevadas a cabo (capí-

tulo 9). Esta parte se cierra con un análisis de las principales tendencias observadas y de los debates que éstas plantean en el sistema de cooperación madrileño (capítulo 10). Por último, la quinta parte recoge las conclusiones emanadas del estudio y el conjunto de recomendaciones que de ellas se derivan (capítulo 11).

De cualquier modo, este estudio no hubiera sido posible sin la colaboración que diversas personas e instituciones nos han ofrecido. En primer lugar, queremos hacer llegar un agradecimiento muy especial a José Antonio Sanahuja. Su permanente y generosa disposición en la revisión de textos a lo largo del estudio, y su fundamental aportación en el primer capítulo, fueron sin duda de inestimable ayuda. En segundo lugar, queremos dar nuestro agradecimiento a todas aquellas personas que colaboraron ofreciéndonos su tiempo e impresiones a través de la realización de entrevis-

tas personales. En tercer lugar, hemos de dar las gracias a Ana Arancibia y Juan Klett por sus lúcidas y siempre constructivas aportaciones a lo largo del proceso de elaboración del estudio. En cuarto lugar, no queremos olvidarnos de Luis Elizondo, a quien agradecemos su colaboración como entrevistador en diversos encuentros mantenidos con actores de la ayuda humanitaria madrileña. En quinto lugar, el grupo de Educación para el Desarrollo de la FONGDCAM, que se encargó de la organización de dos reuniones a través de las que nos hicieron llegar sus visiones y comentarios, merece también nuestro sincero agradecimiento. Por último, queremos agradecer a Marimar Rosillo su amabilidad y la constante atención dedicada en las tareas de comunicación e interlocución con la FONGDCAM. En cualquier caso, los juicios y errores que el presente estudio pudiera contener son responsabilidad exclusiva de los autores.

PARTE I:
MARCO TEÓRICO

1. MARCO TEÓRICO: LOS ACTORES DESCENTRALIZADOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE AYUDA¹

1.1. La cooperación descentralizada y la proyección internacional de los gobiernos no centrales

Una de las más importantes transformaciones que ha experimentado el sistema internacional en las últimas décadas es la aparición de un número creciente de actores que, a través de su actividad, cada vez más intensa e influyente, han desafiado el carácter de actor central y casi exclusivo que había tenido el Estado-nación.² De la conformación de ese mundo “multicéntrico”, más complejo y diverso, son también parte los gobiernos locales y regionales, muchas de cuyas actividades, aun siendo eminentemente internas, tienen una dimensión externa, o se orientan de manera prioritaria hacia el exterior.

Como se señala más adelante, en ocasiones esa creciente presencia internacional es la expresión de una voluntad política determinada, pero sería incorrecto atribuir la acción exterior de los gobiernos locales y regionales al mero voluntarismo político. También sería incorrecto considerar que se trata de un fenómeno principal o exclusivamente europeo o español. En realidad, la acción

exterior de los gobiernos locales y regionales responde a procesos de cambio que afectan al conjunto del sistema internacional, y en particular a razones funcionales relacionadas con las transformaciones del Estado contemporáneo en un contexto de globalización. Por ello, es un fenómeno de alcance global, observable incluso en Estados tradicionalmente más centralizados. Si en los casos europeo y español ese fenómeno es más marcado, es debido a que en ellos, como se verá, los factores causales también se dan de manera más intensa.

En realidad, la acción exterior de los gobiernos locales y regionales, y dentro de ella, sus actividades de cooperación al desarrollo, expresan cambios profundos en las relaciones internacionales y no son, como en ocasiones se ha querido ver, un fenómeno pasajero. Por ello, las estructuras, instituciones y normas a través de las cuales el sistema internacional se dotará de gobernanza y legitimidad —y ello afecta, cómo no, a la arquitectura de la ayuda al desarrollo— habrán de tener presentes y encauzar adecuadamente la participación de estos actores, y el debate sobre la arquitectura

¹ La elaboración de este capítulo se ha basado en una puesta al día del texto de José Antonio Sanahuja: “Comunidad autónoma, capital del Estado y “ciudad global”” en Freres, Ch. y Sanz, A. (Eds.) (2002), *Las comunidades autónomas Españolas y América Latina, Síntesis-AIETI, Madrid*; y en Martínez, I. y Sanahuja, J.A. (2010): *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*, Documento de Trabajo n°38, Fundación Carolina.

² ARENAL, Celestino del, (2002), “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría para la política”, en: AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Leioa, UPV/EHU, pp. 17-90.

de la cooperación internacional al desarrollo ya no puede estar basado sola ni principalmente en los actores estatales o en los no gubernamentales. De la misma manera, estos nuevos actores habrán de asumir que, sin perjuicio de sus competencias y su autonomía, la participación en los asuntos internacionales comporta compromisos y obligaciones en cuanto a las normas y regímenes internacionales, como los que, en particular, gobiernan el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo, aunque sea de forma débil e incipiente.

En la bibliografía académica sobre la actividad internacional de los gobiernos regionales y locales se ha destacado a los factores endógenos y exógenos, o bien, en otros intentos de clasificación, a la confluencia de varios tipos de factores:³ en primer lugar, factores globales, relacionados con procesos de internacionalización y el incremento de flujos transfronterizos de todo tipo, cuya gestión y regulación demanda un mayor activismo internacional; en segundo lugar, de fac-

tores funcionales, relacionados con el ejercicio de competencias atribuidas a esos gobiernos y, en el caso español, a la conformación del Estado de las autonomías; y finalmente, de factores políticos, referidos, sobre todo, a lógicas de legitimación y de afirmación y de protección externa de identidades diferenciadas e, incluso, al mimetismo institucional por el que las iniciativas de un actor regional se reproducen miméticamente, por copia y/o emulación, en otros actores regionales o locales⁴. Se trata de factores causales de la creciente actuación internacional de los gobiernos descentralizados que responden a fenómenos de distinta naturaleza, fundamentalmente, relacionados con la respuesta a las dinámicas de globalización y transnacionalización, con los procesos de descentralización político-administrativa, con las dinámicas políticas internas en los territorios y localidades en los que se basan dichos gobiernos locales y regionales, y con el regionalismo y los procesos de integración regional, y en particular, el que representa la UE.

³ Véase, en particular, el amplio trabajo de Ugalde, A., (2006), “La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea Ampliada”, en VV AA, Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 268-343; también Castro Ruano, J.L., y Ugalde, A. (2004), La acción exterior del País Vasco (1980-2003), Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, en particular la parte primera, capt. 1. “La acción exterior de los Gobiernos No Centrales. Fundamentación teórica”, pp. 21-48, y el apartado “Modelos teóricos explicativos de la acción exterior de los Gobiernos No Centrales; Otra aportación relevante es la de García Segura, C. (2004), “La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco”, en Vigevani, T. et al. (eds.), *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*, São Paulo, EDUC, Fundação Editora da UNESP y Bauru, pp. 211-249; Paquin, S. (2004), *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruselas, Presses Interuniversitaires Européennes, Peter Lang; Paquin, S., y Lachapelle, G. (2004), “¿Por qué las regiones tienen relaciones internacionales?”, en: Morata, F., Lachapelle, G., y Paquin, S. (eds.), *Globalización, gobernanza e identidades*, Barcelona, Fundació Pi Sunyer, pp. 85-103; Lecours, A., (2002), “When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism”, Ponencia en la Conferencia “Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives”, Kingston, Queen’s University, 3-4 de mayo; y Keating, M. (2001), “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en: Aldecoa, F. y Keating, M. (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.

⁴ Soldatos, P. (1990), “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”, en Michelman, H. J., y Soldatos, P. (eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press; y Duchacek, I. D., Latouche, D., y Stevenson, G. (eds.) (1988), *Perforated Sovereignities and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Nueva York, Greenwood Press.

1.2. La actuación internacional de los gobiernos no centrales: el caso español

Como ha señalado Caterina García Segura, el caso español expresa tanto las tendencias globales reseñadas, como las particularidades que supone la conformación desde 1978 del modelo de organización política y territorial del Estado de las autonomías —que como revelan los ciclos de revisión de los Estatutos, dista de estar cerrado— y la existencia de fuertes movimientos nacionalistas en al menos algunas de ellas, Cataluña, el País Vasco y en menor medida, Galicia. En el plano internacional, los procesos de globalización; en el regional, la adhesión a la UE. En el nacional, la conformación del Estado de las autonomías; y en el ámbito autonómico, la presión de los nacionalismos y el interés de los gobiernos autonómicos de alcanzar el “techo” competencial de las comunidades denominadas “históricas”⁵. Estas últimas serán las que ya desde la década de los ochenta se mostrarán más activas en cuanto a la acción exterior, que en esta fase temprana va a estar caracterizada por un alto grado de informalidad y de ambigüedad jurídica, y crecientes conflictos entre las CC AA y el Gobierno central. En la década de los noventa esas actividades se van extendiendo a otras CC AA y de manera paulatina se clarificarán los distintos ámbitos competenciales⁶. Según

Ignacio Sánchez Amor, en ese proceso cabe identificar tres etapas: en primer lugar, la que definió la creación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE). En segundo lugar, la aparición de las conferencias sectoriales y de los consejeros autonómicos en la Representación Permanente (REPER) ante las instituciones europeas, y la normalización de las delegaciones de las CC AA ante esas instituciones, tras la sentencia favorable del Tribunal Constitucional en 1994. En un tercer momento, ya a mediados de 2000, la evolución que supone la participación de las CC AA en el Consejo, la revisión de la figura de los consejeros autonómicos en la REPER, y la incorporación de las CC AA a las Cumbres bilaterales con Francia y Portugal, y a las negociaciones de tratados internacionales en asuntos que afecten a sus competencias o intereses. Como resultado, el derecho de participación de las CC AA en los asuntos internacionales puede considerarse plenamente admitido⁷.

Ese proceso ha estado marcado por una clara dinámica expansiva de la actuación internacional de las CC AA y, en menor medida de los ayuntamientos. En particular, se observa una clara voluntad de “juridificación” de las actividades antes desarrolladas de manera más informal, a

⁵ García Segura, C. (2004), “La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco”, en Vigevani, T. et al. (eds.), *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*, São Paulo, EDUC, Fundação Editora da UNESP y Bauru, pp. 211-249.

⁶ Además de la ya citada sentencia 165, de 26 de mayo de 1994 del Tribunal Constitucional, hay que mencionar como precedente importante y verdadero punto de inflexión la sentencia 79, de 28 de mayo de 1992 (Boletín Oficial del Estado de 16 de junio de 1992) referida a la ejecución de la Política Agrícola Común.

⁷ Sánchez Amor, I. (2009), “Actuación exterior autonómica y sistema de relaciones entre niveles de gobierno. La insuficiencia de las actuales reformas estatutarias”, en García Pérez, R. (director), *La acción de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid, Tecnos, pp. 19-37. Véase también Pardo, J.L. (1995), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Madrid, Colección Escuela Diplomática, núm. 1; y Fernández de Casadevante (1997), “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: desarrollos recientes”, en AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1996, Bilbao y Madrid, UPV/EHU y Tecnos, y del mismo autor (2001), *La acción de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos y Dilex.

través de leyes autonómicas, con el objetivo de consolidar esas competencias ante el gobierno central. Esta motivación ayuda a explicar el amplio desarrollo legislativo e institucional que se observa, por ejemplo, en la cooperación al desarrollo de las CC AA, en el que, como se verá, hay en algunos casos un marcado desequilibrio entre el aparato legislativo erigido por el gobierno autonómico y los fondos, relativamente pequeños, que se destinan a ese fin. Sin perjuicio de que existan también motivaciones relacionadas con la calidad y la eficacia de la política de cooperación, pareciera que ello también responde más a la necesidad de fijar y “blindar” esas competencias y espacio de actuación⁸.

Los conflictos de competencias, como se indicó, no son privativos del caso español. En parte, se han debido a la pauta de comportamiento seguida por las administraciones central y autonómica respecto de la acción exterior de esta última. Por parte de la Administración central, como señala Colino⁹, ha habido básicamente tres maneras de abordarla, no necesariamente excluyentes: en primer lugar, la negación de esa realidad, tratando de mantener el monopolio de las relaciones internacionales, y obstaculizando la actuación autonómica. En segundo lugar, la aceptación renuente, asumiendo que se trata de una realidad inevitable, y/o ignorándola al verse desbordada para encauzar adecuadamente y/o coordinarse con la actividad de las CC AA, que se desarrolla en paralelo sin apenas conexión con la que realiza la administración central. Una tercera posibilidad es un actitud proactiva para el diálogo, la coordinación y la racionalización de la actividad externa de los dife-

rentes actores, buscando la complementariedad a partir de la especificidad de cada cual.

De igual manera, por parte de los gobiernos no centrales ha habido en lo esencial tres pautas de actuación: en primer lugar, tratar de influir en la política exterior del Estado, insistiendo en la participación de las CC AA en las organizaciones internacionales y sus órganos, y en las delegaciones del Estado ante conferencias internacionales. En segundo lugar, desarrollando una actividad propia a partir tanto de las competencias atribuidas, como del aprovechamiento de situaciones de ambigüedad o de vacío legal, de carácter eminentemente bilateral, centrada en la promoción de intereses propios, ajena a la coordinación con el Estado y con otras CC AA. En tercer lugar, una actuación basada en la colaboración y la complementariedad, en una concepción más propia del modelo crecientemente federal al que parece encaminarse a medio plazo el Estado de las autonomías.

A partir de esta caracterización, cabe señalar que en múltiples ámbitos de la acción exterior, y en particular en lo referido a la política de cooperación al desarrollo, la situación hasta bien entrado el decenio actual, con los gobiernos del Partido Popular (1996-2000 y 2001-2004) y, en menor medida, con la primera legislatura socialista (2004-2008) la pauta de actuación de la Administración central ha evolucionado de la negación a la ignorancia, y a la aceptación renuente, en un momento en el que la propia administración central pugnaba por poner en pie su propia política de cooperación y apenas conta-

⁸ Véase García Segura, C. (1995), “Comunidades Autónomas y relaciones internacionales”, en Gillespie, R. Rodrigo, F y Story, J. (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, pp. 170-188; y Pérez Tremps, P. (coord.), Cabellos, M.A., y Roig, E. (1998), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons e Institut d'Estudis Autònoms.

⁹ Colino, C., (2007), *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*. Madrid, Fundación Alternativas, p. 21. .

ba con las capacidades suficientes para ello. A ello también han contribuido otros factores, como la cultura corporativa de las burocracias responsables de la ayuda, en particular del cuerpo diplomático, y la ausencia de estructuras adecuadas de planificación y coordinación. Que la actuación de los gobiernos autonómicos respondiera a menudo a sus propias lógicas no contribuyó en nada a solventar esa situación, que en parte se explica también por el recelo que ha existido respecto a las iniciativas de coordinación de la administración central, que no son valoradas en cuanto a su papel para la armonización de políticas, sino en términos de potencial invasión de competencias, o de subordinación de un actor a otro.

Sólo a partir de 2008 se ha tomado conciencia de la importancia de una acción más coordinada y coherente, y es el Plan Director 2009-2012 el que ha situado esa cuestión entre las prioridades de la legislatura, lo que puede suponer un mayor liderazgo del Gobierno central en la coordinación de estos actores.

1.3. La acción exterior de una “ciudad-región global”: El caso de la Comunidad de Madrid

La Comunidad de Madrid es un caso singular como actor subestatal. El peso determinante de la ciudad de Madrid en el territorio, la economía y la política de la región condiciona su proyección exterior y las actuaciones que el Gobierno regional despliega en el ámbito internacional y, de forma más concreta, con América Latina. Como consecuencia del factor capitalidad, la

Comunidad de Madrid se caracteriza por un alto grado de transnacionalización económica y social, y por una compleja red de interacciones entre distintas administraciones y niveles de gobierno —local, autonómico y estatal, y a través de este último, de la Unión Europea—, por lo que es difícil hablar de un espacio puramente regional, o de un actor subestatal claramente diferenciado.

En el caso de Madrid, el proceso de internacionalización se ha vivido con particular intensidad y ha reforzado el papel de Madrid como centro económico, en especial en el ámbito de los servicios financieros y de la información y las telecomunicaciones. A ello han contribuido el despliegue de las nuevas empresas transnacionales españolas con sede central en la capital del Estado, el establecimiento en Madrid de filiales de un gran número de empresas transnacionales foráneas que operan en el mercado español, el creciente número de fusiones y adquisiciones de empresas, que tienden a situar en Madrid sus nuevas sedes, la ubicación en Madrid de organismos reguladores de importancia creciente¹⁰, y la cada vez mayor vinculación de la bolsa de Madrid a los mercados internacionales. Este proceso de recentralización económica y de creciente conexión al espacio económico europeo y mundial, contribuye a que esta ciudad, junto con su área metropolitana, pueda ser considerada una “ciudad global” o “sub-global”, según la expresión de Saskia Sassen¹¹.

Es significativa al respecto la importancia otorgada por el gobierno regional a las inversiones en infraestructura, en parte financiadas con fondos europeos, que contribuyen a que la Comunidad

¹⁰Entre ellos, la Comisión Nacional del Mercado de Valores; la Comisión Nacional de la Energía; la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, o el Tribunal de Defensa de la Competencia.

¹¹Ver Manuel Castells (1996) y su “ciudad informacional” en una sociedad internacional “en red” que no responde ya al orden interestatal de Westfalia. Ver también “A Survey of Cities”, *The Economist*, 29 de julio de 1995.

de Madrid sea competitiva y se mantenga como un atractivo destino para la inversión extranjera, y a la postre, a la articulación de la región con la economía global. Igualmente significativa es la destacada participación del Estado central en esas infraestructuras¹². Este último hecho muestra que pese a los procesos de descentralización descritos, las decisiones del Estado central continúan teniendo en Madrid tanta o más trascendencia que las de ámbito municipal o autonómico. Aunque en las tres últimas décadas factores como la creación del Estado de las Autonomías, la participación en la Unión Europea o la globalización económica han podido alterar la forma en la que actúa el factor capitalidad, éste sigue ejerciendo una influencia decisiva en el desarrollo territorial de la región, en su realidad social y económica, y en su evolución política.

Aunque las razones funcionales sean las más importantes, existen también motivaciones políticas variadas en la acción exterior de la Comunidad de Madrid y de otros actores de la región. Esas motivaciones se relacionan, como se verá, con ciclos electorales, con la movilización de determinados colectivos sociales y políticos, y/o con el deseo de fortalecer y legitimar las instituciones locales y regionales y sus representantes frente al electorado, o frente a otros niveles de la administración. Obviamente, al no existir aspiraciones nacionalistas no aparecen motivaciones visibles en otras Comunidades Autónomas como lograr reconocimiento externo como nación, obtener mayores cotas de autogobierno, o impulsar la creación de un nuevo Estado a través de un

proceso de secesión. Por otra parte, al ser Madrid un tradicional receptor de inmigrantes, no existen colectivos madrileños en el exterior con los que mantener vínculos sociales, culturales o identitarios, o que sean susceptibles de movilización política, por lo que este tipo de motivos tampoco está presente, si bien el factor migratorio tiene creciente importancia en lo que se refiere a los colectivos de inmigrantes.

La cooperación al desarrollo constituye el tercer gran eje que articula la acción exterior de la Comunidad de Madrid. En su origen y desarrollo concurren algunas de las razones funcionales ya señaladas, así como motivaciones políticas y el impulso de la sociedad civil, lo que hace de la cooperación al desarrollo un ámbito de política en el que la participación social constituye un importante rasgo diferencial. Este hecho, que no es privativo del caso madrileño, ha sido destacado por la literatura sobre las ONGD y en especial por estudios que, desde el campo de las relaciones internacionales, han destacado las conexiones que existen entre los procesos de interdependencia vinculados a la globalización; el debilitamiento del Estado-nación como foco de la autoridad, la identidad y de las lealtades individuales y colectivas; y, como consecuencia de ello, la adhesión de los individuos y los grupos a valores, identidades y marcos de autoridad no tradicionales¹³. Estos procesos, que aquí sólo se señalan de forma muy somera, contribuyen a explicar la creciente participación social en la cooperación al desarrollo, a través de ONGD y de movimientos sociales, y se encuentran, a su vez, en el origen del fenómeno de la cooperación descentralizada.

¹²Nos referimos a obras de gran envergadura, como los trenes de alta velocidad de Madrid a Sevilla, Valencia, Barcelona o Valladolid, que aunque forman parte de las “Redes Europeas de Transporte” mantienen el viejo esquema radial de las comunicaciones españolas; a la ampliación a gran escala del aeropuerto de Madrid-Barajas y el proyecto de un segundo aeropuerto internacional en Campo Real, a expensas de otros posibles centros aeroportuarios internacionales en Barcelona, Bilbao o Valencia; a la ampliación del metro; y a la red de carreteras de circunvalación (M-40, M-45, M-50, M-500...).

¹³Ver los análisis de James S. Rosenau sobre el “subgrupismo” en la sociedad internacional contemporánea (Rosenau 1997: 197, y en especial Rosenau 1998 *passim*).

El caso español, aun formando parte de esta tendencia general, tiene rasgos específicos que se relacionan con la tardía democratización del sistema político y menor desarrollo de la sociedad civil española, así como con otras dinámicas¹⁴. Como en el conjunto del Estado, en la Comunidad de Madrid han sido particularmente importantes como catalizador de la cooperación descentralizada el desarrollo de las ONGD, y las movilizaciones sociales a favor del 0,7% del PIB para ayuda al desarrollo, que tienen especial fuerza a mediados de los noventa. Dado que la política de cooperación compete, aunque no de forma exclusiva, al Estado Central, en todas las Comunidades Autónomas la política estatal es un referente básico. Sin embargo, en la Comunidad de Madrid, debido a la capitalidad, este hecho tiene más peso a la hora de definir el espacio político, los actores y las reglas de juego en este ámbito. Así lo pone de manifiesto la presencia de sedes centrales de ONGD —en algún caso significativo, como el de Intermón Oxfam, la sede central está en otra Comunidad Autónoma, pero el departamento de relaciones institucionales e incidencia política se ubica en Madrid—, la importancia de las cuestiones nacionales en la agenda de las ONGD madrileñas, y la también mayor presencia en Madrid de centros de investigación ligados a estas cuestiones¹⁵. Esta realidad sólo comienza a cambiar a mediados de los noventa, con la aparición de las políticas de cooperación municipal y autonómica, que han ido definiendo un ámbito regional diferenciado en esta materia.

En el desarrollo de la política de cooperación del gobierno regional cabe distinguir distintas fases. La primera de ellas abarca el periodo 1986-1990.

El proceso de descentralización administrativa, la adhesión a la Comunidad Europea y la aparición de la política de cooperación estatal son algunos factores que explican que en estas fechas, relativamente tempranas, la administración regional ya esté implicada en actividades de cooperación. Pero también es importante el factor político-ideológico, que en este periodo es común a otros actores —ONGD, Gobierno central—, y en especial el despliegue de actuaciones por parte de los gobiernos socialistas en favor de la consolidación democrática y las soluciones pacíficas a los conflictos en América Latina, dando continuidad desde la administración a las actividades de solidaridad características de las fuerzas de izquierda y en especial de la socialdemocracia europea.

En esa primera etapa se afirma un modelo de cooperación directa vinculada a la administración central, a través del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), con el que se firma el primer Convenio Marco en 1987. Un rasgo distintivo de la cooperación directa del Gobierno regional en este periodo es la importancia que se otorga a los gobiernos regionales, las corporaciones locales y a ministerios con responsabilidades en el desarrollo local y regional.

La aprobación en la Asamblea Regional de la Proposición no de Ley sobre un “Plan de Cooperación al Desarrollo con los Países Iberoamericanos” en 1990 abre una segunda etapa, en la que se definen prioridades estratégicas, con América Latina en primer plano, y se reconoce la pluralidad de actores, y en especial los ayuntamientos y ONGD, que intervienen en la cooperación regional; también se intenta mejorar

¹⁴Véase Freres et al 1998: 163-165, y Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos 2000, *passim*.

¹⁵Una comparación entre las ONGD integradas en la coordinadora estatal y en la Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid revela que son pocas las organizaciones de carácter estrictamente autonómico. Muchas de las que sólo tienen presencia territorial en Madrid tienen vocación estatal, y entre las que sí están presentes en otras Comunidades, sólo las más grandes diferencian entre la sede central y la sede regional o local.

la coordinación dentro del Ejecutivo regional, y para ello en 1991 se establece la Comisión de Cooperación Internacional de la Comunidad de Madrid, dependiente de Presidencia, que integra todas las Consejerías activas en este ámbito, y una Subdirección General de Cooperación al Desarrollo, adscrita a la Consejería de Cooperación; además, se inicia un modelo “mixto” que incorpora a las ONGD, al establecerse el primer programa de subvenciones. Aunque la cooperación directa siguió siendo la más impor-

tante, las subvenciones a las ONGD llegaron a ser una tercera parte del total anual de este periodo. Sin embargo, ese impulso político no estuvo acompañado de un aumento de los recursos.

Las movilizaciones a favor del 0,7% del PIB para ayuda oficial al desarrollo, desarrolladas en toda España, han sido un factor clave en el crecimiento que ha tenido la cooperación descentralizada en la segunda mitad de los años noventa. Estas movilizaciones lograron introducir la cooperación en el debate político y en todos los niveles de la admi-

Cuadro 1. La cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid. Principales hitos (1986-2009)

1986	Convenio de cooperación y asistencia técnica CAM-Municipalidad y Provincia de Buenos Aires (Argentina)
1987	I Convenio Comunidad de Madrid-Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)
1990	Aprobación de la Proposición no de Ley sobre un Plan de Cooperación al Desarrollo con los países Iberoamericanos
1991	Inicio del programa de subvenciones a ONGD
1993-1994	Movilizaciones a favor del aumento de la AOD hasta alcanzar el 0,7% del PIB. Firma del “Pacto de solidaridad” entre los principales partidos políticos. Iniciativas locales similares.
1995	Elecciones autonómicas y triunfo del Partido Popular Creación de la Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid Creación del programa de cooperación del Ayuntamiento de Madrid, con el 0,7% del presupuesto municipal.
1997	Creación del Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid
1999	Aprobación de la Ley de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid
2001	Adopción del Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (2001-2004)
2005	Adopción del Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (2005-2008)
2005	Creación de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación
2009	Adopción del Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (2009-2012)

Fuente: elaboración propia

nistración, incluyendo las corporaciones locales, debido al peso de los grupos de base en las movilizaciones. El 0,7% fue “tema de campaña” en las elecciones autonómicas de 1995, en las que todos los partidos, firmantes del “Pacto de Solidaridad” de 1994, se comprometieron a incrementar la ayuda al desarrollo del Gobierno regional. Dicho pacto supuso un importante cambio para el Partido Popular, que como oposición se había mostrado contrario a que la Comunidad de Madrid contara con una política de cooperación. Una vez en el poder, como había ocurrido con las relaciones con Europa, el gobierno del PP optó por continuar e incluso ampliar esta política, manteniendo además las prioridades geográficas de la etapa socialista y en especial América Latina¹⁶.

A partir de 1998 las iniciativas se han dirigido sobre todo al fortalecimiento institucional y la creación, en palabras de los responsables en el ejecutivo regional, a la “creación de institucionalidad” con el objeto de establecer un “sistema madrileño de cooperación” con vocación de permanencia. El principal soporte de dicho sistema sería la Ley de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid, primera de este tipo en el ámbito autonómico. Fue aprobada en abril de 1999 tras un proceso de consultas con la Federación Madrileña de Municipios (FMM), con el apoyo de los dos principales partidos de la Asamblea Regional. La Ley otorga a la cooperación el estatuto de “política pública” de la CAM; reforma el Consejo de Cooperación; establece una Comisión Regional como marco de coordinación con los Ayuntamientos; y se inscribe explícitamente en el “consenso OCDE” y en la ley estatal de cooperación de 1998, con lo que se intenta incorporar la doctrina internacional sobre cooperación y, al tiempo, evitar un posible conflicto de competencias con la administración central.

La Cooperación Madrileña ha consolidado a lo largo de esta trayectoria un amplio marco de planificación. Tras el Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2001-2004, se elaboró el segundo documento rector en el año 2005, año en que también se creó la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación, con el objetivo de gestionar la política de cooperación de la Comunidad de Madrid orientada por dicho marco de planificación. En 2009 la Comunidad de Madrid inició su tercer ciclo de planificación con la aprobación del III Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2009-2012. Junto a la planificación del gobierno autonómico, algunos municipios han empezado a desarrollar sus propios marcos de planificación, entre los que cabe destacar la trayectoria de planificación del Ayuntamiento de Madrid, que en el año 2009 inició su segundo ciclo de planificación con la aprobación del II Plan General de Cooperación al Desarrollo 2009-2012.

Todo este esfuerzo normativo y de planificación pone de manifiesto la construcción de una política pública madrileña en la que la sociedad civil ha desarrollado desde su origen un papel fundamental en su demanda de una mayor compromiso por parte de las administraciones autonómicas y locales en su compromiso con la calidad de la cooperación para el desarrollo.

Los siguientes capítulos se dedican a analizar la política madrileña de cooperación para el desarrollo a través del papel desempeñado por los distintos actores que concurren en ella. Para ello se analizan algunas de sus dimensiones más relevantes como el marco normativo e institucional, el comportamiento de la AOD madrileña, los instrumentos para su gestión, el modelo de relaciones establecido entre los actores o los desafíos que plantea el contexto internacional, entre otras.

¹⁶ “Villapalos centra la ayuda exterior en Latinoamérica, el Magreb y Guinea”, El País- Madrid, 26 de abril de 1996, p. 3.

PARTE II:

MAPA DE LA AOD MADRILEÑA

2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN MADRILEÑA

El marco normativo e institucional en el que se inscriben las acciones de cooperación al desarrollo de las diversas administraciones públicas madrileñas ha experimentado una notable evolución desde sus orígenes hace apenas dos décadas. De forma acorde con el progresivo aumento de los recursos financieros, la cooperación madrileña se ha ido dotando de normas e instituciones encargadas de racionalizar, sistematizar y sustentar jurídicamente la ayuda, así como han emergido nuevos actores e instrumentos especializados en este ámbito.

Sin duda, esta evolución ha estado en relación con los sucesivos cambios de ubicación que las competencias en materia de cooperación han ido experimentando dentro de las diferentes administraciones públicas madrileñas. Este es el caso de la Comunidad de Madrid, donde las competencias han pasado por diversas Consejerías, con sus respectivas Direcciones Generales, recayendo actualmente en la Dirección de Cooperación al Desarrollo —con la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación adscrita a ella—, así como del Ayuntamiento de Madrid, cuyas competencias residen actualmente en un Departamento de Cooperación al Desarrollo dentro del Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales. No obstante, esta evolución que ha desembocado en la disposición de órganos específicos en la gestión de la cooperación es menos visible en el ámbito municipal, en el que, como se verá más adelante, existe una amplia casuística que comprende desde aquellos ayuntamientos que tienen una concejalía específica encargada de la cooperación hasta aquellos

otros en los que la cooperación apenas tiene peso en la estructura de gobierno.

En cualquier caso, un hito ineludible en la conformación del marco normativo e institucional de la cooperación madrileña es la aprobación de la Ley de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid en abril de 1999. Esta ley, en plena armonía con la ley estatal de cooperación aprobada un año antes, y siendo la primera ley de cooperación aprobada por un gobierno autonómico, dotará de una sólida cobertura normativa a las acciones de cooperación desarrolladas por las administraciones públicas madrileñas.

Dentro de esta evolución, y entre los instrumentos que han surgido en este proceso de maduración de la cooperación madrileña, una fecha reseñable será 1997, cuando se crea el Consejo de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid, como primer órgano consultivo de la ayuda madrileña. La articulación de Consejos de Cooperación —que tiene, entre otras, la finalidad de fomentar la participación y coordinación en la conformación de las políticas de cooperación—, ha sido una práctica muy extendida en el ámbito madrileño. Así, el Ayuntamiento de Madrid también se dotará de su propio Consejo de Cooperación en el año 2005, mientras que la práctica totalidad de los municipios de más peso que llevan a cabo cooperación también disponen de este tipo de órganos.

También en lo que se refiere a la planificación estratégica de la cooperación madrileña cabe observar una evolución. Si en los primeros años las accio-

nes de cooperación respondían a decisiones puntuales sin contar con un enfoque orientado al largo plazo, en la última década ha habido un notable esfuerzo para dotar a dichas acciones de un sentido más estratégico. Prueba de ello es que la Comunidad de Madrid se encuentre en su tercer ciclo de planificación, a través de la aprobación del III Plan General (2009-2012), que da continuidad a los dos Planes Generales previos, que fueron aprobados para los periodos 2001-2004 y 2005-2008 respectivamente. Y a este esfuerzo también se ha sumado el Ayuntamiento de Madrid que ha aprobado su II Plan General para el período 2009-2012.

El resto de municipios madrileños presenta avances muy heterogéneos en materia de planificación. En términos generales los niveles de planificación son bajos, ya que la mayoría de ayuntamientos carece de instrumentos de planificación plurianual para dotar de una mayor coherencia y orientación estratégica a su AOD. Algunos municipios, empero, conscientes de las consecuencias de este déficit, se

encuentran actualmente en proceso de elaboración de planes estratégicos.

En resumen, cabe decir que el marco institucional y normativo en el que se inscribe la cooperación madrileña ha experimentado un importante desarrollo en los últimos años, dando como resultado la disposición de una ley autonómica de cooperación al desarrollo; la creación de unidades políticas específicas para la gestión de la ayuda; la proliferación de consejos de cooperación en distintos niveles de la administración; la elaboración de planes estratégicos orientadores de las políticas de ayuda; y la emergencia de nuevos actores e instrumentos. Sin embargo, esta evolución experimentada en el marco normativo e institucional de la cooperación madrileña no es aplicable por igual a todos los actores involucrados, así como no está exenta de importantes deficiencias que debieran corregirse, cuestiones que serán tratadas con más detalle en el análisis por actores que se desarrollará más adelante.

Cuadro 2. Marco normativo e institucional de la cooperación madrileña

	Comunidad de Madrid	Ayuntamiento de Madrid	Resto de Municipios
Ley de Cooperación	Sí (1999)		
Consejo de cooperación	Sí (1997)	Sí (2005)	La mayoría sí tiene
Órgano responsable	Dirección de Cooperación al Desarrollo (Consejería de Inmigración y Cooperación)	Departamento de Cooperación al Desarrollo (Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales)	Varios, según municipio
Plan Estratégico	Sí	Sí	No suelen
Otros actores y normativas relevantes	- Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación - Comisión Regional de Cooperación al Desarrollo - Ley General de Subvenciones		- Federación Española de Municipios y Provincias - Federación Madrileña de Municipios

Fuente: elaboración propia

3. LA EVOLUCIÓN DE LA AOD MADRILEÑA¹⁷

El desarrollo del marco normativo e institucional se ha visto acompañado de un importante aumento en el volumen de los recursos de la cooperación madrileña. Entre 2001 y 2007 la AOD madrileña ha aumentado notablemente en términos absolutos —concretamente en un 245%—, y lo ha hecho en contexto de crecimiento y consolidación de la cooperación descentralizada en España. Sin embargo, como se verá más adelante, la cooperación madrileña realiza un esfuerzo aún menor en AOD, al dedicar tan sólo el 0,22% del presupuesto autonómico en 2007 a cooperación al desarrollo. Fruto de esta evolución los actores locales y autonómicos han adquirido, como se verá, un papel relevante dentro del conjunto de la cooperación española.

3.1. Contexto y evolución de la AOD madrileña

La cooperación descentralizada en España

El sistema internacional de cooperación se encuentra sometido a importantes cambios en su configuración, cuyo adecuado tratamiento

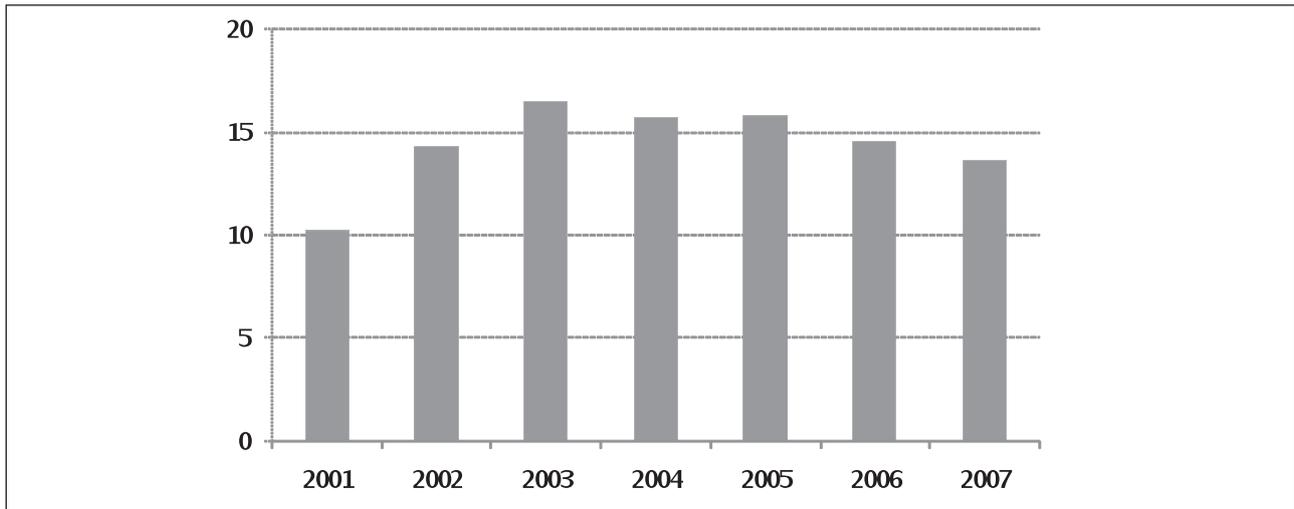
adquiere especial relevancia para dotar a dicho sistema de mayor eficacia en la promoción del desarrollo. Uno de los factores de notable incidencia en la denominada arquitectura de la ayuda es la proliferación de numerosos actores y la consiguiente fragmentación de la ayuda, generada no sólo por la emergencia de nuevos donantes, tanto de carácter estatal como no estatal —los fondos globales son un claro ejemplo— sino también por la mayor presencia que van adquiriendo los actores descentralizados.

Precisamente uno de los rasgos particulares del sistema de cooperación español es el peso que la cooperación descentralizada alcanza en el conjunto de su ayuda. Este elemento propiamente característico y subrayado por el último *Peer Review* realizado por el CAD para España, se ha consolidado en los últimos años hasta situar a la cooperación descentralizada en cifras próximas al 15% del total de la AOD española (gráfico 1)

La importancia adquirida por los actores descentralizados en el conjunto de la cooperación española conforma, pues, un fenómeno singular del sistema español de ayuda al desarrollo, situándose en porcentajes muy superiores a los del resto de

¹⁷ Conviene hacer aquí una aclaración de los conceptos utilizados que es válida para el conjunto del estudio. En primer lugar, cuando se habla de “cooperación madrileña” se alude al conjunto de las administraciones públicas madrileñas, es decir, Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid y resto de municipios madrileños, todos ellos de forma agregada. En segundo lugar, cuando se habla de la “cooperación de la Comunidad de Madrid” se está aludiendo estrictamente al gobierno regional de la Comunidad de Madrid. En tercer lugar, cabe señalar que la cooperación del Ayuntamiento de Madrid recibe un tratamiento aparte y, por tanto, no es incluido cuando se alude a la cooperación de los ayuntamientos o municipios madrileños.

Gráfico 1. Peso de los actores descentralizados en la cooperación española, 2001-2007 (en % de AOD total).

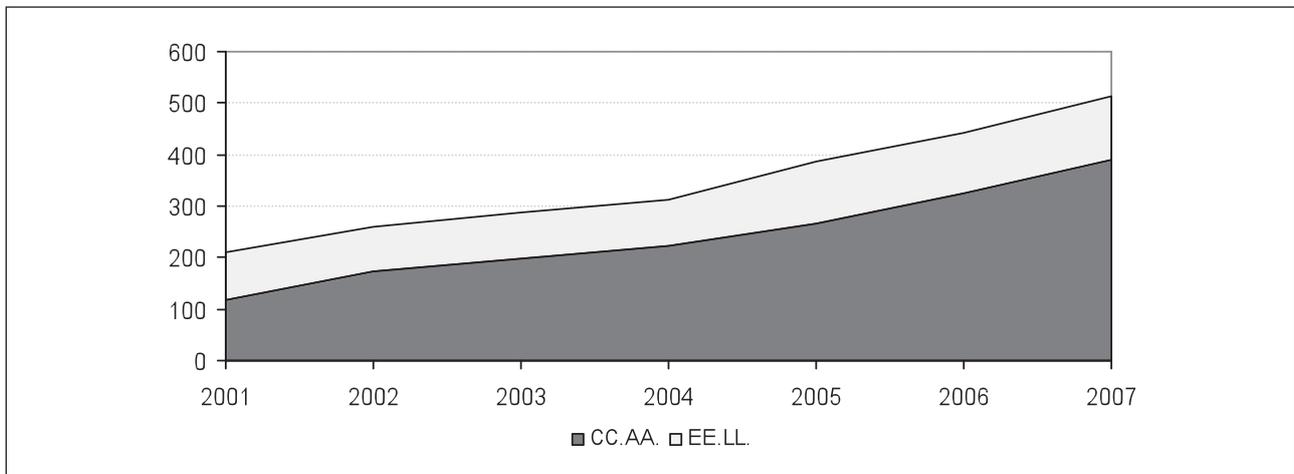


Fuente: elaboración propia a partir de Seguimientos PACI (2001-2007)

donantes de la OCDE. Además, en un contexto de crecimiento constante de los recursos destinados a AOD por parte la administración central del Estado —que prácticamente se han duplicado en apenas cuatro años pasando de los 1.980 millones de euros de 2004 a los 3.740 millones de 2007—,

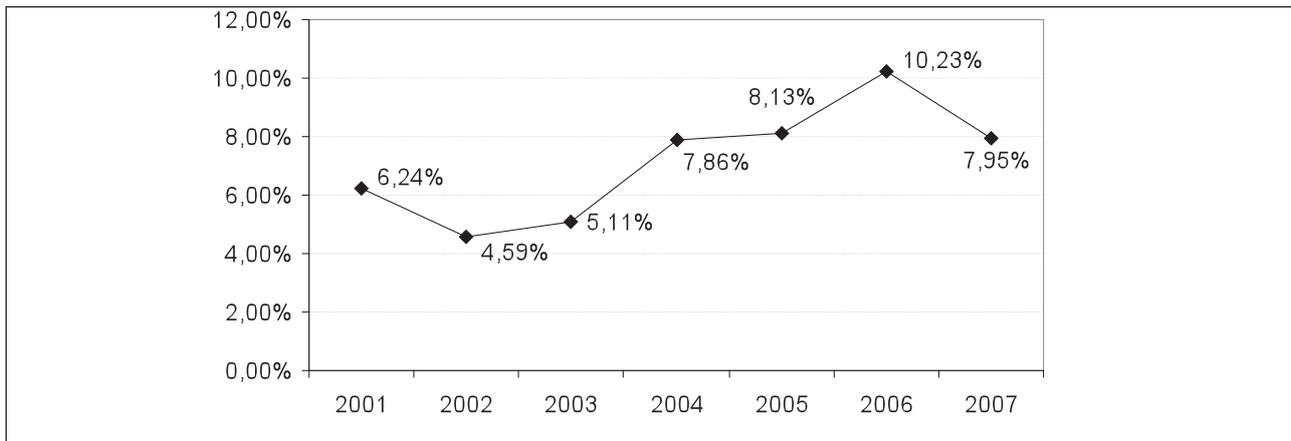
la consolidación del peso de la cooperación descentralizada en torno al 15% de la ayuda total de España denota el importante esfuerzo financiero realizado por los actores descentralizados, tanto CC AA como EE LL, que han aumentado de forma creciente sus montos de ayuda (gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución de la cooperación descentralizada, 2001-2007 (en millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimientos PACI (2001-2007)

Gráfico 3. Peso de la ayuda autonómica madrileña en la cooperación autonómica española, 2001-2007 (% sobre AOD total CCAA)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2001-2007)

Es en este ámbito de la cooperación descentralizada en el que cabe enmarcar a la cooperación madrileña. La Comunidad de Madrid, que dará sus primeros pasos en los años ochenta, se ha erigido en una de las comunidades autónomas que mayores recursos destinan a cooperación al desarrollo en términos absolutos, aunque no así en términos relativos, como se analizará posteriormente. En este sentido, cabe señalar que el peso de la ayuda madrileña en el conjunto de la cooperación implementada por las comunidades autónomas ha experimentado una tendencia al alza durante los últimos años, aunque es reseñable también el fuerte retroceso experimentado en 2007 (gráfico 3).

De esta manera, si en 2001 la cooperación madrileña representaba el 6,24% del total de la cooperación autonómica, en 2006 alcanzaría su cota máxima situándose en el 10,23%, para descender al 7,95% en 2007. En cualquier caso, estos datos hablan del importante peso financiero que la Comunidad de Madrid tiene como actor descentralizado, lo que le sitúa como una de las comunidades que mayores recursos destinan a cooperación al desarrollo, cuestión que se analizará con mayor detalle en el siguiente epígrafe.

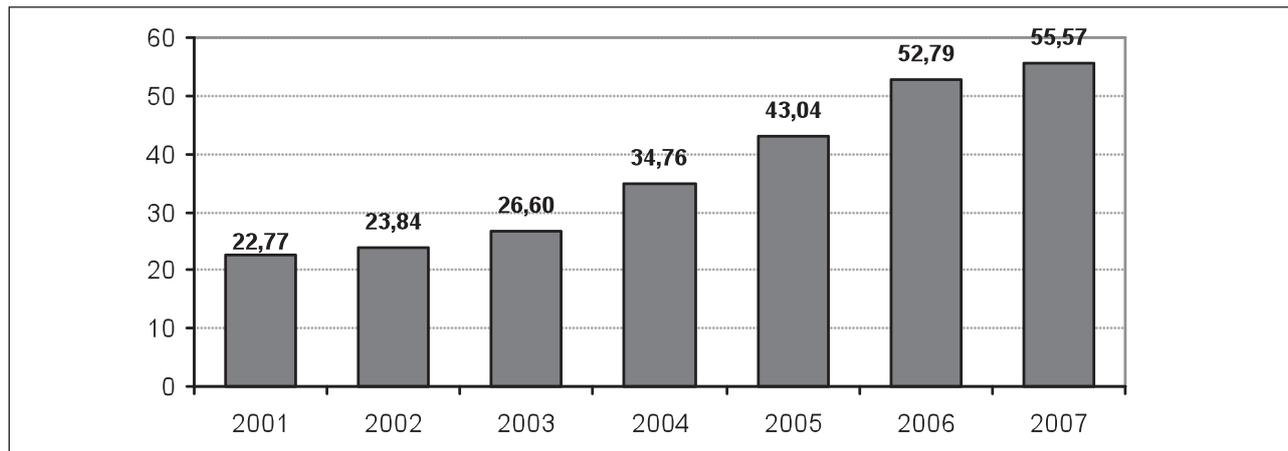
Así pues, la cooperación madrileña ocupa un lugar importante y de relevancia dentro del conjunto de una cooperación descentralizada que, a su vez, se mueve en cifras cada vez mayores y con una fuerte implantación en el sistema de ayuda español.

La evolución de la cooperación madrileña

La Comunidad Autónoma de Madrid es una comunidad uniprovincial, caracterizada por el fuerte peso que en ella tiene la ciudad de Madrid y compuesta por un gran número de municipios. Este hecho, como se abordará más adelante, aconseja estructurar el análisis atendiendo a tres niveles de actores —Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid y Municipios madrileños— cuyas políticas de desarrollo concurren en el ámbito de dicha región. No obstante, el presente epígrafe tratará de dar una visión agregada de la AOD de estos actores, con el fin de obtener una radiografía del conjunto de la cooperación madrileña.

Si atendemos, pues, al conjunto de la cooperación madrileña, se aprecia una notable evolución

Gráfico 4. Evolución de la cooperación madrileña, 2001-2007 (en millones de euros)



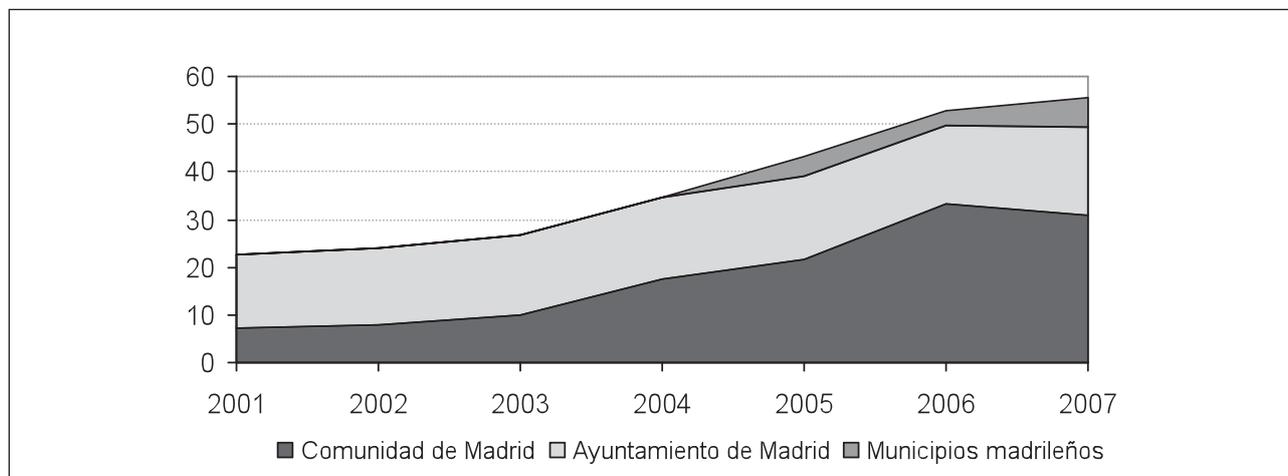
Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2001-2007), Ayuntamiento de Madrid (2001-2004) y FEMP (2005-2007)

respecto a los fondos destinados a AOD en lo que va de década. De esta manera, la AOD movilizada en la región ha experimentado una constante tendencia al alza, multiplicándose 2,4 veces en apenas siete años, al pasar de los 22,77 millones de euros que se dedicaban en 2001 por el conjunto de las administraciones públicas madrileñas a los

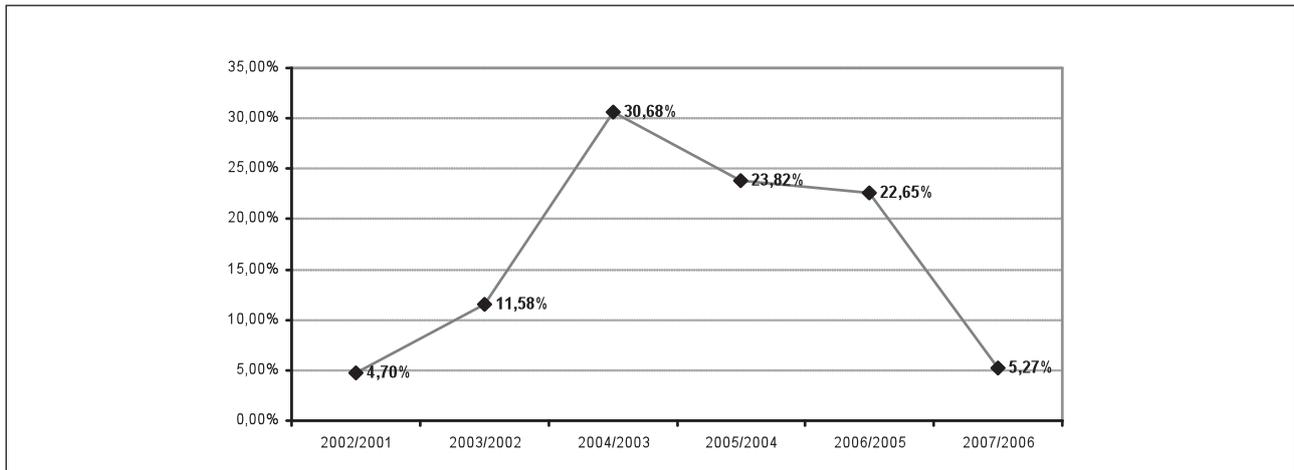
55,57 millones de euros destinados en 2007 (gráfico 4).

En cualquier caso, como se ha señalado más arriba y será analizado con más detalle posteriormente, el peso que cada actor juega en el conjunto de la cooperación varía notablemente (gráfico 5).

Gráfico 5. Distribución por actores de la cooperación madrileña, 2001-2007 (en millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2001-2007), Ayuntamiento de Madrid (2001-2004) y FEMP (2005-2007)

Gráfico 6. Tasa de variación anual de la cooperación madrileña, 2002-2007

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2001-2007), Ayuntamiento de Madrid (2001-2004) y FEMP (2005-2007)

Cabe señalar, por tanto, que la cooperación madrileña se ha caracterizado por un aumento constante de sus flujos de AOD. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la AOD madrileña no ha resultado tan constante y, lejos de responder a un esfuerzo progresivo, ha presentado ostensibles oscilaciones que reflejan una elevada variabilidad de la AOD madrileña (gráfico 6). Así, si en años como 2002 la AOD se incrementó un 4,70% respecto al ejercicio anterior, en años como 2004 (30,68%), 2005 (23,82%) y 2006 (22,65%) se experimentaron crecimientos notablemente mayores para sufrir un fuerte retroceso —siempre en tasa de crecimiento, no en volumen de fondos— en 2007, situándose en el 5,27%.

De cualquier modo, si la cooperación madrileña

ha presentado —con las oscilaciones señaladas— un constante incremento en sus flujos totales de AOD en los últimos años, no cabe decir lo mismo si se atiende al esfuerzo financiero realizado por las administraciones públicas madrileñas en dicha materia¹⁸. Si se ponen en relación las cifras señaladas con los presupuestos consolidados manejados, el porcentaje destinado a cooperación al desarrollo no ha superado el 0,23% que ya se asignaba en 2002, sufriendo incluso algunos retrocesos en los años intermedios para situarse en el 0,22% en 2007 (gráfico 7)¹⁹.

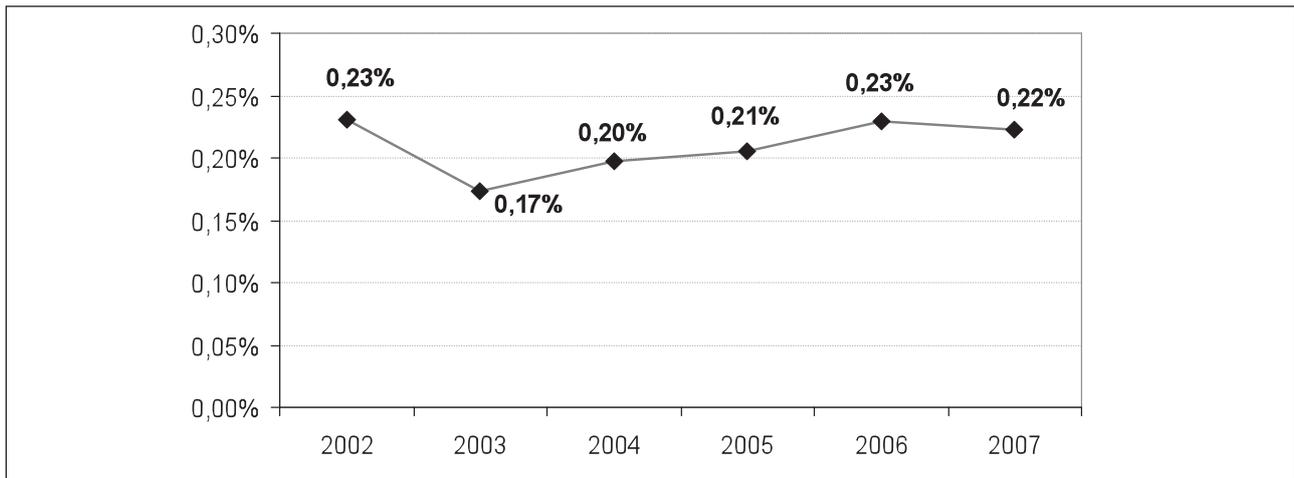
Sin embargo, si el esfuerzo financiero realizado en la región madrileña se ha visto estancado atendiendo al porcentaje del presupuesto destinado a AOD, ocurre lo contrario si se mide ese esfuerzo

¹⁸ Para el presente estudio, el presupuesto consolidado será la magnitud de referencia a la hora de calcular la AOD de las administraciones madrileñas en términos relativos.

¹⁹ Si se computa el conjunto de los presupuestos de las Administraciones Públicas madrileñas —y no sólo el de aquellas que ejecutaron AOD—, el esfuerzo agregado de la cooperación madrileña en 2007 descendería al 0,21%.

²⁰ Un 83,45% de la población madrileña reside en municipios que realizan cooperación al desarrollo, habitando el 16,55% en municipios que no realizan cooperación. Si se computa la población del conjunto de las administraciones públicas madrileñas —y no sólo aquellas que ejecutaron AOD— la AOD per cápita en la región de Madrid en 2007 se situaría en 8,86 euros.

Gráfico 7. Evolución de la AOD sobre el presupuesto madrileño, 2002-2007

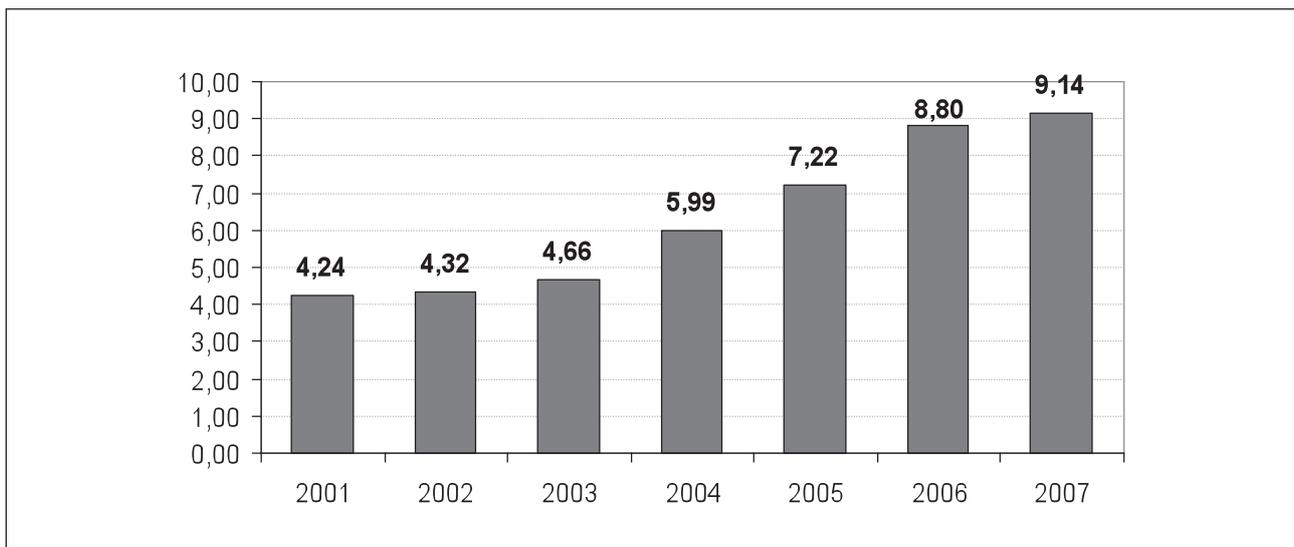


Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2001-2007), Ayuntamiento de Madrid (2001-2004) FEMP (2005-2007) y MEH.

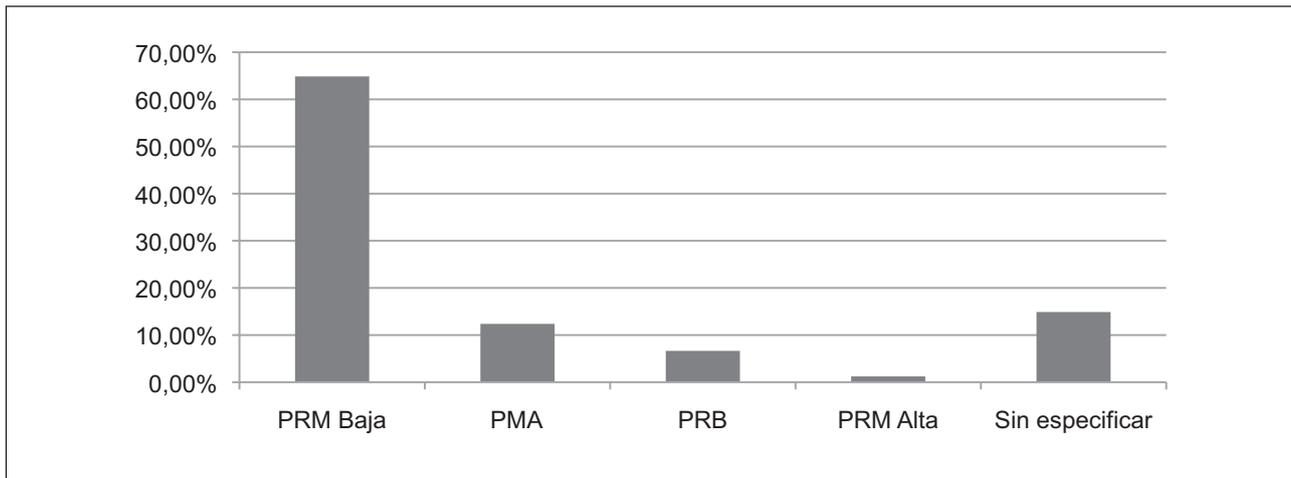
en relación a su población (gráfico 8). Los euros por habitante que se han destinado en la región de Madrid han aumentado de forma clara desde

los 4,24 euros que cada ciudadano madrileño destinaba de media en 2001 a los 9,14 euros alcanzados en 2007²⁰.

Gráfico 8. Evolución de la AOD per cápita madrileña, 2001-2007 (euros AOD/habitante)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2001-2007), Ayuntamiento de Madrid (2001-2004), FEMP (2005-2007) e INE.

Gráfico 9. Distribución de la cooperación madrileña por nivel de renta, 2007 (%AOD total)

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2007) y FEMP (2007)

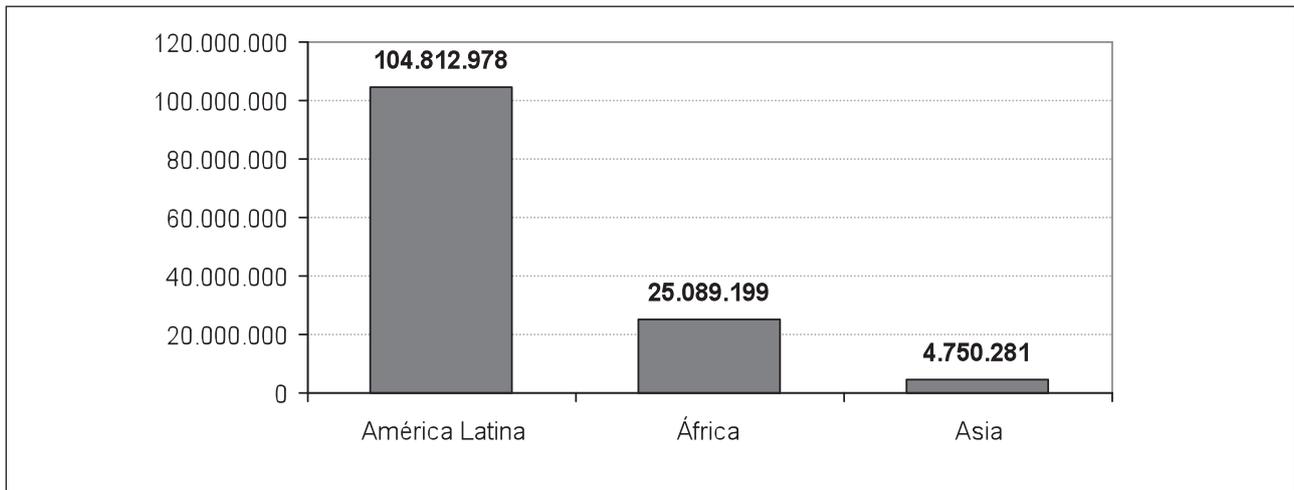
Distribución geográfica y sectorial de la AOD madrileña

Atendiendo a los destinatarios de la cooperación madrileña por nivel de renta para 2007 —único ejercicio en el que puede computarse la AOD del conjunto de los actores involucrados—, puede verse una clara predilección por los denominados Países de Renta Media (PRM), a los que se destinan dos tercios (66,09%) del conjunto de la AOD de las administraciones públicas madrileñas (gráfico 9). Desagregando dentro de este grupo, se observa que son los PRM baja (PRM-B) los que concentran casi la totalidad de los flujos de AOD destinados a PRM, al recibir un 64,87% del total de AOD, frente al 1,22% dirigido a los PRM alta (PRM-A). Tras el grupo de los PRM, aparecen los Países Menos Adelantados (PMA), destinatarios del 12,37% del total de recursos de la cooperación madrileña, seguidos de los Países de Renta Baja (PRB), que recibieron el 6,65%.

Este patrón que, como se verá, se mantiene para cada uno de los actores por separado —con algún matiz en el caso de los municipios madrileños— así como para períodos temporales más amplios, se

explica por la clara preferencia mostrada hacia América Latina que, a su vez, se compone en su mayoría de PRM. La predilección mostrada por la cooperación madrileña hacia la región latinoamericana responde a diversas razones, entre las que destaca la importancia concedida a estos actores por parte de los gobiernos descentralizados de la Comunidad de Madrid en respuesta a vínculos históricos y culturales, así como a intereses estratégicos en algunos casos. Del mismo modo, es especialmente influyente en esta orientación la existencia de un modelo de cooperación inducido por la demanda de las ONGD (*demand-driven*) —aspecto que se retomará a lo largo del estudio—, y a los fuertes vínculos y experiencias de trabajo de estas en dicha región. En todo caso, tal preferencia se aprecia con nitidez si se ponen en relación los montos de AOD recibidos por las distintas áreas geográficas durante el trienio 2005-2007 (gráfico 10). Durante estos tres años, la región madrileña destinó 104,81 millones de euros a América Latina, frente a los 25,08 millones de euros dirigidos a África y los 4,75 millones de euros de los que Asia fue destinataria en dicho período.

Gráfico 10. Distribución geográfica de la cooperación madrileña, 2005-2007 (en euros)

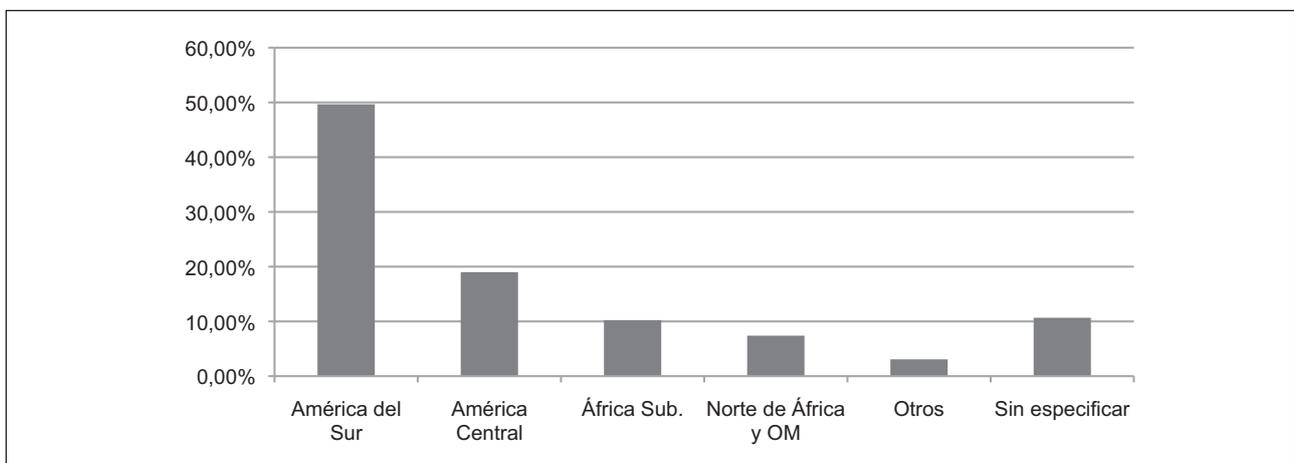


Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

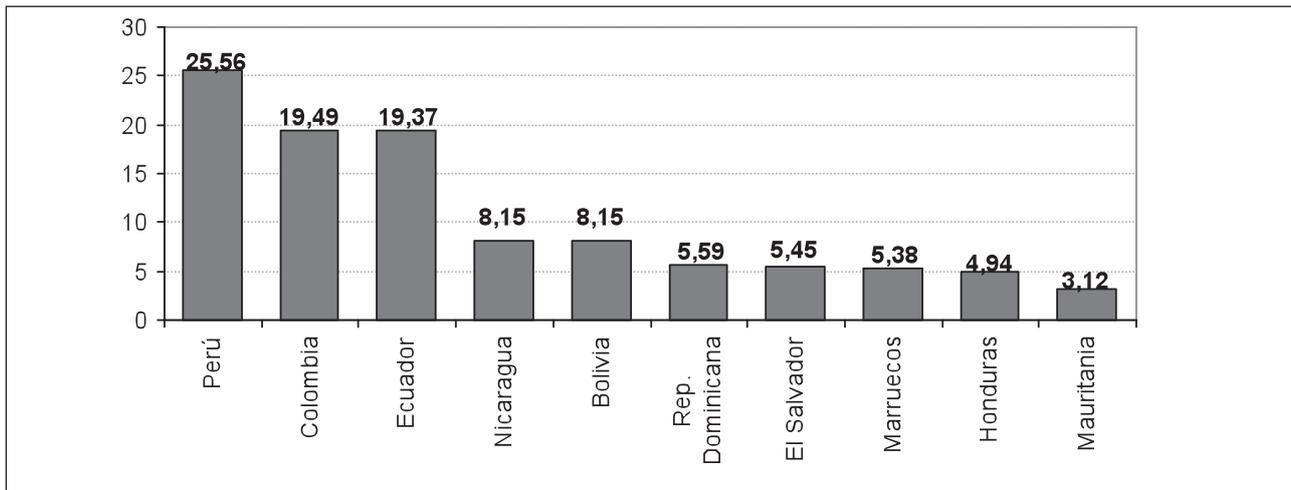
De forma más desagregada por regiones —y para el mismo periodo temporal (2005-2007)—, se aprecia que es América del Sur la principal receptora de fondos de la cooperación madrileña, recibiendo prácticamente la mitad de su AOD total (49,66%) (gráfico 11). América Central y Caribe (19%) se erige como la segunda región en nivel de

fondos recibidos del conjunto de las administraciones públicas madrileñas, seguida por África Subsahariana (10,20%) y el Norte de África y Oriente Medio (7,40%). Asimismo, otras regiones como Asia Meridional (1,06%) y Asia Oriental (0,40%) apenas reciben recursos de la cooperación madrileña.

Gráfico 11. Distribución regional de la cooperación madrileña, 2005-2007 (%AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

Gráfico 12. Principales países receptores de la cooperación madrileña, 2005-2007 (en millones de euros)

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

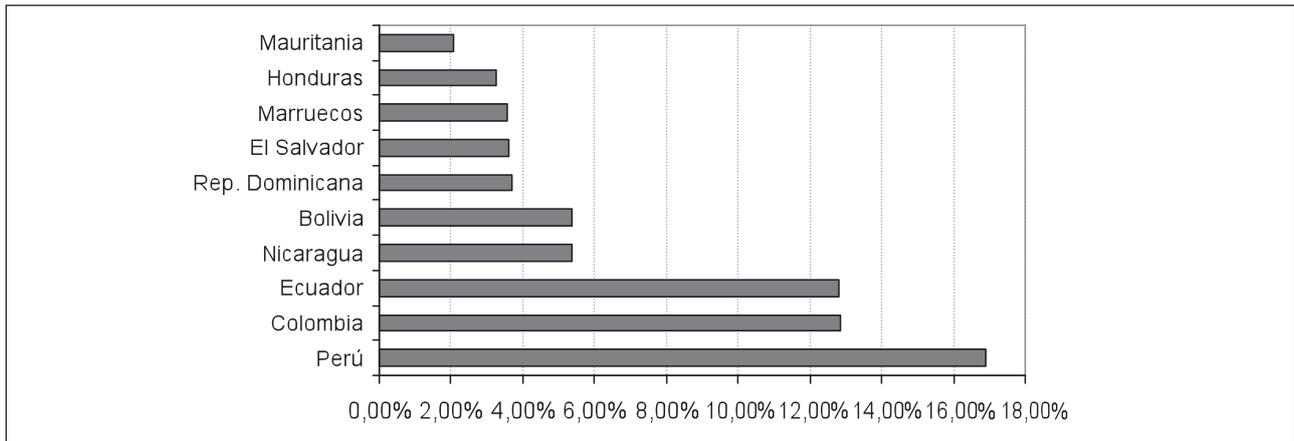
La cooperación madrileña tiene una amplia presencia geográfica, habiendo trabajado en más de 60 países distintos durante el período 2005-2007. En cuanto a los principales países receptores de fondos de AOD del conjunto de la región de Madrid durante dicho periodo, cabe destacar que ocho de los 10 primeros pertenecen al ámbito latinoamericano, mientras los dos restantes — Marruecos y Mauritania— se ubican en el Norte de África (gráfico 12). Así, Perú se erige en el país que ha recibido un volumen mayor de AOD madrileña, siendo destinataria de 25,56 millones de euros. Colombia, receptora de 19,49 millones de euros, se sitúa en segundo lugar y, con cifras muy próximas, aparece en tercer lugar Ecuador (19,37 millones de euros). Tras ellos, y con el mismo volumen de fondos recibidos —8,15 millones de euros—, se sitúan Nicaragua y Bolivia, completando el grupo de los cinco principales receptores de la cooperación madrileña.

Además, el volumen de fondos recibido por estos cinco países —Perú, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Bolivia— supone más de la mitad (53,32%) del total de la AOD madrileña durante

el periodo 2005-2007 (gráfico 13). Así, Perú recibió un 16,88% del conjunto de la cooperación madrileña durante dicho trienio, seguido de Colombia (12,87%), Ecuador (12,80%), Nicaragua (5,38%) y Bolivia (5,38%). Mientras si ampliamos el grupo a los 10 principales receptores, se aprecia que éstos son destinatarios del 69,50% de los recursos de AOD de la región de Madrid.

Respecto a los sectores en los que preferentemente ha operado la cooperación madrileña, el 64,53% de sus acciones se han concentrado en el sector relativo a *Infraestructuras y Servicios Sociales*. Por su parte, las acciones de tipo *Multisectorial* supusieron una quinta parte de la AOD madrileña distribuible por sectores (20,88%), mientras los *Sectores Productivos* (11,11%) y la *Infraestructura y Servicios Económicos* (3,47%) reciben volúmenes de AOD menores (gráfico 14). De forma más concreta, dentro de la partida de *Infraestructuras y Servicios Sociales*, ha sido la *Educación* (26,50%) el sector preferente de trabajo para las administraciones públicas madrileñas, seguida de *Otros Servicios e*

Gráfico 13. Principales países receptores de la cooperación madrileña, 2005-2007 (% AOD total)

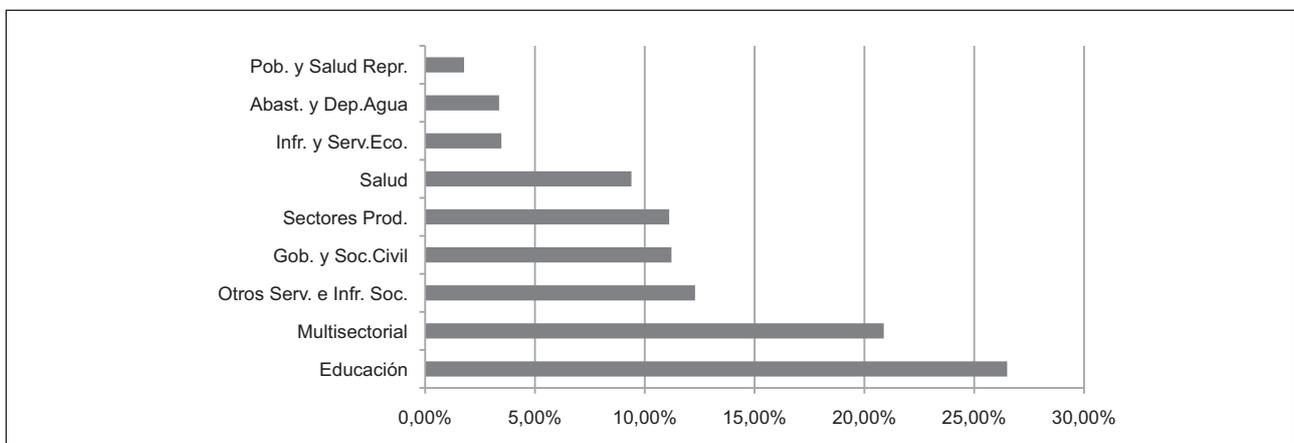


Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

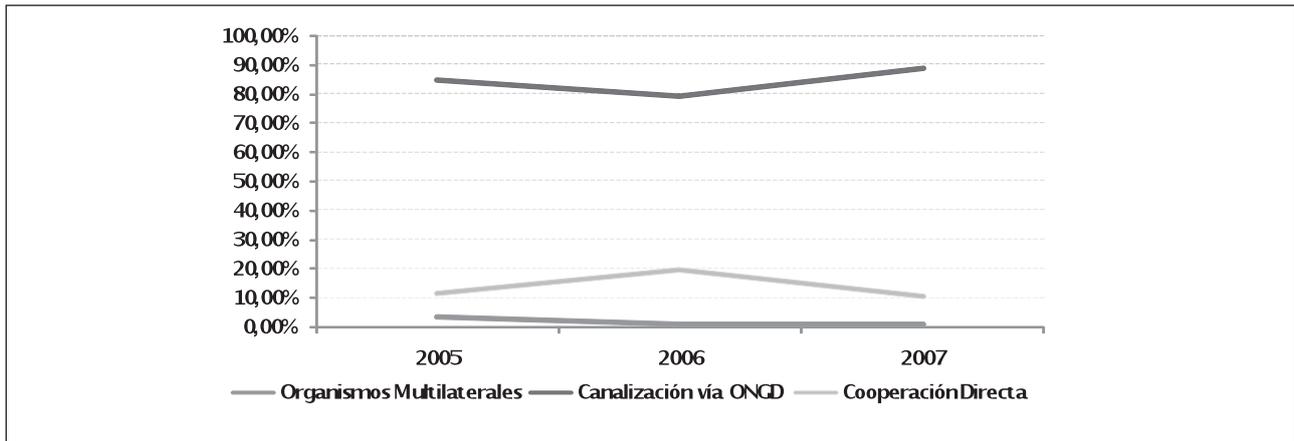
Infraestructuras Sociales (12,29%) y de las acciones relativas a *Gobierno y Sociedad Civil* (11,21%). Tras ellos, la *Salud*, a la que se destinó el 9,39% de la AOD distribuíble, el *Abastecimiento y Depuración de Agua* (3,37%) y los *Programas de Población y Salud Reproductiva* (1,77%) completan el conjunto de las Infraestructuras y Servicios Sociales a las que la cooperación madrileña dedicó preferentemente su atención.

En cuanto a las modalidades de ejecución a las que ha recurrido la cooperación madrileña, cabe señalar que las administraciones públicas madrileñas han canalizado su ayuda preferentemente a través de ONGD, que gestionaron el 85,13% de la AOD madrileña en 2005, el 79,36% en 2006 y el 89,02% en 2007 (gráfico 15). La cooperación directa ocupa un espacio más reducido en la gestión de la ayuda madrileña: en 2005 el 11,46% de

Gráfico 14. Distribución sectorial de la cooperación madrileña, 2005-2007 (%AOD bilateral distribuíble)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

Gráfico 15. Distribución de la AOD madrileña por modalidad de ejecución, 2005-2007 (% AOD total)

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimientos PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

los recursos madrileños de AOD fueron ejecutadas directamente por las administraciones públicas madrileñas; en 2006 fue el 19,83% de la AOD; mientras en 2007 la cooperación directa supuso un 10,28% del total de la cooperación madrileña.

Como se tratará más adelante, los rasgos de este modelo que caracteriza a la cooperación madrileña, asentada en una excesiva dispersión y fragmentación de su AOD, y configurada en buena parte por un esquema de financiación inducido por la demanda (*demand-driven*), conlleva importantes consecuencias en relación a la limitación de su eficacia y carácter estratégico.

3.2. Análisis por actores

A continuación se desarrolla un análisis de la AOD de algunos de los principales actores públicos de la cooperación madrileña. En este análisis se abordan tanto los aspectos cualitativos vinculados con el marco institucional y la concepción doctrinal de la cooperación para el desarrollo, como los aspectos cuantitativos relacionados con la evolución y la orientación de la AOD.

3.2.1. Comunidad de Madrid

Marco institucional y normativo

Desde que diera sus primeros pasos en los años ochenta, la cooperación al desarrollo ejecutada por la Comunidad de Madrid se ha ido dotando, de manera progresiva, de un conjunto de normas e instituciones que han configurado el marco en el que dicha cooperación actualmente se desarrolla. A exponer este marco institucional y normativo de referencia para la cooperación madrileña, así como a presentar una radiografía de los actores más relevantes que concurren en la misma, se dedica este apartado.

Atendiendo al marco estatal en el que la cooperación madrileña se inscribe, cabe señalar que la *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional al Desarrollo* (LCID), dedica la Sección II de su Capítulo III a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Así, en su artículo 20, se afirma el papel que a estos actores de la cooperación descentralizada, entre los que se encuentra la Comunidad de Madrid, les corresponde como “expresión solidaria de sus respectivas sociedades”, en el seno de la cooperación española.

Menos de un año después de la aprobación de este texto legal, entraba en vigor la *Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid* (LCDCM), constituyéndose como la primera ley de cooperación de ámbito autonómico. La LCDCM, asumiendo los principios, objetivos y prioridades señaladas en la LCID, se configura como el marco jurídico regulador de la cooperación al desarrollo realizada por la Comunidad de Madrid y sitúa la erradicación de la pobreza como objetivo último de sus actuaciones. Además, en lo relativo a la adecuada planificación de la cooperación madrileña, la LCDCM establece que la política de cooperación al desarrollo se articulará a través de Planes Generales –que serán cuatrienales y deberán ser aprobados por la Asamblea de Madrid y a propuesta del Gobierno regional–, y de Planes Anuales, que, aprobados por el Gobierno regional a propuesta de la Consejería competente y previo informe del Consejo de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid, se encargarán de desarrollar los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan General vigente.

Dentro de este marco normativo e institucional, será la *Consejería de Inmigración y Cooperación*, constituida con tal nombre el 20 de junio de 2007, quien, a través de su Dirección de Cooperación para el Desarrollo, se encargue de dirigir y ejecutar la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid. Entre sus competencias específicas, la LCDCM atribuye a la Dirección de Cooperación para el Desarrollo las relativas a la elaboración de los Planes Generales y los Planes Anuales, la gestión y coordinación de las acciones que en materia de cooperación al desarrollo lleve a cabo la Comunidad de Madrid, la aprobación de las ayudas humanitaria y de emergencia, y la evaluación del conjunto de la cooperación al desarrollo realizada por la Comunidad de Madrid.

También adscrita a la Consejería de Inmigración y Cooperación, pero constituida como un organismo administrativo autónomo competente en materia de inmigración y cooperación al desarrollo, se encuentra la *Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación* que, creada en diciembre de 2005, tiene como objetivo básico “gestionar la ejecución de planes, programas y acciones que se deriven de la política del Gobierno de la Comunidad de Madrid”. En este sentido, y como se refleja en el preámbulo de la Ley 4/2005 que crea dicha agencia, se establece de forma explícita la vinculación entre las políticas de cooperación al desarrollo y las de inmigración, considerándose “imprescindible que exista un planteamiento conjunto de ambas políticas públicas”. Este hecho, no obstante, ha de ponerse en relación con el giro doctrinal experimentado por la Comunidad de Madrid en los últimos años y su posicionamiento político en favor de vincular las agendas de cooperación e inmigración, aspecto que será tratado posteriormente con mayor detalle. Entre las funciones asignadas a la agencia, se encuentran las de preparar, en coordinación con las Consejerías competentes, los programas y actuaciones de la Comunidad de Madrid en todo lo relativo a Inmigración y Cooperación al Desarrollo, la elaboración de propuestas en estos ámbitos, la difusión de informes y seguimiento estadístico, así como la interlocución con las ONG y el resto de actores que trabajen en este campo.

Por su parte, el *Consejo de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid*, es creado en diciembre de 1997 como órgano colegiado de consulta y participación externa en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Adscrito a la Consejería de Inmigración y Cooperación, el Consejo de Cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid tiene entre sus funciones las de asesorar la política de desarrollo madrileña,

informar sobre textos relativos a cooperación al desarrollo, así como formular informes, emitir dictámenes y realizar propuestas y recomendaciones en el ámbito de la cooperación. En cuanto a su composición, el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid está integrado por un Presidente, un Vicepresidente y 19 vocales. Dentro de éstos, la Administración de la Comunidad de Madrid y la Asamblea de Madrid están representadas por cuatro vocales cada una, el Ayuntamiento de Madrid tiene un representante, la Federación de Municipios de Madrid tiene también un representante, las ONGD cuentan con cinco representantes a propuesta de la FONGDCAM, mientras las organizaciones sindicales y empresariales cuentan con dos representantes cada una. Junto a ello, se contempla la posibilidad de que el Pleno nombre a dos expertos, uno a propuesta de los vocales de la Administración de la Comunidad de Madrid y otro a propuesta de los vocales de las ONGD, que contarían con voz pero no con voto.

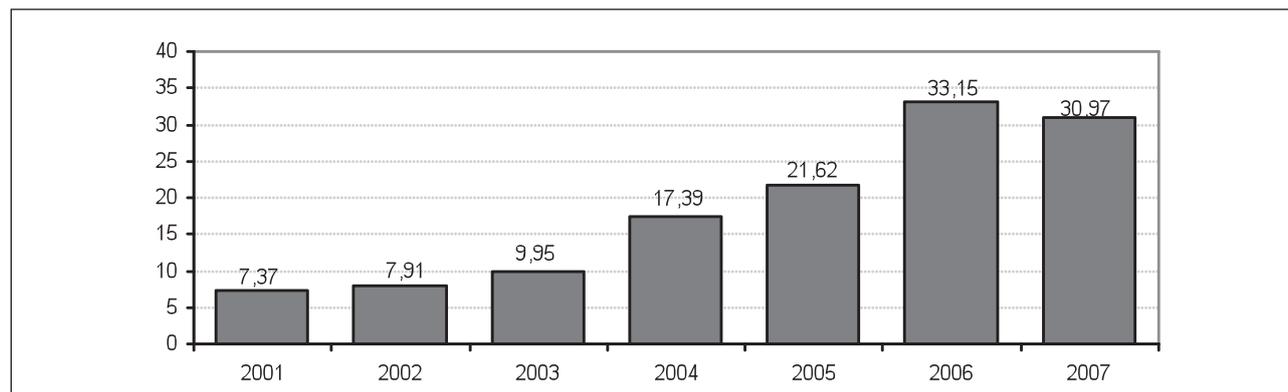
Con el fin de coordinar y canalizar la colaboración entre las diversas Administraciones Públicas que, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, llevan a cabo políticas de cooperación al desarrollo, la LCDCM de 1999 creó la *Comisión Regional de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid*. Regulada por el decreto 107/2000, de 1 de junio, este órgano, adscrito a la Consejería de Inmigración y Cooperación, debe asegurar una información permanente entre la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos, debatir la programación de la cooperación de las Administraciones Públicas madrileñas y planificar e impulsar acciones conjuntas entre ellas. Para ello, la Comisión Regional de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid se compone de 23 miembros: un Presidente y un Vicepresidente Primero, que serán, respectivamente, el Consejero y el Viceconsejero de la administración competente

en materia de desarrollo, un Vicepresidente Segundo, que será un representante electo de la Federación de Municipios de Madrid y 20 vocales. De éstas, 15 recaen en representación de los diversos Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, a propuesta de la Federación de Municipios de Madrid y con una representación permanente del Ayuntamiento de Madrid, otros cuatro vocales representan a la Comunidad de Madrid y las ONGD se encuentran representadas por un vocal. Además, con voz pero sin voto, participa la persona responsable de la Sección de Cooperación al Desarrollo de la Federación de Municipios de Madrid y la Secretaria de la Comisión Regional de Cooperación para el Desarrollo.

Evolución de la AOD de la Comunidad de Madrid

Como ya se señaló, la Comunidad de Madrid es una de las comunidades autónomas que mayores recursos destinan a cooperación al desarrollo en términos absolutos, erigiéndose en uno de los principales actores financieros de la cooperación descentralizada española. No obstante, como se verá más adelante, el esfuerzo realizado por la Comunidad de Madrid en AOD es notablemente menor —tan sólo el 0,17% de su presupuesto consolidado en 2007—, situándose sólo por delante de Aragón, Murcia, Castilla y León y Galicia.

La cooperación de la Comunidad de Madrid ha experimentado un importante crecimiento en términos absolutos en lo que va de década, casi quintuplicándose en apenas seis años. De esta manera, si en 2001 los recursos destinados a cooperación se situaban en los 7,37 millones de euros, en 2006 ya destinaba 33,15 millones de euros de su presupuesto a AOD (gráfico 16). Esta evolución, que ha llevado a la Comunidad de

Gráfico 16. Evolución de la AOD de la Comunidad de Madrid, 2001-2007 (en millones de euros)

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2001-2007)

Madrid a consolidarse como uno de los principales donantes autonómicos en términos absolutos, se ha visto frenada al reducirse en un 6,57% el monto de recursos destinados a cooperación al desarrollo en 2007 —siendo el único ente autonómico que ha reducido su cuantía de AOD en este año— y situándose en los 30,97 millones de euros²¹. Esta evolución se explica, asimismo, por el punto de partida de la AOD de la Comunidad de Madrid que, a principios de la década actual, se situaba en niveles muy bajos, representando menos del 0,1% de su presupuesto, y muy por debajo de las Comunidades Autónomas con mayor volumen de AOD. En todo caso, como se verá, este incremento en términos absolutos no ha corregido el bajo esfuerzo relativo realizado por la Comunidad de Madrid en materia de AOD.

En cualquier caso, pese al descenso señalado de 2007, la Comunidad de Madrid ocupa un lugar destacado entre las comunidades autónomas que mayores recursos han destinado a cooperación al desarrollo en términos absolutos durante este ejercicio, situándose en el cuarto lugar por detrás

de Andalucía, Cataluña y Castilla-La Mancha, principales donantes autonómicos en ese orden en el año 2007. Mientras, si se calculan los recursos medios anuales destinados a cooperación por parte de las diversas comunidades autónomas durante los años 2001-2007, la Comunidad de Madrid desciende dos puestos apareciendo, en ese caso, como la sexta comunidad que más fondos ha destinado a AOD, por detrás de Andalucía, Cataluña, País Vasco, Castilla-La Mancha y Valencia (tabla 1).

De cualquier modo, si bien estas cifras sitúan a la Comunidad de Madrid como un actor de ineludible referencia dentro de la cooperación autonómica por su peso financiero, cabe hacer tres precisiones sobre su evolución reciente. En primer lugar, como se advirtió más arriba, el descenso experimentado por la AOD de la Comunidad de Madrid en 2007 ha supuesto un fuerte caída —del 10,23% al 7,95%— en su peso relativo dentro de la cooperación autonómica. En segundo lugar, aunque la Comunidad de Madrid ha destinado mayores recursos a cooperación al desarrollo durante

²¹ Cabe indicar, no obstante, que desde la Comunidad de Madrid se señala que este descenso no responde a una reducción real de los recursos destinados a AOD —que por el contrario se habrían incrementado, según sus responsables—, sino a factores de tipo técnico y contable.

Tabla 1. Recursos de AOD destinados por las Comunidades Autónomas españolas 2001-2007 (en euros)

CC.AA.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio 2001-2007
Andalucía	16.169.667	22.427.945	25.816.735	32.615.275	37.937.899	53.034.861	81.798.541	38.542.989
Catuña	15.947.884	23.265.158	26.729.423	31.357.699	44.102.616	56.921.600	57.768.931	36.584.759
País Vasco	20.443.794	27.267.887	28.456.190	28.450.423	31.038.371	28.626.952	29.379.900	27.380.502
Castilla-La mancha	6.697.315	17.163.483	27.473.273	27.206.542	30.567.848	34.817.513	36.218.580	25.739.222
Valencia	7.714.361,83	19.600.831	15.272.608	21.492.526	21.641.553	25.462.295	30.629.358	20.259.076
Madrid	7.371.552	7.913.950	9.957.787	17.392.384	21.627.261	33.150.446	30.973.098	18.340.825
Navarra	11.441.041	11.508.975	13.343.057	16.728.644	16.643.187	16.540.843	19.017.170	15.031.845
Baleares	6.094.303	7.572.001	9.703.703	8.130.417	11.625.875	14.047.932	16.414.377	10.512.658
Asturias	4.539.114	4.529.936	5.400.618	6.799.980	8.723.940	11.477.261	12.938.623	7.772.782
Castilla y León	3.998.628	4.686.110	3.827.738	4.781.873	8.931.840	11.691.192	13.114.683	7.290.295
Canarias	2.836.243	5.811.386	6.809.406	4.476.289	4.874.651	7.999.941	17.118.637	7.133.936
Extremadura	4.708.254	5.467.083	6.494.733	4.860.227	6.050.774	5.868.839	9.897.984	6.192558
Galicia	2.836.141	4.602.252	4.906.807	5.627.134	6.597.546	5.875.976	10.703.097	5.878.422
Aragón	4.407.482	4.949.169	4.513.115	5.320.316	5.724.384	6.132.286	8.008.170	5.579.275
Cantabria	903.178	1.579.352	2.522.270	3.405.067	4.805.103	5.115.660	5.469.245	3.399.982
Murcia	1.205.211	2.490.332	1.818.122	2.630.131	2.793.299	4.230.278	5.121.037	2.898.383
La Rioja	1.399.145	1.445.576	1.902.018	1.992.118	2.436.504	2.914.337	4.436.818	2.360.931
Total	118.064.312	172.281.426	194.947.603	221.267.046	266.152.651	323.908.212	389.668.519	240.898.536

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2001-2007)

los últimos años, ha estado sometida a fuertes oscilaciones, presentando una volatilidad muy alta en su AOD sin responder a un esfuerzo constante y progresivo (gráfico 17).

Así, la tasa de variación de la AOD de la Comunidad de Madrid indica que si el incremento fue exponencial hasta alcanzar el 74,66% en 2004, este incremento se redujo al 24,35% en 2005, subiendo de nuevo al 53,30% en 2006 para, como ya se ha señalado, alcanzar cifras negativas en 2007.

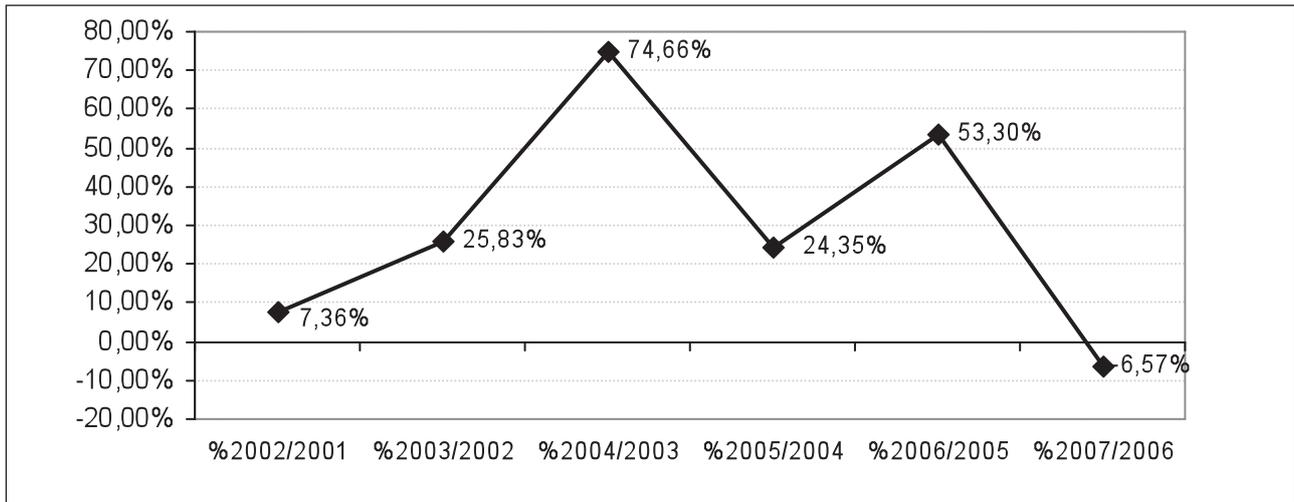
Y, en tercer lugar, como se indicó, junto a la pérdida de peso en el conjunto de la cooperación autonómica y la alta volatilidad de los recursos destinados, cabe señalar que su esfuerzo en términos relativos ha sido menor. Si en términos absolutos la Comunidad de Madrid se sitúa entre los

principales donantes descentralizados, su puesto en el ranking desciende ostensiblemente al ponerlo en relación con el presupuesto que maneja cada comunidad autónoma. Así, entre 2002 y 2006 la AOD de la Comunidad de Madrid osciló entre el 0,08% y el 0,20% de su presupuesto consolidado, cayendo al 0,17% en 2007 (gráfico 18).

Se trata de un esfuerzo que ha estado constantemente por debajo del promedio del esfuerzo realizado por el conjunto de las CC AA y que se manifiesta como uno de los principales desafíos al que se enfrenta la cooperación de la Comunidad de Madrid (gráfico 19).

Atendiendo al último dato disponible, la Comunidad de Madrid se sitúa en 2007 como la decimotercera comunidad autónoma en cuanto a su esfuerzo financiero, tan sólo por encima de

Gráfico 17. Tasa de variación anual de la AOD de la Comunidad de Madrid, 2002-2007



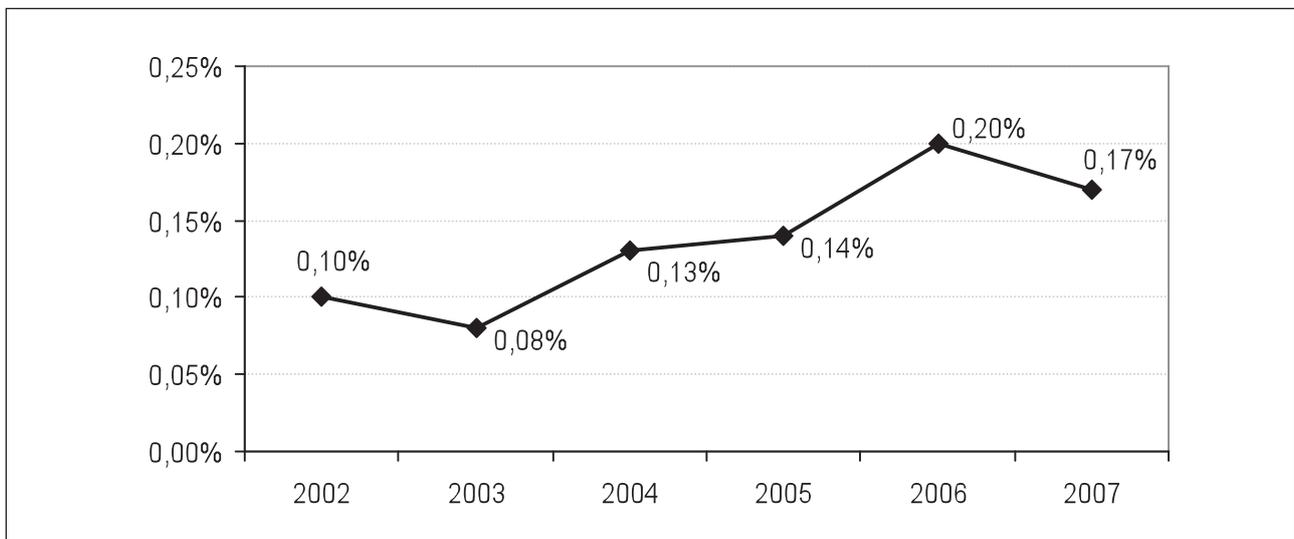
Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2002-2007)

Aragón, Castilla y León, Murcia y Galicia, que destinaron porcentajes menores. Cabe señalar, además, que la baja ubicación de la Comunidad de Madrid en el ranking de esfuerzo financiero para 2007 no responde al descenso experimenta-

do por sus recursos para este año, sino que se mantiene en esa misma posición si se hace un cálculo promedio del período 2002-2007 (tabla 2).

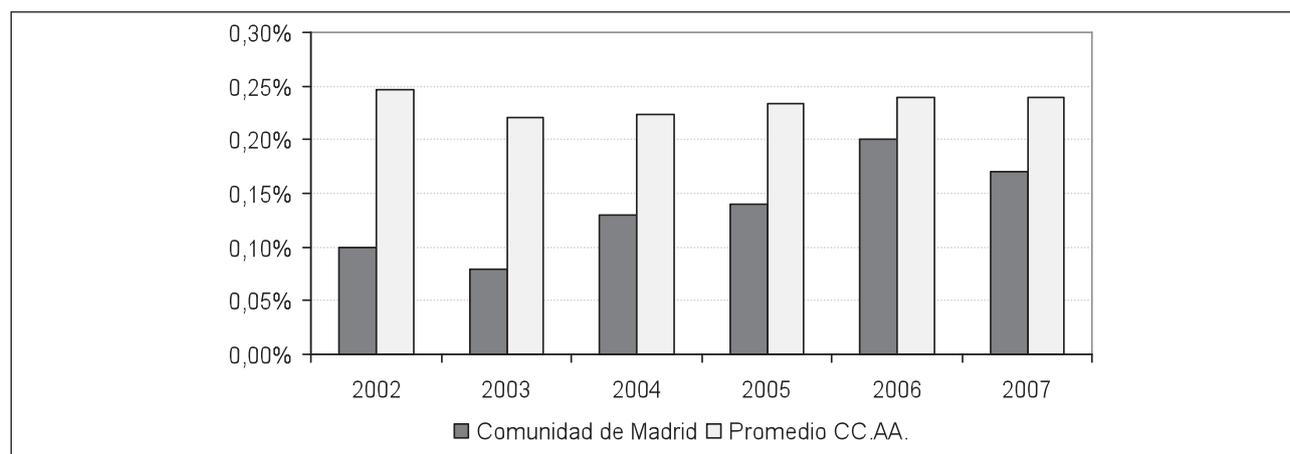
Y algo similar ocurre si la ayuda destinada se pone en relación con la población de cada comu-

Gráfico 18. Evolución del esfuerzo financiero en AOD de la Comunidad de Madrid, 2002-2007 (% AOD/presupuesto)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2002-2007)

Gráfico 19. Esfuerzo realizado por la Comunidad de Madrid y las Comunidades Autónomas españolas, 2002-2007 (% AOD/presupuesto)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2002-2007)

unidad autónoma. Si se atiende a los euros per cápita dirigidos a AOD en cada una de ellas, la Comunidad de Madrid —donde se destinó de

media 5,12 euros por habitante en 2007— se sitúa en decimoquinta posición, tan sólo por delante de Galicia y Murcia. Posición que aumen-

Tabla 2. Peso de la AOD sobre el presupuesto de las Comunidades Autónomas españolas, 2001-2007 (% AOD/presupuesto)

CC.AA.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio 2002-2007
Baleares	0,71%	0,54%	0,44%	0,44%	0,52%	0,57%	0,54%
Navarra	0,49%	0,56%	0,60%	0,53%	0,49%	0,49%	0,53%
Castilla-La Mancha	0,43%	0,47%	0,43%	0,45%	0,47%	0,44%	0,45%
País Vasco	0,46%	0,46%	0,43%	0,44%	0,37%	0,34%	0,42%
La Rioja	0,27%	0,23%	0,22%	0,25%	0,26%	0,36%	0,27%
Asturias	0,23%	0,18%	0,22%	0,26%	0,31%	0,33%	0,26%
C. Valenciana	0,23%	0,17%	0,22%	0,20%	0,21%	0,23%	0,21%
Cantabria	0,15%	0,16%	0,19%	0,26%	0,25%	0,25%	0,21%
Cataluña	0,15%	0,16%	0,19%	0,20%	0,23%	0,21%	0,19%
Andalucía	0,12%	0,12%	0,15%	0,16%	0,19%	0,28%	0,17%
Extremadura	0,22%	0,18%	0,13%	0,15%	0,13%	0,20%	0,17%
Aragón	0,20%	0,12%	0,14%	0,14%	0,13%	0,16%	0,15%
Canarias	0,14%	0,15%	0,09%	0,09%	0,13%	0,26%	0,14%
Madrid	0,10%	0,08%	0,13%	0,14%	0,20%	0,17%	0,14%
Murcia	0,15%	0,07%	0,09%	0,08%	0,12%	0,12%	0,11%
Castilla y León	0,09%	0,05%	0,06%	0,10%	0,13%	0,14%	0,10%
Galicia	0,06%	0,06%	0,07%	0,07%	0,06%	0,10%	0,07%
Promedio CC.AA.	0,25%	0,22%	0,22%	0,23%	0,24%	0,24%	0,23%

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2002-2007)

**Tabla 2. AOD per cápita de las Comunidades Autónomas españolas, 2001-2007
(euros AOD/habitante)**

CC.AA.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio 2002-2007
Navarra	20,2	23,08	28,61	28,04	27,87	31,9	26,62
Castilla-La Mancha	9,63	15,13	14,72	16,15	18,38	18,77	15,46
País Vasco	12,93	13,47	12,5	14,61	13,47	13,83	13,47
Baleares	8,26	10,24	8,51	11,85	14,29	16,18	11,56
La Rioja	5,13	6,62	6,79	8,09	9,68	14,49	8,47
Asturias	4,22	5,02	6,33	8,1	10,66	12,23	7,76
Cantabria	2,91	4,59	6,14	8,55	9,1	9,7	6,83
Extremadura	5,09	6,05	4,52	5,58	5,41	9,21	5,98
Cataluña	3,57	3,99	4,6	6,3	8,14	8,15	5,79
Andalucía	3	3,99	4,24	4,83	6,76	10,33	5,43
Valencia	4,53	3,42	4,73	4,61	5,43	6,44	4,86
Aragón	4,06	3,67	4,26	4,51	4,83	6,28	4,60
Canarias	3,15	3,59	2,34	2,48	4,06	8,9	4,09
Madrid	1,43	1,74	3	3,63	5,56	5,12	3,41
Castilla y León	1,89	1,54	1,92	3,56	4,66	5,28	3,14
Murcia	2,03	1,43	2,03	2,09	3,17	3,74	2,42
Galicia	1,68	1,78	2,05	2,39	2,13	3,93	2,33
Promedio	5,51	6,40	6,90	7,96	9,04	8,76	7,43

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2002-2007)

ta un lugar, adelantando también a Castilla y León, si se considera el promedio para el período 2002-2007 (tabla 3).

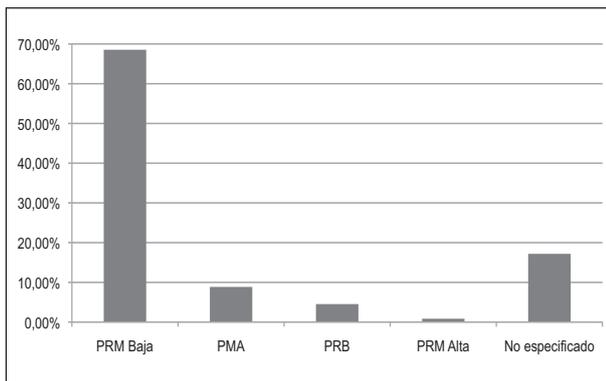
En resumen, la Comunidad de Madrid es un actor de ineludible referencia dentro de la cooperación descentralizada española, destacando como uno de los principales donantes de ámbito autonómico, y habiendo experimentado un importante crecimiento de su AOD en los últimos años. Sin embargo, los importantes desembolsos financieros que han consolidado a la Comunidad de Madrid como uno de los principales donantes autonómicos, vienen acompañados de determinados rasgos que conviene señalar. En este sentido, aquí se ha aludido a tres de ellos: la pérdida de peso financiero de la AOD de la Comunidad de Madrid en el conjunto de la cooperación autonómica; la alta volatilidad de los flujos destinados por la Comunidad de Madrid a cooperación al

desarrollo; y el tibio esfuerzo financiero realizado por la Comunidad de Madrid en términos relativos, donde, tanto en relación al presupuesto manejado como a su población, viene ocupando los últimos lugares en el conjunto de las comunidades autónomas.

Distribución geográfica y sectorial de la AOD de la Comunidad de Madrid

Como es lógico esperar, en función del peso que en ella supone, las pautas de asignación geográfica y sectorial de la AOD de la Comunidad de Madrid está en estrecha sintonía con la expuesta anteriormente para el conjunto de la cooperación madrileña. Atendiendo a los datos disponibles para el último trienio (2005-2007), más de dos tercios de la AOD de la Comunidad de Madrid se dirige al grupo de Países de Renta Media y, de

Gráfico 20. Distribución de la AOD de la Comunidad de Madrid por nivel de renta, 2005-2007 (% AOD total)



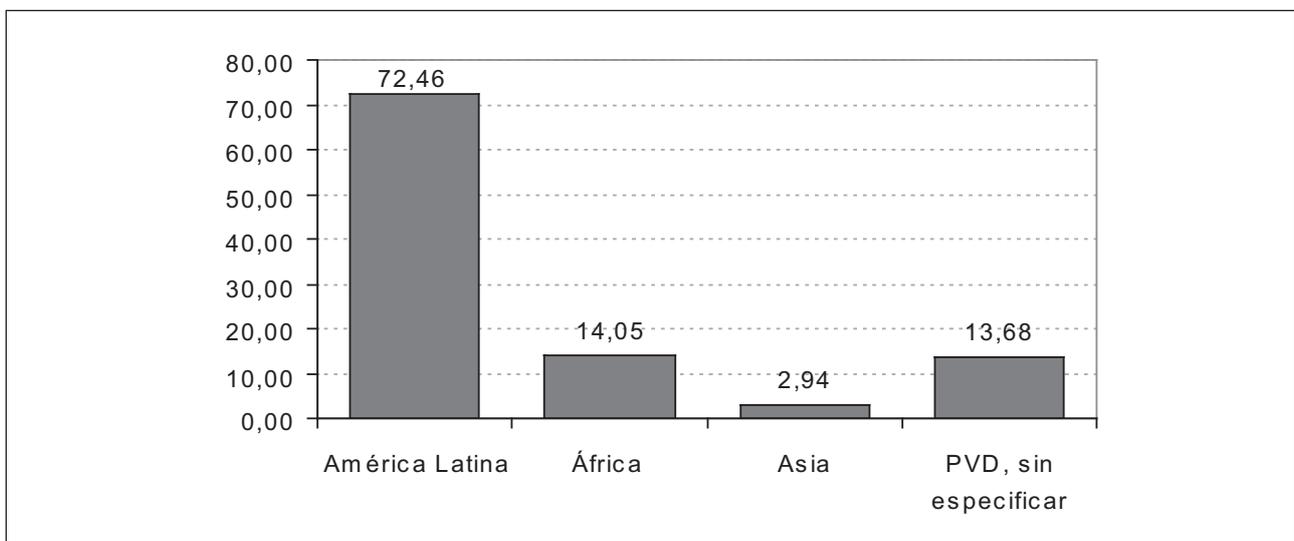
Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2002-2007)

manera más concreta, al subgrupo de Países de Renta Media Baja (PRM-B), que aglutina el 68,51% del total de AOD, frente al subgrupo de Países de Renta Media Alta (PRM-A), que apenas reciben recursos (0,79%) de la cooperación autonómica madrileña (gráfico 20). Los Países Menos Adelantados (PMA) son receptores de menos de

la décima parte de la ayuda de la Comunidad, situándose en 8,94% del total de su AOD, mientras los Países de Renta Baja (PRB) acaparan el 5,12% de los recursos autonómicos madrileños.

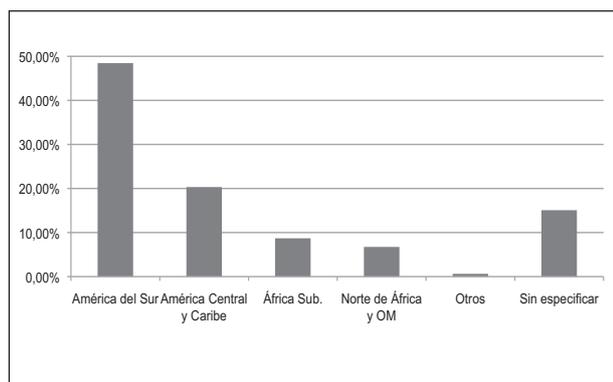
Esta distribución de la AOD de la Comunidad de Madrid en relación al nivel de renta de los países socios, atribuye, pues, un fuerte peso a los PRM-B, que se explica en buena medida por el protagonismo que los países latinoamericanos —en su mayoría de renta media—, han adquirido en la cooperación autonómica de Madrid. De esta manera, si se atiende a la distribución geográfica de la cooperación de la Comunidad de Madrid (gráfico 21), puede observarse que América Latina fue la región que más AOD recibió de la Comunidad de Madrid durante el período 2004-2007, con 72,46 millones de euros. Esta cifra sitúa a América Latina muy por encima del resto de regiones en cuanto a AOD destinada, como es el caso de África y Asia, que recibieron 14,05 y 2,94 millones de euros respectivamente durante dicho periodo.

Gráfico 21. Distribución geográfica de la AOD de la Comunidad de Madrid, 2004-2007 (en millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2004-2007)

Gráfico 22. Distribución regional de la AOD de la Comunidad de Madrid, 2004-2007 (% AOD bilateral)



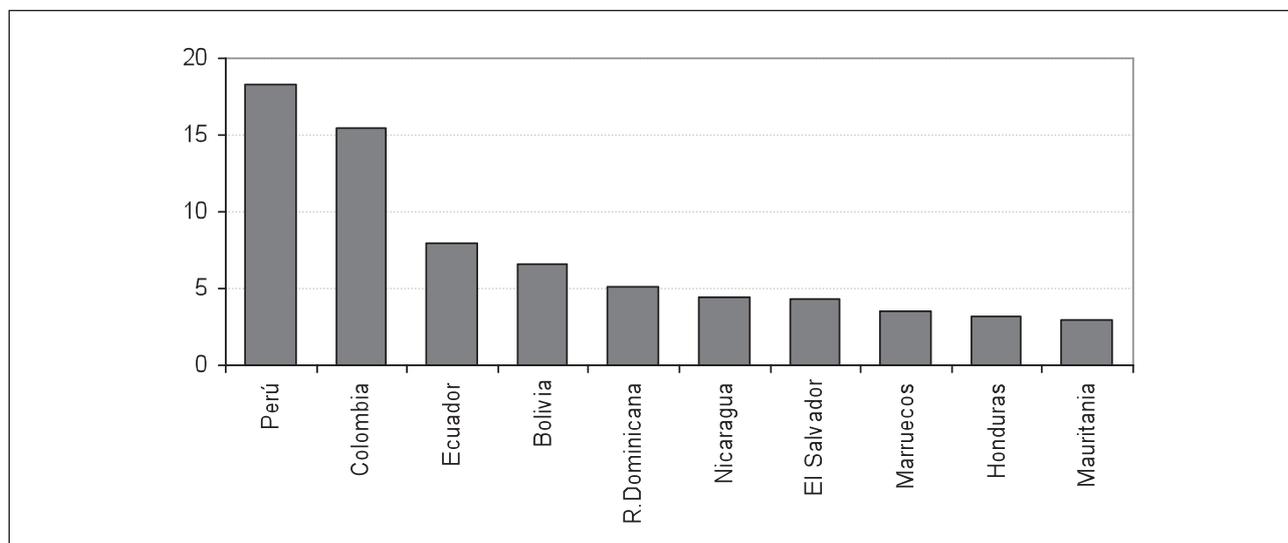
Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2004-2007)

Estos datos arrojan que América Latina ha recibido más de dos terceras partes del total de AOD de la Comunidad de Madrid durante los años 2004-2007 (gráfico 22). En concreto, América del Sur se configura como el área prioritaria de la cooperación autonómica madrileña, habiendo sido destinataria de casi la mitad (48,46%) de su

AOD. Ya lejos de las cifras alcanzadas por América del Sur, aparecen América Central y Caribe (20,34%), África Subsahariana (8,71%) y Norte de África y Oriente Medio (6,75%).

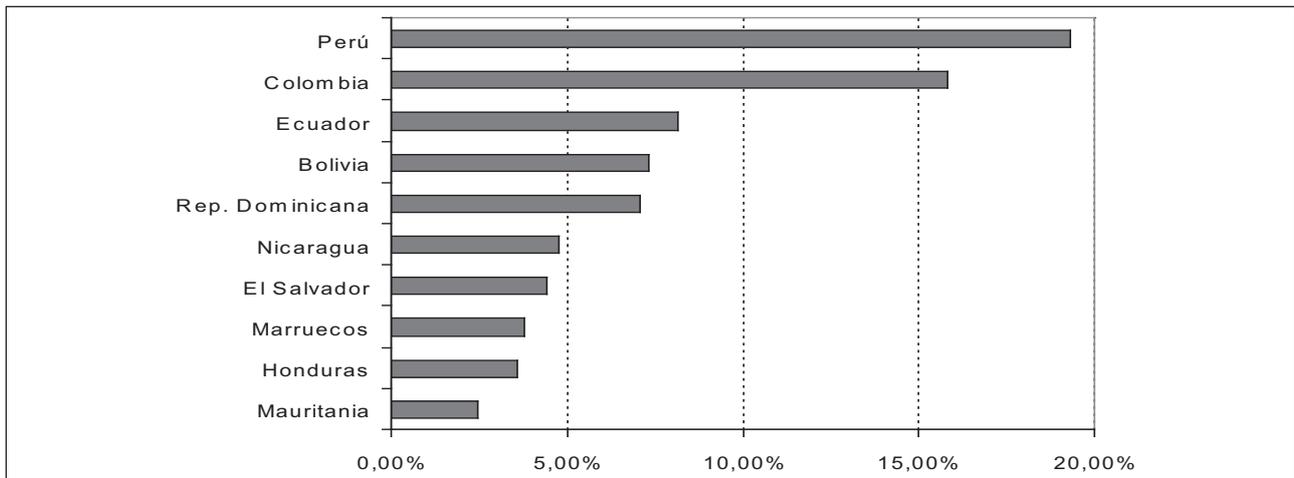
En cuanto a los principales países receptores de la cooperación de la Comunidad de Madrid, si se atiende al último cuatrienio (2004-2007), puede apreciarse que, en consonancia con lo que se viene señalando, entre los 10 primeros receptores de la AOD autonómica madrileña figuran ocho países latinoamericanos (Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador y Honduras) y dos norteafricanos (Marruecos y Mauritania) (gráfico 23). Perú (18,25 millones de euros) y Colombia (15,48 millones de euros) destacan como los principales socios receptores de la cooperación de la Comunidad de Madrid para dicho periodo, seguidos ya de lejos por Ecuador (7,93 millones de euros), Bolivia (6,54 millones de euros) y República Dominicana (5,17 millones de euros).

Gráfico 23. Distribución geográfica de la AOD de la Comunidad de Madrid, 2004-2007 (en millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2004-2007)

Gráfico 24. Principales países receptores de la AOD de la Comunidad de Madrid, 2004-2007 (% AOD bilateral)



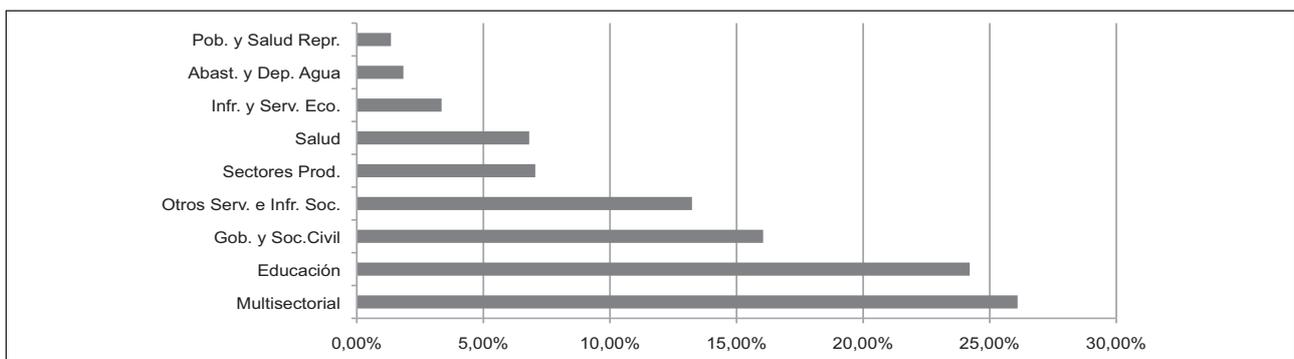
Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2004-2007)

En este sentido, cabe señalar que, para este mismo período, la distribución geográfica de la ayuda autonómica madrileña da por resultado que Perú (19,32%), Colombia (15,80%), Ecuador (8,14%) y Bolivia (7,31%) por sí solos hayan recibido más de la mitad del total de la AOD de la Comunidad de Madrid (gráfico 24).

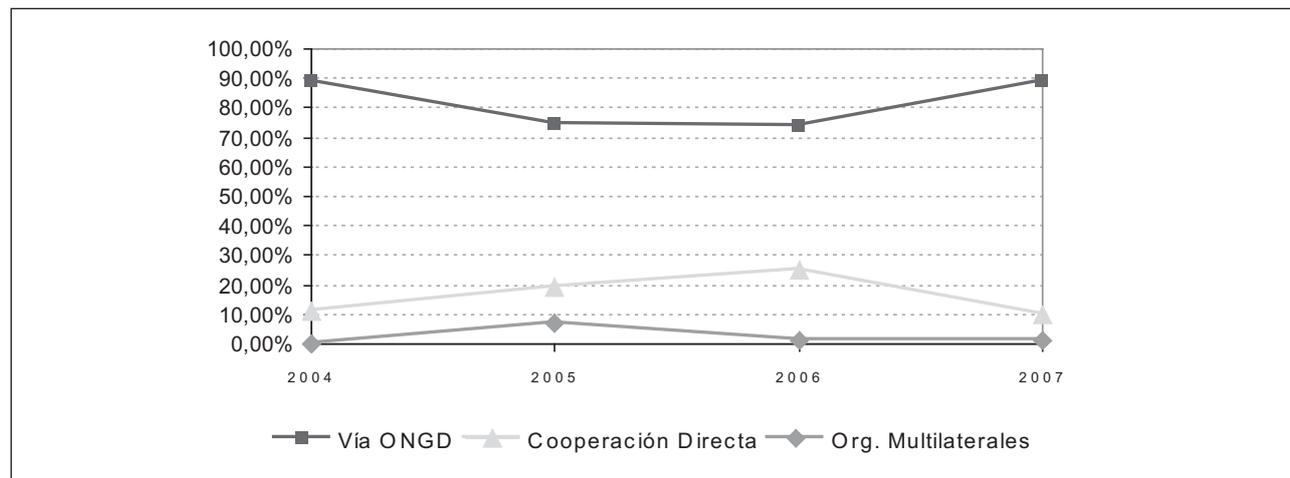
En cuanto a la distribución sectorial de la ayuda, y también computando el período 2004-2007, la mayor parte de la cooperación distribuible por sectores de la Comunidad de Madrid se dirigió al sector

de *Infraestructuras y Servicios Sociales* (63,50%). El resto de la AOD se distribuyó entre acciones de tipo *Multisectorial* (26,10%), *Sectores Productivos* (7,05%) e *Infraestructura y Servicios Económicos* (3,35%). Centrándonos en los sectores que componen la partida de *Infraestructura y Servicios Sociales*, la *Educación* (24,21%) aparece como el ámbito preferente, seguido de *Gobierno y Sociedad Civil* (16,05%), *Otros Servicios e Infraestructuras Sociales* (13,24%), *Salud* (6,81%), *Abastecimiento y Depuración de Agua* (1,84%) y *Población y Salud Reproductiva* (1,35%) (gráfico 25).

Gráfico 25. Distribución sectorial de la AOD de la Comunidad de Madrid, 2004-2007 (% AOD bilateral distribuible)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2004-2007)

Gráfico 26. Distribución de la AOD de la Comunidad de Madrid por modalidad de ejecución, 2004-2007 (% AOD total)

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2004-2007)

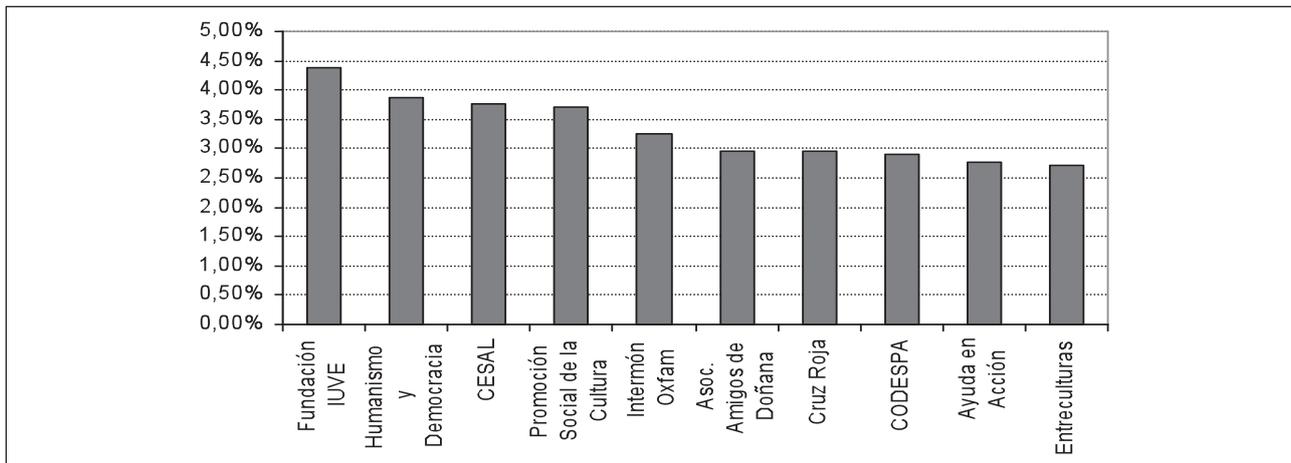
Instrumentos y modalidades de ejecución de la cooperación autonómica madrileña

En cuanto a los instrumentos utilizados por la Comunidad de Madrid a la hora de ejecutar su política de cooperación, la canalización vía ONGD se erige en la principal modalidad implementada (gráfico 26). A través de las ONGD se canalizaron el 88,88% de los recursos de AOD de la Comunidad de Madrid en 2007, mientras que el 9,83% se ejecutó directamente por la Comunidad de Madrid y apenas un 1,29% de la AOD se gestionó mediante los Organismos Multilaterales. Esta preferencia mostrada en 2007 por la cooperación vía ONGD frente a la cooperación directa ha sido la pauta habitual en la cooperación autonómica madrileña. Así, si se amplía el periodo de análisis al último cuatrienio (2004-2007), se refleja que las ONGD han canalizado el 81,45% de los recursos que la Comunidad de Madrid destina a AOD.

Por otra parte, existe una gran diversificación en la canalización vía ONGD de la cooperación de la Comunidad de Madrid. Durante el último trienio (2005-2007), más de 150 actores distintos han

participado en la cooperación autonómica madrileña ejecutando fondos procedentes de dicha administración. Entre estos, la *Fundación IUVE* fue la principal receptora de fondos, gestionando el 4,39% de la AOD de la Comunidad de Madrid. Junto a ella aparecen *Humanismo y Democracia* (3,87%), *CESAL* (3,76%), *Promoción Social de la Cultura* (3,70%) e *Intermón Oxfam* (3,26%), como principales receptoras de la AOD autonómica madrileña (gráfico 27).

Para el seguimiento a los proyectos gestionados por las ONGD, la Comunidad de Madrid cuenta con un técnico en cooperación destacado en los principales países hacia los que dirige su ayuda. Este hecho constituye una diferencia respecto al conjunto de los ayuntamientos —incluido el Ayuntamiento de Madrid— que no cuentan con personal en el terreno. El marcado carácter técnico del personal destacado por la Comunidad de Madrid, puede hacer posible un mejor seguimiento de los proyectos. Sin embargo, a juicio de diferentes observadores, también dificulta la necesaria visión estratégica de la cooperación de la Comunidad de Madrid en los países prioritarios,

Gráfico 27. Principales ONGD receptoras de la AOD de la Comunidad de Madrid, 2005-2007 (% AOD total)

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2004-2007)

que requeriría mayor implicación de esa figura en los procesos de toma de decisiones relacionadas con la armonización, la coordinación, y la planificación. Asimismo, según la opinión de las ONGD, en ocasiones estos técnicos carecen de un perfil adecuado y desempeñan un rol poco relevante.

No obstante, buena prueba de la existencia de la fuerte diversificación señalada, resulta el hecho de que la suma de las cuantías de las 10 principales ONGD receptoras de AOD de la Comunidad de Madrid no alcanza un tercio (31,83%) de los recursos totales, lo que ilustra dicha dispersión.

Como ya se advirtió anteriormente, y será tratado más adelante con mayor detalle, el mantenimiento por parte de la Administración de este esquema de cooperación, asentado en una excesiva dispersión de sus acciones de cooperación, es un rasgo fundamental del modelo de cooperación madrileño —y de los actores que en ella concurren, en este caso la Comunidad de Madrid—, que afecta seriamente al carácter estratégico de la misma, así como a su eficacia e impacto agregado.

3.2.2. El Ayuntamiento de Madrid

Marco normativo e institucional

Desde 1995 el Ayuntamiento de Madrid dispone de un Programa de Cooperación al Desarrollo, a través del que trata de contribuir a la erradicación de la pobreza mundial desde el ámbito madrileño. Con tal fin, la *Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado* —dentro del *Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales* del Ayuntamiento de Madrid—, establece ciclos cuatrienales de planificación, mediante la aprobación de un *Plan General de Cooperación*, habiéndose aprobado el perteneciente al periodo 2009-2012, que da continuidad al vigente durante los años 2005-2008.

El Plan General de Cooperación se erige así en el principal instrumento de planificación de la ayuda al desarrollo ofrecida por el Ayuntamiento de Madrid, fijando sus lineamientos, prioridades y objetivos estratégicos. En este sentido, cabe señalar también la elaboración de los Planes Estratégicos de Actuación (PEA), herramienta que, entre otros fines, pre-

tende que “los socios de la cooperación madrileña y el Ayuntamiento de Madrid puedan ir de la mano en su intervención conjunta en sectores y áreas, predeterminadas gracias a la participación e iniciativa de las contrapartes de los países prioritarios”. Así, a través de los PEA, el Ayuntamiento de Madrid dispone actualmente de “marcos temporales, geográficos y presupuestarios” —descendiendo en ocasiones hasta la identificación de localidades— para orientar sus acciones de desarrollo en Perú (2006-2009), Ecuador (2006-2009), Marruecos (2006-2009), Colombia (2007-2010), Bolivia (2007-2010) y África (2008-2011). En el proceso de elaboración de estos planes se consideran algunos aspectos relevantes que tratan de favorecer la coordinación con otros actores de la cooperación madrileña y española, tratando de incorporar directrices provenientes de la AECID y de la Comunidad de Madrid. No obstante, además de las prioridades de otros actores, en la elaboración de estos planes se tiene en consideración la realidad de la inmigración en la capital madrileña.

Por otra parte, con la finalidad de convertirse en un “órgano colegiado de consulta y participación externa en materia de cooperación al desarrollo”, se creó en 2005 el *Consejo de Cooperación al Desarrollo del Municipio de Madrid*. Este Consejo, entre cuyas funciones se encuentran las relativas al asesoramiento y coordinación de las acciones de cooperación ejecutadas en el ámbito madrileño, cuenta con un Pleno compuesto por dieciocho miembros, repartidos en una Presidencia ejercida por el titular del Área de Gobierno competente en la

materia, una Vicepresidencia ejercida por un representante de las entidades ciudadanas integrantes del Consejo y 16 vocales distribuidos del siguiente modo: tres representantes de la Administración del Ayuntamiento de Madrid; tres representantes de los grupos políticos representados en el Ayuntamiento; tres representantes de las ONG a propuesta de la FONGDCAM; un representante de la Comunidad de Madrid; un representante de la Federación Madrileña de Municipios; un representante por cada una de las dos organizaciones sindicales madrileñas más representativas; dos representantes de las organizaciones empresariales madrileñas más representativas; y un representante de otras entidades e instituciones con incidencia en el ámbito de la cooperación.

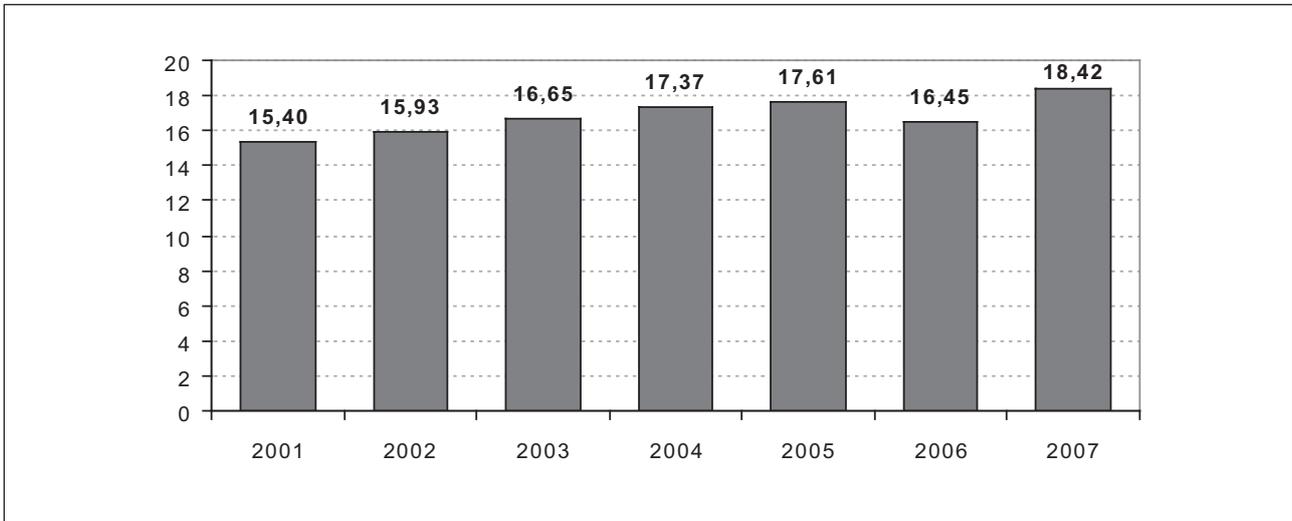
Todo ello, junto con el importante peso financiero de su ayuda al desarrollo, que en ocasiones ha superado la cuantía destinada por el gobierno autonómico, convierten al Ayuntamiento de Madrid en un actor de gran relevancia dentro de la cooperación madrileña.

Evolución de la AOD del Ayuntamiento de Madrid

El Ayuntamiento de Madrid es un actor de obligada referencia dentro de la cooperación madrileña, siendo el principal donante después de la Comunidad de Madrid en el periodo 2005-2007 —a quien superó en recursos destinados a AOD durante los años 2001-2004— y habiendo desembolsado 18,42 millones de euros en ayuda al desarrollo para el año 2007 (gráfico 28)²².

²² Las cifras de AOD del Ayuntamiento de Madrid para los años 2001-2002, basadas en los datos ofrecidos por el propio Ayuntamiento, no coinciden con las ofrecidas por el estudio de Freres, Ch. y Cabo, C. (2003). *Análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo en la Comunidad de Madrid*. FONGDCAM, Madrid, que descontaban la parte destinada al apoyo de la población inmigrante en el municipio de Madrid.

Gráfico 28. Evolución de la AOD del Ayuntamiento de Madrid, 2001-2007 (en millones de euros)

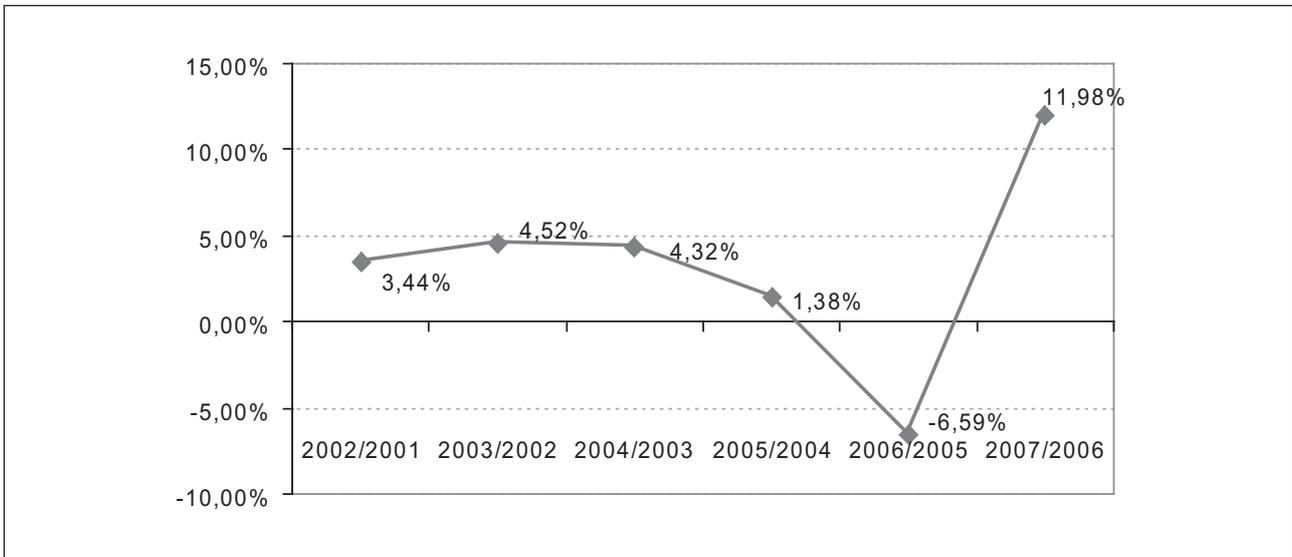


Fuente: elaboración propia a partir de Ayuntamiento de Madrid (2001-2004) y FEMP (2005-2007).

El Ayuntamiento de Madrid ha aumentado de forma suave su partida de AOD en los últimos años, -a excepción de 2006, que registró un descenso del 6,59% en el monto de su ayuda-

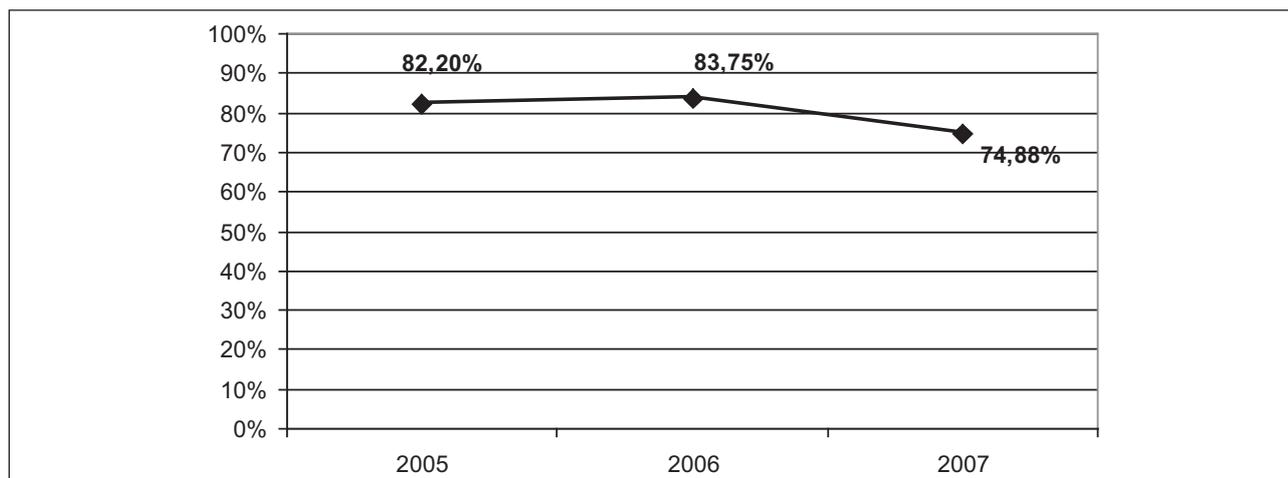
pasando de los 15,4 millones de euros que se destinaban en 2001, a los 18,42 millones de euros señalados para 2007, lo que supone una menor volatilidad y un comportamiento más estable (gráfico 29).

Gráfico 29. Tasa de variación anual de la AOD del Ayuntamiento de Madrid, 2002-2007



Fuente: elaboración propia a partir de Ayuntamiento de Madrid (2001-2004) y FEMP (2005-2007)

Gráfico 30. Peso de la AOD del Ayuntamiento de Madrid en el conjunto de los municipios madrileños, 2005-2007 (% AOD municipal total)

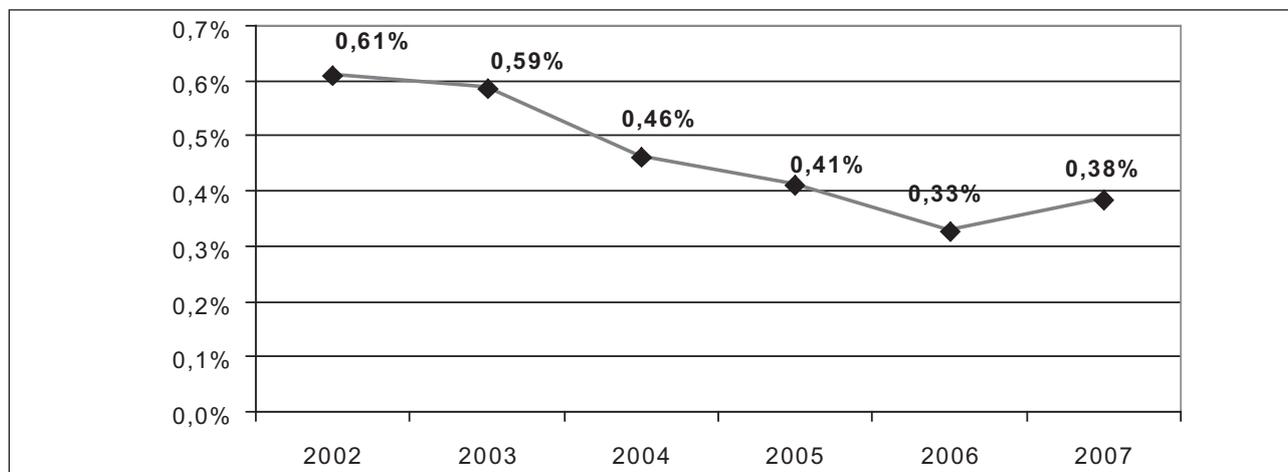


Fuente: elaboración propia a partir de Ayuntamiento de Madrid (2001-2004) y FEMP (2005-2007).

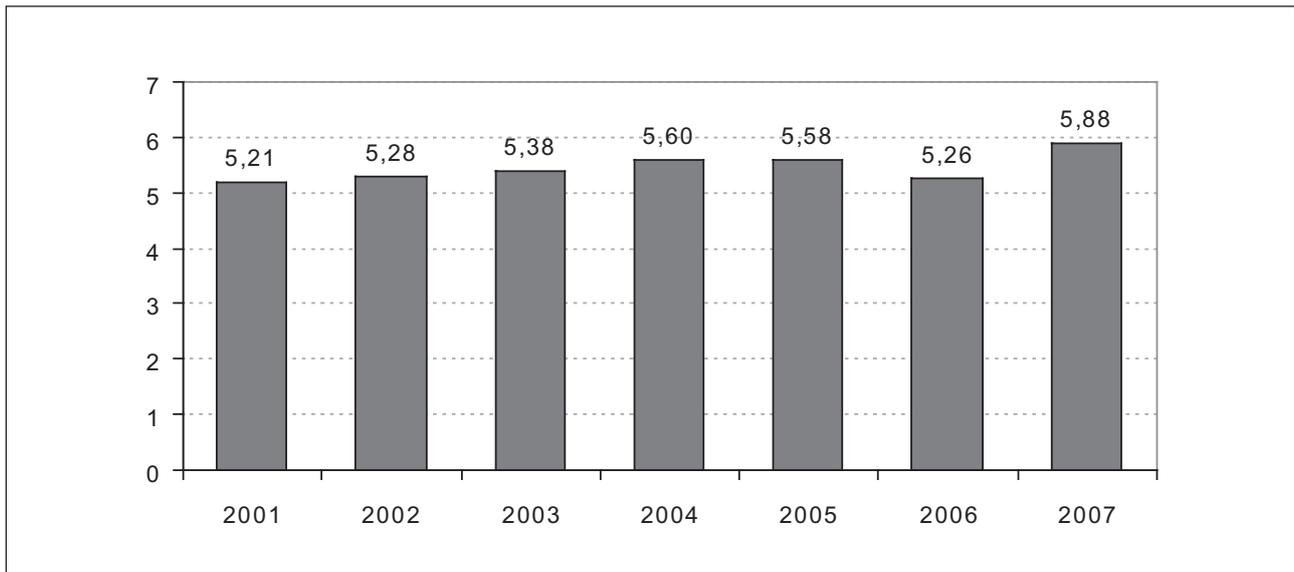
Estas cifras le otorgan un papel claramente destacado en el conjunto de la cooperación municipal madrileña. Así, teniendo en consideración el grueso de los ayuntamientos madrileños que llevan a cabo acciones de cooperación al desarrollo, la ayuda destinada por el Ayuntamiento de

Madrid ha significado cantidades superiores al 80% del total, cayendo, no obstante, al 74,88% en el ejercicio de 2007 (gráfico 30). La tendencia decreciente del peso de la AOD del Ayuntamiento de Madrid con respecto a la AOD del conjunto de los ayuntamientos madrileños se explica, no obs-

Gráfico 31. Evolución del esfuerzo financiero en AOD del Ayuntamiento de Madrid, 2002-2007 (% AOD/presupuesto consolidado)



Fuente: elaboración propia a partir de Ayuntamiento de Madrid (2001-2004), FEMP (2005-2007) y MEH.

Gráfico 32. Evolución de la AOD per cápita del Ayuntamiento de Madrid, 2001-2007 (euros AOD/habitante)

Fuente: elaboración propia a partir de Ayuntamiento de Madrid (2001-2004), FEMP (2005-2007) e INE.

tante, por el incremento que ha experimentado la AOD total de estos últimos que, como se verá, ha crecido notablemente en los últimos dos años.

Ello hace del Ayuntamiento de la capital un actor fundamental de la cooperación madrileña. Sin embargo, la evolución del esfuerzo financiero realizado por el Ayuntamiento de Madrid en cooperación al desarrollo, poniendo en relación la partida de AOD con el presupuesto manejado, muestra una tendencia decreciente que, no obstante, parece revertirse en 2007. Así, el Ayuntamiento de Madrid, que en 2002 destinaba el 0,61% de su presupuesto consolidado a AOD, ha visto descender esta cifra hasta el 0,33% en 2006, aumentando de nuevo hasta el 0,38% en el año 2007 (gráfico 31). Cifra que, en cualquier caso, se ha situado de forma constante por encima de la presentada por la Comunidad de Madrid.

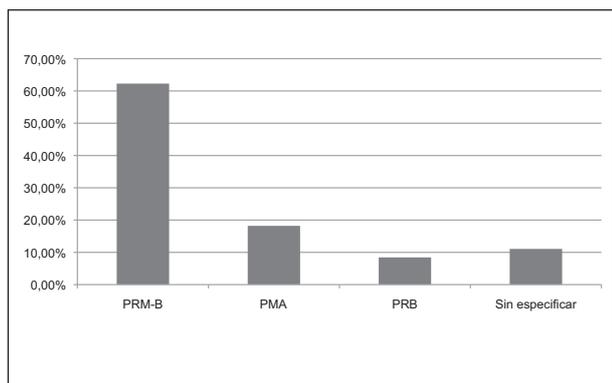
Por otra parte, si el esfuerzo financiero realizado por el Ayuntamiento de Madrid es medido no en

relación al presupuesto que maneja, sino a su población, los euros per cápita destinados a AOD se han movido constantemente entre los 5,21 de 2001 y los 5,88 euros de 2007, apreciándose una leve tendencia al alza (gráfico 32).

Distribución geográfica y sectorial de la AOD del Ayuntamiento de Madrid

Atendiendo al nivel de renta de los países socios, cabe señalar que la cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Madrid se ha dirigido de forma primordial al grupo de países denominados de renta media-baja (PRM-B), que han recibido el 62,28% del total de AOD gestionada en 2007 (gráfico 33). Tras los PRM-B y con un volumen de fondos ya considerablemente menor (el 18,21% de la AOD total), aparece el grupo de los Países Menos Adelantados (PMA). Por último, los Países de Renta Baja (PRB) han sido destinatarios del 8,44% del total de los recursos de AOD del Ayuntamiento de Madrid en 2007.

Gráfico 33. Distribución de la AOD del Ayuntamiento de Madrid por nivel de renta, 2007 (% AOD total)



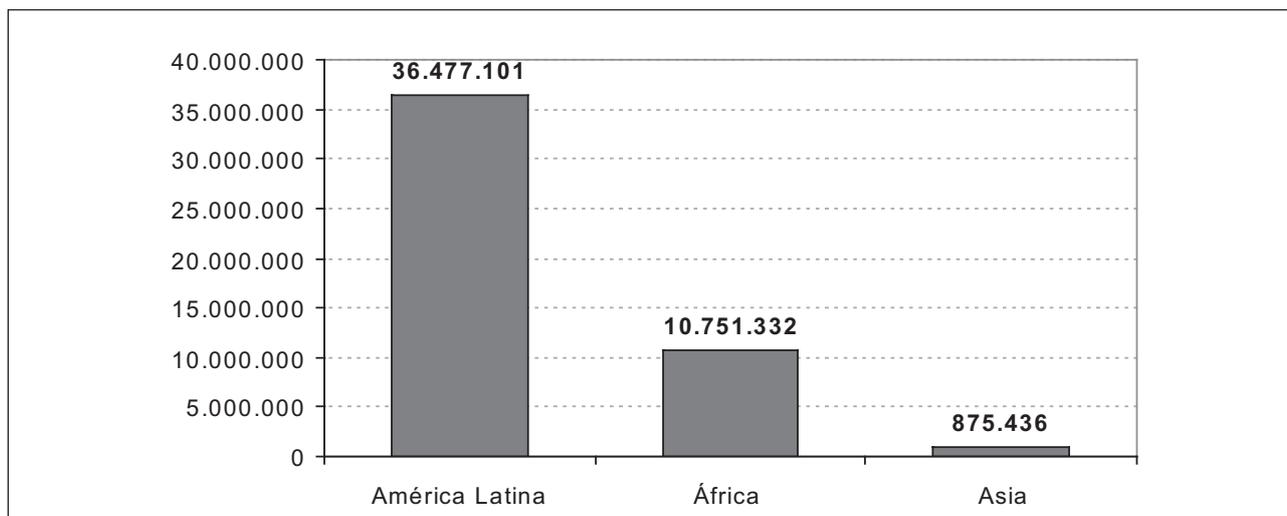
Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2007)

Al igual que se señaló para el análisis de la Comunidad de Madrid, la preferencia de los PRM-B en la cooperación del Ayuntamiento de Madrid responde a que la práctica totalidad de los países latinoamericanos —principales socios receptores de AOD del Ayuntamiento de Madrid como se verá a continuación— pertenecen a dicho grupo por su nivel de renta.

Así, puede apreciarse que la mayor parte de los recursos de AOD del Ayuntamiento de Madrid van dirigidos a América Latina (gráfico 34). Si se atiende al total acumulado en el último trienio (2005-2007), la región latinoamericana recibió más de 36 millones de euros, cantidad que está muy por encima de las destinadas a África (10,75 millones de euros) y Asia (0,87 millones de euros), que siguen a América Latina en volumen de recursos recibidos.

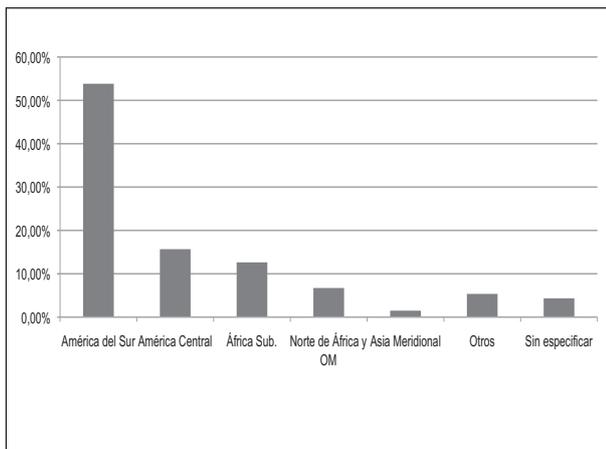
América Latina se erige, pues, en la zona geográfica privilegiada por parte de la cooperación del Ayuntamiento de Madrid. De esta manera, este conjunto de cifras presentadas dan por resultado que América Latina haya acaparado más de dos tercios (69,50%) del total de la AOD del Ayuntamiento de Madrid durante el periodo 2005-2007. De forma más exhaustiva, es América del Sur (53,83%) la que se constituye en el área regional prioritaria para la AOD del ayuntamiento de la capital (gráfico 35). Con porcentajes notablemente inferiores a los recibidos por América del Sur, aparecen otras realidades regio-

Gráfico 34. Distribución geográfica de la AOD del Ayuntamiento de Madrid, 2005-2007 (en euros)



Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

Gráfico 35. Distribución regional de la AOD del Ayuntamiento de Madrid, 2005-2007 (% AOD total)



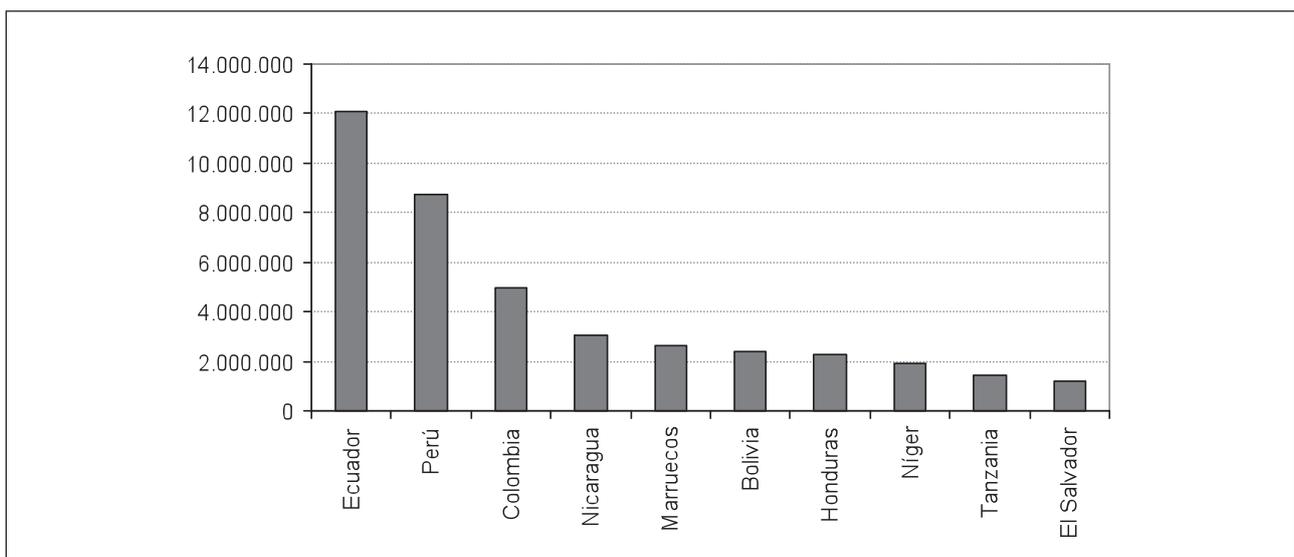
Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

nales destinatarias de los fondos desembolsados por la cooperación del Ayuntamiento de Madrid, como es el caso de América Central (15,67%), África Subsahariana (12,63%), el Norte de África y Oriente Medio (6,71%) y Asia Meridional (1,48%).

De cualquier modo, más de 30 países han recibido AOD del Ayuntamiento de Madrid en el último trienio (2005-2007). Atendiendo a su distribución, cabe señalar que siete de los 10 países receptores que más ayuda han recibido pertenecen al ámbito regional latinoamericano, en consonancia con lo señalado más arriba. Así, Ecuador (12,08 millones de euros), Perú (8,70 millones de euros), Colombia (4,96 millones de euros) y Nicaragua (3,07 millones de euros) se erigen en los cuatro principales receptores de la cooperación del Ayuntamiento de Madrid, siendo el quinto Marruecos (2,61 millones de euros), el primer país no latinoamericano en aparecer en la lista (gráfico 36).

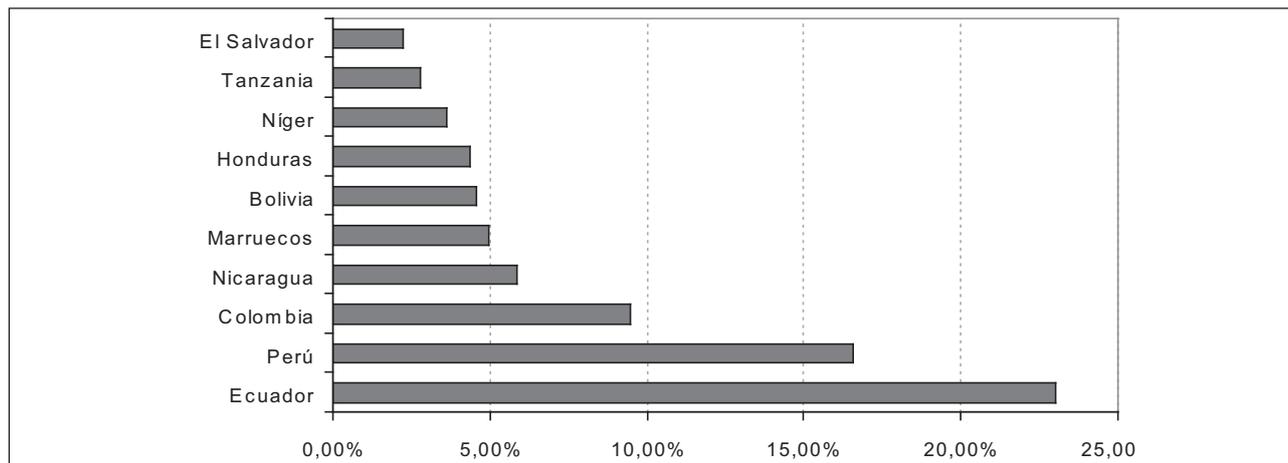
Más de tres cuartas partes de los recursos totales de AOD del Ayuntamiento de Madrid (77,48%) durante el periodo 2005-2007 han ido dirigidos al conjunto de estos 10 principales receptores (gráfico 37). Tan sólo Ecuador, como principal receptor de la cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Madrid, ha sido destinatario de

Gráfico 36. Principales países receptores de la AOD del Ayuntamiento de Madrid, 2005-2007 (en euros)



Fuente: elaboración propia a partir de FEMP(2005-2007)

Gráfico 37. Principales países receptores de la AOD del Ayuntamiento de Madrid, 2005-2007 (% AOD total)



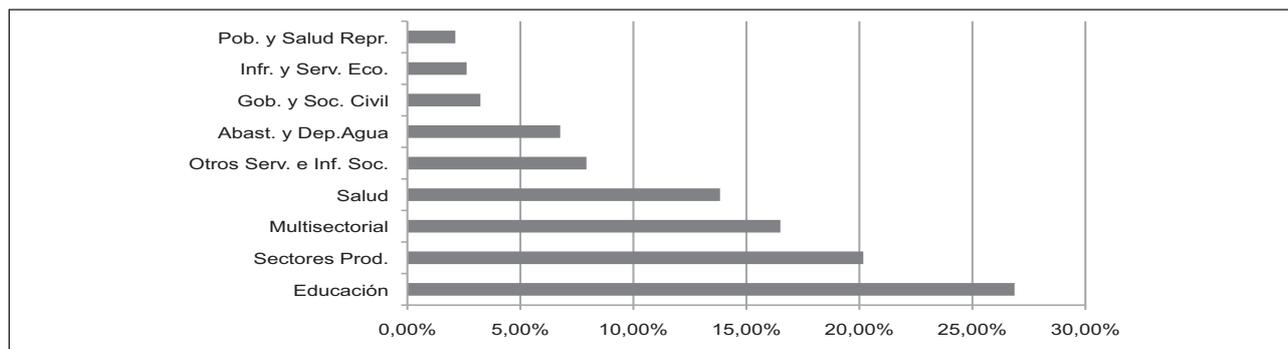
Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

casi la cuarta parte (23,03%) del total de los recursos.

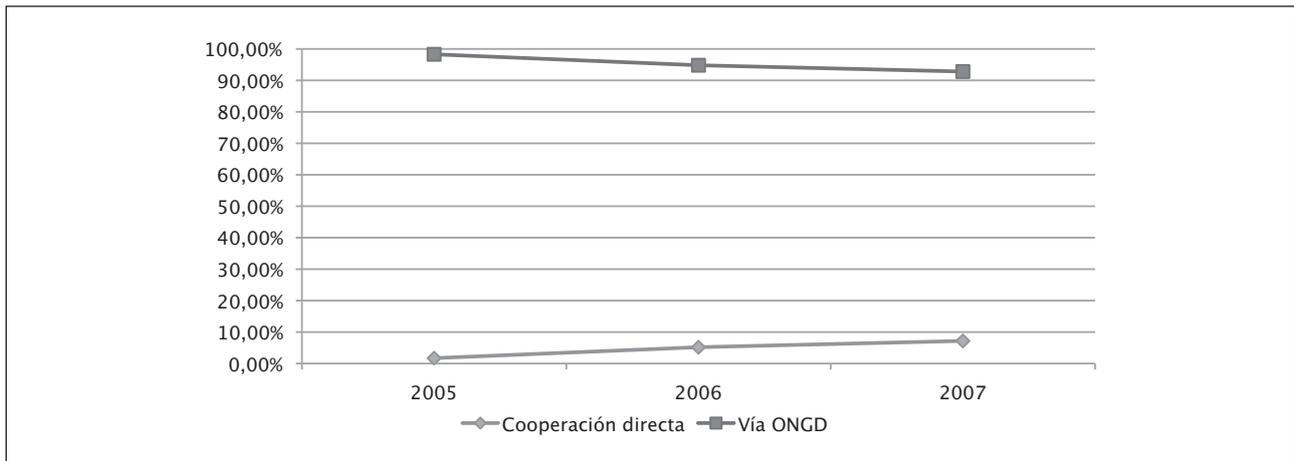
En cuanto a los sectores a los que de manera preferente ha dirigido su ayuda al desarrollo el Ayuntamiento de Madrid, cabe señalar que el 60,71% de la AOD distribuible por sectores ha tenido por destino partidas relativas a *Infraestructuras y Servicios Sociales*. Las acciones enmarcadas en el ámbito de los *Sectores Productivos* (20,17%) aparecen a continuación, seguida de los programas y proyectos de tipo *Multisectorial* (16,50%) y de las *Infraestructuras y Servicios Económicos* (2,62%). De forma más concre-

ta, dentro de las acciones enmarcadas en *Infraestructuras y Servicios Sociales*, es la *Educación* (26,86%) la que emerge como el sector prioritario (gráfico 38). Junto con la *Educación*, la *Salud* (13,83%), *Otros Servicios e Infraestructuras Sociales* (7,92%), las medidas orientadas al *Abastecimiento y Depuración del agua* (6,76%), el *Gobierno y la Sociedad civil* (3,23%), y la *Población y la Salud Reproductiva* (2,12%) han sido los sectores en los que ha trabajado la cooperación del Ayuntamiento de Madrid dentro del ámbito de las *Infraestructuras y Servicios Sociales*.

Gráfico 38. Distribución sectorial de la AOD del Ayuntamiento de Madrid, 2005-2007 (% AOD bilateral distribuible)



Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

Gráfico 39. Distribución de la AOD del Ayuntamiento de Madrid por modalidades de ejecución, 2005-2007 (en euros)

Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

Instrumentos y modalidades de ejecución de la cooperación del Ayuntamiento de Madrid

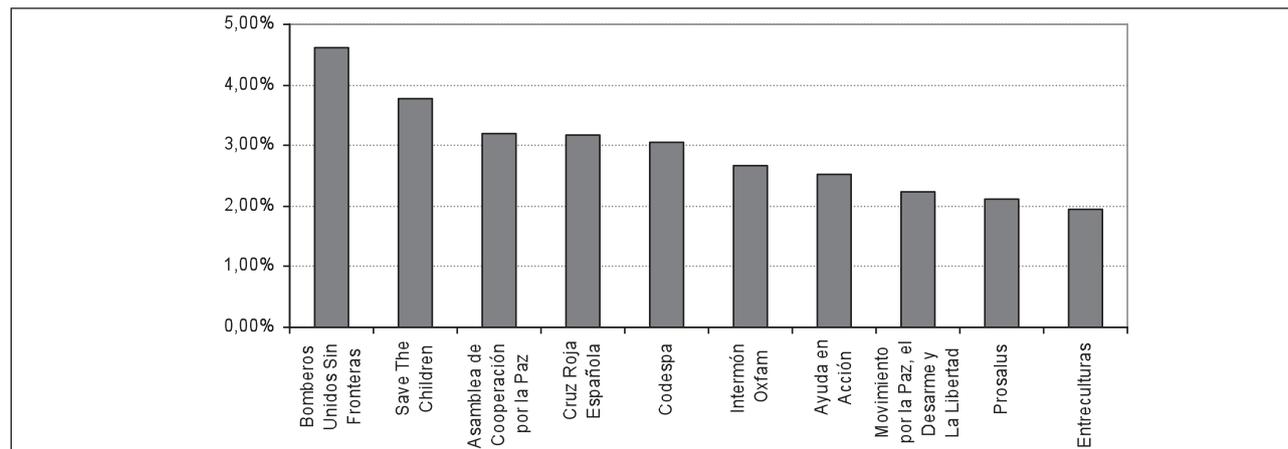
Uno de los rasgos singulares de la cooperación al desarrollo llevada a cabo por el Ayuntamiento de Madrid es el pequeño —e inexistente en ocasiones— espacio reservado a la cooperación directa entre las modalidades de ejecución de su ayuda. Una cooperación directa que, por otro lado, aparece muy vinculada al codesarrollo cuando tiene lugar. No obstante, si durante varios años el Ayuntamiento de Madrid no realizó acciones de cooperación directa, gestionando el total de su AOD a través de subvenciones a ONGD, en los últimos años (2005-2007) parece producirse un aumento paulatino de los fondos ejecutados directamente por el ayuntamiento de la capital (gráfico 39). Así, si en 2005 un 1,70% de los recursos de AOD respondieron a acciones de tipo directo, en 2006 esta cifra aumentaba al 5,19%, para situarse en el 7,18% en 2007, año en el que el Ayuntamiento de Madrid ya ejecutó directamente más de 1,3 millones de euros.

Por tanto, el Ayuntamiento de Madrid atribuye un papel fundamental a las ONGD, que son las que canalizan y asumen la ejecución de la inmen-

sa mayoría de los recursos de AOD disponibles. Los datos indican, empero, un aumento de la cooperación directa, que podría irse consolidando como modalidad de gestión de la AOD del Ayuntamiento de Madrid. Esta tendencia, que es coincidente con la observada en numerosas CC AA y ayuntamientos españoles —no así en la Comunidad de Madrid—, no debería implicar necesariamente una pérdida de espacios de las ONGD en la gestión de la ayuda municipal.

Existe, asimismo, una gran diversidad de ONGD —más de 100— que han participado en la ejecución de fondos de cooperación del ayuntamiento de la capital durante el trienio 2005-2007. Entre las ONGD con las que trabaja el Ayuntamiento de Madrid, y atendiendo al marco temporal señalado, destaca en primer lugar *Bomberos Unidos Sin Fronteras* (BUSF), que aparece como la principal receptora de fondos (4,62% de la AOD de Ayuntamiento de Madrid). Junto a ella, *Save the Children* (3,77%), la *Asamblea de Cooperación por la Paz* (3,19%), *Cruz Roja* (3,18%) y *Codespa* (3,04%), componen el grupo de las cinco principales ONGD receptoras de fondos de AOD del Ayuntamiento de Madrid para dicho periodo (gráfico 40).

Gráfico 40. Principales ONGD receptoras de la AOD del Ayuntamiento de Madrid, 2005-2007 (% AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

En cualquier caso, al igual que se señaló para el análisis de la cooperación de la Comunidad de Madrid, una muestra de la alta dispersión señalada es el hecho de que el volumen de los fondos canalizados por las 10 principales ONGD receptoras se sitúa en el 29,30% o, dicho de otro modo, no alcanza ni un tercio del total de los recursos.

3.2.3. Los municipios madrileños

Marco institucional y normativo

Además de la cooperación que llevan a cabo la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid, exis-

ten numerosos municipios que también reservan un espacio de su acción pública a la ayuda al desarrollo. Este es el caso de los diversos ayuntamientos madrileños que pretenden canalizar la solidaridad de sus poblaciones mediante acciones de cooperación internacional. En concreto, 32 de los 180 municipios madrileños dedicaron fondos a AOD en el período 2005-2007 (cuadro 3).

El lugar que la cooperación al desarrollo ocupa en el conjunto de la política municipal varía, como es lógico, en función de cada Ayuntamiento. No obstante, sí puede distinguirse

Cuadro 3. Ayuntamientos madrileños que ejecutaron AOD en 2005-2007

Alcalá de Henares	Collado Villalba	Madrid	San Sebastián de los Reyes
Alcobendas	Colmenar Viejo	Majadahonda	Soto del Real
Alcorcón	Coslada	Móstoles	Torrejón de Ardoz
Aranjuez	Daganzo de Arriba	Pinto	Torrelodones
Arganda del Rey	Fuenlabrada	Pozuelo de Alarcón	Tres Cantos
Boadilla del Monte	Getafe	Rivas Vaciamadrid	Valdemoro
Brunete	Humanes	San Fernando de H.	Villanueva de la Cañada
Collado Mediano	Leganés	San Martín de la Vega	Villaviciosa de Odón

Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

Cuadro 4. Ubicación de la cooperación al desarrollo en el conjunto de las diversas políticas municipales

Ayuntamientos con concejalía específica y de dedicación exclusiva a cooperación al desarrollo	Fuenlabrada, Rivas Vaciamadrid
Ayuntamientos con concejalía de cooperación al desarrollo compartida con otras áreas	Alcorcón, Getafe, Pinto, San Fernando de Henares, San Sebastián de los Reyes, Tres Cantos, Valdemoro
Ayuntamientos sin concejalía específica de cooperación al desarrollo	Alcobendas, Aranjuez, Arroyomolinos, Boadilla del Monte, Brunete, Collado Villaba, Colmenar Viejo, Coslada, El Escorial, Leganés, Mjadahonda, Meco, Móstoles, Pozuelo de Alarcón, Torrejón de Ardoz, Torrelorones, Villanueva de la Cañada, Villaviciosa de Odón

Fuente: elaboración propia a partir de FEMP y páginas Web de los diversos ayuntamientos

la existencia de tres grandes niveles en cuanto al peso que se concede a la política de cooperación en cada corporación municipal (cuadro 4): en primer lugar, cabe referirse a dos Ayuntamientos, Fuenlabrada y Rivas Vaciamadrid, que reservan a la cooperación al desarrollo una concejalía específica y de dedicación exclusiva a la materia; en un segundo nivel se encontraría un grupo más amplio, que abarcaría a siete Ayuntamientos, en los que la cooperación al desarrollo forma parte de una concejalía, pero no de forma exclusiva, compartiendo tareas con otros ámbitos de la política municipal; por último, en un tercer nivel cabría referirse a un grupo de Ayuntamientos, el más extenso, donde la cooperación no aparece como nomenclatura específica en ninguna de sus concejalías. Este sería el caso más común, puesto que son 18 de los 27 Ayuntamientos analizados los que no atribuyen ninguna concejalía, ni exclusiva ni compartida, al ámbito de la cooperación al desarrollo.

Por otro lado, la mayoría de estos Ayuntamientos gestionan gran parte de su ayuda a través de las ONGD, en las que asientan tam-

bién su modelo de cooperación, mediante la aprobación de convocatorias de subvenciones para proyectos de desarrollo. No obstante, un número creciente de ellos también llevan a cabo acciones de cooperación directa (cuadro 5).

En cuanto a la coordinación, consulta y diálogo formalizado entre los diversos actores de la cooperación que concurren en el interior de cada municipio, es cada vez más frecuente la disposición de consejos de cooperación en los ámbitos municipales. Así, aunque son bastantes los que no disponen aún de este instrumento, algo más de la mitad de los ayuntamientos que llevan a cabo acciones de ayuda al desarrollo se han dotado de un Consejo de Cooperación mediante el que coordinar su política de cooperación.

Sin embargo, muchos menos son los municipios que cuentan con planes estratégicos como instrumentos orientadores de sus políticas municipales de cooperación al desarrollo. Tan sólo cuatro Ayuntamientos poseen algún tipo de instrumento de planificación que dote de un sentido estratégico a su política de cooperación.

Cuadro 5. Los ayuntamientos de Madrid y sus instrumentos en política de cooperación al desarrollo

Ayuntamiento	Convocatoria Subvenciones	Cooperación Directa	Consejo Cooperación	Evaluación sobre terreno	Plan Estratégico
Alcalá de Henares					
Alcobendas					
Alcorcón					
Aranjuez					
Arroyomolinos					
Boadilla del Monte					
Brunete					
Collado Villalba					
Colmenar Viejo					
Coslada					
El Escorial					
Fuenlabrada					
Getafe					
Leganés					
Majadahonda					
Meco					
Móstoles					
Pinto					
Pozuelo de Alarcón					
Rivas-Vaciamadrid					
San Fernando de Henares					
San Sebastián de los Reyes					
Torrejón de Ardoz					
Torrelodones					
Tres Cantos					
Valdemoro					
Villanueva de la Cañada					
Villaviciosa de Odón					

Fuente: elaboración propia a partir de FEMP y páginas Web de los diversos ayuntamientos

Evolución de la AOD de los municipios madrileños

Cuadro 6. Aclaraciones metodológicas sobre la cooperación de los municipios madrileños

Los estudios que hasta la fecha han tratado de abordar la cooperación local se han visto frecuentemente limitados por la inexistencia de datos suficientemente completos y sistematizados al respecto, imposibilitando la realización de análisis más amplios y exhaustivos sobre las políticas de cooperación al desarrollo de los diversos municipios.

Este estudio también se ha encontrado con importantes limitaciones en cuanto a la disponibilidad de información cuantitativa relativa a la AOD de las entidades locales madrileñas. No obstante, desde 2005 la Federación Madrileña de Municipios y Provincias (FEMP) emprendió un notable esfuerzo para tratar de recopilar, sistematizar y ofrecer públicamente esta información, lo que ha permitido disponer de los datos de la cooperación ejecutada por los municipios madrileños para los años 2005, 2006 y 2007, periodo al que se remitirá el análisis aquí desarrollado para dichos actores.

En cualquier caso, valorando de forma muy positiva el esfuerzo realizado en este sentido por la FEMP, dos observaciones previas aconsejan tomar con cierta cautela los datos aquí ofrecidos. En primer lugar, la FEMP ha tratado de recopilar dicha información mediante el envío y posterior recepción de un cuestionario remitido a los diversos ayuntamientos, sin haber recibido respuesta en todos los casos. Esto supone, pues, que la información cuantitativa ofrecida por la FEMP no incluye a todos los municipios madrileños que llevan a cabo acciones de cooperación al desarrollo, pudiéndose producir una subestimación del conjunto de la cooperación local madrileña. En segundo lugar, incluso entre los ayuntamientos que completaron el cuestionario remitido por la FEMP, existen determinados casos en los que los datos ofrecidos no se refieren a la AOD desembolsada, sino a la AOD comprometida.

En estos casos, aunque incidiendo de nuevo en la subestimación de la cooperación de los municipios madrileños, se ha optado por circunscribir el análisis a las partidas efectivamente desembolsadas, con el fin de no distorsionar las cifras confundiendo compromisos con desembolsos. De cualquier modo, se ofrece a continuación un cuadro para poder conocer con exactitud los ayuntamientos que han sido computados en el total de la cooperación de los municipios madrileños por cada año.

Información de desembolsos de AOD por ayuntamientos ofrecida por la FEMP

Municipio	2005	2006	2007
Alcalá de Henares			
Alcobendas			
Alcorcón			
Aranjuez			
Arganda del Rey			
Boadilla del Monte			
Brunete			
Collado Mediano			

Collado Villalba			
Colmenar Viejo			
Coslada			
Daganzo de Arriba			
Fuenlabrada			
Getafe			
Hoyo de Manzanares			
Humanes			
Leganés			
Majadahonda			
Móstoles			
Pinto			
Pozuelo de Alarcón			
Rivas-Vaciamadrid			
San Fernando de Henares			
San Martín de la Vega			
San Martín de Valdeiglesias			
San Sebastián de los Reyes			
Soto del Real			
Torrejón de Ardoz			
Torrelodones			
Tres Cantos			
Valdemoro			
Villanueva de la Cañada			
Villaviciosa de Odón			

Por último, resulta oportuno advertir que, pese a tratarse de un municipio madrileño, el Ayuntamiento de Madrid, al haber sido sometido a estudio de forma separada en el epígrafe anterior, no está incorporado en el análisis que a continuación se realizará sobre la AOD de los municipios madrileños.

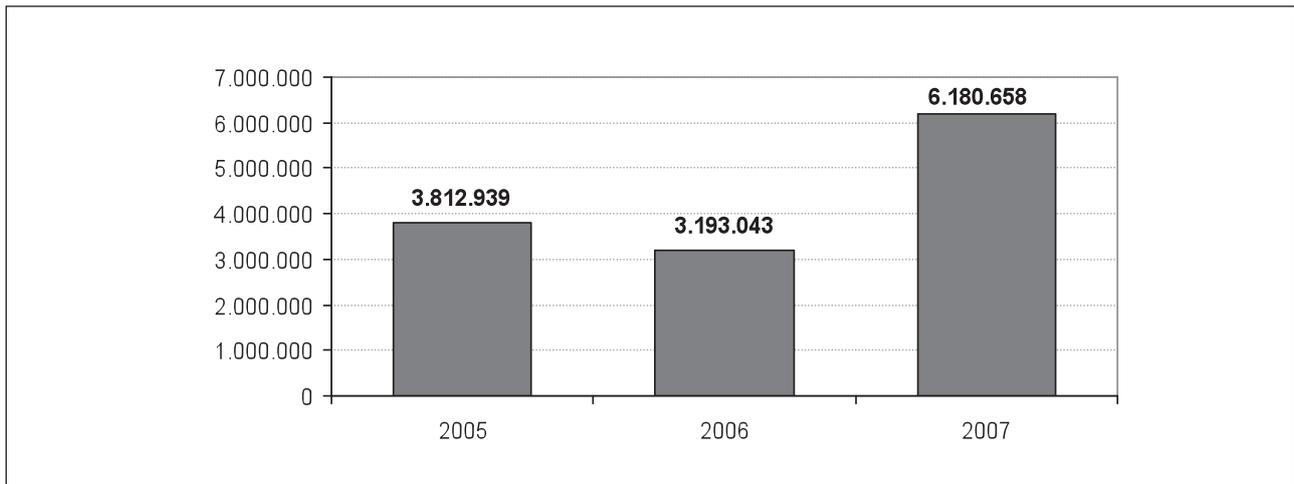
Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

Teniendo en consideración las limitaciones metodológicas señaladas, no es posible disponer de una serie temporal lo suficientemente amplia como para ofrecer una visión panorámica respecto a la evolución de la AOD de los ayuntamientos de la región de Madrid, a la vez que estas cifras se

ven sometidas a oscilaciones en función del número de ayuntamientos computados.

En cualquier caso, sí parece existir una tendencia al alza en cuanto a los recursos destinados por los municipios madrileños a AOD, que se sitúan en los 6,18 millones de euros para 2007 (gráfico 41).

Gráfico 41. Evolución de la AOD de los municipios madrileños, 2005-2007 (en euros)

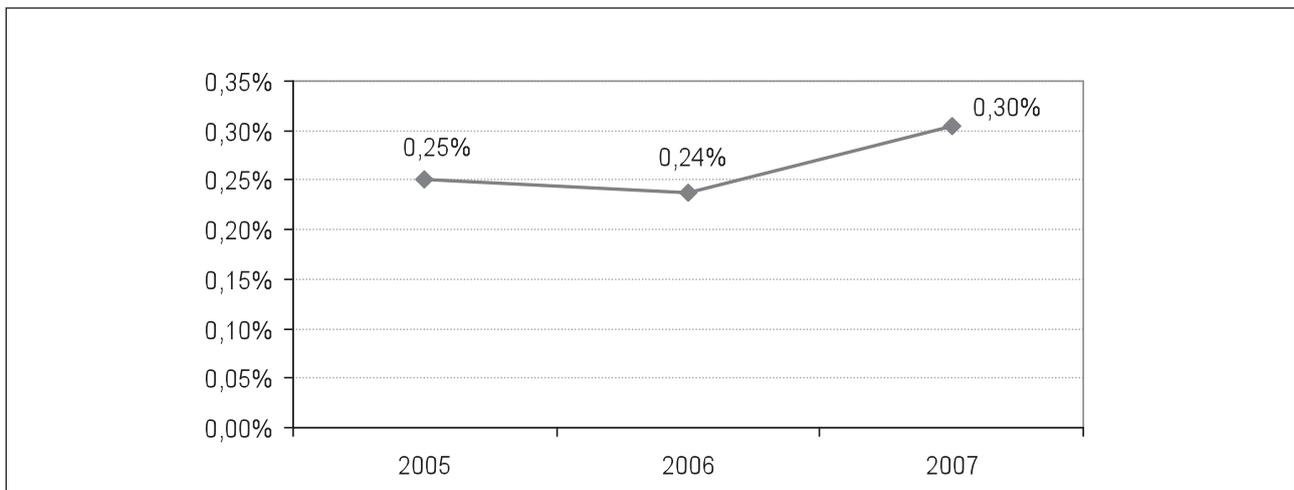


Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

Aunque es conveniente atender a los datos de esfuerzo financiero en AOD de una manera desagregada por cuanto existen importantes variaciones en función del ayuntamiento analizado — cuestión que se abordará más adelante—, sí cabe apreciar una tendencia a que los ayuntamientos

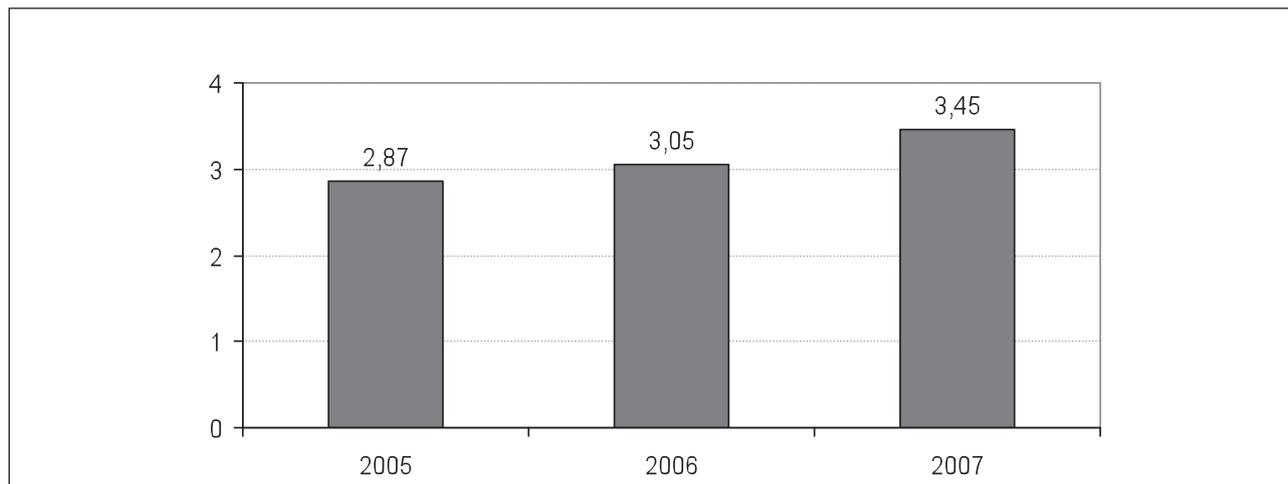
madrileños dediquen progresivamente un mayor porcentaje de su presupuesto a cooperación al desarrollo. Así, si en 2005 el esfuerzo agregado de los municipios de Madrid se situaba en el 0,25% de su presupuesto consolidado, en 2007 dicho esfuerzo se situaba en el 0,30% (gráfico 42).

Gráfico 42. Evolución del esfuerzo financiero en AOD de los municipios madrileños, 2005-2007 (% AOD/presupuesto consolidado)



Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007) y MEH

Gráfico 43. Evolución de la AOD per cápita de los municipios madrileños, 2005-2007 (euros AOD/habitante)



Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007) e INE

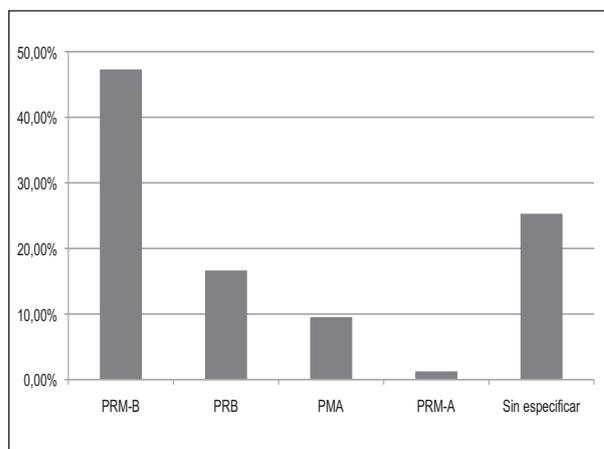
Mientras, si atendemos a la AOD por habitante desembolsada por los municipios madrileños, se aprecia que destinaron, de media, 3,45 euros por habitante a ayuda al desarrollo en 2007. Una cifra, la relativa al esfuerzo per cápita de los municipios madrileños, que mantiene la evolución positiva tras los 2,87 euros destinados en 2005 y los 3,05 euros de 2006 (gráfico 43).

Distribución geográfica y sectorial de la AOD de los municipios madrileños

Para la cooperación ejecutada por los ayuntamientos de la región de Madrid, los Países de Renta Media (PRM) se erigen en el grupo receptor privilegiado, siendo destinatarios de casi la mitad (48,55%) del total de sus recursos de AOD en 2007 (gráfico 44). No obstante, resulta ineludible discriminar dentro de este grupo entre los Países de Renta Media Baja (PRM-B), que son los que efectivamente constituyen el grupo receptor prioritario por nivel de renta, recibiendo el 47,29% del total de la AOD municipal madrileña, y los Países de Renta Media Alta (PRM-A), que

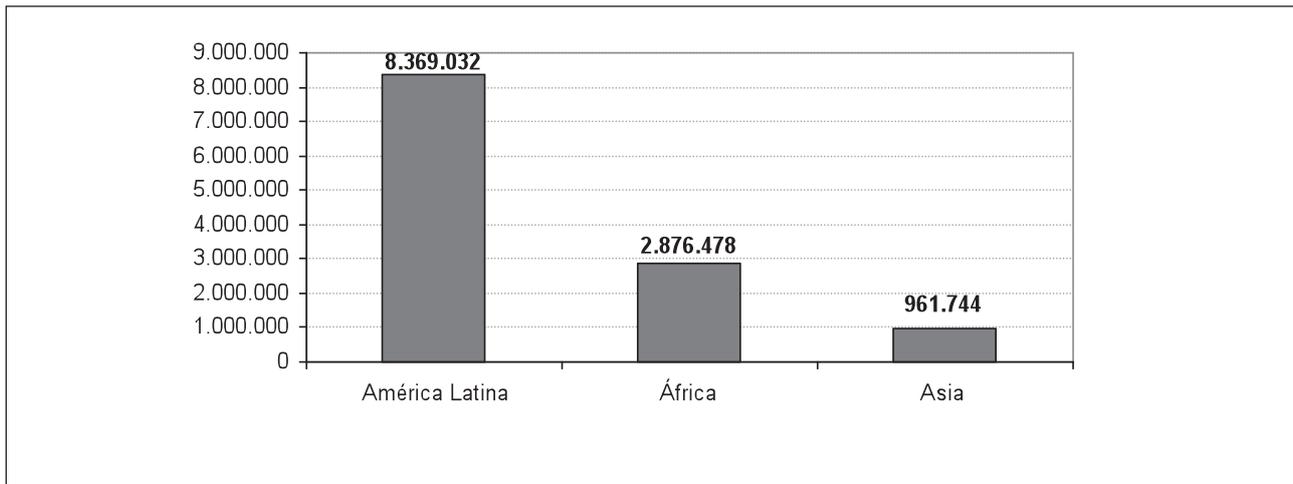
apenas reciben el 1,26% de dichos recursos. Tras los PRM-B, son los Países de Renta Baja (PRB) los que aparecen como el siguiente grupo receptor, siendo destinatarios del 16,64% de la AOD de los municipios madrileños. Mientras, por último, los Países Menos Adelantados (PMA) recibieron el 9,52% del total de AOD de los ayuntamientos de la región de Madrid.

Gráfico 44. Distribución de la AOD de los municipios madrileños por nivel de renta, 2007 (% AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2007)

Gráfico 45. Distribución geográfica de la AOD de los municipios madrileños, 2005-2007 (en euros)

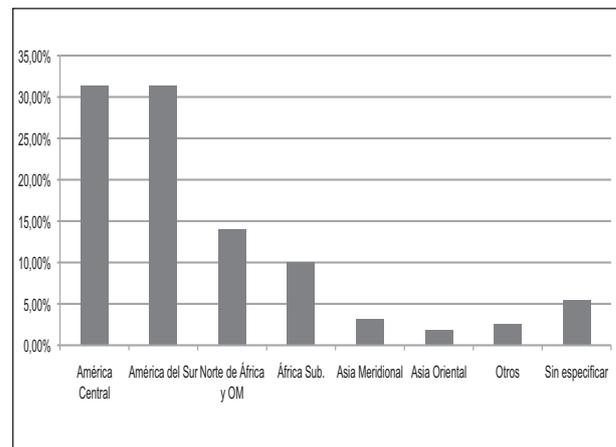


Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

Como se señaló para los casos de la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid, la emergencia de los PRM como principal grupo receptor de recursos de la AOD de los municipios madrileños hay que explicarla en relación con la preferencia mostrada por estos actores hacia la región latinoamericana, constituida en su mayoría por PRM. Si se atiende a la distribución geográfica de la AOD de los ayuntamientos de Madrid durante el período 2005-2007 (gráfico 45), puede apreciarse que América Latina —que recibió 8,36 millones de euros— constituye la principal receptora de fondos. Con montos marcadamente más bajos, aparecen detrás África (2,87 millones de euros) y Asia (0,96 millones de euros).

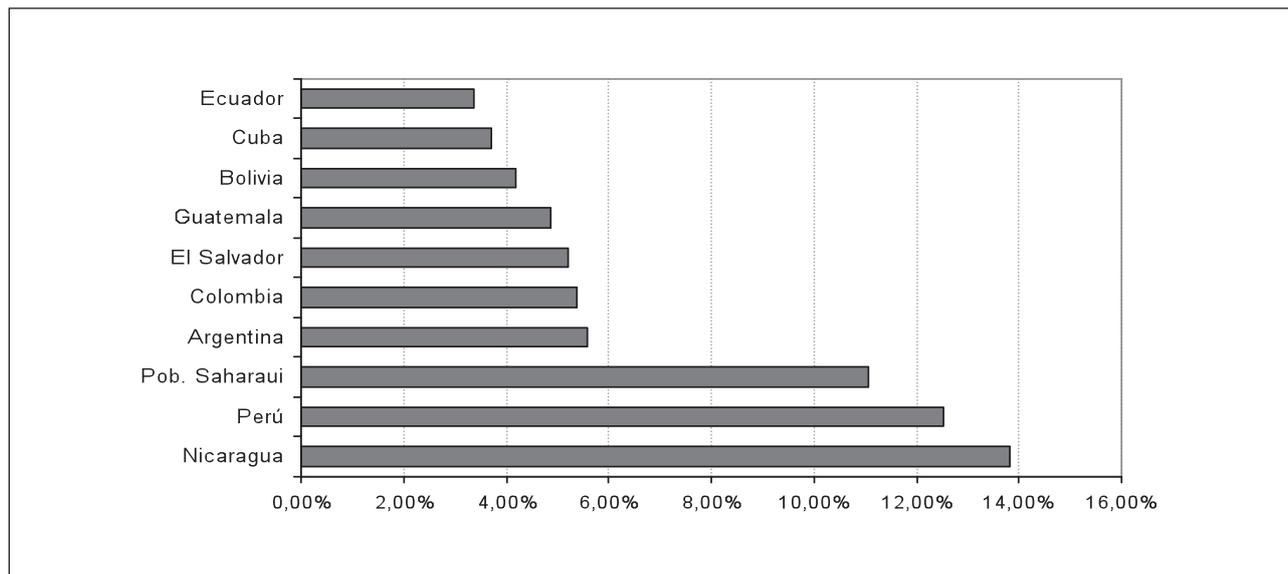
De forma más detallada, desagregando por grupos subregionales, cabe señalar que América Central (31,41%) y América del Sur (31,37%) fueron las regiones prioritarias de la cooperación de los municipios madrileños (gráfico 46). Tras ellas, aparecen el Norte de África y Oriente Medio (14,01%), África Subsahariana (10,01%), Asia Meridional (3,24%) y Asia Oriental (1,84%).

Gráfico 46. Distribución de la AOD de los municipios madrileños por nivel de renta, 2007 (% AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2007)

En cuanto a la distribución de la ayuda por países (gráfico 48), Nicaragua ha sido el principal destinatario, habiendo recibido 1,82 millones de AOD de los ayuntamientos de Madrid durante el periodo 2005-2007. Otros países y territorios que se sitúan entre los principales receptores son Perú (1,65 millones de euros), la Población Saharaui (1,45 millones de euros), Argentina (0,73 millo-

Gráfico 48. Principales países receptores de la AOD de los municipios madrileños, 2005-2007 (% AOD total)

Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

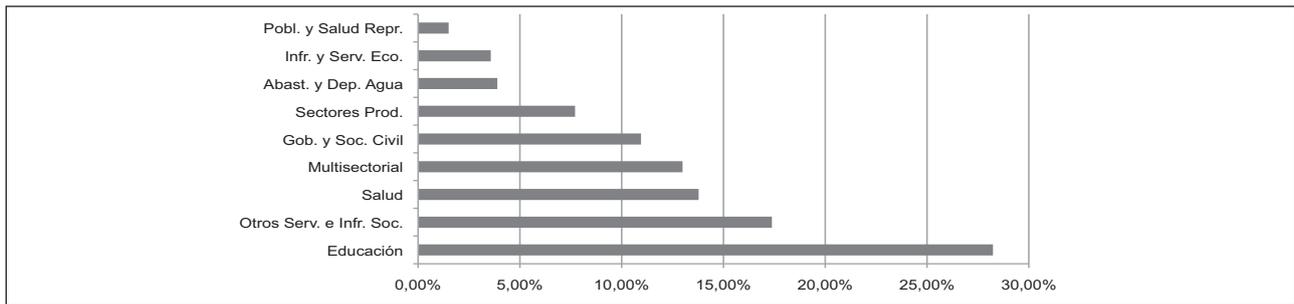
nes de euros) y Colombia (0,7 millones de euros). El Salvador (0,68 millones de euros), Guatemala (0,64 millones de euros), Bolivia (0,55 millones de euros), Cuba (0,48 millones de euros) y Ecuador (0,44 millones de euros) completan el cuadro de los 10 principales receptores. Cabe señalar, pues, que nueve de los 10 países y territorios principales receptores de la cooperación de los municipios de Madrid son países latinoamericanos.

Asimismo, conviene señalar que entre estos diez países se reparten más de dos tercios (69,68%) del total de AOD de los ayuntamientos de la región de Madrid. Considerando el porcentaje de la AOD recibida por Nicaragua (13,83%) y Perú (12,52%), se constata que entre estos dos países recibieron más de la cuarta parte de la ayuda total otorgada por los municipios madrileños durante el período 2005-2007 (gráfico 48).

En cuanto a los sectores a los que se ha dirigido la ayuda de los municipios de la región de

Madrid durante el trienio 2005-2007, se aprecia que tres cuartas partes (75,73%) de la misma han ido a parar a partidas enmarcadas en la categoría de *Infraestructuras Sociales y Servicios*, frente a otros sectores como las acciones de tipo *Multisectorial* (12,99%), los *Sectores Productivos* (7,71%) y las *Infraestructuras y Servicios Económicos* (3,57%). Dentro de las acciones comprendidas en el sector de *Infraestructuras Sociales y Servicios*, fue el ámbito de la *Educación* el principal destinatario de la cooperación de los municipios madrileños, a la que se destinó el 28,24% del total de AOD para el periodo citado. Junto con la *Educación*, *Otros Servicios e Infraestructuras Sociales* (17,38%), la *Salud* (13,78%), *Gobierno y Sociedad Civil* (10,95%), *Abastecimiento y Depuración de Agua* (3,89%) y *Población y Salud Reproductiva* (1,50%) completan el conjunto de *Infraestructuras Sociales y Servicios* a los que los ayuntamientos madrileños dirigieron preferentemente su AOD (gráfico 49).

Gráfico 49. Distribución sectorial de la AOD de los municipios madrileños, 2005-2007 (% AOD bilateral distribuible)



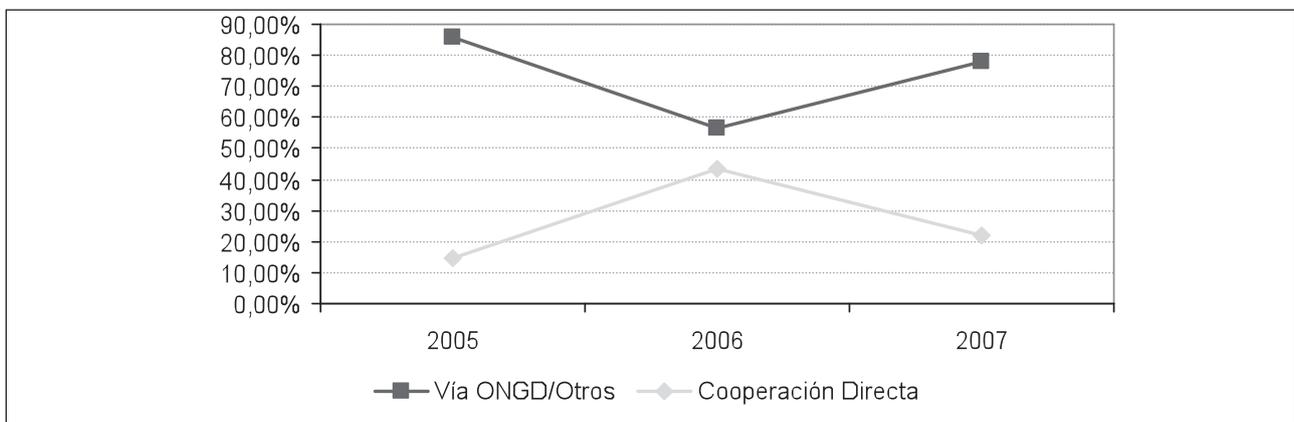
Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

Atendiendo a las modalidades de ejecución de la cooperación local de ámbito madrileño, cabe señalar que si se toma el conjunto de los años 2005-2007, se aprecia que tres de cada cuatro euros (75,06%) de la ayuda de los municipios de la región de Madrid fueron canalizados a través de ONGD y otras entidades distintas a los propios ayuntamientos madrileños, cuya cooperación directa se sitúa en el 24,94% del total de su AOD para dicho período. Desagregando por años (gráfico 50), en 2005 el 14,39% de la AOD fue ejecutada de forma directa, mientras el 85,61% restante se canalizó principalmente a través de ONGD. En 2006, la cooperación direc-

ta de los ayuntamientos subió hasta un 43,50% del total de sus recursos, mientras que las ONGD canalizaron un 56,50% de los mismos. Por último, en 2007 la AOD ejecutada directamente por los ayuntamientos madrileños descendió hasta el 21,86%, canalizándose el 78,14% restante a través de ONGD.

Aunque es importante analizar caso por caso, la elevada variabilidad en el volumen de la AOD municipal canalizada por las ONGD madrileñas pone de manifiesto que, en términos generales, se produce una ausencia de criterios claramente definidos y consistentes sobre los instrumentos de gestión de la ayuda entre los municipios madrileños.

Gráfico 50. Distribución de la AOD de los municipios madrileños por modalidad de ejecución, 2005-2007 (% AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

A pesar de la alta variabilidad, las ONGD juegan un papel fundamental en la gestión de los fondos de cooperación de los municipios de Madrid. Más de 250 ONGD y asociaciones diversas han participado en la ejecución de la AOD de la cooperación local madrileña durante el periodo 2005-2007, poniendo de manifiesto el relevante papel que estos actores desempeñan en la cooperación de los ayuntamientos de Madrid. En cualquier caso, es importante señalar que, especialmente en ayuntamientos pequeños que disponen de reducidos presupuestos de cooperación, esta elevada dispersión de la ayuda entre numerosas ONGD presenta el riesgo de traducirse en un escaso impacto agregado de la cooperación desplegada.

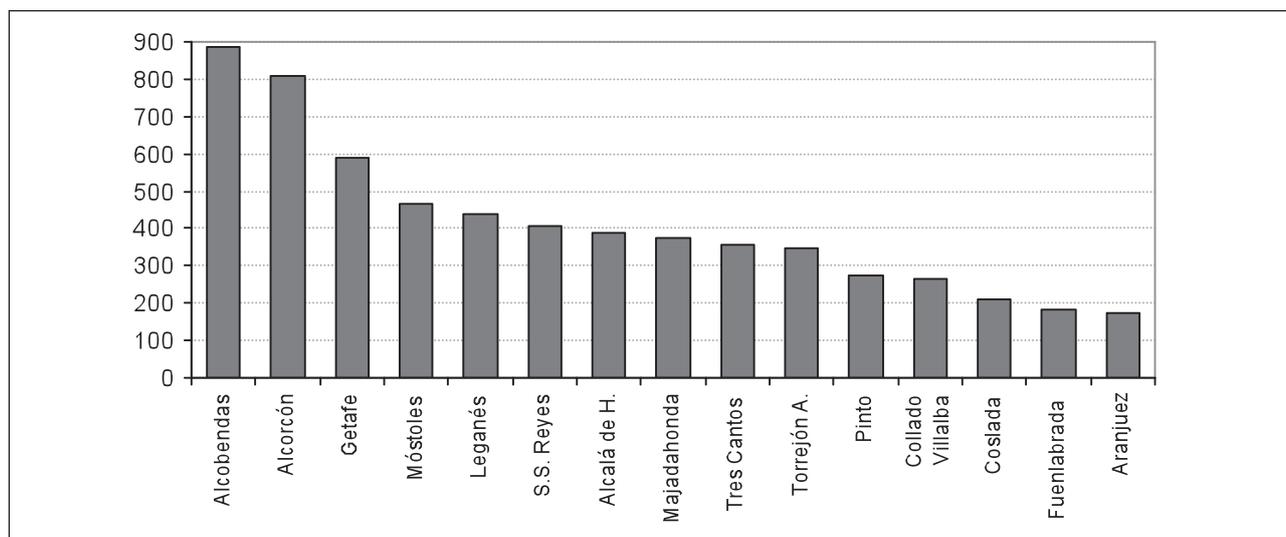
3.2.4. Los principales ayuntamientos de Madrid

Una vez presentadas las principales cifras de la cooperación de los municipios madrileños en términos agregados, resulta de interés conocer el papel que están jugando los ayuntamientos más relevantes –en lo que se refiere a ayuda al desarrollo– en el seno de la cooperación madrileña.

Aunque en el anexo I se ofrecen datos más pormenorizados de la cooperación al desarrollo de estos ayuntamientos, se presentan a continuación una serie de cifras generales comparativas al respecto. Así, si se atiende al volumen de fondos destinados a AOD (gráfico 51), puede apreciarse que es Alcobendas –siempre dejando fuera del análisis al Ayuntamiento de Madrid– el principal donante municipal madrileño. Tras él, Alcorcón, Getafe, Móstoles y Leganés se erigen como los ayuntamientos madrileños que mayores fondos están destinando a cooperación al desarrollo.

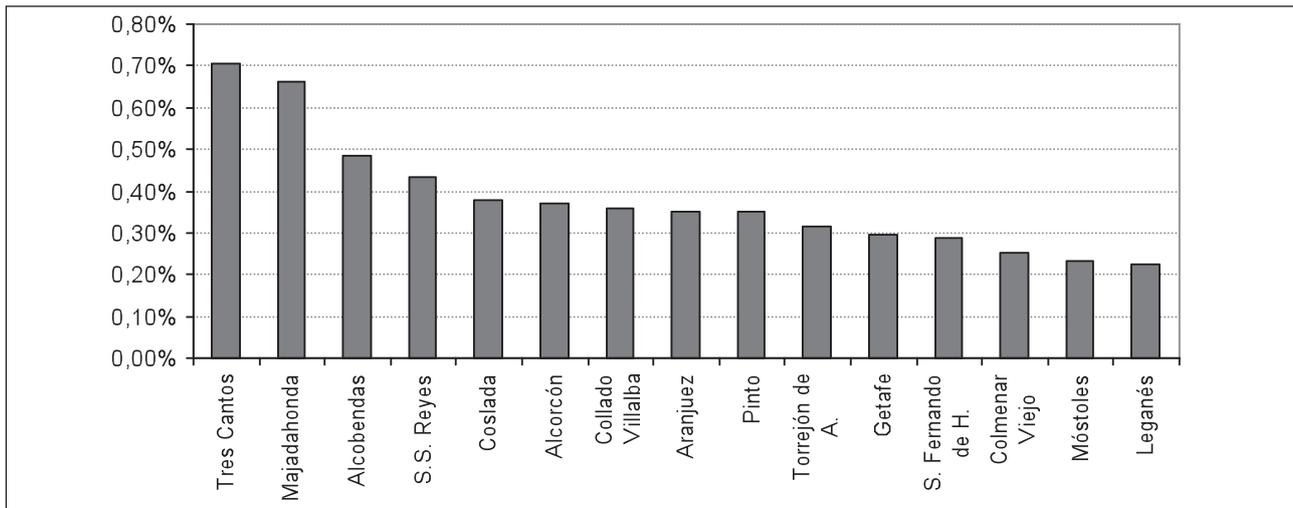
Por otra parte, poniendo en relación los recursos de AOD ejecutados con el presupuesto consolidado de cada municipio (gráfico 52), es el Ayuntamiento de Tres Cantos quien mayor esfuerzo está realizando, siendo, además, el único en alcanzar el 0,7%. Los municipios de Majadahonda, Alcobendas, San Sebastián de los Reyes o Coslada aparecen también entre los principales donantes municipales madrileños en términos relativos.

Gráfico 51. Principales municipios madrileños donantes de AOD, 2007 (en miles de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2007)

Gráfico 52. Esfuerzo financiero en AOD de los municipios madrileños, 2007 (% AOD/presupuesto consolidado)

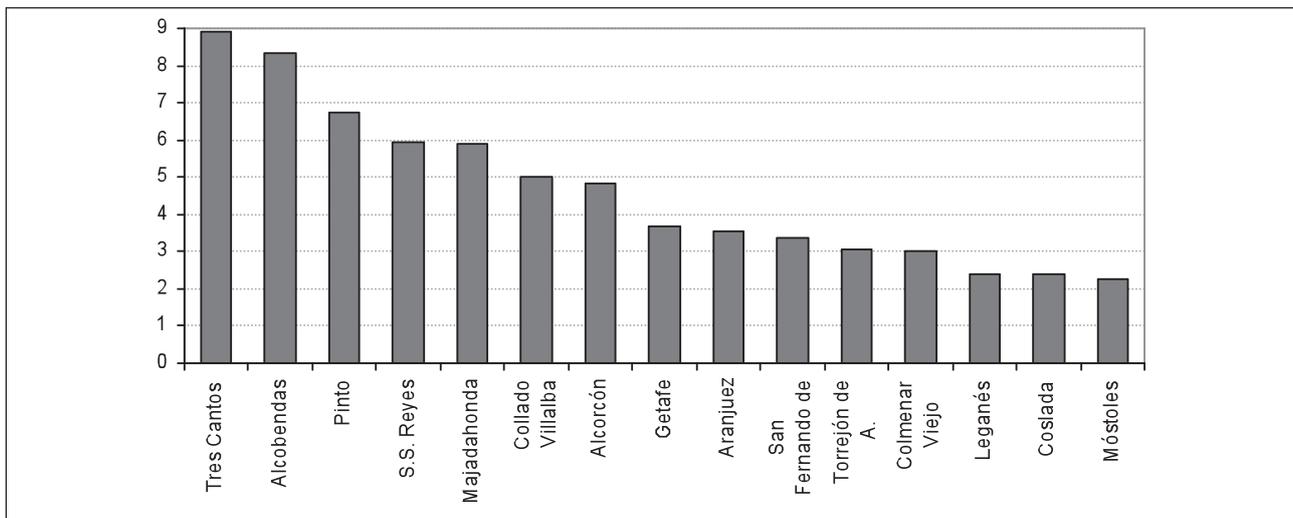


Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2007) y MEH (2007)

Por último, con el fin de completar este marco cuantitativo de la cooperación de los municipios madrileños, puede atenderse a la AOD que cada uno de ellos está desembolsando en relación a su población (gráfico 53). De esta manera, se aprecia que de nuevo el Ayuntamiento de Tres Cantos

ocupa el primer puesto –en este caso de AOD per cápita– entre los municipios madrileños. Asimismo, los ayuntamientos de Alcobendas, Pinto, San Sebastián de los Reyes y Majadahonda, se encuentran entre los municipios madrileños que mayor volumen de AOD destina por habitante.

Gráfico 52. Esfuerzo financiero en AOD de los municipios madrileños, 2007 (% AOD/presupuesto consolidado)



Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2007) y MEH (2007)

Así pues, tan sólo el Ayuntamiento de Alcobendas aparece entre los tres primeros puestos en los distintos ránking presentados, lo que habla del sólido compromiso financiero de este municipio con la partida de cooperación al desarrollo. De igual modo, otros ayuntamientos como Alcorcón, Getafe, Majadahonda, San Sebastián de los Reyes o –especialmente– Tres Cantos, también aparecen bien situados en el conjunto de dichas clasificaciones. No obstante, otros donantes municipales cuyos comportamientos en términos financieros son especialmente erráticos. Así, por un lado, aparecen municipios que tienen un fuerte peso como donantes en términos absolutos –tales como Móstoles, Leganés o Alcalá de Henares–, pero que pierden presencia en términos relativos, tanto si se atiende a su población –amplia en todos los casos– como a su presupuesto. Por otro lado, existen determinados municipios –como Pinto o Collado Villalba– que presentan el diagnóstico contrario, esto es, no aparecen en los primeros puestos de los donantes municipales madrileños en términos absolutos, pero ganan posiciones en términos relativos, en función del presupuesto manejado o de su población.

En cualquier caso, más allá de la dimensión cuantitativa presentada aquí, existen importantes aspectos cualitativos a tener en cuenta a la hora de conocer las políticas de cooperación desarrolladas por los diversos municipios. A este fin se dedican las siguientes páginas, mientras el anexo I recoge los principales cuadros al respecto.

Ayuntamiento de Alcalá de Henares

El Ayuntamiento de Alcalá de Henares destinó 388.000 euros a AOD en el año 2007²³, lo que le

sitúa como el séptimo donante municipal madrileño. No obstante, aunque Alcalá de Henares se erige en uno de los ayuntamientos que más fondos destina a cooperación al desarrollo, su esfuerzo en términos relativos se sitúa en niveles bastante bajos, alcanzando tan sólo el 0,20% del presupuesto consolidado. De igual modo –aunque condicionado por su alto índice de población–, la AOD per cápita destinada por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares se sitúa en cifras muy bajas, dedicando de media 1,95 euros a AOD por habitante.

El Ayuntamiento de Alcalá de Henares, en cualquier caso, está realizando un esfuerzo en lo que se refiere a la planificación de su ayuda, con el fin de dotar a la misma de un marco más estratégico y eficaz en el medio y largo plazo. En este sentido, cabe destacar la reciente aprobación de un breve documento que, a modo de plan de trabajo para el periodo 2009-2012, establece las pautas generales que orientarán la política de ayuda del municipio. Dicho documento –cuyos contenidos convendría profundizar en documentos futuros con unos lineamientos más desarrollados–, pone especial énfasis en la pretensión de mejorar la calidad y eficacia de la ayuda, tomando como referencia la Declaración de París y asumiendo como objetivos, entre otros, los emanados de la Declaración del Milenio. Asimismo, se incide en la necesidad de reforzar los gobiernos e instituciones municipales de los países socios y de buscar el espacio propio de las entidades locales.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Alcalá de Henares dispone de un Consejo de Cooperación al Desarrollo y Derechos Humanos como órgano de participación y consulta. En relación a las modalidades de ejecución, Alcalá de Henares ha venido canalizando la práctica totalidad de su

²³Las cifras presentadas para el caso del Ayuntamiento de Alcalá de Henares fueron proporcionadas directamente por el propio ayuntamiento, dado que no están recogidas en los informes elaborados por la FEMP.

AOD a través de las ONGD. No obstante, en 2007, de los 388.000 euros ejecutados, 310.000 lo fueron a través de cooperación directa, en acciones implementadas en Paraguay y el Sáhara Occidental.

Ayuntamiento de Alcobendas

Alcobendas fue el municipio madrileño que más recursos destinó a AOD en 2007, desembolsando un total de 884.310 euros. Esta cifra supuso una clara recuperación en relación a la de 2006 –523.619 euros–, que había sufrido una brusca reducción respecto al volumen de fondos desembolsado en 2005, año en el que alcanzó los 817.159 euros. En relación a su presupuesto, el monto señalado supone el 0,48% en 2007, lo que le sitúa como el tercer municipio madrileño en esfuerzo financiero realizado en ayuda al desarrollo. Asimismo, se erige en uno de los ayuntamientos madrileños que más euros per cápita destina a AOD, habiendo dedicado de media 8,35 euros por habitante en 2007.

Alcobendas es, por tanto, el primer municipio madrileño en desembolsos totales, el segundo en AOD per cápita y el tercero en el peso de la AOD sobre el presupuesto, constituyéndose así en un donante de gran peso en la cooperación municipal madrileña. Con el fin de mejorar la eficacia del conjunto de los fondos destinados a cooperación, el Ayuntamiento de Alcobendas pretende encaminarse, por un lado, a tratar de reducir el número de proyectos financiados –que ha sido frecuentemente elevado y creciente, pasando de las 39 intervenciones de 2005 a las 46 de 2007 – para aumentar la cuantía e impacto de los mismos, mitigando así la excesiva dispersión de su ayuda. Por otro lado, desde el municipio se plantea llevar a cabo una renovación de sus instrumentos de planificación, estando actualmente inmerso en un proceso de elaboración de un Plan

Cuatrienal –y de los correspondientes planes anuales–, para dotar a su cooperación de un adecuado marco estratégico y operativo.

El Ayuntamiento de Alcobendas ha tenido a Perú, Nicaragua, Colombia, Bolivia y Ecuador como los países prioritarios de su cooperación si se atiende a la distribución geográfica de su AOD durante el período 2005-2007, mostrando una clara preferencia por América Latina. No obstante, fuera de la región latinoamericana, y en consonancia con la fuerte dispersión señalada, ha trabajado también en países del África Subsahariana, como Burundi, Malawi y Uganda, así como en los Territorios Palestinos. Respecto a las prioridades sectoriales, la *Educación* fue el principal sector de trabajo de la cooperación de Alcobendas, recibiendo el 31,72% de la AOD total distribuible durante el período citado, seguido de *Multisectorial* (16,47%) y *Gobierno y Sociedad Civil* (13,59%).

Junto al elevado volumen de fondos dedicados a ayuda al desarrollo, un rasgo característico de la cooperación desempeñada por el Ayuntamiento de Alcobendas ha sido la ejecución de una parte importante de sus fondos bajo la modalidad de cooperación directa.

En este sentido, existe una apuesta por parte del Ayuntamiento de Alcobendas de incrementar el papel de la cooperación directa, modalidad a través de la cual ejecutó el 43,66% de la AOD en 2006 y el 39,32% en 2007 (anexo I, gráfico 1), mostrando una tendencia a repartir más los recursos entre la convocatoria de subvenciones a ONGD y las acciones directas del propio Ayuntamiento de Alcobendas.

Ayuntamiento de Alcorcón

El Ayuntamiento de Alcorcón destinó 807.113 euros a cooperación al desarrollo el año 2007,

situándose como uno de los principales donantes municipales madrileños. Este monto supuso un 0,37% sobre el presupuesto consolidado del Ayuntamiento, por encima del promedio destinado por los ayuntamientos madrileños –el 0,30%–, pero lejos aún del esfuerzo financiero realizado por los ayuntamientos que ocupan los primeros puestos. Asimismo, Alcorcón hace un esfuerzo per cápita por encima de la media municipal, dedicando 4,85 euros por habitante en 2007, pero también alejado de los Ayuntamientos que mayor esfuerzo en AOD per cápita realizaron durante dicho ejercicio.

El Ayuntamiento de Alcorcón no ha elaborado hasta la fecha un instrumento de planificación específico para guiar su cooperación, aunque dispone del denominado Plan Solidaridad, donde se tratan de manera conjunta las cuestiones relativas a la inmigración y a la cooperación al desarrollo. Del mismo modo, por razones de operatividad, no dispone de un Consejo Municipal específico para tratar los asuntos de cooperación, que son abordados en el seno de la Comisión de Inmigración del Consejo de Bienestar Social.

En cualquier caso, si hay un rasgo característico de la cooperación del Ayuntamiento de Alcorcón, es la apuesta reciente que viene realizando por el trabajo a través de organismos internacionales. Así, ha firmado un convenio con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y lidera un programa URB-AL de la Comisión Europea. En este sentido, el Ayuntamiento de Alcorcón considera que es preciso trabajar en red y de forma conjunta con instituciones internacionales con el fin de aumentar el impacto y eficacia de su AOD.

También en la búsqueda del incremento del impacto de su cooperación, el Ayuntamiento de Alcorcón pretende explorar las potencialidades de

la cooperación directa –que ha venido realizando principalmente a través de hermanamientos–, modalidad a través de la cual ejecutó el 48,47% de los recursos de cooperación de 2007, frente al 51,53% que canalizó a través de ONGD y otros actores, así como pretende evitar una excesiva dispersión de su AOD en numerosos proyectos y ONGD.

En suma, el Ayuntamiento de Alcorcón está experimentando un importante giro en su política de cooperación, caracterizado por explorar vías de trabajo conjunto con los organismos internacionales, así como buscar una mayor concentración de sus recursos, todo ello mediante una lógica de trabajo en red que sirva para incrementar el impacto y eficacia de su ayuda.

Ayuntamiento de Arganda del Rey²⁴

La política de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Arganda del Rey es relativamente reciente, hecho que puede explicar que no se haya consolidado hasta la fecha. Aunque sus cifras no aparecen en el informe ofrecido por la FEMP, en términos cuantitativos cabe señalar que en 2008 se paralizó la cooperación al desarrollo de este municipio, que decidió no destinar recursos durante dicho año a la partida de AOD. En términos cualitativos, Arganda del Rey presenta escasos avances en materia de gestión de su AOD. En primer lugar, no dispone de ningún documento de planificación para orientar estratégicamente su ayuda y tampoco existe ningún proceso de reflexión abierto al respecto. En segundo lugar, el Ayuntamiento de Arganda del Rey no se ha dotado hasta la fecha de un órgano de carácter participativo y consultivo a través del que canalizar el diálogo con los actores sociales en materia de

²⁴No pueden ofrecerse los datos cuantitativos de la cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Arganda del Rey al no ser recogidos en el informe elaborado por la FEMP.

cooperación al desarrollo. Todo ello abre a este municipio un importante camino que recorrer en aras de la mejora de su política de cooperación.

Por otra parte, desde el Ayuntamiento de Arganda del Rey se señala que su cooperación se seguirá canalizando plenamente a través de ONGD –no contemplándose la posibilidad de implementar acciones de cooperación directa–, pero a través de una mayor concentración de la misma, con el fin de aumentar su impacto.

Ayuntamiento de Fuenlabrada

Fuenlabrada ha incrementado sus recursos de AOD en los últimos tres años, pasando de los 135.000 euros destinados en 2005 a los 183.450 euros desembolsados en 2007. No obstante, tanto por la cuantía del presupuesto municipal que maneja, como por el volumen de su población, el Ayuntamiento de Fuenlabrada aparece muy alejado de las posiciones que debieran corresponderle. Por un lado, en 2007 destinó tan sólo el 0,14% de su presupuesto consolidado a cooperación al desarrollo, siendo un esfuerzo ostensiblemente escaso pese a superar al de los dos años precedentes (anexo I, gráfico 2).

Por otro lado, los bajos montos de ayuda desembolsados, junto con el hecho de ser uno de los municipios madrileños con mayor número de habitantes, dieron por resultado que el Ayuntamiento de Fuenlabrada dedicara menos de un euro a AOD por habitante a lo largo del período 2005-2007 (anexo I, gráfico 3).

Por otra parte, el Ayuntamiento de Fuenlabrada no ha configurado aún un marco de planificación estratégica suficientemente desarrollado, al no disponer de planes estratégicos ni anuales específicos de cooperación al desarrollo, aunque sí reserva a este ámbito una parte concreta dentro de su Plan de Inmigración.

En cualquier caso, pese a no estar entre los principales donantes en términos financieros, la política de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Fuenlabrada presenta varias particularidades que conviene reseñar. En primer lugar, Fuenlabrada no dispone de Consejo de Cooperación, bastante generalizados en el ámbito municipal, tratando los temas relativos a cooperación en aquellos Consejos Sectoriales cuyas temáticas están relacionados con el ámbito de la ayuda al desarrollo.

En segundo lugar, atendiendo a la localización de los flujos de AOD durante el trienio 2005-2007, no es América Latina, sino África el área prioritaria de su cooperación, lo que constituye una notable diferencia con respecto a las prioridades de la práctica totalidad de actores de la cooperación madrileña. Así, Senegal, la Población Saharai y Mozambique aparecen entre los cinco principales receptores de su cooperación (anexo I, gráfico 4).

En tercer lugar, el Ayuntamiento de Fuenlabrada no tiene convocatoria pública de subvenciones, gestionando de forma directa la práctica totalidad de su AOD. No obstante, aunque es el propio ayuntamiento el que identifica dónde trabajar, sí se suele asignar posteriormente a alguna ONGD la ejecución de estas acciones, representando, por tanto, un modelo heterodoxo de cooperación directa.

En cuarto lugar, Fuenlabrada trata de concentrar sus recursos de AOD en pocos proyectos (tan sólo 10 fueron financiados en 2007) con el fin de evitar una excesiva atomización y aumentar el impacto de los mismos. En este sentido, conviene señalar que en el trasfondo de estos dos últimos rasgos, –la apuesta por un modelo preferentemente de cooperación directa y la concentración de la ayuda en pocos proyectos– reside una política deliberada por parte del Ayuntamiento de Fuenlabrada que se orienta a tratar de incremen-

tar la eficacia del conjunto de su ayuda mediante la reducción de la elevada dispersión que suele asociarse a la cooperación local.

Ayuntamiento de Getafe

El Ayuntamiento de Getafe incrementó su monto de AOD en 2007 hasta alcanzar los 587.588 euros, superando con ello las cifras desembolsadas en los años precedentes –492.430 y 477.320 euros en 2005 y 2006 respectivamente–, y situándose como uno de los principales donantes municipales madrileños. En este sentido, además del importante volumen de fondos de AOD gestionados por el Ayuntamiento de Getafe, resulta preciso señalar la estabilidad y poca volatilidad del mismo, no viéndose sometido a fuertes oscilaciones, lo que parece denotar la existencia de un sólido compromiso financiero con la política de cooperación.

En relación a su presupuesto municipal, el peso de la cooperación al desarrollo aumentó en Getafe hasta situarse en el 0,29% de su presupuesto consolidado en 2007, por encima del 0,27% y el 0,25% destinados en los años 2005 y 2006 respectivamente, pero alejado aún de las cifras arrojadas por los principales ayuntamientos en esfuerzo financiero. Mientras, si se atiende a la AOD per cápita del municipio de Getafe, también se observa un paulatino incremento, destinando de media 3,69 euros a cooperación por cada uno de sus habitantes en 2007, pero igualmente alejado de los principales ayuntamientos en AOD per cápita. El Ayuntamiento de Getafe se erige, pues, en uno de los principales donantes municipales madrileños, con una notable estabilidad de sus fondos, pero con un sensible margen de aumento respecto al peso alcanzado por su AOD en el conjunto de los ingresos municipales totales, así como en relación a la población que aglutina.

El Ayuntamiento de Getafe, por otra parte, no cuenta con ningún documento de planificación estratégica para la gestión de su AOD. No obstante, la política de cooperación getafense sí ha definido una serie de líneas de trabajo para orientar su ayuda, entre las que cabe destacar los planes estratégicos trazados para determinados países y áreas geográficas de especial interés para el municipio. En este sentido, los principales receptores de la AOD del Ayuntamiento de Getafe durante el trienio 2005-2007 fueron la Población Saharaui, Perú, Mozambique, Nicaragua y Honduras. Asimismo, cabe señalar que Getafe ha destinado casi la mitad –el 49,41%– de la AOD distribuible en el citado período al sector de la Educación, que se erige así en su principal área de trabajo, seguida de la Salud, a la que se dirigió el 27,98% de dichos recursos (anexo I, gráfico 5).

En cuanto a las modalidades de ejecución de su AOD, el Ayuntamiento de Getafe canaliza toda su cooperación a través de las ONGD, mediante convocatoria pública de subvenciones a proyectos. Así pues, Getafe no lleva a cabo acciones de cooperación directa, posibilidad que desecha argumentando la búsqueda de una mayor participación en la gestión de la política de cooperación municipal. Junto a ello, y pese al elevado monto de ayuda manejado, es característico de la cooperación del Ayuntamiento de Getafe una fuerte concentración de sus fondos de AOD en un número bajo de proyectos (siete en 2007). En definitiva, concentración de los recursos y alta participación en la gestión de los mismos, son dos de los pilares sobre los que descansa la política de cooperación del Ayuntamiento de Getafe en su búsqueda la eficacia de su AOD.

Ayuntamiento de Leganés

Atendiendo al monto desembolsado en AOD en 2007 –único ejercicio para el que la FEMP ofrece

dicho dato para este municipio-, el Ayuntamiento de Leganés aparece entre los primeros donantes locales madrileños, con un total de 439.320 euros destinados a ayuda al desarrollo. Sin embargo, la posición del Ayuntamiento de Leganés desciende ostensiblemente dentro del conjunto de municipios madrileños al poner en relación su volumen de AOD con el conjunto del presupuesto que maneja. De este modo, en 2007 destinó un 0,22% de su presupuesto consolidado, lo que no sólo le aleja de los primeros puestos sino que, además, le ubica considerablemente por debajo del promedio de los municipios madrileños, que se situó en el 0,30%. Asimismo, el Ayuntamiento de Leganés desciende puestos en el conjunto de los municipios madrileños si se atiende a la AOD per cápita. En 2007, Leganés dedicó 2,41 euros por habitante a cooperación al desarrollo, distanciándose también considerablemente de los principales ayuntamientos.

El Ayuntamiento de Leganés, no obstante, posee un avanzado sistema de planificación de su ayuda, encontrándose actualmente en su segundo ciclo de planificación con la elaboración del *II Plan Municipal de Cooperación* (2009-2012), a través del que trata de dotar de un sentido más estratégico a su política de cooperación. En dicho Plan aparecen reflejados los objetivos de la cooperación de Leganés, así como los enfoques transversales que se adoptarán y las prioridades geográficas y sectoriales por las que se guiará su cooperación en la persecución de una mayor eficacia de sus acciones. Este Plan Municipal, junto con los planes anuales de carácter más operativo que también elabora, convierte al Ayuntamiento de Leganés en uno de los actores locales madrileños con un marco de trabajo más desarrollado en materia de ayuda al desarrollo.

Asimismo, el Ayuntamiento de Leganés se ha dotado de un conjunto de órganos e instrumentos que promueven una política de cooperación más

coordinada y participativa. Además de la disposición de un Consejo Sectorial de Cooperación, el Ayuntamiento de Leganés ha establecido reuniones ad hoc para coordinar a los actores cuyo trabajo concurre en un mismo territorio.

No obstante, la cooperación del Ayuntamiento de Leganés ha presentado en 2007 una alta fragmentación de su ayuda, repartiendo el total de recursos de AOD entre 35 acciones y proyectos de cooperación distintos. En cualquier caso, pese a esta elevada dispersión de su ayuda en numerosos proyectos, el Ayuntamiento de Leganés presenta una fuerte concentración geográfica de su AOD, habiendo trabajado en tan sólo cinco países y territorios durante el citado año (anexo I, gráfico 6). Así, Nicaragua se ha erigido en el principal receptor, siendo destinatario del 43,33% de los recursos de AOD movilizadas por el Ayuntamiento de Leganés. La Población Saharai (19,92%), los Territorios Palestinos (9,02%), Cuba (3,41%) y Bolivia (2,50%) completan el conjunto de países y territorios con presencia de la cooperación de Leganés en 2007. Respecto a su distribución sectorial, las *Infraestructuras* y *Servicios Sociales* – fundamentalmente el área de la *Educación*– y las acciones enmarcadas en el sector de las *Infraestructuras* y *Servicios Económicos*, fueron los principales destinos de la AOD distribuida del Ayuntamiento de Leganés en 2007.

Otro rasgo característico de la cooperación desarrollada por el Ayuntamiento de Leganés es el fuerte peso que se concede al establecimiento de hermanamientos con diversas localidades de los países socios. Si bien muchos de ellos responden a vínculos históricos y culturales, el Ayuntamiento de Leganés está inmerso en un cierto proceso de revisión de los hermanamientos establecidos, con el fin de tratar de vincularlos en mayor medida con las zonas de procedencia de la inmigración presente en su municipio.

Ayuntamiento de Majadahonda

Majadahonda ha incrementado notablemente su presupuesto de AOD en los últimos años, pasando de los 262.715 euros destinados en 2005 a los 375.210 euros de 2007, lo que significa un incremento del 42% y le sitúa como el octavo donante entre los municipios madrileños. Además, si esta cifra se pone en relación con el presupuesto manejado, Majadahonda se configura como el segundo donante municipal madrileño al dedicar el 0,66% de su presupuesto consolidado a ayuda al desarrollo. Mientras, en términos de ayuda per cápita, Majadahonda se sitúa como el quinto ayuntamiento que más recursos de AOD –5,90 euros anuales– destina por habitante.

El Ayuntamiento de Majadahonda ha elaborado un plan estratégico de cooperación para el período 2008-2010. Sin embargo, al no haberse facilitado el acceso al mismo, sus contenidos no pueden ser valorados en el presente estudio. En cualquier caso el plan estratégico fue sometido a debate en el Consejo Municipal de Cooperación, órgano consultivo del que dispone el Ayuntamiento de Majadahonda desde 1995.

La AOD del Ayuntamiento de Majadahonda se ha dirigido preferentemente a América Latina, siendo Perú el principal país receptor en 2007, que concentró más de la mitad de los recursos. No obstante, Majadahonda ha financiado acciones de desarrollo en países de otros ámbitos regionales distintos al latinoamericano, como en los casos de Senegal o Bangladesh. Asimismo, respecto a la distribución sectorial, cabe destacar el peso alcanzado en 2007 por las acciones enmarcadas dentro de los sectores productivos, que supusieron el 77% de la AOD del Ayuntamiento de Majadahonda.

La totalidad de su cooperación fue canalizada a través de ONGD, por lo que el Ayuntamiento de Majadahonda no ha llevado a cabo acciones de

cooperación directa. Así, ha apostado por un modelo de gestión de su AOD plenamente ejecutado por las ONGD, que dio lugar a la financiación de 13 intervenciones en 2007.

Ayuntamiento de Móstoles

En el año 2007 –único ejercicio en el que hay datos de desembolsos ofrecidos por la FEMP de la cooperación mostoleña– Móstoles destinó 465.270 euros a AOD, configurándose como uno de los principales donantes locales madrileños. No obstante, el Ayuntamiento de Móstoles desciende varias posiciones si el volumen de AOD se pone en relación al presupuesto manejado por el municipio. De esta manera, en 2007 destinó el 0,23% de su presupuesto consolidado a AOD, alejando a Móstoles de los principales ayuntamientos madrileños en esfuerzo financiero realizado en ayuda al desarrollo, así como del promedio de la cooperación local madrileña. Y algo similar ocurre si el conjunto de los recursos destinados a AOD se ponen en relación con el volumen de población –si bien es cierto que muy elevada– de Móstoles, dando por resultado que se destinaron 2,27 euros a ayuda al desarrollo por cada habitante mostoleño, lo que le distancia también de las principales posiciones.

El Ayuntamiento de Móstoles no dispone aún de ningún Plan Municipal de Cooperación, aunque existe un borrador en una fase muy temprana aún, ni de Planes Anuales que orienten su política de cooperación. En 2008 el Ayuntamiento Mostoleño se dotó de un Consejo Municipal de Cooperación en el que, sin embargo, sólo participan actores municipales, quedando fuera las ONGD, que sí tienen cabida, sin embargo, en la Mesa de la Solidaridad que funciona desde 1995 en el municipio de Móstoles. No obstante, la operatividad y capacidad de convocatoria de esta última se está viendo reducida desde la reciente creación del Consejo Municipal.

De cualquier modo, la cooperación mostoleña se ha centrado de manera preferente en América Latina, priorizándose a Nicaragua, El Salvador y Perú, que aparecen como los principales receptores de la AOD del Ayuntamiento de Móstoles en 2007 (anexo I, gráfico 7), pero trabajando también en países de otras áreas geográficas, como es el caso de Bangladesh e India. Mientras que por áreas sectoriales de trabajo, han sido las *Infraestructuras y Servicios Sociales*, fundamentalmente relativos a *Educación, Salud y Construcción de viviendas de bajo coste*, donde Móstoles ha concentrado sus esfuerzos.

Según los datos ofrecidos por la FEMP para 2007, Móstoles no ejecutó acciones de cooperación directa. Sin embargo, el Ayuntamiento de Móstoles ha presupuestado y tiene intención de aumentar la proporción de recursos de AOD canalizados directamente, con el fin de lograr un mayor impacto y eficacia de sus acciones. También en esta línea cabe señalar que, sin tratarse de una política deliberada, Móstoles ha tendido a concentrar notablemente su ayuda, distribuyendo su AOD en tan sólo 9 proyectos durante el ejercicio de 2007.

Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid²⁵

El Ayuntamiento de Rivas ha abierto un proceso de reflexión en torno a la conveniencia de disponer de un adecuado marco de planificación, a través del que marcar las líneas de trabajo de su cooperación para periodos temporales más amplios.

En este sentido, y con la intención de contribuir de la forma más eficaz posible al fortalecimiento de las estructuras municipales de los países socios, el Ayuntamiento de Rivas no descarta

explorar el recurso a la cooperación directa. De cualquier modo, una seña de identidad de la política de cooperación de Rivas es la fuerte presencia y participación que en ella tienen las ONGD, esquema por el que se apuesta fuertemente.

Así, el diálogo y consulta con la sociedad civil se canaliza, en buena medida, a través del Consejo Local de Cooperación Internacional del que Rivas dispone, siendo un rasgo propiamente característico de éste el carácter vinculante de las decisiones en él adoptadas.

Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes

El Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes ha aumentado de forma muy considerable el volumen de los recursos destinados a AOD en 2007 (anexo I, gráfico 8). De esta manera, San Sebastián de los Reyes se ha situado también entre los principales donantes municipales del ámbito madrileño, con un desembolso de 408.849 euros en ayuda al desarrollo.

Además, el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes asciende posiciones si se mide su esfuerzo financiero en AOD. Así, el peso que la partida de AOD significó en el conjunto de su presupuesto consolidado aumentó hasta el 0,43% en dicho año (anexo I, gráfico 9). Del mismo modo, el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes aparece como uno de los municipios de mayor esfuerzo per cápita, si el monto de AOD se pone en relación con su población, habiendo destinado de media 5,95 euros a cooperación por cada habitante en 2007 (anexo I, gráfico 10).

Todo ello apunta a un creciente compromiso del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes con la ayuda al desarrollo, cuya solidez se ve especial-

²⁵No pueden ofrecerse los datos cuantitativos de la cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid al no ser recogidos en el informe elaborado por la FEMP.

mente corroborada si se atiende al marco estratégico y de planificación con el que ha ido dotando progresivamente a su política de cooperación. Así, ha elaborado un Plan Municipal de Cooperación al Desarrollo (2008-2011) –pendiente de aprobación pero ya operativo– a través del que se establecen los objetivos, las estrategias de intervención y las prioridades transversales, geográficas y sectoriales que guiarán la política de cooperación del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes durante ese periodo, acompañado, además, de un detallado conjunto de indicadores. Asimismo, el Plan Municipal de Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes contempla el compromiso de alcanzar el 0,7% del presupuesto total municipal en 2011, así

como otros aspectos relativos a la mejora del sistema de transparencia y rendición de cuentas o la búsqueda de transversalidad en sus políticas. Junto a este plan estratégico, y para dar mayor operatividad al mismo, el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes elabora planes anuales a través de los que se concreta lo establecido en el plan estratégico cuatrienal.

Además, en su intento de dotar a su política de cooperación de un enfoque que trascienda los ciclos y signos políticos, y se caracterice por una visión de largo plazo y de búsqueda de consenso y continuidad en las líneas de trabajo establecidas, San Sebastián de los Reyes ha sido el primer municipio madrileño en suscribir un pacto local contra la pobreza (cuadro 7).

Cuadro 7. El Pacto Contra la Pobreza de la Ciudad de San Sebastián de los Reyes

El 16 de octubre de 2008, los diversos grupos políticos representados en la corporación municipal del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes –PP, PSOE, Izquierda Independiente e IU– junto con el presidente de la FONGDCAM y un representante de las ONGD locales, firmaron una Declaración Institucional para hacer efectivo el pacto local contra la pobreza de dicho municipio.

Con el fin de contribuir de la forma más eficaz a erradicar la pobreza en el mundo, los signatarios del Pacto se comprometen, independientemente de quién gobierne, a trabajar sobre unas bases consensuadas que permitan dar continuidad a la política de cooperación del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes. En este sentido, el Pacto Local contra la Pobreza de San Sebastián de los Reyes establece, entre otros aspectos:

- Asumir como marco de referencia de la cooperación del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como las directrices emanadas de la Declaración de París y del Consenso Europeo de Desarrollo.
- Alcanzar la cifra del 0,7% del presupuesto total del municipio destinado a AOD a partir del año 2011.
- Convertir la política de cooperación en una política de carácter municipal, que no se encuentre sujeta a intereses comerciales, políticos o económicos del gobierno.
- Asumir y potenciar una concepción del desarrollo bajo un Enfoque Basado en Derechos Humanos
- Aumentar la transparencia informativa de la política de cooperación municipal hacia sus ciudadanos.
- Promover la coherencia de políticas en el ámbito municipal
- Trabajar por mejorar la coordinación entre los diferentes actores de la cooperación madrileña.

Este pacto se fija como horizonte el año 2015, comprometiéndose dos legislaturas y creando, para velar por su cumplimiento, la correspondiente comisión de seguimiento.

Fuente: elaboración propia a partir del documento “ El Pacto Contra la Pobreza de la Ciudad de San Sebastián de los Reyes”

Respecto a la distribución geográfica de la ayuda de San Sebastián de los Reyes, existe una clara preferencia geográfica por la región latinoamericana en la asignación de fondos, siendo Guatemala y Nicaragua los principales países receptores durante el trienio 2005-2007. No obstante, la cooperación del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes también ha dedicado buena parte de sus recursos a países y territorios de otras zonas, como la Población Saharaui, los Territorios Palestinos o Mauritania, lo que refleja una considerable diversificación geográfica de su ayuda, que también ha alcanzado a países como India o Irak. Mientras, en lo que concierne a la distribución sectorial, la mayor parte de su AOD distribuible se destinó a *Educación* y a acciones de tipo *Multisectorial*.

Existe, pues, una fuerte diversificación de la ayuda otorgada por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes. El aumento del volumen de su AOD se ha visto así acompañado de un incremento –prácticamente proporcional– del número de proyectos financiados y de las ONGD beneficiarias, lo que pudiera perjudicar la eficacia conjunta, no habiéndose optado hasta la fecha por una mayor concentración de sus recursos de AOD. De esta forma, si el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes registró 23 intervenciones de cooperación al desarrollo en 2005, en 2007 esta cifra se situaba en 58.

Por otra parte, el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes no ha desarrollado hasta el momento una línea de trabajo de cooperación directa. No obstante, parecen darse pasos en esta dirección, por cuanto el mencionado Plan Municipal de Cooperación establece que hasta un 30% de la AOD podrá ejecutarse a través de cooperación directa, así como se ha elaborado una normativa específica para regular las acciones que se gestionen bajo esta modalidad.

En suma, el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes se erige en un actor de ineludible refe-

rencia dentro de la cooperación local madrileña, no sólo por los recursos movilizados, sino, de manera especial, por el marco de planificación estratégica desarrollado. El conjunto de los instrumentos de planificación disponibles, junto con el pionero pacto local contra la pobreza suscrito, entre otros aspectos, parecen encaminar a San Sebastián de los Reyes hacia la consolidación de una política verdaderamente pública y municipal de cooperación, que se oriente de forma estratégica y eficaz a la lucha contra la pobreza.

Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz

El Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz desembolsó 346.487 euros para cooperación en 2007, consolidando una tendencia creciente de su AOD, que alcanzó los 225.624 euros en 2005 y los 259.505 euros en 2006, aunque moviéndose todavía en cifras notablemente menores que las de los principales donantes municipales.

Por otro lado, esta evolución creciente mostrada por la AOD del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz en términos absolutos, no se ve contrastada en términos relativos. Así, si los montos de AOD se ponen en relación con el presupuesto consolidado, se aprecia un descenso en el esfuerzo financiero realizado, que ha pasado del 0,35% al 0,32% del presupuesto consolidado en el periodo 2005-2007 (anexo I, gráfico 11). No obstante, la tendencia vuelve a ser creciente si los recursos de AOD se ponen en relación con la población municipal. Así, el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz ha pasado de destinar 2,06 a 3,06 euros por cada habitante durante dicho trienio, cifra que, en cualquier caso, está por debajo del promedio de los municipios madrileños.

El Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, por otra parte, no se ha dotado de ningún documento de planificación que oriente estratégicamente su cooperación, más allá del Programa de

Cooperación que elabora anualmente y en el que trata de fomentar la participación ciudadana. No obstante, para impulsar dicho programa, y como órgano consultivo y de participación, se creó en 1998 el Consejo Local de Cooperación al Desarrollo. De cualquier modo, durante el periodo 2005-2007 la cooperación del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz se ha focalizado geográficamente en América Latina, en concreto en tres países de América Central y el Caribe –Nicaragua, Cuba y El Salvador–, así como en la población Saharaui.

En cuanto a las modalidades de ejecución de su AOD, el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz ha gestionado de forma directa una parte importante –aunque descendente– de sus recursos. Así, si en 2005 y 2006 se ejecutaron de forma directa el 59,67% y el 56,09% respectivamente de la AOD, en 2007 el 37,23% de su cooperación se gestionó bajo esta modalidad (anexo I, gráfico 12).

Ayuntamiento de Tres Cantos

La ayuda al desarrollo del Ayuntamiento de Tres Cantos ha experimentado un fuerte y constante aumento en los últimos años. Si en 2005 el monto de AOD se situó en 107,42 miles de euros para incrementarse hasta los 264,45 miles de euros en 2006, en 2007 el volumen de recursos que Tres Cantos destinó a AOD alcanzó la cifra de los 356.640 euros, experimentando así un incremento del 232% en apenas tres años. Este esfuerzo –que en parte hay que explicar también por el bajo nivel del que se partía–, no sólo ha situado al Ayuntamiento de Tres Cantos en 2007 como el primer municipio madrileño si se atiende al peso de la AOD sobre el presupuesto consolidado, sino que, además, ha logrado situar esta cifra en el reivindicado 0,7% del presupuesto consolidado, muy por encima del promedio del resto de municipios madrileños (anexo I, gráfico 13).

El creciente esfuerzo que Tres Cantos ha realizado en la financiación de la ayuda al desarrollo no sólo se expresa en relación al presupuesto que maneja, sino que también lo hace en base a la población que aglutina. De esta manera, el Ayuntamiento de de Tres Cantos destinó de media 8,91 euros por habitante a AOD en 2007, lo que le sitúa también como el primer municipio madrileño en ayuda per cápita, de nuevo notablemente por encima del promedio de los ayuntamientos madrileños (Anexo I, gráfico 14).

No obstante, este importante incremento financiero de la AOD del Ayuntamiento de Tres Cantos no se ha visto acompañado del consiguiente desarrollo de su sistema de planificación, no disponiendo hasta la fecha de ningún instrumento de planificación estratégica que oriente su ayuda más allá de las bases reguladoras de las convocatorias de cooperación al desarrollo que publica. De la misma manera, el Ayuntamiento de Tres Cantos no ha constituido aún un Consejo Local de Cooperación, aunque sí dispone, en cambio, de una Mesa de Cooperación, con participación de los diversos grupos políticos y ONGD locales, que hace las funciones de órgano consultivo y participativo de su política de cooperación.

Respecto a su distribución geográfica, América Latina ha sido la principal región receptora durante el trienio 2005-2007, siendo Guatemala el país que ha recibido mayor volumen de fondos durante dicho periodo. Tras Guatemala, la Población Saharaui, El Salvador, Perú y Nicaragua aparecen como los principales receptores de la cooperación de Tres Cantos. En cualquier caso, existe una gran diversificación geográfica de su ayuda, habiendo trabajado con hasta 18 países durante el periodo citado, y alcanzando a países y territorios del Magreb –además de la Población Saharaui, a Mauritania–, así como a varios países del África Subsahariana. Por otra parte, en cuanto a la distribución sectorial de la ayuda de Tres

Cantos, la inmensa mayoría de su AOD distribuíble se ha concentrado en el sector de las *Infraestructuras y Servicios Sociales*, especialmente en las áreas de *Educación, Gobierno y Sociedad Civil y Abastecimiento y Depuración de Agua*.

En relación a las modalidades de ejecución de su ayuda, aunque ha existido alguna experiencia de cooperación directa, fundamentalmente en 2006, y su valoración ha resultado positiva, el Ayuntamiento de Tres Cantos no ejecuta apenas recursos de AOD mediante este tipo de acciones.

3.2.5. Análisis comparativo de los diversos actores

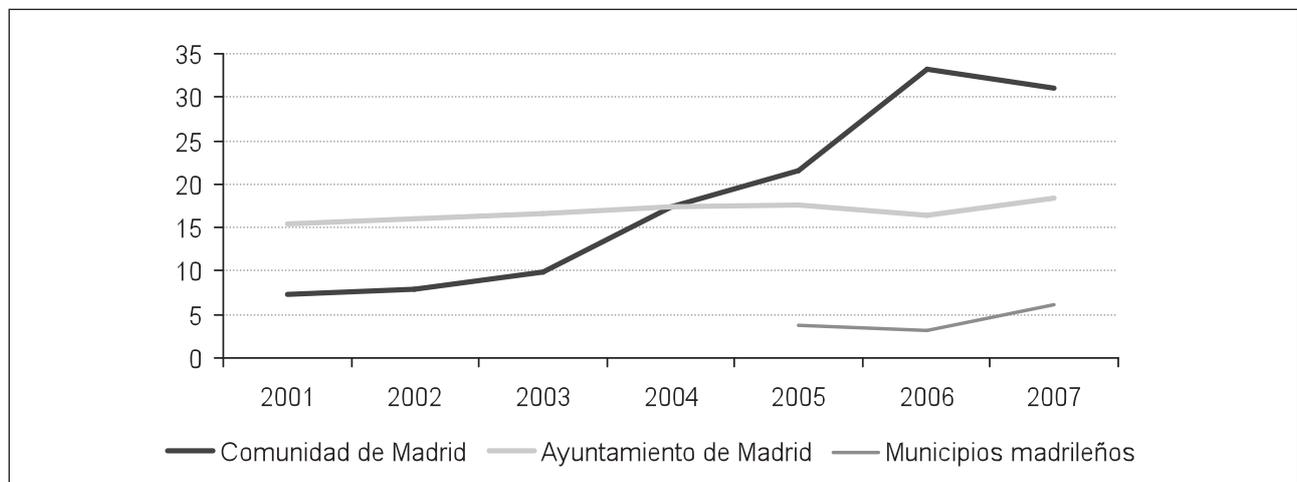
Una vez establecido el análisis de la cooperación madrileña en su conjunto, así como el análisis diferenciado por actores —Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid y Municipios Madrileños— resulta de interés dedicar un espacio a comparar algunas de las principales magnitudes que se han tratado para los diversos actores.

En primer lugar, conviene señalar la distinta evolución que han experimentado los montos

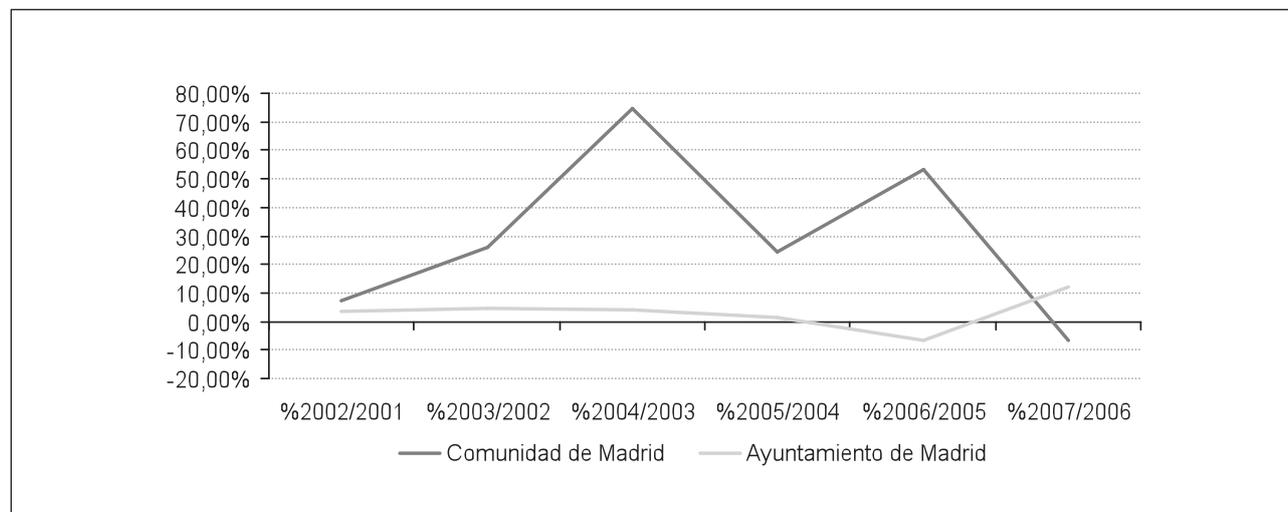
totales de AOD destinados por cada actor (gráfico 54). En concreto, para el caso de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid —para los que se puede establecer un análisis con una perspectiva temporal más amplia— se aprecia que si en 2001 los fondos de AOD del Ayuntamiento de Madrid (15,40 millones de euros) duplicaban a los destinados por la Comunidad de Madrid (7,37 millones de euros), estas cifras han seguido una evolución distinta, condicionada en cualquier caso por los niveles tan dispares de los que se partía.

Por un lado, la Comunidad de Madrid ha mantenido una tendencia creciente, cuadruplicando el volumen de sus fondos de ayuda en siete años, mientras, por otro, el Ayuntamiento de Madrid no ha experimentado notables aumentos en sus montos de AOD. Esto ha supuesto que desde 2004-2005, la Comunidad de Madrid se haya convertido en el principal donante de la cooperación madrileña, superando al Ayuntamiento de Madrid, y destinando 30,97 millones de euros en 2007, frente a los 18,42 millones de euros destinados por aquél en dicho año.

Gráfico 54. Evolución de la AOD de las administraciones públicas madrileñas, 2001-2007 (en millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2001-2007), Ayuntamiento de Madrid (2001-2004) y FEMP (2005-2007).

Gráfico 55. Tasa de variación anual de la AOD de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid (2002-2007)

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2001-2007), Ayuntamiento de Madrid (2001-2004) y FEMP (2005-2007).

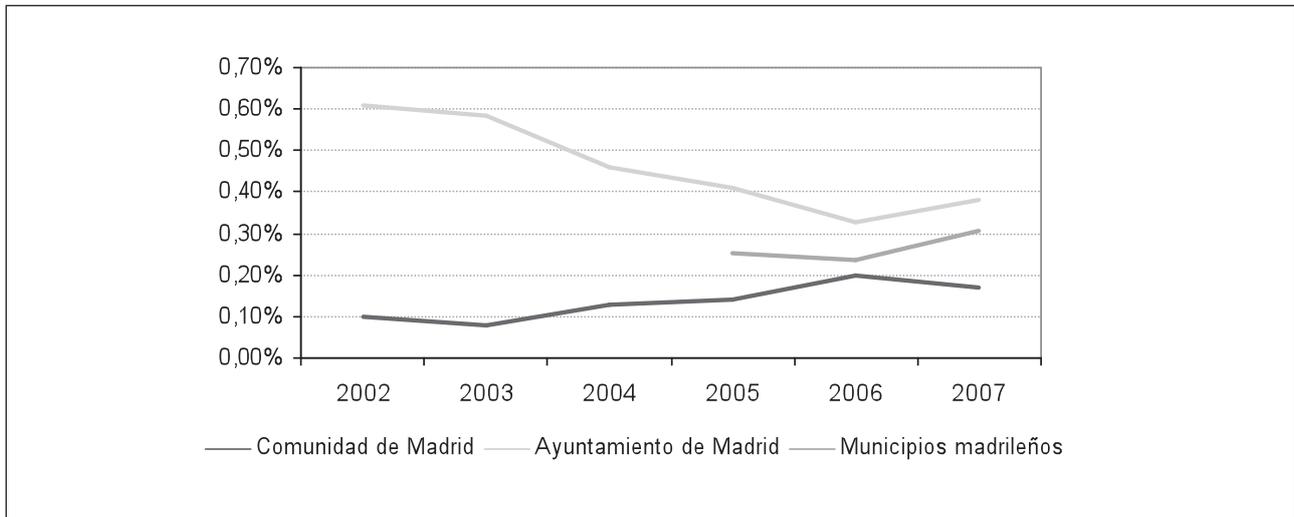
A su vez, estas trayectorias dispares que ha experimentado la AOD de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid, han tenido su reflejo en la volatilidad de la ayuda destinada por uno y otro actor. En el caso de la Comunidad de Madrid, la tasa de crecimiento de la AOD ha oscilado de forma abrupta — desde aumentos del 74,66% de la AOD en 2004 hasta reducciones del 6,57% en 2007—, mientras el Ayuntamiento de Madrid ha presentado tasas menores de crecimiento pero generalmente más estables (gráfico 55).

Ahora bien, aunque ya se ha señalado que la Comunidad de Madrid ha aumentado notablemente en los últimos años sus fondos de AOD, desbancando al Ayuntamiento de Madrid como principal donante del ámbito madrileño, conviene poner estas cifras en relación al presupuesto manejado por uno y otro actor. De esta manera, se aprecia que el Ayuntamiento de Madrid ha sido el donante que ha realizado un esfuerzo mayor en AOD medido como porcentaje de su presupuesto consolidado (gráfico 56). En todo caso, como se señaló más arriba, el esfuerzo relativo realizado

en cooperación por parte del Ayuntamiento de Madrid se ha visto notablemente reducido en los últimos años, pasando del 0,61% al 0,38% de su presupuesto consolidado en el período que va de 2002 a 2007, aunque presentando un repunte en este último año. Cabe señalar, además, que durante el período 2005-2007, los municipios madrileños realizaron un esfuerzo en AOD inferior al del Ayuntamiento de Madrid pero por encima de las cifras presentadas por la Comunidad de Madrid.

Algo similar ocurre cuando el esfuerzo en AOD es medido en relación a la población de cada uno de los actores: el Ayuntamiento de Madrid ha venido presentando cifras superiores a las arrojadas por la Comunidad de Madrid (gráfico 57). Sin embargo, en este caso se aprecia una clara tendencia hacia la equiparación de los euros per cápita que cada actor destina a cooperación al desarrollo. Así, la Comunidad de Madrid ha ido aumentando progresivamente su esfuerzo por habitante —superando incluso al esfuerzo realizado por el Ayuntamiento de Madrid en el año 2006—, destinando 5,12 euros per cápita en 2007 frente a los

Gráfico 56. Evolución del esfuerzo financiero en AOD de los actores de la cooperación madrileña, 2002-2007 (% AOD/ presupuesto consolidado)

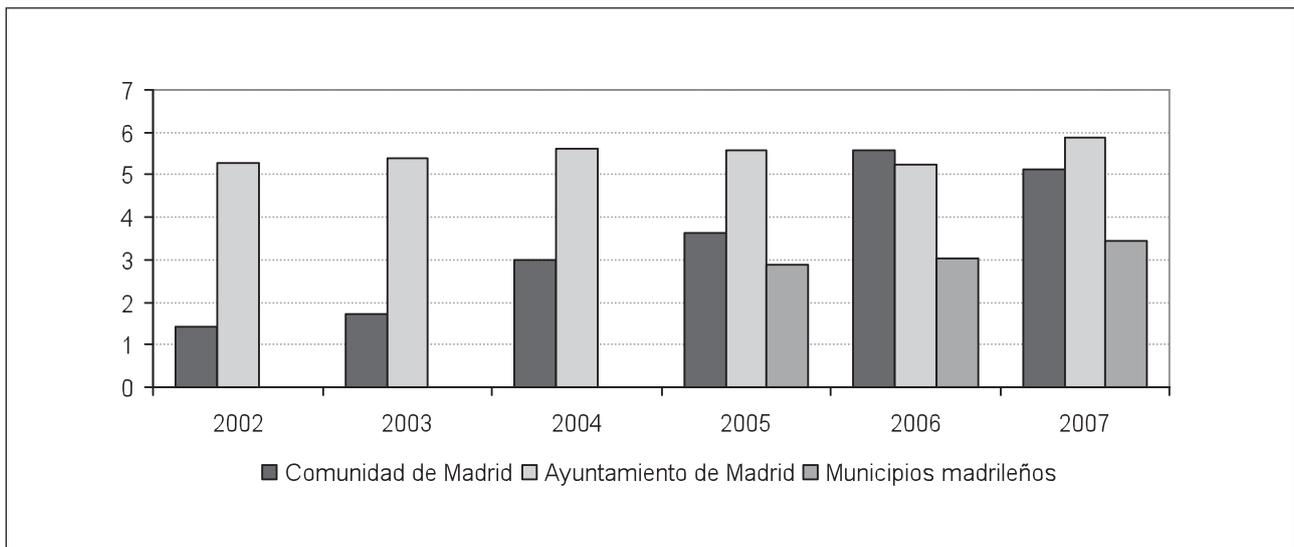


Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2001-2007), Ayuntamiento de Madrid (2001-2004), FEMP (2005-2007) y MEH.

5,88 euros por habitante que para dicho año destinó el Ayuntamiento de Madrid. Por su parte, los municipios madrileños han presentado esfuerzos

menores —aunque crecientes— en AOD que el de los dos actores referidos en base a la población de cada uno de ellos.

Gráfico 57. Evolución de la AOD per cápita madrileña por actores, 2002-2007 (euros AOD/habitante)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2001-2007), Ayuntamiento de Madrid (2001-2004), FEMP (2005-2007) e INE.

3.3. Análisis sectorial de la cooperación madrileña

Durante el período 2005-2007, la mayor parte de la AOD madrileña distribuible sectorialmente se dirigió a actividades enmarcadas en el ámbito de las Infraestructuras y Servicios Sociales (tabla 4). Así, el 64,53% de los recursos de la cooperación madrileña se dirigieron a este sector que, a su vez, es el sector prioritario de la Comunidad de Madrid (63,41%), del Ayuntamiento de Madrid (60,71%) y, en mayor medida, de los municipios madrileños (75,73%).

Las acciones de tipo *Multisectorial* aparecen como el segundo gran sector de preferencia para la cooperación madrileña. Un 20,88% de la AOD madrileña se dirigió a esta partida, a la que la Comunidad de Madrid (25,84%) y los municipios madrileños (12,99%) tuvieron también como segundo gran ámbito de trabajo. No obstante, para el Ayuntamiento de Madrid, las acciones de tipo *Multisectorial* (16,50%) aparecen como el tercer gran sector en volumen de recursos recibidos, apareciendo los *Sectores Productivos* (20,17%) en segundo lugar. En cualquier caso, el ámbito de los *Sectores Productivos* aparece –para

el conjunto de la cooperación madrileña– como el tercer sector de destino (11,11%), así como para la Comunidad de Madrid (6,83%) y los municipios madrileños (7,71%). Por último, tan sólo un 3,47% de la cooperación madrileña se dirigió a acciones enmarcadas en la partida de *Infraestructuras y Servicios Económicos*, sector al que tanto Comunidad de Madrid (3,90%), Ayuntamiento de Madrid (2,62%) y municipios madrileños (3,57%) dedicaron las menores cuantías.

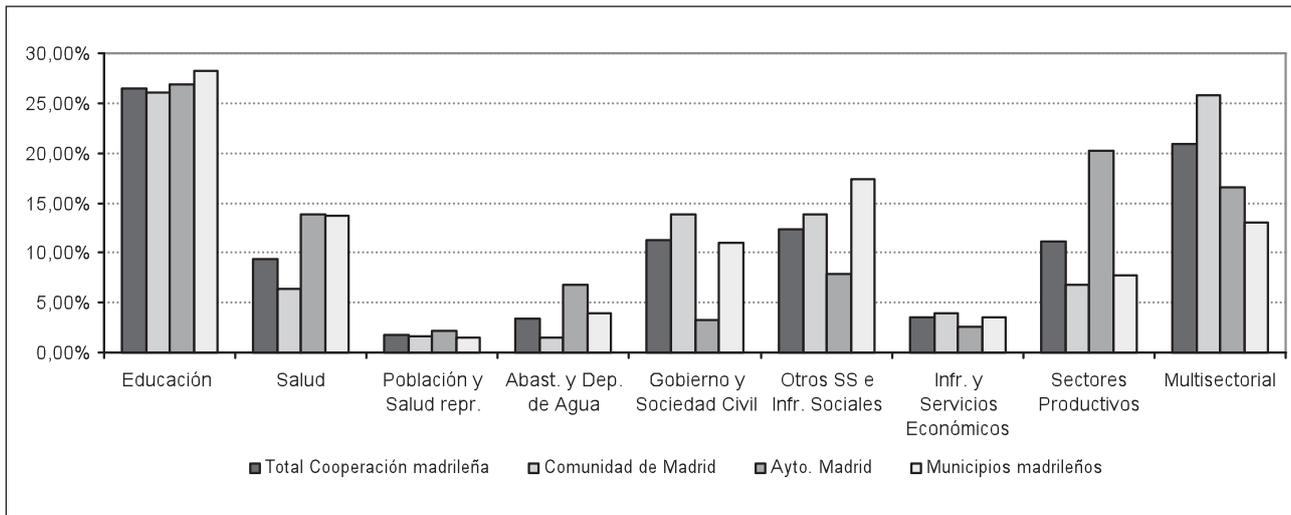
De cualquier modo, la cooperación madrileña está presente en numerosos ámbitos de actuación. Desglosando de forma más exhaustiva el volumen de AOD destinado al ámbito de las *Infraestructuras y los Servicios Sociales*, se aprecia que la *Educación* ha sido el sector prioritario de la cooperación madrileña durante el período 2005-2007, habiendo sido destinataria del 26,50% del total de la AOD distribuible madrileña durante esos años (gráfico 58). La prioridad otorgada a la Educación es, además, común a todos los actores que concurren en la cooperación madrileña. Así, fue el primer sector de actuación tanto para la Comunidad de Madrid (26,06%), como para el Ayuntamiento de Madrid (26,86%) y el resto de municipios madrileños (28,24%).

Tabla 4. Distribución sectorial de la AOD madrileña (2005-2007)

	Total Cooperación madrileña	Comunidad de Madrid	Ayto. de Madrid	Municipios madrileños
Infr. y Servicios Sociales	64,54%	63,43%	60,71%	75,73%
Infr. y Servicios Económicos	3,47%	3,90%	2,62%	3,57%
Sectores Productivos	11,11%	6,83%	20,17%	7,71%
Multisectorial	20,88%	25,84%	16,50%	12,99%
AOD distribuible	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

Gráfico 58. Distribución sectorial de la AOD madrileña por actores, total 2005-2007 (% AOD bilateral distribuible)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

Por su parte, el apartado de *Gobierno y Sociedad Civil* fue el destino del 11,21% de la cooperación madrileña. La Comunidad de Madrid (13,91%) y los municipios madrileños (10,95%) dedicaron una parte importante de sus recursos de AOD a este sector de actuación, mientras el Ayuntamiento de Madrid (3,23%) le prestó menos atención.

Es llamativo el poco peso relativo dedicado al sector *Gobierno y sociedad civil* por parte de los distintos actores públicos madrileños, ya que se trata de actores autonómicos y locales que acumulan un amplio bagaje de experiencias y conocimientos adquiridos en ámbitos como la descentralización política y administrativa, la gestión de políticas públicas locales, el fortalecimiento de instituciones locales o capacitación de recursos humanos en el ámbito local. Por lo tanto, parece pertinente considerar que el sector *Gobierno y sociedad civil* constituye un ámbito de trabajo al que los actores públicos madrileños podrían dedicar mayor atención, aportando un verdadero valor añadido a partir de sus propias capacidades.

No obstante, también las ONGD pueden jugar un importante papel en materia de fortalecimiento institucional, complementando el trabajo que con este fin realizan los gobiernos descentralizados y ampliando la visión que estos tienen de las instituciones públicas.

La escasa atención dedicada a este sector de actuación es especialmente llamativa en el caso específico del Ayuntamiento de Madrid que, a pesar de destinar únicamente el 3,23% de su AOD al sector *Gobierno y sociedad civil*, ha incorporado en el recientemente aprobado Plan General de Cooperación 2009–2012 una línea estratégica dedicada al fortalecimiento de la gestión municipal en áreas estratégicas a partir de un enfoque municipalista.

La reflexión sobre el peso de este sector es especialmente pertinente teniendo en cuenta las pautas de asignación geográfica de la AOD madrileña que se verá en las próximas páginas. Los principales socios de la cooperación madrileña son países latinoamericanos, muchos de los cuales se encuentra inmersos, con mayor o menor intensi-

dad, en procesos de descentralización política y administrativa. En el apoyo a estos procesos y al fortalecimiento de las instituciones locales, los actores de la cooperación madrileña tienen una línea de trabajo por explotar adecuadamente, con el fin de aportar un significativo valor añadido a partir de sus ventajas comparativas. En este sentido, existe un cierto mimetismo con la cooperación estatal, desaprovechando la especificidad que caracteriza a la cooperación descentralizada y, en este caso, a la cooperación madrileña.

Al sector de *Salud* se dirigió el 9,39% de la AOD madrileña. Esta proporción de recursos destinados al ámbito sanitario se ve superada por el Ayuntamiento de Madrid (13,83%) y los municipios madrileños (13,78%), siendo la Comunidad de Madrid (6,44%) la que menor porcentaje de su AOD dirigió a este sector de la cooperación.

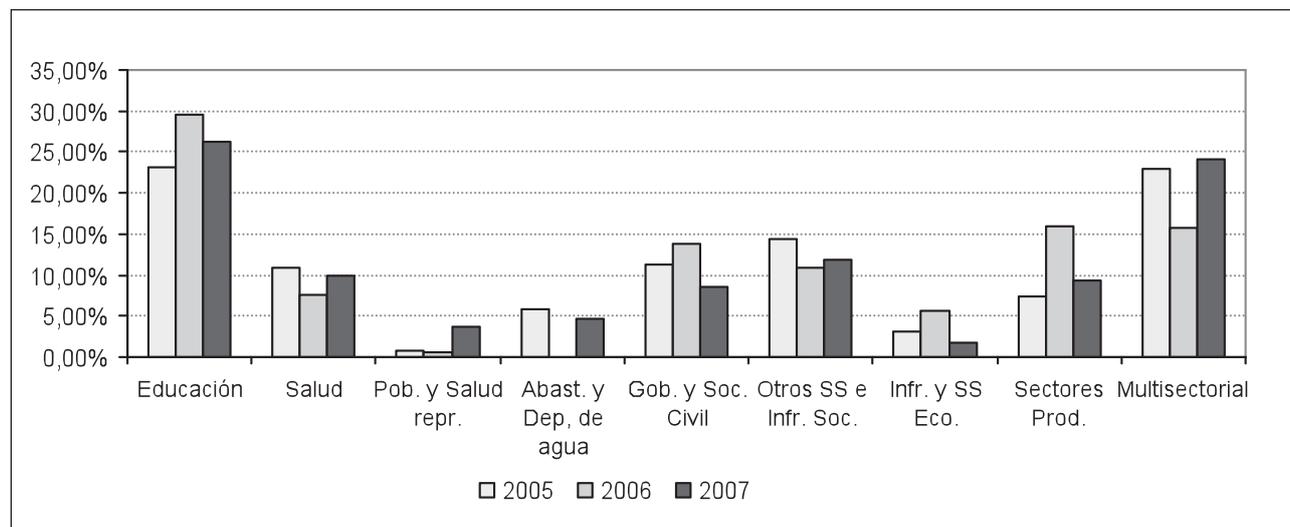
El sector de *Abastecimiento y Depuración de Agua* fue destinatario del 3,37% de la cooperación madrileña. Es el Ayuntamiento de Madrid (6,76%) quien mayor atención dedicó a este sector, que ocupa un lugar menor tanto en la coope-

ración de los municipios madrileños (3,89%) como, especialmente, en la de la Comunidad de Madrid (1,51%).

Por último, tan sólo el 1,77% de la cooperación madrileña se dirigió a tareas relacionadas con la *Población y la Salud Reproductiva*, sector al que tanto la Comunidad de Madrid (1,63%), como el Ayuntamiento de Madrid (2,12%) y el resto de municipios madrileños (1,50%) destinaron una pequeña proporción de sus recursos de AOD.

Asimismo, cabe señalar que esta distribución sectorial apenas ha experimentado cambios relevantes durante el trienio 2005-2007 (gráfico 59). La Educación ha sido el sector preferente de forma constante, con ciertas variaciones en el porcentaje de AOD destinado. Y tampoco ha habido oscilaciones muy relevantes en el resto de sectores, a excepción de un aumento en el último año de las acciones de cooperación en materia de Población y Salud Reproductiva –aunque ocupando un espacio aún menor de la AOD madrileña– y de un notable descenso del porcentaje de recursos destinado a Gobierno y Sociedad Civil.

Gráfico 59. Distribución sectorial de la AOD madrileña, 2005-2007 (% AOD bilateral distribuible)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

En definitiva, la cooperación madrileña, tanto en su conjunto como los diversos actores que en ella confluyen –Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid y municipios madrileños– han dado prioridad a las *Infraestructuras y Servicios Sociales* en sus acciones de cooperación. Dentro de este ámbito, ha sido el sector de la *Educación* el principal destinatario de recursos de AOD, apareciendo otros sectores relevantes, aunque de menor peso, como el relativo a *Gobierno y Sociedad Civil y la Salud*. Las tareas de *Abastecimiento y Depuración de Agua y de Población y Salud Reproductiva* siguen ocupando pequeños porcentajes de la cooperación madrileña.

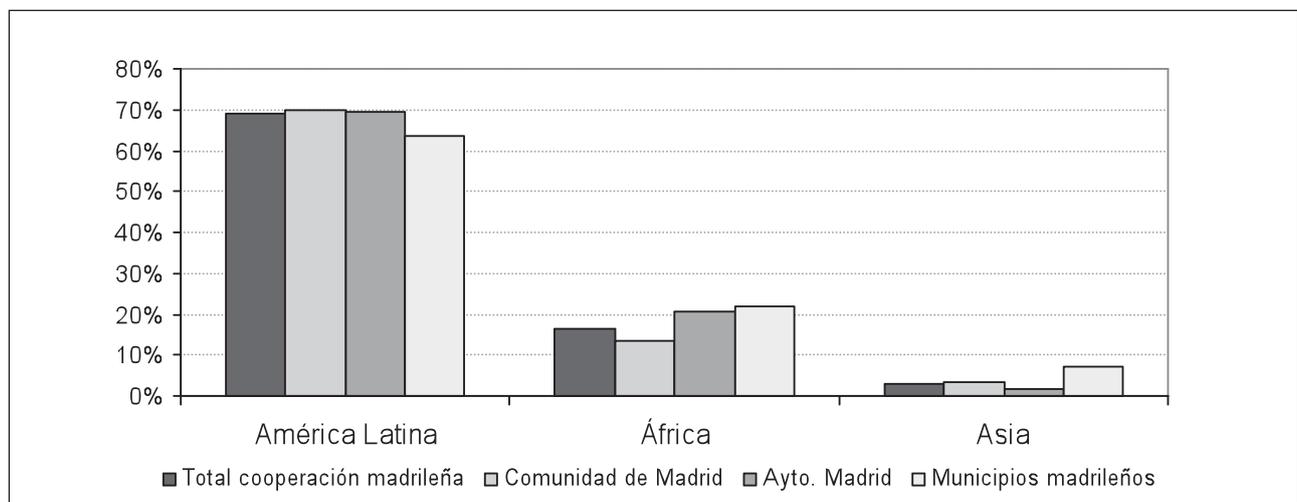
3.4. Análisis geográfico de la cooperación madrileña

La cooperación madrileña tiene a América Latina como su principal área geográfica de referencia en lo que se refiere a la localización de sus fondos de AOD (gráfico 60). Como se pudo

observar en el epígrafe referido al análisis por actores –y se analizará a continuación con más detalle–, este patrón es reproducido tanto por la Comunidad de Madrid, como por el Ayuntamiento de Madrid y el resto de Municipios madrileños.

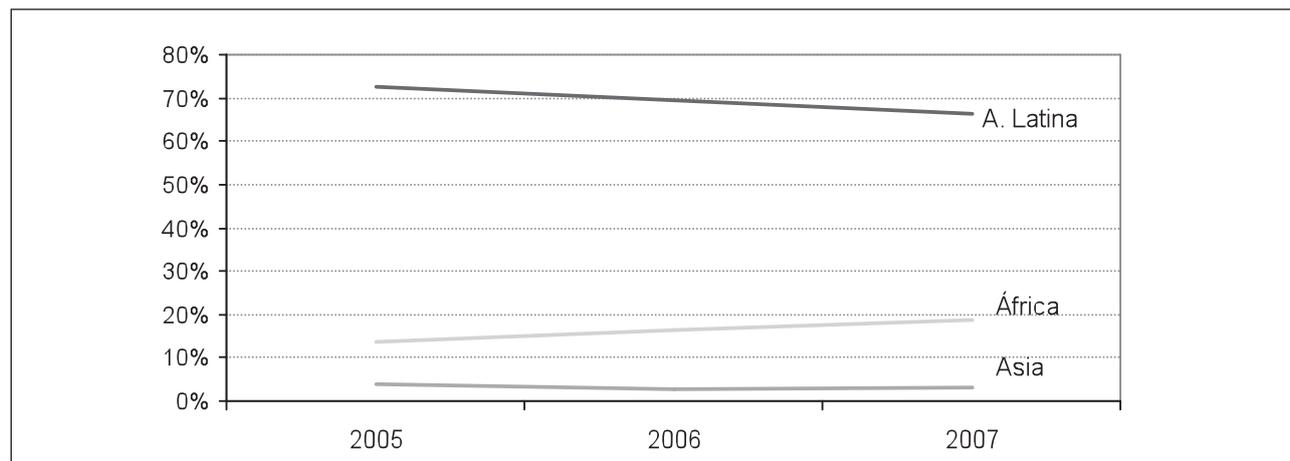
En cualquier caso –con las limitaciones metodológicas ya señaladas y que dificultan la obtención de una visión temporal más amplia–, cabe señalar que parece apreciarse un descenso en el peso que América Latina tiene en el conjunto de la AOD madrileña. Así, tomando como referencia el período 2005-2007, América Latina ha pasado de recibir el 72,68% del total de la AOD madrileña que recibía en 2005, al 66,37% de 2007 (gráfico 61). Por su parte, África presenta la tendencia contraria, habiendo recibido una proporción creciente de la AOD madrileña, siendo destinataria del 18,84% en 2007, frente al 13,73% recibido en 2005. Por último, Asia no presenta notables variaciones, aunque sí se observa un ligero descenso en el volumen de AOD madrileña destinada a esta región, que recibió el 3,93% de la AOD madrileña en 2005 y el 2,93% en 2007.

Gráfico 60. Distribución geográfica de la AOD madrileña por actores, 2005-2007 (% AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

Gráfico 61. Evolución de la distribución geográfica de la AOD madrileña, 2005-2007 (% AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

La preferencia por América Latina, en cualquier caso, sigue resultando incuestionable tanto en términos agregados como por actores. No obstante,

la cooperación madrileña tiene también una importante presencia en países muy diversos de otras zonas geográficas (cuadro 8).

Cuadro 8. Distribución regional de la cooperación madrileña (2005-2007)

	Total Cooperación madrileña	Comunidad de Madrid	Ayto. de Madrid	Municipios madrileños
América del Sur	49,665	48,46%	53,83%	31,37%
América Central	19,00%	20,34%	20,34%	31,41%
África Subsahariana	10,20%	8,71%	8,71%	10,01%
Norte de África y O. Medio	7,40%	6,75%	6,75%	14,01%
Asia Meridional	1,06%	0,39%	0,39%	3,24%
Asia Oriental	0,40%	0,25%	0,25%	1,84%
Otros	1,61%	0,00%	0,00%	2,59%
Sin especificar	10,66%	15,09%	15,09%	5,53%
Total AOD	100%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

A analizar la cooperación madrileña en cada una de estas áreas geográficas se dedican las siguientes líneas.

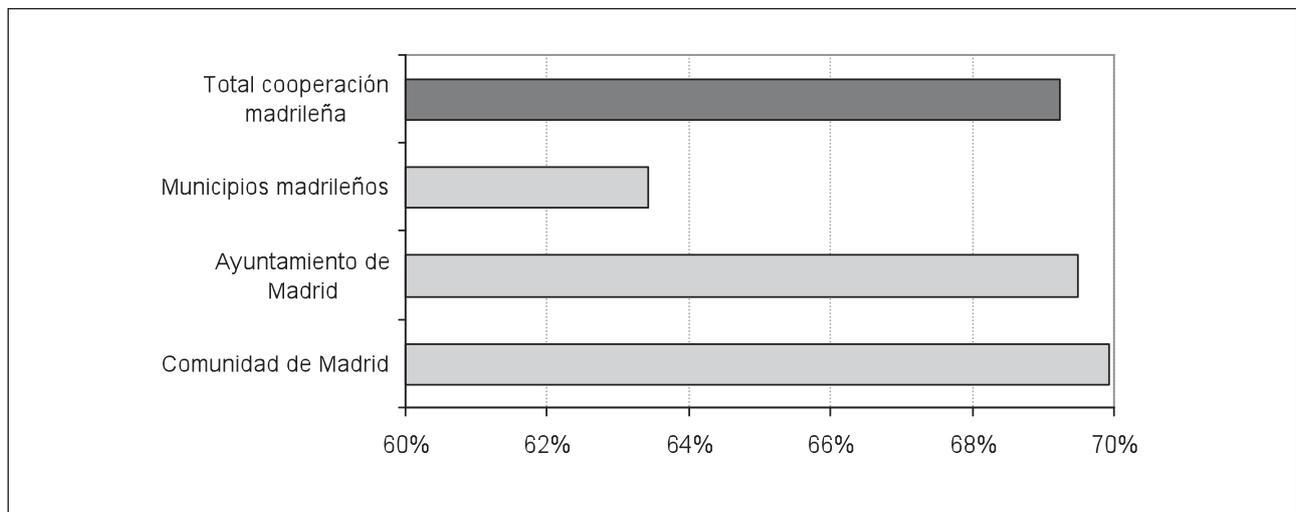
América Latina

Como se ha señalado, durante el periodo 2005-2007, más de dos tercios de la AOD madrileña –el 69,23%– tuvieron como destino a algún país de América Latina. En el contexto de esta preferencia compartida y generalizada de los diversos actores de la cooperación madrileña por América Latina, es la Comunidad de Madrid quien destinó a esta región un mayor volumen de sus recursos (69,92%), seguido del Ayuntamiento de Madrid con una cifra prácticamente idéntica (69,49%) (gráfico 62). Por su parte, las entidades locales madrileñas, aun preservando esta predilección por América Latina y moviéndose en cifras también elevadas, fue el actor que –en términos agregados– menor proporción de su AOD destinó a esta región, asignando un 63,47% del monto total de su ayuda.

No obstante, ya anteriormente se indicó que, atendiendo a la evolución del trienio referido, se ha dado una cierta reducción de la atención dedicada en términos relativos a América Latina por la cooperación madrileña. Este patrón es aplicable a los diversos actores de la cooperación madrileña, observándose que, en todo caso, la Comunidad de Madrid volvió a aumentar el porcentaje de su AOD destinada a América Latina en 2007 (gráfico 63). El descenso más brusco lo experimentaron los municipios madrileños que, si en 2005 destinaron el 67,90% de AOD a América Latina, en 2007 dedicó el 58,36% de sus recursos. Asimismo, el Ayuntamiento de Madrid, para estos mismos años, pasó de destinar el 72,89% al 64,30% de su AOD a esta región.

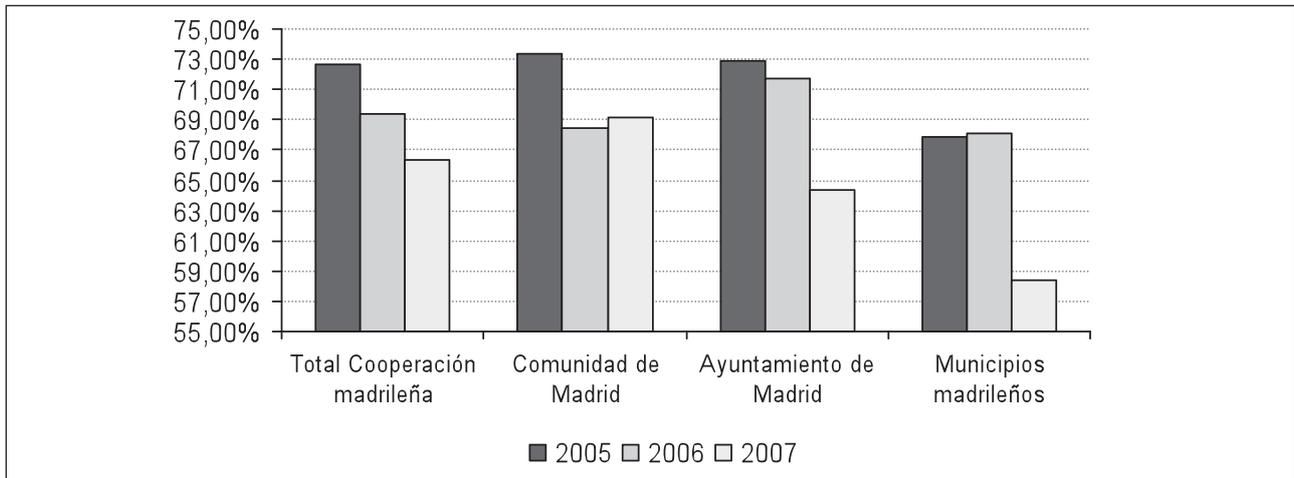
Dentro de América Latina, es la región de América del Sur la que más recursos recibe de la cooperación madrileña, habiendo sido destinataria de prácticamente la mitad (49,66%) del total de su AOD. Este patrón se reproduce para los casos de la Comunidad de Madrid (48,46%) y, de forma más pronunciada, del Ayuntamiento de Madrid

Gráfico 62. AOD destinada a América Latina por actores de la cooperación madrileña, 2005-2007 (% AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

Gráfico 63. Evolución del peso de la AOD madrileña a América Latina por actores, 2005-2007 (% AOD total)

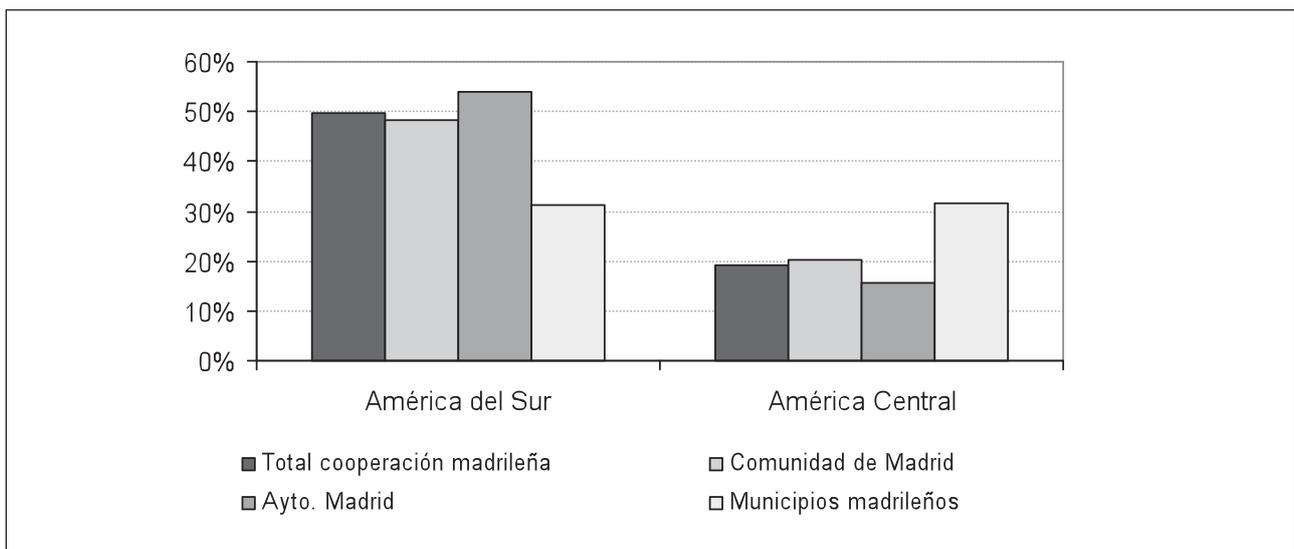


Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

(53,83%). Sin embargo, los municipios madrileños destinaron un volumen sensiblemente más bajo de su AOD a América del Sur (31,37%), lo que sitúa a esta región ligeramente por debajo de América Central en ayuda recibida (31,41%), que se convierte así en la región prioritaria de la cooperación

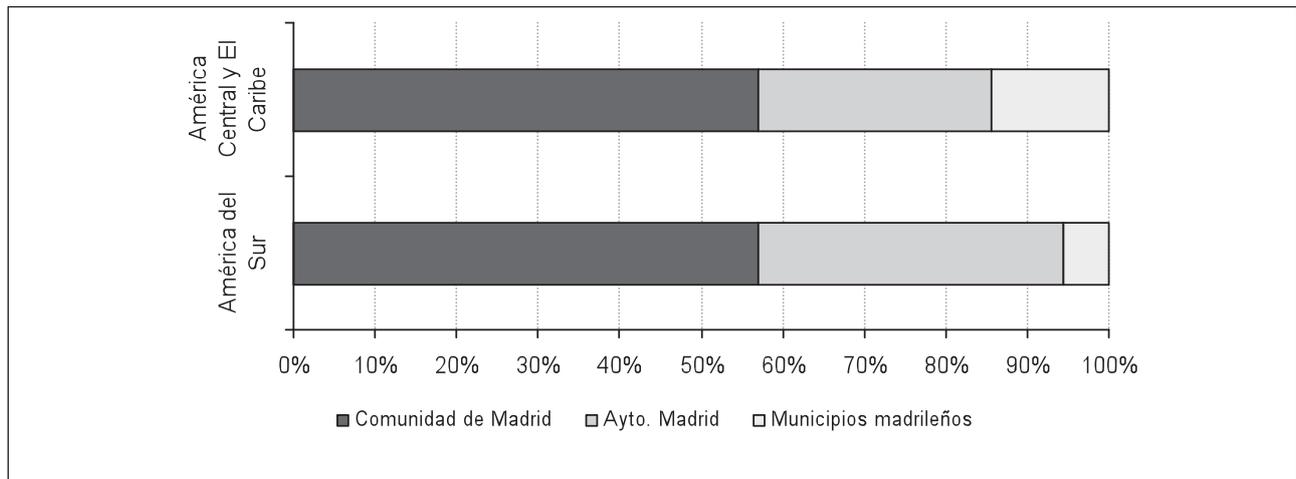
municipal madrileña, aunque con cifras muy parejas. No obstante, para el conjunto de la cooperación madrileña (19%), así como para la Comunidad de Madrid (20,34%) y el Ayuntamiento de Madrid (15,67%), América Central es la segunda región en volumen de AOD recibida (gráfico 64).

Gráfico 64. Distribución regional de la AOD madrileña en América Latina, 2005-2007 (% AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

Gráfico 65. Peso de los actores madrileños en la AOD destinada a América del Sur y a América Central y El Caribe, 2005-2007 (% AOD total)



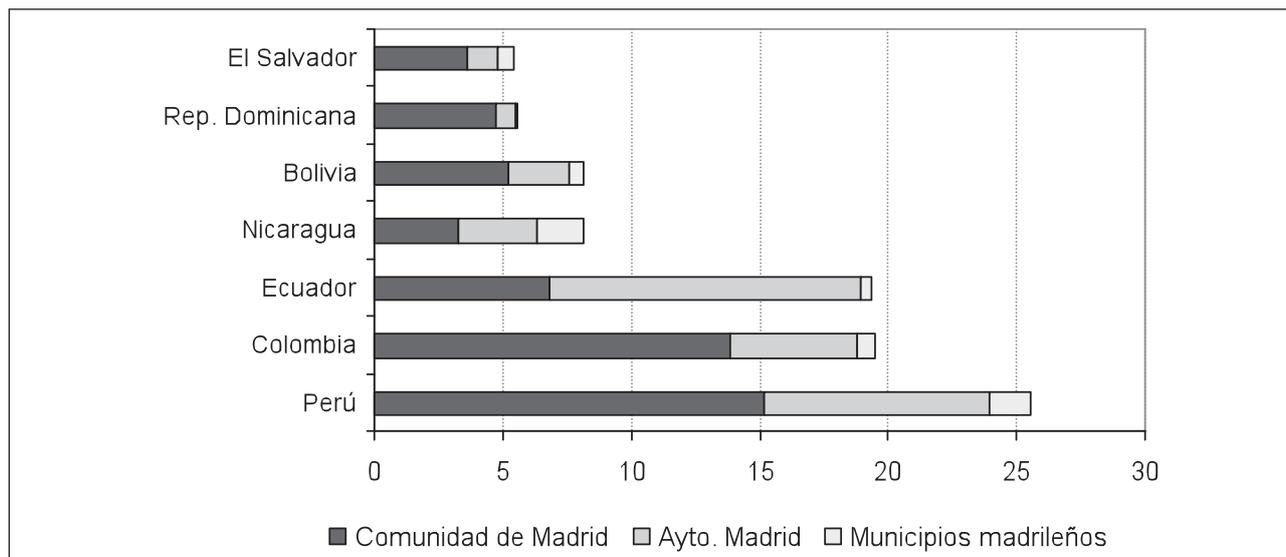
Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

En cuanto al peso que la AOD de cada uno de los actores tiene en estas áreas geográficas, no hay grandes diferencias de una región a otra, aunque, como se verá, sí aparecen algunas oscilaciones. En América del Sur, los recursos de la Comunidad de Madrid suponen el 59,93% del total de la cooperación madrileña a esta región, frente al 37,57% del Ayuntamiento de Madrid y el 5,50% de los municipios madrileños (gráfico 65). Por su parte, en América Central el peso de la AOD de la Comunidad de Madrid se mantiene en proporciones similares al alcanzado en América del Sur (57,03%). No obstante, en América Central sí se produce un aumento claro del peso de los recursos de los municipios madrileños en comparación con el representado en América del Sur, situándose en el 14,40% del total de la cooperación madrileña recibida por esta región, así como el peso de la AOD del Ayuntamiento de Madrid desciende al 28,58%.

Por otra parte, durante el periodo 2005-2007, la cooperación madrileña llegó hasta 18 países latinoamericanos distintos. Cabe señalar que los siete primeros países receptores de la AOD desti-

nada a América Latina –Perú, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Bolivia, República Dominicana y El Salvador– son, a su vez, los siete primeros receptores del total de la AOD madrileña. La Comunidad de Madrid aparece como el primer donante madrileño en términos absolutos para todos estos países salvo para el caso de Ecuador, en el que el Ayuntamiento de Madrid –que destinó 12,09 millones de euros durante dicho periodo, frente a los 6,85 de la Comunidad– se erige como principal donante (gráfico 66). Asimismo, el peso en términos absolutos está bastante repartido para Nicaragua, país al que la Comunidad de Madrid dirigió 3,25 millones de euros, cifra ligeramente superior a los 3,08 millones de euros asignados por el Ayuntamiento de Madrid a dicho país. Como se señaló, en el resto de los países mencionados, la Comunidad de Madrid aparece como el principal donante.

Sin embargo, en términos relativos, no siempre la Comunidad de Madrid aparece como el primer donante de los principales países latinoamericanos receptores de la cooperación madrileña. Atendiendo al porcentaje que cada país supone en

Gráfico 66. Principales países latinoamericanos receptores de AOD madrileña, 2005-2007 (en millones de euros)

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

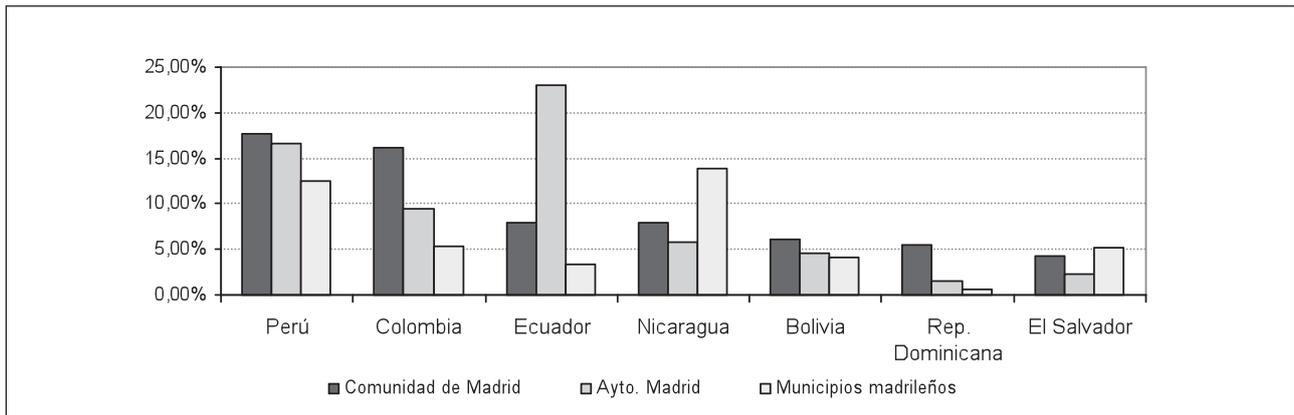
el total de la AOD desembolsada por cada actor, la Comunidad de Madrid es el primer donante en Perú (17,74%), Colombia (16,12%), Bolivia (6,08%) y República Dominicana (5,49%) (gráfico 67). El Ayuntamiento de Madrid, por su parte, se erige en el principal donante en términos relativos en Ecuador (23,03%), donde, como se señaló más arriba, también es el primer donante en términos absolutos. Mientras, por último, los municipios madrileños destinan un porcentaje mayor de su AOD total que la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid en Nicaragua (13,83%) y El Salvador (5,20%).

La explicación de la orientación de la AOD madrileña en general, y en América Latina en particular, adquiere un mayor sentido al relacionarse con otras lógicas que influyen en la política de cooperación e incluso con el propio origen de la cooperación madrileña. La distribución geográfica, en definitiva, no se explica exclusivamente por decisiones técnicas o por criterios de pertinencia y capacidades. Es preciso tener en consideración

aspectos relevantes como la rentabilidad política del modelo *demand-driven* sustentado por la Administración—sobre lo que se volverá más adelante— o la propia inercia histórica, muy vinculada al papel de las ONGD en el origen y surgimiento de la cooperación madrileña, a la hora de explicar la preferencia mostrada por América Latina.

El componente migratorio es un factor altamente determinante, como ya se ha visto, de la política de cooperación tanto del Ayuntamiento de Madrid como del Gobierno autonómico madrileño. Las prioridades geográficas de la AOD de estos dos actores están estrechamente vinculadas con la realidad migratoria de la región madrileña, de ahí que América del Sur sea la región que mayor volumen de AOD recibió de ambos actores entre 2005 y 2007. En este sentido, dentro de esta región, países como Ecuador, Perú, Colombia y República Dominicana se sitúan entre los principales receptores —Marruecos, como veremos, es otro de los grandes receptores de AOD de estos dos actores—.

Gráfico 67. AOD madrileña destinada a los principales países receptores latinoamericanos por actor, 2005-2007 (% AOD total actor)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

En el caso del resto de los municipios madrileños se observa un mayor peso de la región centroamericana como receptor de AOD. La realidad migratoria apenas parece influir en las decisiones de orientación geográfica de estos actores. La inercia histórica, sin embargo, sí es un factor determinante en este caso.

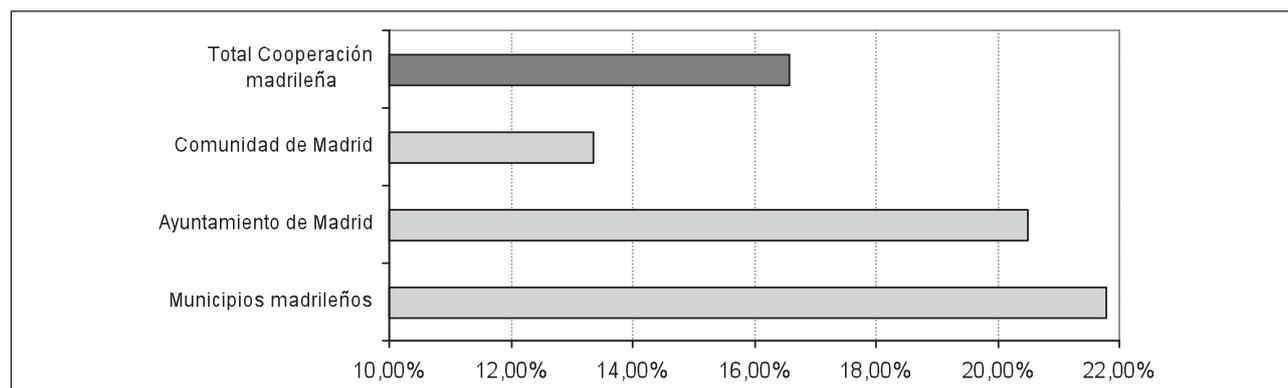
La cooperación local, no sólo en la Comunidad de Madrid sino en la práctica totalidad del país, encuentra uno de sus orígenes en los movimientos de solidaridad con los procesos revolucionarios centroamericanos de finales de los años setenta y la década de los ochenta —otro de los orígenes es el movimiento de solidaridad con el Pueblo saharauí—. En aquellos años se construyeron importantes vínculos entre movimientos sociales madrileños y movimientos sociales centroamericanos que, con el paso de los años y la gestación de las políticas de cooperación municipal, se fueron consolidando e institucionalizando.

Así pues, en estas décadas se ha construido un sistema de cooperación estrechamente relacionado con los países centroamericanos, a lo que ha contribuido el abundante apoyo de la AOD de los municipios madrileños en las ONGD. Ahora bien,

esta explicación no implica que los lazos históricos de la cooperación madrileña sean el único, y ni siquiera el principal, determinante. Desde el punto de vista de la pertinencia y de las capacidades, la realidad centroamericana justifica la atención dedicada por los municipios madrileños a esta región.

África

África se ha constituido como la segunda área geográfica receptora de la AOD madrileña tras América Latina, siendo destinataria del 16,57% del conjunto de la cooperación madrileña. Aunque la prioridad otorgada a América Latina, como se ha visto, es compartida tanto por la Comunidad de Madrid, como por el Ayuntamiento de Madrid y los municipios madrileños en su conjunto, sí existen determinados municipios que han destinado un mayor volumen de fondos a África que a América Latina. En este sentido, pueden señalarse los casos del Ayuntamiento de Fuenlabrada, que destinó el 69,64% de sus recursos de AOD a países y territorios africanos durante el trienio 2005-2007, y el

Gráfico 68. AOD total destinada a África, 2005-2007 (% AOD total)

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

del Ayuntamiento de Getafe donde, sin llegar a superar a América Latina, África recibió un porcentaje de la AOD total especialmente elevado (44,08%) en comparación con el resto de donantes.

Asimismo, atendiendo al período 2005-2007 (gráfico 68) son los municipios madrileños quienes destinan un mayor porcentaje de su AOD a África. En términos agregados, los ayuntamientos madrileños dedicaron el 21,78% de sus recursos de cooperación a África, cifra ligeramente superior de la destinada por el Ayuntamiento de Madrid (20,48%), pero sensiblemente mayor que el 13,36% destinado a África por la Comunidad de Madrid. Son, por tanto, los municipios madrileños los que mayor atención en términos relativos destinan a África.

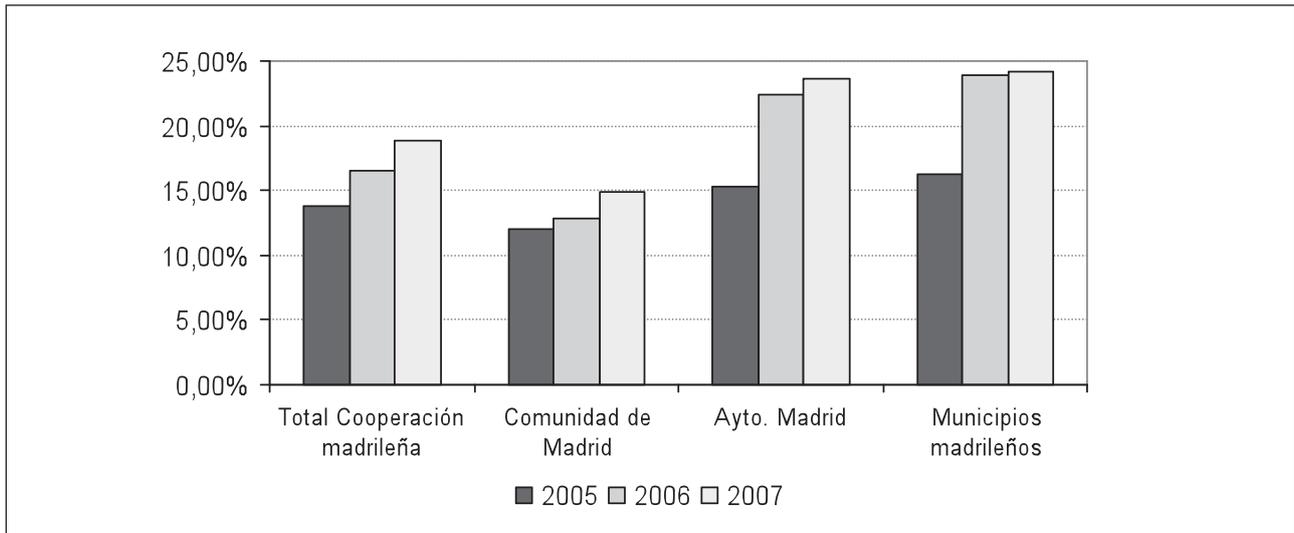
En cualquier caso, como se señaló al inicio de este epígrafe, el peso que África viene significando en el conjunto de la AOD madrileña ha mostrado una tendencia al alza durante el período 2005-2007. Asimismo, esta tendencia puede observarse en los diversos actores de la cooperación madrileña, siendo más acusada en los casos del Ayuntamiento de Madrid —que dispone, ade-

más, de un Plan Estratégico de Actuación para África (2008-2011)— y del resto de municipios madrileños (gráfico 69).

Desglosada por regiones, África Subsahariana ha recibido el 10,20% de la cooperación madrileña, mientras el Norte de África y Oriente Medio²⁶ recibió el 7,40% del total de la cooperación madrileña. De forma más detallada, y tras América del Sur y América Central —que, como se explicó más arriba, son las dos regiones prioritarias de la cooperación madrileña—, África Subsahariana se erige como la tercera realidad regional de referencia para la AOD madrileña en cuanto a volumen de fondos recibidos, por delante del Norte de África y Oriente Medio. Esta preferencia hacia África Subsahariana frente al Norte de África y Oriente Medio, se reproduce tanto en el caso de la Comunidad de Madrid —que destinó el 8,71% de su AOD a la primera región y el 6,75% a la segunda— como, de forma más acusada, en el Ayuntamiento de Madrid —dirigiendo el 12,63% de su AOD a África Subsahariana y el 6,71% al Norte de África y Oriente Medio— durante el trienio 2005-2007 (gráfico 70). En cambio,

²⁶ Región en la que se computan también países no africanos

Gráfico 69. Evolución del peso de la AOD madrileña destinada a África por actor, 2005-2007 (% AOD total)

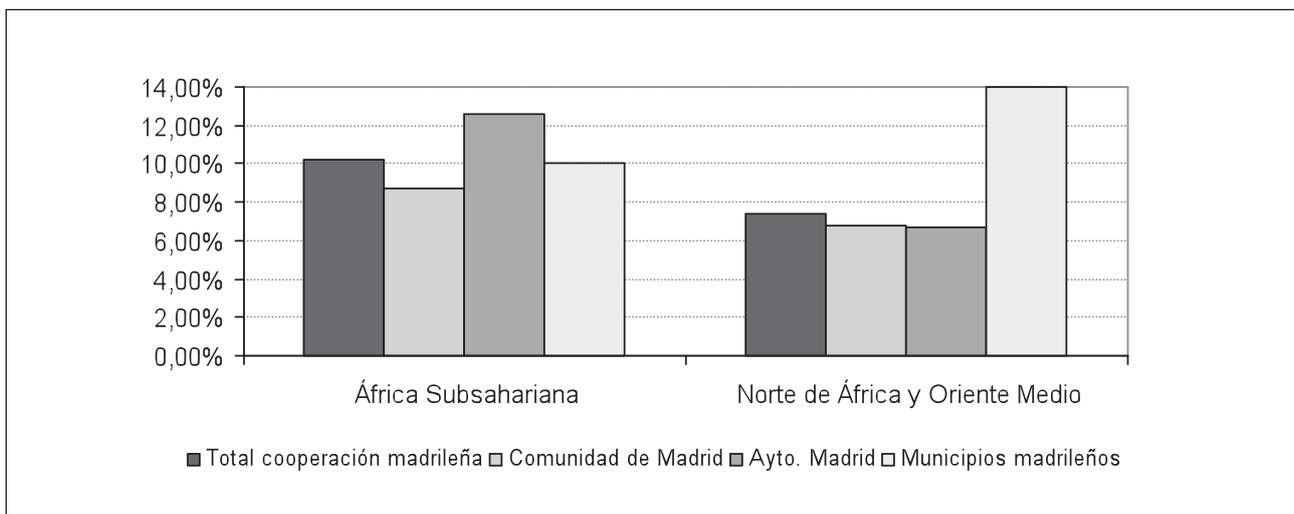


Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

los municipios madrileños destinaron un mayor porcentaje de sus recursos de AOD – el 14,01% frente al 10,01%– al Norte de África y Oriente Medio que a países ubicados en África Subsahariana. Así pues, el elevado porcentaje de

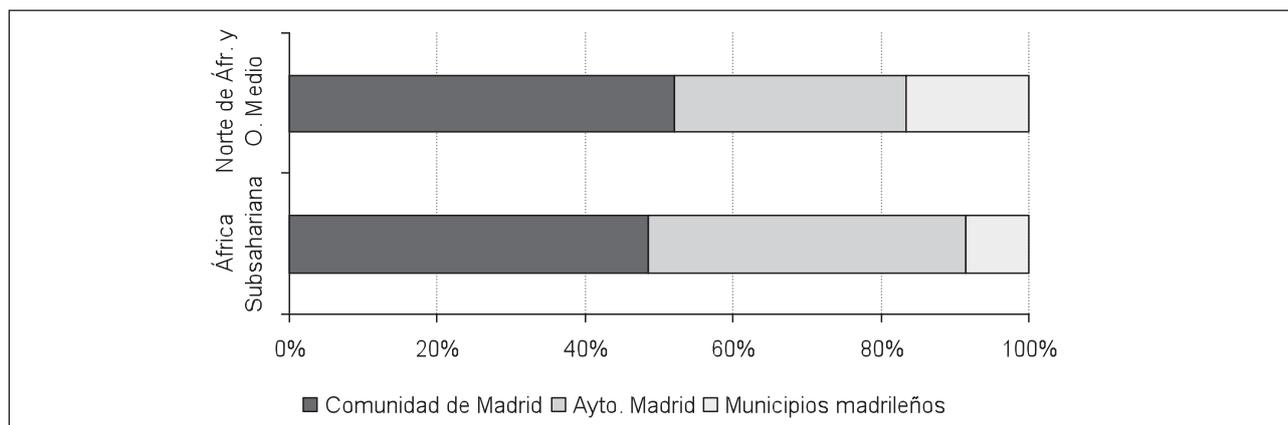
su AOD que los municipios madrileños destinan a África se explica, principalmente, por el peso que en su cooperación tienen los territorios y países del norte de África, y, de forma más concreta, la Población Saharaui.

Gráfico 70. Distribución regional de la AOD madrileña destinada a África, 2005-2007 (% AOD total actor)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

Gráfico 71. Peso de los actores madrileños en la AOD destinada a África por regiones, 2005-2007 (en % AOD total región)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

Respecto al peso que la AOD de cada uno de los donantes madrileños tiene en estas regiones, pueden observarse ciertas diferencias. En África Subsahariana, los recursos aportados por la Comunidad de Madrid suponen el 48,53% del total de la AOD madrileña a esta región, mientras los del Ayuntamiento de Madrid significan el 42,92% y los municipios madrileños aportan el 8,55% (gráfico 71). Por otra parte, en el caso del Norte de África y Oriente Medio, la Comunidad de Madrid es responsable del 52,07% de los recursos totales de la cooperación madrileña, observándose un importante descenso del peso del Ayuntamiento de Madrid en esta región –donde aporta el 31,44% del total de la AOD madrileña– y un aumento del peso de los municipios, cuya AOD alcanza el 16,50% del total de la cooperación madrileña recibida por los países y territorios del Norte de África y Oriente Medio.

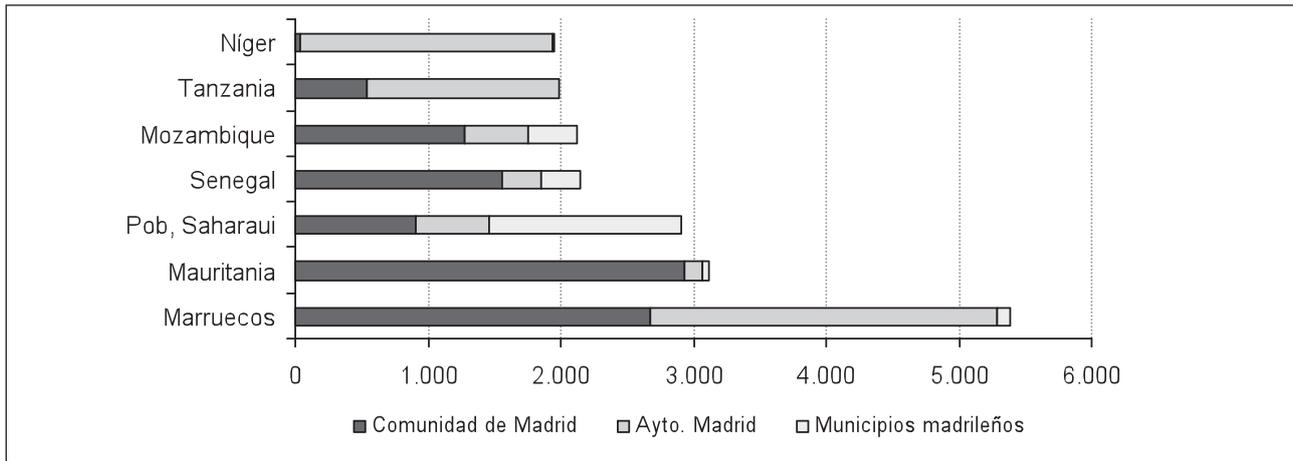
La cooperación madrileña, durante los años 2005-2007, trabajó hasta en 27 países distintos del continente africano. Como se pudo observar más arriba, tan sólo dos de ellos –Marruecos en el octavo lugar y Mauritania en el décimo– aparecen entre los 10 principales receptores de la AOD

madrileña, siendo Senegal, en el puesto número 14, el primer país subsahariano en aparecer en dicho ranking. Así pues, Marruecos, Mauritania, la Población Saharaui, Senegal, Mozambique, Tanzania y Níger, fueron los países y territorios africanos que mayores recursos recibieron de la cooperación madrileña.

La Comunidad de Madrid fue el principal donante en términos absolutos en Marruecos –aunque con un desembolso muy próximo al realizado por el Ayuntamiento de Madrid– Mauritania, Senegal y Mozambique (gráfico 72). Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid se erige como el principal donante en Tanzania y Níger, mientras los municipios madrileños son los que mayor desembolso de AOD hicieron para la Población Saharaui.

En términos relativos, si se atiende al porcentaje del total de su AOD que cada actor destinó a los principales países africanos receptores de la cooperación madrileña (gráfico 73), se aprecia que la Comunidad de Madrid sólo aparece como primer donante en el caso de Mauritania, a la que destina un 3,42% de sus recursos totales. Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid es el que realiza un mayor esfuerzo sobre su

Gráfico 72. Principales países africanos receptores de AOD madrileña, 2005-2007 (en miles de euros)



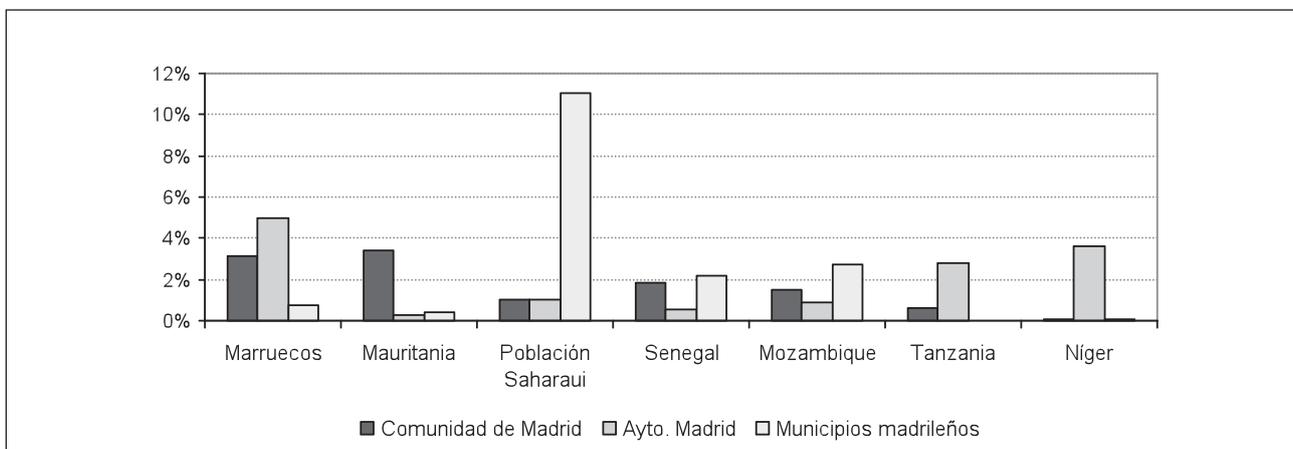
Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

AOD para los casos de Marruecos, Tanzania y Níger. Mientras, son los municipios madrileños los que en términos relativos se constituyen en el principal donante de la Población Saharaui –donde, como se indicó, también lo son en términos absolutos–, Senegal y Mozambique.

La gran atención de los municipios madrileños a la Población Saharaui tiene también, como en el

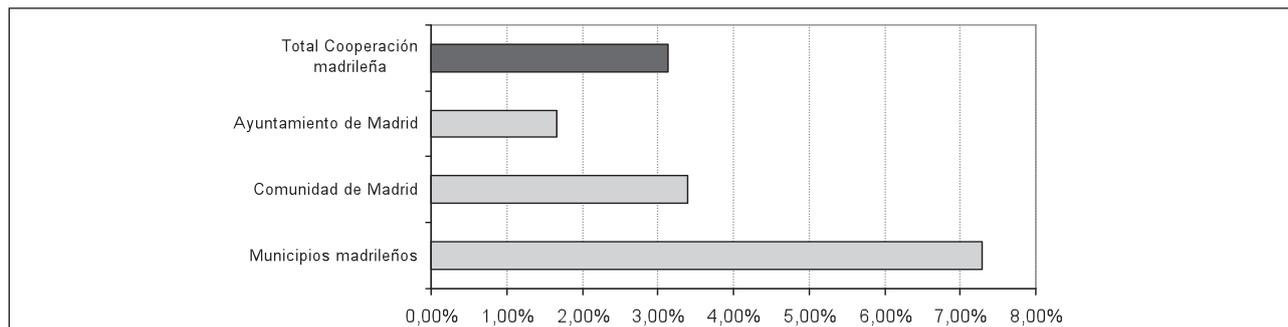
caso centroamericano, un fuerte componente histórico ya que la solidaridad con el Pueblo Saharaui fue uno de los detonantes que dio origen a los movimientos de solidaridad internacional, que con los años se fueron constituyendo en ONGD e integrando y configurando el sistema municipal de cooperación.

Gráfico 73. AOD destinada por actor de la cooperación madrileña a los principales receptores de África, 2005-2007 (% AOD total actor)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

Gráfico 74. AOD destinada a Asia por actores de la cooperación madrileña, 2005-2007 (% AOD total)



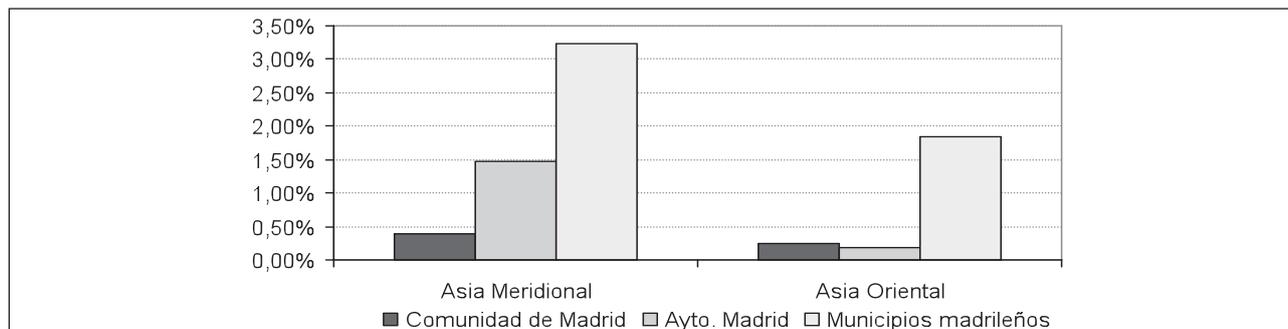
Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

Asia

Asia ocupa un lugar menor en la cooperación madrileña. Tan sólo el 3,14% de los recursos de la AOD madrileña tuvieron por destino algún país ubicado en la zona geográfica de Asia durante el periodo 2005-2007, muchos de los cuales estuvieron vinculados a acciones de tipo humanitario como consecuencia del tsunami sufrido por varios países del sudeste asiático en diciembre de 2004. Los municipios madrileños emergen como el actor que, en términos relativos, mayor atención dedica a esta zona, al haber destinado el 7,28% de sus recursos totales de cooperación durante dicho trienio (gráfico 74). Por su parte, la Comunidad de Madrid dirigió a Asia el 3,39% de su AOD, mientras que de la cooperación del Ayuntamiento de Madrid, tan sólo el 1,66% tuvo como destinatario algún país asiático.

De forma más detallada, y dentro del lugar menor que Asia ocupa en la cooperación madrileña, es Asia Meridional la que mayor atención recibe de los diversos donantes madrileños (gráfico 75). Así, a esta región –que tan sólo recibió el 1,06% de la AOD madrileña– se dirigió el 0,39% de la AOD de la Comunidad de Madrid, el 1,48% de la AOD del Ayuntamiento de Madrid y, presentando una cifra algo mayor, el 3,24% de los recursos municipales de cooperación. Por su parte, la región de Asia Oriental, se movió en cifras aún menores. Sólo el 0,40% del conjunto de la cooperación madrileña se dirigió a esta región, mientras que la Comunidad de Madrid (0,25%), y el Ayuntamiento de Madrid (0,19%) siguieron una pauta parecida, viéndose incrementada en el caso de los municipios madrileños, que destinaron el 1,84% de su AOD a Asia Oriental.

Gráfico 75. Distribución regional de la cooperación madrileña en Asia, 2005-2007 (% AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

PARTE III:

EL ESTADO DE LA AOD MADRILEÑA

4. LA COOPERACIÓN MADRILEÑA Y LOS ODM

El sistema internacional de ayuda al desarrollo se encuentra inmerso en un importante proceso de cambio al que la cooperación madrileña, en cuanto actor de dicho sistema, no puede permanecer ajena. La emergencia y proliferación de nuevos actores, el establecimiento de unos objetivos internacionalmente compartidos, la aparición de nuevos instrumentos o el establecimiento de unos principios orientadores de la práctica de donantes y países socios –expresados fundamentalmente en la Declaración de París, a la que se dedicará el siguiente capítulo–, son algunos de los fenómenos que están en la base de dichos cambios y en la conformación de la denominada arquitectura de la ayuda. En relación a ello, el presente capítulo se dedicará a analizar las implicaciones que la Declaración del Milenio tiene para la cooperación madrileña y los actores que la conforman.

4.1. Los ODM y la planificación de la cooperación madrileña

A lo largo de los años noventa se fueron sucediendo una serie de cumbres que, bajo el auspicio de Naciones Unidas, abarcaban distintos ámbitos

temáticos en estrecha relación con el campo del desarrollo –tales como infancia, educación, medio ambiente, derechos humanos, población, género o alimentación– hasta desembocar en la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York en Septiembre de 2000. Esta Cumbre dio lugar a la Declaración del Milenio²⁷, aprobada por 189 países, que establecería los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)²⁸, conformándose así una incipiente agenda internacional de desarrollo que trata de orientar en una misma dirección a los actores de la cooperación.

Los ODM constituyen, pues, un conjunto de compromisos internacionalmente compartidos, a través del que donantes y países socios tratan de aunar sus esfuerzos con el fin de alcanzar las metas establecidas. Los actores de la cooperación madrileña han sido sensibles a estos consensos internacionales generados en materia de cooperación al desarrollo –y, de manera concreta, a lo emanado de la Declaración del Milenio–, a la hora de elaborar sus documentos de planificación.

Así, la Comunidad de Madrid, que en su Plan General 2005-2008 ya asumía la consecución de los ODM en su marco normativo, señala a éstos como un objetivo de referencia de su política de

²⁷ Naciones Unidas, (2000). *Declaración del Milenio*. Resolución 55/2 de la Asamblea General, Nueva York.

²⁸ Con en el horizonte temporal de 2015, y con sus correspondientes metas e indicadores, los objetivos que se fija esta Declaración son: 1) la erradicación de la pobreza y el hambre; 2) el logro de la educación primaria universal; 3) la equidad de género; 4) la reducción de la mortalidad infantil; 5) la mejora de la salud materna; 6) el combate al VIH y sida y otras enfermedades; 7) la sostenibilidad medioambiental y 8) el fomento de una asociación global para el desarrollo.

cooperación, dedicándoles un epígrafe concreto en su Plan General 2009-2012. Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid, que también aludía a la Declaración del Milenio a la hora de definir la orientación política y los principios generales del Plan General 2005-2008, indica en el Plan General 2009-2012 que buscará el alineamiento y armonización con los consensos y acuerdos internacionales establecidos en materia de cooperación al desarrollo, entre los que menciona los ODM.

4.2. Los ODM en la AOD madrileña

Como se señaló más arriba, los documentos de planificación de la cooperación madrileña han asumido la Declaración del Milenio y los ODM como uno de los ejes que deben orientar su política de cooperación al desarrollo. Ahora bien, la consecución de dichos objetivos no pasa sólo por su incorporación en los diversos planes de cooperación sino, fundamentalmente, por su traducción efectiva a las políticas aplicadas. A analizar las principales magnitudes que pueden dar una idea de cómo está respondiendo la cooperación madrileña a las exigencias de los ODM se dedica este epígrafe.

En este sentido, lo primero que cabe señalar es la dificultad encontrada para llevar a cabo un análisis cuantitativo de la AOD madrileña –aunque no específico de ella– en relación a su orientación a los ODM. Si bien, como se analizará a continuación, los Seguimientos del PACI ofrecen el dato relativo al porcentaje de la AOD de la Comunidad de Madrid que se ha dirigido a los ODM, no existe tal información para el Ayuntamiento de Madrid ni para el resto de municipios madrileños,

por cuanto no es recogida en el ejercicio realizado por la FEMP. Así pues, resulta complicado llevar a cabo un análisis más exhaustivo del impacto que los ODM están teniendo sobre la cooperación madrileña en su conjunto.

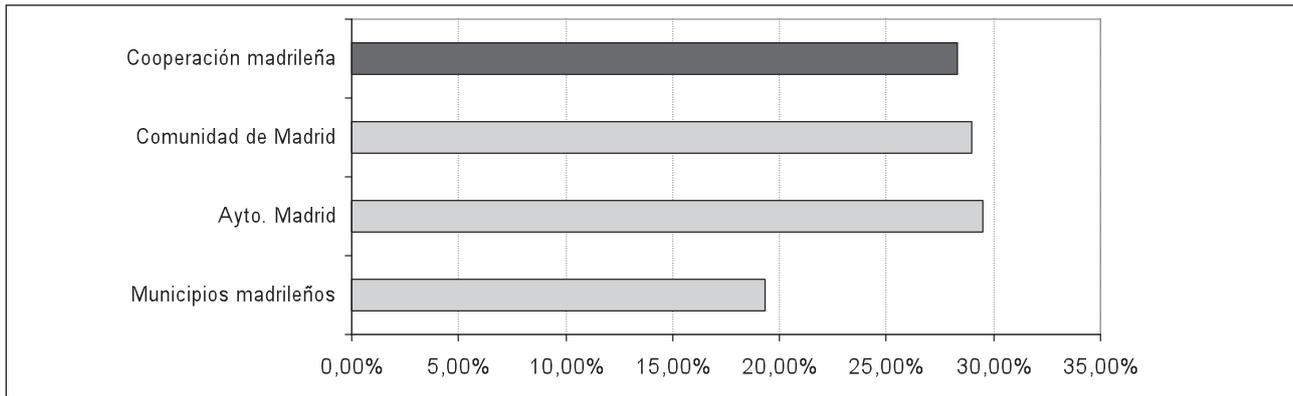
En lo que se refiere estrictamente a la Comunidad de Madrid, el 43,01% de su AOD bilateral se dirigió en 2007 a metas específicas relativas a los ODM. Esta cifra, que parece haberse consolidado en los últimos años –registrándose un 42,18% en 2006 y un 43,10% en 2005–, es ligeramente inferior al promedio de lo que destinaron las diversas Comunidades Autónomas a los ODM en 2007, que se sitúa en el 45,24%.

Con el fin de aproximarse mejor a la incidencia de la Declaración del Milenio en la cooperación madrileña –y ante la inexistencia señalada de datos más específicos–, resulta de interés analizar también la atención prestada a los servicios sociales básicos (SSB), por cuanto sus ámbitos de trabajo son de especial relevancia en la consecución de los ODM²⁹. De esta forma, si atendemos al porcentaje de AOD destinado a SSB durante el trienio 2005-2007 (gráfico 76), puede apreciarse que se situó en el 28,32% de la AOD madrileña, superando así con creces el denominado Compromiso 20/20 de Copenhague. La Comunidad de Madrid (29,01%) y el Ayuntamiento de Madrid (29,48%) presentan cifras similares para este periodo en lo que a asignación a SSB se refiere. Son los municipios madrileños los que presentan un porcentaje más bajo, habiendo dedicado el 19,32% de su AOD durante dicho periodo a sectores relativos a los SSB.

No obstante, aunque la cifra agregada destinada a SSB durante el trienio 2005-2007 resulta elevada, el balance es menos favorable si se atiende a la

²⁹ Los Servicios Sociales Básicos (SSB) comprenden los siguientes sectores definidos por el CAD de la OCDE: Educación básica; Salud básica; Programas/Políticas sobre población y salud reproductiva; Abastecimiento y depuración de agua; Abastecimiento básico de agua potable y saneamiento básico; y Ayuda multisectorial para SSB.

Gráfico 76. AOD madrileña por actor destinada a Servicios Sociales Básicos, 2005-2007 (% AOD bilateral distribuible)

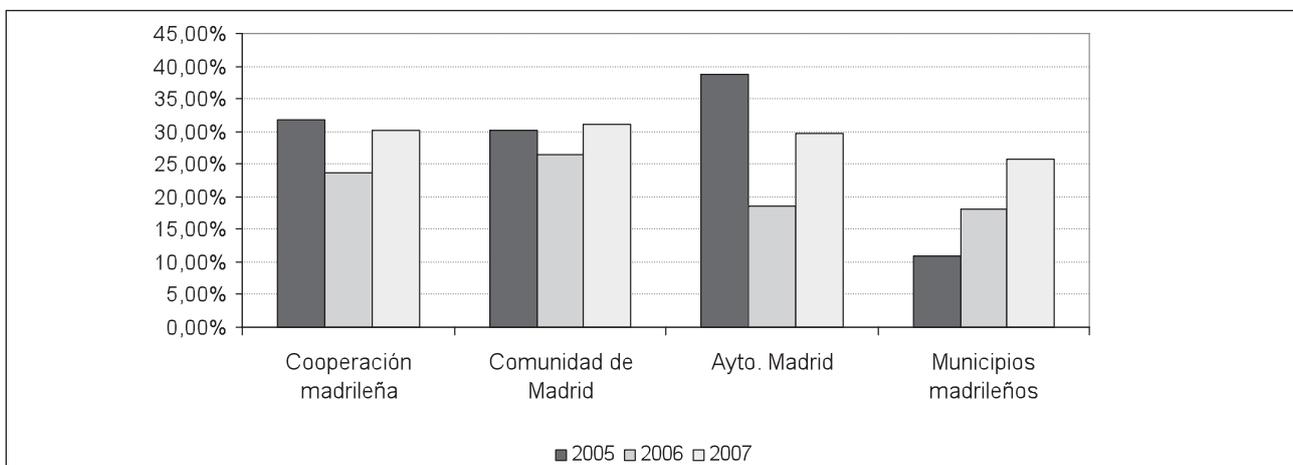


Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2007)

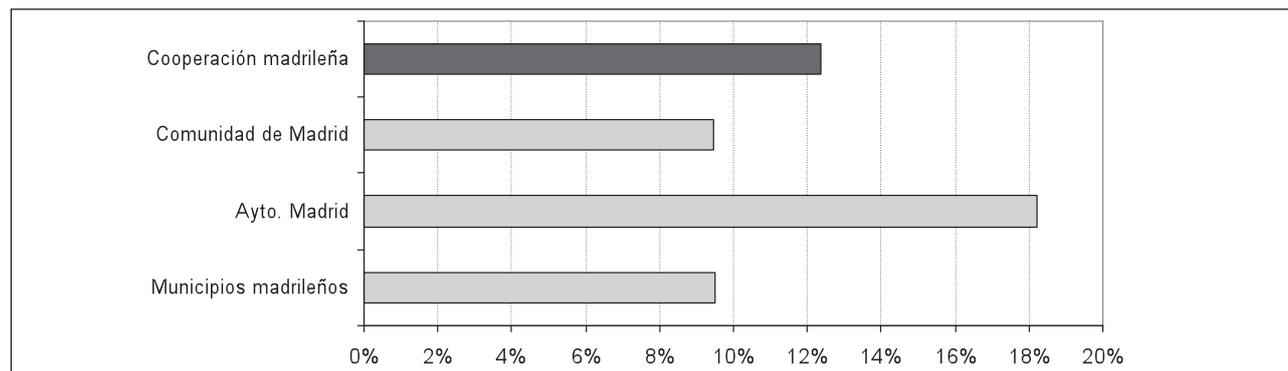
evolución experimentada al respecto en los últimos años (gráfico 77). El conjunto de la cooperación madrileña ha experimentado un leve descenso en el porcentaje de AOD destinado a SSB, pasando del 31,68% de 2005 al 30,05% de 2007, mediando una importante caída –hasta el 23,74%– en 2006. Por actores, se aprecia un compromiso más estable por parte de la Comunidad de Madrid –que, aunque con un notable descenso en 2006, pasa del 30,04% en 2005 al 31,04% en

2007– que por parte del Ayuntamiento de Madrid, cuyas cifras de asignación a SSB han sido altamente volátiles –38,72% en 2005, 18,48% en 2006 y 29,65% en 2007– y con una tendencia decreciente. Por último, en lo que respecta a los municipios madrileños, y aunque como se señaló más arriba son los que menor peso de su AOD dirigen a SSB, presentan una tendencia claramente al alza, que los ha llevado de destinar el 11,02% de sus recursos de AOD a SSB en 2005, al 25,66% en 2007.

Gráfico 77. Evolución por actores de la AOD madrileña destinada a Servicios Sociales Básicos, 2005-2007 (% AOD bilateral distribuible)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2007)

Gráfico 78. AOD madrileña destinada a los Países Menos Adelantados por actores, 2007 (% AOD total)

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2007) y FEMP (2007)

Del mismo modo que la atención destinada a los SSB nos aproxima a la orientación de la cooperación madrileña hacia los ODM, y en la medida en que la Declaración del Milenio aconseja atender a las necesidades especiales de los PMA, es preciso también analizar el peso que este grupo de países alcanza en la cooperación madrileña y en los diversos actores que en ella concurren (gráfico 78).

Ya se ha visto que la cooperación madrileña se caracteriza por una fuerte tendencia a privilegiar a América Latina y a los PRM-B en sus políticas de ayuda. En todo caso, en 2007 el 12,37% de la AOD madrileña se dirigió a los PMA, destacando la atención prestada por el Ayuntamiento de Madrid, quien asignó el 18,21% de su cooperación a países enmarcados en esta categoría. La Comunidad de Madrid (9,47%) y los municipios madrileños (9,52%) destinaron porcentajes ostensiblemente menores en dicho año³⁰.

De cualquier modo, y con el fin de contextualizar tales cifras, hay que señalar que la atención destinada a los PMA por parte de la cooperación madrileña es menor que la presentada por otros actores del

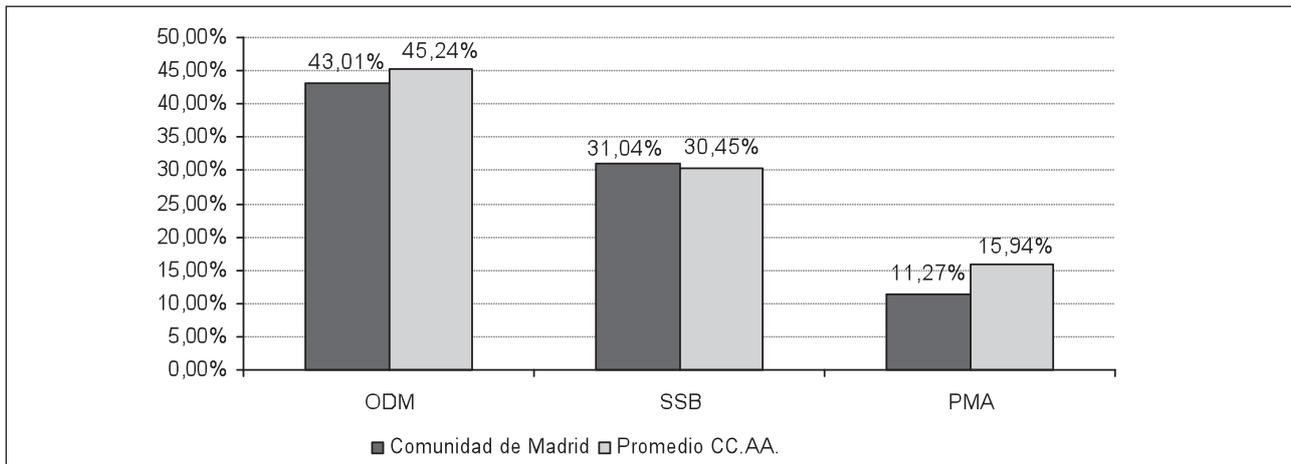
sistema internacional. Así, frente al 12,3% asignado por la AOD madrileña, la cooperación española dirige el 19,3% de su AOD a los PMA, mientras que para el conjunto de los donantes del CAD, esta cifra se sitúa en el 18,9% de su AOD bilateral.

Todo ello nos da una aproximación cuantitativa de la incidencia de los ODM en la práctica de la cooperación madrileña. No obstante, como ya se ha indicado, sólo existen datos de mayor precisión en esta cuestión para el caso de la Comunidad de Madrid. Con el fin de poner en relación las cifras más relevantes de la AOD de la Comunidad de Madrid –en lo que a la Declaración del Milenio se refiere– con las del conjunto de las Comunidades Autónomas, se ofrece el gráfico 79. En él se establece una comparación de las cifras presentadas por la Comunidad de Madrid en materia de atención a los ODM, SSB y PMA, con el promedio del conjunto de las Comunidades Autónomas en 2007.

Así, se desprende que, en primer lugar, y como se señaló anteriormente, la Comunidad de Madrid destinó un porcentaje algo menor (43,01%) que el

³⁰ En relación a la cifra de la Comunidad de Madrid, cabe advertir que no se corresponde exactamente con la ofrecida por el Seguimiento PACI 2007, por cuanto éste hace el cálculo sobre la AOD bilateral especificada por países, mientras en el presente estudio lo realiza sobre la AOD bilateral total.

Gráfico 79. Peso de los ODM, los SSB y los PMA en la Comunidad de Madrid y en la cooperación autonómica española, 2007 (% AOD bilateral*)



* ODM: en % de AOD bilateral bruta; SSB: en % de AOD bilateral distribuible; PMA: en % de AOD bilateral especificada por países.

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2007)

promedio de las Comunidades Autónomas (45,24%) a los ODM. En segundo lugar, en lo que se refiere a SSB, la Comunidad de Madrid se sitúa en una cifra muy similar, aunque ligeramente superior –31,04% frente a 30,45%– a la presentada por las Comunidades Autónomas. Y, en tercer lugar, siendo la brecha más notable, la Comunidad de Madrid destinó el 11,27% de su AOD a los PMA, mientras que el promedio del conjunto de las Comunidades Autónomas se situó en el 15,94%.

4.3. El desafío de los ODM en la cooperación madrileña

Como actor del sistema internacional de ayuda al desarrollo, la cooperación madrileña se siente comprometida con los objetivos establecidos en la Declaración del Milenio, y así se recoge explícitamente en los documentos de planificación recientemente aprobados, tanto por parte de la Comunidad como del Ayuntamiento de Madrid. La asunción de estos compromisos y la orienta-

ción de sus políticas de cooperación hacia los mismos, exige, no obstante, abordar el conjunto de desafíos –y, en ocasiones, dilemas– que puede plantear a los actores de la cooperación madrileña.

Uno de los rasgos de la cooperación madrileña –y del sistema de cooperación español en su conjunto– es el elevado peso que tienen los PRM-B como consecuencia de la preferencia mostrada hacia los países latinoamericanos y las especiales relaciones históricas y de trabajo mantenidas con los mismos. Sin embargo, la atención preferente mostrada hacia América Latina y los PRM-B puede alejar a la cooperación madrileña de lo establecido en la Declaración del Milenio, por cuanto ésta aconseja atender a las especiales necesidades de desarrollo de África y de los PMA que, como se ha visto, ocupan un lugar menor de la AOD madrileña. Emerge así, por tanto, un primer desafío para la cooperación madrileña en relación a su contribución al cumplimiento de los ODM y su relación privilegiada con América Latina.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que la contribución a los ODM no debe reducirse al desarrollo

de intervenciones en el ámbito de los SSB y en los PMA. La cooperación madrileña, como actor descentralizado, posee una serie de potencialidades que le pueden conferir un valor añadido en ámbitos como el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, el apoyo a los procesos de descentralización o la gobernanza local. El aprovechamiento de estas ventajas comparativas –de momento no suficientemente exploradas– puede justificar el trabajo con América Latina y los PRM-B, contribuyendo de un modo más eficaz a la consecución de los ODM sin que ello suponga una alteración sustancial de las prioridades geográficas de los actores madrileños³¹.

Conviene tener en cuenta, por tanto, que puede no haber una suficiente adecuación entre los sectores de trabajo priorizados por los ODM –más ligados a SSB– y los ámbitos de trabajo en los que la cooperación madrileña pudiera aportar un mayor valor añadido. Como se vio, existe una importante atención de la AOD madrileña a los SSB, que puede responder a la mayoritaria canalización vía ONGD que caracteriza al modelo de cooperación madrileño. Sin embargo, la identificación de determinadas líneas estratégicas de trabajo –tales como el fortalecimiento institucional o el municipalismo– donde la cooperación madrileña atesora buena parte de sus ventajas comparativas, puede plantear un cierto desajuste con lo establecido en los ODM, que no recogen estos sectores de trabajo entre sus prioridades, y a la vez justificar una mayor atención a América Latina y a los PRM. De la misma forma, es preciso reseñar que la consideración de PRM que ostentan la gran mayoría de los países latinoamericanos no significa que en su interior, especialmente por las elevados índices de desigualdad que presentan, no existan importantes bolsas de pobreza que justifiquen tal atención.

Estos dos desafíos –uno de tipo geográfico y otro de tipo sectorial– a los que se enfrenta la cooperación madrileña denotan, en cualquier caso, la inadecuación de la agenda de los ODM a la realidad y necesidades de desarrollo específicas de América Latina y de los PRM. No obstante, la cooperación madrileña debe abordar esta cuestión en su planificación estratégica, de modo que trate de compatibilizar su contribución a la consecución de los ODM con la especialización y búsqueda de su ventaja comparativa –respondiendo a otros consensos, como el de París, Accra o el relativo a la división del trabajo de la UE– en el seno del sistema internacional de cooperación. En suma, la cooperación madrileña debe encontrar el equilibrio para responder a lo demandado, por un lado, por la Declaración del Milenio –que pudiera llevar a una mayor concentración en los PMA y los SSB– y, por otro, a la búsqueda de su valor añadido y de una mayor eficacia de su cooperación –que aconsejaría centrarse en ámbitos geográficos y sectores donde la cooperación madrileña pudiera aportar mayor valor añadido en función de su especificidad– como se desprende de otros consensos más ligados a la agenda de la calidad de la ayuda.

Por último, cabe observar también que la tendencia detectada –que será analizada más adelante con mayor detalle– de vincular las agendas de cooperación al desarrollo y de inmigración, puede desviar a la cooperación madrileña del espíritu de la Declaración del Milenio y de su contribución a la consecución de los ODM, por cuanto puede alterar las pautas de asignación de la AOD, obediendo más a intereses propios del donante que a las necesidades de desarrollo de los países socios, y desvirtuando con ello la naturaleza de las políticas de ayuda.

³¹ Sobre la justificación de la cooperación con países de renta media y las necesidades de desarrollo de estos, puede consultarse Alonso, J.A. (2007). *Cooperación con Países de Renta Media*. Universidad Complutense de Madrid-ICEI, Madrid.

5. LA AOD MADRILEÑA ANTE EL RETO DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

Como se señaló anteriormente, el sistema internacional de ayuda al desarrollo se encuentra en pleno proceso de cambio, que afecta tanto a los objetivos, como a la instrumentación y a los principios que deben orientar la práctica de la ayuda al desarrollo. Con el fin de alcanzar los objetivos internacionalmente establecidos –y en concreto los ODM– es preciso, pues, asegurar que donantes y países socios trabajan de la forma más eficaz posible en esa dirección, generándose progresivamente un conjunto de consensos principalmente encarnados en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda suscrita en marzo de 2005³².

La Declaración de París ratificada por 122 países –entre donantes y receptores–, 28 organismos internacionales y 14 organizaciones de la sociedad civil, establece cinco directrices –apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad– a través de las cuales, donantes y países socios se dirigen a buscar una mayor eficacia de la ayuda desplegada, todo ello bajo un marco de relación más horizontal. Además, estos cinco principios orientadores de la práctica de la ayuda van acompaña-

dos de un conjunto de indicadores y metas a lograr en el horizonte temporal de 2010. Con ese mismo fin, en septiembre de 2008 se suscribió el Programa de Acción de Accra, que trata de revisar y dar continuidad a la Agenda de París³³.

No obstante, la Agenda de París presenta un enfoque fuertemente centrado en los Estados — que parece empezar a corregirse parcialmente en Accra— y no ha incorporado suficientemente a los actores descentralizados y de la sociedad civil. La ausencia de participación de estos actores — clave en los procesos de desarrollo— en la configuración de la Agenda de París limita seriamente la representatividad, legitimidad y eficacia de la agenda de la eficacia de la ayuda. Sin embargo, la existencia de estas carencias —que conviene corregir en sucesivos encuentros— no invalida los principios emanados de la Declaración de París, que suponen un esfuerzo sin precedentes de la comunidad internacional por mejorar la eficacia de la ayuda. En este sentido la Declaración de París posee importantes implicaciones para los actores descentralizados y, en lo aquí se refiere, para la cooperación madrileña³⁴.

³² OCDE, (2005), *Decentralisation and poverty in developing countries: exploring the impact*, DEV/DOC, París.

³³ OCDE, (2008). *Programa de Acción de Accra*. III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París.

³⁴ Un análisis más detallado de las implicaciones de la Agenda de París para los actores descentralizados puede encontrarse en Martínez, I. y Santander, G. (2009) “La Declaración de París y la cooperación descentralizada” en *Anuario 2008 de la Cooperación Descentralizada*. Observatorio de la Cooperación Descentralizada, Barcelona; y también Martínez, I. y Santander, G. (2009) “La eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada”, en Fernández de Losada, A., Godínez, V. y Rimez, M. (Coords.) *La Agenda de París: una contribución desde lo local. De Valparaíso a México*. Observatorio de la Cooperación Descentralizada, Colección estudios de investigación, nº7, Barcelona.

La cooperación madrileña no ha sido ajena a este proceso y los principales actores que en ella concurren, fundamentalmente la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid, han incorporado la Declaración de París en el marco normativo de referencia de sus políticas de cooperación. Sin embargo, en ocasiones se ha señalado –no sin razón– que si bien la Declaración de París ha adquirido una notable relevancia en términos discursivos y de reflexión entre los actores de la cooperación, sus directrices no han permeado aún en el terreno más operativo, no habiéndose traducido hasta el momento en prácticas muy concretas de los donantes.

En cualquier caso, como se irá viendo, dar aplicación a lo establecido en la Agenda de París, a partir de un modelo de cooperación impulsado por la Administración que se asienta en la lógica de proyecto, con una excesiva dispersión y atomización de la ayuda y bajo un enfoque inducido por la demanda (*demand-driven*), resulta una tarea difícilmente exitosa. A analizar la incidencia que la agenda de la eficacia de la ayuda está teniendo en la cooperación madrileña se dedican los siguientes epígrafes.

5.1. El principio de apropiación: potencialidades y desafíos para la cooperación madrileña

Una primera directriz emanada de la Declaración de París a la hora de aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo es el aumento y fortalecimiento de la apropiación, sustentada en la concepción de que han de ser los países socios quienes lideren sus propios procesos de desarrollo, ejerciendo la autoridad sobre las políticas y estrategias desplegadas a tal fin. En este sentido, los donantes deben respetar, respaldar y fortalecer dicho liderazgo, así como su capacidad de ejercer-

lo. No obstante, enseguida se criticó el carácter estatocéntrico con el que se había planteado este principio –y la Declaración en su conjunto–, donde se entendía que tal liderazgo lo ejercería el país socio, asimilando éste al gobierno central, y sin involucrar a los actores descentralizados y a la sociedad civil en el cumplimiento de dicho principio. Será en el Programa de Acción de Accra, en septiembre de 2008, cuando se incorpore una mención a la necesidad de contar con una diversidad mayor de actores –tales como los parlamentos, los gobiernos centrales y locales o las organizaciones de la sociedad civil–, reconociendo así el papel que a los actores no estatales les corresponde también en los procesos de desarrollo.

Es precisamente en esta transición del concepto de apropiación a uno más amplio y demandado de *apropiación democrática*, caracterizado por la participación real y efectiva de los actores señalados, donde residen buena parte de las fortalezas y capacidades que pueden aportar al sistema de ayuda los donantes descentralizados, entre los que se encuentra la cooperación madrileña. Así, varias son las formas en las que la cooperación madrileña, y los actores descentralizados y no estatales que la conforman, pueden contribuir a la apropiación democrática de la ayuda por parte de los países socios. Por una parte, fundamentalmente a través de acciones de cooperación directa, la cooperación madrileña puede contribuir a fortalecer los gobiernos locales del sur, sus procesos de descentralización y su ejercicio de liderazgo en el diseño de sus propias estrategias y políticas de desarrollo. La incorporación *del fortalecimiento institucional* por parte de la Comunidad de Madrid o del *municipalismo* por parte del Ayuntamiento de Madrid como líneas estratégicas de sus respectivos Planes Generales 2009-2012, parecen ir en este sentido. Por otra parte, a través de su cooperación indirecta canalizada a través de las ONGD –vía por la que, como ya se señaló, se

ejecuta la inmensa mayoría de los recursos de la AOD madrileña— puede estimular la participación de la sociedad civil del norte y del sur, contribuyendo con ello a la apropiación democrática de las políticas de desarrollo aplicadas en los países socios. La proliferación de Consejos de cooperación con presencia y participación de la sociedad civil, la disposición de canales informales de diálogo o la activación de procesos abiertos y participativos en la elaboración de los planes estratégicos —especialmente en el caso de la Comunidad de Madrid— irían en esta dirección.

Sin embargo, como se advirtió con anterioridad, buena parte de las recomendaciones emanadas de la Declaración de París, y entre ellas las relativas a la *apropiación*, están teniendo efecto tan sólo en términos retóricos y discursivos, sin haberse traducido aún en prácticas o mecanismos concretos por parte de los actores de la cooperación madrileña. De esta forma, en lo que atañe al principio de *apropiación*, la cooperación madrileña se enfrenta a amplios desafíos y márgenes de mejora respecto a su cumplimiento.

Un primer desafío que la cooperación madrileña debe abordar si pretende contribuir a la implementación del principio de apropiación, es la incorporación de los denominados nuevos instrumentos a la hora de ejecutar su cooperación. En este sentido, existe una tendencia positiva en relación al creciente recurso a programas plurianuales que dotan de un marco más flexible y estratégico a las relaciones con el receptor. No obstante, aunque más adelante se dedicará un capítulo a este asunto, cabe anticipar que la cooperación madrileña no está explorando nuevas modalidades de ayuda —como la cooperación delegada, el apoyo a la realización de diagnósticos participativos e identificaciones u otros relativos a la divi-

sión del trabajo— a los que aconseja acudir la agenda de la calidad de la ayuda con el fin de aumentar su eficacia. Lejos de ello, la cooperación madrileña sigue enmarcada en un esquema de acción asociado a la lógica de proyecto, donde apenas ha tenido cabida aún el recurso a los nuevos instrumentos.

En relación con esto último, un segundo desafío tiene que ver con el modelo sobre el que la Administración hace descansar su política de cooperación. Se trata de un modelo fuertemente sustentado en la elevada dispersión de la ayuda en acciones inducidas por la demanda (*demand-driven*) y que caracteriza a la cooperación madrileña. Pese a que también se le dedicará un apartado concreto en este estudio, precisamente este esquema de financiación —no sólo presente en la AOD madrileña— emerge como otro reto, susceptible de reflexión y revisión, para la contribución al principio de *apropiación*. Varias son las razones que avalan este juicio. En primer lugar, dicho esquema descansa en un modelo vertical de relación que discurre a lo largo de la denominada *cadena de la ayuda* —la que va desde el donante financiador del norte hasta la población receptora del sur, median-do entre ellos las ONGD del norte y del sur y las organizaciones de base—, desvaneciéndose así la horizontalidad de las relaciones que cabe presuponer al principio de apropiación³⁵. Además, la verticalidad propia de la cadena de la ayuda conlleva el riesgo de que, en determinadas ocasiones, los proyectos presentados se orienten más en función de las prioridades establecidas por los donantes —conocidas y tomadas como referencia por las ONGD del norte para acceder a la financiación— que de las necesidades de las poblaciones del sur, que pueden no coincidir con aquéllas. En todo caso, la mayor o menor verticalidad en las relacio-

³⁵Un análisis más exhaustivo sobre la cadena de la ayuda puede consultarse en Martínez, I., (2007), *La cooperación no gubernamental española en Perú*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI, Madrid, pp. 15-49.

nes está también vinculada al tipo de relaciones por las que cada ONGD apueste en su trabajo, pudiendo variar notablemente de unas a otras. En segundo lugar, el hecho de mantener por parte de la Administración un esquema caracterizado por la financiación de pequeños proyectos de escasa duración y cuantía, impide implementar acciones más amplias y de mayor impacto, como el fortalecimiento de los gobiernos locales o el respaldo a los procesos de descentralización aludidos anteriormente, desperdiciando buena parte del valor añadido de la cooperación madrileña a la hora de contribuir a la apropiación por parte de los países del sur de sus procesos de desarrollo. En suma, existen importantes contradicciones que hacen incompatible el modelo *demand-driven* asentado en una fuerte atomización de la ayuda —en el que descansa la cooperación madrileña— con la implementación de políticas de cooperación más estratégicas y el respeto al principio de apropiación.

Asimismo, si bien este esquema de financiación tan fragmentado puede dar lugar a una mayor participación de la sociedad civil del norte, por cuanto acceden a él un mayor número de ONGD, no se debe subestimar la posibilidad de generar el efecto contrario en la sociedad civil del sur, destinatario último de la ayuda madrileña. En la medida en que la ayuda se dispersa en numerosas intervenciones de pequeña duración y cuantía, se dificulta la disposición de un marco temporal y financiero adecuado para, en el contexto de estas acciones, poner en marcha los amplios y complejos procesos que la efectiva participación y apropiación democrática del sur requiere, devirtuándose con ello su sentido y alcance. Emerge así la paradoja de que un esquema de financiación excesivamente fragmentado pueda fortalecer la participación de la sociedad civil del norte, a la vez que desalentar la apropiación democrática del sur.

Por otra parte, existen voces que señalan que las excesivas exigencias administrativas y de justifi-

cación de los proyectos a la que las ONGD del norte se ven sometidas por parte de la Administración, puede conducir a que, en ocasiones, éstas se vean impelidas a asumir un papel más activo del que debieran a la hora de dirigir la intervención. Aunque deben implementarse los mecanismos pertinentes para evitar tal efecto, esto puede ir detrimento de la apropiación del proceso por parte de la población local del sur.

En suma, la cooperación madrileña, con el fin de dar adecuado cumplimiento al principio de apropiación emanado de la Declaración de París y fortalecer la capacidad de liderazgo de los países socios, debe realizar un esfuerzo en dotar a sus relaciones con éstos de una mayor horizontalidad. En este sentido, la administraciones públicas madrileñas tienen una responsabilidad en incrementar el diálogo con sus socios, incorporar los planes de desarrollo local a sus políticas de ayuda y a los procesos de planificación, revisar un esquema de financiación vertical y excesivamente fragmentado, ampliar las relaciones también a ámbitos no financieros —como la mutua rendición de cuentas, directriz también establecida en la Agenda de París— o implementar mecanismos que promuevan la participación efectiva de la sociedad civil del sur, que se erigen todos ellos en importantes desafíos para la cooperación madrileña.

5.2. La AOD madrileña y el principio de Alineamiento

Junto con el liderazgo que los países socios deben asumir como protagonistas de sus procesos de desarrollo, la Declaración de París establece el principio de *alineamiento* o, dicho de otro modo, la necesidad de que los donantes basen su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los que dispongan aquellos.

La cooperación madrileña, con el fin de contribuir a la eficacia de la ayuda desplegada, debe trabajar de forma alineada con las prioridades establecidas por los países socios. No obstante, las potencialidades de contribución de la cooperación madrileña al principio de alineamiento se ven sometidas a una serie de constricciones similares a las que se señalaron para el caso de la apropiación. Así, de nuevo, cabe indicar la escasa atención prestada hasta la fecha por los actores de la cooperación madrileña hacia los nuevos instrumentos a los que aconseja acudir la agenda de la eficacia de la ayuda. El recurso a un diálogo más directo y simétrico con los socios y a la incorporación de las estrategias de los socios como eje vertebrador de sus propias políticas de ayuda resulta ineludible para el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los países socios, así como para evitar la creación de estructuras paralelas y temporales cuyos efectos a largo plazo no revierten positivamente en el desarrollo autosostenido del receptor. Sí cabe aludir de forma positiva, como ya se indicó más arriba, el creciente recurso al establecimiento de programas plurianuales en la cooperación madrileña, instrumento que puede resultar útil para respaldar el alineamiento con los países socios en la medida en que descansan en marcos de asignación más predecibles de la ayuda.

Muy en relación con la desatención de la cooperación madrileña hacia estas nuevas modalidades está el mantenimiento por parte de la Administración de un modelo de cooperación sustentado aún en la lógica de proyecto. En este sentido, las argumentaciones desarrolladas en el epígrafe precedente, que no serán retomadas aquí, conservan su validez a la hora de valorar su repercusión sobre el principio de alineamiento. Además, cabe añadir que al tratarse de un esquema de financiación muy fragmentado y asentado en la suma de pequeñas acciones, carece de una

adecuada visión estratégica de conjunto que le permita respaldar de forma eficaz, coordinada y sostenida los procesos de desarrollo activados en los países socios a través del alineamiento con los mismos. De esta forma, se limitan las capacidades de la cooperación madrileña de ofrecer el apoyo amplio, sólido y a largo plazo con los gobiernos del sur que el cumplimiento del principio de alineamiento requiere. Junto a ello, la tensión que existe –y que será abordada más adelante– entre la planificación estratégica establecida por los actores de la cooperación madrileña y la dificultad de darle cumplimiento a partir de un modelo de cooperación inducido por la demanda, es un síntoma de que, incluso dotándose en el futuro la cooperación madrileña de marcos estratégicos que tratasen de alinearse con los países socios, el esquema de financiación existente podría resultar disfuncional a tal objetivo si no se asienta en un modelo de alianzas estratégicas y diálogo con los socios.

Por estas razones, el modelo de financiación adoptado por la Administraciones Públicas madrileñas, así como la cadena de la ayuda a través del que ésta discurre, impide asentar la cooperación madrileña sobre las ventajas comparativas que atesora para contribuir y respaldar el alineamiento de políticas con los países socios. El valor añadido que la cooperación madrileña podría aportar a través del alineamiento con las estrategias y políticas de desarrollo diseñadas por los países socios –en materia de gobernanza local, apoyo a los procesos de descentralización y fortalecimiento del tejido asociativo del sur–, requiere, por tanto, una revisión en torno al esquema de financiación sobre el que dicha cooperación descansa, así como sobre los instrumentos y modalidades a los que es preciso acudir.

Por último, conviene tener presente que el alineamiento de la cooperación de los actores de la cooperación madrileña con las políticas diseñadas

por los países socios no puede desvincularse de la necesidad de que estas se articulen de forma democrática y adecuadas a las necesidades de su ciudadanía. Dicho de otro modo, los actores de la cooperación madrileña no debieran concebir el respaldo a las estrategias de los países socios como un precepto incuestionable, sino que podrían optar por un *alineamiento crítico* que vincule el apoyo a las políticas de los países socios con la conformación democrática de estas políticas.

5.3. El principio de Armonización: retos para la cooperación madrileña

Del mismo modo que la Declaración de París incide en la necesidad de aumentar la apropiación y el alineamiento con las políticas de desarrollo de los países socios, llama también a los donantes a articular acciones más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces, dando forma al denominado principio de *armonización*.

No obstante, conviene advertir que buena parte del sentido del principio de armonización descansa en los prerequisites de la apropiación y el alineamiento que, como ya se indicó, no se están promoviendo de forma eficaz en la cooperación madrileña. Dicho de otro modo, es vital armonizar los procedimientos de los donantes, pero lo es más que esa gestión armonizada se efectúe en el contexto de procesos caracterizados por la apropiación de los países socios y por el alineamiento con las estrategias y políticas por ellos establecidas. De poco sirve armonizar los procedimientos de los donantes si la ayuda de éstos no está respaldando los procesos activados, apropiados y dirigidos desde los países socios.

En cualquier caso, el reto de la armonización es uno de los principales desafíos a los que se enfrentan los actores de la cooperación madrileña con el fin de aumentar el impacto agregado de sus

políticas de ayuda al desarrollo. Aunque son varias las dimensiones a las que alude el principio de armonización, éste no puede ser adecuadamente atendido sin mejorar los niveles de coordinación con el que despliegan sus políticas los diversos actores. En este sentido, como se irá viendo, cabe señalar que la cooperación madrileña –y, por supuesto, no sólo ella– tiene unos márgenes de mejora muy amplios en lo que a coordinación de los actores que confluyen en su seno se refiere.

En primer lugar, pueden mejorarse los niveles de coordinación relativos a la planificación y el diseño de políticas de los donantes madrileños. No se puede obviar que existe una escasa coordinación a la hora de elaborar los instrumentos de planificación de los principales actores de la cooperación madrileña. Los respectivos Planes Generales 2009-2012 –así como los de los ciclos de planificación anteriores– de Comunidad y Ayuntamiento de Madrid, responden a planteamientos propios de cada uno de los actores, en los que no se ha tratado de buscar, más allá de alguna alusión esporádica, campos de trabajo conjunto que permitiesen explorar las sinergias y complementariedades existentes. Asimismo, es preciso corregir la inoperatividad de la Comisión Regional de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid, que hasta la fecha no está dando cumplimiento a una de sus funciones, como es la de coordinar a las administraciones públicas madrileñas con el fin de impulsar la programación, planificación y el trabajo conjuntos. El impulso a la operatividad de dicha comisión, o la creación de otros mecanismos orientados a la coordinación de los diversos actores, se erige en uno de los principales retos de la cooperación madrileña en términos de armonización de la ayuda.

Además, el principio de armonización emanado de la Agenda de París reclama una mayor comple-

mentariedad y división del trabajo que los actores de la cooperación madrileña no están abordando. Se trata, no obstante, de un proceso enormemente complejo, que sin duda excede el ámbito de la cooperación madrileña, pero donde sería conveniente abrir una reflexión en torno a la especificidad y las ventajas comparativas que los diversos actores de la cooperación madrileña pueden aportar al conjunto del sistema. Si bien se están asumiendo las ventajas comparativas que los actores descentralizados en su conjunto pueden presentar en relación a los donantes estatales, cabría hacer semejante esfuerzo para identificar el valor añadido que caracterizaría a los diversos actores descentralizados entre sí, en este caso dentro del ámbito madrileño.

Afrontar este desafío –identificar las ventajas comparativas de los diversos actores de la cooperación madrileña e implementar, a partir de ellas, una adecuada división del trabajo que contribuya a la armonización y a la eficacia de la ayuda madrileña– requiere un esfuerzo ingente de coordinación entre los mismos. Un punto de partida ineludible para encaminarse en esa dirección, y también recogido en la Agenda de París, podría ser la puesta en común de las lecciones aprendidas y la construcción de una suerte de banco de buenas prácticas.

En segundo lugar, puede mejorarse la coordinación de tipo administrativa entre los actores de la cooperación madrileña. Por un lado, contribuir al principio de armonización supone acometer una simplificación y homogeneización en los procedimientos utilizados por los donantes hacia los países socios. En este sentido, de nuevo el esquema de financiación sobre el que se sustenta el modelo de la cooperación madrileña, aparece como un importante limitante. En la medida en que produce una ayuda muy dispersa y fragmentada en un excesivo número de intervenciones sin la coordinación precisa, dicho esquema aumenta la carga

administrativa y los costes de gestión de los países socios, alejándose así de las recomendaciones emanadas de la Agenda de París. Por otro lado, y siendo una de las demandas más extendidas entre los actores de la cooperación madrileña, es preciso homogeneizar y simplificar los criterios administrativos aplicados al trabajo de las ONGD. Una mayor racionalización de estos procedimientos –relativos a cuestiones como la convocatoria de subvenciones, los formularios existentes o la justificación de proyectos– contribuiría a la mejora de la armonización y, por ende, de la eficacia de la cooperación madrileña, por cuanto reduciría los elevados costes de gestión que acarrea el actual sistema a las ONGD del Norte y del Sur, alentando con ello un mejor uso de sus recursos y facilitando su trabajo. Asimismo, es necesario que desde las Administraciones Públicas se incorporen incentivos para que las ONGD concurren de forma coordinada y conjunta a las convocatorias de proyectos. Por otra parte, es necesario también que se simplifiquen y homogenicen otros procedimientos, como el referido al cálculo del peso de la AOD en los presupuestos de los diferentes actores.

En tercer lugar, la coordinación debe fortalecerse también en términos operativos. Además de mejorar los niveles de coordinación en la planificación de las políticas de ayuda de los diversos actores y en los procedimientos administrativos utilizados, es preciso que se concreten experiencias de trabajo conjuntas entre los mismos. En este sentido, cabe decir que la cooperación madrileña no atesora importantes experiencias de trabajo coordinado entre los diferentes donantes que en ella concurren. Existen, no obstante, algunas iniciativas en marcha como la *Alianza Madrid-Madrid* –de escaso impacto y poca operatividad hasta la fecha, según la mayoría de actores– y la *Alianza de Municipios del Sur para el cumplimiento de los ODM* –más activa, pero de limitado

alcance– que, en todo caso, son insuficientes en relación a la envergadura y los recursos movilizados por el conjunto de la cooperación madrileña. No existen, pues, iniciativas de trabajo conjunto entre los dos principales actores –Comunidad y Ayuntamiento de Madrid–, así como apenas se han desarrollado líneas de trabajo coordinado entre los diversos municipios madrileños, alimentando con ello el ya de por sí fragmentado modelo de cooperación existente.

Precisamente con el fin de reducir esta excesiva dispersión y fragmentación de la cooperación realizada, y aumentar la eficacia agregada de la AOD madrileña, en ocasiones se ha aludido a la necesidad de poner en marcha un Fondo Municipal de Cooperación, iniciativa que parece estar lejos de prosperar en el ámbito madrileño por una serie de razones que se abordarán más adelante. En todo caso, cabe señalar que la creación de Fondos de Cooperación no garantiza automáticamente una menor fragmentación de la ayuda, ya que una gestión inadecuada de los mismos, que no responda eficientemente a su naturaleza, puede incluso revertir negativamente en dicha fragmentación. Algunas experiencias poco exitosas existentes en otras Comunidades Autónomas al respecto pueden resultar un útil punto de partida para la articulación de Fondos de Cooperación más eficientes en su contribución a la coordinación y eficacia de la ayuda.

Del mismo modo, tampoco se han implementado los necesarios mecanismos de coordinación sobre el terreno, confluyendo en muchas ocasiones varios actores de la cooperación madrileña sin ningún tipo de diálogo y búsqueda de sinergias y complementariedades en las intervenciones desplegadas en una misma zona. En relación a esto último, las OTC podrían jugar un relevante papel para coordinar e integrar a los actores que convergen en un mismo espacio de trabajo, para lo que sería necesario, además, un fortaleci-

miento de las capacidades técnicas y de gestión de dichas OTC.

En suma, se ha visto que la armonización, si bien alude a aspectos muy diversos, pasa ineludiblemente por mejorar los niveles de coordinación entre los actores de la cooperación madrileña. Sin embargo, varios son los factores que obstaculizan una mayor coordinación entre dichos actores. En primer lugar, existen razones de tipo técnico. Así, surgen constricciones asociadas a la propia inercia administrativa e institucional de la AOD madrileña. Los plazos temporales de ejecución con el que trabajan las diversas administraciones dificultan la activación de los procesos más amplios y complejos que una coordinación efectiva requiere. Asimismo, la fragmentación producida por el esquema de financiación impulsado por las Administraciones Públicas madrileñas da por resultado una descoordinación de partida, que está en la base del propio modelo. Y, por último, la inexistencia de los adecuados canales institucionales es otro de los factores señalados por los actores de la cooperación madrileña a la hora de explicar los bajos niveles de coordinación existentes.

En segundo lugar, existen razones de tipo demográfico. Cabe referirse aquí a la estructura de la población madrileña –una gran urbe rodeada de municipios, muchos de ellos también de elevado peso– que en ocasiones se ha señalado que constituye un obstáculo a la creación del mencionado Fondo Municipal de Cooperación, que suele prosperar en aquellas comunidades compuestas por municipios más pequeños y de similar peso.

En tercer lugar, existen razones de tipo político. No puede obviarse que la cooperación madrileña –y no sólo ella– se encuentra expuesta a los intereses y agendas políticas de los diferentes actores que la componen. Un primer factor político que obstaculiza la coordinación es la búsqueda de visibilidad y la preservación del espacio propio.

Aún se mantiene en los decisores políticos una férrea intención de dar presencia a la cooperación propia, aunque esto pueda ir en detrimento de la coordinación con otros donantes y, con ello, de la eficacia conjunta de la AOD madrileña. Un segundo elemento de tipo político que está en la base de los bajos niveles de coordinación, es la instrumentalización política a la que se sigue viendo sometida la cooperación al desarrollo, tratándose, en ocasiones, de canalizar a través de ella otras agendas e intereses propios del donante y alejados de la naturaleza de las políticas de cooperación. Y, por último, una tercera razón de tipo político que explicaría la deficiente coordinación existente, es el papel que en ocasiones aún juegan la afinidad política y las concepciones ideológicas de las que se parte, que condicionan no sólo en qué trabajar y dónde, sino también, con quién hacerlo.

Todos estos problemas señalados en torno a la coordinación no hacen sino contrastar la existencia de dos rasgos, presentes en la cooperación madrileña pero extrapolables a otros muchos ámbitos geográficos, que conviene corregir si se pretende contribuir de un modo más eficaz al desarrollo de los países socios. Por un lado, el hecho de que la política de cooperación al desarrollo no sea concebida aún como una política pública y respaldada, por tanto, por un compromiso firme y sólido –tanto cuantitativo como cualitativo–, y por la disposición de una agenda propia y específica orientada exclusivamente a la promoción del desarrollo de los países socios, que no se vea sometida a los ciclos y vaivenes políticos. Por otro lado, en relación con lo anterior y siendo este un aspecto que se tratará más adelante con mayor detalle, cabe señalar la existencia de una brecha entre los niveles técnico y político de la cooperación madrileña, donde, si en el primer nivel hay una mayor conocimiento de las pautas que deben orientar una política de cooperación

que pretenda ser más eficaz, en el segundo –donde se toman las decisiones en última instancia– aparece todavía una concepción muy ligada a la visibilidad, el impacto mediático y popular, y la instrumentalización política de la cooperación.

5.4. El desafío de París en la cooperación madrileña

Como se ha tratado de exponer, la Declaración de París supone un importante reto para la cooperación madrileña. Además de los principios analizados más arriba –*apropiación, alineamiento y armonización*– la Declaración de París recoge otras dos directrices, la *gestión orientada a resultados* y la *mutua responsabilidad*, que deben ser tenidos en cuenta en la práctica de la cooperación madrileña y que pueden ser contemplados desde una óptica más transversalizada.

Respecto a la Gestión Orientada a Resultados la cooperación madrileña debe mejorar sus sistemas de evaluación y rendición de cuentas, de tal modo que se puedan implementar los adecuados ejercicios de transparencia y aprendizaje institucional en la práctica de la ayuda desplegada. En este sentido, cabe señalar que tanto el Ayuntamiento de Madrid como, especialmente, la Comunidad de Madrid han incorporado en sus documentos de planificación la intención de configurar un sistema de gestión que evalúe la ayuda en función de los impactos y resultados esperados. No obstante, la mejora de los sistemas de evaluación y de Gestión Orientada a Resultados emerge como uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la cooperación madrileña, por cuanto se constituye como un requisito insoslayable para la articulación de políticas de cooperación más transparentes, eficaces y cualificadas.

Mientras, en relación con el principio de mutua responsabilidad, es preciso que la cooperación

madrileña trate de establecer relaciones de trabajo de carácter más horizontal con los países socios. En este sentido, es necesario que se trabaje también por la rendición de cuentas y la transparencia respecto a las intervenciones realizadas, así como articular políticas de cooperación más previsibles en su asignación de AOD, con el fin de reducir los costes de eficacia asociados a la volatilidad de la ayuda.

En cualquier caso, por todo lo visto hasta aquí, las aportaciones que la cooperación madrileña y los actores que la componen pueden realizar a la agenda de la eficacia de la ayuda están fundamentalmente en relación con las ventajas comparativas que presenta en ámbitos como el fortalecimiento de las instituciones locales, el apoyo a los procesos de descentralización, la contribución a la gobernanza local y la promoción de la participación de la sociedad civil y del tejido asociativo de los países del sur.

No obstante, por las razones expuestas a lo largo de este capítulo, varios son los desafíos que los actores de la cooperación madrileña deberán afrontar para desarrollar tales potencialidades.

Entre ellos se ha destacado la incorporación de los nuevos instrumentos en sintonía con las recomendaciones de la agenda de la eficacia de la ayuda, la revisión por parte de la Administración de un modelo de cooperación asentado en un esquema de financiación muy fragmentado y sometido a la lógica del proyecto –que afecta negativamente tanto a la apropiación, como al alineamiento y la armonización, y con ello a la eficacia conjunta–, así como la necesidad de mejorar los niveles de coordinación con la que operan los agentes, cuestión que está en estrecha relación con un mayor compromiso con la calidad de la ayuda y con la concepción de la cooperación al desarrollo como una política pública separada de otras agendas.

En definitiva, trasladar a la práctica lo que ya se está asumiendo en el ámbito discursivo es un proceso complejo, pero que, en cualquier caso, también habrá de ser afrontado por el resto de actores del sistema –tanto nacional como internacional– de ayuda, por lo que conviene atender a las experiencias que al respecto se vayan generando.

PARTE IV:

ACTORES E INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN
MADRILEÑA

6. MODALIDADES DE EJECUCIÓN EN LA AOD MADRILEÑA

6.1. Las modalidades de ejecución en la planificación de la cooperación madrileña

Según contempla el artículo 6 de la Ley de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid (1999), la cooperación “podrá llevarse a cabo directamente, por la Administración de la Comunidad de Madrid, o, indirectamente, a través de organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, o bien, a través de entidades públicas o privadas que actúen en este ámbito”.

El Plan General 2009-2012, a través de las convocatorias de subvenciones, prevé continuar ejecutando acciones de cooperación indirecta con el objetivo de “potenciar la participación de los agentes de la cooperación de la Comunidad de Madrid”. Asimismo, señala que se establecerán convenios de colaboración y convenios marco que, con carácter general, quedarán reservados a aquellas instituciones que no pueden concurrir a las convocatorias ordinarias de subvenciones. Precisamente por ello, esta modalidad está “especialmente destinada a la colaboración con organismos internacionales, administraciones públicas descentralizadas, universidades, organizaciones empresariales y sindicales o de otro tipo, así

como a entidades o instituciones de los países destinatarios de la ayuda”.

Además, cabe señalar que, con el fin de dar respuesta a la prioridad que se ha otorgado al ámbito del fortalecimiento institucional, el Plan General 2009-2012 incorpora una nueva modalidad de cooperación, las Asesorías Institucionales, que se dirigen a “prestar asesoramiento a administraciones o entidades públicas de países socios, a petición suya, en áreas concretas relacionadas con la gestión de las funciones de los gobiernos nacionales, regionales o locales”.

Por otra parte, en lo relativo al marco presupuestario, el Plan General 2009-2012 establece que el 66% de la cooperación de la Comunidad de Madrid se canalice mediante la convocatoria anual de subvenciones, un 20% a través de convenios de colaboración y un 5% mediante contratos administrativos y las mencionadas “Asesorías Institucionales”.

En lo que se refiere al Ayuntamiento de Madrid, su Plan General 2009-2012 establece también dos grandes modalidades de cooperación, aunque bajo el rótulo de “instrumentos”³⁶. Por una parte, contempla la convocatoria pública de subvenciones a ONGD bajo concurrencia competitiva, y, por otra,

³⁶ Cabe señalar que lo que en su Plan General 2009-2012 la Comunidad de Madrid entiende por “modalidades” se corresponde con lo que el Ayuntamiento de Madrid denomina “instrumentos” en su Plan General 2009-2012. Y lo mismo ocurre con lo que la Comunidad de Madrid denomina “instrumentos” y el Ayuntamiento de Madrid “modalidades”. En este estudio la nomenclatura utilizada coincide con la propia de la Comunidad de Madrid.

incorpora la celebración de convenios de colaboración o la “resolución de concesión directa” con entidades de cooperación. Dentro de las acciones que serán financiadas a través de cooperación directa se alude de forma específica a los ámbitos de la acción humanitaria, el fortalecimiento de entidades municipales, la promoción de la gestión del conocimiento en cooperación, los “Programas de Cooperación Integral Productiva” y los “convenios con organismos multilaterales”.

Además, el Ayuntamiento de Madrid establece que, en general, para contribuir al logro de los objetivos expresados en su Plan General 2009-2012 y “para apoyar el enfoque de fortalecimiento municipal y como complemento de las actuaciones o proyectos que se derivan de cada convocatoria, se podrán aplicar Convenios de Concesión Directa en áreas específicas (...)”.

Según establece su marco presupuestario, la cofinanciación mediante convocatorias “seguirá siendo la parte más importante del presupuesto de cooperación del Ayuntamiento de Madrid”, a la que se dedicará el 77% de su AOD³⁷. Por su parte, dejando al margen la acción humanitaria, la cooperación directa supondría el 8% del total, porcentaje de la AOD que se canalizaría a través de la cooperación institucional y técnica.

6.2. Las modalidades de ejecución de la cooperación madrileña en cifras

Como se ha señalado, las administraciones públicas madrileñas disponen de dos modalidades básicas –directa e indirecta– como mecanismos para canalizar su AOD. No obstante, a partir de

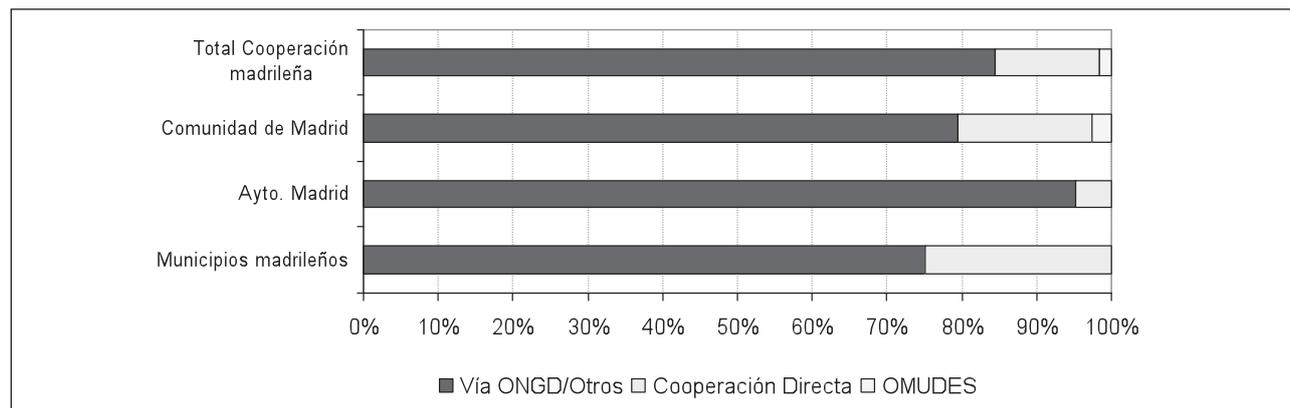
ellas, pueden apreciarse tres vías fundamentales a las que recurrir para ejecutar sus recursos. En primer lugar, pueden asumir la gestión y ejecución de su ayuda, dando lugar a acciones de cooperación directa. En segundo lugar, pueden acudir a las ONGD y otros actores sociales –fundaciones, asociaciones,...–, para canalizar su AOD, delegando en éstos la gestión y ejecución de las acciones de cooperación. Y, en tercer lugar, los actores de la cooperación madrileña pueden canalizar sus fondos de AOD mediante los organismos multilaterales, asignando sus recursos de cooperación a diversas instituciones internacionales.

Entre estas modalidades, el conjunto de la cooperación madrileña ha optado por canalizar mayoritariamente su ayuda a través de las ONGD, mediante las que se ejecutó el 84,54% del total de su AOD durante el trienio 2005-2007 (gráfico 80). Esta preferencia por la canalización de la AOD vía ONGD, es común a las diversas administraciones públicas que concurren en la cooperación madrileña, siendo además un rasgo característico de la cooperación descentralizada española. Como ya se señaló, precisamente la configuración de un modelo fuertemente asentado en las ONGD y en una lógica inducida por la demanda (modelo *demand-driven*), es un rasgo característico de la cooperación madrileña.

La creciente preocupación por la eficacia de la ayuda ha dado lugar a la aparición de estudios y análisis críticos con un modelo de cooperación — el de la cooperación descentralizada española en general y el de la cooperación madrileña en particular— asentado en la gestión de las ONGD, altamente atomizado y caracterizado por una lógica inducida por la demanda³⁸.

³⁷ Incluye la cofinanciación de proyectos de Cooperación al Desarrollo (62%), Codesarrollo (10%) y Educación para el Desarrollo y Sensibilización (5%).

³⁸ Véase Martínez, I. (2007): *La cooperación no gubernamental española en Perú*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI, Madrid.

Gráfico 80. Distribución de la AOD madrileña por modalidades de ejecución, 2005-2007 (% AOD total)


Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007)

Sin embargo, aunque algunos de los estudios han apuntado a la falta de racionalidad de este modelo y a su incapacidad para generar un impacto agregado acorde con los recursos movilizadas y para desarrollar una actuación estratégica de conjunto, conviene no enfocar exclusivamente el análisis en estos aspectos para no subestimar los elementos positivos que la participación de las ONGD aportan a las políticas de cooperación, así como no perder la perspectiva sobre la naturaleza, las consecuencias y las responsabilidades de los distintos actores en la configuración de este modelo. Aunque se trata de un modelo que responde en gran medida al propio origen y consolidación de la cooperación descentralizada, en el que la sociedad civil —y concretamente las ONGD— tuvieron un papel protagonista, es necesario resaltar que son los propios gobiernos los que han dado continuidad a dicho modelo a pesar de sus inconsistencias en términos de impacto y eficacia.

Las ONGD, en su gran mayoría con una elevada dependencia financiera de las administraciones públicas, son los primeros actores que acusan las restricciones de este modelo. En primer lugar, la elevada atomización del esquema de financiación genera enormes dificultades para llevar a la prác-

tica los planteamientos estratégicos elaborados por las ONGD. Así, estas se ven compelidas a destinar gran parte de sus escasos recursos a buscar un equilibrio entre las oportunidades de financiación y su planificación estratégica, así como dar respuesta a los heterogéneos y exigentes procedimientos administrativos. Se trata de restricciones que, además de limitar de manera significativa la actuación de las ONGD, son acusadas también por las organizaciones de la sociedad civil de los países del sur con las que trabajan las ONGD españolas, lo que dificulta el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los países socios.

Ahora bien, el hecho de que las ONGD acusen en primera persona las consecuencias de este modelo de cooperación impulsado por los gobiernos descentralizados madrileños, no significa que no tengan también una parte de responsabilidad. Las necesidades de supervivencia institucional y financiera, y/o el compromiso con los socios, conduce a que algunas ONGD a menudo den prioridad a las oportunidades de financiación sobre una lógica más estratégica.

En definitiva, un comportamiento que a título individual significa aceptar un mal menor —asu-

mir ciertos márgenes de incoherencia para lograr la estabilidad institucional y la sostenibilidad del compromiso con los socios— conduce, en términos agregados, a reproducir el modelo ineficaz que en ocasiones caracteriza a la cooperación descentralizada.

Junto a la canalización de la AOD a través de ONGD, las acciones de cooperación directa aparecen como la segunda modalidad de ejecución de la AOD madrileña, habiéndose canalizado bajo este formato el 13,94% de sus recursos, aunque con notables diferencias que se analizarán más adelante. Mientras, tan sólo el 1,51% de la AOD madrileña se canalizó a través de organismos internacionales.

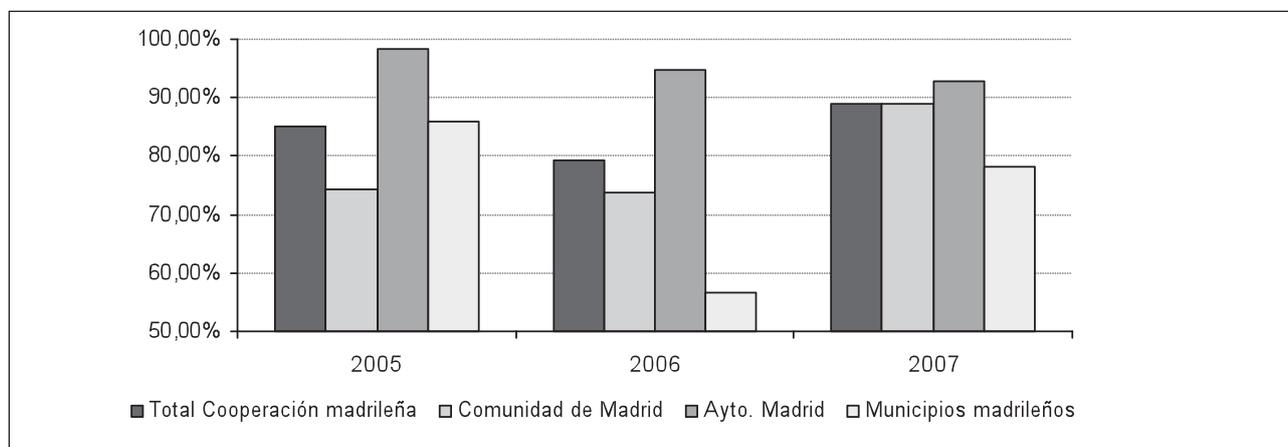
Canalización vía ONGD

Como ya se ha indicado, la mayor parte de la cooperación madrileña, así como la de cada una de las administraciones públicas que la componen, se ha canalizado a través de ONGD y otros agentes sociales. Esta modalidad de ejecución, además, ha mostrado una tendencia al alza durante el período 2005-2007. Así, en 2005 las ONGD

gestionaban el 85,13% de los recursos de la cooperación madrileña, en 2007 esa cifra se situó en el 89,02% (gráfico 81). Este incremento de la cooperación vía ONGD en el conjunto de la cooperación madrileña durante dicho trienio, descansa en el aumento experimentado por la Comunidad de Madrid en el recurso a esta modalidad. En 2005 este actor canalizaba el 74,28% de su AOD a través de las ONGD y en 2007 esta cifra se situaba en el 88,92%. Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid y el resto de municipios madrileños han reducido los recursos canalizados a través de ONGD durante este período en términos relativos.

No obstante, aunque es el incremento experimentado en la Comunidad de Madrid el que explica la tendencia al alza mostrada por esta modalidad de ejecución de la AOD en el conjunto de la cooperación madrileña, es el Ayuntamiento de Madrid quien canaliza una mayor parte de sus recursos de cooperación a través de las ONGD. Aunque ha disminuido en los últimos 3 años –pasando del 98,30% en 2005 al 92,83% en 2007– el Ayuntamiento de Madrid ha optado de forma constante por gestionar la práctica totalidad de su AOD a través de las ONGD. Por su

Gráfico 81. Evolución de la AOD madrileña canalizada a través de ONGD por actores, 2005-2007 (% AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (205-2007)

parte, los municipios madrileños presentan importantes oscilaciones al respecto, canalizando el 85,79%, el 56,60% y el 78,12% de su AOD mediante esta modalidad en los años 2005, 2006 y 2007 respectivamente.

Se trata, en definitiva, de un modelo fundamentalmente basado en las convocatorias de subvenciones de proyectos a ONGD. Si bien el trabajo con las ONGD resulta imprescindible para dotar a las políticas de cooperación de un mayor carácter democrático y mejorar su eficacia, a la vez que canalizar su valor añadido en ámbitos como el fortalecimiento del tejido social y la construcción de ciudadanía, el modelo concreto e impulsado por los gobiernos descentralizados madrileños en el que se plasma —sostenido desde la Administración— conlleva, como se afirmó anteriormente, importantes obstáculos a la eficacia.

Cooperación directa

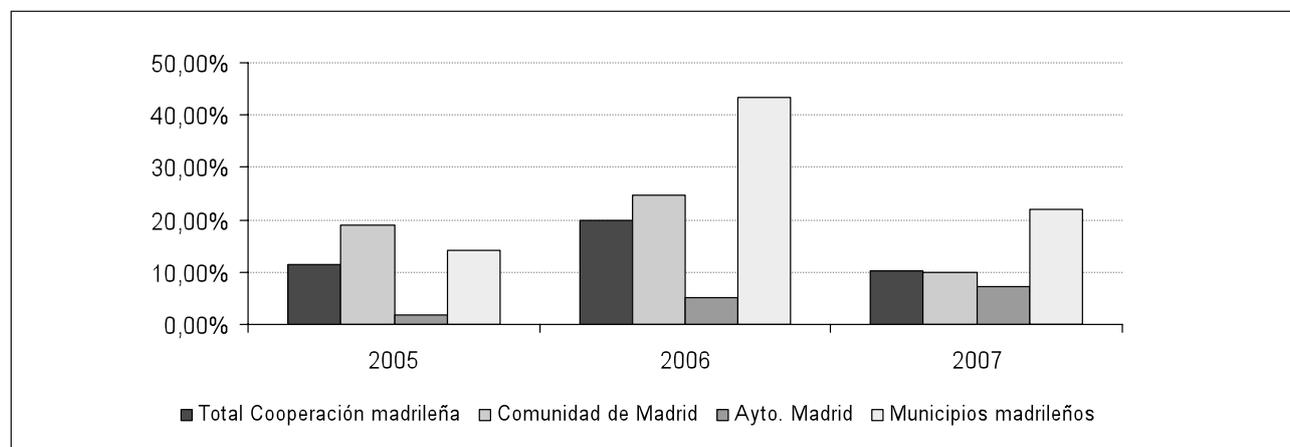
Un 10,28% de la AOD madrileña se ejecutó mediante acciones de cooperación directa en 2007 (gráfico 82). Esta cifra supone un fuerte descenso respecto a la presentada en 2006

–19,83%– que, en cualquier caso, había significado un importante aumento respecto a la de 2005 –11,46%–, volviendo, de este modo, a situarse en niveles similares a dos años antes.

Son los municipios madrileños los que durante el trienio 2005-2007 mayor porcentaje de sus recursos ejecutaron de forma directa, aunque –en relación con lo señalado en su cooperación vía ONGD– presentando fuertes oscilaciones. La Comunidad de Madrid ha reducido ostensiblemente su cooperación directa durante estos mismos años. De esta forma, si en 2005 ejecutaba de forma directa el 18,92% de su AOD, incrementándose hasta el 24,83% en 2006, en el año 2007 esta cifra cayó hasta el 9,82%.

Por último, y como es lógico, de igual modo que se señaló que el Ayuntamiento de Madrid fue el actor de la cooperación madrileña que mayor porcentaje de sus recursos de AOD canalizó a través de las ONGD, este actor aparece como el que menor volumen de su ayuda ejecuta de forma directa. Cabe señalar, no obstante, que ha experimentando un cierto aumento en los últimos años, que le ha llevado del 1,70% de la AOD ejecutada a través de acciones de cooperación directa en 2005, al 7,17% de 2007.

Gráfico 82. Peso de la cooperación directa por actores de la AOD madrileña, 2005-2007 (% AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (205-2007)

6.3. Tendencias y desafíos en torno a las modalidades de ejecución

Tanto la Comunidad como el Ayuntamiento de Madrid, en sus respectivos Planes Generales 2009-2012, han identificado determinadas líneas estratégicas cuya atención parece demandar mayores niveles de cooperación directa —aunque no a costa de los recursos vía ONGD— por cuanto su implementación se fundamenta en la transferencia del conocimiento y experiencias acumuladas por estos actores en ámbitos como la gestión descentralizada y la gobernanza local. Así, el Plan General 2009-2012 de la Comunidad de Madrid establece, entre sus prioridades sectoriales, la relativa al *fortalecimiento institucional, de la sociedad civil y lucha contra la corrupción, promoviendo el respeto a los Derechos Humanos*, que, a su vez, se constituye como una prioridad horizontal de la cooperación de la Comunidad.

Además, en algunos casos se fijan acciones prioritarias concretas, “particularmente en aquellos [ámbitos] en los que la Comunidad de Madrid puede contribuir mejor como cooperación descentralizada”, cuya puesta en práctica demanda el recurso a la cooperación directa a través de la transferencia del conocimiento acumulado. En este mismo sentido parece operar también la incorporación de las Asesorías Institucionales como nuevo instrumento de la cooperación de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, el Ayuntamiento de Madrid ha establecido dos líneas estratégicas en su Plan General 2009-2012, cuyo desarrollo parece demandar también mayores niveles de cooperación directa. Por un lado, el Ayuntamiento de Madrid se ha fijado el *fortalecimiento de la gestión municipal –o municipalismo–* como uno de los pilares de sus acciones de desarrollo, enfoque que reclama la canalización de mayores recursos de AOD a través de cooperación directa, fundamentalmente

mediante la cooperación institucional y técnica. Así lo establece el propio Plan General 2009-2012 cuando señala que “la cooperación institucional y técnica es una modalidad de canalización directa de recursos de la cooperación municipal, respondiendo a la necesidad de profundizar en el perfil municipalista de la ayuda, el fortalecimiento de capacidades locales y dando cabida a acciones novedosas y relevantes que no son recogidas por las otras modalidades de cooperación”. Por otro lado, la segunda línea estratégica de la cooperación del Ayuntamiento de Madrid es la de *ciudad sostenible y lucha contra la pobreza urbana*, donde se señala, entre otros aspectos, que el Ayuntamiento de Madrid puede aportar su experiencia y capacidades en esta materia, así como que apoyará iniciativas de los gobiernos locales, directrices ambas que también parecen reclamar una mayor gestión directa de recursos.

Así pues, como se ha señalado, la mayor parte de la cooperación madrileña se ha venido canalizando a través de ONGD, siendo un rasgo común tanto a la Comunidad como al Ayuntamiento de Madrid, aunque de forma más acusada en el caso de este último. A las ONGD les debe corresponder un papel fundamental en la implementación de políticas de desarrollo más democráticas y eficaces. Asimismo, el trabajo de las administraciones con las ONGD presenta un valor añadido insustituible: por su papel en la implicación de la sociedad civil, en la construcción de ciudadanía y en su capacidad de incidencia sobre las instituciones. Precisamente, en un contexto de crisis económica en el que existe el riesgo de una reducción de los presupuestos de AOD por parte de las administraciones, el papel de las ONGD cobra, si cabe, mayor relevancia.

No obstante, la definición por parte de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid de determinadas líneas estratégicas de acción, fundamentalmente en los ámbitos del for-

talecimiento institucional y la gestión local –donde la cooperación descentralizada atesora buena parte de su valor añadido–, puede significar un incremento del recurso a la cooperación directa en el conjunto de la cooperación madrileña, que, en todo caso, no debe asimilarse a una reducción del papel de las ONGD en las políticas de ayuda.

Ahora bien, existen importantes deficiencias que cuestionan seriamente la eficacia de la cooperación directa realizada hasta la fecha. Esta modalidad de cooperación en numerosas ocasiones no se ha implementado con la necesaria transparencia, evaluación y rendición de cuentas que cabe demandar a las instituciones públicas, y que, en cambio, son exigidas por ellas a las ONGD. Así pues, si bien la cooperación directa, por los argumentos expuestos, puede desempeñar un papel relevante en la articulación de políticas de desarrollo más eficaces, resulta insoslayable una mejora de los procedimientos bajo los que opera.

De cualquier modo, cabe señalar que el modelo de gestión de la cooperación madrileña, donde, como se ha visto, se produce un amplio recurso a la canalización vía ONGD de la ayuda, responde al menos a tres factores. En primer lugar, el propio origen de la cooperación local –no exclusivamente de la madrileña–, al estar fuertemente vinculado con las demandas de la sociedad civil y la movilización ciudadana, generó una cierta inercia que está en la base del modelo actualmente existente y que encuentra continuidad actualmente en una concepción democrática y participativa de la cooperación para el desarrollo, como se observa en la construcción de espacios de participación abiertos a la sociedad civil. Este hecho confiere a la cooperación descentralizada uno de sus rasgos distintivos, al constituirse en una fuente de legitimación democrática y fortalecimiento de la apropiación. En segundo lugar, existe una clara apuesta política –estratégica y deliberada– por parte de

la Administración hacia el mantenimiento de un modelo subsidiario de cooperación. En ello subyace, no obstante, una concepción neoliberal de la cooperación por parte de la Administración que atribuye un papel subsidiario a las políticas públicas y concede al mercado y a la sociedad civil el papel central en la atención a las necesidades de desarrollo. Y, en tercer lugar, para explicar dicho modelo de gestión vía ONGD hay que acudir también a razones de tipo institucional y administrativo, por cuanto la falta de capacidades técnicas y de gestión de las administraciones públicas madrileñas alienta el recurso a las ONGD a la hora de canalizar la AOD.

Asimismo, la implantación de este esquema de gestión de la AOD madrileña conlleva una serie de consecuencias que conviene resaltar. Por un lado, genera un efecto claramente positivo, como es el hecho de configurar un modelo que puede fortalecer la presencia y participación de la sociedad civil –tanto del norte como del sur–, cuya implicación activa resulta ineludible para la articulación de políticas de cooperación más eficaces. Sin embargo, por otro lado, cuando el modelo carece de una lógica integral y estratégica, y da por resultado una ayuda muy dispersa y atomizada –incidiendo además en los problemas de fragmentación de los que adolece el sistema internacional de cooperación–, no contribuye a fomentar el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales de los países socios, el apoyo institucional a los mismos, y, en definitiva, al respaldo a los procesos de descentralización de los gobiernos del sur.

Junto a ello, y siendo un fenómeno generalizado entre los donantes descentralizados –y no sólo aplicable al caso madrileño–, este modelo ha dado lugar a una cierta tensión derivada de la dificultad de hacer compatible el proceso de mejora de los marcos de planificación de la ayuda, con la ejecución de ésta a través de un esquema inducido por

la demanda y que da continuidad a la lógica de proyecto. Las ONGD juegan un importante papel en el proceso de planificación de dicha ayuda, participando en su diseño con el fin de que esta se oriente de forma más estratégica y eficaz. Sin embargo, el modelo en el que descansa la cooperación madrileña dificulta la adecuación de la ayuda a tal planificación. En este sentido, y a modo de ejemplo, esta complejidad es reconoci-

da por la Comunidad de Madrid cuando en su Plan General 2009-2012, dentro del epígrafe dedicado al balance del plan anterior, indica que “se constata la dificultad de cumplir estrictamente todas las previsiones presupuestarias por ámbitos geográficos y temáticos, debido a su multiplicidad y que su cumplimiento está vinculado a las iniciativas presentadas a la convocatoria anual de subvenciones”.

7. LOS INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN MADRILEÑA

La emergencia del debate sobre la calidad y la eficacia de la ayuda responde, en buena medida, a la progresiva asunción y generación de consenso sobre el reducido impacto que se había logrado a través de los instrumentos a los que tradicionalmente había recurrido la cooperación al desarrollo. Fundamentalmente a partir de los años setenta, los proyectos de cooperación se erigen en el principal instrumento a través del que se ejecuta la AOD de los diversos donantes. Si bien los proyectos poseen ciertas potencialidades –especialmente su versatilidad y capacidad de focalización– para contribuir al desarrollo de las poblaciones más desfavorecidas, la literatura reciente ha señalado importantes problemas asociados a los mismos cuyos efectos limitan la eficacia e impacto agregado de la AOD. Entre ellos, cabe señalar la enorme dispersión entre multitud de acciones de desarrollo de pequeña envergadura, la descoordinación entre las mismas y el desaprovechamiento de sinergias y complementariedades, la ausencia de una visión más estratégica o el escaso impacto alcanzado en términos de transformación social y sostenibilidad del proceso de desarrollo. Con el fin de dotar a la práctica de la ayuda de enfoques más integrales, a partir de los años ochenta comienza a recurrirse también a los denominados programas de cooperación al desarrollo, orientados a la articulación de un conjunto más amplio de acciones y reformas, vinculados generalmente a un sector concreto.

No obstante, es a partir de los años noventa cuando se va gestando un consenso sobre la necesidad

de implementar la cooperación al desarrollo mediante una serie de nuevos instrumentos, orientados, entre otros aspectos, a mitigar los efectos perversos asociados a la excesiva fragmentación, descoordinación y volatilidad de la ayuda. Así, surgen nuevos enfoques y herramientas a través de los que los donantes tratan de incrementar la eficacia de su ayuda. Dentro de esta nueva instrumentación, puede señalarse la aparición de los enfoques sectoriales, las estrategias de reducción de la pobreza, la ayuda presupuestaria o los marcos plurianuales de financiación que, en términos generales, persiguen una mayor apropiación de la ayuda por parte de los países socios, así como unos mayores niveles de coordinación y previsibilidad de la misma, con el fin de aumentar su impacto.

Los siguientes epígrafes se dedicarán a analizar el papel que estos nuevos enfoques están teniendo en la cooperación madrileña, así como las características y evolución de los instrumentos a los que ésta ha venido recurriendo a la hora de ejecutar su AOD.

7.1. Evolución de los instrumentos en la AOD madrileña

Los instrumentos en la planificación de la cooperación madrileña

Los documentos estratégicos de la cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid –y, en

Cuadro 9. Instrumentos identificados en la planificación de la AOD de la Comunidad de Madrid

Plan General 2005-2008	Plan General 2009-2012
Programas	Programas
Proyectos	Proyectos
Programas de Educación para el Desarrollo y Sensibilización	Diagnósticos
Proyectos de Educación para el Desarrollo y Sensibilización	Microproyectos
Identificaciones participativas	Convenio Mqrco de Acción Humanitaria
Cooperación técnica	Asesorías Institucionales

Fuente: elaboración propia a partir del Plan General de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid (2005-2008) y del Plan General de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid (2009-2012).

concreto, el Plan General 2009-2012– no incorporan los nuevos enfoques e instrumentos vinculados a la agenda de la eficacia de la ayuda a los que se aludió más arriba. Pocos son los cambios que se han planificado en la instrumentación de la ayuda de la Comunidad de Madrid en relación a lo establecido en el Plan General 2005-2008 (cuadro 9).

Al igual que el plan precedente, el Plan General 2009-2012 establece, entre los instrumentos a través de los cuales pretende ejecutar su ayuda, los *programas* y los *proyectos* de cooperación, herramientas ya tradicionales de la cooperación al desarrollo. Incorpora, además, los denominados diagnósticos que –en la línea de lo que en el plan anterior se denominó *identificaciones participativas*– se dirigen, mediante una metodología participativa, al análisis de las necesidades para una posterior –y, según el plan, no garantizada– formulación de un proyecto o programa. Asimismo, como elemento novedoso, este plan contempla el recurso a los denominados *microproyectos*, inexistentes en el plan anterior y que establecen la posibilidad de llevar a cabo acciones de un presupuesto más reducido –lo que puede llevar a una mayor

dispersión– que el de los proyectos. En cualquier caso, según las previsiones presupuestarias establecidas en el propio plan, tan sólo el 2% de la AOD de la Comunidad de Madrid se dirigirá a financiar este tipo de acciones.

Se incorpora también en este Plan General 2009-2012, bajo el rótulo de modalidades, las *Asesorías Institucionales*, a través de las que la Comunidad de Madrid prevé prestar asesoramiento de tipo técnico a administraciones públicas de los países socios. Por último, quizá siendo el instrumento que más se aproxima a la agenda de la eficacia de la ayuda, se incorporan los *Convenios Marco de Acción Humanitaria*, que, al establecer un marco bianual de financiación orientado a agilizar la ayuda en caso de catástrofes y crisis humanitarias, permite dotar a ésta de marcos algo más flexibles y estratégicos.

Por su parte, el Plan General de Cooperación 2009-2012 del Ayuntamiento de Madrid tampoco recoge los nuevos instrumentos vinculados a la agenda de la calidad de la ayuda. Cabe señalar, por otro lado, que la necesidad de enmarcar los proyectos en otras iniciativas de desarrollo más

amplias del país con que se coopere –aludiendo explícitamente a los enfoques sectoriales y a las estrategias de reducción de la pobreza–, así como de acudir a marcos plurianuales de financiación, sí son recogidos en el Plan Municipal de Cooperación del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes.

Los instrumentos de la cooperación madrileña: algunas cifras

Un primer elemento al que hay que atender a la hora de analizar cómo se ejecuta la cooperación madrileña, es el relativo a la relación entre el desembolso total realizado y el número de intervenciones financiadas. Si observamos este dato para el conjunto de la cooperación madrileña durante el periodo 2005-2007 (cuadro 10), puede apreciarse que, si bien el monto desembolsado ha aumentado en un 29% –de los 43,04 millones de euros de 2005 a los 55,57 millones de euros de 2007–, el número de acciones financiadas tan sólo lo ha hecho en un 19% –de 599 a 714–, lo que significa que se ha incrementado la financiación media por proyecto.

No obstante, este rasgo no es común al conjunto de los donantes madrileños. Si bien es compartido en el caso del Ayuntamiento de Madrid y del resto de municipios madrileños –donde el monto total de AOD se ha incrementado proporcionalmente en mayor medida que el número de acciones financiadas–, no cabe decir lo mismo en el caso de la Comunidad de Madrid. En este caso, la tendencia ha sido la inversa, creciendo en este periodo más el número de acciones financiadas (55,03%) que el volumen de ayuda destinada por dicho actor (43,25%). Asimismo, también para el caso concreto de la Comunidad de Madrid, resulta especialmente significativa la evolución experimentada el último año (2007), donde pese a que se produjo un descenso del 6,58% en el monto total de su AOD, se incrementó en un 65,54% –de 177 a 293 proyectos– el número de intervenciones realizadas.

Lejos de encaminarse en la dirección señalada por la agenda de la calidad de la ayuda, la tendencia mostrada por el esquema de financiación de la Comunidad de Madrid constituye una práctica poco racional en términos de eficacia e impacto agregado de su AOD. Por el contrario, aunque

Cuadro 10. Evolución del desembolso total de AOD en millones de euros y del número de intervenciones realizadas en la cooperación madrileña

	2005		2006		2007	
	Nº intervenciones	Desembolso total	Nº intervenciones	Desembolso total	Nº intervenciones	Desembolso total
Comunidad de Madrid	189	21,62	177	33,15	293	30,97
Ayuntamiento de Madrid	105	17,61	81	16,45	91	18,42
EE.LL.	305	3,81	270	3,19	330	6,18
Total Cooperación madrileña	599	43,04	528	52,79	714	55,57

Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

todavía tenue y no consolidada, cabe valorar positivamente la tendencia mostrada al respecto por el Ayuntamiento de Madrid y el resto de los municipios madrileños³⁹, aumentando proporcionalmente más su AOD que el número de intervenciones financiadas. Cabe señalar que la práctica excesivamente dispersa incide negativamente en los problemas de fragmentación y dispersión que presenta el sistema de internacional de ayuda en términos de eficacia, y a los que la cooperación madrileña, como integrante de dicho sistema, debiera atender.

Por otra parte, a la hora de ejecutar estas acciones –como ya se ha señaló en el epígrafe anterior–, y en estrecha relación con el modelo *demand-driven* en el que se asienta, la cooperación madrileña continúa recurriendo a los instrumentos tradicionales de la cooperación al desarrollo, fundamentalmente proyectos y programas. Por ello, resulta de interés, con el fin de aproximarse mejor a los instrumentos a través de los que se viene canalizando la cooperación madrileña, conocer la duración y financiación media de dichas intervenciones.

Respecto al primero de estos aspectos, durante el trienio 2005-2007 los proyectos financiados por los diversos actores de la cooperación madrileña tuvieron una duración media en torno a los 15 meses –14,92 en concreto–⁴⁰. En todo caso, aparecen notables diferencias en la duración de

los proyectos financiados en función de los diversos actores que concurren en la cooperación madrileña (gráfico 83). Así, es la Comunidad de Madrid la que otorga un marco temporal más amplio a las acciones de desarrollo que financia, cuyo alcance medio –17,94 meses– se sitúa prácticamente en el año y medio.

Por su parte, los proyectos de desarrollo financiados por el Ayuntamiento de Madrid tienen una duración media ligeramente superior al año –12,9 meses– y notablemente inferior a la señalada para la Comunidad de Madrid. Mientras, las acciones de desarrollo financiadas por el resto de los municipios madrileños, se desarrollan en un plazo temporal medio de 12,41 meses, es decir, con poco más de un año de duración, cifra muy similar, por tanto, a la indicada para el caso del Ayuntamiento de Madrid.

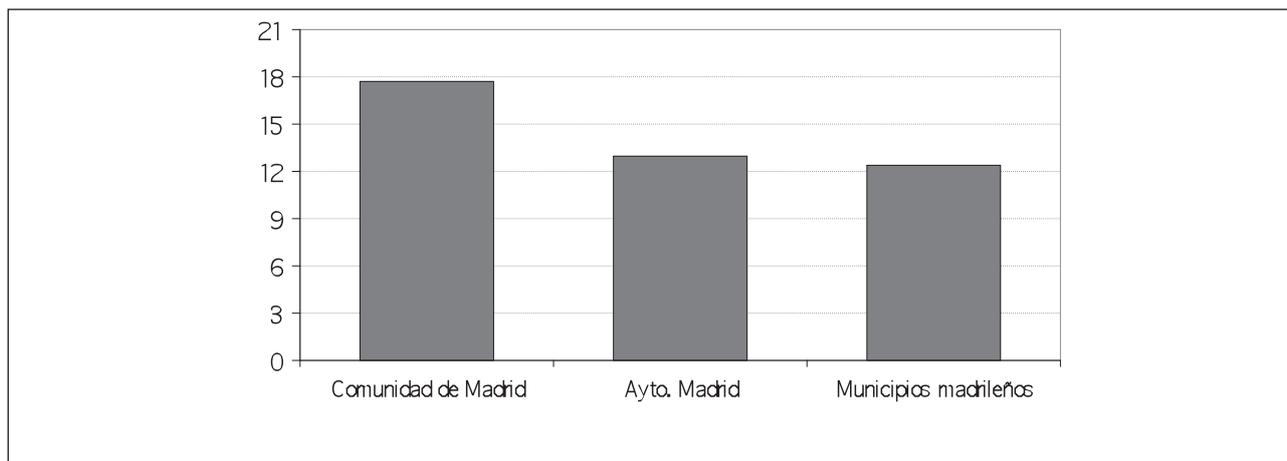
Respecto a cómo ha evolucionado el plazo temporal en el que se desarrollan los proyectos financiados por la cooperación madrileña (gráfico 84), cabe señalar que durante el periodo 2005-2007 se ha experimentado un ligero incremento del mismo. Si en 2005 la duración media de los proyectos era de 14,3 meses y en 2006 de 14,7 meses, en el año 2007 esta cifra se situó en los 15,6 meses de media.

La progresiva –aunque tenue– ampliación de la duración media de los proyectos financiados por

³⁹ Esta observación se refiere a los municipios madrileños en su conjunto, por cuanto no todos los municipios madrileños analizados por separado presentan esta tendencia.

⁴⁰ Respecto al cálculo realizado para estimar la duración media de los proyectos, conviene hacer algunas precisiones. En primer lugar, sólo se ha podido estimar la duración media de aquellos proyectos para los que se ofrece información sobre su fecha de inicio y finalización, por lo que no han podido ser computados la totalidad de los proyectos. En segundo lugar, para el dato de la Comunidad de Madrid en 2007, la información proporcionada viene ofrecida en años completos, especificándose sólo 1, 2 o 3 años –en lugar de meses exactos–, lo que al traducirse a meses –12, 24 o 36, respectivamente– puede significar una cierta distorsión de los datos, por cuanto cabe suponer que no todas las acciones se ajustarán exactamente a esa cifra. Asimismo, también para el dato de la Comunidad de Madrid en 2007, no se especifica el plazo temporal exacto de aquellas acciones que no alcanzaron el año de duración, ofreciéndose tan sólo la información de que su duración es inferior a un año. En estos casos, se ha optado por asignar una duración de 11 meses, lo que, al ser la mayor de las posibles, muy probablemente supondrá una sobreestimación de la duración de estas acciones.

Gráfico 83. Duración media de los proyectos de desarrollo financiados, 2005-2007 (en meses)

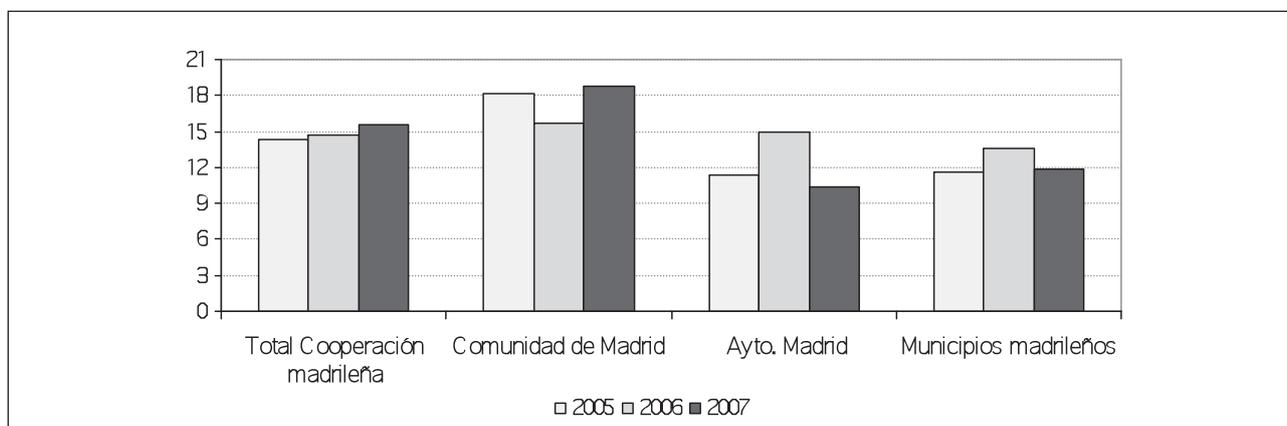


Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

la cooperación madrileña se explica por el incremento experimentado en este sentido por las acciones financiadas por la Comunidad de Madrid. Así, en 2005 la duración media de sus proyectos era de 18,1 meses, mientras que en 2007, y tras una reducción considerable en 2006, la duración media se situó en los 18,8 meses. El resto de actores de la cooperación madrileña han reducido el alcance temporal de los proyectos

financiados. Por un lado, el Ayuntamiento de Madrid, aunque experimentó un fuerte incremento en la duración media de sus proyectos en 2006 –situándose en los 14,9 meses frente a los 11,5 meses de 2005–, presenta una duración media de 10,5 meses en los proyectos financiados en 2007. Por otro lado, los municipios madrileños no han experimentado notables cambios en este periodo, pasando de los 11,6 meses de duración media en

Gráfico 84. Evolución por actores de la AOD madrileña de la duración media de los proyectos financiados, 2005-2007 (en meses)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

2005 a los 12 meses de 2007, aunque mediando un alza importante en 2006.

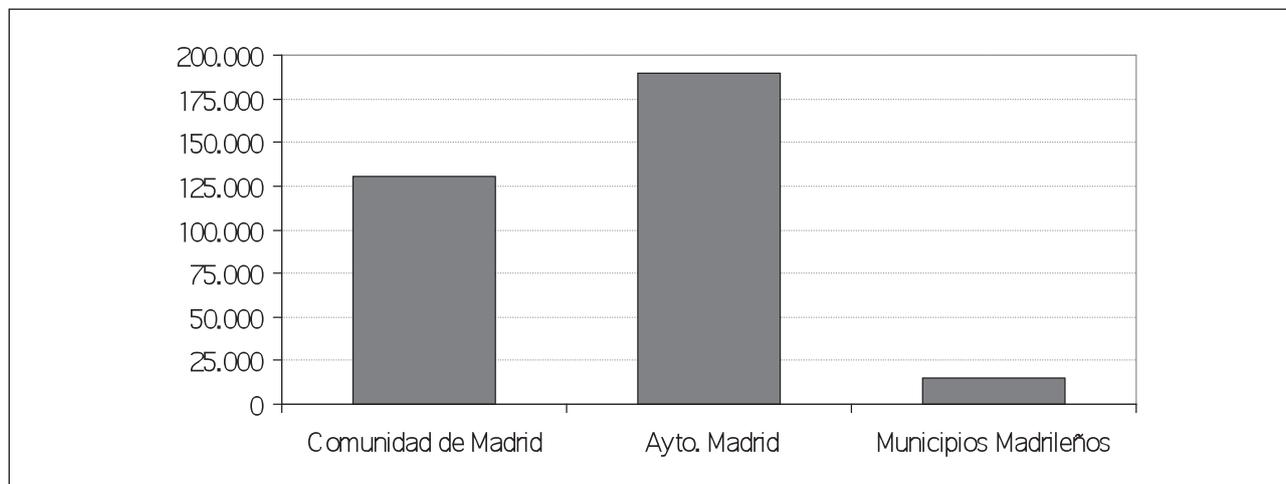
Así pues, la Comunidad de Madrid, aunque con altibajos, parece mostrar una cierta tendencia positiva en lo que se refiere a la ampliación de la duración de los proyectos que financia, aspecto al que contribuye la puesta en práctica de esquemas plurianuales de financiación, cuya aplicación conviene consolidar y profundizar. Por su parte, tanto el Ayuntamiento de Madrid como el resto de municipios madrileños, en aras de incrementar la eficacia de su cooperación y evitar los efectos negativos asociados a la fragmentación de la ayuda, debieran invertir su tendencia, apostando por un aumento de la duración media de las intervenciones financiadas.

En lo que se refiere al volumen de la financiación recibida por los proyectos desarrollados por la cooperación madrileña durante el periodo 2005-2007, cabe señalar que la cuantía media fue de 82.251 euros. No obstante, igual que sucedía con su duración media, no todos los actores que confluyen en el espacio de la cooperación madrileña han destinado el mismo volumen medio de recursos por proyecto (gráfico 85). En este caso, es el Ayuntamiento de Madrid quien dota de una financiación superior a sus proyectos, a los que destina 189.484 euros de media.

Por su parte, los proyectos financiados por la Comunidad de Madrid tienen una dotación económica media de 130.123 euros, esto es, de casi 60.000 euros menos que los financiados por el Ayuntamiento de Madrid. Y ello a pesar de que, en su Plan General 2005-2008, la propia Comunidad de Madrid señalaba que "(...) a través de la concentración de los recursos en el tiempo y en el espacio se pueden lograr efectos duraderos y no simples remedios puntuales que reflejarían un modelo de ayuda asistencial", lo que aconsejaría un cambio en este patrón. Mientras, por último, la financiación media de los proyectos desarrollados por los municipios madrileños se sitúa en los 14.571 euros.

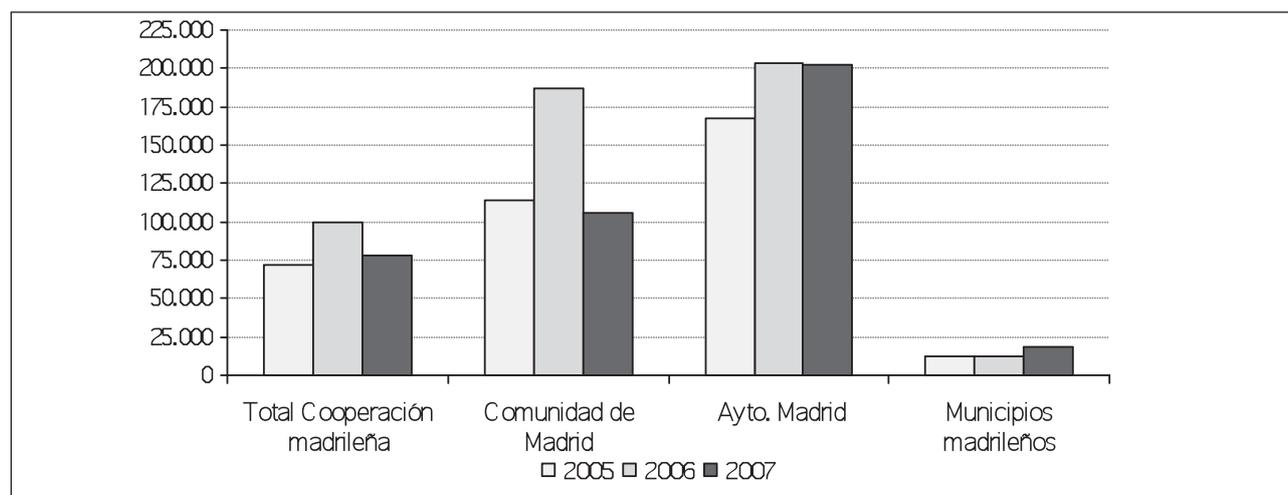
En relación a la evolución de la financiación media, y también referido al trienio 2005-2007, la cooperación madrileña ha experimentado un

Gráfico 85. Financiación media de los proyectos subvencionados por los actores de la AOD madrileña, 2005-2007 (en euros)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

Gráfico 86. Evolución por actores de la AOD madrileña de la financiación media de los proyectos subvencionados, 2005-2007 (en euros)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

ligero aumento de la cuantía que destina a cada proyecto (gráfico 86). Así, si en 2005 cada proyecto recibía una financiación media de 71.872 euros, dos años después, y tras alcanzar los 99.990 euros de media en 2006, la cifra se situaba en los 77.840 euros. Esta evolución está en estrecha relación con la experimentada por la Comunidad de Madrid, cuyos proyectos alcanzaban la financiación media de 114.430 euros en 2005, para subir a los 187.291 en 2006 y volver a caer a los 105.710 en 2007. Sin embargo, el Ayuntamiento de Madrid sí ha experimentado una tendencia al alza en estos años, pasando de los 167.728 euros destinados de media a cada proyecto en 2005 a los 202.464 euros de 2007, cifra muy similar a la de 2006. Mientras, en lo que se refiere a los municipios madrileños, también ha experimentado una evolución al alza, pasando de los 12.501 euros con los que se financiaba de media cada intervención en 2005 a los 18.729 euros de 2007.

Asentar la cooperación en proyectos de mayor envergadura económica facilita la implementa-

ción de acciones de mayor impacto, pudiendo promoverse con ello una concepción más transformadora de la realidad en donde se opere y superando los ineficientes esquemas basados en la suma de pequeñas acciones de pequeño impacto. Por ello, cabe destacar positivamente el patrón de financiación media presentada por el Ayuntamiento de Madrid, cuyos montos son superiores a los del resto de los actores de la cooperación madrileña. En este sentido, teniendo en cuenta el importante volumen de los fondos manejados, sería conveniente asistir a un aumento del monto medio de las intervenciones financiadas por la Comunidad de Madrid, –cuya tendencia, con fuertes oscilaciones, parece ser la contraria–, con el fin de implementar acciones de mayor concentración e impacto. Asimismo, pone de manifiesto la existencia de un esquema muy poco racional en términos de eficacia e impacto agregado en la cooperación desplegada por los municipios madrileños, caracterizada por la financiación de intervenciones de muy pequeña envergadura, con una excesiva fragmentación y poca capacidad transformadora.

En resumen, la cooperación madrileña sigue recurriendo preferentemente a los proyectos y programas de desarrollo para ejecutar su AOD. La intervención media de la cooperación madrileña durante el periodo 2005-2007 tuvo una duración de 15 meses y una dotación económica algo superior a los 82.000 euros. Existen, no obstante, importantes diferencias entre los diversos actores. En el caso de la Comunidad de Madrid se financian proyectos más largos pero con un menor volumen de recursos, mientras que en el caso del Ayuntamiento de Madrid ocurre lo contrario, es decir, se trata de actuaciones más cortas en el tiempo pero con una mayor dotación económica media.

7.2. El seguimiento y la evaluación de la cooperación madrileña

El seguimiento y evaluación sistemáticos de las intervenciones de cooperación al desarrollo realizadas por cualquier actor tiene, al menos, dos funciones fundamentales. Por un lado, permite mejorar e incrementar la transparencia y rendición de cuentas respecto a las acciones desarrolladas por el donante, aumentando con ello los niveles de gestión y control democrático de las políticas implementadas. Por otro lado, al atender a la evolución y resultados de las intervenciones desarrolladas, posibilita –mediante la sistematización de la información obtenida– extraer las enseñanzas, buenas prácticas y lecciones aprendidas pertinentes, alimentando de este modo el proceso de aprendizaje institucional, y fortaleciendo la aplicación futura de políticas de cooperación más eficaces. Así pues, transparencia democrática y mejora de las intervenciones futuras emergen como los principales cometidos sobre los que debe descansar la naturaleza de los informes de seguimiento y evaluación en materia de AOD, de ahí la relevancia que adquiere disponer de buenos sistemas al respecto.

El seguimiento y la evaluación en los actores de la cooperación madrileña

La Comunidad de Madrid, en su Plan General 2009-2012, señala la importancia de los informes de seguimiento que, como norma general, serán aplicados a todas las acciones de su cooperación. Se prevé que estos informes sean encargados a expertos independientes, indicándose que el sistema de seguimiento por resultados “será adoptado internamente por los expertos locales y los técnicos de la Comunidad de Madrid”. Respecto a la evaluación de las acciones implementadas, el Plan General 2009-2012 le otorga un importante papel reconociendo su importancia a la hora de mejorar la gestión, dar cuenta del grado de consecución de los objetivos previstos y aumentar la transparencia.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid, también en su Plan General 2009-2012, establece que se mantendrán los mecanismos permanentes de seguimiento y control de los proyectos subvencionados, orientándose al aprendizaje y mejora continuos de la gestión de su cooperación al desarrollo. Además, el Ayuntamiento de Madrid considera que mediante la evaluación de la experiencia en el terreno, el apoyo a la investigación aplicada y la sistematización de buenas prácticas que arrojen los casos evaluados” se incidirá también en ese proceso de mejora de la gestión de la ayuda. En este sentido, adquieren una especial importancia sus programas de evaluaciones realizadas a través de equipos mixtos, integrados tanto por evaluadores externos, como por técnicos del propio Ayuntamiento, ONGD, contrapartes ejecutoras y expertos locales.

Si bien las Administraciones Públicas Madrileñas –especialmente la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid– atribuyen una gran importancia al seguimiento y evaluación de sus políticas de cooperación, resulta complicado ofrecer un análisis muy exhaustivo en relación a esta

cuestión, dado que, en términos generales, no existe una información claramente recopilada y sistematizada al respecto. No obstante, pueden observarse notables diferencias de las que desprender algunas reflexiones en torno a qué están haciendo en esta materia los diversos actores de la cooperación madrileña.

La Comunidad de Madrid no ha publicado ningún ejercicio de recopilación de las acciones de seguimiento y evaluación realizadas. Si bien durante el periodo 1993-2001 se publicaron una serie de informes bajo el título “La Ayuda Oficial al Desarrollo en la Comunidad de Madrid”, en los últimos años no se ha continuado con esta línea de trabajo, cuya pertinencia –como mecanismo de transparencia, rendición de cuentas y aprendizaje– parece estar fuera de toda duda. A través de la página web de la Comunidad de Madrid puede accederse a unos breves documentos sobre su cooperación en Perú, Ecuador, Colombia y República Dominicana, cuyos contenidos no pueden, en ningún caso, asimilarse a un ejercicio de evaluación de las intervenciones allí realizadas. No obstante, el Plan General 2009-2012, establece que la Dirección de Cooperación de la Comunidad de Madrid informará sobre los resultados de la evaluación mediante una publicación anual, así como prevé la elaboración de un “Plan de Evaluación que contemplará la gestión de las evaluaciones de las acciones de cooperación al desarrollo”. En este sentido, cabe señalar que la Comunidad de Madrid presenta en el Consejo de Cooperación sus Informes Anuales de Gestión.

Asimismo, el acceso y manejo de los datos pormenorizados de la cooperación de la Comunidad de Madrid sólo puede realizarse a través del ejercicio de recopilación realizado por la DGPOLDE, por cuanto la Comunidad de Madrid no ofrece –a través de memorias anuales o canales más accesibles como su propia página web– esta información de forma detallada y fácilmente gestionable.

Por último, y en relación también con la rendición de cuentas, seguimiento y evaluación de la cooperación implementada por la Comunidad de Madrid, cabe señalar que el Plan General 2005-2008 preveía la puesta en marcha de un Plan de Evaluaciones donde, entre otros aspectos, se establece que todas las evaluaciones deben ser publicadas. Además, pese a que se preveía una evaluación del Plan General 2005-2008 antes de la finalización de su periodo de vigencia, ésta no ha tenido lugar, aunque se ha incorporado un epígrafe al respecto en el Plan General 2009-2012. Este hecho imposibilita que se haya alimentado adecuadamente el proceso de elaboración del Plan General 2009-2012 con las lecciones, experiencias y resultados obtenidos del plan anterior. En este sentido, el Plan General 2009-2012 poserga la evaluación del plan general precedente a 2010, a la espera de la finalización de varios de los programas iniciados en 2008.

Respecto al Ayuntamiento de Madrid, cabe decir que ha realizado un esfuerzo considerable en lo que se refiere a seguimiento, evaluación y publicación de los resultados obtenidos. Así, el Ayuntamiento de Madrid, con la colaboración de la OEI, ha editado un compendio de los informes de evaluación de las intervenciones realizadas durante el período 2006-2007 –muy detallado y al que puede accederse a través de su página web–, así como se abrió un segundo ciclo de evaluaciones para los años 2007-2008. Del mismo modo, la Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Madrid publica una memoria anual, donde se dedica una parte concreta a las acciones de ayuda al desarrollo. Asimismo, el Ayuntamiento de Madrid, a modo de evaluación de los resultados obtenidos, ha elaborado un informe de balance sobre el Plan General 2005-2008.

En cuanto al papel del seguimiento y la evaluación en la cooperación del resto de municipios

madrileños, y pese a la variada casuística existente, cabe hacer una serie de observaciones generales. En primer lugar, salvo casos muy concretos –como los Ayuntamientos de Leganés o San Sebastián de los Reyes– los municipios no han llevado a cabo ejercicios de evaluación sobre el terreno de las intervenciones realizadas. Así, el seguimiento y evaluación de dichas actuaciones se lleva a cabo, generalmente, a través de los pertinentes informes que presentan las ONGD. No obstante, aunque es una práctica aún poco desarrollada en los municipios madrileños, hay una cierta coincidencia en valorar positivamente la posibilidad de destinar una parte del presupuesto de AOD a evaluar en el terreno las intervenciones realizadas, siendo la escasez de recursos técnicos y humanos la causa fundamental alegada a su inexistencia. En este sentido, la disposición de un equipo técnico de evaluación que fuera común para todos los municipios y financiado de forma conjunta, aparece como una de las propuestas más frecuentes.

Precisamente esta cuestión, la relativa a las capacidades técnicas y humanas disponibles en las unidades de cooperación de los actores públicos madrileños, será tratada en el siguiente epígrafe.

El fortalecimiento de las capacidades de gestión

Es una práctica frecuente que los entes públicos recurran a la contratación de servicios ofrecidos por actores privados, dando lugar a una externalización de determinadas funciones. Las políticas de cooperación no son ajenas a esta realidad y, en diversas ocasiones, los actores públicos encargados de gestionar la AOD han recurrido a estos servicios a la hora de asumir tareas tales como la valoración de los proyectos presentados o la evaluación de los proyectos ejecutados. Si bien en muchas ocasiones la lógica que subyace a estas externalizaciones es la búsqueda de una mayor

objetividad en el desempeño del servicio contratado, en otras muchas esta tendencia lleva asociados determinados riesgos que pueden obstaculizar la articulación de políticas públicas de cooperación más eficaces.

Un efecto claramente negativo que puede generar la contratación externa de estos servicios es que, al delegar de forma recurrente en otros actores determinadas funciones, no se afronta un problema de fondo común a la mayoría de los agentes públicos de cooperación –en este caso, de la cooperación madrileña–, como es la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y humanas disponibles en las respectivas unidades encargadas de gestionar la cooperación. Emerge así el riesgo de que, a través de la externalización de estos servicios, se produzca una cierta desatención y descapitalización de lo público, minando con ello las posibilidades de erigir a la cooperación al desarrollo en una verdadera política pública.

Por otra parte, existen dudas asociadas al papel que debe corresponder a los diversos actores en la toma de decisiones. Si bien parece claro que éstas deben recaer en los responsables públicos como legítimos representantes de la ciudadanía, la naturaleza de algunos de estos servicios –especialmente la valoración de los proyectos y la consiguiente concesión de subvenciones– puede suponer en ocasiones una atribución de responsabilidades excesivamente elevada a otros actores. Además de otorgar un inadecuado protagonismo en la toma de decisiones, el recurso permanente a otros actores privados –fundamentalmente empresas consultoras– conlleva el riesgo de reducir la lógica de la cooperación a criterios estrictamente técnicos, desprovéyéndola por tanto de enfoques más estratégicos e integrales cuya adopción debe surgir desde los responsables políticos.

Por todo ello, puede decirse que el crecimiento experimentado por la AOD madrileña no se ha visto acompañado de un similar esfuerzo en lo

que se refiere a la capacidad de gestión de la misma, mediante la necesaria inversión en recursos técnicos y humanos. Es este déficit de capacidades técnicas y de gestión de las administraciones públicas el que, en buena medida, ha llevado a recurrir a personal externo para el cumplimiento de determinados servicios. Al mantenerse esta práctica en el tiempo, parece haberse asistido a una cierta institucionalización de la externalización de dichos servicios, cerrándose con ello un círculo vicioso cuyo resultado es una desatención de las estructuras públicas de gestión de la cooperación, que se manifiesta en la ausencia de una apuesta clara por la ampliación, mejora y fortalecimiento, tanto en términos cuantitativos –aumentando los recursos humanos– como cualitativos –capacitándolos adecuadamente– de las unidades de gestión de la cooperación madrileña.

Emerge así una muestra de la brecha existente entre los ámbitos técnico y político de la cooperación al desarrollo, denotando una cierta instrumentalización de la misma al impulsarse un modelo que le impide crecer con calidad. A este respecto resulta obligado señalar que el gasto en recursos humanos adicionales –a diferencia de la contratación de personal externo– no computa como AOD, siendo por tanto una apuesta por la calidad de la gestión de la ayuda que, sin embargo, no ofrece réditos en términos cuantitativos y de visibilidad. Así pues, la falta de un sólido compromiso político con la cooperación al desarrollo y la ausencia de una concepción pública de dicha

política, lastran la apuesta por una mejora de sus estructuras y equipos de gestión en detrimento de su calidad.

En todo caso, como es sabido, la práctica de la cooperación al desarrollo discurre a través de lo que se ha denominado la cadena de la ayuda. Son numerosos los actores que concurren en la amplia industria de la ayuda, por lo que resulta preciso atender al valor añadido que aporta cada uno de estos actores a lo largo de dicha cadena. En este sentido, conviene valorar y ponderar adecuadamente el papel que a las empresas consultoras debe corresponder –en términos de ventajas comparativas– en el conjunto de las políticas de cooperación de las diversas administraciones públicas madrileñas.

En suma, la externalización de ciertos servicios de forma puntual puede resultar de utilidad para la mejora de la cooperación. No obstante, la cooperación madrileña debe abrir un proceso de reflexión en torno a esta cuestión, teniendo presente que el fin último debe ser fortalecer las capacidades técnicas y humanas de las diversas estructuras públicas de gestión de la ayuda. Es mediante dicho fortalecimiento como mejor pueden potenciarse los procesos de aprendizaje institucional, a la vez que se interiorizan las buenas prácticas en materia de AOD por parte de los responsables públicos. Y, todo ello, en aras de una mejora de la eficacia y calidad de la ayuda desplegada desde una concepción de la cooperación como política pública.

8. LA ACCIÓN HUMANITARIA EN LA COOPERACIÓN MADRILEÑA

8.1. Evolución de la ayuda humanitaria en la AOD madrileña

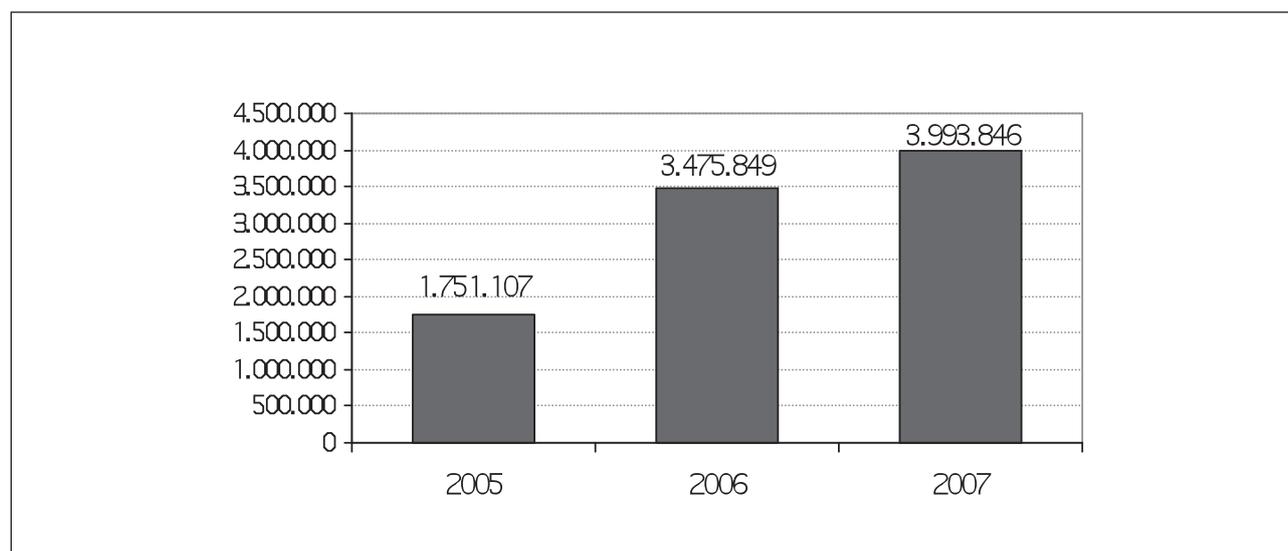
Los recursos destinados a ayuda humanitaria se han incrementado en más del doble durante el trienio 2005-2007. Si a esta partida se dedicaron 1,75 y 3,47 millones de euros en 2005 y 2006 respectivamente, el volumen de recursos dirigidos a ayuda de tipo humanitario casi alcanzó los 4 millones de euros en 2007 (gráfico 87).

Del mismo modo que ha aumentado el monto total dedicado a ayuda humanitaria en la cooperación madrileña, cabe decir también que durante

el periodo 2005-2007 se ha incrementado su peso relativo en el conjunto de la AOD madrileña. Así, en 2005 el 4,07% del total de recursos de la cooperación madrileña se destinó a ayuda humanitaria, mientras que en 2007 esta cifra se situaba ya en el 7,19%, lo que indica el peso creciente que este ámbito está adquiriendo en la AOD madrileña (gráfico 88).

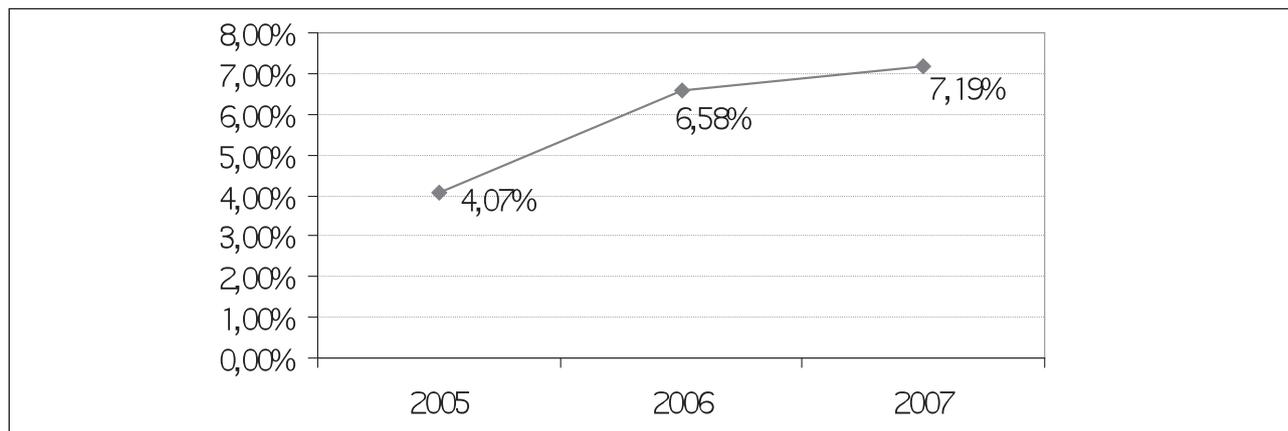
Atendiendo al trienio 2005-2007 en su conjunto, la cooperación madrileña destinó un 6,09% de sus recursos de AOD a acciones de tipo humanitario. No obstante, el peso que cada uno de los

Gráfico 87. Evolución de la Ayuda Humanitaria en la cooperación madrileña, 2005-2007 (en euros)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

Gráfico 88. Evolución del peso de la Ayuda Humanitaria en la cooperación madrileña, 2005-2007 (% AOD total)

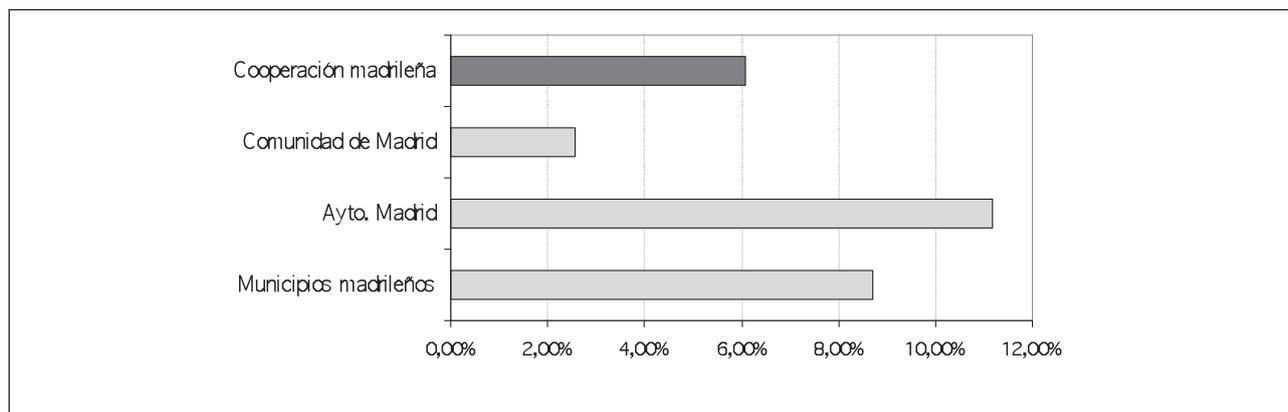


Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

actores de la cooperación madrileña otorgó a la ayuda humanitaria varía ostensiblemente (gráfico 89). El Ayuntamiento de Madrid es quien ha destinado un mayor porcentaje de su AOD –el 11,17%– a ayuda humanitaria durante el citado periodo. Tras él aparecen el resto de municipios

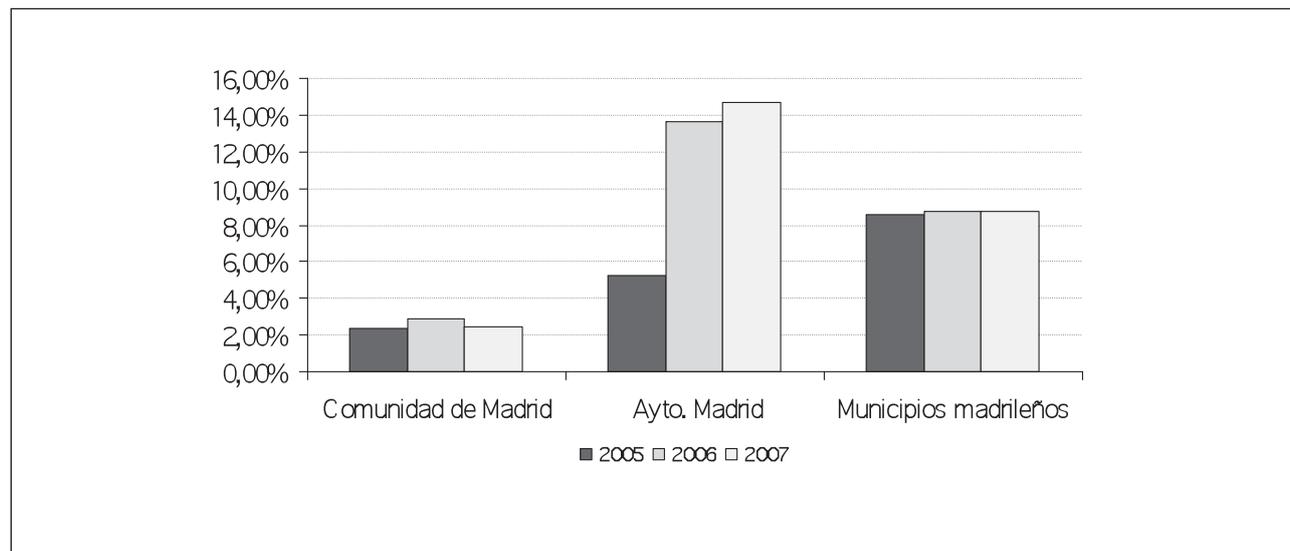
madrileños, que dedicaron a intervenciones de tipo humanitario el 8,70% de su AOD. Por último, la Comunidad de Madrid presenta unas cifras notablemente inferiores, dado que destinó el 2,58% de sus recursos totales de cooperación al desarrollo a esta partida⁴¹.

Gráfico 89. Peso de la Ayuda Humanitaria por actores de la cooperación madrileña, 2005-2007 (% AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

³⁹ Esta cifra no coincide con la ofrecida por el Seguimiento PACI 2007 para la Comunidad de Madrid, que es calculada sobre la AOD no distribuible, mientras en el presente estudio el cálculo se ha realizado sobre la AOD bilateral total con el fin de disponer de una mejor aproximación al peso de la acción humanitaria sobre el conjunto de la AOD.

Gráfico 90. Evolución del peso de la Ayuda Humanitaria por actores de la cooperación madrileña, 2005-2007 (% AOD total)


Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007)

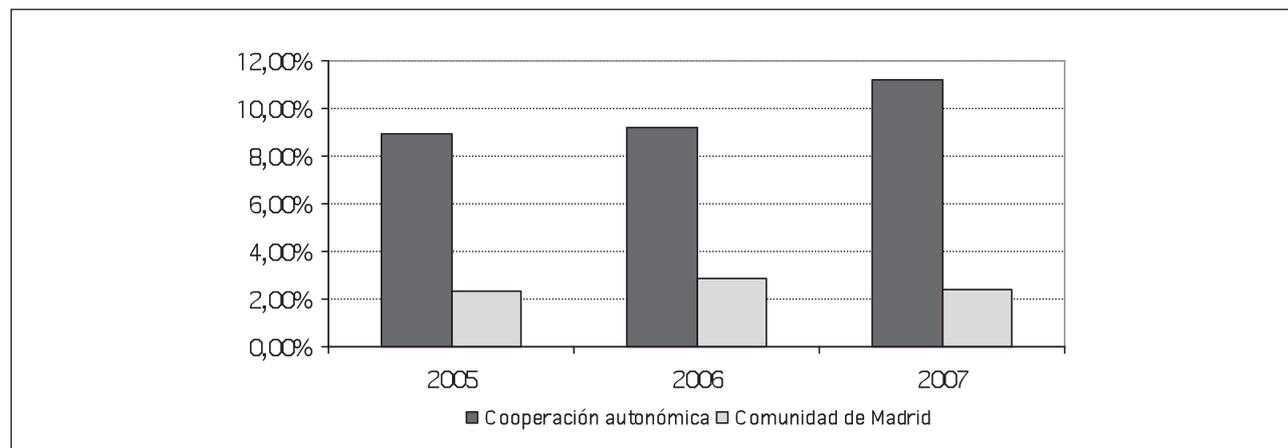
En cuanto a la evolución mostrada –también durante el periodo 2005-2007– por el peso de la ayuda humanitaria en cada uno de los actores de la cooperación madrileña, se aprecian algunas diferencias. Ya se señaló que el peso relativo de la ayuda humanitaria había crecido en su conjunto en el ámbito madrileño. Sin embargo, esta evolución al alza responde fundamentalmente a los patrones presentados por el Ayuntamiento de Madrid –que, entre 2005 y 2007, pasó de destinar el 5,21% al 14,66% de sus recursos de AOD a ayuda humanitaria–, mientras la Comunidad de Madrid –con cantidades entre el 2% y el 3%– y el resto de municipios madrileños –en la franja que va del 8% al 9%–, no han presentado cambios significativos en los porcentajes destinados a las acciones de tipo humanitario (gráfico 90).

Por otra parte, cabe señalar que el reducido peso que la cooperación de la Comunidad de Madrid otorga a la acción humanitaria no sólo es apreciable en comparación con el que destinan el

Ayuntamiento de Madrid y el resto de municipios madrileños, sino que también lo es si se pone en relación con el de la cooperación autonómica española (gráfico 91). Así, el conjunto de las Comunidades Autónomas ha venido destinando durante los últimos años porcentajes que van desde el 9% al 11%, mientras la Comunidad de Madrid, como ya se ha visto, apenas ha dirigido entre el 2% y el 3% de sus recursos de AOD a ayuda humanitaria.

En suma, la cooperación madrileña presenta una tendencia a aumentar sus fondos de ayuda humanitaria, tanto en términos absolutos como relativos. Dicho incremento se explica por el comportamiento mostrado por el Ayuntamiento de Madrid, actor que ha aumentado notablemente los recursos destinados a ayuda humanitaria, mientras que los municipios madrileños y, muy especialmente, la Comunidad de Madrid –con porcentajes ostensiblemente inferiores a los del conjunto de las Comunidades Autónomas– han destinado cifras menores y sin aumentos significativos.

Gráfico 91. Peso de la Ayuda Humanitaria en la Comunidad de Madrid y en la cooperación autonómica española, 2005-2007 (% AOD bilateral bruta)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007)

8.2. La gestión de la acción humanitaria en la cooperación madrileña

En su compromiso por contribuir a prevenir y paliar las catástrofes humanitarias, la cooperación madrileña ha tratado de ir conformando una estructura de gestión adaptada a las características particulares de la acción humanitaria. Además, tanto Comunidad como Ayuntamiento de Madrid, en sus respectivos Planes Generales 2009-2012, dedican una atención específica al ámbito de la acción humanitaria.

En lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, asumiendo las normas internacionales en materia de Derecho Internacional Humanitario, así como los consensos internacionales gestados en materia de ayuda humanitaria –tales como el código del Buen Donante Humanitario, el Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, o el Proyecto Esfera y su Carta Humanitaria–, su Plan General 2009-2012 alinea sus ejes de acción con lo establecido en la Estrategia Española de Acción Humanitaria. De esta forma, la Comunidad de Madrid trata de implementar su acción humanita-

ria en sintonía con las principales directrices nacionales e internacionales establecidas en esta materia.

Asimismo, con el fin de desplegar su acción humanitaria de la forma más eficaz, la Comunidad de Madrid se ha ido dotando de diversos instrumentos, a través de los cuales pretende, principalmente, reforzar la coordinación entre los diversos actores implicados en las distintas intervenciones de tipo humanitario. En primer lugar, cabe señalar que la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación (ARIC) de la Comunidad de Madrid firmó un protocolo de colaboración con la AECID en 2006 que, entre otros asuntos, incluye lo relativo a acción humanitaria. En este sentido, buscar una actuación más coordinada con el Comité de Ayuda Humanitaria de la AECID parece un objetivo inmediato. En segundo lugar, un importante instrumento del que dispone el gobierno autonómico para mejorar la gestión de su acción humanitaria es el Comité de Coordinación de la Acción Humanitaria de la Comunidad de Madrid, cuya función es la de coordinar las actuaciones desarrolladas en este ámbito entre el conjunto de la

Consejerías de la Comunidad de Madrid, así como con otros actores como el Ayuntamiento de Madrid, la FMM y la FONGDCAM. No obstante, hasta la fecha este mecanismo no parece estar cumpliendo las expectativas con las que se creó, adoleciendo de una importante inoperatividad e inadecuación a las funciones a él asignadas. En tercer lugar, cabe aludir a la posibilidad recogida en el Plan General 2009-2012 de establecer Convenios Marco de Acción Humanitaria –para un período de 2 años prorrogable hasta 4 años– con las entidades especializadas, lo que podría flexibilizar el marco de relación y posibilitar una respuesta más ágil y estratégica a las catástrofes humanitarias. Y, por último, en el ámbito más operativo, la Comunidad de Madrid se dotó en 2006 de un Equipo de Respuesta Inmediata ante Catástrofes (ERICAM), cuyo objetivo es mejorar “los costes, la planificación, la disposición y el tiempo del envío a cualquier lugar donde haya tenido lugar una catástrofe”. Para todo ello, y con las cautelas lógicas asociadas a la imprevisibilidad de los desastres humanitarios, la Comunidad de Madrid prevé destinar el 7% del presupuesto de cooperación a ayuda humanitaria.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid, en el marco presupuestario de su Plan General 2009-2012, eleva esa cifra al 11% de su AOD. Asimismo, y también asumiendo las directrices del Buen Donante Humanitario, el Ayuntamiento de Madrid prevé continuar promoviendo, además de la convocatoria de proyectos de acción humanitaria, la firma de convenios y programas marco con “socios estratégicos especializados” en este campo, así como tratará de buscar fórmulas de gestión a través organismos multilaterales que trabajen en este ámbito. En todo caso, y dado el importante peso que la ayuda humanitaria supone en el conjunto de la AOD del Ayuntamiento de Madrid, sería conveniente dotarla también del adecuado marco normativo, dado que hasta la

fecha se limita a un espacio reducido dentro de su Plan General 2009-2012.

8.3. El futuro de la acción humanitaria en la cooperación madrileña

La cooperación madrileña tiene que asumir el relevante papel que le corresponde en materia de atención a las víctimas de desastres de tipo humanitario. Su compromiso como actor del sistema de ayuda, la adecuada canalización de la solidaridad de la sociedad civil madrileña, y las competencias que atesora en ámbitos clave de la ayuda humanitaria, son algunas de las razones. Para ello, los actores que concurren en la cooperación madrileña deberán acometer un conjunto de retos presentes en el ámbito de la acción humanitaria.

En primer lugar, pese a que, por su propia naturaleza, los desastres humanitarios son difíciles de anticipar, los actores de la cooperación madrileña deben hacer un esfuerzo en mantener una financiación estable y previsible para atender este tipo de necesidades. Asimismo, esta financiación debe guiarse por marcos más estratégicos de acción, que permitan una respuesta más ágil y flexible a los actores de la acción humanitaria. En este sentido, los ya mencionados Convenios Marco —pendientes aún de ser puestos en marcha— contemplados en el Plan General 2009-2012 de la Comunidad de Madrid parecen ir en la buena dirección. No obstante, particularmente en lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, se ha visto que la acción humanitaria supone una parte muy reducida del presupuesto de cooperación al desarrollo, por lo que sería conveniente incrementar los fondos destinados a este ámbito.

En segundo lugar, resulta ineludible para la acción humanitaria madrileña incrementar los niveles de coordinación existentes entre el conjunto de actores trabajando en este campo. La

gran proliferación de actores acometiendo tareas de tipo humanitario no garantiza la mayor eficacia de las mismas, si no se ven acompañadas de la coordinación necesaria para aumentar la calidad y el carácter estratégico conjunto de las intervenciones desplegadas. Es preciso, pues, que los actores de la cooperación madrileña se coordinen entre sí, así como apostar por la coordinación con el resto de Comunidades Autónomas y, en especial, con la cooperación española. Para ello, entre otros aspectos, resulta una tarea ineludible mejorar la operatividad del Comité de Coordinación de la Acción Humanitaria de la Comunidad de Madrid, que, como ya se ha indicado, no está cumpliendo satisfactoriamente con las funciones que se le atribuyeron. Del mismo modo, la cooperación madrileña debe incrementar sus esfuerzos por coordinar sus acciones en el terreno con el resto de actores locales, nacionales e internacionales.

Por último, la cooperación madrileña debe realizar una reflexión en torno a los instrumentos y actores a los que recurrir en el despliegue de su acción humanitaria. En este sentido, se ha detectado un creciente papel de los servicios de emergencia de las administraciones públicas madrileñas o de los denominados “Nuevos Equipos de Rescate”. A modo de ejemplo, cabe destacar el

importante papel otorgado a Bomberos Unidos Sin Fronteras (BUSF) en la ayuda humanitaria desplegada por el Ayuntamiento de Madrid, que, como se señaló anteriormente, es la ONGD que mayores fondos recibe del Ayuntamiento. Son distintas las voces que reclaman que la incorporación de estos actores al escenario de la acción humanitaria se supedita a un cálculo previo de costes y beneficios –que no siempre es favorable y puede responder a la búsqueda de una cierta visibilidad–, así como a la adecuación de los instrumentos empleados – en ocasiones poco adaptados a la realidad y necesidades de los países en desarrollo–, con el fin de aumentar la calidad de las intervenciones.

Además, la cooperación madrileña, en un ámbito tan sensible como la acción humanitaria, debe consolidar líneas de trabajo con aquellas ONGD especializadas y que acrediten una sólida trayectoria de respeto y cumplimiento de los estándares internacionales en la materia. Junto a ello, el recurso a la cooperación multilateral, asignando fondos a organismos con presencia en el terreno y especializados en acción humanitaria, aunque pueda conllevar dificultades en términos de justificación, podría coadyuvar a aumentar la eficacia de la cooperación madrileña en la atención a las víctimas de desastres humanitarios.

9. EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO Y SENSIBILIZACIÓN EN LA COOPERACIÓN MADRILEÑA

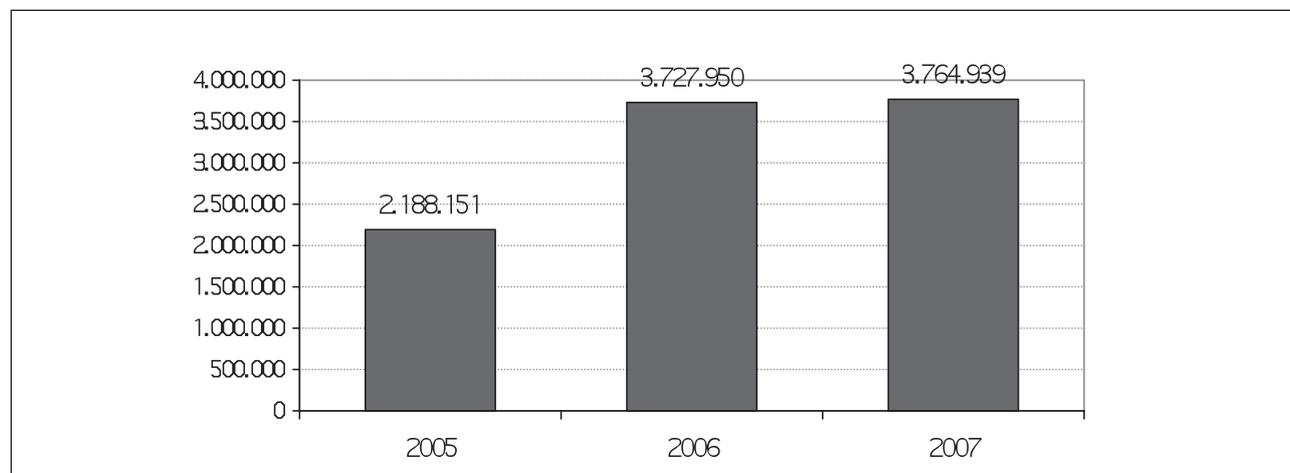
9.1. El peso de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización en la AOD madrileña

La cooperación madrileña destinó 3,76 millones de euros a acciones dirigidas al ámbito de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización en el año 2007. Esta cifra supone una consolidación del desembolso realizado en 2006 –3,72 millones de euros–, que significó un notable aumento en relación a los 2,18 millones de euros dirigidos en 2005 a este ámbito (gráfico 92). Así pues, durante el trienio 2005-2007, los fondos de la cooperación madrileña destinados a tareas de

Educación para el Desarrollo y Sensibilización se vieron incrementados en más de un 70%.

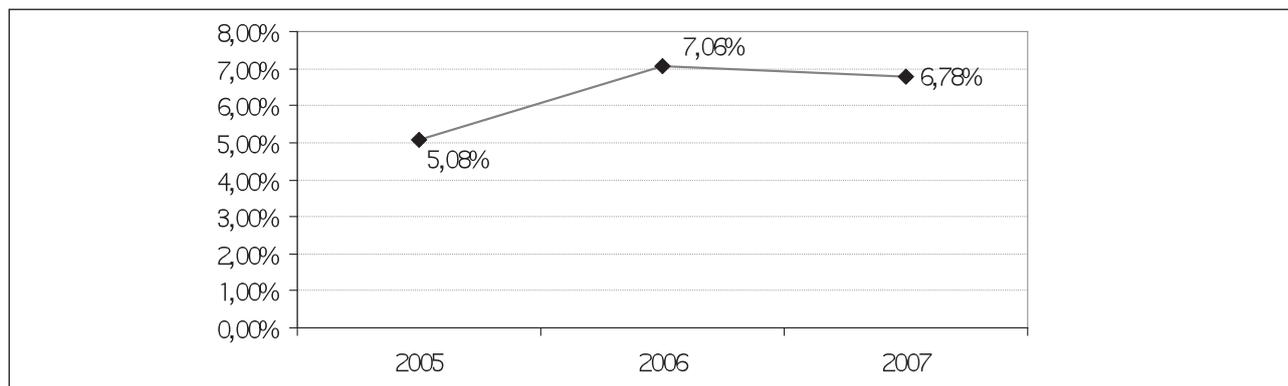
No obstante, si bien ha existido un importante aumento en términos absolutos del monto destinado a Educación para el Desarrollo y Sensibilización, el peso que este ámbito supone en el conjunto de la AOD madrileña no ha sufrido similar evolución. De esta manera, si en 2005 el 5,08% de los fondos de cooperación se dirigían a tareas relacionadas con la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización, aumentando esta cifra hasta el 7,06% en 2006, en 2007 su peso se vio de nuevo reducido, situándose en el 6,78% (gráfico 93). Dicho de otro modo, aunque la

Gráfico 92. Evolución de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización en la cooperación madrileña, 2005-2007 (en euros)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007).

Gráfico 93. Evolución del peso de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización en la cooperación madrileña, 2005-2007 (% AOD total)



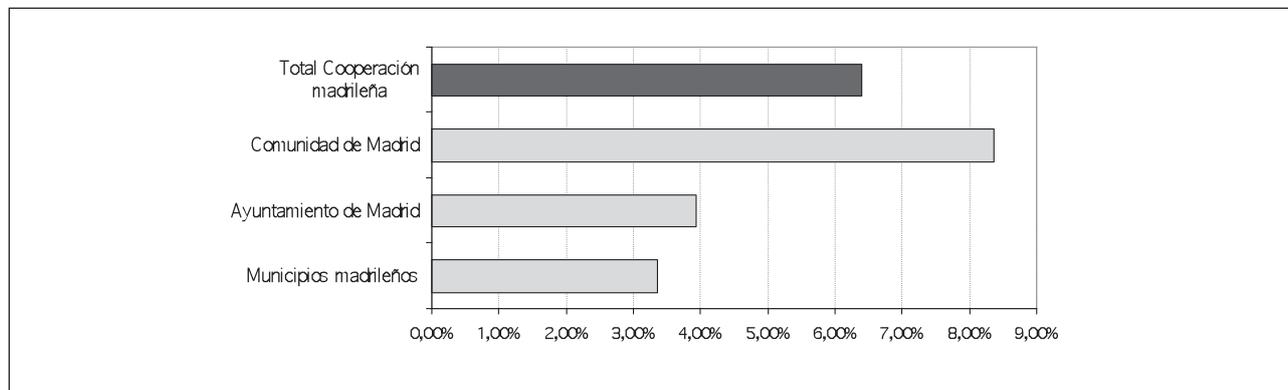
Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007).

cuantía desembolsada para proyectos de Educación para el Desarrollo y Sensibilización ha aumentado de forma notable durante el trienio 2005-2007, lo ha hecho en menor proporción que el incremento experimentado por el conjunto de la AOD madrileña.

Ello ha significado que, en el cómputo total de dicho trienio, la cooperación madrileña haya destinado el 6,39% de su AOD a actividades de Educación para el Desarrollo y Sensibilización. En cualquier caso, no todos los actores que con-

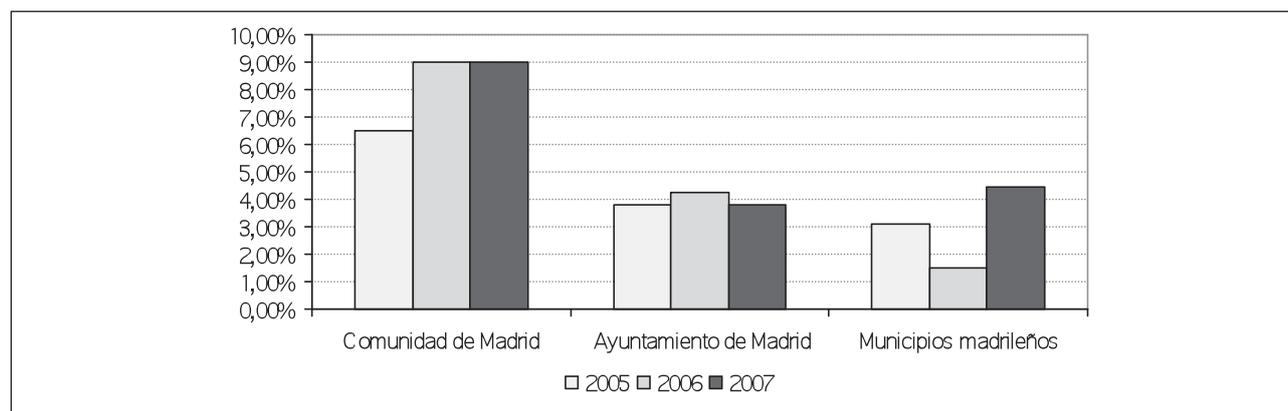
forman el grueso de la cooperación madrileña han realizado un esfuerzo similar en este campo (gráfico 94). Así, la Comunidad de Madrid fue quien mayor atención dedicó a la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización, dirigiendo a este ámbito el 8,37% de sus recursos de AOD durante el trienio 2005-2007. Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid (3,94%) y el resto de municipios madrileños (3,35%) dedicaron una atención ostensiblemente menor a dichas actividades.

Gráfico 94. Peso de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización por actores de la cooperación madrileña, 2005-2007 (% AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007).

Gráfico 95. Evolución del peso de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización por actores de la cooperación madrileña, 2005-2007 (% AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (2005-2007) y FEMP (2005-2007).

Asimismo, la evolución que el peso de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización ha experimentado en los distintos actores de la cooperación madrileña, ha sido disímil (gráfico 95). La Comunidad de Madrid destinaba en 2005 el 6,50% de sus recursos de AOD a Educación para el Desarrollo, aumentando esta cifra hasta el 8,99% en 2006 y manteniéndola en 2007 (9%). El Ayuntamiento de Madrid, en cambio, no ha experimentado un incremento relativo de los fondos destinados a Educación para el Desarrollo y Sensibilización. Si en 2005 destinaba el 3,78% de su cooperación a este ámbito, en 2007 su peso se situaba en el 3,80%, sin consolidar el ligero incremento que había experimentado en 2006 (4,26%), y, en todo caso, presentando un esfuerzo y atención poco acorde con la importancia de las acciones de Educación para el Desarrollo y Sensibilización. Por su parte, los municipios madrileños, que en 2005 destinaron el 3,08% de su AOD total a Educación para el Desarrollo y Sensibilización, redujeron considerablemente esta cifra en 2006 (1,52%), para experimentar un notable aumento en 2007 (4,47%). No obstante, por sus características singulares, los municipios madrileños —especialmente los de reducido pre-

supuesto— pudieran concentrar más recursos y desempeñar un papel más relevante en materia de Educación para el Desarrollo y Sensibilización.

9.2. Desafíos de la cooperación madrileña en torno a la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización

Una de las ventajas comparativas que presenta la cooperación descentralizada —en este caso, la cooperación madrileña— son las potencialidades que encierra en el ámbito de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización. La mayor cercanía y proximidad de las administraciones locales con sus respectivos ciudadanos son el pilar fundamental sobre el que descansan las capacidades de la cooperación descentralizada para propiciar un mejor contacto y permeabilidad de los asuntos relacionados con el desarrollo y la realidad de los países del sur en los ciudadanos del norte. Asimismo, las administraciones locales pueden servir como instrumento para canalizar las inquietudes de sus ciudadanos, a partir de una sociedad civil organizada que, a través de la incidencia y presión sobre los distintos niveles de

gobierno, participen en la conformación de un mundo más justo en aras de la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Por estas razones, la cooperación madrileña –en concreto, las distintas administraciones públicas que concurren en ella–, puede redoblar sus esfuerzos para asumir el papel central que les corresponde en la promoción de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización, así como dotar a este campo de un espacio y peso específicos dentro de la AOD. Con tal fin, pudiera ser pertinente el desarrollo de un adecuado marco de planificación, a través de la elaboración de documentos estratégicos de Educación para el Desarrollo y Sensibilización, que involucrase y orientase a los diversos actores de la cooperación madrileña en una dirección compartida. A continuación se abordan algunos de los rasgos más relevantes del estado de la Educación para el Desarrollo y Sensibilización en la cooperación madrileña.

En primer lugar, se observan carencias de comunicación y diálogo entre las diversas administraciones y las ONGD en el ámbito de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización. Por un lado, existe un cierto desajuste entre el enfoque y concepción de la Educación para el Desarrollo manejado por la mayoría de las ONGD que actúan en la cooperación madrileña –más ligado a la denominada “quinta generación” y al concepto de ciudadanía global– y el enfoque con el que trabajan las administraciones públicas madrileñas –ligado todavía a concepciones precedentes, más propias de la “segunda” o “tercera generación”, superadas en los años ochenta– en dicho campo⁴². Por otro lado, parece necesario mejorar los mecanismos de comunicación y diálogo existentes en

materia de Educación para el Desarrollo y Sensibilización, que permita una interlocución más fluida y eficaz entre las administraciones públicas madrileñas –fundamentalmente Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Madrid– con las ONGD que trabajan en este ámbito. En este sentido, también parece recomendable dedicar una mayor atención a la formación y capacitación de los equipos técnicos de las administraciones públicas madrileñas en esta materia.

Estos dos aspectos –el desajuste conceptual y la necesidad de mejorar los canales de comunicación– explicarían en buena medida que, incluso habiendo participado en su proceso de elaboración, las ONGD no se sientan reconocidas en el capítulo dedicado a *Educación para el Desarrollo y Sensibilización* en el recién aprobado Plan General de Cooperación de la Comunidad de Madrid para el período 2009-2012. Del mismo modo, ambos aspectos se encuentran en la base de que uno de los programas de Educación para el Desarrollo por los que más fuerte viene apostando la Comunidad de Madrid –el denominado *Madrid Rumbo al Sur*– sea objeto de abundantes críticas por parte de las ONGD madrileñas, al considerar que se encuentra muy alejado de la lógica que debe primar en las acciones de Educación para el Desarrollo y Sensibilización.

Todo ello apunta a la necesidad de que las ONGD sigan avanzando en su labor de incidencia hacia la actuación de las administraciones públicas madrileñas, así como requiere un sólido compromiso de éstas en aras de su continuo reciclaje y constante aprendizaje e incorporación de los nuevos enfoques en su trabajo en materia de Educación para el Desarrollo y Sensibilización.

⁴² Un completo análisis sobre las distintas generaciones de Educación para el Desarrollo puede consultarse en Mesa, M. (Dir.) (2000). “Antecedentes y contexto de la Educación para el Desarrollo” en *La Educación para el Desarrollo en la Comunidad de Madrid. Tendencias y estrategias para el siglo XXI: Informe a la Dirección General de Cooperación y Voluntariado de la Comunidad de Madrid*. Madrid.

En segundo lugar, existe una inadecuación del esquema de financiación sobre el que descansan las acciones de Educación para el Desarrollo y Sensibilización. Son todavía pocas las administraciones públicas madrileñas en las que este campo cuenta con una convocatoria propia y específica, estando generalmente incluida en las convocatorias de proyectos de cooperación al desarrollo. Este esquema ha contribuido a que la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización hayan ocupado en ocasiones un espacio residual de la AOD madrileña, así como a una inadecuación de los formularios correspondientes, que no se han visto adaptados a la lógica de este ámbito concreto. Además la publicación tardía que en ocasiones se produce en las resoluciones de subvenciones dificulta la planificación de actividades de Educación para el Desarrollo y Sensibilización acompañadas al calendario escolar.

Asimismo, en ocasiones este esquema ha provocado que los proyectos de Educación para el Desarrollo y Sensibilización hayan tenido que vincularse a los proyectos de cooperación financiados, viéndose forzados a trabajar en ámbitos geográficos y sectoriales que pudieran no ser del mayor interés desde la lógica de Educación para el Desarrollo y la Sensibilización. Y, en la misma línea, el esquema de financiación existente ha empujado a un papel secundario y alejado de su verdadera naturaleza y relevancia a la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización, al relegar en ocasiones a ésta a tareas de difusión y conocimiento de los proyectos de cooperación realizados. Por último, cabe señalar que las ONGD que trabajan en este campo son partidarias de ampliar el espacio geográfico de las tareas de la Educación para el Desarrollo, abriendo la posibilidad de acometer actividades fuera del territorio nacional y trasladar algunas de ellas directamente al terreno, mientras las administraciones públicas madrileñas de momento no contemplan esta posibilidad.

La pérdida de visibilidad que este tipo de acciones trasladadas al terreno podría suponer para la administración donante pudiera ser una de las razones de su rechazo.

Así pues, estas cuestiones denotan la necesidad de configurar un nuevo modelo de financiación para la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización, basado en la generalización de convocatorias de subvenciones específicas y adecuadas a su lógica particular, que contribuya, de este modo, a fortalecer el espacio propio que debe corresponder a este ámbito dentro de la cooperación madrileña.

En tercer lugar, se ha corroborado la inexistencia de una herramienta apta y adecuada para medir y evaluar las actividades de Educación para el Desarrollo y Sensibilización. Por sus características particulares, este campo no cabe ser evaluado desde la misma óptica que los proyectos de cooperación, a través del denominado enfoque del Marco Lógico. Las acciones de Educación para el Desarrollo y Sensibilización, por su propia naturaleza, atañen a un proceso complejo, multidimensional e interactivo, cuyo impacto no puede ser captado a través de los instrumentos excesivamente encorsetados de los que actualmente se dispone. Se requiere, pues, de una herramienta capaz de aprehender la lógica de estos procesos, que permita tanto evaluar en el medio y largo plazo los resultados de las acciones desarrolladas, como contribuir a un constante aprendizaje y mejora del impacto y eficacia de las acciones a desarrollar.

En esta complicada tarea –la de construir una herramienta verdaderamente adaptada a la compleja lógica de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización– las ONGD deben asumir un papel central, proactivo y propositivo, que permita trasladar sus propuestas a las administraciones públicas madrileñas que, a su vez, deben mostrar una actitud abierta y receptiva a los cambios necesarios.

Por último, la proliferación y concurrencia de numerosos actores –tanto de administraciones públicas como de ONGD y otros actores sociales– que desempeñan tareas de Educación para el Desarrollo y Sensibilización, junto con la inexistencia de los adecuados mecanismos de coordinación, llevan asociados riesgos respecto al impacto de la cooperación madrileña en este ámbito. Deben aumentarse, por tanto, los niveles de coordinación con la que operan los diversos actores de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización de la cooperación madrileña. Por un lado, es conveniente que las distintas administraciones públicas que llevan a cabo acciones de Educación para el Desarrollo y Sensibilización traten de fortalecer su coordinación y diálogo, incidiendo de forma positiva en el impacto de las acciones implementadas. Además, de esta forma, se contribuiría a generar un entorno más adecuado para el trabajo de las propias ONGD. En este sentido, la constitución de fondos municipales a través de los que financiar de forma conjunta proyectos de Educación para el Desarrollo y Sensibilización pudiera ser una buena iniciativa.

Por otro lado, se precisa también una mejor coordinación, diálogo e intercambio de información entre las propias ONGD que trabajan en este campo, con el fin de explorar las complementariedades y sinergias que pudieran derivarse del

trabajo compartido. Para ello, la creación algún canal de información *ad hoc*, a través del que las ONGD pudieran compartir dicha información y diseñar acciones conjuntas de Educación para el Desarrollo y Sensibilización pudiera ser de gran interés. Asimismo, las administraciones pueden jugar un papel clave en impulsar la coordinación de las ONGD en este campo introduciendo incentivos en sus esquemas de financiación que valoren positivamente las iniciativas de trabajo en red presentadas por las ONGD.

En definitiva, la cooperación madrileña debe conceder mayor atención a la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización. No sólo en términos cuantitativos –aumentando su peso en el conjunto de la AOD madrileña– sino, de forma especial, en términos cualitativos. A través de una comunicación y diálogo más fluido entre las administraciones públicas madrileñas y las ONGD, se debe tratar de configurar un espacio propio y singular para la Educación para el Desarrollo y la sensibilización, caracterizado por la existencia de convocatorias específicas de financiación, la adecuación de las herramientas de evaluación y medición aplicadas, su adaptación a la lógica de proceso que estas intervenciones conllevan, y unas mayores dosis de coordinación entre los diversos agentes.

10. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DEBATES EN LA COOPERACIÓN MADRILEÑA

Desde sus orígenes en los años ochenta, la cooperación madrileña, impulsada por la movilización de su sociedad civil, ha tratado de contribuir a la lucha contra la pobreza y el desarrollo de los países del sur. No obstante, a lo largo de estos años se han producido importantes cambios, tanto dentro del sistema madrileño de cooperación –con la emergencia de numerosos actores, cambios de concepción de las políticas o el desarrollo de los marcos normativos y de planificación–, como en el sistema internacional en el que aquél se inserta. Estos procesos han generado nuevos desafíos para la eficacia de la cooperación madrileña, reflejándose en un conjunto de tendencias y debates, más o menos presentes, que conviene afrontar. A recoger los más relevantes se dedica el presente capítulo.

10.1. El esquema de financiación: hacia una mayor eficacia de la AOD madrileña

Se han señalado en diversas partes del estudio las dificultades que el sistema de cooperación madrileño, sustentado en un esquema de financiación excesivamente fragmentado, encuentra para dotar de mayor eficacia a sus políticas de AOD. Sin ser, en ningún caso, un fenómeno exclusivo de la cooperación madrileña, corresponde a los actores que la componen afrontar tal desafío.

El esquema de financiación sobre el que descansa la cooperación madrileña, fundamentalmente

desplegado a través de las convocatorias de subvenciones de proyectos a ONGD, reproduce una lógica de corto plazo, consistente en la implementación de intervenciones de escasa duración y cuantía, exenta de un adecuado carácter estratégico, que perjudica el impacto agregado de la AOD madrileña, y aleja a ésta de la agenda de la calidad de la ayuda. Este modelo impulsado por la Administración da por resultado una ayuda muy dispersa y de poca capacidad transformadora en los países socios. Junto a ello, la inexistencia de los adecuados mecanismos de coordinación, con el derroche de complementariedades y sinergias asociado, redundando en la misma dirección, dando lugar a un modelo excesivamente atomizado y carente de una lógica estratégica colectiva que permita contribuir del modo más eficaz posible a los procesos de desarrollo de los países socios.

Asimismo, como se argumentó en el capítulo 5, este esquema de financiación conlleva una serie de constricciones a la hora de dar adecuado cumplimiento a los principios de apropiación, alineamiento y armonización que la Declaración de París plantea, pese a estar asumida en los documentos estratégicos de los principales actores de la cooperación madrileña. En este sentido, la lógica vertical que sigue operando en la denominada cadena de la ayuda por la que discurre el modelo de financiación existente, se erige en un importante obstáculo para la mejora de la eficacia de la cooperación madrileña.

Del mismo modo, como se señaló más arriba, surgen problemas asociados a la planificación

estratégica de la AOD madrileña. Si bien se está avanzando en los ejercicios de planificación realizados por parte de las principales administraciones públicas madrileñas —ejercicios en los que las ONGD participen activamente—, resulta complicado dar cumplimiento a lo establecido en dichos planes a través de un modelo cuya financiación acaba orientándose en función de la demanda inducida por las ONGD. Compaginar, pues, los necesarios planteamientos estratégicos recogidos en la planificación de las administraciones públicas madrileñas, con el esquema de financiación impulsado por estas mismas administraciones y basado en convocatorias de subvenciones a proyectos, resulta una tarea difícilmente exitosa.

Sin embargo, varias son las razones que explican el sostenimiento de tal esquema. En primer lugar, existe una cierta inercia que, vinculada a razones de tipo histórico y al propio origen de la cooperación al desarrollo madrileña, ha podido conducir a un continuismo del modelo. En segundo lugar, hay una decidida apuesta por parte de las administraciones públicas madrileñas por incorporar a la sociedad civil en las políticas de cooperación. No obstante, aunque las ONGD deben jugar un papel ineludible en la articulación de políticas de cooperación más democráticas y eficaces, éste no debe concebirse de forma reduccionista y verse asimilado a la canalización de recursos a través de las convocatorias de subvenciones de proyectos. Es el modelo de financiación impulsado por la Administración —atomizado, disperso y desprovisto de carácter estratégico—, y no el recurso a las ONGD *per se*, el que limita la eficacia de la cooperación madrileña. Y, en tercer lugar, no pueden obviarse las consideraciones de tipo político a la hora de explicar la existencia de un modelo caracterizado por la enorme dispersión de la ayuda entre numerosas ONGD. En este sentido, cabe señalar que las administraciones públicas

madrileñas no ignoran los beneficios políticos que del mantenimiento de unas buenas relaciones con su sociedad civil —a través de una financiación muy repartida o, como se ha denominado coloquialmente, el “café para todos”— pueden extraerse.

Se trataría, en este último caso, de un cálculo político más orientado a contentar socialmente a las ONGD que a velar por el que debe ser el fin último de la política de cooperación, esto es, la promoción del desarrollo en los países socios, lo que explicaría en buena medida el mantenimiento de un esquema de financiación por parte de las administraciones públicas madrileñas que, por todas las razones ya expuestas, va en detrimento de la eficacia de las políticas de ayuda desplegadas.

De cualquier modo, en el mantenimiento de tal esquema no todas las responsabilidades han de recaer en las administraciones públicas madrileñas, sino que las ONGD, en cuanto actores centrales de dicho esquema, deben asumir el papel que le corresponde, tratando de incidir en la configuración de un modelo más eficaz para la cooperación madrileña. Es bien sabido que dentro de las propias ONGD no hay consenso al respecto, coexistiendo visiones muy distintas, que abarcan desde aquellas partidarias de una gran fragmentación de la ayuda, hasta aquellas otras partidarias de una revisión del modelo encaminada a una mayor concentración, aunque ello suponga menores oportunidades de financiación.

En suma, el esquema de financiación sobre el que descansa el sistema de cooperación madrileño carece de la lógica colectiva adecuada para incrementar el impacto agregado de la AOD madrileña. Es preciso, por tanto, buscar fórmulas para que, a partir de la implicación y participación activa de la sociedad civil madrileña, se pueda configurar un modelo de cooperación en sintonía con la Agenda

de París, reduciendo la enorme fragmentación existente e incorporando las nuevas modalidades de cooperación al desarrollo asociadas a la mejora de la calidad de la ayuda. En este sentido, sería conveniente abrir un proceso de reflexión tanto por parte de las administraciones públicas madrileñas, revisando los esquemas de financiación sobre los que sustentan sus políticas de ayuda, como por parte de las ONGD, con el fin de contribuir a la articulación de este nuevo modelo de cooperación e identificar el ineludible papel que en el mismo les debe corresponder.

10.2. La vinculación entre migraciones y cooperación al desarrollo: riesgos para la cooperación madrileña

Existe una tendencia clara en el seno de la cooperación madrileña –y no sólo en ella– a vincular las políticas de cooperación al desarrollo con el fenómeno migratorio. Sin ser un rasgo compartido por el conjunto de los actores de la cooperación madrileña, por cuanto existen posicionamientos favorables y contrarios a dicha tendencia, a la vez que muchos de ellos demandan mayor claridad en los conceptos utilizados, 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. No sólo se aprecia en su estructura institucional –donde comparten Consejería–, sino también en sus planes estratégicos y en los posicionamientos fijados en los debates celebrados en el seno de la Comisión de Inmigración y Cooperación de la Asamblea de Madrid. La vinculación entre la gestión de las migraciones y la política de cooperación al desarrollo es, por tanto, una apuesta clara, decidida y deliberada de los responsables políticos de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, los municipios madrileños reflejan posicionamientos muy diversos, y en general todavía poco elaborados, respecto a esta cuestión. Cabe señalar que el Ayuntamiento de Madrid sí manifiesta también una voluntad clara de conectar ambas agendas, al igual que existen otros municipios madrileños –como Leganés o Alcorcón– que están incorporando de forma deliberada esta línea de trabajo en sus políticas de cooperación. No obstante, como se indicaba, existen otros ayuntamientos madrileños que, o bien no tienen un posicionamiento aún formado y definido en la materia, o se manifiestan contrarios a dicha tendencia, apostando por una separación clara de ambas políticas.

Desde las posiciones partidarias a dicha vinculación, y en lo que respecta fundamentalmente 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 se establece en sus documentos y 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 de inmigrantes presentes en Madrid realizan al respecto. Este último argumento alcanza una especial relevancia en el discurso de la Dirección de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid. 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– recogidos en el Plan General de Cooperación de la Comunidad de Madrid 2009-2012. Países que, si bien tienen poblaciones de fuerte y creciente presencia en la sociedad madrileña, no pueden considerarse potenciales receptores de AOD —más allá de la pertinencia de tal medi-

da— por cuanto su contabilización no se adaptaría a la normativa del CAD de la OCDE⁴³.

Hay razones que explican la tendencia a relacionar las políticas de ayuda al desarrollo con el fenómeno de las migraciones, como son su relación con las necesidades insatisfechas y con la escasez de oportunidades que sufren muchos habitantes de los países en desarrollo, o, muy especialmente, con la agudización de las desigualdades internacionales. De ahí el interés que pueden suscitar líneas de trabajo como el codesarrollo o lo relativo al papel de las remesas, en cuanto una de las principales fuentes de financiación externa de los países en desarrollo. Asimismo, también parece razonable que corresponda a las administraciones públicas madrileñas la responsabilidad de responder a las demandas realizadas por los colectivos de inmigrantes que habitan en su territorio y que forman parte de su tejido social.

Ahora bien, el hecho de reconocer la relación entre migraciones y desarrollo, no implica la pertinencia de vincular estrechamente la agenda de la inmigración con la política de cooperación al desarrollo desplegada. En primer lugar, es conveniente atender a las demandas de los colectivos de inmigrantes presentes en la Comunidad de Madrid, pero no está claro si la respuesta debe darse desde la política de cooperación al desarrollo —cuyas prioridades deben fijarse en términos de necesidades de desarrollo del país socio y no de su nivel de emisión de emigrantes a la Comunidad de Madrid o a un municipio determinado— o, como parece más pertinente, desde otras políticas más vinculadas a los servicios sociales. Aunque desde determinadas posiciones

se pone en relación pobreza e inmigración para justificar la vinculación de las políticas de ayuda e inmigración, cabe hacer dos apreciaciones al respecto. Por un lado, no siempre existe tal coincidencia, ya que los sectores de población más pobre no disponen siquiera del recurso a la emigración, por lo que identificar a la población más necesitada a partir de su acto de emigración no es necesariamente correcto. Por otro lado, incluso aunque tal coincidencia existiese, eso podría justificar la orientación de la ayuda a los países emisores de emigración en general, pero no explícitamente a aquellos países de los que el donante recibe emigrantes, lo que denotaría la canalización de otros intereses.

En segundo lugar, hay que tener presente que la política de inmigración tiene un peso político superior al que se otorga a la cooperación al desarrollo, lo que acarrea 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. En realidad, en determinadas ocasiones son más los intereses propios del donante que los del país socio los que pueden estar siendo promovidos a través de estas políticas de cooperación vinculadas a la gestión de las migraciones. Esta supeditación es visible desde el momento en que se privilegian en las políticas de ayuda a aquellos países de los que proceden los inmigrantes de la Comunidad de Madrid. ¿Cómo justificar si no, desde la óptica de la lucha contra la pobreza y los ODM, que se priorice a países por el hecho de emitir emigrantes a la Comunidad de Madrid en lugar de por sus necesidades de desarrollo?

⁴³ Aunque el CAD de la OCDE no limite la cooperación a ellos, según la normativa de este organismo sólo son susceptibles de contabilizarse como AOD aquellos flujos que, entre otros requisitos, se dirijan a países que figuren en la Parte I de la lista del CAD, en la que no constan Rumanía y Bulgaria. Así pues, con los países que no aparecen en esta lista pueden mantenerse relaciones de cooperación pero que, de acuerdo a dicha normativa, no podrán computarse como flujos de AOD.

Así pues, la tendencia existente de vincular las políticas de cooperación al desarrollo e inmigración, en un contexto político que otorga un peso específico mucho mayor a la segunda que a la primera, puede desembocar en una supeditación de la agenda de cooperación a la de inmigración. De este modo, emerge el riesgo de que, en lugar de centrarse en las necesidades de desarrollo de los países socios, se trate de canalizar a través de las políticas de cooperación una serie de intereses propios del donante, en este caso en relación con la gestión del fenómeno migratorio, en los que pueden subyacer cálculos políticos y electorales. Todo ello puede someter a la política de cooperación a una pérdida de autonomía, así como a una potencial instrumentalización política, que la alejaría de su naturaleza y cometido, que no debe ser otro que la promoción del desarrollo en los países socios, amenazando su propia legitimidad.

10.3. De lo técnico a lo político: diferentes visiones, distintos resultados

Ya se ha señalado a lo largo del estudio la importancia que en la agenda internacional de cooperación ha adquirido el concepto de la calidad de la ayuda. Frente a visiones más reduccionistas del pasado, fundamentalmente centradas en la dimensión cuantitativa de la AOD, y sin perder de vista a ésta, se ha venido asumiendo la necesidad de articular políticas de desarrollo que, para ser verdaderamente eficaces, deben velar por la calidad con la que las mismas se implementan. En este sentido, han cobrado importancia aspectos como la apropiación, el alineamiento o la armonización entre los donantes, con el fin de mejorar el impacto de la AOD.

Aunque la incorporación efectiva –e incluso, en algunos casos, el propio conocimiento y manejo– de los principios de la Agenda de París está muy lejos de ser una realidad, sí se detecta una clara

preocupación por parte de los técnicos de cooperación de las administraciones públicas madrileñas por otorgar un papel más relevante a la calidad de la ayuda. El énfasis 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, denotan el creciente impacto que la agenda de la calidad de la ayuda está ocasionando entre los técnicos de la cooperación madrileña.

Sin embargo, el conocimiento acumulado que en el ámbito técnico se está atesorando en dirección a la implementación de políticas de cooperación más eficaces y sensibles a la calidad, parece diluirse al dar el paso al ámbito político, en el que habitualmente se generan visiones más instrumentales de la cooperación internacional para el desarrollo. Si en el espacio técnico se valora muy positivamente la mejora de la coordinación con el fin de aprovechar las sinergias y complementariedades existentes, evitar solapamientos y reducir los costes de gestión para los países socios, tal visión no se acompaña de un decidido impulso político a favor de la coordinación y la concertación de políticas con otros actores. Del mismo modo, si en el ámbito técnico parece conveniente dirigirse hacia una mayor concentración de los recursos de AOD con el fin de reducir la fragmentación e incrementar su impacto, en el ámbito político existe apuesta por una diversificación de la ayuda en un amplio número de actores y destinatarios, lo que puede generar problemas de eficacia asociados a la elevada dispersión.

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, prevaleciendo la segunda. La visión técnica, paulatinamente impregnada de conceptos vin-

culados a la agenda de la calidad de la ayuda, parece verse constreñida por una visión política que, además de tener un conocimiento más liviano de estas cuestiones (cuadro 11), a las que presta una atención menor, permanece aún estrechamente ligada a los aspectos cuantitativos de la ayuda, que le otorgan una mayor visibilidad e impacto mediático. Asimismo, la canalización de determinados

intereses políticos a través de la agenda de cooperación –habiéndose aludido ya a alguno de ellos, como el mantenimiento del esquema de financiación existente, la vinculación entre migraciones y desarrollo o la búsqueda de visibilidad a través de la diversificación de sus acciones– provocan también una cierta constricción política de lo que sería pertinente desde el punto de vista técnico.

Cuadro 11. La cooperación al desarrollo en la Asamblea de Madrid

Tratados con anterioridad en la *Comisión de Inmigración*, desde julio de 2007 los asuntos relativos a cooperación al desarrollo que competen a la Asamblea de Madrid son abordados en la *Comisión de Inmigración y Cooperación* que se constituyó a tal fin. Esta ampliación de la nomenclatura de la Comisión, dando cabida al ámbito de la cooperación, cabe ser interpretado como una positiva declaración de intenciones en cuanto al papel concedido a la cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid. No obstante, varias observaciones pueden hacerse respecto al papel desempeñado hasta la fecha por esta Comisión.

En primer lugar, cabe señalar que los debates desarrollados en el seno de la *Comisión de Inmigración y Cooperación* de la Asamblea de Madrid siguen mayoritariamente centrados en aspectos relativos a la inmigración, quedando la cooperación relegada a un plano secundario. El mayor peso político que se otorga a la agenda de la inmigración, y al que ya se aludió con anterioridad, se manifiesta con claridad en el seno de esta Comisión, donde el espacio dedicado a la cooperación al desarrollo es notablemente inferior.

En segundo lugar, es preciso elevar el nivel del debate en materia de cooperación al desarrollo por parte de los grupos parlamentarios que componen la *Comisión de Inmigración y Cooperación*. Por una parte, especialmente los grupos de la oposición, centran excesivamente sus críticas en el aspecto cuantitativo de la cooperación, lo que, sin ser desdeñable, no debe ser óbice para poner sobre la mesa otras cuestiones de índole cualitativa que afectan de lleno a la eficacia de la política de cooperación, algunas de las cuales se han venido recogiendo a lo largo del presente estudio. Por otra parte, resultan poco serias algunas de las argumentaciones desarrolladas y recogidas en el Diario de Sesiones de dicha Comisión. Sirva como ejemplo el hecho de que el representante del grupo mayoritario en la Comisión, ante las acusaciones de electoralismo por parte de los grupos de oposición a la hora de incorporar a Rumanía y Bulgaria entre los países prioritarios, se defiende aludiendo a los fondos de cooperación supuestamente empleados por el gobierno español para financiar la Cúpula de Barceló o por el Ayuntamiento de Toledo para sufragar el concierto de una conocida artista, sin abordar la cuestión planteada⁴³.

En resumen, parece necesario incrementar y fortalecer el espacio propio de la cooperación al desarrollo en el seno de la Asamblea de Madrid, así como, fundamentalmente, elevar el nivel de los debates que en ella se produzcan, incorporando los temas clave que verdaderamente contribuyan a activar un continuo y compartido proceso de aprendizaje y mejora de la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid.

Fuente: elaboración propia

⁴³ Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, Comisión de Cooperación e Inmigración, número 396, VIII Legislatura, 9 de febrero de 2009, pp. 1103-1104.

Todo ello parece denotar la existencia de una cierta brecha entre las esferas técnica y política de la cooperación madrileña. En este sentido, es el ámbito político —aquél en el que en última instancia se establecen los lineamientos y se toman las decisiones—, el que afronta mayores retos y al que corresponde la responsabilidad de reparar esta brecha, adaptando su visión de la política de cooperación a las directrices emanadas de la agenda de la calidad de la ayuda, y que están siendo asimilados por el ámbito técnico de la cooperación madrileña.

En definitiva, la cooperación al desarrollo no posee aún el peso político que cabría desear, siendo éste muy marginal y, en ocasiones, acudiendo-

se a ella para canalizar otros intereses distintos a los que le debería corresponder, aconteciendo una cierta instrumentalización política con la consiguiente pérdida de eficacia. Subyace en este sentido la ausencia de una concepción de la cooperación al desarrollo como una política pública en sentido amplio, que goce de un mayor peso específico y de una agenda propia, que trascienda los ciclos y signos políticos, y que se caracterice por un sólido compromiso tanto cuantitativo como cualitativo. Es a este horizonte al que debiera encaminarse la cooperación madrileña para contribuir del modo más eficaz posible a la erradicación de la pobreza y a la promoción del desarrollo en los países socios.

PARTE V:

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de las páginas anteriores se ha analizado el estado de la cooperación madrileña atendiendo a la evolución y comportamiento de los datos, al análisis del marco institucional y normativo y al discurso de los principales actores implicados. A continuación se recogen de manera más sintética algunas de las principales reflexiones plasmadas en el estudio.

Dimensión cuantitativa de la AOD madrileña

- La AOD madrileña ha crecido de forma notable en términos absolutos en los últimos años, pasando de los 22,7 millones de euros de 2001 a los 55,5 millones de euros destinados en 2007. No obstante, en términos relativos no se ha experimentado tal incremento, al situarse en el 0,22% de su presupuesto consolidado, lo que hace necesario un mayor esfuerzo de las administraciones públicas madrileñas en materia de AOD.
- La Comunidad de Madrid ha experimentado un importante incremento en los últimos años en su cifra total de AOD, ocupando el cuarto lugar entre los donantes autonómicos españoles en 2007 al destinar 30,9 millones de euros. Sin embargo, al poner en relación esta cifra con el presupuesto manejado, se sitúa en el 0,17% para dicho año, lo que le hace descender hasta el puesto decimotercero entre las Comunidades Autónomas y cuestiona seriamente el esfuerzo en términos relativos de la Comunidad de Madrid en materia de AOD.
- El Ayuntamiento de Madrid apenas ha evolucionado en los últimos años en el monto total destinado a AOD, que situó en los 18,4 millones de euros en 2007. En términos relativos, ha sufrido una evolución claramente descendente que le ha llevado de destinar el 0,6% de su presupuesto consolidado en 2002, a dedicar el 0,38% en 2007.
- Aunque existen importantes restricciones metodológicas al respecto, el resto de municipios madrileños —en términos agregados— parecen haber incrementado notablemente su cifra de AOD en el trienio 2005-2007, situándose en los 6,1 millones de euros en este último año. Los principales donantes municipales en términos absolutos en 2007 fueron Alcobendas, Alcorcón y Getafe. En términos relativos, la AOD de los municipios madrileños también ha experimentado una evolución positiva, aunque todavía se sitúa en el 0,30% de su presupuesto consolidado. Los ayuntamientos madrileños que mayor esfuerzo hicieron en relación con su presupuesto fueron Tres Cantos —el único en alcanzar el 0,7% de sus ingresos totales—, Majadahonda y Alcobendas. No obstante, trascendiendo lo meramente cuantitativo, el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes se erige en la principal referencia en materia de coopera-

ción al desarrollo entre los municipios madrileños.

Distribución geográfica y sectorial de la AOD madrileña

- Existe una clara preferencia por América Latina en la distribución de la AOD madrileña, región a la que se destinó casi el 70% de los recursos durante el periodo 2005-2007, lo que se explica en buena medida por el enfoque inducido por la demanda de ONGD que caracteriza a la cooperación madrileña.
- Esta preferencia por América Latina supone que el 65% de la AOD madrileña durante dicho trienio se haya dirigido a Países de Renta Media-Baja (PRM-B), grupo al que pertenecen la práctica totalidad de los países de dicha región.
- Los siete primeros países receptores de la AOD madrileña son países latinoamericanos. Los principales países receptores son Perú, Colombia y Ecuador. Estos tres países junto con Nicaragua y Bolivia fueron receptores de más del 50% de los recursos de la cooperación madrileña en 2007.
- Casi el 65% de la AOD madrileña se dirige al sector de Infraestructuras y Servicios Sociales Básicos. Dentro de este ámbito, la Educación es el sector que más atención recibe por parte de la cooperación madrileña, a la que destina el 26% de sus recursos de AOD.

La agenda internacional y la AOD madrileña (I): los ODM

- Los actores de la cooperación madrileña, a través de sus planes estratégicos, han asumido la agenda de los ODM entre los objetivos de sus políticas de desarrollo. Más de un 28% de la AOD madrileña se dirigió a Servicios Sociales

Básicos (SSB) durante el trienio 2005-2007, cumpliendo holgadamente con lo establecido en el denominado Compromiso 20/20 de Copenhague. Sin embargo, tan sólo un 12% de la AOD madrileña fue destinada a los PMA durante los años 2005-2007, teniendo todavía un peso menor en la cooperación madrileña.

- La escasa atención mostrada por la cooperación madrileña hacia los PMA, se explica en buena medida por el elevado peso que tienen los PRM-B, como consecuencia de la preferencia mostrada hacia América Latina y de la existencia de un enfoque inducido por la demanda de las ONGD, que han establecido con esta región sus principales vínculos.
- La cooperación madrileña debe buscar un equilibrio entre la respuesta a la Agenda de los ODM, que podría llevar a otorgar una mayor atención a los PMA y a los SSB, y la búsqueda de su especificidad y valor añadido en sintonía con la agenda de la eficacia de la ayuda. Esto podría justificar una mayor presencia en América Latina y en ámbitos de trabajo donde se atesoran ventajas comparativas, como el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales o el apoyo a los procesos de descentralización, desde los que también se puede contribuir a los ODM.
- La tendencia a vincular las agendas de cooperación al desarrollo y de inmigración eleva el riesgo de alejarse de los ODM, al establecer las prioridades de los donantes a partir de lógicas distintas a las necesidades de desarrollo de los países socios.

La agenda internacional y la AOD madrileña (II): la Declaración de París

- Los actores de la cooperación madrileña han asumido como propios los principios y directrices emanados de la Declaración de París

para incrementar la eficacia de la ayuda. Esta incorporación, no obstante, se produce tanto en los documentos de planificación como en el ámbito discursivo, pero está pendiente de traducirse a prácticas concretas de la cooperación madrileña.

- La cooperación madrileña, como actor descentralizado, posee una serie de potencialidades y especificidades que le confieren un valor añadido que aportar al sistema de ayuda y que no está aprovechando adecuadamente. Estas ventajas comparativas están en relación, fundamentalmente, con ámbitos como el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, la contribución a la gobernanza local, el apoyo a los procesos de descentralización y la promoción de la sociedad civil de los países socios.
- A través de la transmisión de sus experiencias, conocimientos y capacidades adquiridas, los actores de la cooperación madrileña pueden contribuir al cumplimiento de los principios de apropiación —desde una perspectiva amplia que garantice la apropiación democrática—, alineamiento con los países socios y armonización de las políticas de desarrollo. La incorporación de líneas de trabajo como el fortalecimiento institucional o el municipalismo están en clara sintonía con las ventajas comparativas señaladas.
- Sin embargo, existen al menos tres obstáculos a una mayor aportación de la cooperación madrileña a la Agenda de París y las posibilidades de implementar políticas de ayuda más estratégicas, con una mayor impacto y que favorezca la eficacia agregada:
 - Es recomendable un impulso a la incorporación por parte de los actores de la cooperación madrileña de nuevas modalidades de cooperación, más próximas a la agenda de la calidad de la ayuda, como los marcos pluria-

nuales de financiación, la cooperación delegada o los relativos a la división del trabajo, siendo fundamentales para evitar los costes asociados a la discrecionalidad, la descoordinación y la volatilidad de la ayuda.

- El esquema de financiación en el que descansa el modelo de cooperación madrileño. Las administraciones públicas madrileñas han apostado por un esquema de financiación que da lugar a acciones muy dispersas y atomizadas, anclado en la lógica del proyecto, lo que perjudica la eficacia de sus políticas de ayuda.
- La instrumentalización política a la que en ocasiones se ven sometidas las políticas de cooperación, al tratar de canalizar a través de ellas otras agendas distintas a la promoción del desarrollo, afectan a aspectos vitales como la mejora de los niveles de coordinación o al sostenimiento del esquema de financiación mencionado.
- Por tanto, la cooperación madrileña, para incrementar el impacto y eficacia conjunta de su AOD y dar cumplimiento efectivo a lo establecido en la Agenda de París, debe revisar el esquema de financiación sobre el que se asienta e incorporar nuevas modalidades que permitan desplegar una ayuda más estratégica y de mayor calidad.

Actores, instrumentos y modalidades de ejecución de la AOD madrileña

- Durante el trienio 2005-2007, en torno el 85% de la AOD madrileña se ejecutó a través de las ONGD, siendo un rasgo común a la práctica totalidad de las administraciones públicas de la región. Dentro del importante peso de la cooperación indirecta, existe una elevada diversificación de la ayuda entre numerosas ONGD.

- La cooperación madrileña sigue ejecutándose de forma mayoritaria a través de proyectos, que es el principal instrumento de la AOD madrileña, sin haber incorporado el recurso a nuevas modalidades en sintonía con la agenda de la calidad de la ayuda. Se trata de intervenciones de desarrollo con un marco temporal y financiero muy acotado, lo que produce una enorme dispersión entre acciones de desarrollo puntuales, sin coordinación entre sí y exentas de una lógica estratégica, integral y colectiva. En este sentido sería de interés una mayor exploración de modalidades como la cooperación delegada, los marcos plurianuales de financiación o la elaboración de diagnósticos participativos.
- La consolidación de este modelo de cooperación obstaculiza la implementación de planteamientos más eficaces de la AOD madrileña. Surge un importante dilema: a la vez que se desarrollan los documentos de planificación que pretenden dotar de un mayor carácter estratégico a la cooperación madrileña, ésta se sigue sustentando en un esquema fuertemente inducido por la demanda de las ONGD (*demand-driven*), que en ocasiones contribuye a desviar tal planificación y diluye la visión colectiva y de conjunto. Las ONGD participan —y deben participar— en el proceso de planificación de la cooperación madrileña, sin embargo, el modelo desde el que trata de implementarse, bajo una lógica dispersa y atomizada, dificulta su aplicación efectiva.
- El desarrollo de las potencialidades que atesoran los actores de la cooperación madrileña, y su papel en algunas líneas de trabajo que se han identificado como prioritarias —como el fortalecimiento institucional y el municipalismo—, puede requerir la asunción de mayores niveles de cooperación directa por parte de las administraciones públicas madrileñas.
- La pertinencia de aumentar la cooperación directa para el trabajo en ámbitos específicos en los que el recurso a dicha modalidad pueda ser de interés, debe ponerse en relación con dos consideraciones previas. Por un lado, ello no debe en ningún caso operar en detrimento del papel que corresponde a la sociedad civil y ONGD, cuyo valor añadido en las políticas de cooperación resulta imprescindible, aunque pueda aconsejar un ejercicio de redefinición de dicho papel. Por otro lado, es un requisito ineludible mejorar los niveles de transparencia, evaluación y rendición de cuentas con los que opera en muchas ocasiones la cooperación directa.
- La cooperación madrileña, y fundamentalmente desde las Administraciones Públicas, debe buscar el equilibrio a través de un nuevo modelo que le permita desplegar políticas más estratégicas y desarrollar sus ventajas comparativas, a la vez que asegure la participación y el papel que debe corresponder a su sociedad civil.
- Esta búsqueda de equilibrio precisa el establecimiento de un nuevo modelo de relaciones entre las ONGD y las Administraciones Públicas madrileñas. Este modelo se caracterizaría por un diálogo más estratégico entre ambos que, por un lado, permitiera una mayor participación de las ONGD en los procesos de toma de decisiones y, por otro, impulsase un marco de financiación más amplio y flexible que contribuyera a superar la lógica de proyecto.
- Es preciso mejorar los ejercicios de seguimiento y evaluación de las acciones de la cooperación madrileña, para incrementar la rendición de cuentas, incorporar las buenas prácticas y alimentar el proceso de aprendizaje institucional. Este es un ámbito en el que la cooperación madrileña presenta un amplio margen de mejora.

- En muchas ocasiones no se realiza el pertinente seguimiento y evaluación de las intervenciones por la escasez de capacidades técnicas y humanas de las administraciones públicas madrileñas. El establecimiento de un Fondo de Cooperación que financiase un equipo técnico de evaluación común para las diversas administraciones públicas madrileñas podría ser una vía a explorar para dar respuesta a este problema.
- Se ha producido una cierta institucionalización de la externalización de determinados servicios por parte de las administraciones públicas madrileñas. Aunque esta opción puede ser útil y aportar valor añadido en momentos puntuales, deben fortalecerse las capacidades y recursos de las estructuras de gestión pública de la AOD madrileña para asumir tales tareas.

La Acción Humanitaria en la cooperación madrileña

- La cooperación madrileña ha incrementado los recursos destinados al ámbito de la Ayuda Humanitaria durante el trienio 2005-2007. Sin embargo, es preciso un mayor esfuerzo cuantitativo de la cooperación madrileña en este campo, fundamentalmente por parte del gobierno de la Comunidad de Madrid.
- Deben establecerse marcos de relación más flexibles y estratégicos con los socios con los que se trabaje en Ayuda Humanitaria, que permitan desplegar respuestas más ágiles y eficaces. El establecimiento de Convenios Marco previsto en el Plan General 2009-2012 de la Comunidad de Madrid pueden ser un buen instrumento.
- Es ineludible mejorar la coordinación en las acciones de ayuda humanitaria desplegadas

por la cooperación madrileña. Para contribuir a ello es necesario optimizar el funcionamiento y operatividad del Comité de Coordinación de la Acción Humanitaria de la Comunidad de Madrid.

- Es preciso realizar los pertinentes cálculos en términos de costes y beneficios a la hora de recurrir a los servicios de emergencia de las administraciones públicas madrileñas, atendiendo a su valor añadido y a la adecuación de los instrumentos utilizados a las necesidades de los receptores, evitando que la decisión de movilizar a los servicios locales o autonómicos de emergencias esté motivada más por consideraciones de visibilidad y/o de presencia en los medios, que por las verdaderas necesidades humanitarias derivadas de las crisis a las que se responde.

Educación para el Desarrollo y Sensibilización en la AOD madrileña

- En el conjunto de la cooperación madrileña se han incrementado notablemente los fondos destinados a Educación para el Desarrollo y Sensibilización. Este incremento, sin embargo, no se ha producido en términos relativos, que se ha estancado en torno al 7% del total de la AOD madrileña. Es preciso dedicar mayores recursos a este ámbito de la cooperación madrileña.
- La cooperación descentralizada y local posee unas importantes potencialidades en el ámbito de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización, en función de su mayor cercanía y acceso a la ciudadanía. En este sentido, los actores de la cooperación madrileña no están aprovechando las ventajas que este hecho les confiere, al no apostar de forma decidida por el trabajo en materia de Educación para el Desarrollo y Sensibilización.

- La Educación para el Desarrollo y la Sensibilización ocupan un espacio marginal para la práctica totalidad de las administraciones públicas madrileñas, en las que no se le concede el peso que debiera en función de las ventajas señaladas. Es preciso un replanteamiento y revalorización de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización en el espacio de la cooperación madrileña, como una de las principales fuentes de potencial valor añadido que posee.
- Es preciso abrir un espacio propio y consolidar un tratamiento específico para la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización en el conjunto de la AOD madrileña, así como adaptar a su lógica y especificidad la instrumentación con la que se gestiona. Para ello es conveniente que se disponga de convocatorias de subvenciones separadas y de formularios y requisitos administrativos adaptados a sus necesidades.
- Es imprescindible, asimismo, mejorar la comunicación entre las ONGD y las administraciones públicas madrileñas, especialmente la Comunidad de Madrid, con el fin de consensuar los conceptos utilizados y adaptar las acciones desarrolladas a los enfoques actualmente predominantes en materia de Educación para el Desarrollo y Sensibilización. En este sentido, sería conveniente también mejorar la formación y capacitación de los recursos humanos de las administraciones públicas madrileñas en este ámbito específico.

Tendencias y debates de la cooperación madrileña

- El sostenimiento del esquema de financiación vigente
 - El modelo de gestión que caracteriza a la cooperación madrileña, fuertemente sustentado

en la canalización vía ONGD y en la lógica de proyecto, responde a varios factores:

- El propio origen de la cooperación descentralizada y local, en el que la sociedad civil adquirió un papel determinante.
 - La falta de capacidades técnicas y de gestión acusadas por las administraciones públicas madrileñas, que lleva a canalizar amplios recursos a través de las ONGD.
 - La clara apuesta política que existe en las administraciones públicas madrileñas por la participación e implicación de su ciudadanía en las políticas de cooperación.
 - Sin embargo, una razón importante que conviene tener en consideración en la explicación del mantenimiento de este modelo descansa en los réditos sociales y políticos que pueden extraerse de él —mediante el denominado “café para todos”—, a través de un esquema de financiación muy accesible, generalizado y disperso entre las ONGD.
 - El sostenimiento de este esquema, que responde en buena medida a intereses políticos y cuya responsabilidad descansa en la Administración, perjudica seriamente a la eficacia e impacto agregado de la cooperación madrileña, al limitar su carácter estratégico.
- **La vinculación entre migraciones y cooperación al desarrollo**
 - Existe un giro doctrinal y una clara tendencia, especialmente en el caso de la Comunidad de Madrid, a vincular su política de cooperación al desarrollo con la gestión de las migraciones. Este posicionamiento es justificado desde los decisores políticos aludiendo al papel que los inmigrantes pueden desempeñar en sus países de origen como agentes de desarrollo, así como a la necesidad de dar respuesta a las demandas realizadas por

diversos colectivos de fuerte presencia en la Comunidad de Madrid. No obstante, la política de cooperación no es la idónea para dar respuesta a estas cuestiones, debiendo abordarse desde otras políticas más próximas al ámbito de los servicios sociales.

- Esta vinculación supone una supeditación de la política de cooperación al desarrollo a la agenda de inmigración, identificándose los países prioritarios en función de la procedencia de los colectivos de mayor presencia en la Comunidad Autónoma de Madrid, en lugar de por sus necesidades de desarrollo.
 - Se produce así una instrumentalización política de la cooperación al desarrollo, al canalizarse a través de ella intereses propios del donante. Este hecho desvirtúa las políticas de cooperación desplegadas, alejándolas de su naturaleza y cometido, que no debe ser otro que la promoción del desarrollo de los países socios.
- **La brecha entre los niveles técnico y político**
- Aunque la aplicación práctica de los principios emanados de la Agenda de París está todavía lejos de producirse en la cooperación madrileña, existe una progresiva asimilación de conceptos asociados a la eficacia de la ayuda por parte de los equipos técnicos de las distintas administraciones públicas madrileñas.
 - Desde el ámbito técnico de la cooperación madrileña se incide en la necesidad de apostar por la apropiación, el alineamiento, la armonización de los procedimientos administrativos o la coordinación entre los donantes.
 - Sin embargo, en el ámbito político subyace una visión distinta de la cooperación, que todavía opera en función de criterios más instrumentales de visibilidad e impacto mediático, perjudicando la calidad de la ayuda madrileña.
 - Existe, por tanto, una brecha entre los ámbitos técnico y político de la cooperación madrileña que compete corregir a este último, adaptando su concepción de la política de cooperación al desarrollo a los consensos internacionales en materia de calidad y eficacia de la ayuda.
 - Los responsables políticos del ámbito madrileño deben apostar por la concepción de la cooperación al desarrollo como una política pública y con peso específico propio, prescindiendo de canalizar otras agendas propias a través de ella, y caracterizada por un sólido compromiso cuantitativo y cualitativo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J.A. (2007): *Cooperación con Países de Renta Media*. Universidad Complutense de Madrid-ICEI, Madrid.
- ARENAL, C. (2002): “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política”, en: AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Leioa, UPV/EHU, pp. 17-90.
- CASTELLS, M. (1996): *La ciudad informacional*. Alianza, Madrid.
- CASTRO RUANO, J.L., y UGALDE, A. (2004): *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- COLINO, C. (2007): *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*. Madrid, Fundación Alternativas.
- DUCHACEK, I. D., LATOUCHE, D., y STEVENSON, G. (eds.) (1988): *Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Nueva York, Greenwood Press.
- FEMP (2007). *La cooperación al desarrollo de las entidades locales. Informe 2006*. Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.
- FEMP (2006). *La cooperación al desarrollo de las entidades locales. Informe 2005*. Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C. (2001): *La acción de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos y Dilex.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C. (1997): “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: desarrollos recientes”, en AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1996, Bilbao y Madrid, UPV/EHU y Tecnos.
- FRERES, Ch. (Coord.) (1998): *La cooperación de las sociedades civiles con América Latina*, AIETI, Madrid.
- FRERES, Ch. y SANZ, A. (Eds.) (2002), *Las comunidades autónomas Españolas y América Latina*, Síntesis-AIETI, Madrid
- FRERES, Ch. y CABO, C. (2003). *Análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo en la Comunidad de Madrid*. FONGDCAM, Madrid.
- GARCÍA SEGURA, C. (2004): “La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco”, en Vigevani, T. et al. (eds.), *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*, São Paulo, EDUC, Fundação Editora da UNESP y Bauru, pp. 211-249.
- GARCÍA SEGURA, C. (1995): “Comunidades Autónomas y relaciones internacionales”, en Gillespie, R. Rodrigo, F y Story, J. (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, pp. 170-188.
- KEATING, M. (2001): “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en: Aldecoa, F y Keating, M. (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.

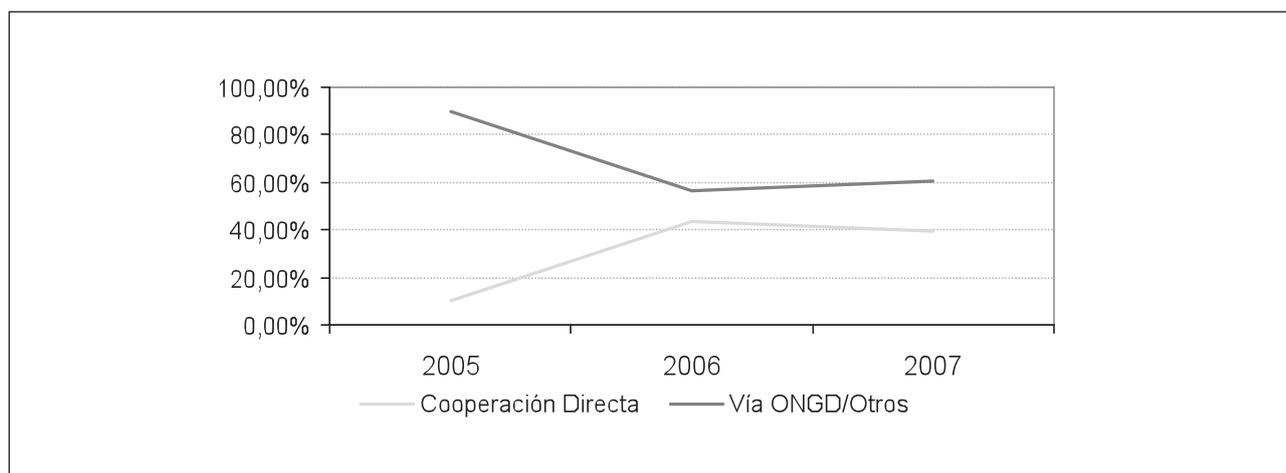
- LECOURS, A. (2002): “When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism”, Ponencia en la Conferencia “Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives”, Kingston, Queen’s University, 3-4 de mayo.
- MARTÍNEZ, I. (2007): *La cooperación no gubernamental española en Perú*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI, Madrid.
- MARTÍNEZ, I. y SANTANDER, G. (2009): “La Declaración de París y la cooperación descentralizada” en *Anuario 2008 de la Cooperación Descentralizada*. Observatorio de la Cooperación Descentralizada, Barcelona.
- MARTÍNEZ, I. y SANTANDER, G. (2009): “La eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada”, en Fernández de Losada, A., Godínez, V. y Rimez, M. (Coords.): *La Agenda de París: una contribución desde lo local. De Valparaiso a México*. Observatorio de la Cooperación Descentralizada, Colección estudios de investigación, nº7, Barcelona.
- MARTÍNEZ, I., y SANAHUJA, J.A. (2010): *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*, Documento de Trabajo nº 38, Fundación Carolina.
- MESA, M. (Dir.) (2000): “Antecedentes y contexto de la Educación para el Desarrollo” en *La Educación para el Desarrollo en la Comunidad de Madrid. Tendencias y estrategias para el siglo XXI: Informe a la Dirección General de Cooperación y Voluntariado de la Comunidad de Madrid*. Madrid.
- NNUU (2000): *Declaración del Milenio*. Resolución 55/2 de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York.
- OCDE (2008): *Programa de Acción de Accra*. III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París.
- OCDE, (2005), *Decentralisation and poverty in developing countries: exploring the impact*, DEV/DOC, París.
- PAQUIN, S. (2004): *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruselas, Presses Interuniversitaires Européennes, Peter Lang.
- PAQUIN, S., y LACHAPPELLE, G. (2004): “¿Por qué las regiones tienen relaciones internacionales?” , en: Morata, F., Lachapelle, G., y Paquin, S. (eds.), *Globalización, gobernanza e identidades*, Barcelona, Fundació Pi Sunyer, pp. 85-103.
- PARDO, J.L. (1995): *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Madrid, Colección Escuela Diplomática, núm. 1.
- PÉREZ TREMPES, P. (coord.): Cabellos, M.A., y Roig, E. (1998), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid y Barcelona, Marcial Pons e Institut d’Estudis Autonòmics.
- ROSENAU, J. (1998): NGOs and Fragmented Authority in Globalizing Space, paper presentado en la III Conferencia Paneuropea de Relaciones Internacionales y Reunión Conjunta con la Asociación de Estudios Internacionales, Viena, 16-19 septiembre, mimeo.
- ROSENAU, J. (1997): *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Turbulence in a Turbulent World*. Cambridge University Press.
- SANAHUJA, J.A. (2002): “Comunidad autónoma, capital del Estado y “ciudad global”” en Freres, Ch. y Sanz, A. (eds.), *Las comunidades autónomas Españolas y América Latina*, Síntesis-AIETI, Madrid.
- SÁNCHEZ AMOR, I. (2009): “Actuación exterior autonómica y sistema de relaciones entre niveles de gobierno. La insuficiencia de las actuales reformas estatutarias”, en García Pérez, R. (dir.), *La acción de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid, Tecnos, pp. 19-37.
- SOLDATOS, P. (1990): “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors», en Michelman, H. J., y Soldatos, P. (eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press.
- UGALDE, A. (2006): “La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea Ampliada”, en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 268-343.

Documentos oficiales

- Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación Para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid.
- I Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (2001-2004), Consejería de Servicios Sociales.
- II Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (2005-2008), Consejería de Inmigración y Cooperación.
- III Plan General de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid (2009-2012), Consejería de Inmigración y Cooperación.
- I Plan General de Cooperación del Ayuntamiento de Madrid (2005-2008), Dirección General de Inmigración, Cooperación y Voluntariado.
- II Plan General de Cooperación del Ayuntamiento de Madrid (2009-2012), Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo.

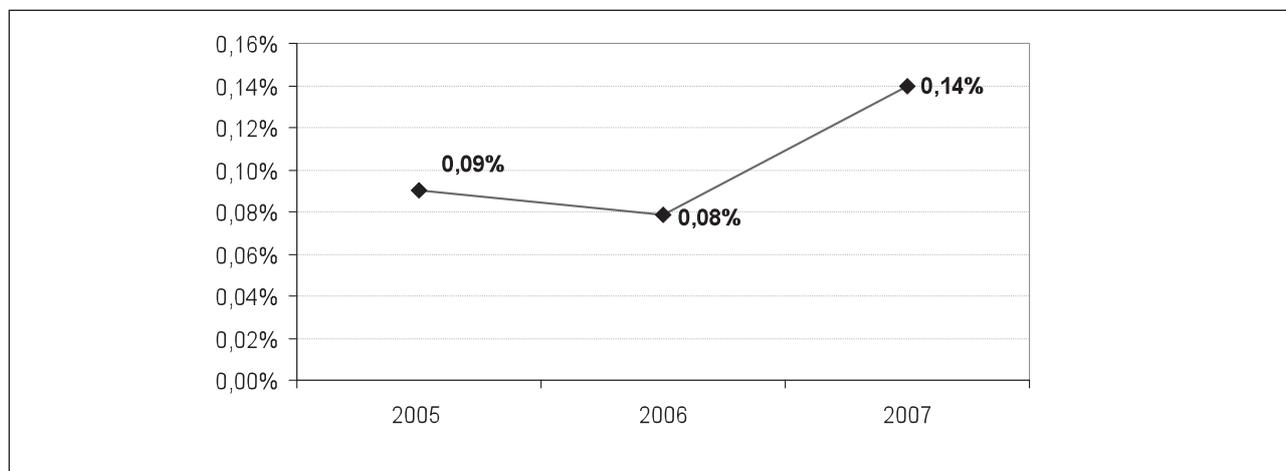
ANEXO I: LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS MADRILEÑOS

Gráfico 1. Distribución de la AOD del Ayuntamiento de Alcobendas por modalidad de ejecución, 2005-2007 (% AOD total)



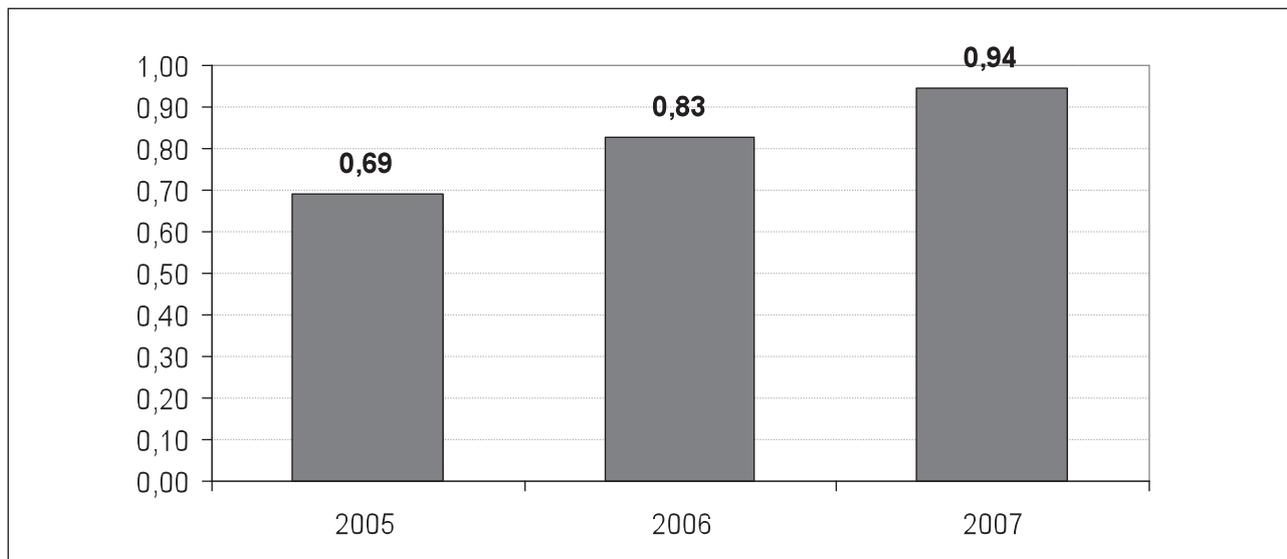
Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

Gráfico 2. Evolución del esfuerzo financiero en AOD del Ayuntamiento de Fuenlabrada, 2005-2007 (% AOD/presupuesto consolidado)



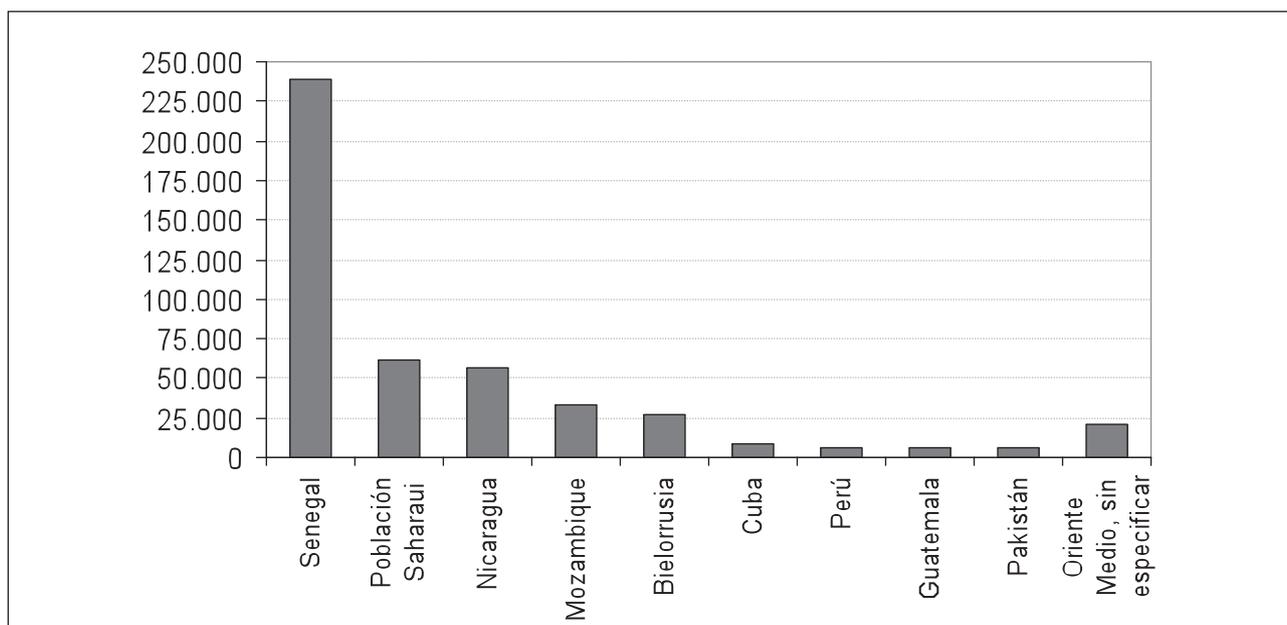
Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007) y MEH

Gráfico 3. AOD per cápita del Ayuntamiento de Fuenlabrada, 2005-2007 (euros AOD/habitante)

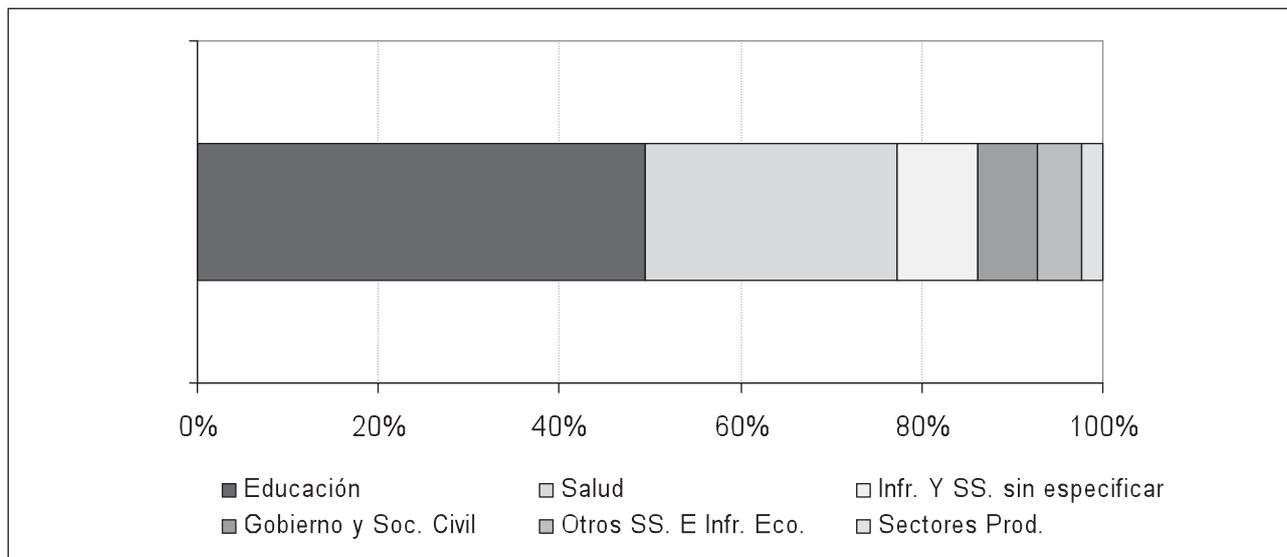


Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007) e INE

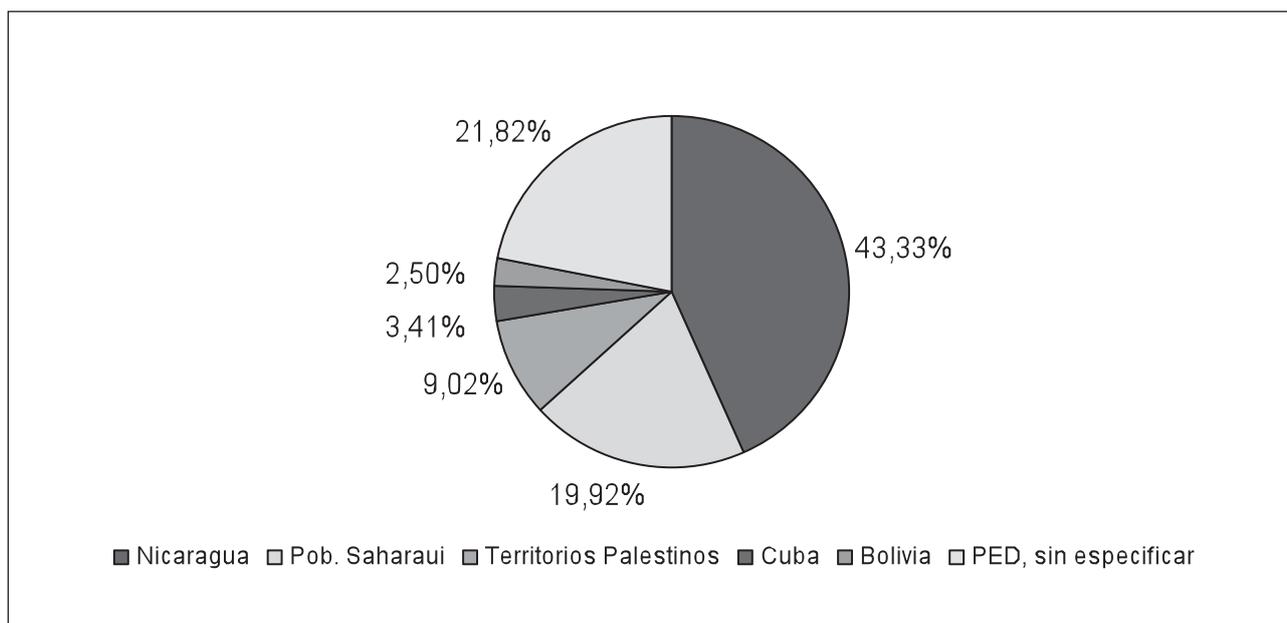
Gráfico 4. Principales receptores de la AOD del Ayuntamiento de Fuenlabrada, 2005-2007 (en euros)



Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

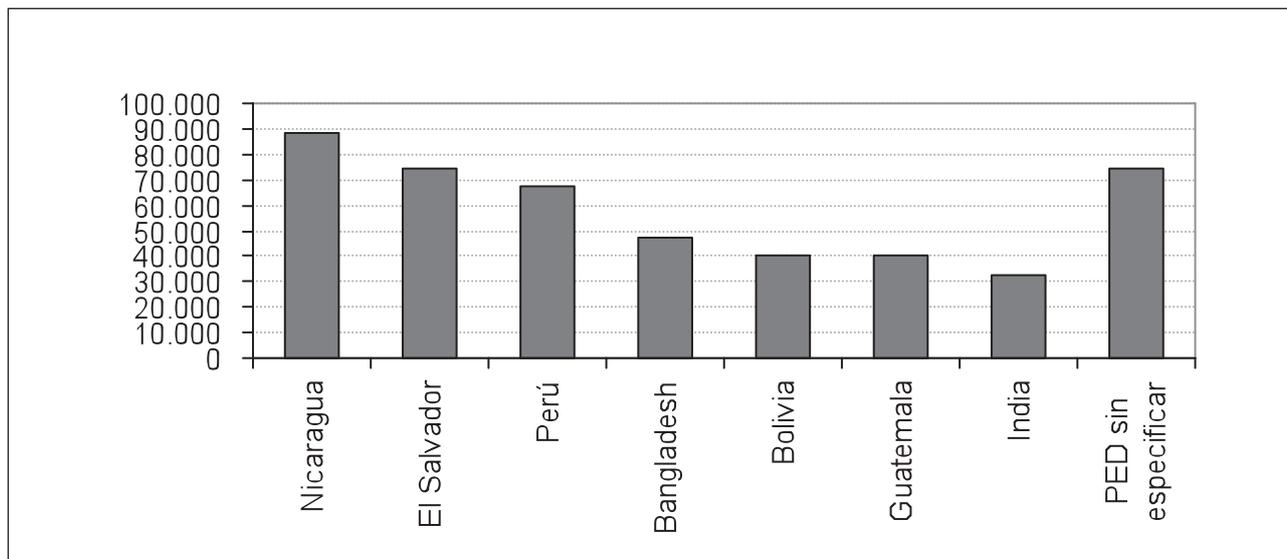
Gráfico 5. Distribución sectorial de la AOD del Ayuntamiento de Getafe, 2005-2007 (% AOD bilateral distribuible)

Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

Gráfico 6. Distribución por países de la AOD del Ayuntamiento de Leganés, 2007 (% AOD total)

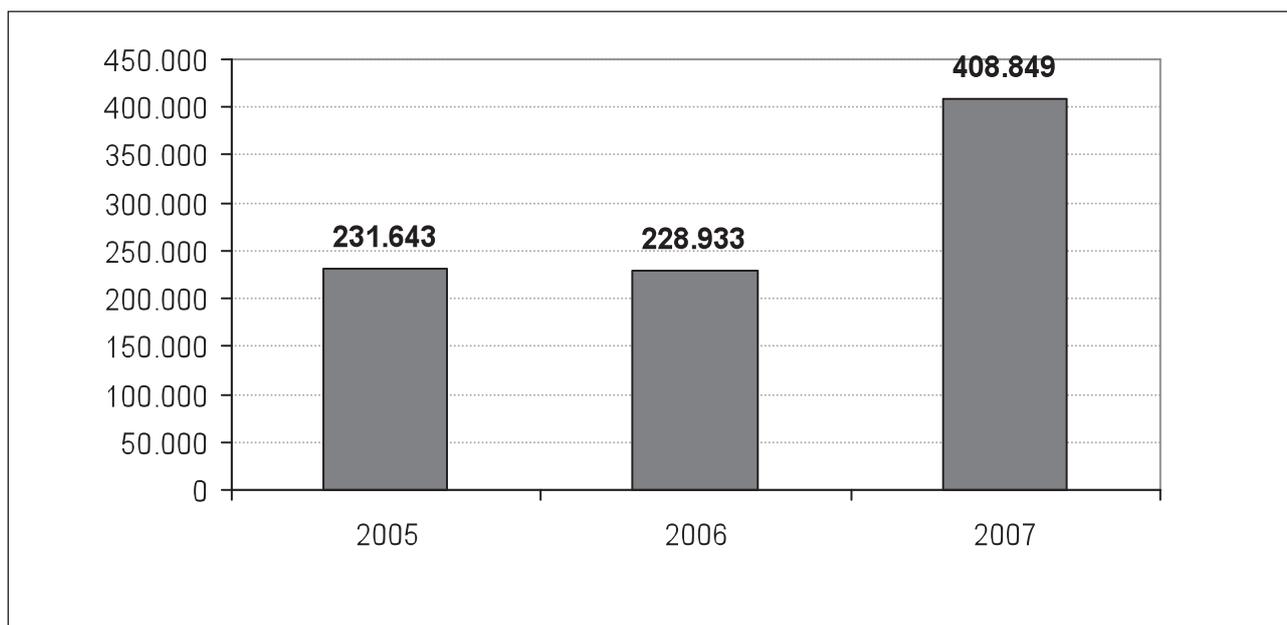
Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2007)

Gráfico 7. Principales países receptores de la AOD del Ayuntamiento de Móstoles, 2007 (en euros)



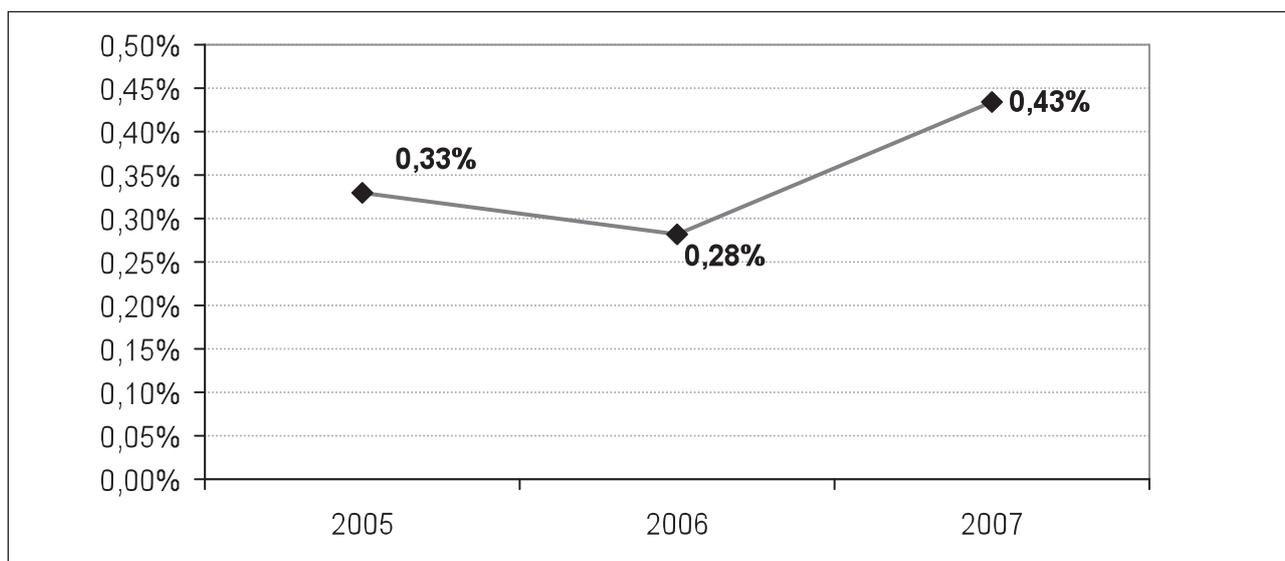
Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2007)

Gráfico 8. Evolución de la AOD del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, 2005-2007 (en euros)



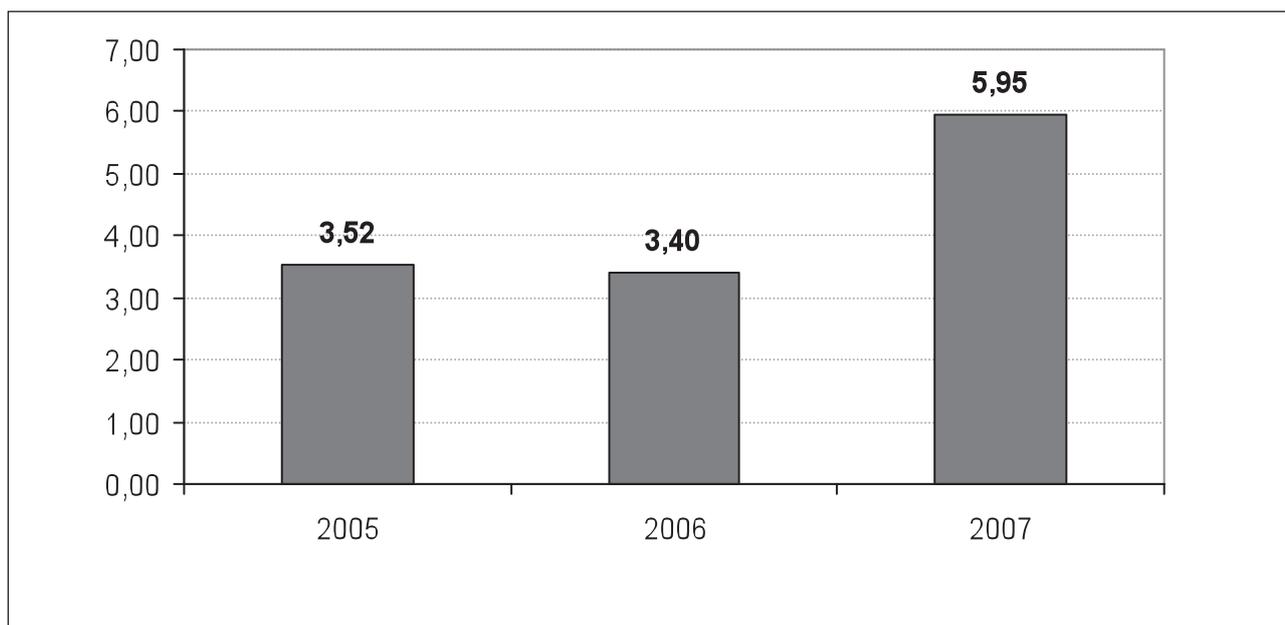
Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

Gráfico 9. Evolución del esfuerzo financiero en AOD del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, 2005-2007 (% AOD/presupuesto consolidado)



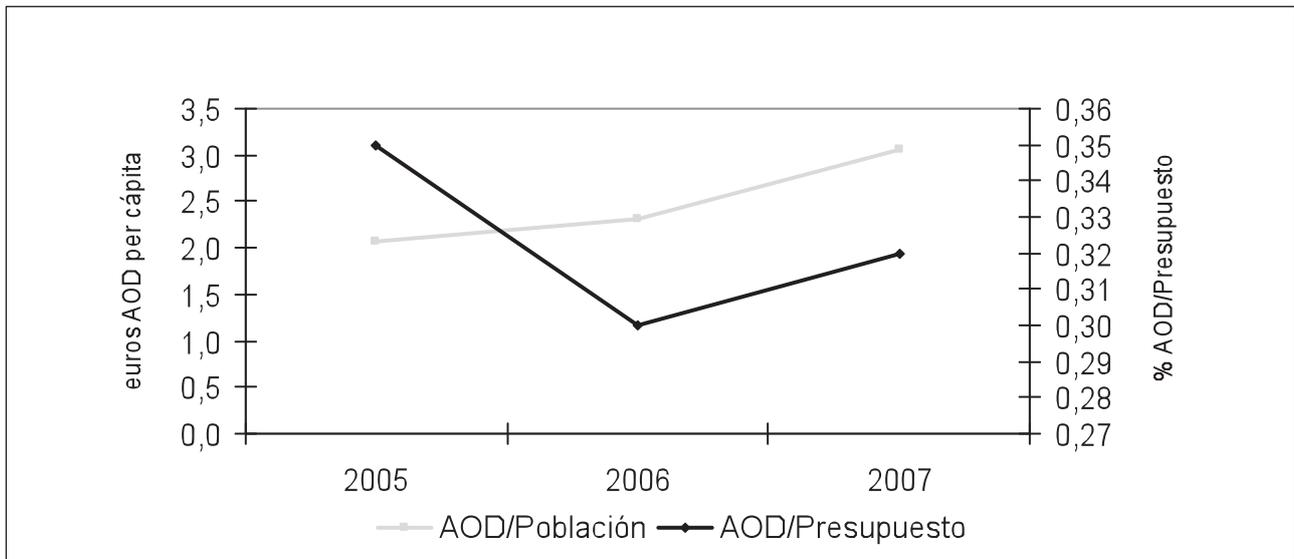
Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007) y MEH

Gráfico 10. Evolución de la AOD per cápita del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, 2005-2007 (euros AOD/habitante)



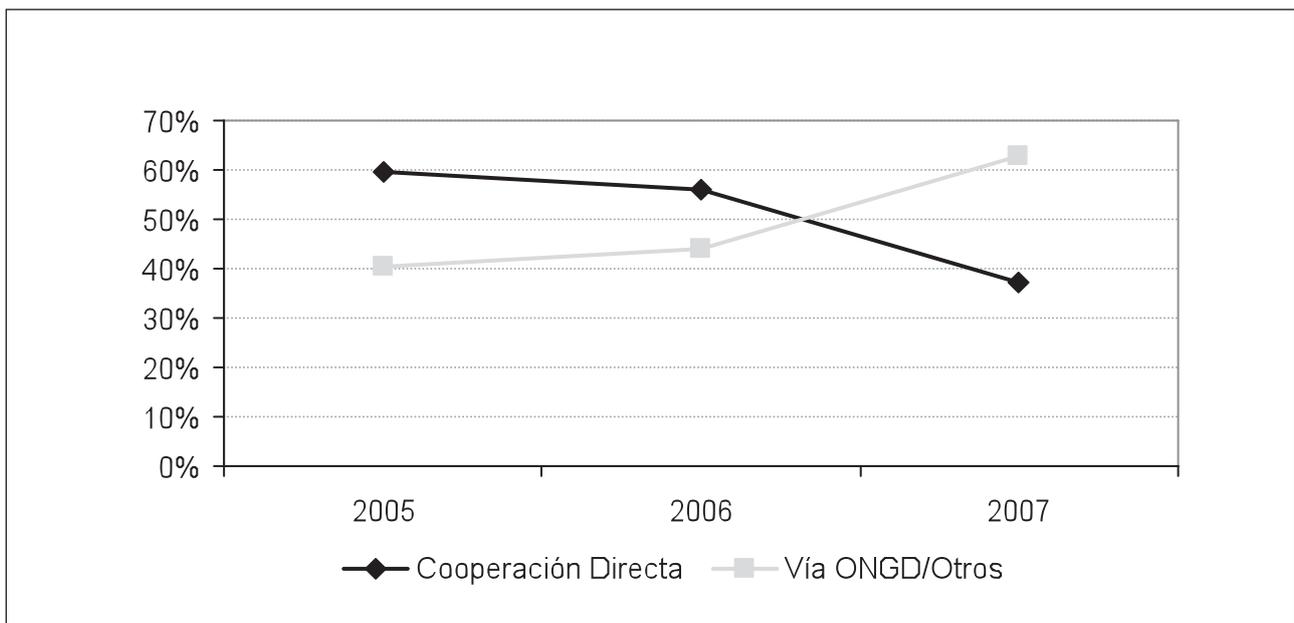
Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007) e INE

Gráfico 11. Evolución del esfuerzo en AOD del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, 2005-2007



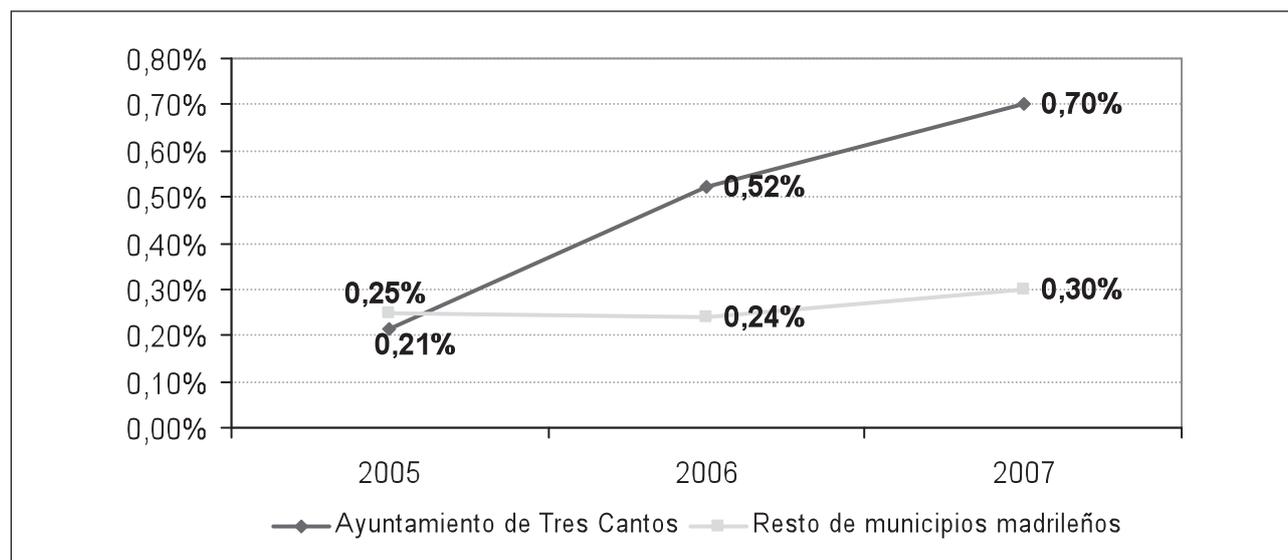
Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007), MEH (2005-2007) e INE (2005-2007).

Gráfico 12. Distribución de la AOD del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz por modalidad de ejecución, 2005-2007 (% AOD total)



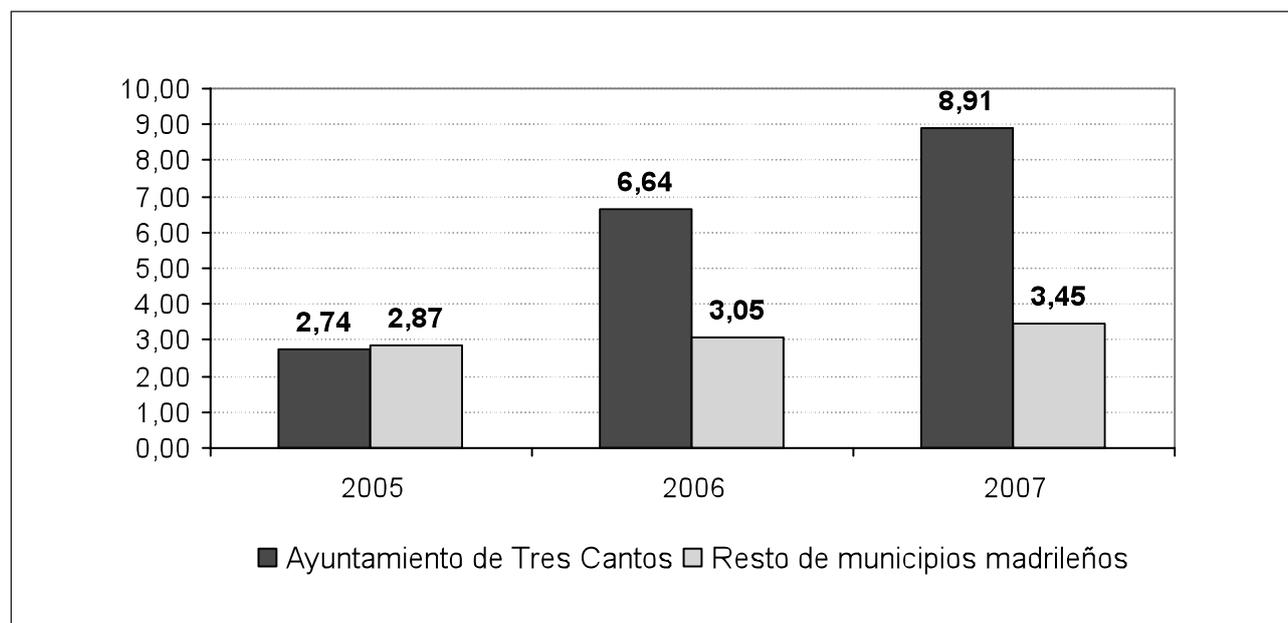
Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007)

Gráfico 13. Evolución comparada del esfuerzo financiero en AOD del Ayuntamiento de Tres Cantos, 2005-2007 (% AOD/presupuesto consolidado)



Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007) y MEH

Gráfico 14. Evolución comparada de la AOD per cápita del Ayuntamiento de Tres Cantos, 2005-2007 (curso AOD/habitante)



Fuente: elaboración propia a partir de FEMP (2005-2007) e INE

ANEXO II: RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

1. Grupo de Educación para el Desarrollo de la FONGDCAM (21 de octubre de 2008)
2. Pepe Sánchez Cuenca (15 diciembre de 2008)
3. Manuel Ramírez Dorrego (Técnico Ayto. Madrid, 15 de diciembre de 2008)
4. José María Larrú Ramos (17 de diciembre de 2008)
5. Iñigo Vila (Cruz Roja Española, Oficina Central, 14 de enero de 2009)
6. Juan Antonio Herrero (Cruz Roja Española, Comunidad de Madrid, 19 de enero de 2009)
7. Lucía Trillo (Técnica Ayto. Alcalá de Henares, 20 de enero de 2009)
8. Fernando Amigo (Técnico Ayto. Rivas-Vaciamadrid, 21 de enero de 2009)
9. Inmaculada Muñoz (Técnica Ayto. Leganés, 22 de enero de 2009)
10. Pilar Vilches (Técnica Ayto. Fuenlabrada, 23 de enero de 2009)
11. Lara Ortega y Luz Sanz (Técnicas Ayto. Alcobendas, 26 de enero de 2009)
12. Carmen Olabarriá (Jefa de Sección de Codesarrollo y Emergencias del Ayto. Madrid, 29 de enero de 2009)
13. Lucía Ortiz (Técnica del Ayto. de Getafe, 2 de febrero de 2009)
14. Carlos Díaz (Técnico del Ayto. de Móstoles, 4 de febrero de 2009)
15. Bárbara Calderón (Técnica del Ayto. de San Sebastián de los Reyes, 5 de febrero de 2009)
16. Francisco Javier Díaz (Concejal de Juventud, Participación Ciudadana y Cooperación al Desarrollo del Ayto. de Arganda del Rey, 10 de febrero de 2009)
17. Patricia Sánchez (Técnica del Ayto. de Tres Cantos, 11 de febrero de 2009)
18. Charo de La Vega (Técnica del Ayto. Torrejón de Ardoz, 20 de febrero de 2009)
19. María Elena Hernández (representante de la CAM en Nicaragua, 25 de febrero de 2009)
20. Ángel Mario Jaén (Técnico del Ayto. de Majadahonda, 23 de febrero de 2009)
21. Alberto Medina (Entreculturas, 25 de febrero de 2009)
22. Pedro Moreno (Jefe de Gabinete de Alcaldía del Ayto. de Alcorcón, 26 de febrero de 2009)
23. Luis Arancibia y Alicia Sánchez (Entreculturas, 27 de febrero de 2009)
24. Pilar Orenes y Cristina Alonso (Intermón Oxfam, 4 de marzo de 2009)
25. Grupo de Educación para el Desarrollo de la FONGDCAM (5 de marzo de 2009)
26. Laura López de Cerain (Directora de Cooperación del Ayto. de Madrid, 12 de marzo de 2009)
27. Olga Manso (ACSUR, 31 de marzo de 2009)
28. Javier de Frutos (FEMP, 2 de abril de 2009)
29. Percival Manglano (Director de Cooperación, Comunidad de Madrid, 16 de abril de 2009)
30. Maribel Alañón (Humanismo y Democracia, 30 de abril de 2009)
31. Carolina Romero (Fundación IUVE, 5 de mayo de 2009)
32. Juan Luis Revuelta (Subdirector General de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid, 14 de mayo de 2009)

