

La cooperación descentralizada a debate

La eficacia de la ayuda y el post-2015

Estudio impulsado por la Iniciativa Art-PNUD, CIDOB y la Campaña del Milenio



© 2013 para cada uno de los trabajos: Francesc Badia, Carme Coll, Andrea Costafreda, Juanjo Iborra, Xavier Longan, Blanca Manresa, Xavier Martí González, Ignacio Martínez, Pablo J. Martínez i Maria Prandi

© CIDOB y ART PNUD de esta edición

CIDOB
Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel. + 34 93 302 64 95
Fax. + 34 93 302 21 18
cidob@cidob.org
www.cidob.org

Producción
CIDOB edicions

Impresión: Color Marfil, S.L. Barcelona
Depósito legal: B-4761-2013

Barcelona, febrero de 2013

SUMARIO

PRESENTACIÓN 5

Carme Coll y Francesc Badia

INTRODUCCIÓN 11

Carme Coll, Francesc Badia y Xavier Longan

DIAGNÓSTICO SOBRE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS 19

Juanjo Iborra, Pablo J. Martínez e Ignacio Martínez

Las políticas autonómicas de cooperación en la encrucijada	21
Reconocer las deficiencias de un modelo para transformar la política de cooperación autonómica	31
Propuestas de futuro: tres pasos para transformar las políticas de cooperación autonómica	38
Referencias bibliográficas	43

DIAGNÓSTICO SOBRE LAS ORGANIZACIONES CATALANAS DE LA SOCIEDAD CIVIL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO 47

Xavier Martí González

Introducción	49
Cuestiones metodológicas	50
Contexto de la cooperación al desarrollo en Cataluña	51
Principales conclusiones del diagnóstico	56
Apuntes para la reflexión sobre el futuro del sector	69
Referencias bibliográficas	74
Listado de personas y organizaciones entrevistadas para el diagnóstico	75

DIAGNÓSTICO SOBRE EL ÁMBITO DE LOS GOBIERNOS LOCALES 77

Andrea Costafreda

Objetivo del estudio y aclaraciones metodológicas	79
Diagnóstico de la situación: cambio de ciclo y escenarios en el medio plazo	80
Las estrategias de futuro	89
Referencias bibliográficas	98

DIAGNÓSTICO SOBRE EL SECTOR EMPRESARIAL 101

Blanca Manresa y Maria Prandi

Introducción	103
Cuestiones metodológicas	105
Estado de la cuestión: análisis descriptivo	106
Principales conclusiones del diagnóstico	121
Reflexiones y recomendaciones	126
Referencias bibliográficas	130
Anexo:	
Listado de personas entrevistadas	132
Acrónimos	133

PRESENTACIÓN

Carme Coll

Francesc Badia i Dalmases

Carme Coll

ART PNUD

Francesc Badia i Dalmases

CIDOB

A lo largo de los últimos años, y a medida que la cooperación al desarrollo fue incorporando la lógica del proceso de cambio en las relaciones internacionales que ha impulsado la revolución tecnológica de la comunicación y la consiguiente aceleración de la globalización, la intervención en la agenda del desarrollo de actores no estatales y de las autoridades regionales y locales se ha convertido en una realidad. Esta dinámica adquiere particular relevancia en un contexto en el que las esferas local y global están cada vez más interrelacionadas. Las autoridades regionales y locales y la ciudadanía afrontan y sufren consecuencias de fenómenos originados fuera de su territorio tales como la migración, el desarrollo económico/desempleo, el cambio climático, con efectos que impactan –positiva o negativamente– en las vidas de los ciudadanos. Dada la existencia de tales temáticas de interés común que afectan a territorios del Norte y del Sur por igual, resulta importante un *diálogo entre territorios*, para intercambiar de forma práctica conocimiento, experiencia y buenas prácticas sobre cómo afrontar tales desafíos. La cooperación descentralizada, es decir, aquella cooperación que llevan a cabo los gobiernos locales y regionales, fue ganando peso a medida que estas autoridades empezaron a incorporar en su agenda política –y en su presupuesto– acciones de solidaridad impulsadas por la campaña del 0,7%, campaña que, liderada por la sociedad civil organizada en organizaciones no gubernamentales, demandaba a estos gobiernos la inclusión de esta cuota de Ayuda al Desarrollo a su acción política.

La aparición de recursos nuevos comportó también la formación de cuadros técnicos, tanto en la administración como en la sociedad civil, que conformaron una nueva capacidad de acción que venía a sumarse a la capacidad desarrollada por los gobiernos en el marco de su acción de cooperación al desarrollo, tanto en el plano bilateral como en el multilateral, liderado este último por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Así mismo, los países del Sur comenzaron y consolidaron procesos de descentralización y programas nacionales de desarrollo local.

Consolidado este escenario en la primera década del siglo XXI, el año 2010 vio el inicio de un proceso de concertación y trabajo conjunto de los distintos actores de la cooperación descentralizada que operan en el ámbito de

la agenda internacional del desarrollo para validar el valor agregado de su acción con respecto a los procesos de desarrollo y a los objetivos de eficacia de la cooperación al desarrollo. Estos actores convinieron en preparar un posicionamiento ante el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al desarrollo (FAN-4) que se celebró en Busan, Corea del Sur, en diciembre de 2011. Este proceso de concertación estuvo liderado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo a través de su Iniciativa de Articulación de Redes Territoriales para el Desarrollo Humano Sostenible (ART), nacida precisamente del reconocimiento por parte del PNUD de la necesidad de articular en un proceso coherente y de suma positiva la multiplicidad de actores que operan en el territorio. Así, la Iniciativa ART trabajó conjuntamente con una red de actores y redes de la cooperación descentralizada que incluyó a la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la red de Regiones Unidas (ORU-FOGAR), los Fondos municipales de Cooperación de España y de Italia y el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Europa-América Latina que había puesto en marcha la Diputación de Barcelona gracias al apoyo de la Comisión Europea.

Este proceso de trabajo en red culminó con la organización de un evento paralelo del FAN-4 sobre la eficacia de la ayuda llevada a cabo por el nivel subestatal de las administraciones públicas y otros actores de cooperación descentralizada. El evento respondió a las expectativas y puso de relieve la existencia de una articulación multinivel entre actores locales, intermedios, nacionales y multilaterales que resulta relevante para la agenda internacional del desarrollo.

El trabajo conjunto que culminó con el evento organizado en Busan estuvo precedido por una serie de acciones de coordinación que empezaron a materializarse en un seminario internacional en Barcelona de conceptualización de los términos y valor añadido de la cooperación descentralizada, seguido por tres seminarios regionales: el primero en el norte de África (Dakar, Senegal); el segundo en América Latina (Medellín, Colombia); y el tercero y último en Europa (Foligno, Italia). Estos encuentros sucesivos sirvieron para reflexionar, en clave de oportunidades, sobre el rol diferenciado pero complementario de cada uno de los actores y sobre la contribución de los gobiernos subestatales, las redes de gobiernos locales y las organizaciones multilaterales como PNUD-ART en la profundización de la agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo.

El FAN-4 se tradujo en un reconocimiento de los actores descentralizados y en una incipiente integración en el proceso. Este reconocimiento formal que se materializó entonces ha resultado esencial para el proceso, puesto que, más allá del reconocimiento formal de la contribución de la cooperación descentralizada, ha conseguido que se reconozca en el nivel intergubernamental el papel fundamental que tienen los actores locales como agentes de desarrollo en sus territorios.

Llegados a este punto en el camino, y finalmente incorporada esta lógica en el seno de los gobiernos nacionales representados en Naciones Unidas, ha quedado establecido que la cooperación subestatal puede contribuir de una forma clara a los principios de la eficacia de la ayuda, tanto desde el punto de vista de la apropiación democrática, la responsabilidad y la mutua rendición de cuentas, como desde la doble óptica de países socios, donantes y receptores de la ayuda.

En relación con la apropiación, contamos con suficientes evidencias analizadas como para afirmar que los gobiernos subestatales, dada su proximidad a los ciudadanos y su función como proveedores de servicios básicos, desempeñan un papel de primera magnitud en la provisión de un desarrollo cuya eficacia viene precisamente basada en el contacto directo y cotidiano con las necesidades de la población. También en lo que se refiere a la responsabilidad y mutua rendición de cuentas tienen estos una función importante, puesto que vehiculan el contacto de los ciudadanos con los gobiernos estatales, legitiman el proceso y lo ponen al servicio de la eficacia de la acción.

Fruto de esta reflexión y del resultado del grupo de trabajo puesto en pie por la colaboración entre la antena catalana del programa ART del PNUD y el CIDOB, que la acoge en su seno desde 2011, se han ido realizando una serie de acciones que se han traducido en un doble proceso de reflexión y debate.

Por un lado, a partir del trabajo de concertación y de animación de redes llevado a cabo por la antena de ART desde CIDOB, se consideró oportuno encargar a reconocidos expertos en los distintos ámbitos una serie de trabajos de campo que culminaron en la redacción de informes preliminares que fueron luego discutidos internamente y sometidos a debate en un seminario realizado en Barcelona en el mes de septiembre de 2012. Situándose de lleno en la reflexión post-Busan, y en los trabajos de consulta que tienen lugar a distintos niveles para hacer las aportaciones a la futura agenda global del desarrollo más allá del año 2015, fecha fijada para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el seminario constató la existencia de una conciencia compartida, no solo de la necesidad de un cambio de modelo en la ayuda al desarrollo, si no de la oportunidad de llevarlo a cabo como estrategia para salir reforzados de la crisis actual a través de una mayor coordinación entre los actores de la cooperación descentralizada.

De la lectura de los resultados de este proceso de investigación, reflexión y debate, se hace evidente la necesidad de incrementar el esfuerzo llevado a cabo por parte de todos los agentes de la cooperación descentralizada al desarrollo con el objetivo último, compartido por todos, de conseguir un modelo más inclusivo, un modelo en el que se reconozca el papel de los países emergentes, la sociedad civil, el sector privado y los agentes subestatales.

El presente documento, publicado conjuntamente por CIDOB, ART PNUD y la Campaña del Milenio de Naciones Unidas, quiere contribuir modestamente a afianzar la alianza estratégica creada en el camino hacia el foro de Busan, con el objetivo de seguir promoviendo el diálogo multinivel, acompañando los procesos de reflexión sobre la eficacia de la cooperación para el desarrollo y de dar seguimiento a los acuerdos de Río+20 con la participación en el proceso de consulta y propuesta para una agenda post-2015 donde la contribución de estos distintos actores será fundamental para continuar perfeccionando una acción al desarrollo de largo recorrido.

INTRODUCCIÓN

Carme Coll

Francesc Badia i Dalmases

Xavier Longan

Carme Coll

ART PNUD

Francesc Badia i Dalmases

CIDOB

Xavier Longan

Coordinador de la Campaña del Milenio de Naciones Unidas

El sistema español de cooperación al desarrollo se ha venido construyendo principalmente a lo largo de estas tres últimas décadas. Una de las dinámicas más destacadas de este sistema ha sido, sin duda, el desarrollo de la cooperación descentralizada que, en términos presupuestarios, ha supuesto en algunos momentos más del 15% del total de la AOD española. Pero más allá de su innegable valor económico, la aportación de la cooperación descentralizada cabe medirse especialmente en términos cualitativos.

En general, la potencialidad de la cooperación impulsada por gobiernos descentralizados reside en su capacidad para promover un enfoque territorial de los procesos de desarrollo. Esto implica poner en valor las relaciones de proximidad que se dan entre los actores, cómo estos definen la realidad y cómo los procesos son construidos desde abajo. A la vez, disponen en principio de una mayor capacidad para establecer alianzas con una multiplicidad de actores, también en los países socios del Sur. En este sentido, permite definir otros modelos de relación entre los actores en una lógica de gobernanza multinivel.

Las comunidades autónomas y los gobiernos locales han venido configurando, con diferente nivel de profundidad, marcos normativos, institucionales y presupuestarios sobre los que han construido políticas públicas de cooperación al desarrollo. Cataluña ha sido durante este tiempo una de las puntas de lanza de la cooperación descentralizada en el Estado español, sobre todo desde la aprobación de Ley catalana de Cooperación al Desarrollo en 2001 y la edificación posterior de todo el entramado legislativo e institucional, que ha permitido impulsar y consolidar dicha política a lo largo de esta década. En este sentido, y más allá de otras consideraciones relativas a la capacidad presupuestaria y a elementos discursivos y metodológicos, la política pública catalana de cooperación al desarrollo ha destacado en estos años por su voluntad de implicar al conjunto de actores sociales e institucionales, por concebirse con un carácter estratégico al promover la planificación y la evaluación de la política, y por su marcada pretensión de incidir y participar activamente en las agendas internacionales de desarrollo y cooperación al desarrollo a partir de un discurso (propio y a la vez compartido), construido desde una óptica descentralizada.

Con la crisis económica y financiera como telón de fondo, la cooperación descentralizada española, y también la catalana, vienen sufriendo en los últimos años importantes retrocesos, manifestados especialmente por los drásticos recortes en los presupuestos de AOD en la mayoría de comunidades autónomas y gobiernos locales. En definitiva, se dibuja un escenario incierto que pone en jaque el modelo de cooperación que ha venido tomando forma hasta ahora. Asimismo, la agenda internacional de la eficacia de la ayuda avanza en torno a una nueva arquitectura de la cooperación al desarrollo, con nuevos actores que asumen un mayor protagonismo frente a los tradicionales.

Atendiendo a estos elementos de inflexión, el CIDOB, la Iniciativa ART del PNUD y la Campaña del Milenio de Naciones Unidas, con el apoyo de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Cataluña, ha planteado una reflexión profunda con el conjunto de actores que pueda contribuir a arrojar luz sobre la profunda transformación que está experimentando el sistema descentralizado de cooperación al desarrollo español, los desafíos que esta presenta y las vías de salida que se proponen para el futuro, tomando el caso catalán como laboratorio de pruebas.

Para llevar a cabo este cometido, las instituciones impulsoras de esta reflexión propusieron a un grupo de personas expertas en la materia la realización de cuatro estudios que analizaran, en la lógica antes mencionada, la situación relativa a los principales actores de cooperación al desarrollo que operan en el ámbito descentralizado: comunidades autónomas, administraciones locales, sector privado empresarial y organizaciones de la sociedad civil. De esta manera, estos estudios deberían permitir, a modo de diagnóstico, aportar información sobre la situación actual de los diferentes agentes analizados y de sus principales dinámicas, así como también identificar posibles recomendaciones y líneas de acción futura.

La presentación de las conclusiones preliminares de estos estudios al conjunto de actores tuvo lugar el pasado 20 de septiembre de 2012 en una jornada de trabajo celebrada en la sede del CIDOB en Barcelona, concebida como un espacio de diálogo abierto y sincero donde compartir ideas, encuentros, desencuentros y propuestas.

En definitiva, el objetivo del proyecto no ha consistido (ni pretendido) en realizar una fotografía exacta de la situación del sector ni diseñar una estrategia precisa de salida para cada uno de los actores analizados, sino más bien en aportar elementos fundamentales para la reflexión, que permitieran vislumbrar tendencias y que, en la medida de lo posible, contribuyeran a sentar las bases de una agenda compartida para afrontar este proceso de transformación.

La publicación que aquí se presenta es el resultado de todo este proceso, que incluye los cuatro estudios realizados, alimentados por los debates y reflexiones que surgieron durante la celebración de la jornada.

En el primer capítulo, referido a la cooperación al desarrollo impulsada por los gobiernos autonómicos, los autores reparan en las diferentes opciones políticas que se presentan para confrontar el actual contexto de crisis económica y financiera. Estas opciones, como se apunta en el

texto, obedecen en gran parte a una disputa doctrinal sobre la consideración de la cooperación al desarrollo como una política pública o como subsidiaria (voluntaria) de otras políticas. En este sentido, el estudio constata que, en la mayoría de los casos, los gobiernos autonómicos están optando por el debilitamiento del carácter público de la política de cooperación, incluso por su práctica liquidación. Solo muy pocas comunidades autónomas siguen apostando hasta ahora por su mantenimiento, reflejado en términos de presupuestos de AOD, búsqueda del consenso político y social con los diversos actores o la revisión del modelo para mejorar su eficacia. A partir de esta realidad, los autores elaboran una serie de reflexiones sobre el valor de los consensos que, alrededor de esta política, se habían (o parecían haberse) construido desde el ámbito autonómico.

A su vez, el estudio profundiza sobre algunas de las principales debilidades que el modelo de cooperación autonómica al desarrollo ha venido presentando a lo largo de estos años de consolidación. Así, se apuntan cuestiones como la brecha entre los marcos doctrinales y de planificación y la operativa centrada en el proyecto, que ha derivado en un modelo hipertrofiado por el ámbito de la gestión con escasa eficacia y una evidente atomización (para lo que los autores emplean el término «proyectorado», original de Rodríguez Carmona), la falta de mecanismos reales y eficaces de coordinación, así como el deterioro del diálogo político entre los actores.

Finalmente, el estudio termina con una serie de propuestas de líneas de acción para afrontar los retos de futuro para la cooperación autonómica, a tenor de lo que el diagnóstico realizado sugiere, con el propósito de transformar el modelo para fortalecer el papel de las comunidades autónomas en el ámbito de las políticas de desarrollo global.

El segundo capítulo se refiere a las organizaciones de la sociedad civil catalanas, categoría que, por razones prácticas y pese al riesgo de pecar de cierta imprecisión, integra a las ONGD, las organizaciones sindicales y los agentes universitarios.

Como anuncia el autor, el estudio parte de una hipótesis de trabajo inicial: las organizaciones deben enfrentarse a un nuevo escenario en el ámbito del desarrollo y de la cooperación al desarrollo marcado por el retorno a un capitalismo inclusivo, la reconfiguración de las relaciones donante-receptor tradicionales por el surgimiento de nuevos donantes, y el replanteamiento de las políticas de bienestar en Europa, con el consecuente retroceso de algunas políticas públicas. El desafío se halla en ver cómo reaccionan las organizaciones ante la emergencia de dicho escenario y cuáles son sus estrategias adaptativas o alternativas al modelo que se impone. Este es pues el eje en torno al cual gira el marco discursivo de este estudio.

Se parte de una descripción de la cooperación catalana a lo largo de la pasada década, atendiendo a su declarada voluntad de reivindicar su carácter descentralizado y transformador, así como a la importancia que han tenido las organizaciones de la sociedad civil en la configuración, planificación y ejecución de la política pública. Este punto pretende ayudar a contextualizar los drásticos recortes de los presupuestos de AOD de estos años y los impactos sobre el sector.

El autor pasa entonces a presentar las principales conclusiones del diagnóstico. De esta manera, se describe la crítica situación que están sufriendo estas entidades en el momento actual, anotando las diferencias que se dan entre los distintos actores analizados. A su vez, enumera algunas de las medidas que estas están tomando para intentar afrontar tales dificultades. Por otro lado, se adentra en las causas que se apuntan desde el sector para explicar esta situación. Algunas son de carácter externo: crisis económica –factor coyuntural– y priorización política –factor ideológico. Otras son de carácter interno al sector: alejamiento de la sociedad, corporativismo e individualismo, y excesiva dependencia de la financiación pública. Finalmente, además de analizar la percepción, a veces desigual y compleja, que las organizaciones tienen respecto a cuestiones tales como la agenda internacional de la eficacia de la ayuda o la creciente participación del sector privado empresarial en la cooperación al desarrollo, el diagnóstico acaba con la proyección para el futuro inmediato de una serie de dinámicas entre las que destacan el previsible achicamiento y reconversión del sector, la creciente polarización en su seno, la preeminencia de acciones enfocadas a la base de la pirámide en la orientación de la AOD o el aumento del trabajo voluntario.

El autor acaba el estudio planteando la reflexión sobre la necesidad que tienen especialmente las ONGD de retornar a su naturaleza fundacional, esto es, repolitizar su acción y reconectar con la ciudadanía y los movimientos sociales.

El tercer capítulo aborda la cooperación al desarrollo emprendida desde el ámbito de los gobiernos locales, especialmente en Cataluña. La autora de este estudio estructura el trabajo en tres grandes bloques. En el primero, aborda los factores que, a su entender, son determinantes del cambio de ciclo que se ha ido apuntando en los últimos años: reducción significativa de los presupuestos de AOD (factor presupuestario), pérdida de la base social de las políticas públicas de cooperación al desarrollo (factor social), posible revisión de las competencias de los gobiernos locales (factor institucional). Ello le lleva a avanzar tres potenciales escenarios teóricos a medio plazo, en lo que se refiere a la cooperación local al desarrollo. Así, según el carácter más o menos estructural o coyuntural de la crisis, la autora proyecta un escenario optimista, uno pesimista y otro que se situaría en un punto intermedio que, según los resultados del diagnóstico, aparecería como el más plausible.

En el segundo bloque se reflexiona sobre las posibles estrategias de futuro. Para ello, y basándose en el escenario intermedio que apunta hacia una transformación del modelo de cooperación local, se identifican las principales debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, siguiendo la metodología DAFO de la cooperación al desarrollo en el ámbito de los gobiernos locales. A partir de este ejercicio, dibuja dos posibles modelos hacia donde podría orientarse esta transformación. Uno lo define como un modelo positivo para la eficacia del desarrollo y estaría anclado en elementos como la horizontalidad, el valor añadido, la transferencia de conocimiento y la capacidad de movilizar recursos municipales. El otro lo concibe como un modelo en tensión con la eficacia del desarrollo, donde predominarían aspectos como el asistencialismo, el principio de retorno y la vinculación con políticas de integración o de promoción económica.

Finalmente, en el tercer bloque la autora apunta una serie de ideas para la construcción de una agenda futura de la cooperación municipal al desarrollo. Algunas de estas ideas descansan sobre consensos y otras sobre nuevos

y viejos desafíos. Entre los primeros, se mencionan cuestiones como la horizontalidad, el liderazgo institucional y la necesidad de mayor coordinación, la apuesta por la Educación para el Desarrollo y la rendición de cuentas en términos de resultados de desarrollo. Entre los segundos, se destaca la mayor vinculación con la agenda internacional, el replanteamiento de las relaciones con el resto de actores de cooperación, la concentración geográfica y sectorial, el abordaje de nuevos mecanismos de cofinanciación y partenariado, así como la necesidad de apostar por el conocimiento.

El último y cuarto capítulo deja atrás a los actores institucionales y analiza el papel del sector privado empresarial en la cooperación al desarrollo. El estudio parte de un ejercicio de contextualización sobre el rol de la empresa como agente de desarrollo, y hace énfasis en cómo desde el surgimiento del enfoque de la Base de la Pirámide a principios de la década pasada, la asunción del papel del sector privado ha ido impregnando indefectiblemente las agendas de las principales instituciones internacionales en este ámbito, como Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OCDE o la UE. Las autoras apuntan que esto ha conducido a su vez a una mayor presencia de este actor en los espacios de definición y ejecución de las agendas de cooperación al desarrollo, con el florecimiento de las alianzas público-privadas. En este sentido, se pone el acento en el escenario que se abre con la adopción del Partenariado Global por la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo en la Reunión de Alto Nivel del CAD celebrada el pasado año en Busan, donde se consolida una nueva arquitectura de la ayuda en la que el sector privado empresarial está llamado a tener un papel clave.

El trabajo también presenta, a título ilustrativo, la experiencia de cuatro grandes agencias bilaterales de cooperación al desarrollo (la estadounidense –USAID–, la británica –DFID–, la alemana –GIZ– y la española –AECID–) para incorporar la participación de este sector en sus políticas. Este esquema pretende servir de referencia para el análisis posterior que se realiza de la cooperación catalana y la integración de las empresas a través de diferentes instrumentos.

Previamente, el estudio presenta las principales conclusiones del diagnóstico realizado para el caso catalán, haciendo referencia a aspectos como: el escaso conocimiento del ámbito por parte del tejido empresarial (conformado mayormente por pymes); el mayor interés por la acción social en Cataluña; la preferencia por la vinculación al núcleo del negocio; o el poco aprendizaje adquirido de las eventuales experiencias de colaboración con ONGD. En este sentido, también muestra cómo percibe este actor la participación del sector privado empresarial en la cooperación al desarrollo, atendiendo al marcado componente ideológico que subyace. Finalmente, las autoras plantean una serie de desafíos como elementos para el debate futuro.

En definitiva, los cuatro estudios que aquí se presentan pretenden constituir una herramienta valiosa para promover el debate y la reflexión conjunta en un momento en que la cooperación al desarrollo, y en concreto la cooperación descentralizada, se enfrentan a un contexto de cambio de significativas dimensiones. Por ello, además de aportar elementos de diagnóstico sobre la situación actual respecto a estos cuatro actores clave, identifica también desafíos y oportunidades para avanzar en una agenda compartida.

Octubre 2012

DIAGNÓSTICO SOBRE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS

Juanjo Iborra

Pablo J. Martínez

Ignacio Martínez

Juanjo Iborra
Pablo J. Martínez
Ignacio Martínez

Área de estudios de la Plataforma 2015 y más

El presente capítulo se dedica a hacer un análisis del estado de la cooperación autonómica¹ en un momento de importantes cambios tanto en el contexto internacional, caracterizado por las transformaciones en la agenda de desarrollo y la aproximación del proceso post-2015, como en el estatal, caracterizado por una severa crisis económica que está afectando de manera notable a la capacidad de financiación –y de actuación– de los gobiernos descentralizados. En este contexto se están alterando algunos de los factores que, en los últimos lustros, habían favorecido su nacimiento y evolución. A analizar estos cambios e identificar las tendencias seguidas por las políticas de cooperación de las comunidades autónomas se dedican estas páginas. El análisis que se presenta se nutre de un amplio ejercicio de revisión bibliográfica, de una revisión de la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de las comunidades autónomas y del trabajo de campo² y posterior análisis del discurso realizado por el equipo de investigación.

Las políticas autonómicas de cooperación en la encrucijada

La cooperación autonómica en España ha vivido importantes cambios en los últimos años. Desde sus orígenes en los años ochenta y su posterior evolución en la década de los noventa impulsada en buena medida por la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, la cooperación descentralizada en general, y la autonómica en particular, vive en la primera década del siglo XXI su mayor período de crecimiento cuantitativo, evolución del marco institucional y normativo, y desarrollo doctrinal, en lo que podríamos denominar el ciclo expansivo de la cooperación descentralizada. En los últimos años, sin embargo, esta expansión se ha visto truncada como consecuencia de un retroceso, prácticamente generalizado, en estos tres ámbitos: el doctrinal, el presupuestario y el político.

En los últimos años la expansión de la cooperación descentralizada se ha visto truncada como consecuencia de un retroceso prácticamente generalizado en el ámbito doctrinal, el presupuestario y el político

1. Con el término «cooperación autonómica» nos referimos de forma abreviada, a fin de hacer más fácil la lectura del documento, a la cooperación internacional para el desarrollo realizada por las comunidades autónomas. Los autores quieren expresar su agradecimiento a las personas entrevistadas por su colaboración en el proceso de investigación.
2. Como se detalla al final del artículo se han realizado un total de diez entrevistas, siete de las cuales a responsables de los departamentos de cooperación internacional de siete comunidades autónomas.

La gobernanza multinivel demanda la participación de los gobiernos descentralizados en la agenda global de desarrollo, por lo que las políticas de cooperación, lejos de ser una opción voluntaria son, cada vez en mayor medida, una responsabilidad también de los gobiernos regionales y locales

Existencia de una disputa doctrinal

Independientemente de cuáles sean la intensidad e impactos de los recortes que la política de cooperación descentralizada esté sufriendo, parece relevante centrarse en mostrar que la respuesta a la crisis de los gobiernos autonómicos y locales, en forma de ajuste fiscal, está dando lugar a la configuración de una disputa doctrinal de fondo, que establece un nuevo marco en el que la legitimidad y fundamentación de la cooperación descentralizada está pasando a ser motivo de controversia, cuando no directamente cuestionada. Existe, por lo tanto, actualmente una disputa doctrinal que, aunque latente en numerosas ocasiones, será clave para el futuro de la cooperación descentralizada. Disputa que refleja dos posiciones que parten de concepciones radicalmente diferentes. La primera de ellas, que podríamos denominar la posición cosmopolita, estaría representada por los gobiernos autonómicos que asumen que la cooperación es una política pública, con competencia y responsabilidad para los gobiernos autonómicos y locales. La segunda de las posiciones considera la cooperación como una acción voluntaria realizada «graciosamente» (Alonso, 2006: 23) por los gobiernos descentralizados y, por tanto, prescindible de acuerdo a criterios de oportunidad política y económica. Esta segunda posición refleja una visión subsidiaria de la política de cooperación.

En la primera de estas concepciones, la cooperación descentralizada refleja el compromiso y la responsabilidad colectiva del conjunto de los gobiernos de un Estado descentralizado en la solución de los problemas globales y específicamente en la lucha contra la pobreza y la superación de las desigualdades Norte-Sur. En este discurso la cooperación descentralizada se justifica en el valor estratégico de las acciones de cooperación internacional ejecutadas por las comunidades autónomas y las entidades locales desde una óptica de la gobernanza multinivel, así como en el valor diferencial y complementario en relación con la AOD impulsada desde la Administración General del Estado (AGE). En un mundo crecientemente interrelacionado que afronta desafíos de desarrollo de una naturaleza cada vez más global (Millán *et al.*, 2012), el papel de los gobiernos descentralizados es potencialmente cada vez más estratégico. La gobernanza multinivel, así pues, demanda la participación de los gobiernos descentralizados en la agenda global de desarrollo, por lo que las políticas de cooperación, lejos de ser una opción voluntaria son, cada vez en mayor medida, una responsabilidad también de los gobiernos regionales y locales.

Desde esta visión las potencialidades específicas y diferenciales de la cooperación descentralizada son claras, dado que estos actores disponen de conocimientos y experiencias directas en asuntos esenciales para la promoción del desarrollo, como la gobernanza democrática, la descentralización, la gestión pública, los servicios sociales básicos, la democratización y la participación ciudadana. Además, también desde un punto de vista normativo, la fundamentación y legitimación de la cooperación descentralizada cuenta con un alto grado de implicación ciudadana tanto en su participación en la generación de los consensos con los gobiernos locales y regionales, como en la gestión de los recursos y el establecimiento de prioridades de las políticas de cooperación descentralizada. El reconocimiento de estas potencialidades no debería ocultar que en el terreno positivo en el que se ha concretado la coope-

ración descentralizada, numerosos estudios (Martínez y Sanahuja, 2009; De la Fuente *et al.*, 2010; Unceta *et al.*, 2011) atestiguan que esta ha evolucionado de forma desigual dando lugar a un mapa bastante heterogéneo de experiencias y realidades.

La segunda de estas concepciones, basada en una visión subsidiaria de la cooperación autonómica, se nutre de influencias doctrinales del campo de las relaciones internacionales, concretamente desde una mirada realista de la acción exterior, así como del de la economía política, a partir de postulados neoliberales. Fruto de estas influencias, la concepción subsidiaria de la política de cooperación se expresa, en el ámbito autonómico, en un repliegue intrafronterizo de las actuaciones de los gobiernos descentralizados, por un lado, y en una confrontación de derechos de la ciudadanía del Norte y la del Sur que relega la política de cooperación al voluntarismo y a la iniciativa privada e individual, por el otro. De forma velada, o abiertamente en algunos casos, el avance de dicho discurso está produciendo un progresivo desmantelamiento de la política de cooperación y concretamente de la cooperación descentralizada tal como ha venido configurándose hasta ahora. En algunos casos, y rememorando experiencias lamentables de la AOD española³, se trata de instrumentalizar la política de cooperación para fines de internacionalización comerciales y/o de proyectos políticos donde la prioridad deja de ser la ciudadanía global y los objetivos de desarrollo, para concebirse en términos de beneficios –económicos o de otra índole– que se obtienen de las actuaciones exteriores. Aunque el análisis del discurso procedente del trabajo de campo realizado no permite afirmar que esta posición se exprese explícitamente en la mayoría de los casos, lo cierto es que el análisis de los recortes generalizados, así como las explícitas manifestaciones realizadas por varios responsables políticos⁴, muestran que la política de cooperación aparece como no prioritaria, como una política de orden secundario o fácilmente prescindible, lo que implícitamente supone afirmar que dicha política constituye una opción que las sociedades del Norte se permitían cuando disponían de *excedentes* presupuestarios. Esta oleada de recortes generalizados y sobredimensionados en el caso de las políticas de cooperación, así como el escaso carácter estratégico con que se han abordado dichas reducciones presupuestarias en esa política muestran, cuando menos, una falta de compromiso con las políticas de cooperación, así como una inconsistencia en la visión y en la concepción que de la política de cooperación tienen muchos responsables políticos.

Aunque no forme parte del objeto de estudio de este capítulo, cabe señalar que este segundo discurso se ha aplicado en las entidades locales desde hace algunos años, sin que se haya dado la atención suficiente ni la respuesta adecuada al avance de dicha postura ideológica. Resulta en este momento necesario valorar el impacto agregado que la eliminación de los aportes de AOD en muchos entes locales (EL) tiene en algunos sectores y países prioritarios de nuestra cooperación⁵.

El progresivo avance de esta concepción voluntarista respecto a la cooperación descentralizada es identificada desde sectores implicados en la gestión de la AOD como la aplicación de un discurso político, una ideología de fondo –más o menos encubierta–, que ha encontrado en el contexto de crisis económica la oportunidad para materializarse sin manifestarse abiertamente.

3. Un claro ejemplo de esta instrumentalización lo ha constituido el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), principal instrumento de la cooperación española durante décadas, basado en la idea de vinculación de los intereses de internacionalización de las empresas españolas con las políticas de cooperación a través de la denominada ayuda ligada.
4. En los últimos meses las declaraciones públicas de diferentes responsables políticos de los distintos ámbitos territoriales han expresado la idea de la AOD como una política concebida en términos de «juego de suma cero» respecto al resto de políticas sociales, trasladando a la ciudadanía una imagen de competencia por los recursos entre los ciudadanos de un determinado territorio y la ciudadanía de terceros países. Por poner solo algunos ejemplos, véanse al respecto las declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, José Manuel García Margallo, en comparecencia ante la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados, en marzo de 2012, en las que afirmaba que si es doloroso recortar en cooperación, «más lo es hacerlo en las pensiones o cerrar ambulatorios». Véanse también las declaraciones del conseller de Justicia y Bienestar Social de la Generalitat valenciana, Jorge Cabré, utilizando el argumento de la urgencia nacional para justificar la reorientación hacia el interior del territorio valenciano de las políticas de ayuda y solidaridad.
5. En 2010 más del 40% de la AOD española dirigida a la población saharauí procedió de EL, cerca del 15% en los casos de Cuba y Ecuador y por encima del 10% en países como Bolivia, El Salvador, Guatemala y México. Datos extraídos del II Plan Director de la Cooperación Navarra elaborado a partir de PACI2010.

Se observa una primera opción que apuesta por la renovación de la política de cooperación y que se apoya en i) el mantenimiento del volumen relativo de la AOD, ii) la búsqueda del consenso político y social y iii) la revisión del modelo para su mejora

Reflejo de la disputa entre la visión cosmopolita y la subsidiaria, en la actualidad se produce en gran parte de las comunidades autónomas una evidente contradicción respecto al cuerpo doctrinal que se había construido en los últimos años, fundamentalmente a lo largo del ciclo expansivo de la cooperación descentralizada, y que se ha reflejado en un extenso marco normativo, de planificación e institucionalización de las políticas de cooperación. A pesar de los avances doctrinales que han fundamentado numerosas legislaciones y planificaciones en materia de cooperación autonómica, la aparición del giro discursivo que opta por el repliegue hacia el interior y la falsa confrontación que justifica la necesidad de elegir entre resolver situaciones de exclusión y pobreza dentro y fuera de las respectivas fronteras, no ha sido contestada de manera explícita desde ámbitos gubernamentales. No se han producido, en este sentido, discursos públicos que aboguen por la responsabilidad colectiva en los asuntos globales que pusieran de manifiesto que tan importante es proporcionar respuestas políticas a los problemas domésticos como a las cuestiones internacionales. Pareciera por ello que existe un consenso generalizado que cuestiona, más o menos abiertamente, la validez y la pertinencia de las políticas públicas como mecanismos de redistribución fundamentales.

Diferentes opciones políticas respecto a la cooperación autonómica

Tras unos años de marcado crecimiento de la AOD de origen autonómico y desarrollo del marco normativo e institucional de las políticas de cooperación descentralizada, asistimos, especialmente en los últimos dos años, a un giro prácticamente generalizado en las políticas de cooperación autonómica. Resultado de decisiones políticas influidas por la disputa doctrinal en torno a la cooperación de los actores no estatales, la cooperación de numerosos gobiernos autonómicos está viendo alterados algunos de los elementos definitorios en los que se había apoyado en los años anteriores. Aunque se trata de un cambio generalizado se observan diferentes tendencias e intensidades, por lo que se podría hablar de diferentes opciones, que pueden agruparse de la siguiente manera:

Primera opción: Mantenimiento de la cooperación como una política pública

Aunque se trata de la opción minoritaria, son varias las comunidades autónomas que están apostando de forma explícita por la cooperación descentralizada como una política pública. Lejos de ver la crisis como una justificación para reducir la política de cooperación, se plantean este período excepcional como una oportunidad para mejorar el modelo actual, dotándolo de mayor capacidad transformadora a partir de prácticas más eficaces y eficientes. Son varios los elementos en los que se apoya esta opción aunque no todos son desarrollados de igual forma por las comunidades autónomas:

- Mantenimiento de la AOD autonómica o reducción proporcional a otras áreas y al presupuesto general de la comunidad autónoma⁶. Son varios los gobiernos autonómicos que hasta el año 2011, último para el que existen datos oficiales sobre desembolsos, han seguido esta línea (cuadro 1).

6. Los datos sobre la AOD autonómica pueden consultarse en el PACI Seguimiento y, para el año 2011, en el volcado de AOD del MAEC, ambos disponibles en: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx

Cuadro 1. Evolución de la AOD de las comunidades autónomas (millones de euros)

Comunidades autónomas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Andalucía	37,9	53,0	81,7	96,7	99,3	80,65	14,5
Aragón	5,7	6,1	8,0	9,6	10,6	11,2	6,9
Asturias	8,7	11,4	12,9	11,7	11,3	12,1	11,3
Baleares	11,6	14,0	16,4	15,5	14,9	9,8	1,6
Cantabria	4,8	5,1	5,4	5,1	5,8	2,0	3,9
Canarias	4,8	7,9	17,7	18,7	16,2	12,0	2,4
Cataluña	44,1	56,9	57,7	62,8	57,3	56,7	33,0
Castilla-La Mancha	30,5	34,8	36,2	40,3	46,3	38,1	0,3
Castilla y León	8,9	11,6	13,1	10,3	11,8	10,5	9,1
Extremadura	6,0	5,8	7,7	9,0	13,7	14,3	9,1
Galicia	6,5	5,8	10,7	9,8	12,2	10,7	7,0
La Rioja	2,4	2,9	4,4	4,0	3,8	4,2	3,1
Madrid	21,6	33,1	30,9	38,9	38,0	35,8	10,6
Murcia	2,7	4,2	5,1	5,1	4,7	2,1	0,2
Navarra	16,6	16,5	19,0	20,6	20,6	20,5	18,26
País Vasco	31,0	28,6	29,3	40,8	39,6	44,3	44,9
Comunidad valenciana	21,6	25,4	30,6	64,8	39,1	23,2	15,0
Total	266,1	323,9	387,5	464,6	446,0	388,8	191,8
Promedio	15,6	19,0	22,7	27,3	26,2	22,8	11,2

Fuente: PACI Seguimiento

- Búsqueda de un reforzamiento del diálogo e interlocución entre los actores de cooperación para lograr un mayor consenso y una mayor proyección de las políticas de cooperación para su legitimación ante la ciudadanía. En este sentido, destaca la elaboración de declaraciones y resoluciones en órganos de participación y legislativos que apuestan por la importancia de la política de cooperación y subrayan la importancia de la misma aun en el actual contexto de crisis, como en el caso del documento elaborado recientemente en el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo titulado *Por una cooperación descentralizada de calidad*⁷.
- Revisión orientada hacia una mayor racionalización y la eficacia del actual modelo de gestión. Al menos se están produciendo debates entre los actores respecto de la necesidad de transformar algunos elementos del modelo con la que resolver la excesiva dispersión y fragmentación a que ha dado lugar. Los elementos que parecen destacarse en los debates son el logro de una mayor concentración geográfica y sectorial así como la adecuada resolución de la cuestión de los agentes y canales. A este respecto se reconoce la necesidad de una mayor implicación de las administraciones públicas en la planificación y ejecución de la política de cooperación, bien incrementado su cooperación directa, incrementando su perfil en la orientación estratégica de su AOD, y/o coordinando de manera más efectiva departamentos de la propia Comunidad Autónoma. En el mismo ámbito de discusión se procede a la revisión de la relación con los agentes de la cooperación, en la que la reforma del modelo y de los criterios para la concesión de subvenciones se muestra como prioritaria, apuntando a elevar el nivel de exigencia a las ONG, bien revalorizando elementos como la implantación local de las ONGD o atendiendo a la especialización que pueden ofrecer el resto de agentes como las universidades y las empresas.

7. Disponible en: http://www.ongdeuskadi.org/es/coordinadora/documentacion_view.php?id=102&categoria=6

En resumen, se observa una primera opción que apuesta por la renovación de la política de cooperación y que se apoya en i) el mantenimiento del volumen relativo de la AOD, ii) la búsqueda del consenso político y social y iii) la revisión del modelo para su mejora. La Comunidad Autónoma que más claramente parece estar apostando por este esquema en su forma completa es Euskadi. En otras comunidades autónomas aparecen algunos de los elementos de forma más evidente mientras que otros lo hacen tímidamente o no muestran el mismo grado de consenso entre los diferentes actores.

Segunda opción: Debilitamiento de la política pública de cooperación

Frente a la opción que apuesta por mantener de manera renovada las políticas de cooperación, un nutrido grupo de comunidades autónomas, aunque con importantes diferencias entre sí, ha optado por una importante reducción tanto de la AOD autonómica como de la estructura destinada al desarrollo de las políticas de cooperación. Se trata de opciones que, habitualmente, se acompañan de un giro discursivo alineado con una visión subsidiaria de la cooperación que trata de servir de justificación a las reducciones presupuestarias y estructurales de la política, cuestionando la pertinencia y en algunos casos la finalidad de la política de cooperación. Los elementos esenciales de esta opción son los siguientes:

8. Hay hasta la fecha una diferencia notable entre los impagos de compromisos contraídos con las organizaciones sociales, –que se dan en muchas comunidades autónomas algunas de las cuales hemos considerado entre las que podrían identificarse mejor con la opción primera de mantenimiento de la política, como es el caso de Andalucía–; y la vía de no ejecución presupuestaria o programática que se concreta en normas de no disposición de créditos o en la rebaja sustancial de los créditos aprobados en el momento de concretar las convocatorias y otras acciones de cooperación. La principal diferencia podría establecerse en discriminar entre todos los incumplimientos de forma que algunos puedan considerarse como aplazamientos por cuestiones de liquidez mientras que otros suponen *de facto* su desaparición, constituyendo así nuevas reducciones sobre los presupuestos y programas previamente comprometidos. El trastorno para las organizaciones sociales y sus socios es, en ambos casos, muy importante en materia de predictibilidad, programación y apropiación. No en vano el nuevo escenario se mueve entre la incertidumbre –de cobrar lo adeudado algún día– y la señalada ruptura del contrato.

- Reducción del volumen de AOD, generalmente de forma sobredimensionada respecto del resto de programas sociales y del presupuesto autonómico. Parecen observarse, dentro de esta opción, dos tendencias: por un lado, las comunidades autónomas que gestionan el recorte aplicando criterios estratégicos y tratando de salvaguardar los ámbitos así considerados y, por el otro, comunidades autónomas que lo aplican sin atender a consideraciones estratégicas de mejoras o concentración, sino aplicando un *criterio* de tabla rasa que no expresa otra lógica que el mantenimiento de un modelo inspirado en el denominado «café para todos».
- Incumplimiento de compromisos por la vía de la no ejecución y los impagos, con una fuerte incidencia en la continuidad y la eficacia de las acciones de cooperación y sobre el tejido asociativo tanto local como de los países socios. Para el tejido social de los países socios, el abandono de compromisos adquiridos trae consigo un escenario de falta de predictibilidad que está impidiendo de hecho la adecuada programación y socavando con ello el principio de apropiación democrática y local, ampliamente reivindicado por los gobiernos descentralizados y reconocido en el Programa de Acción de Accra. El tejido social vinculado a la cooperación en estas comunidades autónomas se ve abruptamente descompuesto por lo que supone la ruptura, de forma unilateral por parte de los gobiernos autonómicos, del *contrato* con las organizaciones de la sociedad civil, lo que implica, a su vez, el incumplimiento del compromiso con la ciudadanía⁸.
- Retroceso doctrinal que se plasma en el abandono del discurso anterior y su progresiva sustitución por una nueva narrativa basada en la necesaria desresponsabilización de las administraciones públicas autonómicas respecto de los asuntos globales, justificada por el

aumento de la demanda doméstica. De igual forma, esta nueva narrativa promueve la sustitución y compensación de las reducciones de los presupuestos públicos apelando a la financiación privada, debilitando así el carácter de política pública de la cooperación. El giro discursivo también se caracteriza por señalar como inadecuado el grado de profesionalización, organización y tecnificación de las acciones y los agentes de la cooperación, apelando al regreso del voluntarismo y la acción individual, esta vez como una nueva forma de eficiencia.

De forma resumida puede afirmarse que esta opción se caracteriza por la sobredimensionada reducción del volumen de AOD y la paralización o suspensión de compromisos anteriormente asumidos, lo que ha precisado de un giro discursivo, con amplias motivaciones justificativas, pero que trata de configurar una nueva narrativa sobre la cooperación que contribuye a debilitarla y a minar su legitimación. Es razonable pensar que este rápido retroceso doctrinal se produce, entre otras cosas, gracias a la escasa reflexión y a la evidente instrumentalización con que esta política pública de cooperación ha sido tratada por muchos responsables políticos. Aunque suele argüirse que la cooperación es parte de la política exterior, sin duda se ha tratado de una política que ha servido como fuente de legitimación interna o doméstica de los gobiernos autonómicos. En el contexto de crisis esta política –cuyos beneficiarios últimos no son votantes y se encuentran generalmente a miles de kilómetros– se hace más difícil de explicar y se abre una oportunidad para hacerla aparecer sin interés estratégico.

Este rápido retroceso doctrinal se produce, entre otras cosas, gracias a la escasa reflexión y a la evidente instrumentalización con que esta política pública de cooperación ha sido tratada por muchos responsables políticos

Tercera opción: Liquidación de la política pública de cooperación

Un grupo de comunidades autónomas ha optado directamente por prescindir de la política de cooperación. Estas comunidades autónomas son hasta la fecha: Murcia, Castilla-La Mancha y Canarias. Esta opción se caracteriza fundamentalmente por el anuncio de la supresión de la partida presupuestaria destinada a la AOD y, en algunos casos, por la supresión de las estructuras administrativas y políticas responsables de su gestión. Los elementos esenciales que describen esta opción son los siguientes:

- Eliminación de las partidas presupuestarias destinadas a la AOD en las comunidades autónomas. A pesar de que con los últimos datos disponibles correspondientes a 2011 aún pueden observarse algunas cantidades computadas como AOD (cuadro 1), las profundas disminuciones no pueden ser interpretadas como reducciones adaptativas al ajuste fiscal, sino que, al contrario, los remanentes, cuando existen, solo pueden ser debidos al mantenimiento de operaciones puntuales pendientes de finalización o interesantes desde el punto de vista instrumental de las mismas. Más aún, las declaraciones públicas y discursos empleados no dejan lugar a dudas sobre la intención liquidadora.
- Supresión de las estructuras políticas y administrativas responsables de la gestión de la política pública en las comunidades autónomas, de forma que en algunos casos ni siquiera es posible la interlocución con responsables políticos. Aunque en algunos casos no se haya eliminado por completo el aparato institucional, lo que sería compatible con la idea del carácter potencialmente instrumental de la cooperación, lo cierto es que además de la desaparición de los responsables políticos y de los equipos

técnicos de gestión administrativa, también se han suprimido espacios consolidados de diálogo con la sociedad civil. El aparato normativo e institucional que había sido tradicionalmente mostrado como un avance objetivo en la construcción de la política ha sido reducido a la mínima expresión cuando no suprimido por completo.

- Elevación de un discurso deslegitimador de las políticas públicas como generador de alternativas a la crisis, y, por lo tanto, como idóneas para la promoción del desarrollo. Contra la evolución y consolidación de la AOD como un compromiso colectivo con responsabilidades multinivel por parte de las diferentes administraciones, el nuevo discurso trata de argumentar el abandono de dichas responsabilidades introduciendo la cuestión en la disputa competencial entre administraciones autonómicas y la administración general del Estado. Obviando no solo cuál ha sido la construcción del modelo de Estado descentralizado en España, sino yendo más allá y poniendo en cuestión la pertinencia de las propias políticas públicas. El discurso se muestra notablemente agresivo tanto con la supuesta ineficiencia de la gestión pública –que particularmente en el caso de las ONGD cristaliza en el lanzamiento de sospechas sobre su supuesta falta de transparencia– como con la ridiculización de la misma función pública –que para el caso de la cooperación se concreta en un cuestionamiento radical de la utilidad de las subvenciones. Toda esta narrativa se enmarca en una general desvalorización de los agentes sociales como interlocutores tratando de deslegitimar su existencia. Se trata de un planteamiento ultraliberal de la sociedad en el que se desprecia la representación de intereses ciudadanos por medio de colectivos organizados y, en consecuencia, la responsabilidad que tiene el Estado en garantizar y favorecer la consolidación de esos espacios y la interlocución con ellos.

En resumen, puede afirmarse que esta tercera opción se caracteriza por la liquidación del aparato político e institucional creado en las últimas décadas así como por la desaparición de la AOD del presupuesto autonómico y por la aparición de un discurso agresivo contra la función pública y contra los agentes sociales. De aquella como promotora de medidas redistributivas y de la generación de espacios de diálogo político y social que garantice la participación ciudadana a través de estos en el diseño y en la ejecución de las políticas públicas.

Reflexiones para un panorama general

A partir del análisis de las diferentes opciones asumidas por las comunidades autónomas en relación con las políticas de cooperación se pueden apuntar algunas reflexiones de carácter general, que dándose en mayor o menor medida, y justificándose de forma más o menos explícita y abierta, configuran la situación actual de la política autonómica de cooperación:

Ruptura del consenso en torno a las políticas de cooperación autonómica. Hay un cuestionamiento importante de la pertinencia de mantener políticas de cooperación en el ámbito autonómico que mina el consenso construido a lo largo de varios lustros en diferentes comunidades autónomas. Un consenso que se apoyaba en el amplio respaldo político y en el apoyo ciudadano a las políticas de cooperación.

El debilitamiento de las políticas de cooperación es una opción política. A diferencia de la idea que se trata de transmitir acerca de la necesidad de reducir las políticas de cooperación para destinar mayores recursos a otras prioridades explicadas en clave de política doméstica, esta opción supone una decisión de carácter fundamentalmente político enmarcada en un contexto de recortes generalizados en buena parte de las políticas públicas. Las opciones políticas que han tomado las diferentes comunidades autónomas comprenden un abanico que van desde la opción política por realizar un ajuste fiscal centrado en la reducción del capítulo de gastos, lo que se traduce en una opción por el adelgazamiento del Estado como propuesta para la salida de la crisis, hasta una opción política caracterizada por reducir y abandonar las responsabilidades globales de las administraciones. El contexto de crisis económica facilita la apuesta por esta opción política que, amparada en una falsa imagen de «urgencia autonómica», permite que el discurso cale profundamente en la ciudadanía. La existencia de algunas propuestas que apuestan por el mantenimiento de las políticas de cooperación refleja que existen alternativas ante esta opción política.

Pérdida de valor instrumental de las políticas de cooperación autonómicas. Una de las claves para entender cómo se está produciendo este debilitamiento de las políticas de cooperación es la pérdida de valor instrumental que en términos de política doméstica ha acusado la cooperación. Aunque habitualmente se piensa en la cooperación como una política que favorece la proyección exterior, la cooperación descentralizada ha cumplido de manera creciente en los últimos años una función de legitimación interna. Actualmente, en un contexto de crisis económica, retroceso en las políticas públicas y aumento de los niveles de pobreza en varias comunidades autónomas se hace muy complejo explicar al conjunto de la ciudadanía los beneficios de las políticas de cooperación en la medida que no repercuten a corto plazo en su propio beneficio, llegando incluso a poder generar coste político en términos electorales. Se evidencia, de esta manera, que parte del respaldo político a la cooperación descentralizada se debía más al carácter instrumental generado en clave de política doméstica que al convencimiento pleno de la responsabilidad que todas las administraciones tienen en la promoción del desarrollo global y en la gestión de los bienes públicos globales.

Corresponsabilidad de las administraciones públicas y los agentes sociales (agentes de cooperación) en el debilitamiento de las políticas. Existe una corresponsabilidad en el proceso de debilitamiento, y en algunos casos desmantelamiento, de las políticas de cooperación. Es cierto que en casi todos los casos se ha producido un aumento de esta política sin las necesarias bases institucionales, por lo que podríamos identificar las administraciones públicas como las principales responsables. No obstante, las organizaciones sociales, fundamentalmente las ONGD, pero también otros agentes de cooperación como universidades y sindicatos, tienen una parte importante de responsabilidad. En primer lugar por el tipo de participación en esta política y, en segundo lugar, por la débil respuesta ofrecida. En realidad ambas cuestiones parecen íntimamente relacionadas: la debilidad de las respuestas que las ONGD han emitido tras los recortes puede estar motivada por algunas de las características con que evolucionaron en el período de construcción de la política de cooperación, como el exceso de profesionalización mal entendida que balanceó las organizaciones hacia realidades organizativas centradas en

Algunas opciones políticas están promoviendo un desmantelamiento de la política de cooperación tal y como fue construida durante lustros

la gestión y, en consecuencia, progresivamente alejadas de sus bases sociales. Difícilmente podrían ofrecer respuestas con fortaleza política quienes habían descuidado esta dimensión de su crecimiento para centrarse en el fortalecimiento técnico y administrativo (Plataforma 2015 y más, 2011). Cabe destacar, en este sentido, que esta debilidad también viene en buena medida dada por la imagen que, especialmente desde las administraciones públicas, se ha trasladado a la ciudadanía sobre la cooperación: más como una acción asistencial que como una herramienta de transformación del Norte y del Sur, que persigue la justicia, el ejercicio de derechos, el mantenimiento de la democracia, la paz y los derechos humanos y la corresponsabilidad de la sociedad global en este nuevo modelo de relaciones internacionales. Dicho de otra forma, en los últimos años se ha contribuido a generar un reconocimiento de la cooperación más cercano a la idea de voluntariedad generosa que a la de una responsabilidad irrenunciable. En este sentido, las prácticas de educación para el desarrollo y de comunicación para el desarrollo no han logrado constituir un modelo de relación con la sociedad como pretendía. Conviene añadir que este fracaso tiene parte de justificación en un modelo poco eficaz e ineficiente, con sobrecarga de gestión, poca reflexión y debate, y poco traslado a la población del carácter político de los problemas y sus soluciones, así como una comunicación pública, a través de los medios de comunicación, descontextualizada y despolitizada y, por lo tanto, más fiel a la información anecdótica que a la información construida desde los principios y el rigor que debería haberse desarrollado. En cualquier caso, no se puede obviar en este debilitamiento la responsabilidad de los agentes sociales y su conformidad con un modelo que, aunque inhibidor de sus potencialidades, favorecía la viabilidad organizativa.

Apuntando el desmantelamiento de la política de cooperación. Las opciones políticas segunda y tercera, que hemos denominado respectivamente de debilitamiento y liquidación de la política de cooperación, coinciden en que ambas están promoviendo un desmantelamiento de la política de cooperación tal y como fue construida durante lustros. Es probable que difieran en la velocidad y en la manera en que emplean los argumentos relativos al ajuste fiscal para justificar los recortes en cooperación, aunque para ambos están resultando funcionales, convirtiendo la crisis en una especie de ventana de oportunidad para el desmantelamiento. Dicho de otra forma, el debilitamiento descrito en la segunda opción puede estar llevando a la política de cooperación a una situación de no retorno, independientemente de que se esté realizando de forma intencionada o no. En algunos casos, a partir del análisis de las decisiones, los discursos y las declaraciones, parece detectarse una deliberada intención de desmantelar tanto la política pública como el tejido social que la demanda y participa de ella. En otros casos, es posible que se trate de un intento de adaptación a las restricciones fiscales deseando *capear el temporal* y esperar mejores momentos, adoptando una actitud que desconoce o desprecia las consecuencias que ello puede tener para el futuro de la política de cooperación, tanto en términos de calidad como en el grado de participación social en la misma. Lo que parece innegable es que se está procediendo a desmantelar un modelo de política de cooperación sin claridad respecto del modelo con que las administraciones públicas afrontarán en el futuro sus responsabilidades globales. Las opciones en este sentido no se muestran muy halagüeñas puesto que parecen situarse entre el desprecio por la política pública de cooperación y la instrumentalización de la misma.

Reconocer las deficiencias de un modelo para transformar la política de cooperación autonómica

La disputa doctrinal, así como las opciones políticas respecto a la cooperación para el desarrollo, reflejan la existencia de un discurso que trata de explicar, o de entender, los recortes y retrocesos doctrinales como una consecuencia ineludible de la crisis, siendo esta la única razón que los explica. Es preciso para contrarrestar estos argumentos comprender que el brusco y acelerado debilitamiento de la política de cooperación ha sido facilitado por las propias deficiencias del modelo sobre el que construyeron las políticas de cooperación autonómica.

El siguiente epígrafe trata de exponer la revisión de los principales aspectos sobre los que se ha construido la política de cooperación, caracterizando un modelo del que, a pesar de sus notables debilidades, pueden desprenderse aprendizajes fundamentales que orienten la acción política en la actualidad. Una acción política que debería centrarse más en la defensa de una nueva política de cooperación que en mantener un modelo que presenta importantes deficiencias.

Marcos normativos y de planificación: limitaciones y oportunidades en materia de armonización

En los últimos años se ha producido un aumento de los marcos de planificación general, geográfica y sectorial por parte de los diferentes actores de la cooperación española. En los ámbitos autonómico y local esta generación de planificación ha sido profusa, dotando a estas las comunidades autónomas y los entes locales de un sólido marco doctrinal y de crecientes criterios para ordenar estratégicamente sus políticas de cooperación⁹.

Este esfuerzo de planificación, no obstante, no ha repercutido, al menos en la medida que cabría esperar, en una mayor racionalidad colectiva del conjunto de las políticas de cooperación. Por esta razón, y en cumplimiento con el compromiso que los diferentes actores han asumido en materia de armonización, sería pertinente impulsar un ejercicio de planificación que, lejos de socavar la autonomía de los diferentes actores, favorezca las sinergias y la complementariedad entre los diferentes marcos de planificación.

En muchos casos puede apreciarse una desconexión importante entre la planificación y lo realmente ejecutado. En cierto sentido se ha tratado de un exceso de «planificación ficción» que ha adolecido de vínculos reales con las prácticas en las que se ha basado la gestión. Estas, dejando de lado criterios orientados a la eficacia de la ayuda, se han diseñado como meros sistemas de canalización de fondos, abundando en la lógica del proyecto y en el reparto de ayudas, lo que ha incrementado notablemente la burocratización de la relación entre las administraciones públicas y las ONGD. De esta forma el apreciable corpus de planificación y doctrinal no ha logrado guiar estratégicamente la operatividad de la política que ha mostrado de forma persistente sus cuellos de botella en escasez y poca cualificación de los equipos técnicos en las administraciones públicas, a menudo saturados por los requerimientos burocráticos y por la dispersión de las demandas. Así, el carácter estratégico de la acción

El esfuerzo de planificación de las comunidades autónomas no ha repercutido, en la medida que cabría esperar, en una mayor racionalidad colectiva del conjunto de las políticas de cooperación

9. Esta cuestión se analiza en profundidad en varios estudios, por lo que no se abordará en esta ocasión de manera extensa. Para un análisis más extenso véase Martínez y Sanahuja (2009) y Martínez (2012).

apenas ha salido de los papeles, mientras que la práctica y la gestión de la política se ha guiado por la discrecionalidad, la falta de predictibilidad y la instrumentalización de la misma, especialmente en términos de visibilidad. En consecuencia, parece pertinente revisar tanto los marcos de planificación como el modelo de gestión, poniendo especial atención a lograr una relación realista y coherente entre ambos planos de la política (IIDL, 2011: 23-29).

De igual forma que la profusión de documentos de planificación, en la última década se ha producido una renovación doctrinal, normativa e institucional de la cooperación descentralizada. Sin embargo, el modelo de gestión a través del que se ejecuta buena parte de esta cooperación apenas ha sido modificado, evidenciando así una incapacidad para dar respuesta a los avances en materia doctrinal, normativa e institucional y lastrando en buena medida las potencialidades de la cooperación descentralizada. En la mayoría de los casos los marcos normativos han adoptado una función prácticamente retórica y han evidenciado una gran escasez en contenidos programáticos operativos. Pareciera que han sido elaborados, por lo general, atendiendo a la doctrina internacionalmente aceptada, más que en una lógica de realización de un ejercicio de integración y asunción de la política de cooperación como una política propia por parte de las administraciones públicas, adaptada a las capacidades reales y a la propia visión del desarrollo. La práctica de la delegación de la gestión ha sido más bien un recurso producto de la escasa apropiación de la política por parte de las administraciones públicas que una opción razonable. Tampoco parece razonable asumir un modelo contrario basado exclusivamente en la gestión directa de la política por parte de las administraciones públicas, lo que apunta a la necesidad de revisar en profundidad la relación entre administraciones públicas y otros actores de cooperación (Martínez y Sanahuja, 2012).

A pesar de los años transcurridos y de la expansión presupuestaria, el modelo ha resultado fallido y no ha logrado generar cambios ni avances sustanciales en la mayor parte de comunidades autónomas respecto de la desconexión entre los marcos normativos y la gestión de la política.

10. Otra cuestión es que también se haya realizado de forma activa el seguimiento de la evolución que los propios ODM han tenido con posterioridad a su formulación, cuyo conocimiento ha sido más bien escaso por parte de las comunidades autónomas. Se ha considerado casi siempre como una referencia estática, cuando en realidad la propuesta ha ido evolucionando, tanto en lo que se refiere a la incorporación de nuevas metas e indicadores, como en las posibilidades de su aplicación multinivel. En este mismo sentido, hay que decir que apenas se conocen propuestas elaboradas o casos de participación activa en el actual marco de discusión internacional particularizado en la denominada agenda post-2015 o en la última evolución de la Agenda de Eficacia tras la Cumbre de Busan, que modifica profundamente el marco de partida del propio proceso.

Agenda internacional de desarrollo: adopción del discurso sin apropiación

En términos generales en las comunidades autónomas se ha podido apreciar un conocimiento actualizado de la evolución que la agenda internacional de desarrollo iba mostrando, particularizada esta en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como consenso básico¹⁰ y en el proceso de la Agenda de Eficacia de la Ayuda como evolución de un conjunto de principios que debieran guiar las prácticas de la política de cooperación. Existe igualmente una asunción general, expresada en la práctica totalidad de los documentos de planificación general de las distintas comunidades autónomas, de que ambas agendas son útiles para orientar la cooperación autonómica.

Pero la adopción de estos discursos no parece haber logrado modificar de forma apreciable las rigideces e inercias características del modelo en que se ha ido plasmando la política, como muestran los escasísimos avances que pueden contarse en materia de alineación, armonización,

especialización, coordinación, complementariedad y apropiación en la gran mayoría de las políticas de cooperación autonómica.

Teniendo en cuenta que la evolución internacional de la propia Agenda de Eficacia muestra que, lo que inició como un propósito eminentemente de carácter técnico, ha acabado por cuestionar seriamente la propia arquitectura de la ayuda internacional, parece más subrayable la incapacidad que han tenido las comunidades autónomas de apropiarse de un conjunto de principios que hubieran podido orientar de forma muy significativa las modificaciones que el modelo estaba exigiendo a la vista de sus evidentes deficiencias. Un abordaje crítico, sincero y valiente de la Agenda de Eficacia de la Ayuda serviría para transformar muchos de los aspectos del modelo en la dirección adecuada.

Actualmente, al hilo de la crisis económica, pueden apreciarse dos discursos diferenciados respecto de esta Agenda Internacional. Hay quien, tratando de convertir la crisis en una oportunidad para retomar la aplicación de los principios, considera una exigencia emprender acciones que apoyándose en los principios de mejora de la calidad de la ayuda configuren la nueva realidad de la política. Por otro lado, también existe un discurso que instrumentaliza dichos principios, denominando concentración a lo que en realidad es un recorte de *tabla rasa*, es decir, manteniendo las debilidades mencionadas más arriba dentro de la lógica del reparto por igual, solo que ahora con menos recursos. Únicamente así puede explicarse que en las reducciones no se atiendan de forma especial los mecanismos de coordinación o se exploren las posibilidades de complementariedad y alineamiento.

La adopción del discurso que emana de la agenda internacional de desarrollo ha logrado modificar de forma apreciable las rigideces e inercias características del modelo en que se ha ido plasmando la política de cooperación

Limitaciones en materia de coordinación

Dada la profusión de actores de las administraciones públicas que forman el conjunto de la cooperación descentralizada, las cuestiones relativas a la coordinación entre los mismos ha sido señalada habitualmente como uno de los principales retos que emprender para conseguir una mejora notable del sistema. Para facilitar el análisis abordamos las principales limitaciones que las comunidades autónomas han tenido diferenciando dos ámbitos de coordinación: con otras entidades dentro del territorio autonómico y coordinación con otras comunidades autónomas en el ámbito estatal.

Parece mostrarse una constante en el reconocimiento de la escasa coordinación que se ha logrado dentro del ámbito territorial de todas las comunidades autónomas, tanto en lo que se refiere al espacio de coordinación interterritorial (con otras administraciones públicas de cooperación en el territorio, es decir, entes locales y diputaciones principalmente) como al espacio de coordinación interdepartamental (entre las diferentes áreas o departamento del propio gobierno autónomo). Se reconoce, por lo general, que ambos espacios de coordinación han obtenido menos logros que los espacios de participación generados para coordinarse con otros actores distintos de las administraciones públicas.

En general pareciera que la lógica que ha prevalecido es la de replicar órganos colegiados con escasas capacidades operativas en materia de coordinación y que han resultado poco funcionales. En la mayoría de los casos han sido creados por mandato político antes que por consideracio-

nes estratégicas relacionadas con la potencial coordinación entre actores. Esto ha derivado en la conformación de instrumentos con un perfil de representación política en detrimento del trabajo técnico que hubiera podido avanzar operativamente las posibilidades de coordinación. Son especialmente graves los escasos avances en materia de coordinación entre las comunidades autónomas, entes locales y diputaciones, puesto que en la práctica parece relativamente sencillo obtener acuerdos operativos en aspectos clave, como la rendición de cuentas, la evaluación conjunta, la transparencia y la información pública, siempre que exista la voluntad política para ello. De igual forma que este espacio parece privilegiado para la armonización de procedimientos, incluso para la planificación conjunta de ciertas intervenciones estratégicas.

Las limitaciones mostradas en esta materia de coordinación ponen de manifiesto que se ha priorizado el carácter instrumental de la política de cooperación, puesto que las principales dificultades para avanzar se han producido por la incapacidad de renunciar a espacios de visibilidad institucional y a la rentabilidad electoral o partidista que esta lleva asociada. La oportunidad de reforzar estos espacios de coordinación en el ámbito interterritorial parece indiscutible, teniendo en cuenta las limitadas capacidades de algunos de los actores con menor peso y el incentivo que supondría para todos los actores la asunción de estrategias territoriales compartidas en materia de responsabilidad con los asuntos globales.

Respecto de la coordinación interdepartamental el panorama es bastante desolador, puesto que no solo se reconoce que en términos generales la política de cooperación ha permanecido aislada del resto de la acción de gobierno, sino que además se constata que esta falta de coordinación ha impedido de hecho que se extendiera la integración de los principios del desarrollo en el diseño del resto de políticas. Ni siquiera con el resto de las políticas sociales salvo contadas excepciones de coordinación de algunas acciones en el ámbito de la educación con un marcado carácter práctico, como la facilitación de espacios o contactos para las acciones de educación para el desarrollo en el ámbito de la educación formal. Así la Coherencia de Políticas con el Desarrollo (CPD) en el ámbito autonómico aparece como un proceso prácticamente inédito. Junto a la escasa coordinación interdepartamental, otras razones pueden explicar que en las comunidades autónomas sea manifiesta la ausencia de un enfoque de CPD y de políticas de desarrollo, como la falta de visión y conocimiento sobre el enfoque de CPD y lo que supone para el conjunto de la acción gubernamental, así como la escasa formación en cuestiones de desarrollo del personal de las comunidades autónomas.

Por otro lado, en el ámbito estatal de la coordinación, es decir la que se realiza entre las diferentes cooperaciones autonómicas, se reconoce con claridad un alto consenso sobre la necesidad de incrementar los espacios de coordinación. De igual forma se detectan debilidades difícilmente superables en la actualidad, como son las diferencias entre los modelos de las comunidades autónomas, sus trayectorias históricas y actualmente, sus dificultades presupuestarias. En este sentido se reclama un papel más activo y facilitador por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, lo que no debería eximir de poner en marcha propuestas concretas para la coordinación interautonómica, profundizando en los acuerdos alcanzados en el marco de los encuentros entre comunidades autónomas y materializando los compromisos en ellos acordados.

Los límites de un modelo centrado en el proyecto como inicio y fin de todo

La forma en que se ha caracterizado la construcción de la política de cooperación ha abusado de la modalidad del proyecto, tomándolo no solo como una metodología para la acción sino convirtiéndolo también en unidad de financiación, lo que ha devenido también en convertir el proyecto (y su financiación) como elemento central del diálogo entre los actores de la cooperación, y, en consecuencia, ha convertido las normativas sobre plazos, formas de justificación y demás cuestiones administrativas en el *techo* del diálogo impidiendo (o desvalorizando) el diálogo de carácter político y estratégico.

La metodología basada en el Enfoque del Marco Lógico (EML), utilizada prácticamente sin excepción en todas las comunidades autónomas, cristaliza en el proyecto como unidad de acción orientada a facilitar la ejecución, seguimiento y evaluación de dichas acciones. Pero al convertir el proyecto en la unidad de financiación por excelencia se han producido distorsiones en los elementos esenciales de cualquier política, que en el caso de la evolución de la política de cooperación pueden explicar suficientemente los límites que ha presentado la misma. Las principales distorsiones evidenciadas son:

- Instrumentalización de las relaciones entre los socios centradas en el trasvase de recursos, limitando las posibilidades de apropiación democrática en la definición estratégica de las acciones.
- Facilitación de la dispersión de los escasos recursos, que ha limitado el impacto agregado de la cooperación descentralizada.
- Orientación de la participación de las organizaciones de la sociedad civil a los espacios de gestión, con la consiguiente reducción (o desvalorización) de las capacidades de participación en los procesos de toma de decisión, en los procesos de gobernanza global y en el acompañamiento de los procesos de desarrollo, limitando las posibilidades de apropiación de unos y de alineamiento de otros.
- Generación de altos costes de transacción y aumento de la carga de gestión administrativa en los socios locales, alejándose con ellos las posibilidades de armonización.

En resumen puede afirmarse que, de forma progresiva, el proyecto se ha convertido en principio y final de la práctica en la cooperación, incluso cuando se observa que gran cantidad de las reflexiones se limitan a tratar de mejorar aspectos técnicos de la gestión más que a procurar la transformación de un modelo que tiene identificados sus cuellos de botella en la extrapolación del proyecto como unidad de financiación y centro del diálogo. Al hilo de la crisis prevalecen este tipo de miradas centradas en la revisión de las prácticas de gestión y apenas son perceptibles las que plantean una transformación de sus limitaciones. En consecuencia, se trata la reducción presupuestaria como un problema de escala y de cantidad de proyectos más que como una oportunidad para revisar a fondo el modelo. Incluso pueden encontrarse en este sentido renuncias explícitas a tratar de mejorar la calidad de la política mediante la revisión del propio modelo, dado el contexto de creciente demanda de los actores de la cooperación autonómica en un escenario de recortes. Paradójicamente, es en un escenario restrictivo como el actual cuando es más necesaria, si cabe,

La tensión entre cooperación directa y cooperación indirecta se ha presentado a menudo, de manera presumiblemente errónea, como un cuestionamiento a la participación de las ONGD en las políticas de cooperación

una revisión del modelo de cooperación para superar los cuellos de botella existentes.

Por lo general, las reflexiones que expresan intenciones de revisión de algunos aspectos del modelo tienden a limitar estas a la necesidad de balancear las proporciones de cooperación gestionada de forma directa por las comunidades autónomas respecto de la gestionada a través de ONGD y otros actores como las universidades. Tradicionalmente la cooperación indirecta –especialmente la canalizada a través de ONGD– ha sido muy superior en cuanto a volumen de AOD que la cooperación directa, y se entiende que el fortalecimiento de la gestión directa bien podría mejorar la política a la vista de los principios de eficacia de la ayuda y proporcionar espacios para la implicación de otras áreas de gobierno en las acciones de cooperación, vinculando de esa forma a aquellos sectores en los que una comunidad autónoma tenga experiencias relevantes de desarrollo como pesca, gestión de servicios públicos, desarrollo rural o implantación de tecnologías de la información y la comunicación. Parecen razones de peso para alentar este propósito de aumentar el peso de la gestión directa en la cooperación. Pero también detectan las dificultades para ese tránsito, que van desde las escasas capacidades de las estructuras destinadas a la gestión de la cooperación en las comunidades autónomas, pasando por la débil y ya mencionada formación en cuestiones de desarrollo de los recursos humanos, hasta las previsibles oposiciones que el sector de las ONGD, altamente dependiente de los recursos públicos, pueda ofrecer a la disminución relativa de la gestión indirecta a través de ellas.

En cualquier caso, estas reflexiones y propuestas de revisión parecen no atender al elemento central para explicar las limitaciones del modelo, puesto que la centralidad del proyecto ha afectado de igual forma a la cooperación directa como a la indirecta. Además, la tensión entre cooperación directa y cooperación indirecta se ha presentado a menudo, de manera presumiblemente errónea, como un cuestionamiento a la participación de las ONGD en las políticas de cooperación. Esta manera de afrontar el debate puede suponer una manera de simplificación de la realidad. En primer lugar porque la cooperación indirecta y el elevado peso en la gestión de las políticas de cooperación, si bien ofrece una imagen de amplia participación, ha supuesto en numerosas ocasiones una pérdida de calidad en el tipo de participación de las organizaciones de la sociedad civil, excesivamente dedicadas a responder a los desafíos de gestión, al tiempo que se alejaban de los espacios de participación en la toma de decisiones y el seguimiento de las políticas de cooperación (Plataforma 2015 y más, 2011). En segundo lugar, porque desde una visión amplia de la participación las organizaciones de la sociedad, y específicamente las ONGD, deben desempeñar un importante papel en los procesos de cooperación, independientemente de que estos se articulen a través de modalidades de cooperación directa o indirecta. La idea de asociaciones locales para el desarrollo (IIDL, 2011: 22-29,41), basada en un diálogo político y estratégico entre actores del Norte y del Sur, demanda la participación de los diferentes actores sociales, por lo que la participación de las ONGD, independientemente de que sean o no las que gestionen los recursos y ejecuten las acciones, es fundamental para la articulación del diálogo político y la efectiva incorporación en este de las organizaciones sociales del Sur.

Hipertrofia y atomización del «proyectorado»¹¹: límites para el diálogo político entre los actores

El modelo que se ha desarrollado mediante la práctica de la política centrada en el proyecto, que podemos denominar «proyectorado», ha dado lugar a una evidente hipertrofia del sistema de cooperación descentralizada (Martínez y Sanahuja, 2009: 76, 123-124). El excesivo desarrollo de la metodología del proyecto ha ocupado casi todas las áreas de la política, impidiendo un crecimiento balanceado de todo el sistema, y evidenciando que elementos esenciales del mismo como el diálogo político y el aporte diferencial que puede ofrecer la cooperación descentralizada se han visto severamente anulados. Al tiempo y junto a la hipertrofia del sistema, se evidencia que, desde un punto de vista del agregado, el conjunto presenta una atomización preocupante para la eficacia de la política. Hipertrofia y atomización se han convertido en las características problemáticas más reconocidas por el conjunto de actores.

Resulta paradójico cómo puede haber derivado en una mayor atomización una política que, sin embargo, se ha proporcionado de forma notable de una creciente actividad en materia de planificación estratégica. Bien puede explicarse también por la centralidad del proyecto, que se ha impuesto a las consideraciones estratégicas y políticas a la hora de guiar las prácticas cotidianas de las acciones y de las relaciones entre los actores. Otra explicación ante esta poca efectividad de los instrumentos de planificación radica en el mantenimiento de un modelo con altos grados de discrecionalidad e imprevisibilidad, con escasa tendencia al compromiso en procesos de medio y largo plazo, carencias que no solo afectan negativamente a la eficacia y calidad de las acciones de desarrollo sino que inciden negativamente en las posibilidades de apropiación democrática, condicionando el diálogo y el debate político y limitando la capacidad de crítica y control de la sociedad civil ante los poderes públicos.

Respecto de las relaciones entre los diferentes actores, existe un reconocimiento general por parte de las comunidades autónomas de que no existe un diálogo político con los socios, cuestión que, salvo contadas excepciones, no suele considerarse como un aspecto problemático de las propias comunidades autónomas, dado que lo consideran una responsabilidad de las ONGD, al ser estos los actores que gestionan la mayoría de los recursos de la AOD autonómica. Este tipo de visiones se inscriben claramente en una autopercepción por parte de los responsables políticos de la cooperación, como administradores de recursos más que como dinamizadores de políticas, lo que es compatible con un modelo que ha convertido en centrales las preocupaciones derivadas de la administración de proyectos en detrimento de las de carácter político.

En relación con el diálogo político de las comunidades autónomas con las ONGD y las universidades parece determinante la evidente heterogeneidad que presentan los actores sociales respecto de su forma de entender el diálogo político. De hecho, parece reconocerse una evolución, desde los inicios de la política pública, que todos los actores convienen en afirmar que tiene su base en una movilización ciudadana de carácter político que expresa la demanda de dicha política, hasta el momento actual, en el que las ONGD han ido alejándose de las demandas de transformación para centrar su actividad en un marco de

La centralidad del «proyecto» se ha impuesto a las consideraciones estratégicas y políticas a la hora de guiar las prácticas y las relaciones entre los actores

11. El concepto «proyectorado» ha sido tomado de Rodríguez-Carmona (2008).

interlocución definido en gran parte por la gestión de la financiación. En este sentido puede considerarse un reto insertar en la definición de la política de cooperación a las organizaciones que más claramente apuestan por un perfil transformador basado en la construcción de la política. La transformación de las relaciones entre comunidades autónomas y ONGD someramente descrita más arriba indica que progresivamente se ha podido evolucionar hacia una instrumentalización de la interlocución que ha podido resultar funcional tanto para ONGD como para las comunidades autónomas. Es sin duda un reto que apela directamente a ambos actores y tal vez de forma particular a las ONGD, cuya incidencia puede ser determinante para liberar el modelo actual de su excesiva burocratización y la gestión ineficiente que configura la atomización e hipertrofia de la cooperación autonómica en particular y descentralizada en general.

Otra cuestión de gran actualidad, no solo en el ámbito descentralizado, en la política de cooperación es la relación con las empresas y el sector privado con el conjunto de actores de la cooperación. Sobre ello no hay un posicionamiento común y parece ausente la cuestión respecto del diálogo político con este tipo de actores. La discusión parece centrarse esencialmente en dos cuestiones diferenciadas aunque relacionadas: en qué medida debe considerarse a las empresas como actores de la cooperación reconociendo su derecho a influir en el diseño de las políticas, y si las empresas deben ser susceptibles de recibir fondos públicos de las partidas de cooperación para la realización de acciones. En las comunidades autónomas se aprecian posiciones divergentes respecto de estas cuestiones, que van desde negar la consideración de las empresas como actores de cooperación –la única que lo plantea con tal nitidez es Euskadi–, pasando por promover su participación en la política sin optar a la financiación pública, hasta considerar como una prioridad su incorporación en el diseño de la política y en la ejecución de la misma mediante financiación pública.

Propuestas de futuro: tres pasos para transformar las políticas de cooperación autonómica

A partir del análisis expuesto tanto de la evolución del cuerpo doctrinal, como del modelo que adopta mayoritariamente la cooperación descentralizada, se sugieren a continuación algunas líneas de trabajo que pueden contribuir a transformar la política de cooperación autonómica, centrándose en superar las deficiencias observadas tanto en el actual modelo de cooperación, enunciadas en el epígrafe anterior, como en la propia concepción y evolución de las políticas de cooperación. Esta evolución ha devenido en un sistema hipertrofiado y atomizado al tiempo, hasta el punto de que estas distorsiones pueden estar siendo funcionales para la deslegitimación y el desmantelamiento de la política pública, así como de sus principales actores. Las propuestas que se exponen no obvian que las percepciones de las diferentes comunidades autónomas respecto de su propia política de cooperación son heterogéneas aunque en general bastante autocomplacientes, como tampoco evitan que la mayoría de las reflexiones autocríticas que se reconocen tienden a centrarse en revisiones técnicas y administrativas del funcionamiento como ya hemos señalado más arriba. Más bien al contrario, estas propuestas parten del recono-

cimiento de que existe una base y una experiencia muy aprovechables en las comunidades autónomas como la interlocución entre actores, consensos políticos fundamentales y algunos resultados aceptables, que deben servir como plataforma para abordar el desarrollo de estas propuestas. Existen también notables diferencias de apreciación respecto de la oportunidad de emprender la transformación de algunos aspectos esenciales del modelo en los actuales tiempos de contracción derivados de la crisis. En algunos casos pueden emprenderse con un mayor grado de consenso y claridad mientras que en otros parece haber solo cierta disposición a realizar paulatinas mejoras de los procesos. En cualquier caso, el carácter general de las propuestas que se esbozan a continuación impide realizar su aplicación a cada uno de los casos particularizados en cada comunidad autónoma, pero servirán como guía orientativa para los actores que estén en condiciones de realizar el ejercicio en el marco de los procesos de transformación que ya estén aplicando.

Se trata, como punto de partida común, de reconocer el enorme potencial que atesora la cooperación descentralizada a pesar de las dificultades detectadas y analizadas para materializarlo. En este sentido, las siguientes propuestas tratan de orientar una transformación de aquellas prácticas que han dado lugar al actual modelo para la política de cooperación.

Los gobiernos autonómicos presentan características específicas que muestran un potencial valor estratégico para el fortalecimiento de aspectos esenciales de las políticas de cooperación y, por ende, para la promoción de políticas de desarrollo integradas y coherentes

Primer paso: reconocer el valor estratégico de los actores descentralizados para superar la disputa doctrinal

Los gobiernos autonómicos presentan características específicas que muestran un potencial valor estratégico para el fortalecimiento de aspectos esenciales de las políticas de cooperación y, por ende, para la promoción de políticas de desarrollo integradas y coherentes. Al menos dos dimensiones que caracterizan particularmente a estos actores son susceptibles de ser puestas en valor:

- La naturaleza *global* de los actores descentralizados les posiciona de forma privilegiada y estratégica en la promoción de la gobernanza global (Martínez y Sanahuja, 2012b: 12). Habitados a tener que lidiar tanto con los retos y demandas más territorializadas en sus localidades, disponen de mecanismos suficientes para apreciar las ventajas de establecer espacios de acción colectiva con otras entidades en diferentes materias. Si las interdependencias entre lo local y lo global se expresa nítidamente en algún espacio político este es, sin duda, el de los territorios autonómicos, que por su tamaño y población relativos tienen experiencias notables respecto de las posibilidades de acción colectiva coordinada para la resolución de problemas locales.
- El valor específico de los gobiernos autonómicos en los procesos de desarrollo resulta igualmente una privilegiada plataforma desde la que promover dichos procesos en otras realidades. Dado que en nuestro modelo de Estado son estos gobiernos los que asumen competencias directas en materias tan estrechamente relacionadas con el desarrollo como la educación, la salud, los servicios sociales, los servicios públicos, el diálogo social o la articulación de mecanismos para la participación ciudadana efectiva en las cuestiones del desarrollo, resultaría impensable que estas capacidades y experiencias no fueran la base diferencial de una

política de cooperación centrada precisamente en la promoción de esos asuntos. De igual forma el reconocimiento de este valor específico que es estratégico para la cooperación sirve de argumento fundamental para explicar su ineludible responsabilidad en términos de contribuir presupuestariamente al conjunto de la AOD española.

Los elementos expuestos bien podrían cerrar el debate en torno a la subsidiariedad o responsabilidad en las políticas de cooperación. En cuanto actores globales, afectados por las dinámicas globales e influyentes en ellas, los gobiernos descentralizados tienen parte de responsabilidad en la gobernanza multinivel, lo que significa que las cuestiones globales demandan de su atención, de igual manera que las políticas domésticas específicas de su competencia están determinadas por lógicas y dinámicas globales. Desentenderse de los problemas globales supone, desde esta perspectiva, desentenderse de los problemas locales.

Segundo paso: avanzar hacia un modelo basado en el diálogo político y las alianzas estratégicas, la participación social y la armonización

En primer lugar, como se analizaba en páginas anteriores, buena parte de la explicación del debilitamiento de las políticas públicas se debe, además de las medidas reactivas en el contexto de crisis, a las propias deficiencias de un modelo que ha inhibido las potencialidades de la cooperación de los gobiernos autonómicos. Este modelo, que adopta la forma del «proyectorado», encuentra sus principales deficiencias en la dispersión geográfica y sectorial, en la ausencia de diálogo político con los socios y de diálogo estratégico con los agentes de cooperación de la propia comunidad autónoma.

Parece, por lo tanto, inaplazable la superación del modelo del «proyectorado» –independientemente de que se ejecute por la vía directa o indirecta– para avanzar hacia la construcción de asociaciones locales para el desarrollo (IIDL, 2011: 22-29,41; Martínez y Sanahuja, 2012a: 122-123) lo que implica la puesta en marcha de diferentes procesos: revisión de los espacios de participación de los agentes de cooperación y fortalecimiento de las capacidades de interlocución política, lo que implica, necesariamente, la concentración geográfica y sectorial hacia los principales ámbitos de valor añadido de cada actor.

En segundo lugar, una de las principales potencialidades de la cooperación descentralizada radica en su contribución a los procesos de gobernabilidad local. Concretamente, a partir del fortalecimiento y la dinamización del tejido asociativo para la participación en los procesos de toma de decisiones relacionados con las políticas públicas y para la reclamación de mecanismos de rendición de cuentas y el ejercicio de la transparencia por parte de los poderes públicos.

La participación de las ONGD y otras organizaciones de la sociedad civil en la cooperación descentralizada –actualmente concentradas en la gestión y la ejecución– no garantizan necesariamente la existencia de altos niveles de participación ni de una participación de calidad, ya que no implica la presencia en el diseño ni la toma de decisiones en el conjunto de la política de cooperación.

Por esta razón, y paradójicamente en los denominados gobiernos de proximidad, la apropiación democrática continúa siendo uno de los principales desafíos para materializar el potencial que la participación de la sociedad civil supone para la cooperación descentralizada. Así pues, para un mejor aprovechamiento de buena parte de las potencialidades de la cooperación descentralizada es necesario impulsar el papel de la sociedad civil en la definición y seguimiento de las políticas descentralizadas de cooperación para el desarrollo, en la medida que tanto en su naturaleza como en sus objetivos la sociedad civil es un elemento central de esta política.

Así pues, es importante recalcar la oportunidad, y la necesidad, de abrir los esquemas de participación hacia espacios de diálogo más político y, por lo tanto, generar mecanismos para garantizar la participación de actores sociales con un perfil más orientado al análisis político y, por consiguiente, a la transformación social. Existe un creciente número de organizaciones que muestran vinculaciones novedosas entre sus acciones locales y la capacidad de análisis y comprensión de políticas globales. Se trata de organizaciones vinculadas a acciones concretas de ámbito local que, sin embargo, presentan ya notables articulaciones en los espacios transnacionales. Concretamente los espacios articulados por movimientos sociales (MMSS), redes transnacionales de organizaciones de sociedad civil, experiencias locales de participación en los espacios económico y social como las cooperativas de consumo responsable, las organizaciones de productores sostenibles de agroecología y las redes de economía social y comercio justo, entre otros.

En tercer lugar, la falta de coordinación de la cooperación descentralizada es uno de los elementos más diagnosticados en el que reside una de sus principales debilidades (Hombrado, 2008; Hombrado y Hernández, 2010). Cualquier propuesta en este ámbito debe partir del reconocimiento de la voluntad política como una condición necesaria para la puesta en marcha de iniciativas de armonización. A partir de esta condición básica las múltiples propuestas existentes, dirigidas al ámbito de planificación, administración y ejecución de las políticas de cooperación, podrían tener el impulso necesario para ser llevadas a cabo. Es, no obstante, un hecho significativo que la profusión de propuestas en los últimos años, tanto del ámbito académico como desde la sociedad civil y los propios espacios institucionales, para una mayor armonización de las políticas de cooperación, apenas ha logrado transformar positivamente las prácticas en este sentido¹².

Tercer paso: de políticas de cooperación a políticas de desarrollo en el ámbito descentralizado

Parece cada vez más pertinente plantear mecanismos claros para avanzar de una política de cooperación, cuanto más mejorada en términos de calidad, eficacia y coherencia interna con sus objetivos mejor, a una verdadera política de desarrollo. Son notables las contradicciones que a menudo podemos observar entre los valores, principios y políticas que se desean promover desde la política de cooperación respecto de las visiones y políticas con que el resto del gobierno autonómico apuesta por el desarrollo en su territorio. Contradicciones respecto de modelos ampliamente basados en el urbanismo desmesurado, o intensivos en

12. Algunas de estas propuestas pueden encontrarse en Hombrado (2008), Hombrado y Hernández (2010), Martínez y Sanahuja (2009), Martínez (2012), Coordinadora de ONGD-España (2008), MAEC (2009). Especialmente significativo es el acuerdo alcanzado entre el conjunto de las comunidades autónomas, expresado en el documento *Propuesta de Plan de Trabajo del V encuentro de comunidades autónomas para la coordinación y complementariedad de la cooperación española y la mejora de la eficacia y la calidad de la ayuda*, aprobado el 6 de marzo de 2012.

Es una responsabilidad ineludible por parte de las administraciones emprender programas y mecanismos para avanzar en materia de coherencia de políticas

explotaciones agrarias insostenibles, o centrados en un concepto clientelar de la participación ciudadana, que, sin embargo, no encuentran en ello impedimentos para promover en el exterior un desarrollo equitativo, basado en derechos y sostenible ambientalmente a través de las políticas de cooperación. Parece pertinente, más aún en un contexto de debilidad de la política de cooperación y de cierta indefinición doctrinal al respecto de cómo fortalecerla, apuntar a la progresiva integración de los principios y valores del desarrollo en el conjunto de las políticas públicas de toda la acción gubernamental. Se trata de avanzar en este enfoque amplio de la Coherencia de Políticas con el Desarrollo (CPD). Otros aspectos relevantes para generar una política de desarrollo son la educación para el desarrollo y la comunicación para el desarrollo.

a) Avance en materia de coherencia de políticas con el desarrollo (CPD)

Ya han sido analizadas las limitadísimas experiencias que en materia de coordinación interdepartamental han presentado el conjunto de las comunidades autónomas, que en algunos casos han permitido describir la situación como de segregación de la política de cooperación respecto del resto de la acción gubernamental. Esta incoherencia de orientaciones y principios que guían las políticas es apreciada por la ciudadanía, aunque a menudo se utilice el recurso de considerar como políticas reales las domésticas y, por ende, a las de cooperación como ideales. Sin embargo, esta percepción es compatible con otra igualmente extendida, acerca de que las demandas ciudadanas a sus gobiernos no presentan diferencias esenciales dentro y fuera de nuestros respectivos territorios: servicios públicos de calidad, educación universal y gratuita, sistemas sociales de protección social, mecanismos fiscales para la redistribución de la renta o una lucha eficaz contra la corrupción son solo algunas de ellas. En este sentido, es una responsabilidad ineludible por parte de las administraciones emprender programas y mecanismos para analizar y avanzar en materia de coherencia de políticas que, con la mirada puesta en un plazo más largo que el electoral o legislativo, como exigen los procesos de desarrollo, puedan efectivamente contribuir de forma conjunta a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos del territorio como a la de los extraterritoriales, además de garantizar con ello que también las generaciones venideras podrán hacerlo significativamente.

Hay al menos dos modelos diferenciados de promover la CPD en el conjunto de la acción gubernamental. Uno de ellos consiste en generar una estructura cercana a la máxima representación política que se ocupe de las cuestiones de desarrollo, cooperación y pueda analizar los efectos a largo plazo y los impactos en el exterior de todas y cada una de las políticas públicas gubernamentales; mientras que el otro pretende influir progresivamente en cada una de las políticas generando una estructura de red con presencia en cada una de las áreas de gobierno que disponga de mandato político y capacidad técnica para promover modulaciones y modificaciones en el diseño de las políticas. Hay razones para pensar que cada comunidad autónoma puede presentar características particulares para considerar más adecuada una u otra forma de promover la CPD, o incluso para combinar aspectos de ambos modelos. Lo que parece innegable es que los beneficios de avanzar en este enfoque de CPD con una agenda clara y un mandato político potente serán

muy importantes, tanto para las poblaciones presentes como para las futuras, del territorio correspondiente o del resto de ciudadanos.

b) Impulso de la educación para el desarrollo (EpD)

Tradicionalmente las administraciones descentralizadas han destinado mayores recursos a EpD que la Administración general del Estado, aprovechando así la ventaja comparativa que tienen los gobiernos con mayor cercanía y espacios de participación para la ciudadanía. Es especialmente importante la labor de las ONGD en la promoción de la EpD de los gobiernos descentralizados, en la medida que actúan como dinamizadoras del tejido asociativo local y promueven la educación para el desarrollo en los ámbitos formal e informal, trabajando para generar cambios en las personas para la creación de una ciudadanía informada sobre los problemas del desarrollo, crítica y comprometida.

Conviene destacar que en el trabajo de EpD entre comunidades autónomas y ONGD existe un amplio consenso en torno a la definición de educación para el desarrollo recogida en la Estrategia de Educación para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

c) Responsabilidad política en la Comunicación para el Desarrollo (CpD)

Si en el primer apartado de este capítulo se hablaba de la corresponsabilidad en el debilitamiento de las políticas de cooperación y se apuntaba, entre otros elementos, a la deficiente comunicación sobre los objetivos de las mismas, conviene resaltar, en este espacio propositivo, la necesidad de asumir una verdadera comunicación para el desarrollo. Es importante, en este sentido, que los diferentes actores asuman que la comunicación es una herramienta con un gran potencial de transformación. No obstante, para lograr hacer realidad ese potencial de transformación la comunicación, tanto de gobiernos autonómicos como de ONGD, debiera ofrecer una imagen de la cooperación como una política pública con responsabilidad en los procesos globales de redistribución, justicia y equidad que, por lo tanto, afectan al conjunto de la ciudadanía global, independientemente de su lugar de residencia. En este sentido, la comunicación para el desarrollo –además de huir de una visión asistencialista y descontextualizada que tiende a obviar la complejidad de los problemas del desarrollo– contribuiría a consolidar la visión cosmopolita en la que la política de cooperación está integrada en el conjunto de las políticas públicas orientadas a elevar el bienestar, la cohesión social y la equidad.

Referencias bibliográficas

Alonso, José Antonio. «Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 72 (2006), p. 17-39.

Coordinadora de ONGD-España. Guía para la armonización de criterios para convocatorias públicas de subvenciones de las entidades de cooperación descentralizada para proyectos de Cooperación y Educación para el Desarrollo. Madrid: Publicaciones Coordinadora, 2008.

De la Fuente, R. (coord.). *Los nuevos actores en la cooperación internacional*. Madrid: La Catarata-IUDC, 2010.

Generalitat de Catalunya. *Plan director de cooperación al desarrollo 2007-2010*, 2007.

Generalitat de Catalunya. *Plan director de cooperación al desarrollo 2011-2014*, 2011.

Generalitat Valenciana. *Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011*, 2008.

Gobierno de Aragón. *Plan director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2012-2015*, 2012.

Gobierno del Principado de Asturias. *Plan Director 2009-2012*, 2008.

Gobierno de las Islas Baleares. *Plan Director de la Cooperación de las Illes Balears 2008-2011*, 2008.

Gobierno de Canarias. *Plan Director de la Cooperación Canaria para el Desarrollo 2010-2013*, 2010.

Gobierno de Cantabria. *Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2009-2012*, 2009.

Gobierno de La Rioja. *II Plan Director de Cooperación de La Rioja 2008-2011*, 2008.

Gobierno de la Comunidad de Madrid. *Plan General de Cooperación para el Desarrollo 2009-2012*, 2009.

Gobierno de Navarra. *II Plan Director de la Cooperación Navarra 2011-2014*, 2011.

Gobierno Vasco. *Plan Estratégico y Director de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011*, 2008.

Hombrado, Angustias. *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*. OPEX, Fundación Alternativas, 2008.

Hombrado, Angustias y Hernández, Carlos. *Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos*. Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 23/2010, 2010.

Iborra, Juanjo y Santander, Guillermo. *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana*. Madrid: editorial 2015 y más, 2012.

IIDL. *Por una cooperación descentralizada de calidad*. IIDL-Universitat Jaume I, 2011.

Junta de Andalucía. *Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo 2008-2011*, 2008.

Junta de Castilla y León. *Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo 2009-2012*, 2009.

Junta de Castilla-La Mancha. *Plan Estratégico de Cooperación para el Desarrollo. Horizonte 2011*, 2008.

Junta de Extremadura. *Plan general de la cooperación extremeña 2008-2011*, 2008.

Junta de Extremadura. *Plan general de la cooperación extremeña 2010-2013*, 2010.

MAEC. *Plan Director de la cooperación española 2009-2012*, 2009.

Martínez, Ignacio. «Armonización y complementariedad de la cooperación de las comunidades autónomas. Una aproximación desde la planificación», en: Martínez, Ignacio y Sanahuja, José Antonio (coords.). *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*. Madrid: Ceipaz, 2012b, p. 69-106.

Martínez, Ignacio y Sanahuja, José Antonio. «La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España». *DT*, n.º 38. Madrid: Fundación Carolina, 2009.

Martínez, Ignacio y Sanahuja, José Antonio. «La cooperación descentralizada en España y la eficacia de la ayuda al desarrollo», en: Iglesia-Caruncho, Manuel (coord.). *La eficacia de la ayuda y la cooperación española*. Madrid: ICEI-Editorial Complutense, 2012a, p. 97-128.

Martínez, Ignacio y Sanahuja, José Antonio (coords.). *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*. Madrid: Ceipaz, 2012b.

Millán, Natalia; Santander, Guillermo; Aguirre, Pablo; Garrido, Anabel. *La coherencia de políticas para el desarrollo en España: Mecanismos, actores y procesos*. Madrid: Editorial 2015 y más, 2012.

Plataforma 2015 y más. «Renovando nuestro papel hacia la transformación social». *Renovando el papel de las ONGD. Hacia la transformación social*. Madrid: Editorial 2015 y más, 2011.

Rodríguez-Carmona, Antonio. *El proyectorado. Bolivia tras 20 años de ayuda externa*. Intermón Oxfam, 2008.

Unceta, Koldo; Gutiérrez, Jorge; Labaien, Iratí; Martínez, María José; Malagón, Eduardo; Sabalza, Michel; Villena, Unai; Zabala, Idoie. *La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. Bilbao: Hegoa, 2011.

Xunta de Galicia. *I Plan director de la cooperación gallega para el desarrollo 2006-2009*, 2006.

Xunta de Galicia. *II Plan director de la cooperación gallega para el desarrollo 2010-2013*, 2010.

Anexo - Listado de personas entrevistadas

Andrea Costafreda - Experta

Xavier Martí - Experto

Pilar Romero - Subdirectora General de Cooperación Exterior, Xunta de Galicia

Lupe Moreno - Unidad de Asuntos Multilaterales, Secretaría de Relaciones Exteriores de la Generalitat de Cataluña

Pere Aragoneses - Diputado del Grup Parlamentari de ERC, Miembro de la Comisión de Cooperación y Solidaridad del Parlament de Cataluña

Marta Ares - Directora Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo

Eva María Domínguez - Jefa del Servicio de Cooperación para el Desarrollo, Junta de Castilla y León

Gioigio Cerina - Coordinador de la Agencia Extremeña de Cooperación

Andrés Carbonero - Director Servicio Cooperación para el Desarrollo. Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud, Gobierno de Navarra.

Entrevista electrónica con la Agencia de Cooperación Internacional de las Islas Baleares

DIAGNÓSTICO SOBRE LAS ORGANIZACIONES CATALANAS DE LA SOCIEDAD CIVIL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Xavier Martí González

Xavier Martí González

Consultor experto en Cooperación al Desarrollo

Introducción

El presente trabajo se enmarca en un estudio impulsado por el CIDOB, la Iniciativa ART del PNUD y la Campaña del Milenio de Naciones Unidas, con el apoyo de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD). El objetivo consiste en identificar los principales retos a los que se enfrentan los actores catalanes del sistema de cooperación en el actual marco de crisis multidimensional que, si bien requiere una lectura internacional, está teniendo un especial impacto en Cataluña y el resto del Estado.

A partir de este diagnóstico, se pretenden identificar colectivamente recomendaciones y líneas de acción que permitan afrontar dichos desafíos en el nuevo escenario que se dibuja y que, en líneas generales, viene determinado por diversos factores. Por un lado, cabe mencionar la crisis de los modelos del Estado del bienestar en Europa y el achicamiento de las estructuras públicas –con la consecuente reducción de los presupuestos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)– y el aumento de la pobreza y desigualdades en muchos países del Norte. Por el otro, están los cambios en la composición de los países donantes que no son miembros del CAD, la emergencia de nuevos actores (especialmente del sector empresarial privado) y el impulso de los partenariados público-privados en la arquitectura de la ayuda. A estos procesos de carácter global, cabe añadir la profundidad de las reformas y recortes en algunas políticas públicas (especialmente en el ámbito de la cooperación al desarrollo), tanto a nivel de Cataluña como del Estado español.

En concreto, este trabajo analiza la situación de las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo en esta categoría a las ONGD, las organizaciones sindicales¹ y los agentes universitarios. En este sentido, dicho estudio se completa con el realizado para el resto de actores del sistema catalán y español de cooperación al desarrollo²: Estado y comunidades autónomas, entes locales y sector empresarial, respectivamente³.

En definitiva, a partir del análisis del sector en Cataluña se pretende proyectar una mirada al estado de la cooperación descentralizada española en el actual contexto de crisis y de redefinición del mapa de actores y de relaciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

1. Para la realización de este estudio, en la categoría de organizaciones sindicales se incluye también a las organizaciones profesionales agrarias y a los colegios profesionales.
2. En el mismo sentido, este documento adopta una lectura amplia del término cooperación al desarrollo, para incluir también las actuaciones educación para el desarrollo y de acción humanitaria, aun siendo conscientes de las diferencias conceptuales entre estas dimensiones.
3. Dichos diagnósticos han sido realizados por otro grupo de consultores.

Cuestiones metodológicas

En primer lugar, este estudio asume las debilidades conceptuales que puedan derivarse de la categorización realizada sobre las organizaciones de la sociedad civil: ONGD, organizaciones sindicales y agentes universitarios. Por un lado, las universidades públicas forman parte del conjunto de administraciones públicas y, por tanto, no deberían incluirse dentro de este grupo. Por el otro, las empresas privadas y organizaciones empresariales sí son susceptibles de formar parte de él, pero debido a su especificidad en cuanto agente donante y también receptor de la cooperación al desarrollo se ha considerado aparte. Finalmente, también podría incluirse a las organizaciones sindicales dentro del análisis que se realiza del ámbito empresarial. En cualquier caso, los impulsores de este trabajo han optado por repartir los actores en las cuatro categorías antes mencionadas por criterios prácticos y en esta lógica debe concebirse la división que se realiza en el marco de este trabajo.

Para analizar el impacto de estas dinámicas sobre los actores de cooperación al desarrollo objeto del estudio se ha procedido con una metodología que ha combinado la realización de entrevistas a personas representativas de estas organizaciones y de otros actores implicados (como algunos centros de investigación y personas expertas en la materia), con la consulta de algunas fuentes bibliográficas, incluyendo artículos, informes, así como manifiestos y comunicados emitidos por las entidades.

La heterogeneidad de los agentes incluidos en esta parte del estudio y su significativa atomización (especialmente en el caso de las ONGD) dificultan la realización de un análisis exhaustivo en el espacio temporal establecido. El trabajo asume, en consecuencia, esta limitación y debe concebirse como una aproximación a la situación actual de las organizaciones estudiadas, a partir de la cual se puede inferir de manera orientativa cuál es la realidad del conjunto del sector de la cooperación catalana en lo que se refiere al segmento de la sociedad civil.

En otras palabras, la pretensión del estudio es la de reflejar las dinámicas que se están produciendo en el ámbito de las organizaciones e identificar los principales elementos sobre los que centrar la reflexión, y no la de mostrar una fotografía completa de su situación actual. Es por ello que el texto renuncia a mostrar datos concluyentes sobre el conjunto del sector sino que más bien pretende apuntar tendencias.

Así, se ha procedido a organizar las entrevistas en tres grupos, en correspondencia con la tipología de actores referidos. Para el caso de las **ONGD**, se ha intentado responder a la gran diversidad del rico mapa de organizaciones catalanas. Esta diversidad hace referencia al tamaño y capacidades instaladas, presupuesto gestionado, grado de dependencia de fondos públicos, el ámbito de trabajo principal (desarrollo, educación para el desarrollo, acción humanitaria) o la ubicación de los órganos de decisión de la organización.

En total, han sido entrevistadas 13 personas que representan a otras tantas ONGD catalanas. Además, para acompañar el análisis concreto de estas entidades y poder obtener una mirada más global de las dinámicas del sector, se han mantenido conversaciones con representantes de las

principales federaciones catalanas, incluyendo las de ámbito territorial: la Federación Catalana de ONG de Desarrollo (FCONGD), la Federación Catalana de ONG de Paz, la Federación Catalana de ONG de Derechos Humanos, la Coordinadora de ONG solidarias de las comarcas de Girona y la Coordinadora de ONGD y Movimientos Solidarios de Lleida.

De la misma manera, y con el objetivo de contextualizar y comparar las dinámicas que se vienen manifestando en Cataluña con respecto a las que se están dando en el resto del Estado, el diagnóstico relativo a las ONGD ha integrado también la visión de la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE) y de la Coordinadora Andaluza de ONGD (CAONGD), por su evidente representatividad. Con ello se pretende tomar una cierta perspectiva de la realidad de las ONGD catalanas que ayude a situar en el análisis las posibles particularidades o, por contra, paralelismos, en relación con la situación de las organizaciones en el resto del Estado español.

Respecto al segundo bloque estudiado, las **organizaciones sindicales**, se ha optado por entrevistar a las vinculadas a los dos sindicatos mayoritarios –la Fundación Pau i Solidaritat (CCOO) y la Fundación Josep Comaposada (UGT)–, si bien se reconoce que otras entidades sindicales y organizaciones profesionales catalanas (como Pagesos Solidaris) han sido activas en el ámbito de la cooperación catalana al desarrollo en los últimos años.

Una lógica parecida se ha aplicado para el caso de los **agentes universitarios** catalanes. Pese a la creciente implicación de las universidades catalanas en este campo, el alcance del diagnóstico solo ha permitido incorporar una muestra de dos agentes universitarios –el Centro de Cooperación para el Desarrollo de la UPC y la Fundación Solidaridad de la UB– y de una red de universidades –la Asociación Catalana de Universidades Públicas (ACUP).

Finalmente, como se ha comentado anteriormente, y con el objetivo de intentar proyectar una mirada algo más alejada de las dinámicas que acontecen en el seno de las organizaciones, el estudio ha contado con el análisis de varias personas expertas y reconocidas en el ámbito de la cooperación al desarrollo en Cataluña, así como con representantes de algunos de los centros de investigación más consolidados sobre la materia en el Estado español⁴.

En definitiva, si bien las conclusiones del diagnóstico se basan fundamentalmente en las opiniones vertidas por las 30 personas entrevistadas, además de la bibliografía consultada, la responsabilidad de su autoría reside únicamente en la persona que firma este documento.

Contexto de la cooperación al desarrollo en Cataluña

La sociedad catalana, respondiendo a una histórica vocación internacionalista, siempre ha mostrado un gran compromiso por corresponsabilizarse de los fenómenos que ocurren más allá de sus fronteras. Esta voluntad de implicación y solidaridad se ha traducido, entre otras manifestaciones, en el apoyo a innumerables iniciativas de cooperación al desarrollo surgidas desde las organizaciones de la

4. En anexos aparece un listado con las organizaciones y personas entrevistadas

En Cataluña se ha configurado una política pública de cooperación al desarrollo, construida sobre la doble lógica de responsabilidad y oportunidad que discursivamente se ha basado sobre los valores que pueden aportar los gobiernos descentralizados

sociedad civil y del municipalismo activo y, posteriormente, acompañadas por el Gobierno de la Generalitat

Este deseo de presencia activa en el escenario internacional adquiere todavía una mayor relevancia en el contexto de la globalización. Efectivamente, las dinámicas del proceso de globalización acaecidas en las últimas décadas han venido configurando un sistema mundial caracterizado por la existencia de múltiples interdependencias y de crecientes externalidades de carácter transnacional, que difuminan las fronteras políticas de los estados-nación y exponen a los territorios, las economías y las sociedades a lógicas de carácter global.

Fenómenos como el deterioro ambiental, la inestabilidad económica y financiera, las tensiones migratorias u otras como la extensión de enfermedades infecciosas, los conflictos bélicos y las crisis humanitarias recurrentes, o las crecientes desigualdades de todo tipo que se dan entre países y en el seno de las propias sociedades reclaman nuevos modelos de gobernanza para combatirlos. Todo ello apunta hacia un nuevo multilateralismo más activo y representativo, que venga acompañado de un marco normativo e institucional adecuado para gestionar los bienes públicos globales, dado que los fenómenos afectan al conjunto de la comunidad internacional y al mismo tiempo exceden las capacidades de los estados nacionales.

La colusión de todos estos elementos (la vocación internacionalista y solidaria de la ciudadanía catalana, el dinamismo de la sociedad civil organizada, la emergencia del nuevo multilateralismo y, por supuesto, la voluntad política) ha desembocado en Cataluña en la configuración de una política pública de cooperación al desarrollo, construida sobre la doble lógica de responsabilidad y oportunidad. Una política que discursivamente se ha basado sobre los valores que pueden aportar los gobiernos descentralizados al sistema de cooperación al desarrollo: su proximidad a la ciudadanía; una mayor capacidad de construir alianzas con los diferentes actores; supuestamente, la menor vinculación a intereses geoestratégicos; y una mayor horizontalidad en las relaciones con sus socios.

Si bien no es pretensión de este estudio analizar el recorrido de esta política a lo largo de los últimos años, sí que consideramos necesario detenernos en algunos de los principales elementos que la caracterizan para intentar explicar el *momentum* en el que se halla actualmente el sector de la cooperación al desarrollo en Cataluña.

Por un lado, cabe destacar el importante desarrollo normativo, institucional y, en términos relativos, presupuestario que ha experimentado la cooperación catalana desde el 2001, a partir de la aprobación de la Ley catalana de Cooperación al Desarrollo (Ley 26/2001, del 31 de diciembre). Esta ley, que contó para su elaboración con la participación activa y el amplio consenso de todos los agentes de cooperación catalanes, permitió sentar las bases de una auténtica política pública y el establecimiento de los mecanismos de regulación de la acción gubernamental (y de alguna manera del resto de actores catalanes) en el este ámbito.

Así, del texto se desprenden algunos elementos que han venido impregnando de manera decisiva tanto la orientación como las maneras

de hacer de esta política. Por un lado, se explicita que la misión es la de fomentar el desarrollo humano sostenible, erradicar la pobreza y reducir las desigualdades, incidiendo sobre las causas estructurales que las generan. Por el otro, se concibe como una política participada y participativa, articulada en torno al principio de concertación entre todos los actores de cooperación. Además, muestra su compromiso con el objetivo del 0,7%, con la liberalidad de la AOD y por crear las condiciones para avanzar en la coherencia de políticas.

De esta manera, se le ha venido dando forma a través de la puesta en práctica por parte de la Generalitat de Cataluña de diversos instrumentos de planificación, tales como planes directores, planes anuales y documentos de estrategia sectoriales y geográficos. Por lo tanto, esta se ha concebido con un carácter estratégico y no como un mero instrumento repartidor de subvenciones. En este sentido, se han articulado mecanismos de financiación para los diferentes agentes (aunque de manera desigual según el actor considerado) para favorecer su participación en el despliegue de esta política. Además, los presupuestos de AOD se han incrementado de manera muy significativa (en el caso de la Generalitat se alcanzó un tope máximo en el 2008 con cerca de 63 millones de euros ejecutados), aunque siempre lejos del compromiso del 0,7%. De hecho, cerca del 60% de la AOD del Gobierno de Cataluña entre los años 1986 y 2010 corresponde al período 2006-2010⁵.

Finalmente, el desarrollo normativo y presupuestario ha venido acompañado por la construcción de un entramado institucional que, en principio, debía contribuir a consolidar los resortes de esta política emergente, garantizar su afianzamiento en el conjunto de políticas públicas gubernamentales y, por último, favorecer la coordinación y participación activa de los diferentes actores de cooperación catalanes en su definición y ejecución. En este sentido, cabe destacar la creación de la ACCD, del Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Cataluña, de comisiones de coordinación con otros departamentos del Gobierno y con los entes locales, o del Comité Catalán de Ayuda Humanitaria y de Emergencia⁶. En este punto, incluso se podría añadir el Consejo Catalán de Fomento de la Paz, creado a la luz de la Ley catalana de Fomento de la Paz del 2003 (Ley 21/2003, del 4 de julio), por sus estrechos vínculos y complementariedad con la Ley de Cooperación al Desarrollo. En cualquier caso, el funcionamiento de estos mecanismos de participación y coordinación no siempre ha conseguido cumplir con los objetivos para los cuales fueron creados, principalmente debido a la falta de voluntad de las partes.

Por lo que hace referencia a las entidades de la sociedad civil objeto de este estudio, su protagonismo en el desarrollo de esta política ha sido diferente dependiendo de si nos referimos a las ONGD, las organizaciones sindicales o a los agentes universitarios.

Así, las ONGD siempre han ocupado una centralidad entre los actores de cooperación al desarrollo en Cataluña, por su capacidad de generar discurso y movilización, pero también por ser el principal ejecutor de la política en este ámbito y por estar presente de manera protagónica en todos los espacios de coordinación y definición de esta política antes mencionados. En lo referido al volumen de fondos gestionados, el crecimiento en términos globales ha sido exponencial en la pasada década

Las ONGD siempre han ocupado una centralidad entre los actores de cooperación al desarrollo en Cataluña

5. FCONGD (2012). *La Cooperació Internacional Catalana 2006-2012. Balanç d'una política pública imprescindible*: <http://www.fcongd.org/fcongdl/>

6. Para más información, consultar el portal web de la ACCD: <http://www20.gencat.cat/portal/site/cooperaciocatalana/menuitem.3264435f176a8ddf28323e10b0c0e1a0/?vgnnextoid=1fe8375afa205210VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=1fe8375afa205210VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>

La participación de las organizaciones sindicales (incluyendo las asociaciones profesionales) en el despliegue de la política pública de cooperación al desarrollo ha crecido acorde a su reconocimiento como actor de cooperación

hasta alcanzar, para el caso de los provenientes de la Generalitat, cerca de 31 millones de euros ejecutados en el 2010 (lo que supone alrededor del 55% del total de la AOD de la Generalitat en ese año), último ejercicio del que se dispone de datos consolidados⁷. Según los datos que maneja la FCONGD, la dotación media anual recibida por las ONGD durante el período 2006-2012 ha sido de alrededor del 60% de los recursos de la ACCD, excluyendo los gastos de funcionamiento. Cabe decir que aquí se incluyen también las subvenciones directas a ONGD del Sur⁸.

En este punto, cabe hacer dos precisiones. Por un lado, si bien en cifras globales el crecimiento ha sido muy significativo, en términos relativos ha supuesto un descenso, ya que en el período anterior a la creación de la ACCD en el 2003 los escasos fondos destinados a la cooperación por el Gobierno de Cataluña eran gestionados prácticamente en su totalidad por las ONGD. En cambio, con el despliegue de la política y la consolidación de la ACCD, se ha venido apostando también por la cooperación directa y multilateral, que han detraído recursos de los tradicionalmente dirigidos a las organizaciones. Por el otro, en línea con la curva presupuestaria que ha mostrado la AOD en este período, a partir de 2008 se observa una caída del total de fondos dirigidos a las ONGD, aunque no en datos porcentuales. La drástica disminución del presupuesto de cooperación al desarrollo por parte de la Generalitat en los ejercicios 2011 y 2012 supone una reconfiguración de todo este esquema ante la dimensión de dicha reducción.

Finalmente, en lo referido a las ONGD se pueden establecer dos últimas reflexiones. Por una parte, estas han sido también un actor principal para el resto de donantes públicos catalanes, si acaso matizado en los casos del Ayuntamiento de Barcelona, la Diputación de Barcelona y algunos otros ayuntamientos catalanes, que han desarrollado líneas de cooperación directa, y del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament, que ha tenido como uno de sus principales socios a los propios entes locales. Por la otra, se ha dado una clara concentración de los fondos gestionados por las ONGD en aquellas con sede en la provincia de Barcelona frente a las ubicadas en el resto del territorio.

Por lo que respecta a las organizaciones sindicales (incluyendo las asociaciones profesionales), su participación en el despliegue de la política pública de cooperación al desarrollo ha crecido acorde a su reconocimiento como actor de cooperación, como así se desprende de los planes directores de la Generalitat de Catalunya aprobados hasta la fecha y de su presencia en los principales órganos de decisión y coordinación sobre esta política. De esta manera, en el 2010 se alcanzó el tope de 2,1 millones de euros, que supuso el 3,86% del total de la AOD ejecutada de la Generalitat, aportados básicamente por la ACCD⁹. Según los datos de la FCONGD, el volumen de fondos gestionados por este actor oscila en torno al 3,16% anual de media durante el período 2006-2010¹⁰.

En este sentido, también cabe hacer algunas precisiones. Primero, los instrumentos creados *ad hoc* para apoyar la acción de estas organizaciones, consistentes en sendas convocatorias de proyectos y de programas de cooperación al desarrollo y de educación para el desarrollo, han tenido una periodicidad bastante irregular y no siempre se han publicado concursos anuales. Segundo, se ha dado una significativa

7. Véase el portal web de la ACCD: <http://www20.gencat.cat/portal/site/cooperaciocatalana/menueitem.dd34c9fffb3e6ddf28323e10b0c0e1a0/?vgnextoid=6f82c340ecab5210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=6f82c340ecab5210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>

8. FCONGD (2012): *Íbidem*.

9. Ver el portal web de la ACCD <http://www20.gencat.cat/portal/site/cooperaciocatalana/menueitem.dd34c9fffb3e6ddf28323e10b0c0e1a0/?vgnextoid=6f82c340ecab5210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=6f82c340ecab5210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>

10. FCONGD (2012): *Íbidem*

concentración de las subvenciones en las entidades vinculadas a los dos sindicatos mayoritarios (Fundación Pau i Solidaritat-CCOO y Fundación Josep Comaposada-UGT, respectivamente) y, en menor medida, a la Fundación Pagesos Solidaris.

Por último, por lo que respecta a los agentes universitarios, se advierte un recorrido similar al de las organizaciones sindicales. Así, estos agentes también han experimentado un creciente papel en la ejecución de la política pública y están representados en el Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Cataluña. Además, también han sufrido la irregularidad en la periodicidad de las convocatorias, y su acceso a los fondos de la ACCD se ha situado de media alrededor del 3,73% anual durante el período 2006-2010¹¹. Por último, se observa una mayor dispersión de los recursos entre las diferentes universidades catalanas solicitantes, si descontamos el elemento distorsionador en esta tendencia que ha supuesto el apoyo regular de la Generalitat (especialmente de la ACCD) a la Escola de Cultura de Pau de la UAB para mantener su estructura y parte de sus actividades.

Finalmente cabe decir que, a diferencia de las ONGD, las organizaciones sindicales y los agentes universitarios no han constituido actores relevantes para el resto de donantes públicos del territorio, por lo que, en el mapa de la AOD catalana, se ha dado una clara concentración de los fondos provenientes de la Generalitat de Cataluña. En cualquier caso, sobre todo en lo referente a los agentes universitarios, estos han optado de manera significativa por otras fuentes de financiación, en especial la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Como se apunta en el diagnóstico que aquí se presenta, el panorama que se dibuja en el sector de la cooperación al desarrollo en Cataluña a partir del 2011 confronta a las organizaciones de la sociedad civil con una difícil situación, que amenaza no solo su capacidad de acción sino también su supervivencia, al menos en las condiciones existentes hasta ahora.

La fuerte disminución de los presupuestos de AOD por parte de la Generalitat, que si bien empieza a manifestarse en el 2009 es realmente a partir del 2011 cuando adquiere grandes proporciones, aparece como el principal factor explicativo de este contexto. Sin disponer todavía de los datos consolidados, el volumen de fondos otorgados a las ONGD en las diferentes convocatorias de la ACCD en el 2011 no alcanzó los 5,5 millones de euros¹², que además no han sido todavía desembolsados. En lo referente a las convocatorias del 2012, estas han sido recientemente anuladas. Para el caso de las organizaciones sindicales y agentes universitarios, no se han habilitado convocatorias específicas en los dos últimos ejercicios.

Pero, además, cabe añadir otros procesos y dinámicas que ayudan a situarnos en esta coyuntura. Por un lado, la puesta en discusión de algunos de los consensos sobre los que ha descansado la política pública de cooperación al desarrollo en Cataluña en los últimos años. Estos hacen referencia a aspectos fundamentales como el objeto de su misión, el peso de los agentes empresariales, la importancia de la educación para el desarrollo, la priorización geográfica o el carácter estratégico de algunos procesos (coherencia de políticas o equidad de género, por ejemplo).

A diferencia de las ONGD, las organizaciones sindicales y los agentes universitarios no han constituido actores relevantes para el resto de donantes públicos del territorio. Han optado de manera significativa por otras fuentes de financiación, en especial la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

11. *Íbidem*

12. Ver portal de la ACCD <http://www20.gencat.cat/portal/site/cooperaciocatalana/menuitem.29002bae960a7ddf28323e10b0c0e1a0/?vgnextoid=a1ec214c7c422310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=a1ec214c7c422310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>

La recentralización de algunas competencias por parte del Estado en el actual contexto de crisis económica y financiera contribuyen a poner en jaque el modelo de cooperación descentralizada que ha venido desplegándose en los últimos años y, en consecuencia, su afectación sobre los actores implicados

Por otra parte, estas inercias que se empiezan a adivinar en el caso de Cataluña, y que en mayor o menor medida se están replicando para el conjunto del Estado español, entroncan con otras de carácter sistémico y que tienen que ver con el cambio de elementos fundamentales del modelo de funcionamiento de la cooperación al desarrollo imperante hasta ahora, como se ha apuntado en la introducción.

Finalmente, los temores a una recentralización de algunas competencias por parte del Estado en el actual contexto de crisis económica y financiera contribuyen a poner en jaque el modelo de cooperación descentralizada que ha venido desplegándose en los últimos años y, en consecuencia, su afectación sobre los actores implicados.

Principales conclusiones del diagnóstico

A) Panorámica actual de la situación de las organizaciones de la sociedad civil

1. Teniendo en cuenta la centralidad que ha asumido la ACCD en los últimos diez años como principal financiador de la mayoría de organizaciones catalanas, los severos recortes de los presupuestos de cooperación de los dos últimos años han situado la capacidad financiera de muchas de las entidades en niveles límite, si bien la reducción presupuestaria ya se había iniciado en el 2009.
2. En este sentido, la situación financiera de las ONGD catalanas no se ve solamente resentida por la reducción de los presupuestos de AOD, sino que a ello cabe añadir los serios problemas de liquidez derivados de la no ejecución de los pagos por subvenciones ya concedidas. De esta manera, para muchas organizaciones la gravedad de la crisis se está manifestando con especial virulencia en el 2012, ya que se acarrearán impagos por parte de la ACCD correspondientes al ejercicio del 2011, a lo que se une el reciente anuncio de la suspensión de la convocatoria de proyectos del 2012 para las ONGD.
3. En consecuencia, se percibe que la mayoría de las entidades se encuentran en una especie de *estado de choque*, que está dificultando su capacidad para realizar planteamientos estratégicos de mayor recorrido. Por contra, en general sus esfuerzos se concentran en la inmediatez para intentar garantizar la supervivencia de la entidad y del núcleo de sus actuaciones a corto plazo. En definitiva, predominan las actitudes reactivas frente a las proactivas.
4. Pese a que los efectos de la crisis económica y financiera sobre los presupuestos públicos de cooperación no se empiezan a dar hasta el 2009, por lo general las ONGD catalanas no parecen haber realizado una lectura precisa de las dinámicas que se avecinaban y adoptado decisiones sobre la estructura, fuentes de financiación y volumen de proyectos consecuentes con la evolución del contexto. En cambio, de las entrevistas mantenidas no se deduce que el grado de apalancamiento de las entidades sea significativo y amenace con agravar todavía más su maltrecha situación financiera.
5. Para intentar superar la situación presente y garantizar su supervivencia, las principales medidas que están tomando las entidades son:

- Movilizaciones para reclamar a las instituciones (especialmente a la ACCD) el pago de las subvenciones comprometidas, así como para denunciar los recortes presupuestarios aplicados en la cooperación al desarrollo y a favor del mantenimiento de la política pública en este ámbito. En este sentido, además de los numerosos comunicados y documentos de posicionamiento de las diferentes federaciones y coordinadoras catalanas¹³ realizados en este sentido, cabe destacar el acto de protesta que tuvo lugar a finales del mes de junio de este año en el que varios representantes de ONGD catalanas se encerraron en la sede de la ACCD para denunciar los impagos por parte de esta institución.
- Reducción de personal, a través de expedientes de regulación de empleo (ERE). En algunos casos, estos ERE consisten en reducción de salarios y jornadas de trabajo, tienen un carácter temporal y suelen ser negociados con el personal afectado para intentar garantizar, en la medida de lo posible, las mejores condiciones en lo referente al subsidio de desempleo. En otros, se trata directamente de reducción de plantillas.
- Vinculado a lo anterior, reconsideración del carácter voluntario de parte del personal para la realización de algunas actividades de la organización. En este sentido, cabe señalar que muchas de las ONG de paz, y sobre todo de derechos humanos, que son normalmente de dimensiones pequeñas, ya suelen presentar un perfil de este tipo. Lo mismo ocurre con las ONGD que se sitúan fuera de la provincia de Barcelona.
- Aplicación de otras medidas para reducir gastos corrientes como, por ejemplo, la renegociación del precio de los alquileres del local o el traslado a otro más económico. En otros casos, las organizaciones han optado por compartir local y determinados servicios de oficina (mensajería, papelería, etc.).
- Aplazamiento de inversiones ya planeadas, referente sobre todo a la adquisición de equipos e incluso de bienes inmuebles.
- Replanteamiento de su mapa de actuaciones para concentrarse en aquellas que consideran más estratégicas o más coherentes con su esencia. En muchos casos, esto ha conllevado el cierre de delegaciones en el terreno u optar por disponer de oficinas regionales y no en cada país.
- Fomento de procesos de fusión entre entidades. A este respecto, pese a que ya se han dado algunas experiencias, si bien con escasa relevancia en Cataluña, se denotan muchas dudas respecto a la pertinencia y efectividad de esta medida. Se considera que estos procesos requieren de maduración y de diálogo estratégico que permita el encaje de estructuras, métodos de trabajo, discurso y enfoques, para no caer así en fusiones oportunistas que obedecen únicamente a una mera lógica de reducción de costos y que se muestran ineficaces en el tiempo. Como alternativa, se apunta el establecimiento de alianzas y de consorcios para actuaciones conjuntas. En cualquier caso, el reto está en saber si esta alternativa, de la que ya existen muchas experiencias previas, es capaz de dar una respuesta eficaz a la cuestión planteada: la viabilidad económica de las entidades.
- Diversificación de las fuentes de financiación. Como se comentó anteriormente, el proceso de creación y consolidación de la ACCD en la pasada década ha llevado a que esta haya adquirido una centralidad, política y económica, entre los actores de la

Las ONGD catalanas no parecen haber realizado una lectura precisa de las dinámicas que se avecinaban y adoptado decisiones sobre la estructura, fuentes de financiación y volumen de proyectos consecuentes con la evolución del contexto

13. Véase, por ejemplo, los comunicados al respecto de la Confederación de ONG Catalanas de Paz, Derechos Humanos y Desarrollo del 7/11/2011, del 14/07/2011 o del 29/06/2011, a la que se unieron otras plataformas de organizaciones ajenas al ámbito de la cooperación al desarrollo (<http://www.fcongdl.org/fcongdl/>), o, de manera similar, de la Confederación de ONGD de España (<http://www.congde.org/>).

cooperación catalana. Así, en términos generales, la ACCD se ha convertido en el principal financiador del mapa de ONGD catalanas en estos años. De ahí, la magnitud del efecto que tiene sobre las organizaciones los drásticos recortes de su presupuesto. En consecuencia, resulta todavía más necesaria la apuesta por la diversificación de las fuentes de financiación y, por tanto, de la reducción del grado de dependencia de determinados donantes, hasta ahora considerados seguros y solventes. Efectivamente, la reducción de fondos que también han experimentado otros socios tradicionales de las ONGD catalanas, como la AECID, otras comunidades autónomas, la Diputación de Barcelona, el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (FCCD) y, en mucha menor medida, el Ayuntamiento de Barcelona, obliga a las entidades a estudiar otras potenciales fuentes de financiación, solo exploradas hasta ahora por determinadas organizaciones. Nos referimos básicamente a la Comisión Europea (aspecto al que se enfrenta el desconocimiento de los instrumentos y la falta de capacidades para acceder a ellos, según declaran las entidades) y al sector privado empresarial (cuestión que se desarrolla en un apartado posterior).

6. En cualquier caso, a diferencia del perfil general de las ONGD con sede en Barcelona, las que están ubicadas en el resto del territorio catalán suelen ser de tamaño pequeño, con estructuras de personal fundamentalmente voluntario, con una amplia incidencia en los ámbitos de sensibilización y participación, lo que favorece su imbricación e impacto sobre el territorio. Además, sus principales vínculos con las administraciones públicas son mayoritariamente municipales. En este sentido, no existe una excesiva dependencia financiera de la ACCD (sí en cambio de las dos coordinadoras existentes en Girona y Lleida, respectivamente). Por tanto, la caída de los presupuestos de AOD genera un efecto menos traumático sobre la capacidad de acción de estas entidades, cuyas actuaciones suelen ir más dirigidas a la movilización ciudadana y a pequeños proyectos que tienen unas exigencias financieras más reducidas.
7. Las dificultades que están sufriendo las organizaciones y la enorme incertidumbre que se vislumbra en el futuro cercano también está teniendo consecuencias en las estructuras y dinámicas de funcionamiento de las federaciones y coordinadoras de ONGD. Por un lado, la financiación de los gastos de estructura y personal de dichas asociaciones ha venido siendo costeadas mayormente con subvenciones de la Generalitat (sobre todo de la ACCD) a través de convenios específicos. Estas también se han visto afectadas por los recortes en los presupuestos de AOD, lo que está provocando su debilitamiento institucional (incluyendo la reducción de personal) y su capacidad de acción, hacia dentro (coordinación, generación de sinergias, acompañamiento, análisis) y hacia fuera (incidencia política, sensibilización, movilización). A su vez, el contexto de recortes e incertidumbre sobre el sector también puede conllevar tensiones en el seno de algunas de estas organizaciones (especialmente en el caso de la FCONGD) al favorecer comportamientos individuales de las entidades (ligados a estrategias de supervivencia) y dificultar la asunción de posicionamientos conjuntos en varios ámbitos: denuncia, movilizaciones, interlocución con la Administración, etc. Si bien estas tensiones no se han mostrado todavía de manera explícita, sí

que se denotan cuando las organizaciones son consultadas a título individual.

8. En lo relativo a las organizaciones sindicales, comparten en general muchos de los procesos que están afectando a las ONGD, pero a la vez presentan una serie de particularidades que dibujan una situación algo diferente. Por lo que se refiere a las organizaciones vinculadas a los dos sindicatos mayoritarios (CCOO y UGT), que son las que tienen un mayor peso en este segmento del sistema de cooperación al desarrollo en Cataluña (y que han sido objeto del presente estudio), también se han visto obligadas a reducir parte del personal y a replantearse algunos de los proyectos de cooperación en el terreno. Las particularidades radican en el hecho de que presentan una menor dependencia de los fondos públicos en lo referido a los gastos de estructura, ya que estos son en parte cubiertos por las afiliaciones de sus miembros (0,7% de las cuotas) y las oficinas están ubicadas en las sedes de los sindicatos respectivos. En cambio, son las acciones de cooperación las que se han visto más afectadas por la reducción de las subvenciones públicas, de las que muestran una elevada dependencia. En cualquier caso, la especialización de su ámbito de actuación en el fortalecimiento institucional del sindicalismo y la promoción de los derechos laborales en los países del Sur facilita la reorientación de sus proyectos hacia intervenciones menos costosas dirigidas a fortalecer procesos, aprovechando a su vez las redes y movimientos internacionales en los que están integrados a nivel de sindicatos.
9. Algo similar ocurre con los agentes universitarios catalanes. En este sentido, el compromiso de destinar el 0,7% de su presupuesto a acciones de cooperación al desarrollo ha hecho que las universidades hayan ido adquiriendo un significativo espacio en el mapa de actores de cooperación (en Cataluña y en el resto del Estado) en estos años. Ello se ha traducido en la creación de estructuras de cooperación en el seno de las propias universidades y en el impulso de proyectos con agentes universitarios de países del Sur. Respecto a las estructuras, estas suelen ser pequeñas, con escaso personal, aunque muy dinámicas, y están financiadas mayoritariamente con fondos propios de las universidades, como así ocurre con los gastos de mantenimiento de la oficina (ubicadas en instalaciones de las propias universidades). Por contra, la financiación de las acciones de cooperación muestra una mayor dependencia de subvenciones públicas, aunque su peso es desigual según la universidad. En cualquier caso, por lo que se refiere al origen de los fondos, el principal donante no ha sido tradicionalmente la ACCD (que apenas ha publicado dos convocatorias específicas dirigidas a los agentes universitarios desde su creación en 2003), sino la AECID a través de los Programas de Cooperación Interuniversitaria (PCI). Además, otras fuentes de financiación a las que comúnmente recurren las universidades catalanas son el sector privado empresarial, la Comisión Europea y, en algunos casos, algunos municipios catalanes para actuaciones concretas. Por lo tanto, los efectos de la drástica caída de los presupuestos de cooperación por parte de la Administración catalana están siendo menores que en el caso de las ONGD o, en menor medida, las organizaciones sindicales. Está por ver, en cualquier caso, cómo afectará en el futuro la anunciada reducción de los recursos destinados por la AECID.

A la hora de explicar el origen de la situación actual, existe prácticamente un consenso en atribuirlo a la crisis económica y financiera que afecta a las administraciones públicas y a su decisión de recortar drásticamente los presupuestos de AOD

B) Elementos explicativos de la situación actual de las entidades catalanas

10. A la hora de explicar el origen de la situación actual que afecta al sector de la cooperación al desarrollo en Cataluña, y que se manifiesta en el debilitamiento de las capacidades de acción de las organizaciones objeto de este estudio, existe prácticamente un consenso en atribuirlo a la crisis económica y financiera que afecta a las administraciones públicas y a su decisión de recortar drásticamente los presupuestos de AOD. Por tanto, en el diagnóstico que realizan se cruzan factores coyunturales –crisis económica– e ideológicos –redimensionamiento del sector público y priorización política por parte del gobierno de turno.
11. Pero más allá de esta explicación, que apuntaría a elementos externos a la propia acción de las entidades, aparecen otros factores estructurales vinculados a actitudes, automatismos y maneras de hacer en el sector que también deben ser considerados y que, con mayor o menor capacidad de autocritica, reconocen la mayoría de organizaciones entrevistadas. Entre estos factores cabe señalar:
 - Alejamiento de la sociedad. El crecimiento de los presupuestos públicos de cooperación al desarrollo de los últimos años ha venido acompañado de un engrosamiento generalizado de sus estructuras y del volumen de proyectos gestionados y, en general, de una mayor complejidad en la gestión del sistema de cooperación. Derivado de este proceso, se han manifestado una serie de fenómenos que han contribuido a desconectar la acción de estas organizaciones de la ciudadanía y de los propios movimientos sociales. Entre ellos cabe destacar: la profesionalización de sus estructuras e incluso la apropiación de modelos empresariales lejanos a sus orígenes, y el excesivo énfasis en la cuestión de la financiación de la entidad en lugar de en los elementos esenciales que vertebran y motivan su misión. En definitiva, la rendición de cuentas de estas organizaciones de los proyectos realizados se ha vinculado más a la justificación de las subvenciones ante la Administración que no a la explicación del impacto de sus acciones al conjunto de la sociedad. A ello también han contribuido dos factores de manera determinante. Por un lado, la asunción por parte de la mayoría de organizaciones de la *indiscutible* legitimidad de la que gozan por el mero hecho de dedicarse a la cooperación al desarrollo (lo que ha venido a llamarse el *buenismo* de la cooperación), lo que parecería eximirles de dicha rendición de cuentas. Por el otro, la creciente burocratización de la gestión de las subvenciones propiciada por las administraciones (en particular de la ACCD), que ha fomentado la tecnocratización de las entidades y, supuestamente, una cierta despolitización de su acción.

En definitiva, este alejamiento de la sociedad y de los movimientos sociales se ilustra por la escasa resistencia que la ciudadanía está mostrando en general ante las decisiones de recortes de los presupuestos de AOD y el desmantelamiento de las políticas de cooperación al desarrollo. En la misma línea, también se muestra por el discurso cada vez más recurrente, ampliamente instalado en algunas capas de la sociedad y en parte de la clase política, de que los esfuerzos deben centrarse ante todo en las personas *de casa* que están sufriendo los embates de la crisis. Más allá del componente demagógico de muchos de estos argumentos, esta situación refleja en parte el carácter elástico

de la cooperación al desarrollo ante las dinámicas de la renta (nacional y personal) y, consecuentemente, también la relativa ineficacia de las estrategias de educación para el desarrollo desplegadas a lo largo de estos años por el conjunto de actores.

- Individualismo y corporativismo de las organizaciones. En línea con lo expuesto en el punto anterior, el crecimiento de los presupuestos de AOD también ha generado una mayor atomización de las entidades, sin que se haya dado una verdadera apuesta por la construcción de plataformas. Aunque existen experiencias interesantes en este sentido¹⁴, lo cierto es que muchas veces han consistido en consorcios contruidos *ad hoc* para proyectos concretos más que en plataformas estables de acción política capaces de impulsar procesos de movilización e incidencia política eficaces, exceptuando quizás el caso de las organizaciones sindicales que sí han logrado construir este tipo de alianzas. Este supuesto individualismo dentro del sector de la cooperación al desarrollo se contrapone con un cierto corporativismo frente a las organizaciones e iniciativas que se sitúan fuera de él. Así, la consideración de que la cooperación al desarrollo es territorio exclusivo de las ONGD y de otros agentes de desarrollo ha dificultado el establecimiento de alianzas con otro tipo de asociaciones y movimientos sociales, muy enraizados en el territorio y con una contrastada capacidad de dinamización social y política.
- Incapacidad para reducir su dependencia de la financiación de las administraciones públicas (sobre todo de la ACCD) y diversificar sus fuentes de ingresos. También en la misma línea, el crecimiento de los presupuestos de AOD en la última década ha permitido canalizar un importante volumen de recursos públicos a las organizaciones para llevar a cabo proyectos de cooperación al desarrollo. La accesibilidad a estas fuentes de financiación ha permitido, por un lado, y desincentivado, por el otro, que las entidades diversificaran sus fuentes de ingreso más allá de las subvenciones públicas, que consideraban una fórmula factible para financiar sus actuaciones. A este respecto, cabe hacer las siguientes consideraciones:
 - Como ocurre en el resto del Estado (y en muchos países del entorno), la cooperación al desarrollo se ha concebido normalmente como una política pública que, a su vez, debe ser financiada principalmente con fondos públicos a través del compromiso político con el 0,7%. Si bien, en términos globales, este ha estado siempre lejos de alcanzarse, sí que ha provocado que la mayoría de administraciones públicas destinara recursos a la cooperación al desarrollo, cuyos principales receptores han sido las ONGD y, en mucha menor medida, las organizaciones sindicales y los agentes universitarios.
 - Como se comentó anteriormente, desde su creación en 2003, la ACCD ha venido adquiriendo un papel central en la configuración de la política de cooperación al desarrollo en Cataluña, consolidándose, de largo, como el principal financiador del conjunto de las organizaciones catalanas de cooperación (excepto de los agentes universitarios, que ha sido la AECID). Por tanto, la drástica caída de los fondos de esta institución en los últimos años adquiere una especial relevancia a la hora de explicar la situación financiera de la mayoría de las entidades.
 - Existe una percepción muy extendida entre las entidades sobre la gran complejidad para acceder a subvenciones de la

14. Por ejemplo, la Plataforma Palestina al Cor o, en otro nivel, la Taula Catalana per la Pau i els Drets Humans a Colòmbia (mesa de concertación entre instituciones y la sociedad civil).

- Comisión Europea. Alegan falta de capacidades (de *lobby* ante las instituciones comunitarias y de personal suficientemente preparado) y des-conocimiento de los mecanismos e instrumentos existentes. Todo ello ha contribuido a desincentivar la exploración de esta fuente de financiación para sus actuaciones. De la misma manera, pocas son las experiencias de concertación con organizaciones de otros países europeos que pudieran ayudar a superar estas supuestas dificultades y facilitar el acceso a este tipo de fondos.
- Si bien lo expuesto anteriormente denota una pauta general, es cierto que la realidad es más heterogénea. En lo referido al grado de dependencia de los fondos públicos, en el caso de algunas entidades su porcentaje no es tan significativo respecto a otras fuentes de ingreso: aportaciones de asociados, recursos provenientes del sector privado, fondos derivados de apadrinamientos, etc. Respecto a las subvenciones de la ACCD, las convocatorias destinadas a las organizaciones sindicales y sobre todo a los agentes universitarios han sido menores que en el caso de las ONGD. Por otro lado, las ONGD con sede fuera de la provincia de Barcelona han tenido un acceso muy poco significativo a estas subvenciones; etc. Finalmente la capacidad de concurrir a las convocatorias europeas también ha sido desigual, en cuanto que algunas ONGD y agentes universitarios muestran una dilatada trayectoria de relación con los instrumentos de la Comisión Europea.

C) Relación con el sector empresarial privado

12. En los últimos años se ha venido dando una creciente presencia del sector privado empresarial en el sistema de cooperación al desarrollo. No es objeto de este trabajo repasar dicha trayectoria pero numerosos son los casos conocidos de proyectos impulsados por fundaciones privadas. También las estrategias de organismos como el Banco Mundial, el PNUD o de donantes bilaterales para favorecer la implicación de este actor en el campo de la cooperación al desarrollo. En este sentido, la reciente Reunión de Alto Nivel del CAD sobre Eficacia de la Ayuda celebrada en Busan en 2011 concluyó con el impulso de un Partenariado Global por la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo, en el que se reconoce explícitamente el papel clave de las empresas como agente de cooperación para fomentar los procesos de desarrollo. En el caso de Cataluña, la política pública en este ámbito siempre ha considerado a las organizaciones empresariales como un agente más de la cooperación al desarrollo destinado a aportar un valor añadido, sobre todo en lo relativo a la cooperación técnica. El matiz a considerar en el marco de este estudio es la mayor significación que se le está dando a este actor desde las administraciones públicas, especialmente desde la ACCD. Como ente financiador¹⁵ y por interpelar directamente a las empresas, más allá de las organizaciones empresariales sin ánimo de lucro, lo que algunos sectores perciben como un intento de «privatizar» la AOD.
13. La postura de las organizaciones de la sociedad civil ante este creciente papel de las empresas es diverso y complejo. La FCONGD publicó el pasado mes de abril un posicionamiento sobre la cooperación empresarial¹⁶ donde alerta respecto a lo que considera

15. En este sentido, cabe destacar la iniciativa «Cooperes» presentada a principios de julio por la ACCD y el Consejo de Cámaras de Comercio de Cataluña que pretende crear nuevas vías de financiación para los actores de cooperación al desarrollo proveniente de las empresas: http://premsa.gencat.cat/pres_fs/vp/AppJava/notaprensavw/detall.do?id=154399&idioma=0&departament=13&canal=14

16. <http://www.fcngd.org/fcngd/>

una estrategia de sustitución de la AOD por la financiación privada y las consecuencias que supondría para el enfoque de la política en este ámbito el dotar a las empresas de una mayor centralidad como actor de cooperación al desarrollo. En concreto, se denuncian los potenciales efectos sobre el carácter ligado de la ayuda, la reducción del desarrollo a una cuestión de crecimiento económico, el alejamiento del enfoque de derechos de una cooperación transformadora o la incoherencia de políticas. En definitiva, si bien se reconoce el papel de las empresas privadas como agentes de desarrollo, lo niegan en cuanto agentes de cooperación al desarrollo. En cualquier caso, cabe realizar las siguientes precisiones respecto a las ONGD:

- Existe una diversidad de posturas. Así, se identifican en general tres actitudes para con el establecimiento de relaciones de colaboración con empresas privadas:
 - Las que presentan un discurso más ideológico y se niegan por principios a colaborar con empresas privadas que no provengan de la economía social y solidaria, que serían las que menos según las consultas realizadas.
 - Las que muestran menos reparos a recibir financiación también de otro tipo de empresas y entidades financieras siempre que no alteren su autonomía de acción.
 - Las que tienen una dilatada trayectoria de relaciones con empresas privadas, incluidas las multinacionales, con las que colaboran de manera más o menos estable en su estrategia de Responsabilidad Social Corporativa (en adelante RSC). En este caso cabe situar, en general, a las ONGD de mayor tamaño y capacidades.

En definitiva, se advierte una cierta contradicción entre la rotundidad del posicionamiento de la FCONGD para con el papel del sector privado empresarial en la cooperación al desarrollo y la predisposición de la mayoría de ONGD a establecer algún tipo de relación con las empresas para llevar a cabo actuaciones en este ámbito, cuando estas son consultadas de manera individual.

- En general, predominan las posturas utilitaristas en este sentido, al circunscribir estas relaciones a una mera cuestión de obtención de financiación. En las consultas realizadas, pocas veces han aparecido planteamientos más esencialistas sobre el papel de las empresas en cuanto agentes de desarrollo y/o de cooperación al desarrollo. En ello incide, sin duda, las dificultades financieras que están sufriendo la mayoría de organizaciones y que hace que las reflexiones giren en torno a la coyuntura y no tanto sobre planteamientos más estratégicos e incluso ideológicos.
- En cualquier caso, existen algunas experiencias exitosas en que las organizaciones impulsoras han buscado (y conseguido) una implicación más activa por parte del socio privado para dar apoyo a determinadas campañas, donde además de financiación se ha perseguido la sensibilización sobre un determinado tema¹⁷.
- En el caso de las ONGD que se muestran dispuestas a recibir financiación de empresas privadas, no se observa la existencia de una reflexión profunda sobre los parámetros que debieran enmarcar la supuesta relación. Generalmente se alegan de manera retórica y algo vaga principios como la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), el respeto a los derechos humanos o al medio ambiente,

17. En este sentido, cabe citar, entre otras, la campaña Restaurantes contra el Hambre, impulsada por la Fundación Acción Contra el Hambre y la Federación Española de Hostelería. (<http://accioncontraelhambre.org/acciones/restaurantescontraelhambre/>)

En el caso de las organizaciones sindicales, la predisposición a recibir financiación del sector empresarial privado es amplio, en cuanto que consideran que de alguna manera ellas también se definen en un ámbito empresarial

En lo referente a los agentes universitarios, se muestran muy abiertos a consolidar este tipo de relación en una lógica de construcción de partenariados público-privados

pero sin profundizar más allá. De hecho, la mayoría de entidades declara no disponer de un decálogo o documento similar donde se expliciten estos principios o parámetros, en parte debido a no haber constituido hasta ahora un eje de acción al que se hubieran planteado recurrir.

- De la misma manera, las mismas entidades que muestran una voluntad de explorar estas vías de financiación reconocen no disponer de conocimiento y capacidades suficientes para llevarlo a cabo, lo que ha dificultado hasta ahora su materialización.
14. En el caso de las organizaciones sindicales, la predisposición a recibir financiación del sector empresarial privado es amplio, en cuanto que consideran que de alguna manera ellas también se definen en un ámbito empresarial. Los dos actores consultados (representando a los dos sindicatos mayoritarios) coinciden en situar el respeto a los derechos laborales por parte de la empresa como condición indispensable para plantearse cualquier tipo de relación en el ámbito de la cooperación. La principal diferencia estriba en la forma de consumir esta relación. Así, la Fundación Solidaritat i Pau-CCOO propone un acercamiento a través de la sección sindical presente en las empresas en cuestión, lo que sugiere que la relación de colaboración solo podría darse con empresas grandes donde existieran estructuras sindicales. Por contra, la Fundación Josep Comaposada-UGT no antepone esta condición y, en cambio, muestra una preferencia por circunscribir el papel de la empresa al de agente financiador.
 15. En lo referente a los agentes universitarios, se muestran muy abiertos a consolidar este tipo de relación en una lógica de construcción de partenariados público-privados. En general, consideran que se trata de replicar una fórmula plenamente establecida en las dinámicas de funcionamiento del conjunto de la institución universitaria al ámbito de la cooperación al desarrollo. Efectivamente, desde hace años las universidades públicas vienen recurriendo a la participación y mecenazgo del sector privado empresarial para financiar parcialmente sus estructuras y proyectos de investigación. En este sentido, asumen con naturalidad que esta relación se extienda al campo de la cooperación al desarrollo. De hecho, numerosos son los proyectos impulsados por estos agentes que han contado con apoyo de empresas privadas. En cualquier caso, también plantean la pertinencia de elaborar algún tipo de código de conducta que permita definir criterios y parámetros para encajar la tipología de relaciones con el sector privado empresarial.
 16. Más allá de los diferentes posicionamientos de los actores de cooperación al desarrollo de la sociedad civil respecto a la relación con los agentes empresariales, en general se da un amplio consenso en lo relativo a las siguientes cuestiones:
 - El eventual crecimiento del papel del sector privado empresarial en el sistema de cooperación al desarrollo no puede ir en detrimento del carácter público de la política de cooperación al desarrollo. Ello implica, por tanto, que las administraciones sigan garantizando financiación pública para desplegar esta política. En definitiva, para estos actores la financiación privada debe ser, en su caso, una fuente complementaria, y no substitutiva, de la AOD
 - El actual contexto de crisis económica y financiera también está teniendo severos efectos sobre la situación financiera del tejido

empresarial catalán y español, con las previsibles repercusiones sobre su capacidad para destinar fondos a la cooperación al desarrollo. En este sentido, los fondos provenientes del sector privado empresarial no son percibidos por el conjunto de actores de la sociedad civil como una vía de financiación alternativa factible que pueda compensar a corto y medio plazo la bajada de los presupuestos de AOD.

- En la misma línea, estos actores pronostican también que precisamente los duros efectos que está teniendo la crisis sobre la población catalana en términos de aumento de la pobreza y de las desigualdades sociales y de recorte en el acceso a servicios públicos, va a provocar que muchas de las aportaciones que hacían las empresas y sus fundaciones para impulsar proyectos de cooperación al desarrollo en países del Sur se vayan a reorientar hacia la asistencia social en Cataluña.

D) Agenda internacional de cooperación al desarrollo

17. Si bien los debates sobre la eficacia y calidad de la ayuda han venido marcando la agenda internacional sobre la cooperación al desarrollo desde la pasada década (junto a la creciente complejidad de la arquitectura y los mecanismos de financiación de la ayuda), no se advierte un significativo seguimiento de esta por parte de las organizaciones catalanas de la sociedad civil. En general, es percibida como una cuestión periférica, alejada de sus dinámicas de funcionamiento y con apenas impacto en su forma de trabajar y relacionarse con los actores.
18. A este respecto, cabe precisar lo siguiente:
 - Exceptuando algunas contadas excepciones, el conocimiento de la agenda y de los principios que la articulan es retórico y a menudo vago. Al argumento que se acaba de esgrimir, también se declara la falta de capacidades de muchas organizaciones para llevar a cabo este seguimiento y poder adaptarse eventualmente a los requerimientos de esta.
 - Todo ello incide en el hecho de que, en general, exista un posicionamiento bastante acrítico respecto a esta agenda por parte del conjunto de organizaciones. Por contra, respecto a las entidades que muestran disponer de un conocimiento más profundo de la materia, se observan dos posturas bien diferenciadas. Por un lado, las que se alinean en gran medida con los principios de París (sobre todo en lo referido a la apropiación, la gestión orientada a resultados y la transparencia) y reconocen que siempre han caracterizado la manera de enfocar su acción de cooperación. Por el otro, las que la discuten por ser una agenda hecha por y para los estados, demasiado tecnocrática, y por no contemplar suficientemente aspectos fundamentales como la coherencia de políticas, el enfoque de derechos o la equidad de género, entre otros. En definitiva, defienden la necesidad de virar hacia una lógica de eficacia en el desarrollo y no de la ayuda. Por tanto, en este caso su no adherencia a esta agenda es intencionada.
 - Las ONG de carácter humanitario, si bien declaran tener por lo general un conocimiento amplio de las agendas de desarrollo (ODM) y de cooperación al desarrollo (eficacia de la ayuda), su condición de agentes humanitarios hace que su acción venga guiada principalmente, y por encima de todo, por los principios humanitarios internacionalmente reconocidos¹⁸.

Los fondos provenientes del sector privado empresarial no son percibidos por el conjunto de actores de la sociedad civil como una vía de financiación alternativa factible que pueda compensar a corto y medio plazo la bajada de los presupuestos de AOD

¹⁸. En este sentido, destacar los principios enunciados en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y en la Carta Humanitaria del Proyecto ESFERA.

- Por otro lado, en el caso de las entidades catalanas que actúan como delegaciones de la organización central, normalmente ubicada en Madrid, declaran que, en su caso, el seguimiento de estos temas se realiza desde la sede central, lo que incide también sobre la escasa capacidad de reflexión que sobre la agenda internacional de la eficacia de la ayuda se ha manifestado hasta ahora en Cataluña.
 - En el caso de las ONGD, han sido tradicionalmente las federaciones y coordinadoras las que han hecho una mayor labor de reflexión y análisis sobre la evolución de estas agendas y, especialmente para el caso de la FCONGD, han compartido en los espacios creados en el seno de la CONGDE, a partir de lo cual han servido para alimentar, en su caso, los posicionamientos de BetterAid o CONCORD. En este sentido, el discurso de la FCONGD respecto a la agenda internacional sobre eficacia de la ayuda se ubica dentro de las lecturas más críticas.
19. La poca atención que el sector de las organizaciones de la sociedad civil otorga, por lo general, a esta cuestión abunda en un aspecto antes mencionado, y es el referido a su escasa implicación en las redes internacionales (especialmente de ONGD) y, en consecuencia, en los debates que tienen lugar en los foros internacionales. Ello contrasta con el intenso trabajo de reflexión e incidencia sobre la vinculación de las agendas internacionales de desarrollo y cooperación al desarrollo a las lógicas de los gobiernos descentralizados, realizado en los últimos años por las instituciones catalanas (sobre todo la ACCD y la Diputación de Barcelona). Este trabajo se ha traducido en la elaboración de diferentes documentos de posicionamiento y en la participación activa en redes y reuniones internacionales sobre la materia en el ámbito de Naciones Unidas, el CAD o la Unión Europea, principalmente.

E) Panorámica futura de las organizaciones de la sociedad civil

20. De las consultas realizadas para la realización de este diagnóstico, se percibe cierto desconcierto e indefinición a la hora de dibujar el panorama futuro de las organizaciones de la sociedad civil de cooperación al desarrollo en Cataluña. En parte, este hecho muestra la dificultad que tienen las entidades mismas para ubicarse en un nuevo escenario (apuntado en la introducción) que bien les supera, que no acaban de dimensionar, o bien que directamente no contemplan. En este sentido, se podría inferir que la proyección que estas realizan sobre su situación futura y, por tanto, sobre su estrategia de acción a corto plazo depende en gran parte de la lectura que hacen respecto al advenimiento efectivo de un cambio de paradigma.
21. En general, se pueden identificar las siguientes dinámicas, algunas de las cuales ya se vienen dando desde hace muchos años, pero si acaso el contexto actual parece estar exacerbando:
- Concentración del volumen de las reducidas subvenciones públicas en un pequeño número de organizaciones, especialmente las que disponen de mayores recursos y que, a su vez, presentan un perfil político menos marcado. Dentro de este grupo también se pueden incluir a aquellas que tienen un ámbito de acción muy especializado, que aportan un valor añadido sectorial diferenciado.

- En consecuencia, muchas entidades desaparecerán del mapa de la financiación pública. Ante esta contingencia, se derivarán dos procesos. Por un lado, es previsible que muchas de estas organizaciones decidan disolverse o no seguir realizando actuaciones de cooperación al desarrollo (aunque mantengan el nombre), dando lugar a un sector mucho menos atomizado¹⁹. Por el otro, un conjunto más o menos amplio de entidades pueden optar por renunciar a gestionar proyectos en el Sur y concentrar su acción en la movilización, la sensibilización y la incidencia política en el Norte, transitando hacia estructuras de funcionamiento muy poco institucionalizadas.
- Como resultado, y en la lógica del viraje de las políticas de desarrollo hacia enfoques neoliberales y de mercado, en lo que se refiere a la orientación de la AOD se pronostica un desplazamiento de las acciones de cooperación concebidas con un carácter transformador frente a un creciente peso de las de carácter asistencialista, humanitario o, en general, enfocadas a la base de la pirámide, más asépticas desde el punto de vista político. En el mismo sentido, las acciones de educación para el desarrollo que eventualmente cuenten con apoyo público también pueden replicar esta dinámica, priorizándose las que respondan a esta misma caracterización y rebajando las dimensiones de movilización e incidencia política que discutan el modelo dominante.
- Se prevé que este mismo esquema se reproduzca todavía con mayor intensidad en lo referente a la orientación de los fondos provenientes del sector privado empresarial y en su relación con los actores de la sociedad civil, en especial las ONGD. En este sentido, como se deriva de las consultas, son las organizaciones que disponen de mayores recursos (en términos de conocimiento, proyección, personal, etc.) las que, por lo general, tienen la capacidad de acceder a este tipo de fondos de manera significativa. En cualquier caso, no es concebible en estos momentos un escenario en que la financiación privada en el campo de la cooperación al desarrollo en Cataluña adquiera dimensiones significativas a corto y medio plazo, al menos como para compensar en parte la drástica caída de fondos de AOD. En ello inciden elementos estructurales y coyunturales. Entre los primeros aparecen la extendida asunción del carácter público de esta política, el perfil del tejido empresarial del país (conformado mayoritariamente por pymes con escasa capacidad para dinamizar fondos para la cooperación al desarrollo) y, en general, el poco interés que han mostrado las organizaciones empresariales por este ámbito. Entre los segundos, cabe destacar la previsible reorientación de las estrategias de RSC de las empresas hacia la asistencia social sobre la población catalana, muy golpeada por la crisis económica y los recortes en las políticas públicas (véase punto 16).
- Con ello, no se descarta que, para sobrevivir, algunas organizaciones que hasta ahora han mostrado un discurso (a veces de manera vehemente) a favor de un modelo de cooperación transformadora renuncien total o parcialmente a él para adaptarse a los requerimientos y prioridades que marquen los donantes (públicos y privados), y que han sido apuntados en el punto anterior. También en la lógica de la supervivencia, algunas entidades se plantean su conversión en empresas de consultoría para ofrecer sus servicios a administraciones o a otros agentes en aquellos ámbitos en los que muestran una cierta especialización o pericia.

No se descarta que, para sobrevivir, algunas organizaciones que hasta ahora han mostrado un discurso (a veces de manera vehemente) a favor de un modelo de cooperación transformadora renuncien total o parcialmente a él para adaptarse a los requerimientos y prioridades que marquen los donantes

¹⁹. Solo en la ACCD están registradas como ONGD cerca de 520 entidades.

- Otras posibles medidas: como ya se apuntó en el punto 5, la debilidad financiera a la que estarán sometidas muchas de las organizaciones (sobre todo en el caso de las ONGD) puede llevar a que se impulsen procesos de fusión o unión de entidades. Pese a que ya se están dando algunas experiencias en este sentido, ciertamente poco significativas en el caso de Cataluña, no parece que se perciba por el sector como una estrategia factible, incluso deseable, a corto plazo para su supervivencia. Se consideran más convenientes otras opciones como las de mancomunar servicios o compartir gastos corrientes (alquiler del local, papelería, apoyo administrativo, etc.). Si acaso, muestran preferencia por la construcción de alianzas estratégicas para trabajar ámbitos o proyectos concretos, con organizaciones dentro y fuera del sector de la cooperación al desarrollo (aspecto que se abordará en el siguiente capítulo). En cualquier caso, está por ver que estas fórmulas, si bien pueden ser efectivas desde el punto de vista del impacto de las acciones, lo sean realmente para el mantenimiento de las estructuras existentes de las organizaciones.
- Fruto de todo lo anterior, se prevé una creciente polarización en el sector de las ONGD. Por un lado, las grandes organizaciones, que concentrarán gran parte de la financiación pública y orientarán mayormente sus proyectos en los países del Sur hacia una agenda de reducción de la pobreza y en la base de la pirámide. Por el otro, las que, en la lógica antes descrita y fuera de las subvenciones públicas, centrarán su acción en la sensibilización, movilización ciudadana e incidencia política. Esta polarización puede dar lugar a tensiones dentro el sector, especialmente visibles en espacios ya creados como las federaciones o coordinadoras, minando así su capacidad de acción política y de acompañamiento (véase punto 7).
- Por lo general, este planteamiento realizado con respecto a las ONGD no se corresponde con el que presentan las organizaciones sindicales y los agentes universitarios. En ambos casos, su acción en el campo de la cooperación está muy vinculada a su esencia, lo que, a su vez, constituye su principal valor añadido. En el caso de las organizaciones sindicales, la defensa de los derechos laborales y el fortalecimiento del sindicalismo y sus estructuras. En el caso de los agentes universitarios, la creación y difusión del conocimiento y tecnología, así como la investigación y el refuerzo institucional de las universidades del Sur. Así, el disponer de un ámbito de actuación específico y bien definido, su menor dependencia de la AOD (especialmente en Cataluña), su mayor capacidad para diversificar las fuentes de financiación y su peso y reconocimiento por parte de la sociedad permiten prever una menor exposición a las dinámicas que se han descrito arriba referentes a las ONGD. Aun así, se espera una constricción generalizada de sus intervenciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo.
- Tendencia hacia una recuperación del trabajo voluntario en las estructuras de personal de las entidades, que contrasta con las llamadas a la creciente profesionalización del sector (en el sentido de existencia de una relación salarial) que se han venido haciendo en los últimos años por parte de las administraciones y de las propias organizaciones. Esta situación, ya muy extendida entre las ONGD de fuera de las comarcas de Barcelona o las que trabajan en el ámbito de la paz o los derechos humanos, no se prevé que afecte tanto a las organizaciones sindicales y a los agentes universitarios dado que cuentan con unas estructuras de funcionamiento muy reducidas, normalmente costeadas con fondos propios.

- Deterioro de la calidad de la relación con las organizaciones socias de los países del Sur. En muchos casos, este tipo de alianzas se han construido y sustentado en torno a los proyectos, subvencionados mayoritariamente por las administraciones. En la medida en que se reduzca la financiación y dichos proyectos dejen de implementarse, la capacidad de mantener el diálogo y de establecer otro tipo de sinergias más allá de la actuación en sí corre el riesgo de debilitarse. En su caso, estas pueden revitalizarse mediante la participación en redes y en el ámbito de la movilización y la incidencia sobre las agendas internacionales, lo que sugiere una relación más horizontal donde desaparezca el concepto de «contraparte».
- Consolidación de la desafección de la mayoría de las organizaciones respecto a los debates que configuran las agendas internacionales de desarrollo y cooperación al desarrollo. Como se apuntó anteriormente (véase apartado d), durante este tiempo las organizaciones catalanas no han mostrado mucho interés en implicarse en los espacios de incidencia de dichas agendas y, salvo remarcables excepciones, han actuado al margen de las orientaciones y principios marcados en estos foros. Entre los principales argumentos esgrimidos se hallan la consideración accesoria de estas cuestiones y la falta de capacidades para hacer un seguimiento apropiado. Por tanto, la difícil situación financiera a la que se van a enfrentar las organizaciones en el futuro inmediato permite pronosticar que estas le van a conceder un carácter todavía más periférico a corto y medio plazo.

Apuntes para la reflexión sobre el futuro del sector

El trabajo ha partido de la siguiente hipótesis inicial: las dinámicas de la globalización, la emergencia de nuevas potencias económicas y el consecuente cambio en el mapa de las relaciones internacionales están recomponiendo el modelo dominante hasta ahora de la cooperación al desarrollo. Así, este nuevo escenario, al que los actores de la sociedad civil deben enfrentarse en el futuro, se caracteriza fundamentalmente por varios factores. Por un lado, se apunta a la reconfiguración de las relaciones donante-receptor tradicionales ante el creciente peso de nuevos donantes que no son miembros del CAD (básicamente los BRICS²⁰). Por el otro, el replanteamiento de los sistemas de bienestar en Europa y la reducción del papel del Estado, que afecta en especial medida a los presupuestos de AOD. Este segundo punto entronca con el avance de los enfoques neoliberales y, por simplificar, de la revitalización de la agenda del crecimiento económico frente a la del desarrollo humano. Consecuentemente, se otorga un creciente papel al sector privado empresarial en el ámbito de la cooperación para fomentar los procesos de desarrollo, con la implosión de las alianzas público-privadas.

En definitiva, se advierte una deriva hacia un capitalismo inclusivo más centrado en mitigar los efectos de la pobreza, que actúa sobre la base de la pirámide frente al enfoque de derechos. El reto está en ver cómo reaccionan las organizaciones ante la emergencia de este escenario. Esto es, si adoptan una postura de acercamiento para garantizar la supervivencia de la entidad, a costa de renunciar al discurso sobre el carácter transformador de la cooperación al desarrollo, o si lo confrontan a través de una acción más orientada a la movilización e incidencia política, estableciendo vínculos con los movimientos sociales y, en

20. Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

El nuevo modelo que se apunta implica compaginar las eventuales medidas dirigidas a garantizar la supervivencia de la entidad a corto plazo con un replanteamiento profundo de su sentido como organización en este nuevo escenario

general, reconectada con la sociedad, a costa de desinstitucionalizarse y renunciar a gestionar básicamente proyectos en el Sur.

Las reflexiones que aquí se apuntan emanan del diagnóstico realizado al conjunto de organizaciones de la sociedad civil, que pueden servir de base para la identificación de recomendaciones y líneas de acción futura:

22. En primer lugar, en línea con lo que acaba de comentarse, frente a la ilusión que algunas entidades puedan tener todavía respecto al carácter coyuntural de la actual situación, cabe reconocer los elementos sistémicos que caracterizan el nuevo modelo que se apunta. Ello implica compaginar las eventuales medidas dirigidas a garantizar la supervivencia de la entidad a corto plazo con un replanteamiento profundo de su sentido como organización en este nuevo escenario.
23. También vinculado a lo que se ha mencionado antes, se da una imperiosa necesidad de reconectar con la ciudadanía y el tejido asociativo con una perspectiva abierta y cooperativa. En este sentido, cabe superar también otra ilusión, la de asumir que las organizaciones (sobre todo las ONGD) cuentan con una legitimidad *ex-ante* por el mero hecho de dedicarse a la cooperación al desarrollo. La legitimidad se consigue ampliando la base social, comprometida con los objetivos y los proyectos de la entidad, y profundizando los mecanismos de rendición de cuentas. Ello requiere, por un lado abrir las entidades y promover espacios de participación de la ciudadanía. También reforzar la dimensión de la educación para el desarrollo en el Norte y saber transmitir la complejidad e interconexión de los fenómenos sin simplificar, despolitizar o banalizar los discursos²¹. Pero, además, se necesitan tejer alianzas con otros agentes de la sociedad civil (especialmente del tercer sector) y movimientos sociales, compartiendo y transversalizando agendas, de las que pueda surgir una nueva militancia de base más fortalecida, más aglutinadora y menos corporativa.
24. De lo anterior, se deriva la apuesta por la repolitización de la acción de las organizaciones de la sociedad civil, en concreto de las ONGD. Como han apuntado las conclusiones del diagnóstico, el sector ha quedado cautivo de las lógicas de financiación (fundamentalmente pública) y de burocratización de la gestión de la cooperación. En gran parte muchas entidades se han reconvertido en agencias gestoras de proyectos, sometidas a los requerimientos de la Administración para obtener nuevos recursos que les permitan a su vez realizar otras actuaciones. Sin que ello suponga necesariamente discutir el valor de estas acciones desde un punto transformador, en este proceso se ha perdido perspectiva política y se ha tendido a descuidar las dimensiones de movilización social e incidencia sobre las agendas políticas. En un contexto como el actual, de discusión de los derechos sociales y de lo público, este planteamiento adquiere si cabe mayor transcendencia. Evidentemente, esta reflexión aplicaría, en su caso, a las organizaciones que conciben su razón de ser como agentes de transformación social y no a aquellas que solo persiguen atender situaciones de vulnerabilidad.
25. Previsiblemente, esta apuesta supone redimensionar significativamente la acción que realizan en los países del Sur. Las restricciones presupuestarias que se están dando y la orientación del mapa de financiación que se anuncia para el futuro puede servir de acicate

21. MARTÍNEZ OSÉS, P.J. «Redefinición del papel de las ONGD: hacia una mirada más política». *Renovando el papel de las ONGD. Hacia la transformación social*. Madrid: Ed. 2015 y Más, 2011.

para que muchas organizaciones renuncien (total o parcialmente) a gestionar proyectos en el Sur y dedicar sus esfuerzos a la educación para el desarrollo y a la construcción de las plataformas de acción política que se apuntaban en el punto 23. Estas plataformas han de permitir, a su vez, integrar todo el capital que se ha venido construyendo en estos años con los socios del Sur, facilitando la circulación de agendas, el intercambio de conocimiento y el aprovechamiento de sinergias que haga más efectivo el trabajo de incidencia.

26. Ello conlleva, a su vez, adaptar sus estructuras de funcionamiento a esta nueva realidad. Como también se ha comentado a lo largo del texto, se ha producido un engrosamiento generalizado de las estructuras de las organizaciones de la sociedad civil (sobre todo en el caso de las ONGD) paralelamente al crecimiento de los presupuestos de AOD. Este sobredimensionamiento de las entidades se está demostrando inviable en el actual contexto de crisis y no se corresponde con el viraje de la acción que aquí se apunta hacia los ámbitos de la sensibilización, la movilización ciudadana y la incidencia política. Por ello, debiera tenderse hacia una cierta desinstitucionalización de las organizaciones para funcionar con estructuras más voluntarias basadas en la implicación y en el trabajo en red. De nuevo, esta opción no iría tan dirigida a las entidades que requieran mantener ciertas estructuras, bien por la especificidad de su misión (como es el caso de las de carácter humanitario) o porque decidan adaptarse a este nuevo paradigma para seguir impulsando proyectos en el Sur, aunque se prevé que estarán sometidas a muchas tensiones de financiación.
27. Precisamente, el distanciamiento respecto a esta relación clientelar con la Administración que ha predominado en los últimos tiempos puede ayudar a recomponer los parámetros en los que se enmarque el diálogo futuro con ella. La demanda por una política pública de cooperación al desarrollo se mantiene vigente y ello requiere recuperar los espacios de participación y concertación con la Administración para incidir sobre su definición y despliegue. En concreto, cabe ejercer de manera decidida, responsable y menos corporativa el papel que tienen estos actores en el Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat, el Consejo de Administración de la ACCD (en el caso de las ONGD y los sindicatos) o en otros como el Consejo Municipal de Cooperación Internacional al Desarrollo del Ayuntamiento de Barcelona, para intentar revitalizar tanto el espíritu como los elementos fundamentales que se desprenden de la Ley catalana de cooperación al desarrollo, especialmente en lo referido a su carácter transformador y estratégico.
28. Todo ello supone también replantear los términos del debate para ir más allá de la cuestión de la financiación, que ha centrado muchas veces las reivindicaciones del sector en torno a esta materia. Reconociendo el carácter simbólico del compromiso con el 0,7%, los esfuerzos tienen que ir cada vez más dirigidos a aspectos cualitativos que discutan realmente el sistema y que refuercen la dimensión transformadora de la cooperación al desarrollo: la coherencia de políticas, la esencia pública de esta política, el enfoque de derechos o, en general, las causas estructurales que provocan la pobreza, las desigualdades o el subdesarrollo. Situar el foco principal en la financiación, a veces de manera reduccionista y también corporativista, favorece la emergencia de discursos demagógicos o

Las organizaciones de la sociedad civil deben adaptar sus estructuras de funcionamiento a esta nueva realidad; recuperar los espacios de participación y concertación con la Administración para incidir sobre su definición y despliegue; y replantear los términos del debate para ir más allá de la cuestión de la financiación

Además, deben diversificar las fuentes de ingresos, coherente con la misión y objetivos que adopte la entidad; establecer alianzas con el sector privado, en el marco de sus estrategias de RSC o en el ámbito de la economía social, y aumentar su base social

simplistas fuera del sector. Por ejemplo, la propuesta de una fórmula de vasos comunicantes entre los fondos públicos y la financiación privada, la preferencia por atender primero las necesidades locales antes que las de las personas de fuera o incluso la legitimidad real de estas organizaciones para gestionar dinero público. La efectividad de la reivindicación de la financiación dependerá de los vínculos que se establezcan entre esta, el impacto real sobre los procesos de desarrollo y su comunicación a la ciudadanía, y la capacidad de explicar la multilateralidad e interconexión entre los fenómenos y sus manifestaciones dentro y fuera de nuestra sociedad. Por tanto, de nuevo aparece aquí la importancia de la sensibilización y la educación para el desarrollo.

29. La necesidad irrenunciable de las organizaciones de avanzar en estos procesos de fondo, que requerirán tiempo y esfuerzo, y que seguramente serán traumáticos para muchas de ellas, no impide que se puedan adoptar en paralelo otras estrategias más instrumentales que ayuden a suavizar la transición:
 - Apuesta por una especialización sectorial de sus acciones. Esta especialización no debe entenderse en una lógica tecnocrática y mercantilista que diluya el carácter multidimensional del desarrollo. La identificación del valor añadido particular, la concentración de esfuerzos y el trabajo en red pueden contribuir a hacer más eficaces las intervenciones que se propongan. En este sentido, adquieren una especial relevancia las organizaciones sindicales y los agentes universitarios, que disponen de una pericia bien diferenciada, lo que potencialmente favorece una concentración en dichos ámbitos.
 - Diversificación de las fuentes de ingresos, coherente con la misión y objetivos que adopte la entidad. Aunque, como ya se ha comentado, la reivindicación debe seguir siendo la defensa del carácter público de la política de cooperación, la viabilidad de las organizaciones pasa por una reducción de la dependencia de las subvenciones públicas. Además, en el caso de Cataluña, esa dependencia se concentra en muy pocos donantes (básicamente en la ACCD). Esta diversificación de los ingresos ha de ir acompañada de una reducción de los gastos, en línea con lo ya comentado a lo largo de este texto; en concreto, el redimensionamiento de las estructuras, el trabajo voluntario para determinadas tareas, así como el compartir servicios y gastos corrientes. En lo referente a los ingresos, se propone:
 - Establecer alianzas con el sector privado en el marco de sus estrategias de RSC o en el ámbito de la economía social. Los parámetros de esta relación deben ir marcados por el impacto que tenga sobre los valores que guían la misión de la entidad, por la capacidad de incidir sobre la propia acción de las empresas con las que se asocien y, en general, por el grado de confluencia de intereses y motivaciones en la cooperación al desarrollo. En este sentido, cabe mencionar que la anunciada reforma de la Ley de Mecenazgo por parte del Gobierno español para el futuro próximo puede incentivar las donaciones en el campo de la acción social provenientes del capital privado al ampliar significativamente el margen de las deducciones en el IRPF (para el caso de las personas físicas) y del Impuesto de Sucesiones (para el caso de las empresas)²².
 - Aumentar la base social de las organizaciones, que repercuta también en mayores aportaciones de sus asociados, suficientes como para que puedan garantizar en la medida de lo posible los gastos de estructura.

22. Diario *Expansión* (28/03/2012).

- De manera accesoria, explorar nuevos instrumentos de financiación como el *crowd funding* o fondos semillas, entre otros. Ello se añade a otros mecanismos ya existentes en el seno de muchas entidades como son el impulso a campañas esporádicas sobre temas diversos con el objetivo de recaudar fondos.
 - Ampliar el mapa de donantes públicos más allá del entorno inmediato, especialmente la Comisión Europea. Reconociendo las dificultades que declaran tener muchas entidades en términos de falta de capacidades, este hecho no debe actuar como excusa para no esforzarse por conocer las líneas e instrumentos de financiación europeas puestas a disposición de las organizaciones de la sociedad civil que les permita acceder a estos recursos.
30. Este último punto está muy ligado a uno de los elementos manifestados en el diagnóstico y que se propone revertir, y es el escaso grado de internacionalización de las entidades catalanas (especialmente las ONGD), en el sentido de su poca presencia en redes internacionales. La participación activa en estos espacios contribuiría a vincular los debates que aquí se dan con los que impregnan las agendas mundiales de desarrollo y cooperación al desarrollo. Además, estas redes actúan como vías para el establecimiento de sinergias y plataformas de trabajo conjunto (que eventualmente podrían derivar en consorcios para proyectos concretos), a la vez que amplifican la capacidad de incidencia. Esta oportunidad adquiere más relevancia ante el previsible escenario de una reducción de los proyectos realizados en el Sur, que amenaza con debilitar las relaciones con las organizaciones socias de estos países. Por tanto, cabe explorar otros mecanismos de relación que permitan seguir dando vida a este tipo de alianzas.
31. De la misma manera, otra de las conclusiones que se extraen del diagnóstico realizado es la escasa capacidad de investigación, conocimiento e innovación impulsada desde el sector. La creciente burocratización y una cierta alienación respecto de los procedimientos relativos a la gestión de las subvenciones por parte de las entidades ha prácticamente anulado la reflexión y el análisis estratégico. Por ello, se propone reforzar el papel de los centros de investigación, hasta ahora poco dinámicos en Cataluña, para que contribuyan a generar y sistematizar esta reflexión, produciendo conocimiento y acompañando al resto de agentes en el tránsito hacia todos estos procesos que antes se apuntaban (construcción de plataformas de acción política, vinculación a las agendas internacionales de desarrollo y cooperación al desarrollo, etc.). En este mismo sentido, se considera necesario fortalecer las áreas de conocimiento sobre cooperación al desarrollo de las universidades, impulsar las revistas y publicaciones al respecto y repensar la oferta de formación sobre cuestiones relativas a estos campos. Esta oferta debería ser más integral a nivel curricular, evitar las duplicidades y entroncar con otros ámbitos de estudio, como el análisis de políticas públicas.

Existen nuevos instrumentos de financiación, como el *crowd funding* o fondos semillas, y pueden ampliar el mapa de donantes públicos más allá del entorno inmediato, especialmente la Comisión Europea

Como alternativa (o en paralelo, según se mire), se propone recuperar una vieja idea ya planteada en el pasado consistente en crear un Observatorio de la Cooperación Catalana al Desarrollo. Este estaría ubicado en un ámbito universitario y su principal cometido debiera ser impulsar el análisis, capitalizar el conocimiento generado en el sector, alimentar la política pública, acompañar los debates y proponer mecanismos innovadores de financiación y rendición de cuentas, entre otros.

Reclamar un acompañamiento temporal por parte de la Administración

32. La profundidad de todo este proceso, que va a tener consecuencias traumáticas para el conjunto de actores catalanes de cooperación al desarrollo, reclama un acompañamiento temporal por parte de la Administración. En este sentido, se plantea la necesidad de diseñar colectivamente un plan compartido que facilite la transición hacia este nuevo escenario que incluya medidas como favorecer la información y la formación sobre otras fuentes de financiación, la habilitación de espacios públicos para la ubicación de las sedes de las entidades y otras medidas que permitan ahorrar parte de sus gastos corrientes, o el acompañamiento a las organizaciones en su proceso de internacionalización.

En definitiva, Cataluña dispone de un rico tejido de organizaciones de la sociedad civil de cooperación al desarrollo que han desempeñado un papel central en la construcción y posterior despliegue de la política pública en este ámbito. La crisis económica y financiera actual, junto con otras dinámicas sistémicas que se han explicado en este estudio, discuten la viabilidad del modelo imperante hasta el momento y amenazan con la desaparición de este importante capital social.

Estas entidades no dejan de constituir expresiones de la sociedad civil que, en su mayor parte, nacen espontáneamente por un sentimiento solidario, bien con la voluntad de transformar la realidad o simplemente para asistir a la población vulnerable de los países del Sur. Este hecho debiera atenuar el ímpetu por aplicar criterios de racionalidad económica para reducir la excesiva atomización en el sector, como si se tratara de una mera cuestión de eficiencia o de selección natural. La situación requiere de soluciones más globales, que atiendan al potencial impacto que tendría un desmantelamiento generalizado de las organizaciones del sector, no solo en términos de política de país, sino de vertebración del tejido social catalán.

Referencias bibliográficas

ACCD. *Presentació de l'execució de l'AOD de la Generalitat de Catalunya durant el període 2007-2010*, 2011 (en línea)

<http://www20.gencat.cat/portal/site/cooperaciocatalana/menuitem.dd34c9fffb3e6ddf28323e10b0c0e1a0/?vgnextoid=6f82c340ecab5210VgnVCM100008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=6f82c340ecab5210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>

FCONGD. *La Cooperació Internacional Catalana 2006-2012. Balanç d'una política pública imprescindible*, 2012 (en línea) <http://www.fcongd.org/fcongd/>

FCONGD. *Posicionament de la FCONGD sobre la cooperació empresarial i la privatització de l'AOD*, 2012 (en línea) <http://www.fcongd.org/fcongd/>

FCONGD. *Debat 20-N: les ONG demanen a les forces polítiques que assumeixin la lluita contra la pobresa com una política d'estat*, 2011 (en línea) [Fecha de consulta 7.11.2011] <http://www.fcongd.org/fcongd/>;

FCONGD. *Epitafi de la cooperació pública catalana*, 2011 (en línea) [Fecha de consulta 14.07.2011] <http://www.fcongd.org/fcongd/>;

FCONGD. *La lluita contra la pobresa no és una prioritat per al Govern. Comunicat de la Plataforma Ni un pas enrere! Invertim en futur*, 2011 (en línea) [Fecha de consulta 29.06.2011] <http://www.fcongnd.org/fcongnd/>;

GENERALITAT DE CATALUNYA. «LEY 26/2001, de 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo». DOGC núm. 3551, 2002 (en línea) [Fecha de consulta 11.01.2002] http://www.gencat.cat/diari_c/3551/01361125.htm

INTERMÓN OXFAM. *La Realidad de la Ayuda 2011*, 2012 (en línea) www.intermonoxfam.org

MARTÍNEZ OSÉS, P.J. «Redefinición del papel de las ONGD: hacia una mirada más política». *Renovando el papel de las ONGD. Hacia la transformación social*. Madrid: Ed. 2015 y Más. 2011.

Listado de personas y organizaciones entrevistadas para el diagnóstico

INSTITUCIONES	PERSONAS
FCONGD	Francesc Mateu
CONGDE	Jaime Atienza
Coordinadora d'ONG solidàries de les comarques gironines	Rafel Villena
Coordinadora d'ONGD i altres Moviments Solidaris de Lleida	Victor Llàcer
Federación Catalana de ONG de Paz	Pere Ortega
Federación Catalana de ONG de DDHH	Eulàlia Pasqual
Coordinadora Andaluza de ONGD	Chema Castells
Cruz Roja Cataluña	Ramon Jané
Intermón Oxfam	Francesc Mateu
ACSUR-Las Seqovias	Lola Badenes
Cooperació	Tono Albareda
Entrepobles	Àlex Guillamón
Fundació Món-3	Irene Maestro
IGMAN	Francesc de Dalmases
ASDHA	Sàgar Malé
Asociación Catalana por la Paz	Jordi Garrell
CEAM	Pep Barba
Observatorio de la Deuda de la Globalización	David Llistar
Fundación Acción Contra el Hambre	Natalia Anguera
Médicos sin Fronteras	Andreu Maldonado
Fundación Pau i Solidaritat (CCOO)	Mercè Campada bai
Fundación Josep Comaposada-Sindicalistas Solidarios (UGT)	Francisco Neira
Universidad Politécnica de Catalunya	Josep Casanovas/Xavi Ortega
ACUP	Nadja Gmelch
UB- Fundación Solidaridad UB	Xavi López
IGEI / Plataforma 2015 y Más	Ignacio Martínez
HEGOA	Gonzalo Fernández
	Rafael Vilasanjuan
	Rafael Grasa
	Gabriela Serra

DIAGNÓSTICO SOBRE EL ÁMBITO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Andrea Costafreda

Andrea Costafreda

Consultora experta en Cooperación al Desarrollo

Objetivo del estudio y aclaraciones metodológicas

Este estudio se enmarca en una iniciativa de CIDOB, Art-PNUD y la Campaña del Milenio orientada a promover una reflexión entre el conjunto de actores de la cooperación descentralizada catalana sobre los principales desafíos y oportunidades en un contexto marcado por el cambio. En efecto, la disminución de los recursos públicos destinados a la política de cooperación al desarrollo, junto con las innovaciones y desafíos procedentes de la evolución de la doctrina sobre la cooperación al desarrollo, obligan a la reflexión y el análisis conjunto en torno a cuáles son los temas a debate en el ámbito de la cooperación descentralizada, a la luz de la agenda de la eficacia de la ayuda y el post-2015.

En esta coyuntura de cambio, operan diversos factores que llevan asociada una importante capacidad para transformar el sistema, las instituciones y los actores, y la agenda de la cooperación descentralizada. El propósito del presente estudio es identificar cuáles son estos factores de cambio y en qué sentido están modificando el sistema y las agendas de los actores en el ámbito de la cooperación descentralizada de los gobiernos locales.

Con este propósito, este estudio se estructura en dos grandes apartados. El primer apartado revisa, a la luz de los elementos que caracterizan la situación actual de la cooperación descentralizada en el ámbito local, cuáles son los principales factores de cambio que operan sobre la cooperación local al desarrollo y cuáles son los principales escenarios que se entrevén a medio plazo. El segundo apartado se refiere a las oportunidades y desafíos que el nuevo contexto impone a los actores locales y en qué sentido estos pueden revertir en un modelo que se relaciona en positivo o en negativo con la agenda de la eficacia del desarrollo. Este segundo apartado concluye con la propuesta de una posible agenda para avanzar hacia un modelo de cooperación al desarrollo en el ámbito local capaz de contribuir y profundizar en la agenda de la eficacia del desarrollo.

Para la elaboración de este estudio se ha contado con la colaboración de Teresa Godoy e INCIDEM en la recopilación y sistematización de experiencias de cooperación al desarrollo de gobiernos locales para el ámbito estatal.

En cuanto a la metodología, el alcance de este ejercicio no permite extraer conclusiones que sean representativas de la compleja y heterogénea realidad del mundo local¹. Por dos motivos fundamentalmente: en primer lugar, porque el trabajo de campo se sustenta sobre un número limitado de entrevistas en profundidad que no permite hablar de una muestra representativa. En segundo lugar, porque los análisis cuantitativos más recientes de la situación de la cooperación descentralizada en el ámbito local aportan datos que llegan hasta el año 2008 en el caso del estudio del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (FCCD), y datos para el año 2010 en el caso del estudio de la Federación Española de Municipios (FEMP), cuando los cambios más importantes en términos cuantitativos se dan, precisamente, a partir del ejercicio del 2011. Por tanto, las reflexiones y tendencias que se apuntan en este estudio cabe interpretarlas como generalidades que adolecen necesariamente de un sesgo de sobrerrepresentación de las visiones de los gobiernos locales que cuentan con una trayectoria consolidada en cooperación al desarrollo y cuyas dimensiones son mayores.

De este modo, lejos de tratarse de un diagnóstico exhaustivo, el presente análisis debe entenderse como un ejercicio de «toma de temperatura» que ha de permitir sentar las bases de una reflexión colectiva orientada a identificar las claves interpretativas y una posible agenda compartida que permita enfrentar positivamente los desafíos y, también, las oportunidades que caracterizan el contexto actual².

Cabe advertir que el foco de análisis del estudio es la realidad de la cooperación descentralizada de los entes locales en Cataluña en el marco del sistema de cooperación estatal³. Este hecho explica que gran parte de las entrevistas se refieran a la realidad catalana, aunque también se han incorporado algunos referentes del sistema de la cooperación descentralizada estatal para poder poner la realidad catalana en contexto. Además, el hecho de analizar a los entes locales supone ampliar la mirada más allá de los gobiernos municipales para incluir tanto a actores supramunicipales como a asociaciones de municipios. Finalmente, los criterios utilizados para la selección de las personas entrevistadas han sido los que siguen: pluralidad en la tipología de actores de cooperación al desarrollo local, pluralidad territorial, pluralidad política, y trayectoria en cooperación internacional al desarrollo³.

Una vez señaladas las limitaciones metodológicas del estudio, las reflexiones que se avanzan en el mismo se fundamentan en tres ejercicios: en primer lugar, el análisis de la literatura y la documentación disponible sobre la realidad de la cooperación local al desarrollo; en segundo lugar, las percepciones que se extraen de la realización de 21 entrevistas en profundidad; y, en tercer lugar, los insumos resultantes del seminario «La Cooperación descentralizada a debate: la eficacia de la ayuda y el post-2015»⁴.

Diagnóstico de la situación: cambio de ciclo y escenarios a medio plazo

La emergencia de los gobiernos subestatales como nuevos actores en la escena internacional ha sido una realidad indiscutible en las últimas décadas (FCCD, 2010; Cornago, 2010; Martínez y Sanahuja, 2010).

1. En efecto, y para el caso catalán, según el último estudio del FCCD, un total de 164 municipios catalanes (que representan cerca del 90% de la población total de Cataluña) tienen actuaciones de cooperación al desarrollo. A esta realidad debe sumarse el trabajo de los consejos comarcales, las diputaciones y otros entes supramunicipales que también tienen una dilatada trayectoria en cooperación.
2. Dada la importancia de promover el debate y la reflexión, se ha priorizado poder ofrecer un insumo a tiempo real a los distintos actores del sistema de cooperación descentralizada catalana, a partir de los hallazgos y conclusiones resultantes del estudio, para poder someterlas a su consideración.
3. Así, se han entrevistado a dos fondos de cooperación (FCCD, Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional-FAMSI), una diputación (Diputación de Barcelona), un área metropolitana (AMB), a la Dirección General de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Catalunya, CGLU, una persona experta en cooperación municipal catalana (Núria Camps), y 14 municipios (Sant Boi de Llobregat, Hospitalet de Llobregat, Santa Coloma de Gramenet, Lleida, Girona, Barcelona, Tarragona, Vic, Sant Cugat del Vallès, San Sebastián de los Reyes, Rivas Vacia Madrid, Fuenlabrada, Bilbao y Zaragoza).
4. El seminario tuvo lugar en la sede de CIDOB, el pasado 20 de septiembre de 2012.

Dos grandes grupos de transformaciones se identifican como factores desencadenantes de esta realidad: los procesos de globalización y transnacionalización, por un lado, junto con los procesos de descentralización y profundización democrática, por el otro.

De este modo, son muchos los que argumentan que los procesos de globalización y transnacionalización han creado una ventana de oportunidad para los gobiernos subestatales ya que ha supuesto una reconfiguración de los espacios de poder (Held *et al.* 2002; Beck, 2004) o un proceso de difusión del poder (Martínez y Sanahuja, 2012) que resulta en que la toma de decisiones ya no se da en exclusiva en torno de las estructuras de poder estatales. En este contexto, los gobiernos locales emergen como actores de pleno derecho en la escena internacional y empiezan a relacionarse con sus homólogos del Sur, a crear redes (con ejemplos destacables como CGLU o Plataforma) y a participar en los foros de debate internacional.

De forma complementaria, los desafíos derivados del propio proceso de globalización en términos de agenda del desarrollo trascienden las fronteras de la acción estatal y pasan a caracterizarse por su naturaleza global. La estabilidad financiera, las migraciones, el deterioro medioambiental, las crisis humanitarias, la preservación de la paz y la seguridad, la extensión de enfermedades infecciosas o las distintas manifestaciones de la exclusión y la desigualdad se han convertido en desafíos globales. Pero, además, estos desafíos globales tienen un impacto claro sobre el territorio, y los gobiernos locales devienen el actor público de referencia para dar una respuesta a los mismos. Por tanto, en un contexto cada vez más interdependiente, la provisión de bienes públicos globales requiere de una acción colectiva coordinada y eficaz que incluya a todos los agentes de desarrollo, pero además estos bienes públicos tienen una expresión local clara, y los gobiernos locales son los primeros interpelados a la hora de enfrentarla.

En el mismo sentido, la agenda de profundización democrática de los regímenes que emergen de la tercera ola de democratización, especialmente en la región latinoamericana, ha llevado consigo una agenda de descentralización administrativa, política y, en algunas ocasiones también fiscal, que ha incrementado el papel de los gobiernos locales como proveedores de bienes públicos. A la legitimidad política derivada de las urnas se le ha unido la legitimidad *de facto* derivada del desempeño, puesto que al tratarse del nivel de gobierno más próximo a la gente, los gobiernos locales han demostrado estar más bien preparados para dar una respuesta efectiva a las demandas e inquietudes de su población, y a hacerlo en estrecha colaboración con la sociedad civil (UCLG, 2009).

El progresivo reconocimiento de los gobiernos locales como actores de desarrollo y, a la vez, como actores de cooperación al desarrollo y nuevos actores en la escena internacional (CE, 2008) ha tenido una expresión muy evidente en la gobernanza de la ayuda a nivel global y en la transformación del sistema estatal de cooperación al desarrollo, en particular. Así, en la última década se produce un fuerte crecimiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) descentralizada estatal, que se calcula que se habría multiplicado por tres en términos absolutos (Martínez y Sanahuja, 2012). Esta realidad en términos

La cooperación descentralizada local ha transitado desde una fase de impulso en la década de los ochenta, pasando por una fase de crecimiento en la década de los noventa, de consolidación en la pasada década y, ahora, estaríamos asistiendo a un cambio de ciclo

cuantitativos ha tenido también un correlato en el despliegue institucional y normativo de la cooperación descentralizada en los últimos años, que se ha dotado de partidas presupuestarias propias, estructuras específicas para gestionar la ayuda e, incluso, instrumentos de planificación. Podría afirmarse, por tanto, que la cooperación al desarrollo ha adquirido, durante estos últimos años, naturaleza de política pública.

Frente a los elementos que caracterizaban este pasado reciente, algunas voces advierten que esta segunda década del 2000 podría suponer un cambio de ciclo de la cooperación local al desarrollo (FEMP, 2010). Según esta hipótesis, la cooperación descentralizada local habría transitado desde una fase de impulso en la década de los ochenta, pasando por una fase de crecimiento en la década de los noventa, de consolidación en la pasada década y, ahora, estaríamos asistiendo a un cambio de ciclo. Veamos a continuación en qué medida puede sustentarse esta hipótesis en el caso específico de la cooperación de los gobiernos locales en Cataluña.

Percepciones sobre el contexto actual y factores desencadenantes del cambio

Las percepciones que resultan del trabajo de campo realizado en el marco del presente estudio parten de la constatación de que el elemento que mejor define la coyuntura actual de la cooperación descentralizada en el ámbito local es la incertidumbre. En efecto, los distintos actores entrevistados coinciden en señalar que esta segunda década del 2000 se caracteriza por la incertidumbre presupuestaria, pero también institucional. Así, si a partir de finales del 2010 y el 2011 ya empiezan a surgir efecto los embates de la crisis económica y financiera sobre la dotación presupuestaria de los gobiernos locales, no es hasta el ejercicio del 2012 cuando esta realidad se hace más evidente. Además, los cambios producidos en los consistorios municipales tras los comicios de 2011 han contribuido a que el ejercicio del 2012 se perciba como un año de inflexión para la cooperación descentralizada en el ámbito local.

Se percibe que la incertidumbre presupuestaria es un elemento decisivo en la configuración del nuevo escenario de la cooperación descentralizada en el ámbito local y que este elemento va a persistir a medio plazo. En lo referido a la configuración político-institucional resultante de las elecciones, el 2012 se percibe como un año decisivo para avanzar en la definición de los modelos de cooperación al desarrollo de los gobiernos locales, su anclaje con la cooperación de la Generalitat de Catalunya y el propio anclaje con el sistema de cooperación estatal.

Puede afirmarse, por tanto, que nos encontramos en pleno proceso de cambio. En este contexto, adquiere especial relevancia identificar cuáles pueden ser los principales factores de transformación que guían la intensidad y el sentido de este proceso de cambio de modo de poder contribuir a la identificación de una agenda más o menos compartida que ayude a orientar este cambio hacia la contribución a la eficacia del desarrollo y la profundización de la agenda del desarrollo desde el ámbito local.

En este sentido, se proponen tres grandes vectores de transformación, uno de carácter más cuantitativo y dos de naturaleza más cualitativa, que se despliegan a continuación:

i) En primer lugar: el factor económico.

Se registra un importante retroceso en términos cuantitativos de la política de cooperación al desarrollo en el ámbito local. Esta es una realidad que se inserta en una tendencia general del sistema español de cooperación al desarrollo, sin que esta sea una tendencia generalizada a nivel más global. De hecho, los datos de la OCDE para 2010 indican que España es el único miembro del CAD-7 –los siete principales donantes que se han mantenido en este grupo entre 2006 y 2007– que redujo su AOD este año, un 5,9% (Olivié, 2011).

Cabe señalar, además, que para el ejercicio del 2010, el descenso de la AOD descentralizada ha sido mayor, en términos relativos, al descenso de la AOD central. Según los datos del último informe de la Realidad de la Ayuda (Intermón Oxfam, 2012), el descenso de la AOD bruta de las comunidades autónomas y de los entes locales se situó en un 14% –frente al 5% de la cooperación central. En 2010, la AOD de la cooperación descentralizada fue de 510,42 millones de euros (121,4 correspondientes a los gobiernos locales), cerca de 82,8 millones menos que en 2009 y similar a las cifras del año 2007.

Para el caso concreto de la cooperación de los gobiernos locales, la disminución de los ingresos propios municipales⁵ y, en consecuencia, de las partidas presupuestarias destinadas a la cooperación al desarrollo ha sido la tendencia dominante a partir del 2010. Aunque no se dispone de datos para el ejercicio del 2011, las cifras del 2010 ya muestran de forma clara esta tendencia.

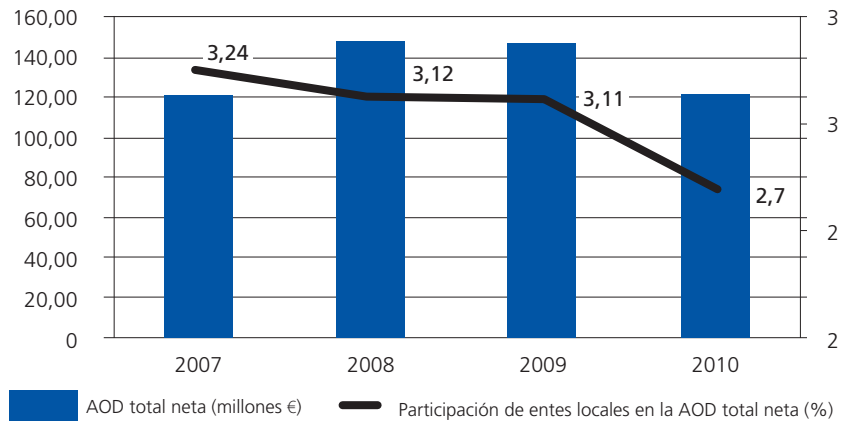
Como se observa en los gráficos 1 y 2, aunque ya se intuye una tendencia al descenso de la cooperación descentralizada en términos absolutos y también relativos a partir del 2009, es a partir del ejercicio del 2010 cuando esta tendencia adquiere una expresión más clara. De los mismos gráficos se extrae que se trata de una tendencia compartida entre las comunidades autónomas y los gobiernos locales. La AOD de las comunidades autónomas pasa de representar un 10,38% del volumen total de la AOD española en 2007 a representar un 8,6% en 2010. En el caso de los entes locales, la disminución en el peso relativo no es tan acusada entre el período 2007-2010, aunque sí puede observarse que la principal caída en términos absolutos y relativos se da en el tránsito del último ejercicio (2009-2010)⁶.

En efecto, si comparamos el diferencial en términos porcentuales del volumen de AOD entre los ejercicios del 2009 y el 2010, se observa que se ha producido una caída más abrupta en el caso de la AOD de los gobiernos locales, un 17,5%, que en el caso de las comunidades autónomas, un 12,7% (véase gráfico 3).

Se registra un importante retroceso en términos cuantitativos de la política de cooperación al desarrollo en el ámbito local. Para el ejercicio del 2010, el descenso de la Ayuda Oficial descentralizada ha sido mayor, en términos relativos, al descenso de la Ayuda Oficial al Desarrollo central

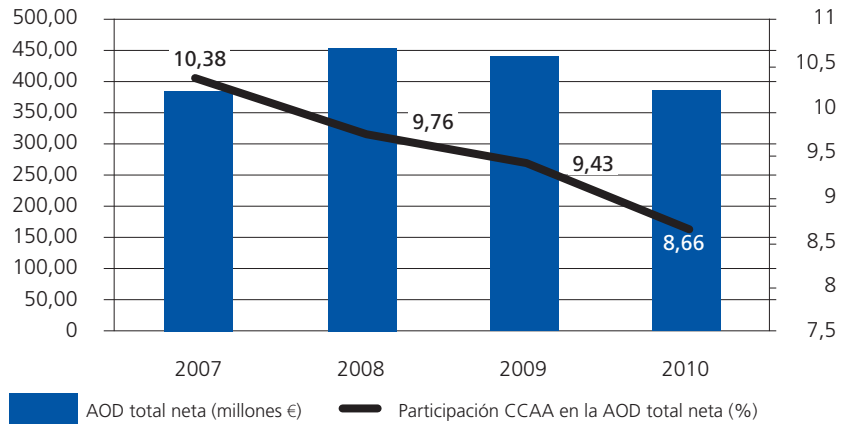
5. La base de cálculo que se utiliza para la elaboración de las partidas presupuestarias de cooperación al desarrollo considera únicamente los ingresos propios al tratarse de recursos que no están condicionados u orientados a fines concretos como el caso de las transferencias.
6. Cabe señalar, como han comentado diversos autores (Martínez y Sanahuja, 2010), que la pérdida de peso relativo de la cooperación descentralizada, en especial para el caso de los gobiernos locales, no obedece en exclusiva a la bajada en términos absolutos de la AOD de estos niveles de gobierno, sino que también se explica por el incremento de la AOD central en los ejercicios anteriores al 2010.

Gráfico 1. Evolución de la AOD de los gobiernos locales (2007-2010)



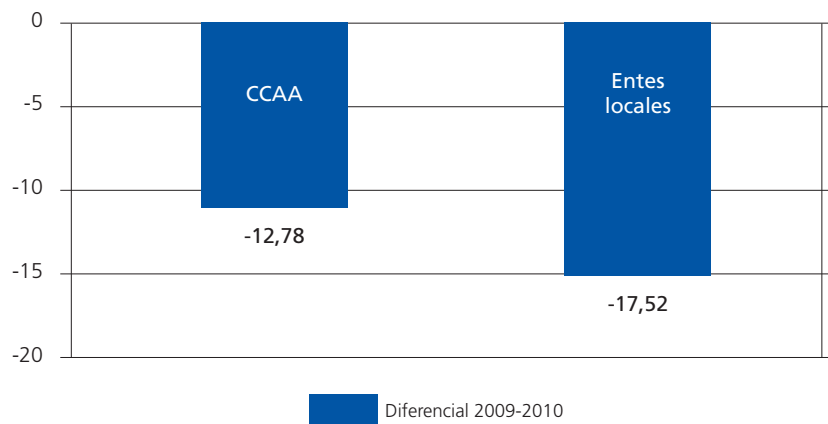
Fuente: elaboración propia a partir de datos de SGCID.

Gráfico 2. Evolución de la AOD de las comunidades autónomas (2007-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de SGCID.

Gráfico 3. Diferencial (%) de la AOD descentralizada (2009-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de SGCID.

La traducción concreta de estas cifras para el caso de la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales en Cataluña es dispar. Así, sobre la base de la información recogida a partir de las entrevistas, la política de cooperación al desarrollo en el ámbito local ofrece realidades muy diversas que conviven con una tendencia generalizada de decrecimiento.

Esta realidad diversa tiene expresiones optimistas en aquellos gobiernos locales en los que la política de cooperación al desarrollo goza de buena salud, en que se consigue mantener el 1% de los ingresos propios para AOD o mantener el presupuesto de ejercicios anteriores en términos absolutos, con ejemplos destacables como el del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat para el primer caso o el Ayuntamiento de Barcelona, para el segundo. Junto con las realidades más optimistas conviven ejemplos como los ayuntamientos de Castelldefels o Badalona en los que podría hablarse de la práctica desaparición de la política de cooperación al desarrollo, o el del Ayuntamiento de Lleida que tras mantener una trayectoria muy destacable en términos cuantitativos –véanse los indicadores de la Realidad de la Ayuda respecto al esfuerzo de AOD por habitante (Intermón Oxfam, 2012)– el 2012 se ha saldado con recortes en los presupuestos de cooperación que sitúan el esfuerzo de financiación para el desarrollo hasta valores cercanos al 0,3% de los ingresos propios.

En general, la tendencia al decrecimiento se hace evidente en el ejercicio del 2012. En la muestra de ayuntamientos entrevistados, que cabe recordar que forman parte del grupo de ayuntamientos que cuentan con una acción regular y consolidada en cooperación al desarrollo, se observa que los gobiernos que mantenían esfuerzos próximos al 1% disminuyen hasta el 0,7% de los ingresos propios, y aquellos que se situaban en torno al 0,7% se sitúan, ahora, en torno al 0,5%. Esta tendencia, además, convive con la percepción de que en el futuro inmediato se va a mantener, sino acuciar, la tendencia al decrecimiento de los presupuestos de AOD de los gobiernos locales.

ii) En segundo lugar: el factor social.

Existe una percepción generalizada de que la aplicación de importantes recortes a los presupuestos de la cooperación al desarrollo se ha producido sin mayor resistencia por parte de la ciudadanía. Algunas voces advierten, en este sentido, que la política de cooperación al desarrollo aqueja una suerte de falta de legitimidad, o dicho en otros términos, una pérdida de base social.

A falta de indicadores objetivos que nos permitan medir cuál es el grado de apoyo de la política de cooperación al desarrollo para la realidad local catalana, del último informe especial del Eurobarómetro sobre las percepciones de los europeos en relación con la cooperación al desarrollo se extraen algunos hallazgos interesantes (CE, 2012). Así, el 85% de los europeos encuestados opinan que es importante ayudar a las personas de los países en desarrollo. Más aún, incluso en la situación de crisis actual, más de un 60% opina que los presupuestos en cooperación deberían incrementarse. No obstante, existe un pequeño grupo de países en los que esta tendencia se invierte respecto a los datos de 2011, de forma que se incrementa el porcentaje de los que opinan que los presu-

Existe una percepción generalizada de que la aplicación de importantes recortes a los presupuestos de la cooperación al desarrollo se ha producido sin mayor resistencia por parte de la ciudadanía

puestos deben reducirse y se reduce el porcentaje de los que opinan que deben incrementarse o mantenerse. En este grupo reducido de países se encuentra España.

Por tanto, parecería que se trata de un fenómeno que no es extensible al conjunto de países de la Unión Europea, pero sí que está afectando nuestra realidad inmediata. Son diversos los factores que pueden explicar esta realidad. A continuación se señalan dos de los que se han repetido con más insistencia durante el trabajo de campo: el efecto del discurso de la confrontación de intereses y el distanciamiento de la ONGD de la ciudadanía.

Respecto al primero de los factores, muchas voces apuntan a que en el dramático contexto actual de crisis económica y de recortes en la prestación de servicios públicos básicos, la ciudadanía se ve confrontada con discursos que enfrentan los intereses de los pobres del Norte con los intereses de los pobres del Sur. Esta situación es especialmente acuciante en municipios como los de las ciudades metropolitanas de Barcelona, fuertemente afectados por presiones como las altas tasas de población desempleada y con elevados porcentajes de población inmigrante –que rondan, en algunos casos, el 30% del total de la población del municipio. En estas realidades locales ha calado fuertemente el discurso del conflicto de intereses⁷.

Respecto al segundo de los factores, son muchos los que relacionan este fenómeno con un cierto distanciamiento de las ONGD del conjunto de la ciudadanía, o lo que algunos identifican con una pérdida de capacidad de movilización social de las ONGD. Esta hipótesis entronca con las lecturas más críticas que se hacen de la relación que se establece entre la cooperación descentralizada y la sociedad civil del Norte. Tales lecturas advierten del riesgo de que la progresiva incorporación de las ONG en la gestión de proyectos de cooperación haya podido inhibir su capacidad para promover otro tipo de iniciativas relacionadas con la incidencia política y la movilización social (Martínez y Sanahuja, 2009). Algunas voces señalan, en el mismo sentido, que la progresiva profesionalización de las ONG en el ámbito de la gestión de proyectos de cooperación al desarrollo puede haber ido en detrimento de su capacidad de movilización y articulación ciudadana.

Lo cierto es, sin embargo, que con la excepción de la tendencia apuntada por los últimos resultados del Eurobarómetro, no se dispone de indicadores objetivos que permitan afirmar que se trata de una política pública que ha perdido base social. De hecho, el incremento de expresiones de voluntariado junto con el mantenimiento de expresiones de solidaridad individual y colectiva importantes que discurren al margen de las subvenciones públicas sugeriría que no existe suficiente evidencia para sustentar la hipótesis de la falta de base social para el impulso de las políticas de solidaridad internacional.

7. En muchos casos este discurso está avivado por formaciones políticas como Plataforma per Catalunya que cuenta con mayor representación en los consistorios municipales tras los comicios del 2011.

iii) En tercer lugar: el factor institucional.

Este factor de cambio introduce la hipótesis de una posible revisión del marco institucional de la cooperación descentralizada en el ámbito de los gobiernos locales. Producto de la crisis de la deuda y el consiguiente plan

de ajuste y racionalización del gasto público liderado por el Gobierno central, se ha generado un debate importante en el seno del Gobierno español en torno de la necesidad de racionalizar las estructuras del Estado, con especial atención a los gobiernos descentralizados.

Producto de este debate, el pasado mes de julio el Consejo de Ministros aprobó la Ley de reforma de la Administración local que se espera sea aprobada por el Congreso a lo largo del ejercicio del 2012. Esta Ley modificaría la actual Ley de Bases del Régimen Local limitando las competencias de los ayuntamientos en aras de la eficiencia y la racionalización administrativa.

Se teme que esta revisión del marco competencial de los gobiernos locales pueda redundar en la consideración de competencias impropias a aquellas políticas voluntarias que no forman parte del núcleo competencial de los ayuntamientos. Esta reforma pende como una espada de Damocles sobre la política de cooperación al desarrollo en el ámbito local y supone una amenaza real para la institucionalidad formal sobre la que se sustenta.

Los escenarios posibles

Los tres factores de cambio arriba señalados y el efecto combinado de los mismos pueden conducir a distintos escenarios a medio plazo para la cooperación al desarrollo en el ámbito de los gobiernos locales. Para avanzar en este análisis se proponen tres escenarios teóricos que pueden ayudar a situar las percepciones sobre cuál es el escenario futuro más plausible y, en consecuencia, trazar estrategias para gestionarlo de forma más satisfactoria. La figura 1 resume esta propuesta.

Figura 1. Propuesta de escenarios a medio plazo



A. Escenario optimista

El escenario optimista es el que podría definirse como una crisis coyuntural de recursos financieros de la política pública de cooperación en el ámbito local. La principal clave interpretativa en este escenario es en términos cuantitativos. En este escenario, el principal factor de cambio sería el económico y, por tanto, la crisis quedaría circunscrita a la persistencia de los ajustes presupuestarios. Supondría, por tanto, que a medio-largo plazo, una vez superada la crisis del erario público y una vez normalizada

La gran mayoría de las personas entrevistadas visualizan el mantenimiento de la política de cooperación al desarrollo desde sus respectivas realidades locales, pero identifican grandes desafíos en cuanto a la viabilidad del modelo actual y, por tanto, respaldarían la hipótesis de la «crisis del modelo»

la situación presupuestaria de los gobiernos locales, podría recuperarse una posición similar a la del 2009. El escenario optimista, por tanto, no supondría un cambio de ciclo en la política de cooperación al desarrollo de los gobiernos locales.

B. Escenario pesimista

El escenario pesimista es el que podría definirse como una crisis estructural de la política pública de cooperación al desarrollo en el ámbito local. Este escenario supondría que a medio plazo se producirá una situación de difícil retorno caracterizada por un decrecimiento acusado de las partidas presupuestarias, el desmantelamiento de las estructuras de cooperación y el vaciado progresivo de las políticas de cooperación al desarrollo. Este escenario significaría más que un cambio de ciclo, una suerte de «final de la historia» para el grueso de la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales.

En la configuración de este escenario convergen los tres factores de cambio arriba señalados y se retroalimentan entre ellos de manera que su efecto combinado es mayor. Bajo este supuesto, el factor cuantitativo puede actuar de revulsivo pero no es el que mejor explica el riesgo de vaciado de esta política pública. El riesgo más importante deriva de la eventual revisión del marco competencial de los gobiernos locales y, por tanto, de una reforma institucional que pueda dejar fuera de foco la cooperación al desarrollo local. Al factor institucional se le uniría la progresiva pérdida de base social de la política que a su vez revertiría negativamente en el liderazgo político e institucional requerido para el mantenimiento de la misma.

El escenario pesimista tiene como telón de fondo la idea según la cual las políticas de cooperación al desarrollo, aunque son un acto de responsabilidad política, siguen siendo voluntarias y discrecionales.

C. Escenario intermedio

Existe, empero, entre los dos casos extremos, un escenario intermedio caracterizado por una situación en la que la política pública de cooperación al desarrollo se mantiene, pero con cambios sustantivos, que pueden dar lugar a la transformación del modelo de cooperación al desarrollo en el ámbito local. Este escenario se correspondería con los que defienden que la crisis actual no es una crisis económica, sino que es una crisis del modelo.

En este escenario, convergen los factores de cambio económico, social e institucional pero con una intensidad que permite reconducir la política a partir de la revisión del modelo. Se trataría, por tanto, de un escenario que permite hablar de cambio de ciclo sobre la base de la reorientación de estrategias, agendas y funciones de los distintos agentes implicados.

Las percepciones recogidas durante el trabajo de campo de este estudio apuntan de forma mayoritaria al escenario C, el escenario intermedio, como el que mejor describe la situación actual y la de un futuro próximo. La gran mayoría de las personas entrevistadas visualizan el manteni-

miento de la política de cooperación al desarrollo desde sus respectivas realidades locales, pero identifican grandes desafíos en cuanto a la viabilidad del modelo actual y, por tanto, respaldarían la hipótesis de la «crisis del modelo».

Respecto a los otros dos escenarios, no existen voces que interpreten el contexto actual y el de un futuro próximo en clave de crisis coyuntural de recursos y, por tanto, que se sitúen en el primero de los escenarios. Contrariamente, algunas personas entrevistadas expresan que el nivel de incertidumbre económica e institucional es tal que el tránsito del escenario intermedio al escenario pesimista puede darse en los próximos dos años. Cabe advertir, en este punto, que la visión aquí recogida coincide con la realidad de los gobiernos locales entrevistados, caracterizada por el logro de un determinado nivel de institucionalización de la política pública de cooperación al desarrollo. Ello sugiere que de ampliarse la muestra a la heterogénea realidad de los gobiernos locales catalanes la percepción podría ser muy distinta.

En cualquier caso, la tendencia dominante registrada tiene un correlato objetivo en los niveles de institucionalización de esta política pública en una parte importante de los gobiernos locales catalanes, que son los que han mantenido una actuación regular en el ámbito de la cooperación al desarrollo durante los últimos años. Según se extrae del último estudio del FCCD (FCCD, 2011) sobre la base de datos del 2008: el 69% de los 164 municipios que participan en la encuesta y dicen hacer cooperación tenían una partida específica para cooperación; el 37% disponían de una regiduría específica o compartida, y 64 municipios (un 40%) se han dotado de un consejo de cooperación. Incluso 11 de los ayuntamientos que mantienen una acción regular en materia de cooperación se han dotado de instrumentos de planificación estratégica en este ámbito.

Existe, por tanto, un nivel de institucionalización importante de la política de cooperación al desarrollo en el ámbito de los gobiernos locales. Esta realidad obliga a pensar el futuro a medio plazo en clave de cómo enfrentar una «crisis del modelo» más que pensar en que estamos presenciando un escenario de «final de la historia». Veamos, a continuación, cuál es el punto de partida para enfrentar esta crisis del modelo y las posibles derivas que puede tener el modelo de cooperación descentralizada en el ámbito local, a la luz de las oportunidades y desafíos que emergen tras el 4º Foro de Alto Nivel de Busan y en el marco de la Agenda post-2015.

Las estrategias de futuro

Cualquier estrategia de futuro de la cooperación al desarrollo en el ámbito local tiene como telón de fondo el marco de oportunidades y de desafíos que supone la evolución de la agenda de eficacia del desarrollo y la propia agenda del desarrollo. En este sentido, son de referencia obligada los compromisos que resultan del 4º Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en Busan, los que resultan de la Conferencia de Naciones Unidas Río+20 sobre Desarrollo Sostenible, así como la agenda vinculada al proceso de consultas liderado por Naciones Unidas para definir un programa de desarrollo para el post-2015.

Las declaraciones resultantes de las cumbres de Busan y Río+20 reconocen sin vacilaciones el papel privilegiado que desempeñan los gobiernos locales en la aplicación eficaz de una agenda de desarrollo humano sostenible para los próximos años

Las declaraciones resultantes de estas cumbres reconocen sin vacilaciones el papel privilegiado que desempeñan los gobiernos locales en la aplicación eficaz de una agenda de desarrollo humano sostenible para los próximos años: ya sea en la profundización de principios como la apropiación democrática o la rendición de cuentas mutua; en la provisión de bienes públicos en el ámbito local y su contribución también a los bienes públicos globales; en la creación de ciudades sostenibles y cohesionadas en el contexto de los acelerados procesos de urbanización; en la capacidad de articular estrategias territoriales de desarrollo que involucran a los distintos agentes públicos y privados de desarrollo, etc.

Análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas en el marco de la agenda de eficacia del desarrollo y el post-2015

La transición del modelo de cooperación al desarrollo en el ámbito local debería ayudar a enfrentar positivamente el nuevo marco de desafíos y oportunidades que deriva de la agenda internacional del desarrollo ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades de los gobiernos locales para enfrentar esta transición a la luz de los cambios en el contexto local, nacional e internacional? A continuación se sistematizan, en un esquema DAFO, los elementos más destacados que resultan de preguntar a los propios actores implicados.

En lo referido a las **fortalezas**, se han identificado las que siguen:

1. Como ya ha sido abordado en apartados anteriores, resalta el destacable nivel de institucionalización de la cooperación al desarrollo en los gobiernos locales, especialmente aquellos que han mantenido una actividad regular en cooperación durante los últimos años. Este nivel de institucionalización se traduce en la existencia de consejos de cooperación, partidas presupuestarias propias, estructuras consolidadas e instrumentos de planificación estratégica.
2. Los ayuntamientos de mayor tamaño, este es el caso específico del Ayuntamiento de Barcelona, tienen una presencia muy importante en redes internacionales de ciudades y un elevado grado de internacionalización. Este hecho les empuja a dotarse de una política de cooperación al desarrollo y asumir la responsabilidad que les corresponde para dar respuesta a las demandas de cooperación procedente de otras ciudades del mundo.
3. Existe un tejido social muy bien articulado en el mundo local que presiona por mantener las políticas de cooperación al desarrollo en el ámbito local. Según registra el último informe del FCCD, hasta 41 municipios cuentan con coordinadoras de entidades (FCCD, 2011). La vitalidad de este tejido social y su persistencia incluso en contextos adversos como el actual actúan como un revulsivo de las políticas de cooperación en el ámbito de los gobiernos locales.
4. Existe una trayectoria muy consolidada de trabajo en el ámbito de la educación para el desarrollo (EpD) en la cooperación descentralizada local, cada vez más imbricada en la dinámica del municipio. Según se refleja en el último informe de la «Realidad de la Ayuda» (Intermón Oxfam, 2011), las actuaciones de EpD impulsadas por la cooperación descentralizada representa más de un 70% del total de la AOD estatal (un 54% de esta AOD corresponde a actuaciones de las comunidades autónomas y un 17% a actuaciones de los entes locales).

- 5 La importancia de los gobiernos locales y de la cooperación descentralizada en el sistema de cooperación español, en comparación con el resto de donantes bilaterales, ha significado que programas, redes e iniciativas multilaterales hayan instalado sus sedes o puntos focales en Barcelona. Este es el caso de redes internacionales de ciudades como CGLU, de la iniciativa PNUD-Art, o más recientemente de la oficina de ONU-Habitat en Barcelona. Este hecho actúa como un activo de primer orden para articular vínculos a escala internacional y sumar esfuerzos con el resto de actores de la comunidad internacional de donantes.
6. La labor de acompañamiento realizada por el FCCD o la Diputación de Barcelona en el ámbito metodológico en la generación de discurso o la conexión con la Agenda Internacional del Desarrollo es decisiva en la creación de capacidades para los gobiernos locales.

En lo referido a las **debilidades**, se han identificado las que siguen:

1. Existe bastante consenso al afirmar que lejos de dar aplicación a las ventajas comparativas atribuidas a la cooperación descentralizada que se derivan de los modelos normativos, la práctica de la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales se apoya, en gran medida, en el paradigma tradicional de la ayuda. Ciertamente, frente a unos inicios de la cooperación al desarrollo local en la década de los ochenta más anclados en las fórmulas de los hermanamientos, a partir de la década de los noventa la cooperación local asume las fórmulas tradicionales de la ayuda en que el Gobierno actúa como donante y asume un papel que se limita, en muchas ocasiones, a gestionar la transferencia de recursos (FCCD, 2010)⁸.
La práctica de la cooperación local se articula fundamentalmente en torno a convocatorias de subvenciones, lo que lleva a que algunos autores hablen de un modelo inducido por la demanda (Martínez y Sanahuja, 2009) y, por tanto, muy condicionado por las iniciativas de la sociedad civil. Sin que ello sea un elemento necesariamente negativo, esta práctica adquiere efectos perniciosos si además adolece de enfoque estratégico y no está suficientemente fundamentada en el valor añadido de los gobiernos locales. Es más, se trata de un modelo que entra en crisis en el momento en que bajan los recursos disponibles para las subvenciones.
2. El modelo predominante de transferencia de recursos y fuertemente inducido por la demanda conduce a actuaciones de poco alcance, fragmentadas y cortoplacistas, apoyadas fundamentalmente en una lógica de proyectos. Estos elementos tienen efectos evidentes en términos de fragmentación geográfica y sectorial de la cooperación de los gobiernos locales y, por ende, un impacto negativo en términos de eficacia de la ayuda. Además, la práctica de la cooperación local al desarrollo ha tendido a sumar prioridades geográficas y sectoriales, no tanto por el coste de oportunidad que significa retirarse de países o sectores de forma no planificada, sino como una inercia difícil de combatir.
3. No existe, salvo en contadas excepciones⁹, una vinculación entre la política de cooperación al desarrollo y el resto de políticas municipales. Esta desvinculación se da, incluso, con las estrategias de relaciones internacionales de los ayuntamientos que cuentan con ellas. Se trata, por tanto, de una política poco transversalizada en el conjunto de la acción municipal que no aprovecha la *expertise*

8. Existen excepciones notables en este sentido como los proyectos URBAL de la Unión Europea, de los que ha participado la Diputación de Barcelona, y que han buscado reproducir la lógica de la cooperación institucional horizontal y entre iguales entre autoridades locales del Norte y del Sur.

9. Una excepción notable en este sentido es la política de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Barcelona.

sectorial del conjunto de departamentos municipales en ámbitos directamente vinculados con el desarrollo como la política de sostenibilidad medioambiental, de equidad de género, de cohesión social o de educación.

4. El despliegue de instrumentos de planificación estratégica –que cabe delimitar al grupo de ayuntamientos que cuentan con mayor trayectoria y recursos– no ha ido acompañado de los instrumentos de seguimiento y evaluación que permitirían alimentar el ciclo de esta política pública y mejorar su impacto y calidad. Aunque el FCCD ha desempeñado un papel importante en los ejercicios de seguimiento y evaluación de muchos municipios, la cooperación descentralizada de los gobiernos locales adolece de instrumentos apropiados que faciliten la rendición de cuentas a las ciudadanías del Norte y del Sur.

En lo referido a las **oportunidades**, se identifican las que siguen:

1. La evolución de la doctrina internacional sobre cooperación al desarrollo reconoce explícitamente la importante labor de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo. En efecto, la agenda de la eficacia del desarrollo que emerge tras el 4º Foro de Alto Nivel de Busan supone una ampliación de la agenda de la eficacia de la ayuda, a través, entre otros, de una nueva concepción de «asociación» que incorpora al conjunto de actores de cooperación al desarrollo, entre los que se mencionan los actores descentralizados. La misma agenda destaca la contribución específica de estos actores en la promoción de la apropiación democrática y la responsabilidad y la rendición de cuentas de las políticas de desarrollo.
En el mismo sentido, la declaración resultante de la Conferencia de Río+20 sobre Desarrollo Sostenible despliega de forma extensa la contribución de los distintos niveles de gobierno subestatal en el apartado referido al marco institucional para el desarrollo sostenible.
2. La configuración política resultante de las últimas elecciones autonómicas y municipales ha derivado en una realidad caracterizada por una mayor coincidencia de color político en los distintos niveles de la Administración pública en Cataluña. Este hecho, junto con una realidad marcada por una drástica disminución de recursos públicos, crea una verdadera ventana de oportunidad para avanzar en los necesarios esfuerzos de coordinación.
3. La difícil coyuntura marcada por la crisis financiera y el dramático descenso de los recursos públicos disponibles para la cooperación al desarrollo puede leerse también en clave de oportunidad, pues obliga a repensar el modelo basado en el paradigma tradicional de la ayuda. En efecto, el modelo anclado en una lógica de donante-receptor se torna inviable en un contexto marcado por la ausencia de recursos, hecho que permite avanzar hacia otros modelos de cooperación al desarrollo menos consumidores de recursos y más basados en el intercambio de conocimientos.
4. La evolución de la doctrina internacional oficial de la cooperación al desarrollo hacia una doctrina cada vez más de desarrollo abre oportunidades importantes para ampliar las agendas de actuación y el espacio de las alianzas de la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales. En este sentido, el progresivo reconocimiento de la importancia de atender al conjunto de políticas que tienen impacto sobre el desarrollo, y, a su vez, incorporar al conjunto de agentes sociales que tienen un papel en el desarrollo, amplía el margen de

actuación de los gobiernos locales hacia la coherencia de políticas, la responsabilidad social corporativa y la política de alianzas para incorporar a actores no tradicionales de la cooperación.

5. Los gobiernos locales españoles se distinguen de sus homólogos británicos o nórdicos en que tienen la capacidad de movilizar recursos propios para impulsar actuaciones de cooperación al desarrollo. Esta peculiaridad les habilita para poder optar a fondos de cofinanciación como los que pone a disposición la Unión Europea, a través de los programas específicos dirigidos a actores de ámbito subestatal.

Finalmente, en lo referido a las **amenazas**, se identifican las que siguen:

1. Estrechamente vinculado al factor institucional antes referido, muchas voces perciben como una amenaza real el proceso de recentralización que se está impulsando desde el Gobierno central bajo los requerimientos de ajuste presupuestario y la agenda de racionalización de la administración del Estado. La posibilidad de que una revisión del marco competencial local deje fuera de la norma la práctica de la cooperación descentralizada, se vive como una de las principales amenazas, con efectos más irreversibles, para esta política pública.
2. La crisis económica actual tiene expresiones muy dramáticas en todos los ámbitos, y el mundo local no es una excepción. Frente a esta situación, cada vez son mayores las presiones que buscan priorizar los intereses de los agentes y la ciudadanía del Norte en la definición de prioridades de las políticas de cooperación al desarrollo.
3. La dureza y persistencia de la crisis económica conduce a que muchos perciban que un agravamiento de la situación haga insostenible en un futuro próximo el mantenimiento de partidas presupuestarias mínimas para las políticas de cooperación al desarrollo en el ámbito local.
4. Se está produciendo una suerte de descapitalización producto de la reestructuración, reducción o desaparición de muchas entidades en el ámbito de la cooperación al desarrollo que afecta al conjunto de actores implicados: a las instituciones públicas, a las ONGD, etc. Incluso el proceso de retorno de colectivos de inmigrantes está descapitalizando las incipientes organizaciones implicadas en el trabajo en codesarrollo.
5. Algunas voces advierten de la amenaza que supone para la cooperación al desarrollo en el ámbito local catalán la falta de liderazgo institucional en clave nacional catalana. Se percibe como necesario un discurso que aglutine y dé coherencia, desde el respeto al principio de la autonomía municipal, al conjunto de actores del mundo local. En este sentido, la necesidad de sumar a un proyecto común y de buscar vías de cooperación mediante plataformas, mesas, etc. se vería amenazada por una hipotética pérdida de peso relativo de la cooperación al desarrollo de la Generalitat de Cataluña.

La posibilidad de que una revisión del marco competencial local deje fuera de la norma la práctica de la cooperación descentralizada se vive como una de las principales amenazas, con efectos irreversibles, para esta política pública

La transformación del modelo

Una vez revisadas las capacidades reales y potenciales, y las principales debilidades de los gobiernos locales a la luz del marco de oportunidades y amenazas que derivan del nuevo contexto, puede concluirse que existen suficientes elementos para que pueda darse una transformación de carácter positivo que aproxime la práctica de la cooperación al desarrollo

Sería esperable que la transformación del modelo signifique transitar de un modelo de cooperación vertical, basado en la transferencia de recursos entre donante y receptor, a un modelo de cooperación horizontal, de transferencia de conocimientos entre socios

de los gobiernos locales al modelo normativo de cooperación descentralizada cuyos atributos se relacionan positivamente con la agenda de la eficacia del desarrollo. Del análisis también se extrae, empero, la existencia de elementos que pueden precipitar un viraje que profundice o agrave las prácticas que se relacionan negativamente con la agenda de la eficacia del desarrollo.

A continuación se revisan ambas posibilidades a partir de la confrontación de dos modelos teóricos opuestos según su vinculación con la agenda de la eficacia del desarrollo. La realidad, por supuesto, es mucho más compleja e híbrida de lo que permiten estos dos modelos. Pero, así planteados, resultan útiles para la reflexión que nos ocupa.

A. Transformación hacia un modelo positivo para la eficacia del desarrollo

Para simplificar el análisis, se propone utilizar el concepto de modelo de cooperación vertical y de modelo de cooperación horizontal empleado por Martínez y Sanahuja (2009) por su capacidad explicativa en términos de contribución a la agenda de eficacia del desarrollo. Así, podría resumirse que los autores entienden por modelo de cooperación vertical aquel que se articula en torno a la lógica de donante-receptor y en el cual el intercambio se reduce a un trasvase de recursos. Por modelo de cooperación horizontal, en cambio, los autores se refieren a un modelo de cooperación en el que se establece una relación igualitaria entre socios, guiada por el interés mutuo.

Desde una perspectiva de eficacia de la cooperación al desarrollo, el modelo que entraña mayores potencialidades para dar aplicación a los principios que se derivan de la Declaración de París es el modelo horizontal, pues es el que mejor se adecua a la idea de relación de asociación entre iguales. En efecto, el modelo de cooperación horizontal es el que permite desplegar principios como el de la apropiación democrática, la alineación con las políticas, estrategias y procedimientos de los socios, o la rendición de cuentas mutua entre los distintos actores del desarrollo en el Norte y en el Sur.

Volviendo a nuestro análisis, sería esperable, por tanto, que el escenario intermedio de transformación del modelo signifique transitar de un modelo de cooperación vertical, basado en la transferencia de recursos entre donante y receptor, a un modelo de cooperación horizontal, de transferencia de conocimientos entre socios. Las percepciones recopiladas en el trabajo de campo sugieren que existen diversos factores que confluyen a favor de esta tendencia en la transformación del modelo.

Se trataría de un viraje hacia un modelo más centrado en la naturaleza municipalista de la cooperación de los gobiernos locales. El cambio supondría transitar desde un modelo muy inducido por la demanda, muy dependiente de la agenda de las ONGD, hacia un modelo más basado en la oferta de la cooperación municipalista, y más anclado en la *expertise* del gobierno municipal: la promoción de la gobernabilidad local, el asesoramiento en la prestación de servicios municipales, el fortalecimiento de la democracia local a través de sus instituciones y la sociedad civil, etc.

Este viraje se relaciona con la búsqueda del valor añadido de la cooperación municipalista, una cooperación eminentemente técnica y poco consumidora de recursos. En este modelo, la cooperación directa municipalista adquiriría mayor protagonismo y el municipio buscaría movilizar los distintos recursos de los que dispone el ayuntamiento –técnicos municipales en medioambiente, planificación urbanística, etc.– para integrar la acción de cooperación al desarrollo en el conjunto de la acción municipal.

Los ayuntamientos con más recursos y mayor tradición de cooperación directa –el Ayuntamiento de Barcelona, por ejemplo– ya se están planteando adaptar este modelo al nuevo contexto internacional, marcado por la emergencia de nuevos donantes, a partir de la aplicación de fórmulas de cooperación triangular que permitan abordar las relaciones de intercambio de conocimientos a tres bandas.

En este modelo, podría adquirir mayor protagonismo el trabajo en el ámbito de la concienciación ciudadana y el trabajo en educación para el desarrollo, tanto por tratarse de un ámbito donde la cooperación local tiene una ventaja comparativa, como para dar respuesta a la supuesta pérdida de base social de esta política pública. Efectivamente, es mucha la literatura y la evidencia que sustenta el lugar privilegiado que ocupan los gobiernos locales en las estrategias de concienciación ciudadana, sensibilización y educación para el desarrollo. Esta ventaja se sustenta sobre el hecho de tratarse del nivel de administración más próximo a la ciudadanía y, al mismo tiempo, por la tradición de trabajo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil en este ámbito.

B. Transformación hacia un modelo en tensión con la eficacia del desarrollo

Los riesgos más importantes que entraña un viraje en el modelo de cooperación en el contexto actual son en términos de instrumentalización de la política pública de cooperación al desarrollo, de cooptación de la sociedad civil y, quizás el menos evidente, de entrar en contradicción con la agenda de la eficacia del desarrollo.

El mantenimiento de la cohesión social en el ámbito local y la reactivación de la economía mediante la promoción del tejido productivo local son dos ámbitos que generan mucha preocupación entre gobernantes y ciudadanos y que tienen puntos de encuentro con el ámbito de actuación en cooperación al desarrollo. Estos puntos de encuentro pueden canalizarse a través de la complementariedad y la coherencia de políticas o por la vía de incorporar como prioridades propias de la política de cooperación al desarrollo aquellas prioridades propias de otras políticas. Si fuera este el caso, se estarían subvirtiendo los intereses de los beneficiarios a favor de los intereses de los contribuyentes. La transformación del modelo, por tanto, también puede orientarse a reforzar los vínculos de la política de cooperación al desarrollo con los intereses de los actores y la ciudadanía del Norte. Y buscar, en definitiva, un retorno tangible o intangible de esta política pública para el contribuyente.

En este modelo tendrían cabida las estrategias más orientadas a mantener como prioridad el tejido asociativo de la ciudad como garantía de

Los riesgos más importantes que entraña un viraje en el modelo de cooperación en el contexto actual son en términos de instrumentalización de la política pública de cooperación al desarrollo, de cooptación de la sociedad civil y, quizás el menos evidente, de entrar en contradicción con la agenda de la eficacia del desarrollo

una «cierta pacificación social». También tendrían cabida las estrategias dirigidas a vincular la política de cooperación al desarrollo con las políticas de integración de la inmigración –o a veces, incluso, de retorno voluntario de inmigrantes. O las estrategias dirigidas a buscar vínculos entre la acción en materia de cooperación al desarrollo y la proyección exterior –económica y política– del municipio.

Ciertamente, y de nuevo, la realidad es mucho más compleja, y el modelo de cooperación horizontal al desarrollo incorpora la idea de reciprocidad en la relación de cooperación e intercambio, en la que ambos socios comparten intereses. En este sentido, una política de cooperación al desarrollo efectiva puede redundar en una excelente estrategia de internacionalización de los socios sin que por ello se subviertan los objetivos originarios de la primera.

Cabe advertir, no obstante, que un viraje de esta naturaleza entraña algunos riesgos importantes. Por un lado, el riesgo de asumir objetivos y prioridades propios de otras políticas públicas, con las que cabe buscar coordinación y coherencia pero no suplantar objetivos. Por el otro, el riesgo de mantener un modelo de cooperación vertical donde el precio de la pacificación social pasa por perpetuar el papel de las ONG en su papel de meras gestoras de subvenciones. Finalmente, el riesgo de alejarse del mandato de la eficacia del desarrollo y, por tanto, de una agenda compartida y consensuada con la comunidad internacional del desarrollo.

Hacia la elaboración de una agenda común

Finalmente, el ejercicio realizado en el marco de este estudio ha permitido identificar un conjunto de elementos que pueden sentar las bases de una agenda compartida a la luz de lo expuesto hasta el momento. Entre los elementos identificados para una agenda de futuro pueden distinguirse dos grandes grupos. En primer lugar, la agenda de las coincidencias, o dicho de otro modo, los elementos que generan más consenso y, por tanto, configuran una agenda de trabajo viable a corto plazo. En segundo lugar, se identifican aquellos desafíos que necesariamente deben formar parte de la agenda pero cuya viabilidad es más cuestionable. A continuación se detallan de forma sintética.

En cuanto a las **agendas compartidas** destacan algunos elementos que constituyen oportunidades reales de mejora de la calidad de esta política pública:

1. La coincidencia en que se da una suerte de *momentum* para coordinar estrategias, actuaciones y hacer más eficientes espacios y recursos. La coordinación interinstitucional se ve necesaria y posible. Algunos ayuntamientos piensan en clave de contribución nacional a la cooperación catalana y se están creando mesas de coordinación en torno a países como Senegal o Marruecos. En este sentido, existe un sentir bastante generalizado en cuanto a la necesidad de que se recupere un liderazgo institucional por parte de instituciones como la Direcció General de Cooperació al Desenvolupament, la Diputació de Barcelona, o el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament, que permitan abordar positivamente el reto de la coordinación.

2. La necesidad de presentar resultados de desarrollo y de cooperación al desarrollo a los socios municipales, a la ciudadanía y a la comunidad internacional. Se empiezan a promover evaluaciones, unidades de seguimiento, memorias más gráficas que lleguen de forma más directa a la ciudadanía, o iniciativas novedosas como auditorías ciudadanas, etc. En este ámbito, se pone de relieve el importante papel que pueden tener instituciones como el FCCD o la propia Diputación de Barcelona en el acompañamiento y el apoyo metodológico.
3. La necesidad de ahondar en los esfuerzos en el ámbito de la educación para el desarrollo con el objetivo de concienciar a la ciudadanía y recuperar la supuesta pérdida de base social de esta política pública. La gran mayoría de los actores consultados mantienen, pese a los recortes, su estrategia de educación para el desarrollo como el núcleo duro de su mandato. Iniciativas como la de Sant Boi de Llobregat con la campaña «Dóna la cara per la cooperació» han tenido una repercusión muy importante y pueden funcionar como una buena práctica en este ámbito.
4. La coincidencia en que es el momento de apostar por un modelo horizontal de cooperación apoyado en el valor añadido de la cooperación municipal. Existe una opinión generalizada según la cual el contexto actual está poniendo las condiciones para acercar la práctica de la cooperación descentralizada local al discurso: el modelo basado en la transferencia de recursos ya no es viable en el contexto actual y tiene que repensarse para recuperar la seña de identidad de la cooperación local.

En cuanto a **los viejos y los nuevos desafíos** destacan algunos elementos que pueden constituir, de no abordarse positivamente, oportunidades perdidas en un contexto como el actual.

1. La constatación de que, con salvas excepciones, el tema de la cofinanciación no está en la mesa de buena parte de los ayuntamientos entrevistados. Aunque el Fons Català, la Dirección de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat o la propia Diputación de Barcelona mandan señales claras en este sentido, los ayuntamientos no disponen de los recursos para iniciar una reflexión en este ámbito. Aplicar a fondos europeos o plantear partenariados público-privados no está entre las prioridades de los ayuntamientos entrevistados.
Sí existen algunas iniciativas concretas en este terreno que pueden funcionar como ejemplos que replicar, o como mínimo, que explorar: la línea de subvención de la Diputación de Barcelona que promueve partenariados cuádruples, las experiencias con los programas URBAL o la experiencia impulsada por el Ayuntamiento de Lleida de vincular fundaciones privadas a la financiación de las entidades de solidaridad de la ciudad.
2. El tránsito del modelo de priorización geográfica supone un nuevo desafío para la cooperación descentralizada en el ámbito local. Al viejo desafío de la concentración geográfica debe unírsele el desafío del cambio de foco. Si hasta el momento, los principales receptores de la ayuda se han concentrado en América Latina, actualmente las directrices de priorización geográfica apuntan hacia el Norte de África y el África Subsahariana. El nuevo desafío reside en cómo hacer el tránsito sin que ello suponga sumar prioridades o cambiar prioridades sin tener estrategias de salida planificadas.

3. La necesidad de repensar la relación con las ONGD en el marco de un modelo de cooperación horizontal que apueste por modalidades de concertación en torno a las prioridades sectoriales y geográficas de los gobiernos locales. En este nuevo modelo, la relación debería ser menos instrumental y las ONGD podrían desempeñar un papel importante en la promoción de la apropiación democrática, la rendición de cuentas, la educación para el desarrollo, etc.
4. La necesidad de fortalecer la conexión entre la cooperación local al desarrollo y los actores, las redes y los debates de la agenda internacional del desarrollo. Se da la paradoja de que en un momento en que se reconoce internacionalmente el importante papel que desempeñan los gobiernos locales en cuanto actores de desarrollo y de cooperación al desarrollo, buena parte de los actores catalanes no participan de la construcción de esta agenda –con excepciones notables como el Ayuntamiento de Barcelona o la Diputación de Barcelona. También se constata el poco o inexistente uso de las redes internacionales con sede en Cataluña, como CGLU, que podrían apalancar internacionalmente las prácticas de fortalecimiento institucional, o cooperación ciudad-ciudad, que están desarrollando los gobiernos locales catalanes. En el mismo sentido, se identifica un uso muy limitado de las plataformas multilaterales que tienen sede en Barcelona. A excepción de algunas experiencias con Art-Gold, los gobiernos locales no aprovechan estas plataformas para multiplicar los efectos de sus acciones o para formar parte de redes internacionales.
5. Finalmente, la necesidad de apostar por el conocimiento. Existen pocos recursos, espacios e instituciones dedicadas a la generación de conocimiento sobre cooperación al desarrollo desde una lectura de cooperación descentralizada en el ámbito local catalán. Las carencias en este ámbito tienen múltiples expresiones: desde una carencia en la recopilación y sistematización de experiencias –con notables excepciones como el trabajo que desempeña AVALUEM–, pasando por la falta de espacios de reflexión e intercambio entre los diferentes actores o la inexistencia de indicadores objetivos para conocer el nivel de apoyo a esta política pública y la opinión de la ciudadanía en relación con la misma. Instituciones como CIDOB pueden desempeñar un papel fundamental en este sentido.

Referencias bibliográficas

Beck, U. *The Cosmopolitan Vision*. Cambridge, UK: PolityPress, 2006.

Comisión Europea. «Autoridades locales: agentes de desarrollo». *Comunicación SEC (2008) 2570 de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Bruselas, 2008.

Comisión Europea. *Special Eurobarometer 392. Solidarity that spans the globe: Europeans and development aid*. Directorate-General Development and Cooperation – Europe Aid, 2012.

Cornago, N. «On the Normalization of Sub-State Diplomacy». *The Hague Journal of Diplomacy*, vol.5, n.º 1-2 (2010), p. 11-36(26).

SGCID. *Seguimiento del PACI 2010*. DGPOLDE, 2011.

FEMP. *La cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales. Informe 2010*. Madrid: FEMP, 2011.

FCCD. *Sistematització d'experiències de cooperació descentralitzada de quatre ens locals catalans. Informe final*. Barcelona: FCCD, 2010.

FCCD. *Estudi de la Cooperació Local de Catalunya amb els països del Sud. 2006, 2007, 2008*. Barcelona: Fons Català de Cooperació al Desenvolupament, 2011.

Intermón Oxfam. *La realidad de la Ayuda 2011. Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis*. Intermón Oxfam, 2012.

Martínez, I. y J.A. Sanahuja. «La cooperación descentralizada española y la eficacia de la ayuda: los desafíos de la complementariedad y la división del trabajo», en: Martínez, I. y J.A. Sanahuja (coord.). *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*. Madrid, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2012.

Martínez, I. y J.A. Sanahuja. «La agenda internacional de la eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España». *Documento de trabajo*, n.º 38 (2009). Fundación Carolina CeALCI.

McGrew, A. y Held, D. (eds.). *Governing globalization: power, authority and global governance*. Cambridge: PolityPress, 2002.

Olivié, I. et al. «Nunca desaproveches una buena crisis: Hacia una política pública española de desarrollo internacional». *Informes Elcano*, n.º 13 (diciembre 2011).

UCLG. *Position Paper on Aid Effectiveness and Local Government. Understanding the link between governance and development*. UCLG, 2009.

DIAGNÓSTICO SOBRE EL SECTOR EMPRESARIAL

Blanca Manresa

Maria Prandi

**Blanca Manresa
Maria Prandi**

Consultoras expertas en Cooperación al Desarrollo

Introducción

Este trabajo se realiza en el marco de un estudio más amplio apoyado por el CIDOB, la Iniciativa ART PNUD y la Campaña del Milenio de Naciones Unidas, con el apoyo de la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD). El objetivo de esta investigación es elaborar una serie de recomendaciones dirigidas a los *policy makers* respecto al papel del sector empresarial en la cooperación al desarrollo partiendo de un diagnóstico sobre el contexto en Cataluña basado principalmente en entrevistas a actores clave y tomando como referencia la agenda de la eficacia de la ayuda

La pertinencia de este estudio se hace evidente en un momento en el que el debate en torno a la participación del sector privado empresarial en temas de desarrollo se ha agudizado en los últimos meses a raíz, principalmente, de varios procesos que se han producido en paralelo. En primer lugar, la crisis económica y financiera ha facilitado justificar una merma significativa de los fondos públicos destinados a actividades de cooperación y, al mismo tiempo, está forzando una intensificación de la internacionalización empresarial hacia nuevos mercados que suplan una demanda interna en contracción. Por otra parte, y a pesar de la crisis económica, son cada vez más las empresas que, por diferentes motivos, han adoptado en la última década políticas de filantropía y/o de responsabilidad social empresarial (RSE) con mayor o menor impacto en los ámbitos de trabajo de la cooperación al desarrollo. En este contexto, cabe señalar, también, la emergencia de nuevas formas empresariales (emprendeduría social, empresa de bien común, etc.) que, bajo el paraguas de la economía social, pretenden dar respuesta a retos sociales desde una estructura organizativa empresarial con ánimo de lucro.

Por otra parte, en las últimas décadas y a escala internacional, el sector privado empresarial ha adquirido un peso cada vez más relevante en la economía de países emergentes y en desarrollo como resultado de la liberalización y de la privatización de servicios básicos y de otros sectores afines promovida por las instituciones financieras internacionales. Algunos teóricos incluso afirman que cada vez son más los gobiernos

El debate en torno a la participación del sector privado empresarial en temas de desarrollo se ha agudizado en los últimos meses

La presencia del sector empresarial en la cooperación no es, sin embargo, nueva y ya en las últimas décadas tuvo un papel especialmente relevante en la cooperación financiera

de los países empobrecidos que reclaman un papel más importante del comercio y menor de la ayuda internacional argumentando que la crisis económica está mermando los fondos destinados a la ayuda internacional. A título indicativo, cabe mencionar que la inversión privada directa que realizan las empresas de los países de la OCDE en los países en desarrollo ha sido, estos últimos años, cuatro veces superior a la ayuda oficial al desarrollo (AOD) a estos mismos países. Frente a estos datos, algunos expertos dudan del efecto que esta inversión ha tenido respecto al aumento en los niveles de desarrollo humano y sostenible de estos países.

En este contexto algunos actores locales, nacionales e internacionales abogan por un mayor papel de la empresa como actor de cambio y desarrollo. En este sentido cabe señalar, de manera especial, el papel de Naciones Unidas que ha promovido, en los últimos años y desde diversas agencias, varias iniciativas que fomentan las alianzas con el sector privado en terrenos como el de la cooperación al desarrollo o el de los derechos humanos. De esta forma, Naciones Unidas ha convertido *de facto* a la empresa en un nuevo actor en la arquitectura de la ayuda y la ha posicionado como un actor más en cuestiones que afectan a la gobernanza mundial.

Esta tendencia también se hizo evidente en el reciente 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda celebrado en Busan a finales de 2011. Organizado por el CAD de la OCDE, en él se hizo hincapié en la importancia de las alianzas público-privadas como eje para el avance en los objetivos de desarrollo. Finalmente, en el terreno de lo local, son diversas las administraciones que han abierto recientemente convocatorias que interpelan al sector empresarial como actor de la cooperación desarrollo.

Ante este cambio de escenario, algunos sectores de la sociedad civil mantienen una posición radicalmente opuesta a esta tendencia basándose principalmente en la falta de legitimidad de la empresa para operar con objetivos de desarrollo. Entre sus argumentos también destaca la necesidad de que las empresas dejen de asimilar la definición de desarrollo con la de crecimiento económico y que den prioridad a comportamientos responsables y acordes con los derechos humanos en sus actividades en el exterior. Es en este contexto en el que se observa un intenso debate, principalmente ideológico, entre los partidarios y los detractores de establecer determinados mecanismos para convertir o reconocer a la empresa como un agente de cooperación, con más o menos peso, en las políticas centralizadas y descentralizadas de cooperación al desarrollo. Efectivamente, algunas voces críticas consideran que este proceso supone una «privatización de la cooperación» en consonancia con las políticas neoliberales prevalentes hoy en día.

La presencia del sector empresarial en la cooperación no es, sin embargo, nueva y ya en las últimas décadas tuvo un papel especialmente relevante en la cooperación financiera liderada por el Gobierno central, a través de los créditos FAD. Sin embargo, es ahora cuando parece agudizarse el debate ante la posibilidad de que la empresa pueda convertirse en receptora de fondos públicos destinados a la cooperación compitiendo así con actores tradicionales como las organizaciones no gubernamentales (ONG) por unos fondos cada vez más escasos. A estos miedos

deberíamos añadir el riesgo que supone que las agencias públicas, tradicionalmente encargadas de la política de cooperación al desarrollo y actores naturales de la misma, opten por ir abandonando el apoyo técnico y financiero que mantenían históricamente y con él el papel de liderazgo que les corresponde como promotores e impulsores de la política pública de cooperación al desarrollo.

Nos encontramos, pues, en un momento de gran efervescencia en el que es necesario profundizar en el análisis de los posibles escenarios y actores (y de las relaciones de estos entre sí) a través de las diferentes percepciones y de las necesidades y riesgos que se plantean. Esta reflexión es crucial para hacer frente a los desafíos a los que se enfrenta actualmente la cooperación al desarrollo a nivel descentralizada, nacional e internacional. Valorar, a través de un lenguaje común, los nuevos contenidos y la posible articulación multicéntrica de la cooperación encaja además perfectamente con el discurso sobre la eficacia de la ayuda y el post-2015.

Cuestiones metodológicas

Para conseguir el objetivo de este estudio se ha optado por una metodología cualitativa que ha combinado la correspondiente revisión bibliográfica con la realización de entrevistas en profundidad a personas representativas de organizaciones del sector empresarial, así como a otros actores significativos como, por ejemplo, expertos independientes, representantes sindicales, miembros de la administración autonómica y de los gobiernos locales, representantes de la academia, de las ONG, de centros de investigación, de fundaciones y de organizaciones vinculadas al sector empresarial, entre otros.

El listado de personas entrevistadas aparece recogido en el anexo. Debido a su perfil heterogéneo se ha adaptado el guión preliminar de preguntas a las particularidades de cada persona entrevistada optando por una cierta flexibilidad en los planteamientos y cuestiones suscitadas. La selección de personas entrevistadas ha pretendido, en todo caso, reflejar la heterogeneidad de las perspectivas respecto del objeto de estudio incluyendo un abanico de actores pertenecientes a organizaciones con diversas procedencias, percepciones, tamaños y capacidades.

La celebración, en el marco de este estudio, de un seminario de trabajo multi-*stakeholder* el 20 de septiembre de 2012 en Barcelona ha permitido incorporar al presente documento los comentarios y observaciones realizados respecto de las conclusiones preliminares facilitadas durante el seminario así como incluir las ideas y reflexiones generadas por el conjunto de participantes.

Las autoras del presente estudio quieren hacer constar que dado el espacio geográfico (limitado a Cataluña) y temporal establecido, esta aportación debe concebirse como una aproximación somera al debate actual mostrando, de manera orientativa, el escenario actual y las percepciones de los diferentes actores respecto del papel del sector empresarial en la cooperación al desarrollo. El estudio pretende, por lo tanto, mostrar una fotografía en blanco y negro a partir de la cual poder llevar a cabo un análisis más exhaustivo.

La idea de que las empresas pueden ser un agente de desarrollo recibe un fuerte respaldo ante la comunidad internacional hace aproximadamente una década

Estado de la cuestión: análisis descriptivo

Debido a la heterogeneidad de perspectivas y posiciones respecto del objeto de estudio, se ha creído oportuno situar el contexto actual en Cataluña con referencia al estado de la cuestión y las iniciativas que se han producido en los últimos años a escala internacional. En el siguiente apartado se recogen, por lo tanto, las principales tendencias sobre el tema que conformarían un punto de referencia para el debate en nuestro país.

La empresa como actor de desarrollo

La idea de que las empresas pueden ser un agente de desarrollo recibe un fuerte respaldo ante la comunidad internacional, hace aproximadamente una década, de la mano de Coimbatore Krishnarao Prahalad y de su libro *La fortuna en la base de la pirámide* (2004). Este libro de Prahalad insta a las empresas multinacionales a tener en cuenta a los más de 4.000 millones de personas que viven bajo el umbral de la pobreza en lo que él denomina la «base de la pirámide económica» (BoP, por sus siglas en inglés). Para Prahalad, estos emprendedores, proveedores y clientes potenciales componen un mercado muy relevante que es necesario incorporar al *mainstream* económico.

Esta perspectiva, posteriormente ampliada y concretada por un gran número de autores, ha recibido diferentes denominaciones tales como «negocio orientado a la base de la pirámide», «capitalismo inclusivo», «negocios inclusivos» o «estrategias *pro-poor*» y se encuentra en la base conceptual, tanto de la agenda de Busan como de las iniciativas de diferentes organismos de Naciones Unidas y de otras organizaciones intergubernamentales, que consideran el sector privado como un agente de desarrollo. A pesar de que el PNUD apostara por el concepto de «desarrollo humano» en los años noventa a través de su *Informe sobre Desarrollo Humano*, (1990) y defendiera que el crecimiento económico es necesario pero no suficiente para generar desarrollo, parece estar retomándose una idea de desarrollo con un fuerte componente de crecimiento económico y un creciente papel del sector privado empresarial como actor clave para conseguirlo.

Como consecuencia de estos procesos, se observa una creciente presencia del sector privado empresarial en la agenda de desarrollo de Naciones Unidas y de otros organismos multilaterales como la OIT, el CAD, la UNCTAD, el ECOSOC o la Unión Europea. Con relación a Naciones Unidas, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), recogidos en la Declaración del Milenio (2000), abrieron la puerta al sector privado como aliado para lograr la consecución de sus metas. Naciones Unidas considera que éste puede contribuir efectivamente a la creación de empleo e ingresos, a extender los conocimientos técnicos y de gestión y a introducir las nuevas tecnologías en los países en desarrollo. En la misma línea, cabe destacar la creación, por parte de Naciones Unidas en el año 2003, de una Comisión para el Sector Privado y el Desarrollo. La Comisión, integrada entre otros por C.K. Prahalad, se constituyó a instancias del entonces secretario general, Kofi Annan, con el objetivo de identificar y combatir los obstáculos jurídicos, financieros y estructurales que dificultan la expansión del sector privado nacional en los países en desarrollo.

Es, sin embargo, de la mano de los Programas de Ajuste Estructural, promovidos principalmente por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuando el llamado «Consenso de Washington» convierte, en los años ochenta, al sector empresarial en el eje central de una determinada visión del desarrollo. Es entonces cuando las diferentes agencias del Grupo del Banco Mundial (Corporación Financiera Internacional o la Agencia Multilateral de Garantía) inician una serie de estrategias destinadas a promover y proteger la inversión privada en los países en desarrollo.

Con relación a Europa, la Comisión Europea otorga, en su Programa para el Cambio (2011), un papel muy relevante al sector privado empresarial en el marco de un modelo de crecimiento sostenible como mecanismo para mejorar el impacto en las políticas de desarrollo. Según se desprende de esta Comunicación, es necesario crear un entorno favorable para el sector privado como base para el desarrollo. No obstante, la Comisión Europea no reconoce al sector empresarial como agente de cooperación al desarrollo.

En la primera década del siglo XXI, parece producirse otro fenómeno relevante en las propias organizaciones y en el sistema de la ayuda. Según algunos autores, parece que estas transitan del modelo de la «cadena de la ayuda» a un nuevo patrón basado en la «cooperación en red». En este tipo de cooperación se espera que cada actor comparta y asuma objetivos de desarrollo con otros actores y que, al mismo tiempo, interprete cómo su propia y específica contribución se inserta en dinámicas de transformación más amplias. De esta forma, a la capacidad de la empresa como agente de desarrollo se añade la necesidad de que dicha contribución se haga de manera coordinada y consensuada con los demás actores. Nace así la concepción de que la participación del sector empresarial debe hacerse de la mano de organizaciones y organismos especializados en lo que se ha venido denominando las «Alianzas público-privadas para el desarrollo» (APPD).

La participación del sector privado como agente de desarrollo en la estrategia de Naciones Unidas y de otros organismos multilaterales se basa, principalmente, en este modelo. Su principal argumento consiste en la necesidad de aprovechar el valor añadido (capacidad de innovación, transferencia de conocimientos, etc.) que proporcionarían las empresas en las actividades de desarrollo. Es a partir de este momento cuando diferentes agencias de Naciones Unidas lanzan iniciativas para dar cabida a la APPD. Numerosos organismos multilaterales tales como el World Economic Forum, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial adoptan estrategias similares. Por su parte, la Unión Europea a través del *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, entre otros, impulsa también una cooperación más estrecha entre los sectores público y privado.

Para concluir este primer apartado es importante evidenciar la posición cada vez más consolidada del sector empresarial como «actor de desarrollo» en la agenda internacional. No está tan clara, sin embargo, su consideración como «agente de cooperación» al desarrollo. Esta perspectiva necesitaría, según algunos expertos, de una capacidad para situar aspectos como el fomento de la gobernanza y de los derechos

El llamado «Consenso de Washington» convierte, en los años ochenta, al sector empresarial en el eje central de una determinada visión del desarrollo

El sector privado empresarial está adquiriendo un creciente papel no solo como agente de desarrollo sino también como actor en las políticas gubernamentales de cooperación al desarrollo en determinados contextos

humanos, la equidad de género, la sostenibilidad, etc. así como de determinados principios (como, por ejemplo, el de apropiación, alineamiento, armonización, transparencia, gestión orientada a resultados, entre otros) por encima de sus objetivos de beneficio económico. Cabe resaltar, finalmente, la preeminencia de las APPD como mecanismo para su inclusión en el sistema de cooperación en la mayoría de marcos de trabajo internacionales. La puesta en práctica de esta concepción nacida en las últimas décadas no contempla, sin embargo, las aproximaciones teóricas desarrolladas recientemente y que se encuentran en estos momentos en discusión en los ámbitos académicos.

El papel de la empresa en el sistema de cooperación al desarrollo

El sector privado empresarial está adquiriendo un creciente papel no solo como agente de desarrollo sino también como actor en las políticas gubernamentales de cooperación al desarrollo en determinados contextos. Esta tendencia, que no solo se ve reflejada en la agenda de Busan sino también en las estrategias desarrolladas por las agencias nacionales de cooperación al desarrollo de países como el Reino Unido, Alemania o Estados Unidos, no ha estado sin embargo exenta de críticas por parte de organizaciones del tercer sector.

a) El sector empresarial en la agenda de Busan

El 4º Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busan (en adelante Foro) marca un cierto punto de inflexión en la arquitectura de la ayuda al incluir definitivamente en la agenda de la cooperación a actores hasta ahora relegados a un segundo plano tales como donantes emergentes, actores de la cooperación descentralizada, sociedad civil y sector privado (en particular, las empresas).

Aunque la tendencia a la progresiva inclusión del sector privado en la agenda de desarrollo tiene ya más de una década, es en el Foro de Busan donde se concreta una creciente participación de la empresa como actor en la gobernanza de este tema. Efectivamente, esta tendencia que se afianza en el 4º Foro de Alto Nivel ya había empezado a hacerse visible de forma débil en los foros que preceden a Busan como, por ejemplo, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002) y la Conferencia de Seguimiento de los compromisos de Monterrey celebrada en Doha (2008), la Reunión de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda relativa a la Armonización celebrada en Roma (2003), el Primer y Segundo Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC (2008 y 2010, respectivamente) o el 3.º Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en Accra (Ghana).

Para los organizadores del Foro, las empresas y sus respectivas fundaciones han promovido el desarrollo, la innovación y la inversión en los países en desarrollo por lo que son un actor clave que hay que tener en cuenta. En sus conclusiones se plantea la participación del sector privado como motor de desarrollo y de crecimiento económico. Concretamente, el documento clave del Foro de Busan introduce en el apartado 14, titulado «La inclusión de los nuevos actores sobre la base de principios compartidos y compromisos diferenciados», al sector privado como un actor más

que se suma a la sociedad civil, a los países emergentes y a determinados países en desarrollo recogiendo así la «complejidad de la arquitectura de la cooperación». En la tercera parte también se menciona el papel de la empresa tomando como base su potencial contribución para la promoción de la innovación, creación de riqueza, generación de empleo y movilización de recursos a nivel doméstico.

El Foro también hace referencia a la necesidad de un enfoque que vaya de la eficacia de la ayuda a los retos de un desarrollo eficaz, y se hace mención expresa al papel del sector privado en los términos recogidos en el siguiente cuadro.

Cuadro 1: El papel de sector privado en las conclusiones del Foro de Busan

32. Reconocemos la función esencial del sector privado en la promoción de la innovación; la creación de riqueza, ingresos y empleos; y en la movilización de recursos nacionales contribuyendo así a la reducción de la pobreza. Por consiguiente, nosotros:
 - a. colaboramos con las asociaciones profesionales, los sindicatos y otras entidades representativas con el fin de mejorar el entorno legal, reglamentario y administrativo para la inversión privada y también para asegurar políticas firmes y un contexto reglamentario conveniente para favorecer el desarrollo del sector privado, el incremento de la inversión extranjera directa, las asociaciones público-privadas, el fortalecimiento de las cadenas de valor de manera equitativa, con especial consideración a las dimensiones nacionales y regionales y la intensificación de los esfuerzos en favor de las metas de desarrollo;
 - b. aseguramos la participación del sector privado en la concepción y aplicación de políticas y estrategias de desarrollo para fomentar el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza;
 - c. continuamos desarrollando mecanismos financieros innovadores para movilizar la financiación privada en favor de las metas compartidas de desarrollo;
 - d. promovemos la «cooperación para el comercio» como motor del desarrollo sostenible, enfocada a resultados e impacto, a fin de construir capacidades productivas, ayudar a solucionar deficiencias del mercado, fortalecer el acceso a los mercados de capitales y propiciar enfoques que atenúen los riesgos que afrontan los actores del sector privado;
 - e. invitamos a representantes de los sectores público y privado, así como de organizaciones afines, a desempeñar un papel activo en mejorar los resultados, tanto en materia de desarrollo como de negocios, a fin de que estos se refuercen mutuamente.

Fuente: Partenariado de Busan para una Cooperación Eficaz al servicio del Desarrollo (2011).

A pesar de que la participación del sector privado en los trabajos preparativos del Foro tuvo una importancia relativa, fue durante su celebración cuando tuvieron lugar el Forum del Sector Privado (*HLF-4 Private Sector Forum*) así como una Sesión Ministerial sobre la Participación del Sector Privado (*Ministerial Session on Private Sector Engagement*) de tres días de duración. En estos foros se compartieron experiencias, se reflexionó sobre lecciones aprendidas y se propusieron soluciones que contaran con la participación del sector privado o se llevaran a cabo a través de alianzas público-privadas.

En el Foro del Sector Privado se pretendió además discutir sobre cómo propiciar un marco político que permitiera a las empresas jugar este papel. En este sentido, parte de las discusiones buscaron, entre otros temas, el identificar las condiciones que permitan a las empresas desarrollar esta función así como sus cuellos de botella, cómo promover las

La contribución del sector empresarial precisaría de un análisis en profundidad sobre su articulación respecto de los principios de eficacia de la ayuda

plataformas de empresas a nivel nacional, cómo pueden los gobiernos crear las condiciones para facilitar esta participación, cómo se han promovido las alianzas público-privadas para el crecimiento económico, el empleo y la inversión y cuáles son las oportunidades de la participación del sector privado a nivel regional. El Foro del Sector Privado también reflexionó sobre la capacidad de innovación que aporta la empresa a las cuestiones de desarrollo tales como la innovación en tecnología, en modelos de negocio o en desarrollo de nuevos mercados.

En todo caso, la contribución del sector empresarial precisaría de un análisis en profundidad sobre su articulación respecto de los principios de eficacia de la ayuda. Algunas de las cuestiones tocarían aspectos tales como: ¿cómo coordinar mejor una ayuda a la que se incorporan actores privados?; ¿cómo incorporar a la empresa a las necesidades de transparencia, de rendición de cuentas y a los mecanismos de evaluación asociados?; o ¿cómo responde la empresa a las necesidades de apropiación y alineamiento? En síntesis, en un análisis más profundo sería necesario establecer en qué medida la participación del sector privado se adecua a los criterios y principios de eficacia de la ayuda enunciados en el Foro de Busan tales como, por ejemplo, la apropiación democrática, la mutua rendición de cuentas, la armonización y, sobre todo, la transparencia.

b) La empresa en las estrategias gubernamentales de cooperación al desarrollo

A continuación se describen los principales rasgos de las estrategias de colaboración con el sector empresarial desarrolladas por las agencias gubernamentales de cooperación al desarrollo de Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y España a partir de la descripción de sus objetivos e instrumentos realizada por dichas agencias.

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

Al comienzo del nuevo milenio, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*United States Agency for International Development*; USAID, por sus siglas en inglés) identificó un cambio de tendencia importante en cuanto a la financiación del desarrollo: el sector privado representaba más del 80% de la inversión en el mundo en desarrollo.

En 2001, un equipo de USAID desarrolló el concepto «Alianza Mundial de Desarrollo» (*Global Development Alliance*; GDA, por sus siglas en inglés,) para referirse a las asociaciones público-privadas en este contexto. En un primer momento se pretendía vincular el desarrollo a la sociedad civil y a las instituciones privadas con y sin fines de lucro. Diez años más tarde, el entonces secretario de Estado, Colin Powell, presentó una nueva orientación estratégica de USAID que pretendía, a través de alianzas estratégicas público-privadas, aumentar el impacto, la eficacia y efectividad de las actuaciones para el desarrollo y alinear los recursos públicos con el capital privado, su experiencia y sus redes para profundizar el impacto de desarrollo. A través de este Programa de Alianzas Globales para el Desarrollo (GDA, por sus siglas en inglés) se dio la bien-

venida a socios del sector empresarial como colaboradores plenos en la implementación, diseño y financiación de proyectos de desarrollo.

Desde entonces, USAID lanza anualmente una convocatoria para invitar a las empresas a presentar propuestas de colaboración público-privada. Para esta agencia, el sector privado comprende negocios privados, fundaciones, emprendedores sociales, instituciones financieras, inversores, filántropos y otras instituciones no gubernamentales, con o sin ánimo de lucro. Todas estas organizaciones pueden formar parte de las asociaciones público-privadas impulsadas por USAID. En el marco de este Programa se han llevado a cabo casi 1.000 alianzas público-privadas con más de 3.000 socios y se han movilizado más de 5 millones de dólares por cada 2 millones de aportación pública. En estas alianzas, las contribuciones económicas de ambas partes han de ser iguales o equivalentes y normalmente se espera que el sector privado haga una aportación superior.

Actualmente, la División de Alianzas Globales (*Global Partnerships Division*; GP por sus siglas en inglés,) perteneciente a la Oficina de Innovación y Desarrollo de Alianzas (*Office of Innovation and Development Alliances*, IDEA) potencia las asociaciones que van más allá de las contribuciones de filantropía centrándose en actuaciones que vinculan los intereses de las empresas privadas y sus metas en RSE con los de desarrollo, de las ONG y demás socios locales. Según USAID, las GDA requieren que cada socio contribuya al conjunto del proyecto con sus propias habilidades y recursos, de forma que existe una cogestión y codiseño del proyecto con el objetivo de ampliar y profundizar el impacto de las actuaciones en el desarrollo. Según la agencia, se comparten los riesgos y logros de esas asociaciones y ambas partes son responsables de sus éxitos.

A partir de su experiencia, USAID ha detectado que resultan, según su criterio, más exitosos los proyectos que se inscriben dentro de la intersección entre lo que resulta el negocio de la empresa y los objetivos de desarrollo de USAID, que aquellos que tienen por parte de la empresa un componente meramente filantrópico. Por su parte, y a través de estas alianzas, USAID ofrece al sector privado mitigar el riesgo de entrada en los mercados y facilitar su acceso; desarrollar nuevos productos y servicios; aumentar su eficacia; mejorar los sistemas de distribución; reducir el coste en productos y servicios; aumentar el acceso a talento calificado; incrementar las ventas y el número de clientes; aumentar la cuota de mercado y el conocimiento de la marca; aumentar la productividad y mejorar el flujo de efectivo.

El Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID)

Desde el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (*Department for International Development*; DFID, por sus siglas en inglés) y según se desprende de su plan operacional específico para el sector privado 2011-2015, se pretende fomentar una «nueva era de desarrollo» que, dirigida por su Departamento de Sector Privado, tiene como objetivo crear riqueza y movilizar más inversión privada hacia y dentro de los países en desarrollo.

Este hecho se concreta a través de un mayor impulso al papel de la empresa privada en los países en desarrollo más pobres. Según el DFID se busca, con ello, reducir las barreras al crecimiento, ayudando a los países más pobres a establecer un plano de igualdad para todos los inversores, con un régimen de comercio más justo y más abierto, reduciendo las barreras a la entrada en el mercado y estableciendo una regulación oportuna para facilitar y acelerar los procedimientos para hacer negocios. El trabajo del DFID se centra, por lo tanto, en hacer una política de desarrollo internacional más centrada en el fomento de la creación de riqueza y de crecimiento económico.

Para llevar a cabo estas tareas se ha creado en enero de 2011, un departamento específico dedicado al sector privado (PSD, por sus siglas en inglés). Cuenta con unos 20 especialistas con experiencia en el campo de la economía y del sector privado y está estructurado en cuatro equipos: infraestructura, energía y servicios básicos, finanzas e inversión, contratación de negocios y administración de políticas.

Cabe destacar también la existencia de un importante enfoque transversal: el objetivo del PSD es ayudar a aumentar los conocimientos y la capacidad de las oficinas del DFID y de otros departamentos del Gobierno acerca de cómo trabajar con el sector privado para generar prosperidad y erradicar la pobreza extrema.

En este sentido, su mandato incluye:

- Generar nuevos modelos de negocio que aumenten la contribución de las empresas al desarrollo.
- Promover asociaciones público-privadas.
- Catalizar la inversión privada en los negocios, las infraestructuras y servicios básicos.
- Ser el centro de contratación del DFID con el sector privado.
- Generar pensamiento, proveer conocimientos técnicos especializados y ser fuente de información y buenas prácticas.

Para alcanzar dichos objetivos, el DFID desarrolla las siguientes líneas de trabajo:

1. Colaborar con empresas privadas nacionales e internacionales para aprovechar al máximo el impacto del sector privado en los ODM buscando maximizar el impacto positivo del negocio y minimizar los posibles impactos negativos. Esto significa contar con empresas responsables que operan en un clima de inversión propicio, produciendo no solo crecimiento y empleo, sino también soluciones innovadoras a los desafíos del desarrollo. El DFID espera que las empresas sean responsables respecto del riesgo social, ambiental y económico que pueden generar en sus ámbitos de negocio y trabajan con ellas para lograr este objetivo. Mencionan que este aspecto es particularmente relevante en sectores como la minería y la construcción, donde las empresas dejan un importante *huella* social y ambiental.
2. Colaborar con los gobiernos de los países en desarrollo y los organismos internacionales para crear un entorno que apoye el crecimiento de las empresas privadas. Dar apoyo a las reformas que favorezcan mercados de trabajo más eficientes y equitativos. Esta línea de trabajo pretende que los mercados sean más accesibles y competitivos y que se implique

y beneficie a los segmentos pobres de población. Con este tipo de desarrollo de mercados inclusivos se quiere alentar a las empresas privadas a invertir más, crear más puestos de trabajo y ampliar el acceso de los pobres a los mercados, bienes y servicios.

3. Invertir en investigación y conocimiento de gestión para medir mejor los resultados e informar del trabajo del DFID a empresas, gobiernos y organismos internacionales.

La Asociación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ)

Para el Gobierno alemán y la Asociación Alemana para la Cooperación Internacional (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH*; GIZ, por sus siglas en alemán), la cooperación con las empresas, asociaciones y cámaras de comercio es un factor clave en el marco de la cooperación al desarrollo. Promover la participación del sector privado en los países emergentes y en desarrollo y mejorar la eficacia, eficiencia y desarrollo económico de las empresas son los objetivos del Gobierno alemán. En este sentido, y desde el mismo Gobierno, se apoya a gobiernos de otros países en la creación de entornos jurídicos y económicos favorables y se desarrollan estrategias para prácticas comerciales sostenibles.

En los proyectos y actividades de esta agencia de cooperación se tienen en cuenta la vinculación de los posibles intereses empresariales con los objetivos de la política de desarrollo con el fin de crear una situación considerada de *win-win* para todos los actores involucrados. Asimismo, desde la GIZ se presta asesoramiento a las empresas sobre RSE y modelos de negocio de amplio impacto, también respecto a la aplicación de normas ambientales y sociales y se apoya la formación *in situ* para aplicar los principios del Pacto Mundial de Naciones Unidas.

Desde la GIZ, se considera que el desarrollo sostenible requiere del compromiso empresarial. Considerando los intereses del sector privado en la política de desarrollo, el Gobierno alemán pretende aportar un mayor beneficio a los países en vías de desarrollo. Para esta agencia, la actuación conjunta entre sector público y privado significa una mejor articulación entre el comercio exterior y la política de desarrollo. Las empresas crean puestos de trabajo, aseguran ingresos, transmiten conocimientos técnicos e introducen tecnologías innovadoras. Según la GIZ, se da una coincidencia entre los objetivos de las políticas de desarrollo del sector público y los intereses del sector privado: cuando desaparece la pobreza, aumentan los mercados con poder de adquisición; cuando mejora la educación y la formación, aumenta el número de trabajadores cualificados; cuando hay paz, estabilidad política y económica y seguridad legal, pueden surgir intercambios económicos productivos.

Desde la GIZ se está llevando a cabo un programa específico sobre alianzas público-privadas (*develoPPP*) en el que la agencia actúa como socio público y apoya proyectos ejecutados por empresas privadas en los países en desarrollo, las economías emergentes y los estados en transición, que combinan tanto objetivos comerciales como objetivos de política de desarrollo. En este tipo de alianzas, la responsabilidad, costes y riesgos corren a cargo de todos los participantes en el proyecto.

Según la GIZ existe una serie de criterios a tener en cuenta en las alianzas público-privadas:

Desde la Asociación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), se considera que el desarrollo sostenible requiere del compromiso empresarial

- El proyecto tiene que ser conforme a los principios políticos para el desarrollo del Gobierno alemán y tiene que ser manifiestamente relevante para el desarrollo y compatible con el medioambiente y la sociedad.
- Las contribuciones de los socios tienen que ser complementarias para que ambas partes alcancen sus objetivos respectivos: beneficios en las políticas de desarrollo y éxito comercial de una manera más económica, eficiente y rápida que si no hubiesen formado una alianza.
- El socio privado tiene que aportar una contribución mayoritaria al proyecto en lo que se refiere a financiación, recursos humanos y/o material. Las condiciones de las contribuciones del sector público y privado se pactan, sin embargo, para cada uno de los proyectos. Por lo general, el socio privado soporta, como mínimo, el 50% de los costes del proyecto.
- El alcance de los proyectos basados en alianzas público-privadas debe sobrepasar los límites de una actividad comercial normal. La cooperación para el desarrollo solo participa en actividades que las empresas no asumirían de forma individual ya sea porque no forman parte de sus obligaciones legales o porque no son fundamentales para su actividad principal.

Para el desarrollo de esta estrategia, la GIZ ha establecido una serie de requisitos de elegibilidad. Así, pueden presentar propuestas las empresas alemanas y otras empresas europeas del sector privado (incluyendo sus filiales). Además, las circunstancias financieras de la empresa deben garantizar la viabilidad financiera del proyecto así como su sostenibilidad (tener al menos 10 empleados y tres años en el mercado, contar con un volumen de negocios anual de, al menos, un millón de euros y mantener un compromiso empresarial a largo plazo en el país socio). Por su parte, las organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas, fundaciones, etc., incluyendo las de países asociados, pueden participar pero no pueden ser los solicitantes únicos, ni el principal órgano de la asociación.

Desde que se inició el programa de alianzas público-privadas se ha puesto en marcha un amplio espectro de proyectos (desde la idea innovadora del propietario de un pequeño negocio hasta alianzas estratégicas a gran escala dentro de un mismo sector) que se han implementado en aproximadamente 70 países. En todos ellos, los socios planifican, financian e implementan sus iniciativas de forma conjunta y equitativa, compartiendo oportunidades y riesgos.

La GIZ ha reflexionado respecto al programa *develoPPP* y presenta en su página web las siguientes consideraciones al respecto:

- Las alianzas entre el sector privado y el Estado crean un desarrollo sostenible. Así lo han demostrado las cerca de 1.500 alianzas emprendidas con *develoPPP* por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ, por sus siglas en alemán) en más de 70 países en desarrollo desde 1999.
- El Gobierno federal se propone seguir extendiendo este tipo de cooperaciones para el desarrollo y concentrarse aún más en ganar el compromiso del mayor número posible de empresas privadas. Este propósito se basa en el firme convencimiento de que el desarrollo sostenible no es factible si no existe un desarrollo económico sostenible.
- En 2011 se pusieron a disposición del programa un total de fondos públicos por valor de 24,1 millones de euros y fondos privados por valor de 37,5 millones de euros. Así pues, más del 60% de los fondos utilizados

procedieron de socios privados. Si se considera la totalidad del período de vigencia del programa, el promedio de la participación porcentual del sector privado se sitúa incluso en torno al 62%.

- En muchos casos, cuando las empresas inician alianzas internacionales o alianzas de desarrollo mercantil, se convierten en actores activos de los sectores de desarrollo, formando a empleados, introduciendo tecnologías respetuosas con el medio ambiente o proporcionando más seguridad en el lugar de trabajo.
- Existe un creciente interés por parte las empresas en las alianzas público-privadas.
- Por lo general, los proyectos que se inician bajo la forma de una alianza público-privada incluyen una estrategia para que en un plazo de tres años sean autosostenibles, lo que confirma su efectividad y sostenibilidad. Los propios socios del sector privado tienen gran interés en que el proyecto sea viable. Por su parte, los socios del sector público también buscan resultados políticos a largo plazo: vencer la pobreza y el hambre, mejorar la educación y la asistencia sanitaria, preservar los recursos naturales sobre los que se basa la vida.

Forum Mensherecht, una agrupación de 48 ONG alemanas, propone en octubre de 2012 la creación de un panel independiente de expertos que analice y evalúe posibles impactos en los derechos humanos causados por los programas y las políticas de la cooperación alemana. Esta propuesta, que pretende ser complementaria con las vías judiciales pertinentes y que busca la reparación de las víctimas, pretende establecer las responsabilidades de los actores de la cooperación, incluidos los impactos producidos por las actividades del sector empresarial en el terreno de la cooperación.

Para mejorar la coordinación con los actores implicados, la GIZ ha creado una junta consultiva del sector privado que proporciona una plataforma para un diálogo permanente entre el sector privado y las organizaciones de cooperación. Esta junta está compuesta por representantes de las empresas y de las asociaciones industriales. Se reúne al menos dos veces al año para identificar campos comunes de actividad y las posibles vías de cooperación. Su objetivo es crear vínculos más fuertes entre el sector privado y las organizaciones de cooperación.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

La implicación del sector empresarial en la cooperación española no es reciente. Su participación en la arquitectura de la ayuda al desarrollo se ha caracterizado, en los últimos años, por la cooperación financiera a través, principalmente, de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD) recientemente reestructurados.

La cooperación española se ha inspirado en la estrategia de Naciones Unidas, y en la de los otros organismos multilaterales y gubernamentales, para desarrollar su propia estrategia de colaboración con el sector empresarial. Así crea, recientemente, la Unidad de Empresa y Desarrollo y pone en funcionamiento, paulatinamente, mecanismos e instrumentos que apoyan el papel de la empresa como una aliada estratégica. Esta nueva perspectiva se recoge en el vigente Plan Director (2009-2012) que contempla a las empresas como actores de cooperación. Por su parte, la cooperación

El Plan director de la Cooperación Española (2009-2012) supone claramente un cambio de ciclo

financiera se vehicula actualmente a través del Fondo para el Desarrollo (FONPRODE), principal mecanismo para la cooperación financiera española desde el 22 de octubre de 2010. Cabe señalar que, con respecto a la ayuda ligada, el borrador de octubre del Foro de Busan contemplaba la meta de acabar con este tipo de ayuda en el 2015. Sin embargo, en el documento final solo se hizo referencia a un compromiso en torno a «acelerar los esfuerzos» para desvincular este tipo de ayuda de la AOD.

El Plan director de la Cooperación Española (2009-2012) supone claramente un cambio de ciclo. En el Plan Director del período anterior (2005-2008), ya se estableció la prioridad sectorial de «Promoción del tejido económico y empresarial» con seis líneas estratégicas que abarcaban una amplia posibilidad de acciones. El Plan Director actualmente en vigor considera fundamental integrar el sector privado empresarial en el sistema de cooperación «por su potencial como actor de desarrollo» http://www.odg.cat/es/inicio/comunicacio/5_deute.php?id_pagina=5&id_butlleti=94&id_deutes=319_-_edn5. Así, el sector privado deja de ser un proveedor de servicios y productos, tal y como operaba bajo el régimen del FAD, para convertirse en el único agente de desarrollo con capacidades para promover el crecimiento económico, el empleo y la generación de oportunidades económicas según indica el propio Plan.

En el actual Plan Director se recoge de forma expresa, como instrumento de la cooperación española, los acuerdos de asociación para el desarrollo o a las alianzas público-privadas (Objetivo Específico 5). En este mismo Plan se hace hincapié en la necesidad de elaborar un «Plan de actuación de fomento de las APPD» en el que se establecerían las medidas para mejorar el conocimiento mutuo, los requisitos de elegibilidad de los potenciales socios privados así como los requisitos que deberían cumplir las alianzas. Por su parte, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) también dibujó una estrategia similar en su documento *Crecimiento económico y promoción del tejido empresarial* (2010). En él indica que es preciso «integrar de una manera más activa y protagonista al sector privado en las acciones de cooperación para el desarrollo, poniendo de relieve su papel como actor de desarrollo».

En consonancia con esta estrategia, la AECID abrió en el año 2011 una línea de cooperación empresarial en su Convocatoria Abierta y Permanente. Su objetivo es el de fomentar el crecimiento económico, inclusivo, equitativo, sostenido y respetuoso con el medio ambiente a través del apoyo al tejido económico, empresarial y asociativo en los países socios. Con un presupuesto de tres millones de euros, los destinatarios de esta convocatoria son las fundaciones y las asociaciones empresariales sin ánimo de lucro que tan solo están autorizadas a recibir el 50% de la cofinanciación de la acción por un valor máximo de 200.000 euros. Esta convocatoria afirma que «se ha constatado que para el progreso de los países no basta con los recursos e instrumentos tradicionales de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) utilizados hasta ahora. (...) Esto ha llevado a considerar la importancia del crecimiento económico y el capital privado como aspectos clave para la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de los más desfavorecidos. En este contexto, el sector privado puede contribuir a la creación de empleo decente y la expansión de oportunidades de negocio, y por tanto a un incremento de recursos fiscales, lo que podría tener efectos positivos sobre otros ámbitos sociales como la salud o la educación (...) el potencial de las empresas también es indudable que se refiere a la trans-

ferencia de conocimientos y tecnología, favoreciendo la capacitación y el fortalecimiento de capacidades a nivel local, así como en todo lo referente a las buenas prácticas de gestión y en la orientación de esta a la obtención de resultados».

En el *Plan Anual de Cooperación Internacional 2012* también se plantea, respecto al sector privado empresarial, y sin perjuicio de la continuación de las líneas de actividad iniciadas en el pasado, la elaboración de un documento sobre estrategia de colaboración con el sector privado empresarial y el fomento del conocimiento mutuo entre el sector de la cooperación y el sector privado empresarial mediante la realización de actividades formativas y talleres de intercambio de información. En todo caso, todo apunta que el futuro plan director (2013-2016) seguirá en la línea del ahora vigente.

Por su parte, la Coordinadora de ONG para el Desarrollo Española (CONGDE), en su documento *Contribuciones de la Coordinadora de ONGD al IV Plan Director 2013-2016*, hace una serie de recomendaciones específicas respecto al papel del sector empresarial y «alerta del riesgo que supone priorizar las estrategias de crecimiento económico y de promoción de este sector dado que, en un contexto de recursos menguantes, puede suponer la desatención de otros sectores prioritarios como los SSB, o los programas fortalecimiento de la de la sociedad civil que no debe responder a lógicas de rentabilidad financiera o productiva». A continuación enumera una serie de recomendaciones acerca de cómo debería abordarse la relación con el sector empresarial.

No hay duda de que el sector privado tiene un espacio reconocido expresamente en los documentos programáticos de la cooperación al desarrollo del Estado y que para la cooperación española, este tiene un papel clave como actor de desarrollo en el marco de la cooperación. Es evidente, por lo tanto, la apuesta del Gobierno central por las alianzas público-privadas como instrumento de cooperación en el vigente Plan Director.

c) El papel de los gobiernos locales y autonómicos

La ley catalana de cooperación al desarrollo no prohíbe a la Administración pública establecer convenios con entidades privadas para llevar a cabo actuaciones de cooperación al desarrollo, pero no autoriza a la Administración a otorgar subvenciones o ayudas públicas a estas entidades. Las ayudas económicas están así limitadas, en este ámbito, a las entidades sin ánimo de lucro vinculadas al ámbito empresarial.

Por su parte, el Plan director 2011-2014 de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de la Generalitat de Catalunya, principal documento programático de la cooperación al desarrollo catalana, establece que el Gobierno tiene la misión de promover el desarrollo humano sostenible mediante una política de cooperación al desarrollo de calidad y transformadora. Entre los tres objetivos principales de la política de cooperación catalana está el de mejorar la participación de los actores de cooperación y de los actores de desarrollo en la elaboración y el despliegue de esta política por medio de mecanismos *ad hoc*. En este marco, el Plan propone destinar esfuerzos para explorar nuevos instrumentos de cooperación al desarrollo que se puedan adaptar a las realidades cambiantes según el contexto, y hace referencia expresa a los instrumentos de coopera-

Las ayudas económicas están así limitadas, en este ámbito, a las entidades sin ánimo de lucro vinculadas al ámbito empresarial

ción público-privados. El Plan director identifica como prioritario, entre otras cosas, promover la concertación entre actores públicos y privados, bilaterales y multilaterales, tanto del Norte como en los países socios, estableciendo alianzas en pro del desarrollo humano sostenible.

Por lo que se refiere a la cooperación financiera, el Plan director se compromete a dar continuidad a los programas de microcréditos. Respecto al otorgamiento de créditos concesionales previstos por la Ley de cooperación, el Plan director prevé no hacer uso de este instrumento a menos que se haga de acuerdo con los criterios consensuados previamente en el Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre su conveniencia y forma de hacerlo.

El mismo Plan prevé promover la innovación en su referencia a los mecanismos de cooperación adaptándolos a las realidades actuales y al contexto global cambiantes y pone como ejemplo la canalización de intereses de las finanzas éticas hacia acciones de cooperación al desarrollo. Por otro lado, el Plan también prevé la necesidad de promover alianzas para la acción entre los actores de cooperación y cita como tales a las ONG, las agrupaciones y fondos de entes locales, las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales, las universidades, los centros de investigación y las asociaciones juveniles. De esta denominación exhaustiva de lo que para el Plan director es un actor de cooperación al desarrollo puede deducirse que en el mismo no se considera a las empresas como actores de cooperación al desarrollo. No obstante, y de manera complementaria, el Plan hace referencia a la promoción de alianzas entre actores de desarrollo de diferente naturaleza. Estas alianzas están abiertas a actores públicos y privados, del Norte y del Sur, bilaterales y multilaterales, y tendrían como finalidad la promoción de redes de acción colectiva que permitan crear institucionalidad más allá de las instituciones públicas y hacer más sostenibles y apropiadas las actuaciones de cooperación al desarrollo promovidas desde el Gobierno.

Según dispone el Plan director, «la apuesta por este tipo de alianzas proviene de la constatación de que para conseguir los objetivos de desarrollo en un mundo global y con la pluralidad de actores actuales, las actuaciones en este ámbito no pueden llevarse a cabo de forma aislada». En este sentido, se quiere dar respuesta a la necesidad de construir alianzas inclusivas para el desarrollo que cuenten con los actores tradicionalmente excluidos, siempre con el respeto por la autonomía de cada uno de ellos. En el marco de este objetivo, y durante la vigencia del Plan, se pretende, entre otras cosas, haber promovido alianzas entre actores públicos y privados en las actuaciones de la Generalitat en materia de cooperación al desarrollo en los países socios.

En la práctica, hasta la fecha, la participación del sector privado en la cooperación descentralizada catalana se articula principalmente en torno a las iniciativas promovidas por la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD), ACC1Ó (agencia pública de apoyo a la empresa catalana) y algunos gobiernos locales, en un estadio más embrionario.

Efectivamente, la ACCD y ACC1Ó han promovido en los últimos años diversas iniciativas que contemplan el sector privado como motor de desarrollo. La primera, que comenzó en el año 2002, y que se ha veni-

do realizando hasta 2012, es una convocatoria conjunta a través de la cual se ofrecen subvenciones a agentes empresariales sin ánimo de lucro interesados en el ámbito de la cooperación al desarrollo. No se trata, por lo tanto, de subvenciones directas a las empresas catalanas sino a entidades empresariales sin ánimo de lucro en las que se priorizan los proyectos que potencien la micro, pequeña y mediana empresa en los países beneficiarios. La mayor parte de estos proyectos son de transferencia de conocimientos (cooperación técnica) a instituciones contrapartes locales en el país socio. Hasta la fecha se han destinado unos 11 millones de euros para financiar alrededor de 100 proyectos. La convocatoria del año 2010 destinó 920.000 euros a este tipo de proyectos, lo que representa aproximadamente la mitad de la financiación otorgada por la ACCD al tercer sector. La convocatoria del año 2012 alcanza los 400.000 euros.

A partir del año 2009 ACC1Ó da un paso significativo con el objetivo de incorporar directamente las empresas catalanas a la dinámica del desarrollo

Otra iniciativa de la ACCD, lanzada en julio de 2012, es el programa «Cooperes?», que cuenta con la colaboración del Consell de Cambres de Comerç de Catalunya. El proyecto se basa en movilizar el capital privado para suplir el descenso de la financiación autonómica y su objetivo es «buscar nuevas fuentes de financiación, más estables, innovadoras y adaptadas a la situación actual de la cooperación catalana» que hagan de la cooperación un instrumento «más eficaz y de calidad». En este sentido, la iniciativa pone a disposición de las empresas un abanico de programas y proyectos de cooperación, previamente evaluados por la ACCD, para que sean susceptibles de recibir financiación privada.

Por su parte, ACC1Ó ha llevado a cabo diversas iniciativas con el objetivo de facilitar la transferencia de conocimientos y cooperación técnica de la agencia hacia entidades y organismos contrapartes en países del Sur. El objetivo era replicar el modelo de esta agencia en otros países en vías de desarrollo y en una segunda fase establecer o reforzar los lazos económicos y empresariales entre el sector privado de Cataluña y el de los países beneficiarios. Estos proyectos, por un valor de 100 millones de euros hasta la fecha, se han cofinanciado por ACC1Ó pero en la mayoría de ocasiones han recibido la parte principal del financiamiento de otros organismos (Banco Interamericano de Desarrollo, AECID, etc.). Como resultado de esta acción se han llevado a cabo más de 100 proyectos en 50 países diferentes

A partir del año 2009 ACC1Ó da un paso significativo con el objetivo de incorporar directamente las empresas catalanas a la dinámica del desarrollo. En este sentido ha desarrollado el «Programa Base de la Piràmide» con el que pretende ofrecer su apoyo a las empresas catalanas para que puedan desarrollar «nuevos productos o servicios innovadores, sostenibles y cooperativos en países en vías de desarrollo. El objetivo del programa es generar nuevas oportunidades de negocio que a la vez tengan un impacto positivo en la mejora de las condiciones de vida». Hasta la fecha se ha concluido un proyecto piloto en México que no ha podido todavía tener continuidad en nuevos proyectos por las limitaciones presupuestarias.

Finalmente, entre 2006 y 2012, ACC1Ó ha donado dos millones de euros al grupo del Banco Mundial con el doble objetivo de contribuir a la labor de lucha contra la pobreza de este organismo y simultá-

Existe la necesidad de elaborar una reflexión profunda y serena respecto a este tema ante los riesgos y dilemas que se plantean

neamente favorecer el acceso de consultoras catalanas a concursos restringidos. En este sentido, las actividades que ACCIÓ computa como AOD son la ayuda ligada destinada al Grupo de Banco Mundial, la cooperación técnica, la formación y sensibilización así como la inversión directa en el exterior y ayudas para la internacionalización empresarial (estudios de mercado, estudios comerciales, proyectos de implantación, etc.). ACCIÓ prioriza los países en los que va a llevar a cabo sus acciones entre los que son reconocidos por el CAD como países receptores de ayuda. Se han aprobado 17 proyectos en ámbitos como la promoción de exportaciones agrícolas de Marruecos, la construcción de un hospital en México, un estudio de impacto social y ambiental en Egipto o la promoción del sector TIC en Perú. El Departamento de Cooperación Internacional ha sido remodelado en enero de 2012 pasando a denominarse de Contratación Pública Internacional.

Finalmente, cabe añadir la reflexión actual, en el seno de diversos gobiernos locales, acerca de cómo articular una colaboración más estrecha con el sector privado. En este sentido, la Diputación de Barcelona ha lanzado en julio de 2012 una convocatoria en la que, por primera vez, se requiere la articulación de un partenariado público-privado para acceder a sus fondos. Otros gobiernos locales barajan la posibilidad de ir imbricando el sector privado en sus planes directores y convocatorias.

Respecto de las comunidades autónomas del resto del Estado, cabe resaltar que la mayoría pretende impulsar un mayor papel de la empresa en el sistema de cooperación argumentando sus capacidades en el ámbito de la asistencia técnica y la transferencia de conocimientos. A excepción de algunos casos concretos, están aún por definir los canales y modalidades de esta colaboración que no se considera, en todo caso, prioritaria sino complementaria a las políticas de cooperación con los agentes tradicionales. Los representantes entrevistados declaran que hasta ahora el papel del sector empresarial ha sido muy escaso y se ha centrado principalmente en asociaciones vinculadas al sector empresarial. En el caso de haberse establecido colaboraciones con el sector privado, éstas han sido puntuales y se han dado siempre en colaboración con ONGD. En todo caso, se están dando intensos debates internos acerca de si las empresas deben recibir financiación de la AOD o si su participación debe llevarse a cabo en otro plano además de su papel como fuentes de financiación alternativa. Algunas comunidades argumentan, sin embargo, que algunos países en vías de desarrollo demandan un trabajo más estrecho con el sector empresarial. En todo caso, la mayoría de personas entrevistadas resaltan [Existe] la necesidad de elaborar una reflexión profunda y serena respecto a este tema ante los riesgos y dilemas que se plantean.

Finalmente, cabe señalar la reflexión actual en el seno de diversos gobiernos locales, acerca de cómo articular una colaboración más estrecha con el sector privado empresarial. En este sentido la Diputación de Barcelona ha lanzado en julio de 2012 una convocatoria en la que, por primera vez, se requiere la articulación de un partenariado público-privado para acceder a sus fondos. Otros gobiernos locales barajan la posibilidad de ir introduciendo a la empresa en sus planes directores y convocatorias pero no tienen todavía definidos los canales e instrumentos para ello.

Principales conclusiones del diagnóstico

A partir del análisis de las diferentes fuentes documentales y de las entrevistas realizadas se pueden inferir algunas conclusiones respecto de las percepciones del sector empresarial y de las de los demás actores implicados, principalmente ONG y administraciones descentralizadas, con respecto de la creciente imbricación de la empresa en el sistema de la cooperación descentralizada al desarrollo. Se deberá estar atento igualmente a algunas iniciativas recientes en el ámbito estatal tales como el futuro Plan Nacional de RSE anunciado por el Gobierno a raíz de la Comunicación de la Comisión Europea (octubre de 2011) o la posible reformulación de una ley de mecenazgo que, a pesar de estar principalmente orientada al ámbito cultural, podría complementar las fuentes públicas de financiación también en el terreno de la cooperación. Otro instrumento clave en este terreno, pero que está todavía en fase completamente embrionaria, es el Plan para la implementación de los principios rectores de Naciones Unidas sobre empresa y derechos humanos que daría probablemente un nuevo marco de actuación a las empresas en sus actividades en el exterior. Finalmente cabe resaltar la influencia del Plan de actuación de fomento de las APPD, previsto en el Plan director, y de la Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial impulsado por la DG POLDE.

La mayoría de personas entrevistadas, tanto de empresas como de ONGD, sindicatos y administraciones, apuntan a un cambio de modelo y de escenario

La mayoría de personas entrevistadas, tanto de empresas como de ONGD, sindicatos y administraciones, apuntan a un cambio de modelo y de escenario sin poder definir, sin embargo, exactamente cuáles serán sus componentes en un futuro próximo. También se coincide en que el papel de las empresas, como integrantes de la sociedad civil, es fundamental para generar crecimiento económico pero se cuestiona que este hecho sea suficiente para generar desarrollo y que puedan llegar a ser consideradas agentes de cooperación. En términos generales se afirma igualmente que las empresas no pueden quedar excluidas de las políticas de cooperación al desarrollo pero se considera que su papel debe ser únicamente complementario al de los actores tradicionales y no puede, en todo caso, confundirse con un apoyo encubierto a su internacionalización.

Características, capacidades y percepciones del sector empresarial

En términos generales

- En primer lugar, es imprescindible recalcar, en el marco de esta investigación, la gran heterogeneidad sectorial y atomización del sector privado, en el que destaca la prevalencia de un tejido conformado por la micro, pequeña y mediana empresa (en adelante pymes) junto a la presencia, más minoritaria, de empresas globales con fuerte impactos, directos e indirectos, en países en desarrollo. Se ha observado que, mientras el ámbito de la cooperación al desarrollo es prácticamente desconocido para las micro, pequeñas y medianas empresas, no lo es para determinadas empresas globales familiarizadas con un concepto de desarrollo estrechamente vinculado a la generación de empleabilidad y oportunidades de negocio y cada vez más anclado en el núcleo de negocio desde las políticas de RSE o de filantropía. Es por

Desde el discurso empresarial se pretende contribuir a la cooperación al desarrollo a través de diferentes tipos de acciones

lo tanto necesario distinguir, en nuestro análisis, dos aproximaciones diferentes al debate en función del tamaño de las organizaciones empresariales entrevistadas.

- Es necesario igualmente resaltar que la empresa (o la fundación vinculada a ella) puede ejercer un papel poliédrico en el ámbito que estamos analizando y puede tener alternativamente o complementariamente en el seno de una misma organización diversos roles: a) receptora de fondos públicos de cooperación (aplicable en este caso a las fundaciones puesto que no está permitido bajo la legislación catalana a menos que sea una entidad sin ánimo de lucro); b) financiadora de proyectos y/o programas de cooperación; c) diseñadora, implementadora de proyectos y/o programas de cooperación y/o d) proveedora de productos y servicios contratados por las administraciones y/o las ONG en el marco de proyectos y/o programas de cooperación.
- Desde el discurso empresarial se pretende contribuir a la cooperación al desarrollo a través de diferentes tipos de acciones siendo una de las principales vías la de la acción social o la filantropía por parte de la propia empresa o de una fundación vinculada a ella. Esta consiste en dedicar, externamente, parte de sus recursos económicos o humanos (voluntariado corporativo) a proyectos sociales dirigidos a mejorar los índices de pobreza en un territorio concreto, habitualmente a través de una ONG o de alianzas empresariales globales impulsadas por organizaciones multilaterales. Según un estudio de la Fundación Joan Vives, el 30,1% de las empresas españolas realizan actividades de filantropía en España. Un 42% realizó donaciones en forma de productos o servicios, un 71,1% realizó donaciones financieras sin ningún tipo de contraprestación. Finalmente, un 16,6% patrocinó actividades de otras entidades a cambio de contraprestaciones en forma de publicidad o imagen. En todo caso, son casi inexistentes las empresas que se plantean hoy en día alianzas público-privadas con objetivos de desarrollo en el sistema de cooperación descentralizada. En todo caso es importante señalar que, hasta la fecha, la mayor parte de empresas han confundido la acción social en el Sur con acciones de cooperación al desarrollo, o al menos existe una evidente confusión en el sector al respecto. Hay que aclarar que la acción social y la cooperación al desarrollo son dos ámbitos distintos aunque interrelacionados en muchas ocasiones y que, por tanto, deben abordarse de formas distintas.
- En términos generales, el sector empresarial desconoce la arquitectura de la ayuda al desarrollo, las convocatorias que le interpelan y los actores de la cooperación centralizada y/o descentralizada. También desconoce los instrumentos multilaterales de desarrollo y las licitaciones internacionales dirigidas al sector empresarial.
- Por otra parte, el sector empresarial, en mayor grado las empresas globales pero también las pymes, ha multiplicado en las últimas décadas su apuesta por políticas que incluyen objetivos sociales bajo el paraguas de la RSE, de la sostenibilidad o, más recientemente, del concepto de «valor compartido» (*shared value*). Este cambio de paradigma, que tiene que ver con la inclusión de aspectos sociales (vinculados principalmente a derechos humanos y desarrollo) y/o medioambientales a la estrategia de negocio, comporta la idea de incrementar los aportes de la empresa a la sociedad bajo una estrategia *win-win*.
- En este contexto, cabe señalar también la emergencia de nuevas formas empresariales, como la denominada «emprendeduría social» o la «empresa de bien común» (*Gemeinwohl-Ökonomie*) dentro

de la economía social que pretenden dar respuesta a retos sociales desde una estructura organizativa empresarial. Esta nueva concepción empresarial consiste en la creación de empresas gestionadas con criterios de eficiencia financiera cuya principal razón de ser es la conjunción de la actividad económica con la solución de cuestiones sociales características de colectivos en situación de vulnerabilidad y exclusión. Este modelo, que propugna el cambio social, ha centrado históricamente parte de su actividad en aliviar los indicadores de pobreza tanto en países en desarrollo como en países desarrollados. El hecho de que tener ánimo de lucro las excluye como receptoras de fondos públicos a pesar de que pueden incluir objetivos de desarrollo y sociales en su misión y valores.

- Finalmente indicar que las empresas suelen ser más sensibles a crisis humanitarias puntuales que a temas de desarrollo y responden de manera menor a las llamadas en este sentido por parte del tercer sector.

Respecto a las pymes

- El sector empresarial catalán, compuesto mayoritariamente por pymes, no conoce, ni entiende cuál podría ser su aportación a la cooperación al desarrollo más allá de acciones puntuales de filantropía relacionadas prioritariamente con el ámbito humanitario. Desconoce sus principios, actores y mecanismos y no participa activamente en ninguno de ellos. Son muy pocas las pymes que están familiarizadas, por ejemplo, con los Objetivos del Milenio (ODM) a pesar de ser una de las iniciativas internacionales con más repercusión mediática. Prácticamente ninguna conoce aspectos centrales de la agenda internacional.
- Las pymes no esperan necesariamente una ayuda económica de la Administración por su participación en el sistema de cooperación, pero sí contemplan con agrado la posibilidad de aprovechar los canales y contactos de los que dispone la Administración para, a medio plazo, establecer relaciones comerciales con contrapartes en países en vías de desarrollo y abrir nuevos mercados para sus productos o servicios. La voluntad de convertirse en agente de desarrollo va acompañada de la necesidad de algún tipo de contrapartida que repercuta, al menos a medio plazo, en un aumento de los beneficios económicos.
- En el caso de las pymes, la puesta en marcha de acciones destinadas a la cooperación al desarrollo responde a iniciativas de carácter personal por parte de algún cuadro directivo de la empresa o de sus propietarios, al igual que sucede en otros terrenos como, por ejemplo, en el de la RSE.

Respecto a las empresas globales

- e observan, a grandes rasgos, dos modelos diferenciados de participación en temas de cooperación al desarrollo: a) las empresas que llevan a cabo transferencias de fondos a favor de las ONGD sin que ello modifique su estrategia de negocio respecto de los impactos de sus actividades en los índices de desarrollo de países en desarrollo; y, b) las empresas que incorporan criterios vinculados a la cooperación al desarrollo en su modelo de negocio identificando cómo, a través de su propia actividad de negocio, pueden generar tendencias positivas en los indicadores de desarrollo humano y crecimiento económico.

El sector empresarial catalán no conoce, ni entiende, cuál podría ser su aportación a la cooperación al desarrollo más allá de acciones puntuales de filantropía

Una gran mayoría de las empresas globales conocen, e incluso incorporan, algunos aspectos básicos de la agenda internacional de cooperación al desarrollo

- Previamente al contexto actual, las fundaciones vinculadas al sector constituían una fuente de financiación relevante en el conjunto de la ayuda del estado. Efectivamente, y con respecto al valor económico de la ayuda, un estudio de la OCDE sobre las fundaciones españolas estimaba que estas canalizaron 106 millones de euros a los países en desarrollo en el año 2000, un 12,8% más que en 1999. Según sus autores, a pesar de que las ONG permanecían como la principal fuente privada de la cooperación española, las fundaciones también desempeñaban un papel importante ya que canalizan el 38,1% de los flujos totales privados.
- Una gran mayoría de las empresas globales, ya sean de capital nacional o extranjero, están familiarizadas y conocen, e incluso incorporan, algunos aspectos básicos de la agenda internacional de cooperación al desarrollo a sus políticas de RSE o de filantropía. Las personas encargadas de articular las políticas de desarrollo son las mismas que desarrollan e implementan las políticas vinculadas a temas de reputación y de RSE.
- Parece estar ganando terreno, dentro del sector empresarial, el concepto de «valor compartido» como eje principal a través del cual se articula su aproximación a la cooperación al desarrollo y este está cada vez más vinculado a la generación de empleo y oportunidades de negocio a partir del núcleo de negocio y de las actividades de la empresa. Pierden, pues, terreno las acciones en áreas desvinculadas totalmente del núcleo del negocio.
- Las empresas globales, con políticas de RSE orientadas a la cooperación al desarrollo o fundaciones que cuentan con una fuerte dotación presupuestaria en esta área, consideran que son ya *de facto* un actor clave de la cooperación para el desarrollo, con un fuerte impacto directo en las poblaciones beneficiarias. Algunas llevan más de 15 años realizando tareas de cooperación al desarrollo y se han convertido en actores clave de la cooperación al margen de las políticas públicas de AOD.
- En términos generales, las empresas desconocen las evaluaciones de impacto que realizan las ONGD con las que colaboran habitualmente y mantienen una relación de confianza. No existe, por lo tanto, un aprendizaje por parte de la empresa sobre las acciones realizadas y no se da una reflexión profunda sobre los términos de la agenda de desarrollo dentro de las propias empresas.
- Algunas empresas globales se han vinculado a iniciativas empresariales, tanto a nivel estatal como internacional, que tienen por objeto la contribución empresarial al desarrollo mediante APPD (campaña «Un mundo mejor para Joana», WBCSD, *Business Call To Action*, etc.).
- Algunas empresas han decidido reorientar, a corto y medio plazo, sus fondos con el objetivo de paliar los efectos de la crisis en España en detrimento de proyectos en países en desarrollo. El aumento de los indicadores de pobreza y de las desigualdades sociales así como el recorte en el acceso a servicios básicos a escala local está forzando a las empresas a reorientar sus políticas de acción social y de RSE. En términos generales no auguran, sin embargo, una disminución significativa de sus aportaciones en términos absolutos a pesar de la crisis económica que sufre el sector.
- En algunos casos las empresas globales han actuado como dinamizadoras de temas de desarrollo dentro del propio sector empresarial actuando como altavoces de iniciativas internacionales (campaña «Un mundo mejor para Joana»).

Percepciones desde el ámbito de las ONG

- No hay consenso entre las ONG, tanto del ámbito de desarrollo como del sector humanitario, sobre el papel de la empresa en el sistema de cooperación al desarrollo. Ni tampoco lo hay sobre la concepción de la empresa como agente de desarrollo y/o de cooperación al desarrollo. Hay una gran diversidad de posturas. Mientras un sector de ONG se nutre de manera importante de fondos empresariales, otras, argumentando cuestiones ideológicas o de independencia respecto de intereses privados y de falta de legitimidad de las propias empresas en este ámbito, rechazan cualquier tipo de relación con el sector empresarial. Una de las razones esgrimidas es que la empresa está en el origen de muchas de las dificultades de desarrollo y desigualdades en los países empobrecidos. En todo caso, el debate interno parece acelerarse en las circunstancias de falta de recursos económicos actuales y al surgir la necesidad de formar partenariados para poder postular a determinadas convocatorias impulsadas por algunos gobiernos locales en un contexto de disminución de la financiación pública.
- Algunas ONG que reciben fondos privados empresariales cuentan con mecanismos de selección propios para identificar a las empresas como socios estratégicos basados en criterios, más o menos laxos, acerca de la responsabilidad económica, social y medioambiental del posible socio. En todo caso, predomina una postura utilitarista que parece consolidarse ante la falta de fondos públicos.
- Según algunas organizaciones del tercer sector, las empresas globales carecen de legitimidad para operar en el terreno de la cooperación debido a la incoherencia entre su discurso y sus impactos reales en derechos fundamentales en países del Sur. No existen, sin embargo, aparentemente tantas reticencias respecto de las pymes aunque estas disponen de menos recursos.
- En algunos casos se admitiría la colaboración con entidades con ánimo de lucro siempre y cuando esta colaboración no representase la percepción, por parte de las empresas, de dinero procedente de la AOD para llevar a cabo la actuación y no substituyera a los actores tradicionales de la cooperación. Se contempla su papel como complementario y, en ningún caso, como substitutivo de la política pública y del de la AOD.
- Existe consenso sobre considerar a las organizaciones empresariales de segundo nivel sin ánimo de lucro (organizaciones patronales, cámaras de comercio e industria, asociaciones empresariales, etc.) como actores de cooperación al desarrollo y receptoras de fondos públicos. Se apoya, en todo caso, un papel de las organizaciones de la economía social a pesar de su carácter lucrativo.
- Frente a esta disparidad de análisis, la Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament (FCONGD) emitió un comunicado en abril de 2012 en el que se pronuncia en contra de lo que denomina una «privatización de la ayuda al desarrollo», contradiciendo la postura defendida por una parte del sector. Para la FCONGD, la empresa «tiene un papel indudable en la promoción del desarrollo» pero no debe ser receptora de fondos públicos computables como AOD ya que no es un agente de cooperación al desarrollo, dadas su lógica y estructuras internas. La FCONGD añade que en el caso en que las empresas no estén involucradas en vulneraciones de derechos humanos y cumplan con sus obligaciones fiscales, estas podrán colaborar o cofinanciar proyectos pero, en ningún caso, deberían ser receptoras de fondos públicos.

No hay consenso entre las ONG sobre el papel de la empresa en el sistema de cooperación al desarrollo

Se desprende del presente diagnóstico sobre el contexto catalán la identificación de una serie de consensos y disensos

- Tan solo un número reducido de ONG pretende aprovechar su relación empresarial para intentar mejorar la política de RSE de las empresas y el impacto de sus actividades en los países en desarrollo. Algunas se plantean, sin embargo, iniciar algunas actividades de sensibilización en este sentido.
- Son relativamente pocas las organizaciones que se plantean las consecuencias que puede acarrear una eventual consolidación del papel del sector privado en el sistema de cooperación al desarrollo en cuanto a un mayor poder de decisión de las empresas respecto de una política que ha tenido en la última década un carácter público, en especial en Cataluña.

Reflexiones y recomendaciones

Se desprende del presente diagnóstico sobre el contexto catalán la identificación de una serie de consensos y disensos respecto a una mayor participación de la empresa en el sistema de cooperación al desarrollo. Se dibujan igualmente zonas grises así como unas líneas rojas sobre las que sería indicado iniciar una reflexión conjunta entre las partes implicadas: agentes de la cooperación descentralizada, empresas, ONG y sindicatos, principalmente, pero también actores del sur y representantes de la economía social.

La inserción del sector empresarial en el ámbito de la cooperación al desarrollo sitúa la reflexión en torno al concepto de gobernabilidad y a la asunción de responsabilidades a las empresas más allá de la simple búsqueda de beneficio económico. Estas dimensiones se solapan, por lo tanto, con los debates sobre la RSE y la necesidad de mejorar la coherencia de las políticas públicas relativas a la internacionalización de la empresa. En todo caso se vislumbra un cierto cambio de legitimidad desde la ONGD hacia la empresa en un contexto en el que se priorizan criterios de eficacia, la capacidad de gestión y de innovación y renace la agenda del crecimiento económico frente a la de desarrollo humano. Al respecto también debe plantearse el debate en torno a la coherencia (interna y externa) de las políticas respecto a los objetivos de desarrollo asumidos.

Recomendaciones

1. La inserción de la empresa en el sistema de cooperación al desarrollo debería priorizar la capacidad de la empresa para generar tejido productivo local en los países en desarrollo desde la base no solo del respeto a los estándares internacionales de derechos laborales sino también desde el análisis *ex ante* y *ex post* de los impactos en los indicadores económicos y de desarrollo humano de la comunidad o territorio en el que se inserta. En este sentido, deberían tomarse como referencia los instrumentos y obligaciones internacionales y regionales de derechos humanos y derechos laborales que establecen los criterios e indicadores válidos respecto de la conducta responsable de la empresa. Estos estándares, sumados a los principios recogidos en la agenda de desarrollo, deberían conformar el embrión de la actuación empresarial en el sistema de cooperación.
2. La participación del sector empresarial, lucrativo y no lucrativo, en el sistema de cooperación al desarrollo debería darse únicamente en el

marco de un sistema de garantías suficientes para garantizar que en el conjunto del proceso, de los contenidos y de las relaciones prevaleciese como objetivo primordial el contribuir al desarrollo humano y sostenible de las poblaciones beneficiarias al margen de otros objetivos de negocio o de intereses particulares. Este sistema de garantías debería generarse a partir del diálogo con todas las partes interesadas, empresas, tercer sector, poblaciones beneficiarias, administraciones, etc.

3. En el caso de confirmarse la tendencia a la inclusión de la empresa en el sistema de cooperación, los órganos de cooperación descentralizada deberían facilitar las plataformas para construir ecosistemas para una colaboración transparente, tanto interna como externamente. Debería identificarse claramente, la frontera entre cooperación al desarrollo e internacionalización de la empresa y considerarse, en especial, el impacto de determinados sectores empresariales en países en desarrollo. Sería necesario establecer, de manera conjunta y guiada por los actores tradicionales de la cooperación, los objetivos a alcanzar así como los límites entre estos y los objetivos de negocio de la empresa. El establecimiento de contratos con cláusulas específicas debería permitir preservar la distinción entre los ámbitos de cooperación y negocio.
4. El potencial de la empresa no está únicamente en su capacidad para generar empleo y/o oportunidades de negocio en los países del Sur, sino también en su potencial para generar una empleabilidad que aporte valor añadido a la comunidad en la que se inserta desde una perspectiva local y de derechos humanos.
5. Cualquier iniciativa empresarial en países en vías de desarrollo debería prever un espacio suficiente para la participación del tejido productivo y social local en la toma de decisiones teniendo en cuenta además factores transversales como la perspectiva de género y la no discriminación.
6. Cabría estudiar los mecanismos e incentivos para que, a través de la participación de las empresas en el sistema de cooperación, se pudiera llegar a inducir, a medio plazo, una mejora en la implementación de los estándares de desarrollo y derechos humanos en el resto de las actividades comerciales de estas en los países del Sur. Cabría seguir analizando en este sentido el potencial de las llamadas «alianzas transformadoras» así como también si las iniciativas de cooperación al desarrollo pueden abrir la empresa a un mayor conocimiento de sus impactos, tanto positivos como negativos, en los países en desarrollo.
7. Estaría pendiente determinar, en todos los niveles, los mecanismos e instrumentos necesarios para acercar los criterios de eficacia de la ayuda al sector empresarial alineando así su participación en el sistema de cooperación al desarrollo con los objetivos de la agenda internacional. Sus posibles aportaciones, los condicionantes a los que se debería someterse su elegibilidad y los criterios de evaluación a medio y largo plazo deberían también tener en cuenta los últimos avances en la agenda internacional. En todo caso, la administración descentralizada podría ser una plataforma adecuada para alinear la aportación de las empresas con las líneas de trabajo que marca la agenda internacional en un contexto en el que las actividades de desarrollo del sector empresarial están operando desligadas de las líneas maestras determinadas por los actores tradicionales de la cooperación.

La administración descentralizada podría ser una plataforma adecuada para alinear la aportación de las empresas con las líneas de trabajo que marca la agenda internacional

8. En determinados contextos de conflicto y posconflicto, las empresas, conjuntamente con los demás actores, deberían aplicar la estrategia «*Do no Harm*» y una perspectiva de «sensibilidad al conflicto» desde el inicio de la concepción del proyecto y establecer conexiones con los actores humanitarios en los casos de crisis humanitarias.
9. Respecto de las APPD, no existen unas directrices internacionales sobre los elementos que configuran las alianzas público-privadas para el desarrollo a diferencia de lo que ocurre en el ámbito humanitario. Esto dificulta la definición de unas normas comunes para el desarrollo de este tipo de iniciativas. Estas directrices podrían ayudar a determinar dónde se dibuja la línea entre cooperación y negocio y podrían ofrecer diferentes tipos de implicación empresarial desde el asesoramiento y la transferencia de conocimientos hasta la coejecución de proyectos.
10. Sería necesario promover un debate en profundidad sobre la cuestión en el que todos los actores establecieran, de manera conjunta y guiada por los actores tradicionales de la cooperación, los posibles diferentes grados y fórmulas de implicación del sector privado empresarial. Cabe resaltar que esta implicación podría ser diferente dependiendo del tipo de empresa, de sus capacidades y conocimientos del ámbito del desarrollo. Es importante igualmente establecer las medidas para mejorar el conocimiento mutuo entre actores y debatir sobre los requisitos de elegibilidad de los potenciales socios privados así como acerca de posibles modificaciones de los instrumentos de cooperación en este nuevo escenario.
11. Una entidad independiente, que contaría con el reconocimiento por parte de los diferentes actores o, alternativamente, una plataforma que representara a los diferentes sectores implicados podría liderar este proceso. Para ello sería necesario basarse en estudios de fuentes fiables e independientes que planteen las cuestiones clave a debatir y aporten datos reales basados en evaluaciones a medio y largo plazo de los impactos en las poblaciones beneficiarias siguiendo los criterios de eficacia de la ayuda. Sería necesario igualmente que el debate se iniciara con la búsqueda del consenso en torno a un lenguaje común que permitiera articular consensos de mínimos y de máximos.
12. El desconocimiento por parte de las empresas del ámbito de la cooperación reclama la realización de actividades pedagógicas de educación para el desarrollo *ad hoc* por parte de organizaciones y expertos especializados. Serían igualmente necesarios materiales pedagógicos adaptados al sector empresarial. Esta formación debe identificar y mostrar también el coste de oportunidad de la no participación empresarial. Por todo ello, resulta de vital importancia fortalecer los equipos y capacidades tanto en las empresas como entre los actores tradicionales de la cooperación a través de una formación compartida.
13. Cualquier reflexión debería tener en cuenta la necesidad de racionalización de las tareas en función de los criterios de eficacia de la ayuda y la atribución a cada actor de las competencias que le son propias buscando en todo caso la complementariedad y no la usurpación de roles. La colaboración, coordinación y combinación de capacidades debería permitir la generación de proyectos híbridos en los que las empresas aportasen elementos diferenciados de las ONG.
14. Sería aconsejable identificar, analizar y evaluar las experiencias de determinadas agencias gubernamentales que han dotado de un papel de socio al sector privado en el sistema de cooperación. Hoy en

día, existe suficiente recorrido como para poder identificar lecciones aprendidas, riesgos y oportunidades que engloben diferentes sectores (agroalimentario, industria, servicios, etc.) a partir de experiencias reales de la cooperación centralizada y de los logros y críticas a este modelo. Es difícil, en todo caso, aplicar la replicabilidad sin adaptar cada iniciativa al ecosistema de desarrollo que se quiera promover desde la descentralizada.

15. Respecto a la elegibilidad de las empresas por parte de la Administración, esta debería basarse en unas reglas claramente preestablecidas basadas en el cumplimiento de criterios y estándares reconocidos internacionalmente. El trabajo de la Administración con la empresa no significa *per se* un apoyo institucional u oficial a esta ni a sus productos o servicios.
16. Sería imprescindible dotar a las administraciones de los recursos suficientes para llevar a cabo una evaluación *ex post* de los proyectos realizados, financiados, impulsados por la cooperación descentralizada hasta la fecha. Asimismo, resulta imprescindible, en este contexto, llevar a cabo evaluaciones *ex ante* para poder considerar los posibles impactos de las iniciativas que puedan llevarse a cabo en un futuro en este ámbito. La Administración debería establecer los mecanismos necesarios para efectuar un seguimiento de los impactos producidos por la participación empresarial tanto respecto de los objetivos de desarrollo como de la propia empresa. Las administraciones deberían además establecer los mecanismos de seguimiento necesarios a corto y medio plazo para poder ir mejorando la articulación del sector empresarial en el sistema de cooperación.
17. Teniendo en cuenta la heterogeneidad del perfil del tejido empresarial, sería necesario llevar a cabo acciones piloto con el objetivo de definir y, posteriormente, ir perfilando posibles políticas públicas orientadas en este ámbito. Este proceso debería permitir identificar y mitigar posibles efectos adversos tanto para la empresa como para los beneficiarios directos e indirectos. Cualquier iniciativa debería realizarse de forma paulatina y caso por caso, evitándose actuaciones masivas. La evaluación por resultados debería incorporar tanto una óptica empresarial como la del tercer sector.
18. La administración descentralizada (entendiendo por ello la cooperación realizada por las administraciones subestatales como gobiernos autónomos, diputaciones o ayuntamientos), especialmente la local, no ha realizado hasta la fecha tareas de acompañamiento, ni formativas en temas de cooperación al desarrollo entre las empresas presentes en su territorio. Este acompañamiento podría, sin embargo, favorecer el interés de la ciudadanía y la cohesión social tanto internamente como también con los países en desarrollo.
19. en cuenta que en la mayoría de casos, las iniciativas empresariales de desarrollo no se llevan a cabo a través de los canales de la cooperación descentralizada sino por iniciativa propia empresarial, se podría explorar, en el caso de los ayuntamientos, una visión municipalista de las estrategias empresariales de cooperación al desarrollo vinculadas también a la transferencia de capacidades a contrapartes locales. Esta cooperación municipalista podría también vincular las empresas del Norte con empresas del Sur a través de las necesidades planteadas por los municipios.
20. Sería necesario que el Gobierno garantizara que el conjunto de sus políticas, tanto las de cooperación al desarrollo, como las de internacionalización de la empresa y cualquier otra, apoyaran, o al menos

La elegibilidad de las empresas debería basarse en unas reglas claramente preestablecidas basadas en el cumplimiento de criterios y estándares reconocidos internacionalmente

no afectaran de forma negativa, los avances hacia los objetivos de desarrollo acordados a nivel internacional y los reconocidos y asumidos por el propio Gobierno estatal o autonómico en su legislación y documentación programática. Es decir que se garantizara una coherencia interna y externa de políticas.

Referencias bibliográficas

Austin, J. et al. *Alianzas sociales en América Latina, Enseñanzas extraídas de colaboraciones entre el sector privado y organizaciones de la sociedad civil*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

Bendell, J. *Evolving Partnerships. A Guide to Working with Business for Greater Social Change*. Sheffield: Greenfield, 2010.

Berdal M. y Mousavizadeh, N. «Investing for Peace: The Private Sector and the Challenge of Peacebuilding». *Survival* 52, n.º 2 (2010), p. 37-58.

Comisión Europea. *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, COM/2004/0327 final de 30 de abril de 2004.

Comisión Europea. *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*, COM(2011) 637 final de 13 de noviembre de 2011.

Comisión Europea. *Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas*, COM(2011) 681 final de 25 de octubre de 2011.

Consejo Superior de Cámaras de Comercio. *La empresa en España*. Servicio de Estudios, 2006.

Coordinadora de ONG para el Desarrollo España. *Contribuciones de la Coordinadora de ONGD al IV Plan Director 2013-2016*. Madrid: CONGDE.

DGPOLDE. «Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial». *Documento de Estrategia Sectorial* (noviembre de 2010) Madrid.

Felber, C. *Die Gemeinwohl-Ökonomie. Das Wirtschaftsmodell der Zukunft*. Deuticke, 2010.

FCONGD. «Posicionament de la FCONGD sobre la cooperació empresarial i la privatització de l'AOD» (2012).

Foro Económico Mundial. *Building on the Monterrey consensus: The Growing Role of Public-Private Partnerships in Mobilizing Resources for Development*. Davos, Suiza, 2005.

Generalitat de Catalunya. *Pla Director de Cooperació al Desenvolupament, 2011-2014*. Direcció General de Cooperació al Desenvolupament i Acció Humanitària y ACCD, 2010.

Lemonche, P. *Voluntariado corporativo. Un puente de colaboración entre la empresa y la sociedad*. Madrid: Forética, 2010.

López, A. *La pobreza no es rentable, Los Objetivos del Milenio: pasen y vean*. Barcelona: CC.OO, Fundació Pau i Solidaritat, 2006.

MAEC. *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, 13 de febrero de 2009.

MAEC. *Plan Anual de Cooperación Internacional 2012*.

Martínez, I. y Sanahuja, J.A. «La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada». *Documento de Trabajo* n.º 38 (2009). Madrid: Fundación Carolina y CeALCI.

Mataix, C. et al. «Cooperación para el desarrollo y alianzas público-privadas, Experiencias internacionales y recomendaciones para el caso español». *Documento de trabajo*, n.º 20 (marzo de 2008). Madrid: Fundación Carolina, CeALCI.

Naciones Unidas. *Declaración del Milenio*, A/RES/55/2 de 18 de septiembre de 2000.

Naciones Unidas. *Declaración del Milenio*, A/RES/55/2 de 18 de septiembre de 2000.

OCDE. Comité de Ayuda al Desarrollo. «Fundaciones filantrópicas y cooperación al desarrollo». *Extracto del Diario del CAD de 2003*, vol. 4, n.º 3 (2004).

Fourth High Level Forum On Aid Effectiveness. *Busan Partnership For Effective Development Co-Operation*. OECD, 2011.

Porter, M. y Kramer, M. «Creating Shared Value: Redefining Capitalism and the Role of the Corporation in Society». *Harvard Business Review* (enero-Febrero de 2011).

Prahalad, C.K. *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty Through Profit*,. Upper Saddle River. NJ: Wharton School Publishing, 2004.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *El impulso del empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres*. Informe para el Secretario General de las Naciones Unidas. Comisión sobre el Sector Privado y el Desarrollo. Nueva York, 2004.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Las empresas frente al desafío de la pobreza: estrategias exitosas*. Bogotá: PNUD, 2009.

Romero, M. y Ramiro, P. *Pobreza 2.0, Empresas, estados y ONGD ante la privatización de la cooperación al desarrollo*. Barcelona: Icaria, 2012.

Ruiz, S., et al. «La empresa y la cooperación para el desarrollo en un mundo en transición», *La realidad de la Ayuda 2011* (2011). Intermón Oxfam.

Sajardo, A. y Ribas, M.A. (2011). «Mecenazgo y filantropía empresarial hacia el tercer sector en España». *Revista de la Responsabilidad Social de la Empresa*, n.º 6 (2011). Fundación Luis Vives.

Train4Dev. «Prosperity for all: private sector development and pro-poor growth». *JLP-PPG Briefing Note 7* (junio de 2010). Overseas Development Institute.

Wolcott, S. J. «Using the Financial Crisis to Reimagine the Private Sector». *IDS Bulletin*, n.º 42 (2011), p. 87-92.

Anexo: Listado de personas entrevistadas

Javier Coca	Exresponsable del departamento internacional	Cashew International
Isidre Sala	Gerente de Cooperación	ACCÍO
Silvia Agulló	Responsable de Responsabilidad Empresarial y Reputación	DKV Seguros
Ariadna Bardolet	Subdirectora de Cooperación Internacional	Fundació La Caixa
Santiago Porto	Antiguo responsable de alianzas público-privadas	AECID
Neus MartínezCarles Moyano	Directora de Comunicación y Relaciones Corporativas Responsable de Comunicación Corporativa	Nestlé
Carles Campuzano	Diputado al Congreso	CIU
Isidor Boix	Secretario de Acción Sindical Internacional y RSE	FITEQA-CC.OO
Jesús Carrión	Investigador	ODG
Orencio Vázquez	Coordinador	Observatorio de la RSC
George Carner	Experto independiente	
Joaquim Ferrer	Director del Área Internacional	PIMEC
Ignasi Carreras	Director	Instituto de Innovación Social de ESADE
Enric Pedrós	Gerente-Manager	FEMAC
David Garrofé	Secretario General	CECOT
Francesc Mateu	Presidente y Director	FCONGD e INTERMÓN OXFAM Catalunya
Pedro Ramiro	Investigador	OMAL
Pablo Sánchez	Investigador	Laboratorio de Base de la Pirámide
Anna Pineda	Directora de captación de fondos	MSF
Felip Roca	Director de Solidaridad y Cooperación Internacional	Ayuntamiento de Barcelona

Acrónimos

ACCD	Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APPD	Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (Alemania)
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CIDOB	Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona
CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo
DFID	Department for International Development/Departamento de Desarrollo Internacional
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
FAD	Fondos de Ayuda al Desarrollo
FCONGD	Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
GDA	Programa de Alianzas Globales para el Desarrollo
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH/ Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional
IDEA	Oficina de Innovación y Desarrollo de Alianzas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no Gubernamental
ONGD	Organización no Gubernamental para el Desarrollo

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PYMES	Pequeña y Mediana Empresa
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
USAID	United States Agency for International Development/ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional