



# EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN ANTE LOS CAMBIOS EN LA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARROLLO<sup>1</sup>

**GRACIELA RICO**

Instituto Universitario Ortega y Gasset

**PABLO MARTÍNEZ**

Plataforma 2015 y más

**IGNACIO MARTÍNEZ**

Plataforma 2015 y más

En los últimos años se están produciendo importantes transformaciones en las políticas de cooperación internacional y en la agenda global de desarrollo que apuntan a una redefinición del papel estratégico de los diferentes actores. En este contexto, uno de los que de manera más intensa está viviendo esta reconfiguración es la sociedad civil, cuyas organizaciones se ven incorporadas a una nuevas dinámicas que afectan a su participación en ámbitos relevantes de las políticas y la agenda de desarrollo: el contexto y el marco institucional de las políticas de cooperación, los marcos de relación entre Gobiernos y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), y los marcos de financiación diseñados para la participación de las OSC en las políticas de cooperación. A continuación se abordan algunas de las tendencias más relevantes en cada uno de estos ámbitos.

## EL CONTEXTO Y EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

A lo largo de los años la práctica totalidad de los sistemas nacionales de cooperación internacional han otorgado un amplio reconocimiento a la participación de las OSC en las políticas de desarrollo y cooperación, independientemente de que este reconocimiento se haya institucionalizado de manera más o menos formal y estratégica. En términos generales todos

<sup>1</sup> Este artículo está basado en el trabajo de investigación *Una mirada internacional. Marcos de relación y financiación entre gobiernos y ONG de desarrollo* realizado por Graciela Rico, Pablo Martínez e Ignacio Martínez para la Coordinadora de ONGD-España. La investigación, a partir de un análisis documental y trabajo de campo, aborda las relaciones entre Gobiernos y organizaciones de la sociedad. Para ello se ha llevado a cabo el análisis de la Unión Europea y de los siguientes países: Reino Unido, Holanda, Italia, Alemania, Brasil, Japón, Suecia, Noruega, Finlandia. El informe completo de la investigación fue publicado por la Coordinadora y se encuentra disponible en <http://www.congde.org/contenidos/estudio-una-mirada-internacional-marcos-de-relacion-y-financiacion-entre-gobiernos-y-ong-de-desarrollo.html>



los países disponen de documentos estratégicos, mecanismos y departamentos que configuran diferentes relaciones con el conjunto de sus OSC, que tratan de facilitar y regular las relaciones de su ciudadanía organizada con las respectivas políticas públicas. Esto no significa que todos los países coincidan en ese reconocimiento estratégico y lo concreten en los mismos ámbitos. No obstante, la mayoría de los países coincide al señalar que el valor estratégico que las OSC aportan a las políticas de cooperación reside en varias esferas: el fortalecimiento democrático, no necesariamente limitado a las políticas de cooperación, sino al conjunto de la práctica política; el fortalecimiento de la política de cooperación, ya sea a través de la definición de la política y el diálogo de políticas, del seguimiento y control de la política de cooperación, o de la implementación de esta; el fortalecimiento del tejido asociativo y el capital social de los países socios, el cual constituye, junto al fortalecimiento institucional, una piedra angular de buena parte de las políticas de cooperación; y la movilización social a través de la construcción de una ciudadanía global activa y preocupada por los problemas del desarrollo.

Este reconocimiento, no obstante, contrasta con algunas apuestas y decisiones de los mismos países que están configurando un escenario en el que el papel estratégico mencionado puede verse debilitado. Por una parte, el cada vez más evidente protagonismo del crecimiento económico en las agendas de desarrollo está repercutiendo en el propio paradigma de desarrollo y la configuración del mapa de actores de cooperación, en el que nuevos actores, especialmente las empresas privadas, asumen un papel más relevante. Por otra parte, aunque no se trata de una tendencia generalizada, los países en los que las OSC han tenido mayor peso en la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), están disminuyendo su canalización a través de las mismas, si bien es cierto que también se observa que aquellos países en los que las OSC tienen un menor peso en la gestión de la AOD están tendiendo, en su mayoría, a aumentarlo. El tercer elemento del contexto que está motivando la pérdida del papel estratégico guarda relación con los recientes cambios en las tendencias de financiación de las OSC, que apuntan a una mayor concentración de la AOD de varios países en un menor número de organizaciones y a una marcada influencia de la lógica de *"value for money"*. Tendencias que pueden limitar la heterogeneidad y riqueza del tejido asociativo, así como su contribución al fortalecimiento del tejido asociativo local. Así pues, sin llegar a producirse un cuestionamiento discursivo del papel de las OSC en las políticas de cooperación, algunos de los cambios generados en el sistema internacional de ayuda parecen anunciar tendencias que pueden amenazar el papel estratégico desempeñado por las organizaciones sociales en la agenda de desarrollo.

De manera inversa se observa una tendencia emergente en relación al papel de las empresas en las políticas de cooperación internacional en diversos países. En la medida que la lógica del crecimiento económico adquiere



un papel central en las políticas de desarrollo, y en buena medida a consecuencia de ello, los actores del sector privado empresarial comienzan a cobrar protagonismo en las políticas de cooperación, aunque a través de modelos muy distintos entre países. Un rasgo común es la incrustación de los intereses comerciales entre las visiones de desarrollo y a través de la política de cooperación, y el consiguiente peso de los actores privados –particularmente del sector exportador– en la configuración del mapa de actores de los diferentes sistemas de cooperación. De esta manera, el apoyo al tejido productivo de los países socios, y en algunos casos al de los propios países donantes, se sitúa de manera creciente entre las prioridades de la política de cooperación, lo que, en diversos casos, se traduce en modalidades específicas de apoyo a la inversión y la internacionalización a través de los fondos de la ayuda oficial al desarrollo.

Una constante observada en este giro de las políticas de cooperación hacia una mayor vinculación con intereses comerciales propios del donante es que parecen apoyarse discursivamente en argumentaciones aportadas por la teoría económica de corte neoclásico, y no tanto en la evidencia, generada por ejercicios de evaluación, que afirme que estas modalidades de cooperación estén contribuyendo de manera eficaz al desarrollo.

## MARCOS DE RELACIÓN ENTRE GOBIERNOS Y OSC EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

El marco doctrinal internacional y la práctica de buena parte de los sistemas de cooperación reconocen la relevancia de la participación de las OSC en el conjunto del ciclo de la política de cooperación, en tanto que actores que pueden contribuir al fortalecimiento, la eficacia, la democratización y la transparencia de esta. Así pues, paralelamente a la obtención de legitimidad y reconocimiento estratégico, las OSC han alcanzado amplios espacios de participación en las políticas de cooperación. Los roles desempeñados en esta participación han sido numerosos, pero dos son los ámbitos generales en los que se han inscrito: la definición de la política a partir del diálogo y la incidencia, y la implementación de la política a partir de la actividad desarrollada en el terreno y en alianza con los socios del Sur.

En relación al primero de ellos, se observa una amplia tendencia hacia la construcción de modelos de participación de carácter reactivo, en respuesta y oposición a los aspectos considerados más críticos de la agenda gubernamental. Un modelo que a consecuencia de su naturaleza reactiva limita la capacidad de propuesta por parte de las OSC, debilitando de esta manera el diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil.

Se trata de un modelo de participación que habitualmente contribuye a la legitimación de la política gubernamental, aunque en algunas ocasiones logre incorporar modificaciones a esta política, pero cuyo límite se sitúa a



menudo en la consecución de consensos y acuerdos básicos sobre prácticas o límites de la política. Aun en este último supuesto parece un modelo de participación deficiente, ya que limita el potencial de participación de la sociedad civil al socavar seriamente su capacidad propositiva.

Los diferentes mecanismos de participación existentes en buena parte de los países son pertinentes y bien valorados por su contribución al fortalecimiento y democratización de las políticas de desarrollo y cooperación. No obstante, configuran, por regla general e independientemente del formato que adopten en cada país, un modelo insuficiente para superar la lógica reactiva que caracteriza a la participación. Una de las principales debilidades de estos modelos es la insuficiente articulación entre la formalidad y la flexibilidad, por lo que pareciera que los modelos de participación más exitosos son aquellos que logran una mayor complementariedad entre ambos espacios.

Otra de las limitaciones significativas es que la agenda de cooperación se configura sustancialmente en el marco del diálogo interministerial, al que los espacios consultivos formales no acceden, puesto que se orientan exclusivamente al ámbito de las políticas de cooperación. En este sentido, pareciera que los ámbitos que trascienden a la política de cooperación para abordar la totalidad de las políticas con impacto en desarrollo ofrecen un marco más adecuado para incorporar de manera más estratégica la participación de la sociedad civil al diálogo político.

Por todo ello, es común la habitual desvinculación de los esfuerzos generados por las OSC dentro del marco de las políticas de cooperación orientados al diálogo sobre políticas, respecto de aquellos dedicados a transformar el conjunto de las políticas con impacto en desarrollo, habitualmente impulsados desde fuera del sistema de cooperación, generalmente a través de la movilización social y la incidencia social y política. Esta desconexión entre los denominados *insiders* y *outsiders* limita seriamente la capacidad de contribución de las OSC al fortalecimiento y democratización de las políticas públicas. Se hace necesario, por lo tanto, el refuerzo del vínculo entre las acciones promovidas desde ambos espacios, entre el diálogo político y la incidencia social y política. Se trata de un vínculo con enorme potencial para reforzar el funcionamiento democrático y la transparencia de las políticas de cooperación en la medida que permite incorporar las demandas de la sociedad civil al diálogo político.

El otro rol mencionado que tradicionalmente han desempeñado las OSC en la agenda de desarrollo está más relacionado con la implementación y ejecución de las políticas de cooperación. En este ámbito de actuación se observan síntomas de cambio en las relaciones establecidas entre Gobiernos y OSC, que apuntan a una transición desde una lógica de apoyo a procesos y proyectos organizativos hacia otra basada en la atribución de resultados de desarrollo. Se trata de un cambio inducido por el paso de una lógica de



resultados de procesos hacia una lógica caracterizada por la atribución de resultados específicos, lo que introduce una lógica de corto plazo alejada de la perspectiva más procesual en la que las OCS encuentran sus verdaderas potencialidades. Esta lógica, denominada a menudo como *“value for money”* pudiera estar transformando el papel estratégico de las OSC en las políticas de cooperación en respuesta a las necesidades de eficiencia administrativa y aceptación social del donante, necesidades acentuadas en el contexto de crisis, más que a una necesaria reflexión y análisis estratégicos en términos de eficacia desde la perspectiva del desarrollo.

En demasiadas ocasiones ambos roles –el de generador y el de implementador de la política– se han presentado como diferenciados, en buena medida porque así es como ha sucedido a menudo en la práctica. No obstante, los diferentes ámbitos estratégicos a los que contribuyen las OSC sugieren que el potencial de estas organizaciones como actores de la política de cooperación reside en la adecuada imbricación de ambos roles, dado que estos se complementan y refuerzan entre sí. Ello no significa que el conjunto de las organizaciones deba asumir necesariamente un doble perfil de “generador” e “implementador” de la política, pero sí abordar la reflexión sobre la necesidad de una adecuada división de roles basada en la complementariedad y el intercambio de conocimientos y experiencia.

## LOS MARCOS DE FINANCIACIÓN DISEÑADOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS OSC EN LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN

La práctica totalidad de los sistemas de cooperación de los países donantes ha diseñado y puesto en práctica mecanismos específicos para financiar el trabajo de las OSC. Sin embargo, hay una gran heterogeneidad entre los diferentes países, determinada por varios factores. Bien por el tamaño de los esquemas de financiación: generalmente “conviven” grandes esquemas de financiación, de carácter plurianual –apoyados en mayor o menor medida en marcos de confianza– con esquemas más pequeños, generalmente más finalistas y de menor duración y dotación presupuestaria. Bien por el peso relativo otorgado a cada modalidad de financiación: algunos países conceden mayor relevancia a los esquemas grandes, pero no se trata de una opción extendida al conjunto de los países. Bien por los criterios de elegibilidad: los criterios son diferentes entre países, aunque se observa una tendencia a la generación de alianzas entre OSC y alianzas multiactor.

No obstante, dicha heterogeneidad no puede ocultar la existencia de algunas tendencias en mayor o menor medida convergentes. Dos son las que se observan de manera más clara: la tendencia a la concentración y la generación de incentivos para la formación de alianzas en la concurrencia a las convocatorias de financiación; y un creciente peso en las modalidades



de financiación de la lógica *value for money*, en la que la atribución de resultados de desarrollo definidos desde las prioridades administrativas del donante cobran renovada importancia. Se trata de tendencias que indican transformaciones que parecen responder a motivaciones más vinculadas con las cambiantes necesidades del donante –eficiencia administrativa y necesidad de presentar resultados– en un contexto de crisis, que con la búsqueda de impacto en desarrollo y la transformación social. Se trata de tendencias, asimismo, que pueden transformar el papel estratégico de las ONGD al debilitar la riqueza del tejido asociativo y orientar de manera principal el papel de las organizaciones hacia los ámbitos de gestión de servicios para las políticas de cooperación.

## CONSIDERACIONES FINALES

Si el reconocimiento estratégico del papel de las OSC se basa en un análisis real de las potencialidades de estos actores y de su capacidad de contribuir a la calidad y democratización de las políticas de cooperación, pareciera que las decisiones orientadas a promover otras dimensiones y actores de desarrollo no debiera entrar en contradicción y, por tanto, limitar el papel de las organizaciones de la sociedad civil. Parece importante, por lo tanto, desarrollar un contexto favorable para el desarrollo del potencial de las organizaciones de la sociedad civil. Esta apuesta no impide, por un lado, analizar críticamente el papel de las OSC para superar las deficiencias en su participación ni, por otro, desarrollar el potencial que otras dimensiones y actores del sistema de cooperación pueden jugar. Por el contrario, es importante, en este sentido, configurar un mapa de actores en las políticas de cooperación basado en la complementariedad y el aprovechamiento del potencial del conjunto de los actores, especialmente de aquellos cuyas acciones tienen un mayor impacto en el desarrollo.

Esta apuesta exige, además, atendiendo a la influencia del paradigma de desarrollo dominante en la configuración de las prioridades y actores de la agenda internacional, una apuesta por una narrativa alternativa a la actual apuesta por el crecimiento económico como vía fundamental para la erradicación de la pobreza, para abordar la multidimensionalidad de la pobreza, y avanzar hacia una agenda de desarrollo basada en derechos, y en la búsqueda de la equidad y la cohesión social.

El análisis de los marcos de relación y financiación entre Gobiernos y OSC en diferentes países no permite afirmar la existencia de una relación directa entre la participación en la política y la capacidad de acceder a la financiación. No obstante, no se puede negar que los cambios en el modelo de financiación tienen un resultado indirecto en el fortalecimiento del tejido asociativo, en el perfil de las organizaciones que lo componen, y también en sus capacidades para el seguimiento de políticas y, como resultado directo, en su capacidad de participación en el diálogo político. Por esta



razón, algunos de los cambios observados en el marco de la financiación de los diferentes sistemas de cooperación –la tendencia a superar los esquemas pequeños de financiación, la tendencia a concentrar la financiación en un menor número de OSC (para lo que es habitual el recurso a la generación de alianzas), y la influencia de la lógica del *value for money* en el diseño de las modalidades de financiación– parecen anunciar cambios en el corto y medio plazo en las relaciones estratégicas entre los diferentes Gobiernos y las OSC de sus respectivos países.

Se trata de transformaciones que parecen responder, en buena medida, a motivaciones no siempre reconciliables con criterios de eficacia e impacto en el desarrollo. En concreto, son tres las lógicas que con mayor fuerza laten en la transformación de diversos marcos de financiación: una primera lógica relacionada con las necesidades de eficiencia administrativa de los donantes –a menudo revestida con argumentos de eficacia y transparencia–, que entra en contradicción con la lógica de la eficacia, ya que los resultados de las mencionadas transformaciones derivan a menudo en el debilitamiento del tejido asociativo vinculado a la agenda de desarrollo tanto en el Norte como en el Sur. Esto afecta negativamente al papel estratégico que la sociedad civil puede aportar a las políticas de cooperación y a las dinámicas de desarrollo. Se trata de decisiones, por lo tanto, que pueden mermar la calidad y la eficacia de las políticas de cooperación. Una segunda lógica relacionada con la necesidad de lograr la aceptación social de una ciudadanía que en periodo de crisis muestra un elevado escepticismo, cuando no incomprensión, sobre la pertinencia de dedicar recursos a la cooperación internacional. Y, por último, una lógica, marcada por la cultura del *value for money*, que prima un enfoque productivista frente a otro procesual del desarrollo.

Por todas estas razones, pareciera que en el medio plazo el papel estratégico de las OSC podría verse afectado y orientarse, con probabilidad, a los ámbitos de gestión de las políticas de cooperación en mucha mayor proporción que a la definición y participación en el diálogo político. 🍷