

COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y OPINIÓN PÚBLICA

Nieves Lagares Diez

*Departamento de Ciencia Política y de la Administración
Universidade de Santiago de Compostela*

Resumen: *en este texto se trata de realizar una primera aproximación a las actitudes y percepciones de los ciudadanos gallegos sobre la cooperación y las políticas de desarrollo. Ante la publicación de algunos sucesos que afectaban a la imagen de las ONG's, conocer el clima de opinión y analizar elementos fundamentales ligados a esas opiniones constituye una de las tareas más importantes de la investigación en cooperación. Nuestro análisis se centra en la relación entre el grado de eficacia de los principales actores de la cooperación y el nivel de confianza que los ciudadanos perciben y depositan en dichos actores para la gestión de los fondos de la ayuda, entendiendo que la relación entre ellos es indisoluble en las sociedades informadas.*

Palabras clave: *cooperación, opinión pública, eficacia, confianza, gestión,*

Abstract: *In this text it is a question of realizing the first approximation to the attitudes and perceptions of the Galician citizens on the cooperation and the policies of development. Before the publication of some events that were concerning the image of the ONG's, to know the climate of opinion and to analyze fundamental elements tied to these opinions constitutes one of the most important tasks of the investigation in cooperation. Our analysis centres on the relation between the degree of efficiency of the principal actors of the cooperation and the confidence level that the citizens perceive and deposit in the above mentioned actors for the management of the funds of the help, understanding that the relation between them is indissoluble in the informed companies.*

Key words: *cooperation, development, public opinion, effectiveness, trust, management.*

La cooperación al desarrollo ha crecido en España en los últimos años de manera exponencial y la lectura que los ciudadanos, en términos de opinión pública, han hecho de la misma, y de su crecimiento, es deudora tanto de la percepción genérica que tienen de ella como del desconocimiento concreto de los pormenores de las

políticas específicas. Efectivamente, la mayoría de los estudios muestra cómo estos dos factores pueden convivir, por un lado, el desconocimiento de los ciudadanos de las políticas de cooperación al desarrollo promovidas por sus gobiernos y, por otro, el apoyo mayoritario de la población a la ayuda al desarrollo en los países del Sur.

El desconocimiento de las políticas de cooperación, que siempre preocupa a los políticos dedicados a ella y a los sectores que participan de ella, parece a toda luces natural, entre otras, al menos por tres razones: 1) la población a la que nos referimos, sobre la que se mide el conocimiento, no es la receptora de la ayuda al desarrollo, y por lo tanto no recibe esta política como un servicio del que se beneficia directamente o del que se benefician sus allegados; 2) tampoco puede percibir "in situ" la ejecución de las políticas de cooperación al desarrollo, en la medida en que éstas no se ejecutan en sus entornos de convivencia; y 3) mucho menos analizar y evaluar los resultados que éstas tienen sobre las poblaciones receptoras de la ayuda, de las cuales sólo puede llegar a tener algún conocimiento por referencias indirectas, salvo en casos muy singulares.

A pesar de este desconocimiento –o más explícitamente, de esta falta de oportunidad de conocimiento- que los ciudadanos manifiestan con respecto a la cooperación y a las políticas que la desarrollan, la conformación de los denominados "consensos débiles" explica el apoyo mayoritario de la población a la cooperación al desarrollo. Se trata de "consensos" en la medida que la mayor parte de la población se muestra preocupada de forma genérica por la pobreza mundial, por la hambruna y la situación de los países en vías de desarrollo, sin embargo son "débiles" porque esa preocupación no se traduce en acciones o comportamientos personales consecuentes y coherentes con las opiniones de los ciudadanos.

Esto no quiere decir que se trate de una opinión débil, poco formada o que no contenga espacios evaluativos de la propia opinión. Muy al contrario, la construcción de la opinión pública sobre las políticas de cooperación al desarrollo se establece a partir de dos elementos que inciden igualmente la percepción de otras políticas públicas: la confianza y la eficacia. La confianza que los ciudadanos depositan en los actores de la cooperación, y muy

especialmente en la clase política y en los gestores públicos, y la eficacia que les atribuyen como principales responsables del gasto público, de su gestión y ejecución, conforman una parte esencial de la opinión pública que las sociedades muestran en relación a la cooperación al desarrollo.

Nuestra concepción a la hora de afrontar este trabajo parte de considerar el hecho de que los actores de la cooperación consiguen generar un mayor grado de confianza en su labor en la medida que son capaces de realizar una buena gestión de los fondos públicos destinados a tal fin; y del mismo modo, y en dirección contraria, la confianza que depositan los ciudadanos en los actores de la cooperación aumenta la percepción positiva que éstos tiene de su gestión. Se trata pues de una relación de ida y vuelta donde la confianza alimenta la percepción de la gestión y esta retroalimenta la confianza en una especie de bucle indefinido.

Sin embargo, también es cierto que en la última década viene observándose una progresiva disminución de la confianza que los ciudadanos tienen en la labor de las ONGDs, que afecta fundamentalmente a dos aspectos: por una parte, desconfianza sobre el destino final de sus recursos, y por otra, necesidad de mayor transparencia de los proyectos que desarrollan en los países receptores. Ambas, son igualmente fruto de la expansión de la cooperación, y por lo tanto de un importante crecimiento de los canales que distribuyen la información sobre la cooperación, y del modo en que han sido tratados desde los medios de comunicación algunos hechos concretos, muy limitados, que envolvieron de manera grosera a la cooperación en los últimos años.

Ambos elementos, la expansión de la cooperación y la existencia de algunos hechos negativos, han influido directamente en las percepciones y actitudes que los ciudadanos tienen sobre las políticas de cooperación al desarrollo y hacen más necesaria, aún si cabe, la gestión responsable

y transparente, el establecimiento de sistemas de control y la eficacia en la ejecución de los proyectos que realizan dada la naturaleza de la financiación que reciben.

El debate acerca del impacto de la ayuda al desarrollo en los países receptores ha sido, y sigue siendo, prolijo en la literatura académica, y aunque no es el tema central que nos ocupa, no podemos obviar la importancia que tiene la pregunta acerca de la eficacia para la opinión pública. En el reciente trabajo de Larrú Ramos (2009)¹ se recoge una revisión de los principales enfoques desde los que se ha abordado el análisis de la eficacia, incidiendo en cuáles han sido las dificultades de dichos estudios para ofrecer respuestas claras acerca de los efectos que genera la ayuda al desarrollo. Las razones de esta indeterminación derivan de los problemas metodológicos de los estudios (en la mayoría de los casos de los problemas que presenta establecer una relación de causalidad entre ayuda y crecimiento y de las múltiples variables que intervienen), de los sesgos ideológicos y de las premisas de partida, además de la dificultad de medir la realidad de la pobreza y los niveles de desarrollo conseguidos.

Dentro de la agenda de desarrollo, el debate sobre la mejora de la calidad y eficacia de la ayuda, ha sido planteado en tres planos:

- a) En el estratégico: desde el que se han abordado los problemas sobre la asignación de la ayuda, la articulación de los donantes con las estrategias nacionales y el apoyo directo a los presupuestos de los países en desarrollo.
- b) En el nivel de instrumentos y procesos: los temas giraban en torno a la calidad de la ayuda, la desvinculación de la ayuda y la armonización de las políticas, los procedimientos y las prácticas de los donantes.
- c) En el ámbito de la práctica sobre el terreno: el asunto fundamental se

circunscribe a la coordinación entre donantes².

Al mismo tiempo, está la pregunta acerca del significado sobre la eficacia de la ayuda. En este punto, como reconoce Larrú Ramos³, el objetivo viene marcado por el contexto internacional, explicitado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Declaración del Milenio de Naciones Unidas, Declaración de París), y que no es otro que la reducción de la pobreza. Aún así, entre los incentivos de los donantes, no está sólo la reducción de la pobreza, sino que existen intereses comerciales y político-estratégicos que acompañan la implementación de las políticas de cooperación.

A pesar de los problemas de evaluar el impacto *real* de la ayuda, los países donantes siguen destinando fondos a programas y proyectos de cooperación al desarrollo, y las encuestas de opinión siguen revelando el interés de los ciudadanos en mantener la finalidad de la Ayuda a los países más pobres (García Montalvo, 2008)⁴.

Como veremos más adelante, a la vista de lo que los datos muestran, el interés, la participación y, por supuesto, la confianza de los ciudadanos en Galicia, pasa por la transparencia de la gestión y la transmisión de resultados de la ayuda, ambos elementos relacionados con la idea de eficacia. Y más allá de una medición *realista* de los resultados, nos encontramos con el problema de la rendición de cuentas a los ciudadanos que sustentan la financiación de la ayuda y que no son los destinatarios de esta ayuda. Si algo sirve para reconocer el valor de la ayuda al desarrollo es saber lo qué se hace, quién lo hace y cómo se hace, aunque las expectativas que se depositan sobre los diferentes actores de la cooperación no son necesariamente las mismas.

El problema de la confianza se abordó en el Foro Económico Mundial de Davos, celebrado en el año 2003, donde se apeló a la necesidad de las organizaciones no lu-

crativas de construir confianza, como elemento básico de su naturaleza social para la realización de su trabajo. La conclusión fundamental de aquel debate era que el fortalecimiento institucional de estas *organizaciones para el desarrollo* dependía de los esfuerzos por construir una relación de confianza con la misma sociedad que le otorgaba un valor específico en la lucha contra la desigualdad y la pobreza. Confianza, colaboración y transparencia constituían los tres principales ejes de su fortaleza, al mismo tiempo que los tres principales desafíos.

De ahí que la transparencia, entendida como "accountability", en la gestión, en la realización de los proyectos y en la consecución de los objetivos sea un elemento fundamental en la construcción de credibilidad sobre la otra variable del análisis, la eficacia.

La Comunidad gallega no es ajena a esta crisis de confianza por lo que el Gobierno gallego centró sus esfuerzos en los últimos años en poner freno a esa crisis a través de campañas cuya finalidad era sensibilizar a la población gallega con la realidad de los países del Sur y la necesidad de cooperar internacionalmente en la ayuda al desarrollo.

Para poder abordar el análisis de la opinión de los gallegos y gallegas sobre las políticas de cooperación, en especial las promovidas por el gobierno gallego entre el 2005 y el 2009, años en los que la Xunta de Galicia crea un área específica de cooperación internacional, la Dirección Xeral de Cooperación, es necesario, una vez más, acotar la noción de cooperación descentralizada y, aunque existen diversas definiciones del "concepto", para este análisis asumimos que la cooperación descentralizada es aquella cooperación que realizan las administraciones subestatales (CC.AA., diputaciones, ayuntamientos). Y en este sentido, en virtud de que esta cooperación se realiza con contraparte homólogos, creemos también que las ini-

ciativas que promueven estas administraciones, así como las acciones concretas que llevan a cabo, incorporan no sólo a actores de la sociedad civil sino que además otorgan mayor protagonismo y relevancia a los actores de países del Sur en la consecución de su propio desarrollo.

La aparición de la cooperación descentralizada es la respuesta a la nueva realidad de las sociedades. La descentralización y la democratización son dos procesos que se encuentran en marcha en la mayoría de los países, lo que implica la emergencia de nuevos agentes descentralizados en los países en desarrollo, representativos de la sociedad civil. Ello supone la aparición de una nueva fuerza capaz de realizar propuestas para el desarrollo y con capacidad de acción para ejecutarlas. Entre esos agentes se encuentran los sindicatos, las comunidades locales, las agrupaciones de productores, las asociaciones vecinales, etc.

Por una parte, la crisis del Estado, la liberalización de las economías y los procesos de descentralización; por otra parte, la cada vez mayor fuerza de los *enfoques participativos* a la hora de pensar la cooperación al desarrollo, el impulso de la democratización y de la vigencia de los *derechos humanos* como bases de la construcción de la sociedad y la necesidad de favorecer lo local como base de una inserción positiva en el proceso de globalización, forman un conjunto de factores que propician el creciente protagonismo de la sociedad civil y estimulan la búsqueda de nuevas bases de trabajo entre la sociedad civil y el Estado.

Así, la cooperación descentralizada, en el sentido amplio que propugna la *Unión Europea* propone fomentar el papel participativo y activo de los agentes locales de los países del Sur y establecer nuevas relaciones de asociación desde las ONGs del Norte. Es importante destacar la doble vertiente desde la que se plantea la cooperación descentralizada:

- a) por un lado, la existencia de un nuevo espacio para los agentes loca-

les de las sociedades en desarrollo, a los que se reconoce un mayor protagonismo y responsabilidad en las tareas del desarrollo

- b) por el otro, un replanteamiento del papel de los agentes de cooperación en las sociedades de los países donantes, que deben preguntarse hasta dónde y cómo deben modificar su comportamiento para responder mejor al reto de reforzar e impulsar el protagonismo de los primeros.

La propuesta de la cooperación descentralizada pretende que las organizaciones no gubernamentales, las administraciones públicas descentralizadas, las asociaciones de profesionales, rurales o urbanas, las cooperativas, las empresas, los sindicatos, las universidades y, en general, todas las fuerzas vivas de la sociedad participen en el desarrollo social y económico de los países del Sur. En ese sentido la convocatoria es tanto para los agentes de las sociedades del Norte como para los del Sur.

Esta concepción de la cooperación descentralizada guarda una estrecha relación con las propuestas de potenciar la sociedad civil y otorgar a ésta un papel más protagonista en el desarrollo. Desde esta perspectiva, si bien incluye la ampliación de los agentes, tanta o mayor importancia tienen las modalidades con que esos agentes se relacionan. Lo cual no puede equivaler a una cooperación descoordinada ni a una cooperación que no persiga objetivos generales, problemas que constituyen hoy algunos de los déficits de la cooperación descentralizada.

La cooperación descentralizada pretende establecer nuevas formas de interrelación, donde se conjuguen el sector público y el privado, los agentes económicos, políticos y sociales, las organizaciones de los países del Norte con las del Sur para un desarrollo más equitativo; pero también pretende que la cooperación sea más próxima a los ciudadanos para que estos

se sientan más responsables y más partícipes de la misma. Por eso, nuestro interés reside en conocer la opinión de los ciudadanos de Galicia sobre las políticas de cooperación y cuál es la relación que existe entre los ciudadanos y los gestores de dichas políticas.

En una encuesta realizada a la población gallega en el año 2008 se midió el grado de eficacia que los gallegos atribuyen a cada uno de los actores implicados en la cooperación (ONGDs, Xunta de Galicia, Ayuntamientos y Empresas). Y aunque no existía una variable específica que mida la confianza, hemos decidido utilizar la preferencia de los ciudadanos por un actor concreto que gestione la mayor parte de los fondos públicos destinados a la cooperación como síntoma inequívoco de su confianza en ese determinado actor.

El análisis de resultados de la encuesta apunta a los aspectos que miden el comportamiento de los gallegos en cooperación y la conformación de sus opiniones y actitudes ante la ayuda al desarrollo. En este sentido, el análisis de la opinión pública en Galicia sobre la cooperación al desarrollo se centra, a partir de esta encuesta de la que hemos tomado los datos, en 7 principales variables: conocimiento, participación, confianza, eficacia, profesionalización, importancia y valores. Nuestro tratamiento tiene como finalidad el estudio de las relaciones que se dan entre las variables y la incidencia que éstas tienen en los dos elementos de estudio que hemos elegido (confianza y eficacia).

El *conocimiento* es una variable fundamental que nos da muestra de la percepción que tienen los ciudadanos sobre la información que reciben de la cooperación al desarrollo. Su respuesta supone la toma de conciencia por parte de los ciudadanos de los flujos de información que tienen a su disposición en un momento dado, y aunque, como ya hemos señalado, se ha constatado, en numerosos estudios, la brecha existente entre el conocimiento que

manifiestan los ciudadanos y la valoración que hacen de las políticas de cooperación, también es cierto que la capacidad de valoración concreta que tenemos de ciertas políticas está siempre restringida por los niveles de conocimiento concreto de las mismas.

La *participación* de los ciudadanos en la ayuda al desarrollo es uno de los principales retos de los actores implicados en la cooperación, ya que no sólo es necesario que las sociedades se conviertan en un actor más de la cooperación, reforzando así el éxito de las acciones que se desarrollan, sino que además es imprescindible para poder alcanzar niveles más altos de confianza entre la ciudadanía. Es más, si uno de los objetivos básicos de la cooperación descentralizada reside en la aproximación de la cooperación a la sociedad civil y de la implicación de esta, aunque sólo sea a nivel de toma de conciencia de su ejecución, el nivel de participación puede ser un buen indicador del éxito de esta descentralización.

La *profesionalización* de los gestores es una de las piezas básicas del desarrollo de la de la cooperación. Porque la cooperación debe ser tratada como una política más y no como un área asistencial de voluntarismo. Y en este sentido, la cooperación está comenzando a travesar el camino que no hace tantos años ha seguido la sanidad y mucho más recientemente La Ley de Dependencia ha procurado para terrenos

propios hasta ahora para el voluntarismo. Las sociedades desarrolladas no pueden permitir que estos terrenos que otrora pertenecieron a asociaciones de corte exclusivamente voluntario, y en los cuales se manejan ingentes cantidades de dinero, permanezcan al margen de la profesionalización necesaria y de la transparencia requerida. En este sentido, la profesionalización proyecta una imagen a la sociedad de un área de trabajo más comprometida, con mayor estabilidad en su desarrollo y que genera en los ciudadanos un mayor nivel de credibilidad y de transparencia en los objetivos que se pretenden alcanzar en la ayuda al desarrollo.

La *importancia* que los ciudadanos le concedan a las políticas de cooperación representa sus prioridades de gasto público, las expectativas que tienen y su grado de implicación para la consecución de objetivos comunes a una sociedad; mientras que la asunción de *valores* referidos a la ayuda al desarrollo, a la cooperación internacional y la solidaridad permite definir las preferencias de los ciudadanos en materia de cooperación y conocer las expectativas que éstos tienen sobre las políticas de cooperación.

Este es el punto de partida para el análisis de la relación entre las variables mencionadas. En primer lugar, es preciso mostrar cuál es la percepción de eficacia que los ciudadanos tienen sobre los actores implicados en la lucha contra la pobreza.

Eficacia de los actores implicados

	ONGs	Xunta de Galicia	Ayuntamientos	Empresas, entidades, funciones
Mucho	11,0	1,5	0,8	1,1
Bastante	46,6	17,4	9,4	16,7
Poco	32,3	47,6	50,8	45,7
Nada	3,6	11,1	23,8	16,8
Ns/Nc	6,6	22,5	15,2	19,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabla 1. Elaboración propia

Los resultados de la Tabla 1 no dejan duda de la eficacia que los ciudadanos otorgan a las ONGD's, situándolas muy por delante de las administraciones públicas y de las empresas o fundaciones.

Esta percepción de capacidad por parte de las ONGD's reside en la clara identificación de los fines y objetivos para los que nacen y trabajan dichas organizaciones, razón por la cual, la mayoría de los ciudadanos las vincula claramente con tareas propias de cooperación, de ayuda al Tercer Mundo y de lucha contra la pobreza.

Sin embargo, más allá de la capacidad de las ONGD's en la lucha contra pobreza, los ciudadanos diferencian entre la eficacia en la ayuda al desarrollo y la gestión de la ayuda. Es decir, existe una discrepancia entre lo que se considera como eficacia o capacidad en la prestación de la ayuda y lo que se entiende como la gestión de los recursos y fondos disponibles. Mientras los ciudadanos expresan una mayor confianza en las

instituciones y administraciones públicas cuando se pregunta por la gestión de los recursos (62'7%), queda en evidencia para las ONGD's (14%) la necesidad de mecanismos de control que incidan en una mayor transparencia de la gestión de los fondos de que disponen, en su objetivo de "generar" o "regenerar" confianza (Tabla 2).

En definitiva, a los ciudadanos no les cabe duda sobre la eficacia de las ONGD's pero expresan de manera singular la necesidad de mejorar la eficiencia de las mismas así como los procesos de transparencia de la gestión asociados a la misma. Dicho de otro modo, la confianza pulsional en las organizaciones del tercer sector requiere también de factores de gestión organizativa y económica que asiente esa confianza en certezas básicas sobre la gestión y finalidad de los recursos utilizados. Y esos dos niveles de la confianza, uno más pulsional y afectivo, otro más evaluativo, no son en la cultura política de la democracia contradictorios.

¿Quién cree Ud. que debería gestionar el mayor volumen de fondos de ayuda al desarrollo?

	Porcentaje
Xunta de Galicia	62,7
Las ONGs	14,8
Las empresas o entidades	5,2
Los concellos	1,9
Ns/Nc	15,4
Total	100,0

Tabla 2. Elaboración propia

¿Quién cree Ud. que gestiona el mayor volumen de fondos de ayuda al desarrollo?

	Porcentaje
Xunta de Galicia	41,9
Las ONGs	25,9
Las empresas o entidades	8,8
Los concellos	1,5
Ns/Nc	22,0
Total	100,0

En definitiva, los gallegos identifican a las ONGD's como el actor idóneo para el desarrollo de las políticas de cooperación pero en cuanto a la gestión de los fondos destinados a la ayuda al desarrollo depositan su confianza, de una forma mayoritaria, en la administración autonómica.

Como ya se ha apuntado, además de la necesidad de construir confianza, uno de

los retos a los que se enfrentan los actores de la cooperación reside en impulsar la participación de los ciudadanos en tareas de ayuda al desarrollo. Su inclusión dentro del conjunto de actores de la cooperación resulta de vital importancia tanto para la definición como para la consecución de objetivos comunes y no sólo desde una concepción democrática sino también desde la perspectiva que implica la respon-

sabilidad de las sociedades más avanzadas en el desarrollo de otras sociedades menos avanzadas.

Porque en el fondo la ligazón entre confianza y participación en los procesos de los que la confianza se predica es indisoluble. En la medida en que los ciudadanos se sienten partícipes de la cooperación, toman parte de ella, se identifican con ella y con los actores que la protagonizan, desarrollan, al mismo tiempo, procesos de empatía que alimenta la confianza en las organizaciones y mitiga la desconfianza en los procedimientos, o lo que es lo mismo, fomenta la aparición de aquellos aspectos volitivos de la cultura política.

Grado de importancia de la ayuda a países del Tercer Mundo para su desarrollo

	Porcentaje
Muy importante	56,5
Bastante importante	31,8
Poco importante	8,3
Nada importante	2,5
Ns/Nc	0,9
Total	100,0

Tabla 3. Elaboración propia

Pese a que el 88,3% de los gallegos mantienen que es bastante o muy importante ayudar a países del Tercer Mundo para su desarrollo, la “desmovilización” en cuanto a su participación en actividades relacionadas con la cooperación es evidente, dado que sólo un 53,9% afirma haber colaborado de algún modo en proyectos o campañas de ayuda al desarrollo.

Teniendo en cuenta que los gallegos identifican a las ONGD's como los actores con mayor capacidad en la lucha contra la pobreza y en la ayuda al Tercer Mundo, los resultados de la Tabla 4 muestran cómo a medida que desciende la percepción de eficacia que se le atribuye a las ONGDs disminuye la importancia que los ciudadanos le otorgan a la ayuda al desarrollo. Del mismo modo que observábamos una ligazón entre las variables de eficacia y confianza con la participación, podemos, en este caso, reconocer además que la percepción que la opinión pública tiene sobre el grado de eficacia en la gestión que realizan las ONGDs repercute en la consideración positiva que para los ciudadanos significa este tipo de ayuda.

		Para comenzar dígame ¿que grado de importancia considera Ud. que tiene la ayuda a los países del Tercer Mundo para su desarrollo?					
		Bastante					
		Muy importante	importante	Poco importante	Nada importante	Ns/Nc	Total
Eficacia de las ONGs	Mucho	12,9%	8,5%	6,0%	8,0%	33,3%	11,0%
	Bastante	49,3%	46,5%	41,0%	12,0%	22,2%	46,6%
	Poco	29,0%	36,5%	39,8%	32,0%	22,2%	32,3%
	Nada	1,6%	2,2%	9,6%	44,0%	11,1%	3,6%
	Ns/Nc	7,2%	6,3%	3,6%	4,0%	11,1%	6,6%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla 4: Elaboración propia

Veamos antes que a pesar de la importancia que tiene para los gallegos la política de cooperación al desarrollo, el nivel de participación no era muy alto. De igual

manera que una mayor eficacia atribuida a las organizaciones no gubernamentales va pareja a un porcentaje mayor en la importancia otorgada al desarrollo, observamos

también como la eficacia de estos actores se vincula con los niveles de participación. De tal modo que cuanto menor es el grado de eficacia percibido de las ONGDs menor es el porcentaje de entrevistados que expresan colaborar con la cooperación al desarrollo (Tabla 5).

Sin embargo, no debemos olvidar la diferencia que establecen los ciudadanos entre eficacia y capacidad a la hora de realizar políticas de cooperación y la gestión que se realiza de los fondos para tales fines. Desde esta perspectiva, si cruzamos el nivel de participación de los ciudadanos por el grado de confianza que les otorgan a los diferentes actores de la cooperación en cuanto a la gestión de los fondos de ayuda al desarrollo, podemos ver cómo del 53,9% de los que afirman colaborar de algún modo en la cooperación al desarrollo, el nivel de participación es muy superior entre aquellos que depositan su confianza en la Xunta de Galicia (33,5%)

que entre los que depositan su confianza en las ONGs (7,9%) (Tabla 6).

Si atendemos al perfil sociodemográfico de los entrevistados se observa que las ONGDs cuentan con la confianza y con una mayor percepción de eficacia más entre los hombres que entre las mujeres, sobre todo entre los gallegos de mediana edad – 30 a 64 años –, con niveles de estudios desde los primarios hasta los universitarios, que se encuentran en activo en la actualidad y que han votado en las elecciones autonómicas de Galicia del año 2005 a los dos partidos mayoritarios en el Parlamento gallego – PP y PSdeG – PSOE –.

En el caso de la confianza y la eficacia atribuida a la Xunta de Galicia hay que destacar que se produce de igual forma entre hombres y mujeres, de edades comprendidas entre los 30 y 49 años o de más de 65 años, con un nivel de estudios bajo

		¿Colabora Ud. de algún modo en la cooperación al desarrollo?			
		Si	No	Ns/Nc	Total
Grado de eficacia de las ONGs	Mucho	12,6%	9,1%		11,0%
	Bastante	48,9%	43,9%		46,6%
	Poco	30,0%	35,0%		32,3%
	Nada	2,8%	4,3%	100,0%	3,6%
	Ns/Nc	5,7%	7,6%		6,6%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla 5: Elaboración propia

		¿Colabora usted de algun forma en la cooperación al desarrollo?			Total
		Si	No	Ns/Nc	
¿Quién cree usted que debería gestionar el mayor volumen de fondos de ayuda al desarrollo?	Xunta de Galicia	33,5%	29,2%	0,1%	62,7%
	Las ONGs	7,9%	6,9%		14,8%
	Las empresas o entidades	3,2%	2,0%		5,2%
	Los ayuntamientos	1,1%	0,8%		1,9%
	Ns/Nc	8,3%	7,1%		15,4%
Total		53,9%	46,0%	0,1%	100,0%

Tabla 6. Elaboración propia

- medio – estudios primarios y secundarios –, que trabajan en la actualidad o ya se han jubilado y que han votado en las elecciones autonómicas de 2005 al PSdeG – PSOE, en comparación con el número de casos del PP.

Este es el análisis que revela cuál es el perfil de los ciudadanos que se muestran más a favor de la ayuda y la cooperación al desarrollo. Parece, sin embargo, y a tenor de los esfuerzos realizados en los últimos años por las administraciones estatales, autonómicas y locales en inversión para la cooperación, insuficiente el nivel de implicación que muestran las encuestas por parte de la sociedad gallega. Esto nos lleva a pensar que el compromiso político con el desarrollo debe venir por parte de las administraciones públicas no sólo en un aumento de sus presupuestos para programas y proyectos de cooperación sino también en su labor pedagógica de educar a la sociedad en valores y principios ligados a la cooperación internacional.

Tras lo expuesto anteriormente y teniendo en cuenta los resultados obtenidos hasta aquí, centrados en la relación entre los dos principales elementos que vertebran este estudio: confianza y eficacia, se justifica ahora que tratemos de profundizar en la interacción y las relaciones que ambos elementos establecen con importantes cuestiones que nos ayudarán a interpretar algunas de las claves de la participación ciudadana así como de la valoración del trabajo de los actores de la cooperación.

Si bien se ha visto que los ciudadanos confían de forma mayoritaria para la gestión de los recursos en la administración autonómica, no ocurre lo mismo en el caso de las ONG's. Recordemos que sólo un 14'8% de los encuestados manifestaba su confianza en las organizaciones no gubernamentales para gestionar el mayor volumen de fondos. Este cierto "recelo" o desconfianza ante lo que interpretamos como falta de transparencia en los procesos de

gestión de las ONG's no interfiere, sin embargo, en la valoración del trabajo que desarrollan, puesto que para el 78,9% de los encuestados la calificación es de muy positiva (17'9%) o positiva (61%) frente a los que la valoran como negativa (8'3%) o muy negativa (1'2%).

Valoración de la labor realizada por las ONGs en la ayuda al desarrollo de países del Tercer Mundo

	Porcentaje
Muy positivo	17,9
Positivo	61,0
Ni positivo ni negativo	8,9
Negativo	8,3
Muy negativo	1,2
Total	97,3
Ns/Nc	2,7
	100,0

Tabla 7. Elaboración propia

La propia explotación de los datos arroja luz sobre las medidas que deberían implementar las ONG's como solución a la "crisis de confianza" que sufren, pues para el 72,6% de los encuestados, las ONG's deben gestionar los recursos procedentes de la Xunta de Galicia siempre y cuando se establezcan mecanismos de justificación sobre el uso de esos fondos, mientras que para un 19,2% de la muestra, estas organizaciones deben mantener su autonomía en la determinación de las prioridades de gasto y del destino final de los recursos que les reporta la administración autonómica.

En concreto, esta cuestión evidencia dos cosas: primero la importancia concedida por parte de los ciudadanos a los objetivos que persiguen en general las ONG's; y segundo, en relación con el compromiso que encierra esa misión, la existencia de una demanda ciudadana de establecer los instrumentos que garanticen la transparencia de la gestión de recursos. De ahí, también la necesidad de que se produzca

una inversión planificada y una apuesta decidida por parte de las administraciones públicas que ayude a la consolidación de

una percepción positiva de la opinión pública sobre las políticas de cooperación al desarrollo.

		¿Quién cree que debería gestionar el mayor volumen de fondos de ayuda al desarrollo?					Total
		Xunta de Galicia	ONGs	Empresas o entidades	Los ayuntamientos	Ns/Nc	
¿Con cuál de las siguientes opciones está usted más de acuerdo?	El dinero público debe destinarse a mantener a los gestores de las ONGs	11,1%	20,9%	15,4%	31,6%	12,3%	13,4%
	El dinero público debe destinarse a acciones en el Tercer Mundo	77,7%	68,2%	69,2%	57,9%	62,3%	73,1%
	Ns/Nc	11,1%	10,8%	15,4%	10,5%	25,3%	13,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla 8. Elaboración propia

La tabla 8, muestra que entre los que despiden la confianza en la Xunta de Galicia como principal gestor de la mayor parte de los fondos destinados a la cooperación, el porcentaje de los que opinan que el dinero público debe destinarse a mantener a los gestores de la cooperación, es significativamente inferior que para el resto.

Por lo tanto la confianza que la Xunta es capaz de generar entre los gallegos está relacionada con la inversión que haga en proyectos de desarrollo, en acciones y medidas que beneficien a las poblaciones receptoras de la ayuda y en menor medida con acciones que vayan destinadas a mantener las estructuras de personal creadas en las ONG's y que no tienen una incidencia directa sobre la autosuficiencia y desarrollo de los países en vías de desarrollo. Lo mismo ocurre en el caso de los que expresan su confianza en las ONG's, la primera opción sigue siendo la inversión directa en el Tercer Mundo aunque aquí el porcentaje de los que apuestan por la profesionalización de las organizaciones es superior.

Estos datos ponen el acento en la diferencia de matices que para los ciudadanos tienen los actores implicados en la cooperación. Mientras lo que esperan de la Xunta de Galicia es, principalmente, la realización de proyectos, entendiendo que la realización de políticas de cooperación en los países receptores de las ayudas es lo que debe primar la administración pública autonómica, la confianza en las ONG's se origina por dos vías, una, por el trabajo que desempeñan sobre el terreno y, otra, por el gasto ejecutado en capacitación y mantenimiento de su personal.

Esto se traduce en que los resultados que se esperan de una Administración pública, como la Xunta de Galicia, a la que se le presupone la capacidad para gestionar recursos, son siempre resultados perceptibles y más o menos objetivables, mientras que lo que se espera de las ONG's, como actores específicos de la cooperación, no sólo es compromiso e implicación con proyectos de desarrollo sino además, capacidad y profesionalización, a través de la especialización de su personal y del establecimiento de procedimientos garantistas de la gestión de recursos.

Dígame, por favor, si está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase: "primero debemos resolver los problemas de Galicia y luego la pobreza de los demás"

		De acuerdo	En desacuerdo	Ns/Nc	Total
Para comenzar dígame ¿que grado de importancia considera Ud. que tiene la ayuda a los países del Tercer Mundo para su desarrollo?	Muy importante	47,9%	68,7%	55,9%	56,5%
	Bastante importante	36,5%	25,1%	32,4%	31,8%
	Poco importante	10,8%	5,0%	5,9%	8,3%
	Nada importante	3,5%	0,7%	5,9%	2,5%
	Ns/Nc	1,2%	0,5%		0,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla 9: Elaboración propia

Como cabe esperar, en la tabla superior se observa que aquellos que están de acuerdo con que primero hay que resolver los problemas de Galicia y luego la pobreza de los demás, son menos proclives que el resto a considerar que la ayuda a los países del Tercer Mundo es muy importante. Por esta razón, considerar importante la inversión en la ayuda al desarrollo de otros países implica necesariamente no situar por delante los problemas propios frente a los ajenos y, por lo tanto, mantener una visión

solidaria y de compromiso frente a problemáticas mundiales como la pobreza.

Sin embargo, en la clasificación del gasto destinado a cooperación se observa que, independientemente del grado de importancia que tiene la cooperación para los ciudadanos, existe un elevado consenso en considerar como opción prioritaria de dicho gasto, todas aquellas inversiones que permitan a las poblaciones desenvolverse y ser autosuficientes.

		¿Qué grado de importancia considera Ud. que tiene la ayuda a los países del Tercer Mundo para su desarrollo?					Total
		Muy importante	Bastante importante	Poco importante	Nada importante	Ns/Nc	
	Ayudas directas ante catástrofes o situaciones extremas	16,8%	21,7%	25,3%	12,0%	55,6%	19,3%
Dígame, por favor, cuál de las siguientes opciones de gasto en cooperación sería para Ud. la prioritaria:	Inversiones que permitan a la población de los países del Tercer Mundo desarrollarse y ser autosuficientes	65,2%	60,4%	51,8%	40,0%	33,3%	61,6%
	Inversiones para sensibilizar a los gallegos a cooperar con el Tercer Mundo	15,0%	15,1%	21,7%	20,0%		15,6%
	Ns/Nc	3,0%	2,8%	1,2%	28,0%	11,1%	3,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla 10. Elaboración propia

La tabla 11, muestra la relación entre confianza y eficacia, relación sobre la que a priori suponíamos que los gallegos depositarían su confianza, como gestores del dinero público, en los actores a los que

considerasen eficaces en su lucha contra la pobreza, y que, a su vez, considerarían eficaces a aquellos actores en los que manifestaban depositar su confianza.

		¿Quién cree que debería gestionar el mayor volumen de fondos de ayuda al desarrollo?					Total	
		La Xunta de Galicia	Las ONGD's	Las empresas gallegas y entidades- Fundaciones, etc.	Los ayuntamientos	Ns/Nc		
Grado de eficacia	Las ONGD's	Mucho	9,2%	19,6%	3,8%		13,6%	11,0%
		Bastante	48,4%	51,4%	48,1%	47,4%	33,8%	46,6%
		Poco	33,4%	25,0%	34,6%	47,4%	31,8%	32,3%
		Nada	3,3%	2,0%	3,8%		6,5%	3,6%
		Ns/Nc	5,6%	2,0%	9,6%	5,3%	14,3%	6,6%
	Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	La Xunta de Galicia	Mucho	1,8%				2,6%	1,5%
		Bastante	17,4%	20,3%	15,4%	47,4%	11,7%	17,4%
		Poco	51,4%	47,3%	38,5%	36,8%	36,4%	47,6%
		Nada	11,5%	7,4%	17,3%		12,3%	11,1%
		Ns/Nc	18,0%	25,0%	28,8%	15,8%	37,0%	22,5%
	Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Los ayuntamientos	Mucho	1,1%	0,7%				0,8%
		Bastante	9,4%	5,4%	9,6%	36,8%	9,7%	9,4%
		Poco	53,2%	56,8%	34,6%	52,6%	40,9%	50,8%
		Nada	24,2%	20,3%	32,7%	5,3%	24,7%	23,8%
		Ns/Nc	12,1%	16,9%	23,1%	5,3%	24,7%	15,2%
	Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Empresas gallegas y entidades- Fundaciones, etc.	Mucho	1,3%	1,4%	1,9%			1,1%
Bastante		16,1%	18,9%	26,9%	26,3%	12,3%	16,7%	
Poco		47,1%	51,4%	36,5%	47,4%	37,0%	45,7%	
Nada		18,3%	11,5%	19,2%	10,5%	15,6%	16,8%	
Ns/Nc		17,2%	16,9%	15,4%	15,8%	35,1%	19,8%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Tabla 11. Elaboración propia

Sin embargo los datos ponen de manifiesto algo sustantivamente diferente. Como ya hemos visto, la consideración acerca de la eficacia de las ONG es superior a la que existe sobre la Xunta de Galicia, pero, al mismo tiempo, de entre los principales actores de cooperación, la Xunta es el actor en el que más confían los ciudadanos para la gestión de los fondos de ayuda al desarrollo.

Las ONG's son, por tanto, los únicos actores sobre los que se ha construido un discurso coherente en cuanto a la labor que realizan y la eficacia de ese trabajo, un discurso coherente que la ciudadanía ha entendido y asumido como tal. De todos los actores que intervienen en la cooperación al desarrollo, las ONG's son el único actor que es claramente identificado por los gallegos como agente de la cooperación, aunque no aparezca como el actor en el que más confían para la gestión de los fondos.

Del análisis realizado se extraen varias conclusiones que permiten una aproximación más minuciosa sobre la opinión pública en Galicia y las políticas de cooperación al desarrollo.

En primer lugar, es importante destacar que el valor que los ciudadanos le otorgan a la ayuda al desarrollo y su participación en la cooperación están relacionados con la percepción positiva que tienen sobre las ONG's, fundamentalmente en términos de eficacia. Esa idea de eficacia está ligada a la identificación que los gallegos hacen de estas organizaciones con los fines y objetivos de la cooperación al desarrollo, de tal manera que reconocen en las ONG's a los actores específicos de la cooperación, elemento que funciona como motor de la confianza en su eficacia contra la pobreza.

En segundo lugar, se observa que detrás de la percepción de ineficacia de la Xunta de Galicia o de las administraciones

locales en su lucha contra la pobreza, late la desconfianza política que la opinión pública tiene de estos actores, entendida esta desconfianza como desconocimiento sobre las políticas de cooperación que se llevan a cabo desde la administración y como desconocimiento, al mismo tiempo, sobre los resultados que producen este tipo de políticas. Sin embargo, podemos concluir también que para los ciudadanos, la capacidad para la gestión de recursos de la administración pública autonómica, hace de la Xunta de Galicia, el actor que genera más confianza en la gestión de los fondos públicos de la ayuda.

Por último, y en consecuencia de lo anterior, hay que destacar que, la opinión pública es favorable a la existencia de actores unidimensionales en la gestión de la cooperación al desarrollo, frente a otros actores con diferentes intereses, como las administraciones públicas y las empresas. A pesar de la falta de transparencia en cuanto a su modelo de gestión, las ONG's encarnan el tipo de actor que se identifica claramente con los intereses de la cooperación, de ahí el reconocimiento de su nivel de eficacia.

La inexistencia de un actor institucional que sólo responda a intereses específicos de la cooperación al desarrollo genera un discurso incoherente en la opinión pública en relación con las dos variables de las que se ocupa nuestro análisis (eficacia – confianza). Parece que a la eficacia como motor de la confianza y a la confianza como premisa básica del apoyo social, hay que sumar un tercer elemento: la identificación, por parte de la opinión pública, de espacios y actores que respondan únicamente a intereses y objetivos específicos, claramente reconocibles para el ciudadano. Aquello que los datos dejan entrever, se refiere a las percepciones de los ciudadanos, al modo en que se conforman sus actitudes y opiniones sobre quiénes actúan y sobre los modelos de actuación en la cooperación. En este sentido, el hecho de que los actores sean reconocidos como actores específicos de la cooperación, el hecho de que esos actores se identifiquen

con los intereses específicos de la cooperación, sin duda, aumenta la percepción de eficacia (así como las expectativas).

Empezábamos este trabajo mencionando la aparición de la cooperación descentralizada y su evolución en los últimos años en España, y el análisis de la opinión que los gallegos manifiestan nos lleva a deducir que la importancia de este proceso de “descentralización” requiere de instrumentos propios de cooperación, que haga de los entes autonómicos y locales algo más que meros donantes, con una participación activa en la planificación, diseño y ejecución de las políticas públicas de cooperación⁵.

BIBLIOGRAFÍA

- AOD hoy. Discurso y realidad, Coordinadora de ONGD, Madrid, 2006
- GARCÍA MONTALVO, José (Ed.) (2008). *El análisis experimental de la ayuda al desarrollo. La evaluación de lo que funciona y lo que no funciona*. Bilbao: Fundación BBVA.
- GARCÍA MONTALVO, José; “La ayuda al desarrollo: su eficacia y métodos experimentales para su evaluación” en García Montalvo, José (Ed.) (2008). *El análisis experimental de la ayuda al desarrollo. La evaluación de lo que funciona y lo que no funciona*. Bilbao: Fundación BBVA.
- GRASA, Rafael; “Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad: aclaraciones y propuestas iniciales”, Revista Cidob D'Afers Internacionals, Nº 72, Diciembre 2005-Enero
- LARRÚ RAMOS, J.M. (2009). *La ayuda al desarrollo: ¿reduce la pobreza?, Eficacia y evaluación en la cooperación para el desarrollo*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.

DOCUMENTACIÓN

Estudio sobre la Cooperación Gallega realizado para la Dirección Xeral de Cooperación de la Xunta de Galicia, 2008.

NOTAS

1 Larrú Ramos, J.M.; *La ayuda al desarrollo: ¿reduce la pobreza?, Eficacia y evaluación en la cooperación para el desarrollo*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2009, pp. 108-115.

2 AOD hoy. Discurso y realidad, Coordinadora de ONGD, Madrid, 2006, pg. 40

3 Larrú Ramos, J.M. op. cit., pg. 121.

4 García Montalvo, José; "La ayuda al desarrollo: su eficacia y métodos experimentales para su evaluación" en García Montalvo, José (Ed.); *El análisis experimental de la ayuda al desarrollo. La evaluación de lo que funciona y lo que no funciona*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, pp. 39-40.

5 Como reconoce Rafael Grasa, se trata de uno de los retos más acuciantes del modelo español de cooperación, "replantear la relación entre actores y administraciones públicas desde la ambición y desde la lealtad institucional, de Estado, permitiendo que las administraciones locales y periféricas asuman como propios instrumentos y órganos de la propia administración y participando desde las primeras fases en la conformación de la voluntad y decisión pública". En Grasa, Rafael; "Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad: aclaraciones y propuestas iniciales", *Revista Cidob D'Afers Internacionals*, N° 72, Diciembre 2005-Enero 2006, pág. 92.