



# VISIONES, RESPUESTAS Y PRIORIDADES POLÍTICAS

## EL COMPROMISO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MADRILEÑAS CON LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

IGNACIO MARTÍNEZ, JOSÉ MEDINA Y GUILLERMO SANTANDER

Uno de los ámbitos donde más palpable ha sido la crisis económica que padecen las administraciones públicas madrileñas ha sido la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, la crisis ha generado efectos muy diversos que no se circunscriben a la dimensión cuantitativa, sino que ha tenido repercusiones directas también en las visiones y discursos empleados por estas administraciones. Este hecho recibió especial atención en el estudio *La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria* que, impulsado por la Federación Madrileña de ONGD (FONGDCAM) y la Plataforma 2015 y más, dedica un capítulo específico a esta cuestión. Este artículo es una síntesis y adaptación de lo recogido en dicho capítulo<sup>1</sup>.

Antes de abordar los principales elementos de análisis conviene llamar la atención sobre la incertidumbre y preocupación generalizada acerca del papel que podrán desempeñar las entidades locales en el futuro, en un momento en el que se está revisando su organización y funcionamiento por razones vinculadas con la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad financiera o la eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, como anuncia el *Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*<sup>2</sup>. La apuesta organizativa e institucional recogida en este Anteproyecto puede minar drásticamente el papel de las entidades locales como agentes de desarrollo y de cooperación internacional, y ahondar aun más la crisis por la que atraviesa la cooperación descentralizada española<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Martínez, I., Medina, J. y Santander, G. (2012). *La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria*. FONGDCAM-Plataforma 2015 y más, Madrid.

<sup>2</sup> El texto del anteproyecto se encuentra disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2013/Documents/ALRASOAL.pdf>

<sup>3</sup> Véase al respecto el Posicionamiento de la Coordinadora de ONGD-España sobre el proyecto de reforma de la administración local, en el que se desarrollan los riesgos que el citado anteproyecto puede generar en la cooperación local. El Posicionamiento puede consultarse en: <http://www.coordinadoraongd.org/contenidos/posicionamiento-de-la-coordinadora-de-ongd-para-el-desarrollo-espana-sobre-el-proyecto-de-la-reforma-de-la-administracion-local.html>



## EL IMPACTO CUANTITATIVO: UNOS RECORTES DESPROPORCIONADOS

Como era lógico esperar, la evolución de los fondos de cooperación para el desarrollo no ha sido ajena a la delicada situación económica que padecen las administraciones públicas madrileñas. Sin embargo, el impacto que la crisis está teniendo sobre los presupuestos de cooperación no está siendo proporcional al experimentado por el conjunto de las cuentas de las administraciones públicas madrileñas, sino que están acusando los recortes de manera mucho más marcada: mientras entre 2007 y 2011 el total de los presupuestos de las administraciones públicas madrileñas tan solo se redujo en un 0,03%, los fondos destinados a cooperación para el desarrollo sufrieron un descenso en ese mismo intervalo del 74,26%. Dicho de otro modo, mientras el presupuesto general agregado de las administraciones públicas madrileñas prácticamente se mantuvo igual en esos años, se eliminaron tres de cada cuatro euros dedicados a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), lo que da clara muestra de que se está optando por repercutir de manera especial en los presupuestos de cooperación los recortes realizados y, con ello, externalizando a los países en desarrollo parte de los efectos de dicha crisis. No obstante, la respuesta presupuestaria a la crisis no ha sido la misma por parte de todas las administraciones públicas madrileñas, destacando, por el lado positivo, los Ayuntamientos de Rivas Vaciamadrid, Fuenlabrada, San Fernando de Henares y Alcobendas y, por el lado negativo, actores como la Comunidad de Madrid y, muy especialmente, los Ayuntamientos de Madrid, Móstoles y Getafe, que eliminaron por completo sus presupuestos de AOD (tabla 1).

Tabla 1. Variación de los presupuestos municipales totales y de AOD en las administraciones públicas madrileñas (2007-2011).

	Variación del total del presupuesto municipal*	Variación del presupuesto de AOD	Diferencial
Rivas Vaciamadrid**	-29,87%	66,35%	+96,22
Fuenlabrada	26,10%	100,75%	+74,65
San Fernando de Henares	-2,87%	16,00%	+18,86
Alcobendas	-10,03%	-1,87%	+8,16
Majadahonda	16,10%	11,49%	-4,61
San Sebastián de los Reyes	-20,71%	-34,79%	-14,08
Alcorcón	-9,38%	-32,27%	-22,88
Tres Cantos	6,13%	-48,75%	-54,88
Torrejón de Ardoz	2,08%	-64,31%	-66,39
Comunidad de Madrid	3,30%	-65,61%	-68,91
Leganés	-2,84%	-84,32%	-81,48
Alcalá de Henares	-0,13%	-93,72%	-93,59



Ayuntamiento de Madrid	-4,53%	-100,00%	-95,47
Móstoles	-2,58%	-100,00%	-97,42
Getafe	0,32%	-100,00%	-100,32
<b>TOTAL AA.PP. MADRILEÑAS</b>	<b>-0,03%</b>	<b>-74,26%</b>	<b>-74,23</b>

\* Total gastos del presupuesto consolidado

\*\* Por falta de información para 2007, en este caso se toma como referencia la comparativa entre los años 2006 y 2011

Fuente: elaboración propia a partir de DGPOLDE y MEH

Así pues, parece que la complejidad y profundidad de esta crisis no podía pasar inadvertida para las políticas de cooperación, pero ello no debe confundirse con que, incluso en este delicado contexto, no existan espacios de responsabilidad y decisión política para las administraciones públicas madrileñas. Más bien al contrario, se preservan todavía claros márgenes de respuesta, como pone de manifiesto la disparidad existente en la respuesta ofrecida por parte de las administraciones públicas madrileñas y, muy especialmente, el hecho de que parte de ellas incrementaran sus presupuestos de cooperación –en relación a la evolución presupuestaria general–, mientras otras han optado por penalizar especialmente a las políticas de ayuda y repercutir en ellas una parte proporcionalmente mayor de los recortes aplicados. Un contraste que sólo puede explicarse en términos de opciones y prioridades políticas y, en definitiva, de la visión y el grado de compromiso existente con la cooperación para el desarrollo por parte de cada administración pública.

## EL IMPACTO CUALITATIVO: DISTINTAS VISIONES Y DISCURSOS

En la última década se ha asistido a un importante avance doctrinal respecto al papel de los actores descentralizados en el sistema internacional de cooperación y en la agenda internacional de desarrollo, como elementos estratégicos para la gobernanza multinivel. Tanto desde distintos documentos oficiales como desde diversos estudios especializados en la materia se ha comenzado a construir un sólido argumentario para justificar, promover y optimizar las aportaciones que los actores no estatales pueden realizar a dicho sistema y al trabajo por el desarrollo.

Aunque dotados de una mayor complejidad y riqueza de matices, puede decirse que estos argumentos han tratado de poner en valor a los actores descentralizados concentrándose, fundamentalmente, en dos grandes pilares<sup>4</sup>. Por un lado, en el valor diferencial de los actores descentralizados, aludiéndose a las aportaciones clave que pueden hacer en ámbitos específicos –especialmente

<sup>4</sup> Puede profundizarse en estos argumentos en Martínez, I. y Sanahuja, J.A. (2009): *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*, DT nº38, Fundación Carolina, Madrid; en Martínez, I. y Santander, G. (2011): "La cooperación descentralizada: aportaciones para la eficacia de la ayuda" en *Cooperación Internacional y Desarrollo, Revista Sistema*, nº 220, enero de 2011, Madrid. pp. 79-98; y en De la Fuente, R. (Coord.) (2010): *Los nuevos actores en la cooperación internacional*, La Catarata-IUDC, Madrid.

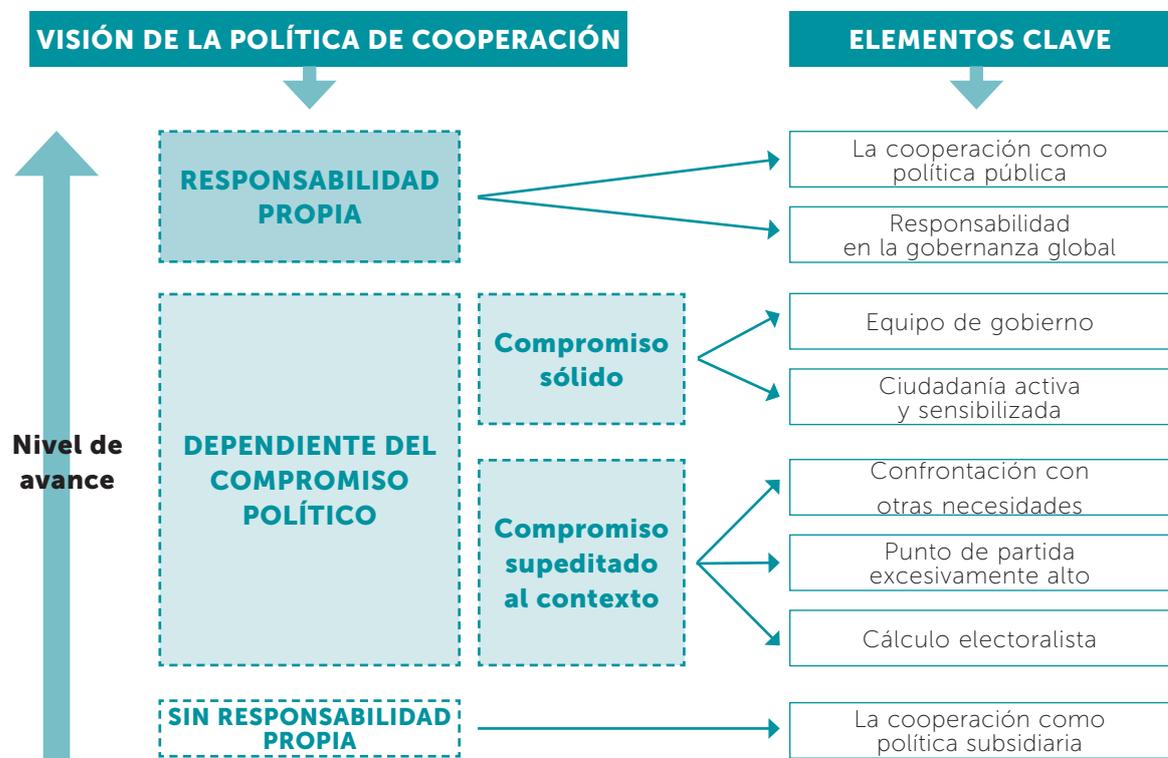


aquellos más ligados a la gestión local y al fortalecimiento de la sociedad civil— y que, por su naturaleza, no pueden ser asumidas por otros actores “clásicos” del sistema internacional de cooperación, como los Estados o los organismos internacionales. Por otro lado, en la contribución que estos actores pueden hacer a la gobernanza global, desde el convencimiento de que en un mundo crecientemente globalizado e interdependiente es necesario adoptar una perspectiva multinivel, que sea capaz de articular las lógicas y dinámicas tanto locales como globales, que condicionan las oportunidades de desarrollo de los países.

Como es lógico, la progresiva conformación de este marco doctrinal ha sido funcional para los actores descentralizados en la defensa y justificación de sus políticas de cooperación en los últimos años. Sin embargo, en buena parte de estos actores la crisis económica parece haber producido un giro discursivo que, lejos de seguir profundizando en la legitimación y consolidación de sus políticas de cooperación para el desarrollo, ha tratado fundamentalmente de justificar los recortes —cuando no la eliminación— sufridos por estas políticas. Dicho de otro modo, parece claro que la mayor parte de los esfuerzos discursivos realizados por estos actores están teniendo más como objetivo la justificación de los recortes de ayuda que, como hasta hace poco enarbolaban, la preservación de las responsabilidades contraídas en esta materia. Como se verá a continuación, se trata de una tendencia que afecta también, aunque no a todas de igual forma, a las administraciones públicas madrileñas.

Tomando como referencia el marco doctrinal señalado, pueden identificarse distintos grados de avance en el discurso —y visiones de la política de cooperación— dentro de las administraciones públicas madrileñas (figura 1). Yendo del mayor al menor nivel de avance del discurso, se encontraría, en primer lugar, aquella visión que asume la política de cooperación para el desarrollo como una responsabilidad propia e irrenunciable. Una visión que se sustenta en dos elementos clave. Por un lado, en la asunción de una responsabilidad inalienable, como actor del sistema internacional, en la gobernanza global. Y, por otro lado, en la concepción de la política de cooperación para el desarrollo como una verdadera política pública que, por tanto, debe descansar en marcos estables, predecibles y sostenidos. Sin embargo, este nivel de discurso, que denotaría la existencia de una visión especialmente avanzada, no está aún presente en las administraciones públicas madrileñas. Salvo algún caso aislado —como el del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, cuyo enfoque parece ir en buena medida en esta dirección—, se trata de una visión pendiente de construir e integrar en la concepción que las administraciones públicas madrileñas tienen de sus políticas de cooperación para el desarrollo.

Figura 1. Visiones y discursos de las políticas de cooperación en las administraciones públicas madrileñas



Fuente: elaboración propia

En un segundo nivel se encontraría aquella visión que, en lugar de partir de la idea de que la política de cooperación para el desarrollo es una responsabilidad propia ineludible –como generalmente se atribuye a otras políticas como educación o sanidad, por poner algunos ejemplos–, condiciona la acción en este ámbito al compromiso político que exista en cada administración. Por tanto, no se trataría ya de una responsabilidad irrenunciable, sino que quedaría a expensas de las opciones políticas que se conformen.

Dentro de este último grupo se pueden distinguir dos perfiles. Por un lado, el de aquellas administraciones públicas que en su visión y discurso manifiestan la existencia de un compromiso sólido, que pretenden mantener pese al delicado contexto económico, con las políticas de cooperación. En el despliegue de esta visión, en la que podrían encajar actores como la Comunidad de Madrid o los Ayuntamientos de Alcobendas y Fuenlabrada, dos aspectos parecen surgir como elementos clave: el compromiso que muestre el equipo de gobierno con la cooperación y la disposición de una ciudadanía suficientemente activa y sensibilizada que, a través de tareas de seguimiento, crítica y denuncia, vele por el mantenimiento y mejora de las políticas de cooperación.

Por otro lado, el de aquellas administraciones públicas cuyo discurso se asienta en la existencia de un compromiso acreditado con las políticas de cooperación pero que debe adaptarse –o supeditarse– al complicado contexto económico



en el que se encuentran. Es dentro de este grupo en el que cabría enmarcar a la inmensa mayoría de las administraciones públicas madrileñas, que tratan de defender su compromiso con las políticas de cooperación a la vez que, en términos generales, justifican los severos recortes sufridos en esta partida. Asimismo, tres elementos clave subyacen a la construcción de este discurso. En primer lugar, se pone especial énfasis en la confrontación que existe con otras políticas –especialmente las relativas a los servicios sociales– como consecuencia de las restricciones presupuestarias. Se trata de un argumento que, de forma más o menos explícita, está generalizado en el discurso de buena parte de las administraciones públicas madrileñas. Un discurso que no es exclusivo del ámbito madrileño y que, en lugar de concebir los recortes –tanto en servicios sociales como en AOD– como amenazas compartidas a los derechos de la ciudadanía global, opta por confrontar las necesidades de unos y otros, generando una suerte de rivalidad artificial entre los derechos de la ciudadanía del Norte y del Sur<sup>5</sup>. En segundo lugar, para algunas de las administraciones que integran este grupo los recortes en AOD que han llevado a cabo estarían justificados si se tiene en cuenta las partidas especialmente elevadas que se dedicaban a esta materia. Un argumento que parece especialmente débil cuando estas administraciones ni siquiera cumplían el compromiso del 0,7%. Y, en tercer lugar, y de nuevo de una forma más o menos explícita, en ocasiones en este nivel de discurso subyace un cálculo electoralista, en la medida en que se percibe que los recortes en ayuda no parecen ser los que generan mayores penalizaciones en términos electorales para aquellos que los ejecutan.

Por último, en el nivel de avance más bajo en cuanto al discurso y la visión en la que se sustenta, se encuentran aquellas administraciones que consideran que no tienen responsabilidades que asumir en materia de ayuda. Así, a diferencia del primer nivel –donde la cooperación para el desarrollo se concibe como una responsabilidad propia ineludible– y del segundo nivel –donde se obvia esta responsabilidad pero se la vincula al compromiso político existente–, en este tercer nivel se rechaza explícitamente la existencia de cualquier tipo de responsabilidad política en la materia.

Es a esta concepción de la política de cooperación para el desarrollo a la que parece haberse adherido en los últimos años el Ayuntamiento de Madrid<sup>6</sup>. Una concepción que atribuye a la cooperación para el desarrollo un carácter subsidiario, considerando que es una responsabilidad que recae en el Estado y a la que un actor descentralizado se suma cuando lo considera oportuno. Así, durante la celebración en mayo de 2010 del pleno municipal en el que el

<sup>5</sup> Es obligado referirse en este sentido a la comparecencia en la Comisión de Cooperación del Congreso del principal responsable político de la cooperación española, el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, José Manuel García-Margallo, en la que declaró que “recortar en cooperación es una opción extremadamente dolorosa pero la otra opción, a lo mejor, es recortar pensiones o cerrar ambulatorios” (15 de marzo de 2012).

<sup>6</sup> Y en la que también cabría situar, aunque por omisión, a todas aquellas administraciones públicas madrileñas que nunca han realizado cooperación para el desarrollo.



Gobierno del Ayuntamiento de Madrid anunció la eliminación de la convocatoria de subvenciones de cooperación para el desarrollo –y, por tanto, la práctica desaparición de su cooperación, ya que en este esquema descansaba más del 90% de su presupuesto de AOD–, el entonces alcalde, Alberto Ruiz Gallardón, alegaba que la cooperación para el desarrollo es una competencia exclusiva del Gobierno de España, a la que el Ayuntamiento de Madrid había contribuido mientras no se perjudicaban las prestaciones sociales de los madrileños. Una visión que choca frontalmente con lo recogido unos meses antes por esta misma administración en su Plan General 2009-2012, donde justificaba su política de cooperación en torno a la existencia de ventajas comparativas en el ámbito del municipalismo, y pasa a otorgar a las políticas de cooperación un lugar accesorio –pudiendo existir o no– y cíclico –quedando sometida a los vaivenes económicos– dentro de las políticas públicas<sup>7</sup>.

En definitiva, pueden identificarse distintos niveles de avance en el discurso y visión que de las políticas de cooperación para el desarrollo tienen las administraciones públicas madrileñas: desde una opción de máximos, pendiente de construir y consolidar en el ámbito madrileño, que asume la cooperación para el desarrollo como una responsabilidad propia, hasta aquella que rechaza cualquier responsabilidad al respecto, pasando por un nivel intermedio, en el que se encuentra la mayoría de ellas, que lo vincula al compromiso político existente. En este sentido cabe resaltar que el discurso predominante orientado a justificar los recortes y limitar la política de cooperación a un estado mínimo –cuando no inexistente–, que puede desembocar en el replanteamiento de las competencias de los gobiernos locales, supone una pérdida de oportunidades para insertarse en los espacios globales desde el ámbito local y, de manera específica, en la construcción de la agenda internacional de desarrollo. Una cuestión especialmente relevante en un momento como el actual, caracterizado por la construcción de una agenda post-2015 ya en marcha. Asimismo, esta opción es reflejo de que la mirada a corto plazo centrada en la situación financiera de las cuentas públicas se superpone a la necesaria mirada a largo plazo en torno a la construcción de espacios y mecanismos de gobernanza multinivel. En un contexto de crisis, una opción más pertinente y responsable que la de dismantelar las políticas de cooperación sería la de trabajar por construir un modelo alternativo más capacitado para aprovechar las potencialidades de la cooperación descentralizada. No obstante, en este proceso de cambio, del discurso y visión que finalmente predominen dependerá en buena medida el modelo de cooperación que se gesticione en el ámbito madrileño. 

---

<sup>7</sup> Santander, Guillermo (2010): “La cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Madrid: el desafío del municipalismo” en Rosa de la Fuente (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*, Los Libros de la Catarata-IUDC, Madrid. pp. 141-150.