

## **El papel de la administración pública en las políticas de cooperación para el desarrollo // [o la relación de colaboración entre las administraciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil para trabajar por la justicia global]**

Javier Arellano Yanguas

Centro de Ética Aplicada / Universidad de Deusto

Estas páginas responden a la petición de la CONGD de Euskadi de contribuir a la reflexión de sus asociadas y de las personas interesadas en la cooperación internacional en torno al papel específico de las administraciones públicas en las políticas de cooperación. Antes de abordar la reflexión, es necesario realizar una primera constatación: resulta llamativo que se plantee el papel de las administraciones públicas en el diseño y ejecución de una política pública que se desarrolla fundamentalmente a través de financiación pública. El estándar internacional es que las administraciones públicas lideran el diseño y la ejecución de las políticas de cooperación. La pregunta sobre el papel de las administraciones públicas sólo puede ser respondida en el contexto de la peculiar historia de la política de cooperación vasca. Preguntarse por el papel de las administraciones públicas lleva a tratar de entender la relación entre estas y las ONGD. Esa relación ha determinado la política pública de cooperación vasca. Propongo que la política vasca de cooperación para el desarrollo no puede madurar y mejorar sin hablar de la relación entre estos actores.

Estructuro mi reflexión a través del desarrollo de los siguientes puntos: (i) una historia de colaboración, celos y dependencia; (ii) el nuevo contexto de la cooperación internacional para el desarrollo y el reposicionamiento de la cooperación descentralizada; (iii) la necesidad de una (nueva) política pública con respaldo social; (iv) cambiar para cooperar.

### **Una historia de colaboración, celos y dependencia**

Como bien ha documentado Koldo Unceta (Unceta Satrustegi, 2021; Unceta Satrustegi et al., 2012), la actual política vasca de cooperación es el fruto de una relación de colaboración, celo y conflicto entre las administraciones públicas, especialmente el Gobierno Vasco, y las organizaciones sociales, específicamente la coordinadora de ONGD.

La política institucional de cooperación para el desarrollo y la Coordinadora de ONGD nacieron a la vez y se han ido configurando mutuamente durante más de 30 años. Ese proceso ha tenido muchos elementos positivos, pero también ha generado problemas que no se han abordado suficientemente y amenazan la pervivencia de una política de cooperación pública con legitimidad social.

Es bien conocida la historia de cómo, desde mediados de los años 80, en el marco de la campaña de apoyo al 0,7%, un grupo de ONGD, fundadoras de la Coordinadora, trabajaron juntas para exigir a las instituciones vascas la inclusión en

los presupuestos públicos de una partida específica para cooperación para el desarrollo. El fuerte apoyo social al objetivo del 0,7%, expresado en la movilización social de 1994 y su eco en los medios de comunicación, hizo que las ONGD tuvieran una gran legitimidad y capacidad de influencia en esos momentos iniciales de institucionalización de la política pública de cooperación para el desarrollo. A partir de 1990, con el establecimiento del FOCAD, el Gobierno Vasco asume el papel principal por parte de las instituciones públicas. La interlocución entre Coordinadora y Gobierno Vasco configura la política y el entramado institucional que hoy conocemos.

Aunque los debates entre ONGD y Gobierno Vasco fueron múltiples, dos cuestiones fueron especialmente relevantes: el carácter solidario de la política de cooperación y el protagonismo de las ONGD como actores centrales del diseño y ejecución de las políticas. Este segundo aspecto aparecía como garantía del primero. Las ONGD eran el único actor legitimado socialmente para ejecutar una política realmente solidaria. Algunas malas prácticas iniciales del FOCAD generaron desconfianza ante la participación de otros actores y ante el propio papel que debía jugar la administración, reforzando así el papel de las ONGD. Eso llevó a que la política de cooperación se estructurara como una política de subvenciones a proyectos de desarrollo e iniciativas de educación para la solidaridad promovidas por las ONGD y sus aliadas del Sur. Esa tendencia se consolidó en el tiempo y ha llegado hasta nuestros días.

Al principio de los 2000 hubo ya algunas voces que señalaron las limitaciones de una política de cooperación centrada únicamente en un actor (Alonso, 2001). No se impugnaba la importancia de las ONGD, pero se apuntaba la necesidad de que la administración pública ampliara su papel y se incorporara a otros actores sociales para fortalecer la política pública. Un cambio en la dirección de cooperación del Gobierno Vasco truncó el proceso en el que se dio esa reflexión.

Ese protagonismo casi exclusivo de las ONGD y las políticas a las que ha dado lugar han tenido también efectos sobre el propio sector de las ONGD (Arellano-Yanguas, 1999). En los últimos veinte años, el sector ha crecido, pero no se ha fortalecido. Al menos no de manera generalizada y en la medida que los cambios de contexto demandan. La ampliación durante el principio de los años 2000 de los presupuestos públicos destinados a proyectos de ONGD multiplicó el número de ONGD y el crecimiento de sus plantillas. Las características de las convocatorias públicas conllevaron una línea de profesionalización centrada en la captación y justificación de recursos públicos. El sector se especializó en las herramientas de la cooperación, principalmente en los proyectos, sin poner igual énfasis en entender e influir en los procesos de cambio más amplios que afectan al Sur. Esa tendencia afectó por igual a ONGDs y administraciones públicas que se centraron en la gestión de las subvenciones. En eso las el sector vasco de cooperación no han sido diferente al de otros países, pero quizá hemos analizado menos críticamente nuestra propia posición dentro del sistema de cooperación (Banks & Hulme, 2012; Bebbington, Hickey, & Mitlin, 2008). El resultado después de dos décadas no es alentador. No parece que seamos más fuertes, ni tengamos más legitimidad, ni

hayamos conseguido una mayor involucración de nuestra sociedad. Se ha profundizado en la dependencia del sector social respecto a las administraciones públicas, agravando su vulnerabilidad. Tampoco en esto parece que seamos muy diferentes a lo que ya se sabía en el momento que se apostó por esas políticas (Edwards & Hulme, 1996).

La responsabilidad de la situación no puede ser achacada, al menos en solitario, a las propias ONGD, las administraciones públicas, con sus políticas, han buscado más el contentamiento del sector que su fortalecimiento. El proceso seguido y sus resultados no ayudan a repensar la política y los papeles de cada uno de los actores involucrados; sin embargo, los nuevos tiempos demandan cambios importantes en las políticas y en los actores implicados. Para generar esos cambios, las administraciones y las ONGD tendrán que seguir trabajando juntas, pero no pueden seguir haciendo lo mismo.

### **El nuevo contexto de la cooperación internacional para el desarrollo y el reposicionamiento de la cooperación descentralizada**

En los últimos años, el cambio del contexto internacional y el marco de la Agenda 2030 han promovido distintas propuestas para repensar las políticas públicas de cooperación para el desarrollo. Unas se centran en repensar el enfoque general, desterrando definitivamente la idea de cooperación como 'ayuda' unidireccional del Norte al Sur. Por ejemplo, algunas de estas propuestas entienden la cooperación como 'Inversión Pública Global' (Glennie, 2020) o como 'Política Pública para la Justicia Global' (Carrillo, 2021). Aunque tienen diferencias entre ellas, esas propuestas subrayan la necesidad de cambiar el paradigma de la cooperación para el desarrollo en lo referente a su función, su ambición, su alcance geográfico, sus instrumentos y sus narrativas. Una buena parte de esta reflexión está implícitamente asumida en los documentos programáticos de la cooperación vasca, sin embargo queda recorrido para que se traslade a las políticas realmente ejecutadas.

Por otro lado, el marco de los ODS ha modificado el papel de la cooperación descentralizada al dar mayor importancia a la territorialización del desarrollo. Ese cambio supone un espaldarazo a la cooperación descentralizada que hasta ahora pervivía buscando su identidad, tratando de diferenciarse de la cooperación estatal/nacional. El papel central de las ONGD era parte de esa identidad particular de la cooperación descentralizada. Sin embargo, el proceso de territorialización del desarrollo genera una nueva lógica que aumenta la relevancia de los gobiernos sub-estatales y la búsqueda de colaboración entre distintos actores públicos, privados y de la sociedad civil (Pérez, 2020). En general, se abre paso una manera más compleja, menos lineal y más participada de entender los procesos de desarrollo que se dan sobre el territorio. La gestión política de los conflictos que subyacen a todo proceso de cambio y la generación de dinámicas de colaboración entre los distintos actores aparecen como condiciones necesarias para avanzar hacia un desarrollo más sostenible e inclusivo.<sup>1</sup> En ese contexto las instituciones públicas

---

<sup>1</sup> No entro aquí a polemizar sobre las distintas maneras de entender el desarrollo y las críticas desde las perspectivas post-desarrollistas. Me limito a asumir desarrollo como un cambio

subestatales (locales y regionales) adquieren un nuevo protagonismo. No se trata de la mera reivindicación y asunción activa de las competencias legalmente reconocidas, sino de promover una gobernanza más colaborativa donde distintos actores se sienten reconocidos y pueden optimizar su contribución al bien común.

Por supuesto, dentro de esa lógica, no se puede pecar de ingenuidad respecto a la existencia de diferencias de poder entre los distintos actores y, por lo tanto, sobre su capacidad para promover sus intereses y perspectivas. Las instituciones públicas tienen un papel fundamental a la hora de posibilitar la participación en igualdad de condiciones de los grupos tradicionalmente subordinados y de promover políticas que modifiquen su posición.

### **Impulsar una (nueva) política pública con respaldo social**

El nuevo espacio que se abre para la cooperación descentralizada, desde la perspectiva de la territorialización del desarrollo y de la cooperación, tiene que ser aprovechado para dar un nuevo impulso a una política pública de cooperación con respaldo social.

Para que una política sea realmente pública y se sostenga en el tiempo requiere que sea una política participada y socialmente legitimada. Ya hemos apuntado que la política pública de cooperación nació y creció inicialmente gracias a las ONGD y al respaldo social que estas consiguieron concitar. Sin embargo, también es cierto que ese respaldo social se ha debilitado en la última década. Ni la cooperación para el desarrollo despierta el interés que deseamos, salvo momentos catastróficos puntuales, ni la sociedad parece tan dispuesta a movilizarse a favor de esta política como lo estuvo en el pasado. El estancamiento de los presupuestos públicos desde la crisis de 2008 y la incapacidad del movimiento de cooperación de conseguir compromisos para el cumplimiento de los objetivos presupuestarios recogidos en la ley marca una clara diferencia con lo que ocurría en el pasado. Hoy, nos conformamos con conservar los porcentajes actuales porque sabemos que potenciales recortes no tendrían un coste político para los gestores. La causa de la justicia global no es tan popular como en el pasado.

Hay cambios sociales más allá del mundo de la cooperación que pueden explicar, al menos parcialmente, esa pérdida de legitimidad social de la política de cooperación. Sin embargo, creo que los principales actores de esa política deberíamos reflexionar sobre nuestra propia posición. Mi impresión es que una gran parte de la sociedad no vive esas políticas como políticas que conciernen a todos, sino a las ONGD. Para bien y para mal. Ese es uno de los inconvenientes de tener una posición hegemónica en la ejecución. Seguramente, recuperar la vitalidad de la cooperación como política pública exige que la administración pública y las ONGD sean capaces de involucrar más activamente a otros actores. No a regañadientes, sino como parte central de su misión. Y, sinceramente, no parece que haya sido suficiente con incluir a movimientos sociales de vanguardia. Sin duda son importantes, pero igualmente

---

positivo, deseado por las personas que habitan un territorio.

minoritarios desde el punto de vista de su capacidad de llegar a la sociedad desde una perspectiva de justicia global.

No hay recetas mágicas para hacerlo, pero hay algunos puntos a tener en cuenta por la administración pública y por el conjunto de los actores de cooperación:

1.- Centrar la política de cooperación en la búsqueda de la justicia global desde la perspectiva de las poblaciones del Sur, su situación, intereses y propuestas. Aunque parezca que esto es obvio, en los últimos años el Sur se ha desdibujado en la agenda de la cooperación. Dos dinámicas han influido en esa pérdida de peso de la dimensión Sur. Por una parte, la asunción de la Agenda 2030 por las administraciones públicas se ha hecho desde una visión nacional/localista en el que se ha dado más peso a 'todo lo que tenemos que hacer aquí'. Ese enfoque puede tener muchos aspectos positivos, pero traiciona el espíritu de la Agenda 2030 si se desentiende de las graves desigualdades Norte/Sur persistentes y la necesidad de trabajar por cerrar esas brechas. La segunda dinámica está relacionada con la ampliación de la propia agenda de cooperación. La agenda de cooperación se ha hecho más rica introduciendo numerosos temas y dimensiones. Eso es positivo, pero en paralelo es necesario hacer el esfuerzo por realizar una cooperación más contextual, adaptada y que responda a los intereses y necesidades de las poblaciones empobrecidas (dentro de su pluralidad). Creo que esto haría más entendible la política de cooperación para el conjunto de la sociedad.

2.- Impulso a una cooperación con mayor intensidad de conocimiento. La contribución económica de Euskadi nunca va a ser importante desde el punto de vista cuantitativo. Nuestro aporte diferencial puede estar en la promoción de una cooperación más inteligente. En un contexto tan complejo, los derechos humanos, la justicia social y la solidaridad solo pueden ser realizados a través del conocimiento. La administración pública tiene la responsabilidad de avanzar hacia una cooperación basada en el conocimiento. Esa intensificación del conocimiento debe servir al menos a cinco grandes procesos: (i) la elaboración de políticas más eficaces; (ii) el diseño de programas y proyectos más ajustados al contexto y a las necesidades del Sur; (iii) el aprendizaje de la experiencia a través de la evaluación sistemática; y (iv) el fortalecimiento de los actores del Norte y del Sur; (v) la contribución de la cooperación vasca a los estudios sobre desarrollo. Eso procesos pueden ser la garantía de una política pública más robusta.

3.- Conectado con los dos puntos anteriores, está la necesidad de cierta especialización. La agenda de desarrollo es tan amplia que como país necesitamos un cierto nivel de especialización para hacer una contribución significativa. Por ejemplo, teniendo en cuenta la experiencia acumulada durante las tres últimas décadas y las características de nuestra propia sociedad, podemos pensar que nuestra contribución puede ser más importante en el ámbito de la gobernanza multilivel, la participación de la sociedad civil en procesos de apertura de gobierno, la colaboración multiactor, la promoción de la paz y los derechos humanos, o la promoción del desarrollo económico local. En todos esos ámbitos tendríamos cosas que compartir y que aprender. Pueden ser sólo algunos de ellos o la intersección de varios de ellos combinados con aspectos transversales como género, sostenibilidad

ecológica o cambios tecnológicos. En cualquier caso, la administración pública tiene que liderar el trabajo de identificar en qué ámbitos podemos hacer una contribución más importante.

4.- La cooperación vasca, para desplegar toda su potencialidad necesita incorporar más actores, más visiones, y más y diferentes capacidades. La administración pública tiene la responsabilidad de promover esa ampliación de la base social y de las capacidades de la cooperación vasca. Esa ampliación debe estar guiada por tres objetivos: realizar una cooperación que sirva mejor al Sur, ampliar la superficie de contacto entre nuestra sociedad y el Sur, y construir una política más compartida por nuestra propia sociedad y, por tanto, más legitimada. Esta ampliación/apertura demanda de los actores tradicionales proactividad para incorporar a esos nuevos actores a una tradición de cooperación rica y con importantes aprendizajes. Esa proactividad debe ser incorporada como parte central de la misión de los actores tradicionales y, seguramente, será lo que los puede poner en la senda de revitalizar su compromiso con la justicia global y del crecimiento profesional. Porque, esta misión de incorporar a otros, generar alianzas, trabajar conjuntamente exige también nuevas capacidades organizativas y habilidades profesionales. Eso supone un reto y un aliciente para los profesionales de las ONGD que pueden sentir que no se aprovecha todo su potencial para ampliar el impacto de la cooperación y que pueden aportar más en la construcción de nuevas visiones desde la pluralidad. En ese ámbito de la transformación organizativa y del fortalecimiento de los perfiles profesionales la administración pública puede jugar un papel importante a través de políticas que promuevan más decididamente la colaboración de diferentes actores y de inversión en formación continua de calidad y diversificada para el personal del sector de la cooperación. El mejor aprovechamiento de los perfiles profesionales afecta también al personal de las administraciones públicas cuya contribución quedan frecuentemente reducida a un papel de supervisión y control.

5.- La administración debe trabajar para que la política pública de cooperación tenga respaldo social. Ese respaldo social no se consigue con publicidad institucional y necesitará la colaboración de todos los actores involucrados. Se trata de hacer partícipe a la sociedad, sin simplificaciones y sin complicaciones innecesarias, de la realidad del Sur, los retos comunes que tenemos, lo que como sociedad hacemos, y lo que estamos llamados a hacer. En las últimas décadas ha habido un esfuerzo importante en educación para la ciudadanía global, pero parece que todavía queda labor por hacer y, seguramente, debemos plantearnos algunas cosas de diferente manera. La investigación sobre la capacidad de influencia de distintas herramientas y formatos puede ayudar. El reto está en llegar al conjunto de la sociedad en un momento en que las bases de las políticas solidarias, tanto internas como externas, se están erosionando.

6.- La coherencia de políticas es el otro gran reto de la administración pública. Sin embargo, es poco realista pensar que puede ser liderada por los organismos o unidades encargados de la cooperación al desarrollo. La coherencia de políticas requiere un liderazgo y una capacidad de organización que les sobrepasa. No obstante, los actores de la cooperación pueden jugar un papel propositivo en la

exigencia de coherencia y en los procesos de rendición de cuentas sobre las declaraciones y compromisos de la administración pública. Lo lógico es pensar que en esa tarea pueden tejer complicidades con los organismos públicos de cooperación que, muy probablemente, van a ser más sensibles a esas demandas que la media del conjunto de la administración.

### **Cambiar para cooperar.**

La política pública de cooperación tiene que cambiar para mejorar. Una parte significativa del cambio pasa por transformar las relaciones entre los actores tradicionales de la cooperación pública vasca (administración pública y ONGD). Se trata de conseguir una relación que potencie las capacidades de cada uno para ponerlas al servicio de la cooperación para la justicia global. La defensa de territorios propios frente a otros actores que también tienen cosas que aportar no ayuda a la causa común.

Desde que se creó la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, por petición expresa de la CONGD de Euskadi, estaba claro que la administración pública debía asumir nuevos roles para dinamizar, transformar y dar legitimidad a la política de cooperación. Ningún gobierno crea una agencia sectorial para hacer una política de subvenciones. Sin embargo, tampoco tiene sentido que la administración actúe con total autonomía. En políticas de este tipo, que necesitan generar consenso y legitimidad social para pervivir, la administración necesita colaborar estrechamente con otros actores sociales, tanto en el diseño como en la implementación de estas políticas. En esa tarea de construir la colaboración tenemos que dotarnos de marcos flexibles que potencien la creatividad y la incorporación de nuevos actores e ideas. Las ONGD pueden sentir que pierden protagonismo. Sin embargo, esto no tiene que ser así si se convierten, en colaboración con la administración pública, en promotores y catalizadores de nuevas formas de relación entre el Norte y el Sur que atañen a actores muy diversos. En ese sentido, la centralidad no está en la exclusividad, si no en convertirse en facilitadores de esos procesos e incorporadores activos de nuevos actores. Eso requiere nuevas habilidades y capacidades tanto en la administración pública como en las ONGD. Es necesario avanzar en relaciones de mayor confianza y reconocimiento mutuo. La relación basada en la desconfianza no permite innovar y caminar mirando un horizonte más compartido. La relación debe caminar hacia la cooperación, igual que con otros actores, dejando el papel de supervisión como una dimensión necesaria, pero no determinante de la relación. Solo podremos caminar en esa dirección si nos liberamos de las seguridades que nos dan los actuales marcos y avanzamos en construir una nueva visión.

## Bibliografía

- Alonso, J. A. (2001). *Sistema vasco de cooperación al desarrollo: diagnóstico y propuestas*. Dirección de Cooperación al Desarrollo. Retrieved from Vitoria-Gasteiz:
- Arellano-Yanguas, J. (1999). *Comentarios al documento de José Antonio Alonso (para preparación de la reunión de la Coordinadora de ONGD del 12 de Julio de 1999)*. Bilbao.
- Banks, N., & Hulme, D. (2012). *The role of NGOs and civil society in development and poverty reduction*. Manchester: University of Manchester.
- Bebbington, A., Hickey, S., & Mitlin, D. C. (Eds.). (2008). *Can NGOs make a difference? The challenge of development alternatives*. London Zed Books.
- Carrillo, M. (Ed.) (2021). *La nueva cooperación: una propuesta de política pública para la justicia global*. Madrid: Icaria Editorial.
- Edwards, M., & Hulme, D. (1996). Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations. *World Development*, 24(6), 961-973. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6VC6-3VW1PS3-1/2/ab67fb1db53f7b566cec023777a68a04>
- Glennie, J. (2020). *The future of aid: global public investment*. Abbingdon: Routledge.
- Pérez, A. (2020). *La sociedad civil ante los nuevos escenarios de la cooperación vasca*. Madrid.
- Unceta Satrustegi, K. (2021). *Informe sobre la ley vasca de cooperación para el desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.
- Unceta Satrustegi, K., Amiano, I., Gutierrez Goiria, J., Labaien, I., Martinez Herrero, M. J., Malagon, E., . . . Idoye, Z. (2012). *25 años de cooperación al desarrollo en Euskadi: la política de las instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación*. Bilbao: Hegoa.