

¿Los objetivos de desarrollo sostenible como solución a los problemas de la cooperación al desarrollo? Explorando cuestionamientos y propuestas a partir de las miradas de la sociedad civil valenciana

Are Sustainable Development Goals the solution to international aid problems? Exploring questionings and proposals form Valencian civil society

Sergio BELDA-MIQUEL
sergio.belda@uv.es
Universitat de València
(España)

Carola CALABUIG-TORMO
cacator@dpi.upv.es
INGENIO
CSIC-Universitat Politècnica de València
(España)

Alejandra BONI
aboni@dpi.upv.es
INGENIO
CSIC-Universitat Politècnica de València
(España)
Universidad de Ibagué
(Colombia)

ResumenAbstract

- 1. Introducción: los problemas de la cooperación y los ODS**
- 2. Marco teórico y conceptual**
 - 2.1. Los problemas de la cooperación al desarrollo y la necesidad de la repolitización**
 - 2.2. Los ODS: oportunidades o limitaciones**
 - 2.3. Politización y cooperación transformadora**
- 3. Metodología**
- 4. La cooperación valenciana y los ODS y la contestación de la sociedad civil**
 - 4.1. Visiones sobre los ODS desde la sociedad civil**
 - 4.1.1. Recursos, importancia política y apoyo social de la cooperación**
 - 4.1.2. Gobernanza del sistema y relaciones**
 - 4.1.3. Evaluación y rendición de cuentas**
 - 4.1.4. Enfoque de desarrollo**
 - 4.1.5. Coherencia de políticas para el desarrollo**
 - 4.2. Explorando formas para una adopción transformadora de los ODS**
- 5. Observaciones finales**
- 6. Referencias**

¿Los objetivos de desarrollo sostenible como solución a los problemas de la cooperación al desarrollo? Explorando cuestionamientos y propuestas a partir de las miradas de la sociedad civil valenciana

Are Sustainable Development Goals the solution to international aid problems? Exploring questionings and proposals form Valencian civil society

Sergio BELDA-MIQUEL
sergio.belda@uv.es
Universitat de València
(España)

Carola CALABUIG-TORMO
cacator@dpi.upv.es
INGENIO
CSIC-Universitat Politècnica de València
(España)

Alejandra BONI
aboni@dpi.upv.es
INGENIO
CSIC-Universitat Politècnica de València
(España)
Universidad de Ibagué
(Colombia)

Cite as/Citar como:

Belda-Miquel S, Calabuig-Tormo C y Boni A. (2020). ¿Los objetivos de desarrollo sostenible como solución a los problemas de la cooperación al desarrollo? Explorando cuestionamientos y propuestas a partir de las miradas de la sociedad civil valenciana. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 9(1): 178-201.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.446

Resumen

El trabajo se sitúa en el actual debate sobre si la adopción de la Agenda Global 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible en las políticas y prácticas de cooperación supone un avance o un retroceso. Para ello, nos interrogamos más concretamente sobre si pueden ser positivos o negativos para abordar los problemas concretos percibidos por el sector de la cooperación no gubernamental al desarrollo español. De forma más normativa y posicionada, nos preguntamos si la agenda puede contribuir a abordar estos problemas de una forma más transformadora, esto es, contribuyendo a la repolitización de la cuestión del desarrollo y la cooperación.

Para ello, nos hemos centrado en las reflexiones y cuestionamientos que emergen desde la sociedad civil en el caso de la cooperación valenciana. Estas voces nos ofrecen una mirada cuestionadora de mucho interés, a partir de la cual repensamos y proponemos formas en la que la agenda global puede adoptarse, para avanzar hacia una cooperación más transformadora.

Palabras clave: Agenda 2030, ODS, cooperación al desarrollo, ONG, política.

Abstract

This study situats in the current debates on the adoption of Global Agenda 2030 and the Sustainable Development Goals and on the question if this can be considered an advancement or not. We focus in the specific case of the Spanish non-governmental development sector, in order to address if the Agenda can solve the problems felt by the stakeholders. From a more normative and positioned perspectives, we ask is the Agenda can contribute to address these problems from a more transformative perspective, that is, contributing to the repoliticization of development and aid.

For this aim, we address the reflections and questionings that emerge from civil society in the case of Valencian development aid. These voices offer a challenging and a very interesting perspective from which we can unpack the Agenda and propose ways in which it can be adapted in order to advance towards a more transformative development aid.

Keywords: Agenda 2030, SDGs, development cooperation, NGO, politics.

1

Introducción: los problemas de la cooperación y los ODS

Es sabido que la cooperación al desarrollo atraviesa una profunda crisis, que se ha manifestado en fuertes reducciones de fondos y pérdida de apoyo político durante la gran recesión (Gómez Gil 2018, Belda-Miquel *et al.* 2016b). Esta crisis va, sin embargo, más allá y conecta con cuestiones de legitimidad, gobernanza, arraigo social, enfoques, posicionamientos, etc. (Belda-Miquel y Boni 2014, Unceta y Gutiérrez-Goiria 2012). En realidad, se trata de problemas propios del sector (Maier y Meyer 2011), en absoluto novedosos, pero que se habrían visibilizado con más fuerza. Son cuestiones de enorme complejidad, relacionadas con cuestiones de poder, política e ideología (Mowles *et al.* 2008).

En cierta corriente crítica se señala que estos problemas tienen su base en el hecho de que se ha ido «olvidando» la naturaleza intrínsecamente política del desarrollo y la cooperación. En esta bibliografía se critica el *gerencialismo* que se ha ido instalando en la cooperación, que se habría despolitizado (Mosse 2005). La cooperación habría articulado un discurso y una práctica supuestamente «apolíticos», tecnocráticos y, por ello, incapaces de movilizar, transformar relaciones de poder y generar modelos de desarrollo alternativos. Se trata de unas ideas no solo académicas, sino también articuladas desde la sociedad civil.

Esta crítica conecta con la reflexión más general sobre si la cooperación puede generar cambios emancipatorios, dadas sus limitaciones y su bajo peso relativo frente a otros flujos mundiales de recursos. En la bibliografía sobre la gestión del desarrollo, se identifican distintas visiones al respecto: para una cierta visión «reformista», la cooperación puede servir para un cambio social hacia una mayor igualdad y libertad y para empoderar a grupos subalternizados, si bien para ello resulta necesario introducir cambios, tales como emplear modelos más participativos, que eviten los efectos del gerencialismo (Mowles 2010, Alonso 2018). Para otra corriente, inspirada en las ideas del posdesarrollo, la cooperación y sus instrumentos serían intrínsecamente gerenciales, por lo que, inevitablemente, refuerzan relaciones de poder (Fine y Jomo 2006, en McCourt y Gulrajani 2010) y alienan a los beneficiarios y al resto de actores del sistema (Dar y Cooke 2008). En una tercera posición, se reconoce la importancia de tales críticas, pero se asume que los instrumentos de gestión de la cooperación dejan espacio de contestación y que pueden ser empleados con una orientación genuina hacia los grupos empobrecidos. Esto, sin embargo, requiere operar con dichos instrumentos de forma crítica, identificando y retando relaciones desiguales de poder (Belda *et al.* 2012, Mosse 2005). Sería esta una práctica crítica y no gerencialista del desarrollo (Gulrajani 2010), orientada al cambio social emancipatorio (Clarke y Oswald 2010).

La cooperación descentralizada, esto es, la llevada a cabo por actores subestatales, puede ser de especial interés para pensar esta práctica crítica: es una cooperación más próxima a la ciudadanía, más abierta a la participación de la sociedad civil, más flexible, menos vinculada a la política exterior y con más margen para la innovación (Gómez 2008). Existen, además, entre las múltiples organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) apoyadas por la cooperación descentralizada, muchas con una orientación crítica y reflexiva (Belda-Miquel *et al.* 2016b). Sin embargo, es un espacio que ha recibido poca atención académica. La cooperación descentralizada puede ofrecer aportes relevantes para la nueva perspectiva de la cooperación que se necesita (Martínez 2019).

En este contexto de debates y problemas, aterrizan los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la nueva agenda global del desarrollo o Agenda 2030, desarrollada tras un largo proceso de negociación (Pogge y Sengupta 2017). La agenda ha despertado, desde su propia gestación, tanto entusiastas adhesiones como críticas feroces (Gómez Gil 2018). En cualquier caso, se ha convertido en un referente que no puede ser ignorado. Aunque afecta a todas las políticas y a todos los Estados, del Norte y Sur global, no deja de tener especiales implicaciones directas en las políticas de cooperación (Koehler 2016), ámbito en el que se centra este trabajo.

En este sentido, el debate ha sido sobre si la agenda sería «positiva» o «negativa» para la cooperación (Martínez 2017, Spangenberg 2017, Cimadamore 2016, Koehler 2016). Para abordar la cuestión, tenemos que partir de una cierta visión sobre el desarrollo y la cooperación que permita articular un juicio. Además, resulta necesario analizar cómo esta se «localiza»; esto es, cómo está siendo adaptada por los distintos actores y cómo está transformando sus discursos y prácticas. Esto es así porque la agenda está abierta para su concreción, dada su ambigüedad propia y deliberada en muchos aspectos (Gómez Gil 2018). Este proceso de localización, todavía en sus inicios, va a estar modelado por las dinámicas de cada territorio, por sus actores, relaciones y procesos. Resultará de especial importancia el rol de las organizaciones sociales y, en concreto, de aquellas que han desarrollado un discurso más crítico y han reivindicado salidas más transformadoras a los problemas del sector de la cooperación.

Desde estos puntos de partida, exploramos dos cuestiones en este trabajo. En primer lugar, *¿en qué términos la adopción de la Agenda 2030 en los discursos, las prácticas y las políticas de cooperación al desarrollo se ven como un aspecto «positivo» o «negativo» para resolver los problemas concretos del sector, desde la mirada de la sociedad civil?* En segundo lugar, *a partir de la mirada de la sociedad civil y de la necesidad de una mayor politización, ¿cómo se puede adoptar la agenda global en los discursos, políticas y prácticas de cooperación al desarrollo, para hacerlos más transformadores?*

En este trabajo abordamos un caso de estudio concreto: el de las políticas valencianas de cooperación. Este caso resulta de especial interés por varios motivos: en primer lugar, como hemos visto, la cooperación descentralizada puede entenderse como un espacio relevante para explorar perspectivas críticas y alternativas frente a la Agenda 2030 y la cooperación; en segundo lugar, distintas comunidades autónomas, como Extremadura y Euskadi, han incorporado con fuerza la cuestión de la Agenda 2030 para reformular sus políticas de cooperación. En este marco, la Generalitat Valenciana ha sido un caso especialmente destacado y valorado por la comunidad internacional (GTF 2016, Directorate General for Cooperation and Solidarity of the Generalitat of Valencia and the ART Initiative 2016). Estos cambios han despertado mucho interés, pero también mucho debate en el seno de la sociedad civil.

Cabe insistir en que nos centramos, exclusivamente, en el ámbito valenciano, así como destacar que nuestro trabajo es puramente exploratorio y que no aspira a la representatividad, si bien puede ofrecer resultados de interés para abordar otros casos. No se pretende desvelar «la» perspectiva de la sociedad civil, sino identificar algunos discursos relevantes articulados por actores y personas clave que han reflexionado sobre la adopción de los ODS en la política de la cooperación valenciana.

El artículo sigue el siguiente esquema: en el epígrafe 2, identificamos algunos de los problemas clave sentidos en la cooperación en el Estado español, abordamos la cuestión del *gerencialismo* e introducimos algunos de los debates más relevantes sobre la Agenda 2030. En el epígrafe 3, abordamos la metodología empleada. En el epígrafe 4, situamos el contexto de la cooperación valenciana y discutimos acerca de nuestras preguntas de investigación. En el epígrafe 5, recogemos las principales conclusiones del trabajo y apuntamos líneas futuras de investigación.

2 Marco teórico y conceptual

2.1. Los problemas de la cooperación al desarrollo y la necesidad de la repolitización

Desde hace tiempo, se habla de la necesidad de «cambios urgentes» en las políticas y prácticas de la cooperación. Algunas cuestiones mencionadas son propias del sector a nivel global, mientras que otras son específicas del caso español. Resulta imposible identificar una lista cerrada de los principales problemas de la cooperación española, pero se pueden identificar los temas más presentes en el debate académico y social. Para ello revisamos, por un lado, el trabajo de distintos autores (Martínez-Osés 2011, Gómez Gil 2013,

Belda-Miquel y Boni 2014, Fernández *et al.* 2013). Por otro, revisamos análisis y propuestas recientes de la sociedad civil, esencialmente los de la Coordinadora de Organizaciones de Cooperación para el Desarrollo de España (CONGDE 2019a).

Un primer problema mencionado en todos los casos es el de la importancia política y la dedicación de recursos a la cooperación. La CONGDE (2019a) se refiere a la necesidad de «recuperar y situar en el centro de su acción exterior [del Estado español] una Cooperación ambiciosa, transformadora y conectada con una ciudadanía que ha demostrado ser comprometida y solidaria» (CONGDE 2019a). Habla de que la política de cooperación debe pasar por «contar con los recursos necesarios y de calidad» (CONGDE 2019a). La bibliografía también se refiere al gran recorte de fondos (recuperados solo ligera y recientemente) y la pérdida de importancia política de la cooperación desde 2010, que habría vuelto a estar supeditada a la política exterior y comercial (Sotillo 2014). La cuestión de la importancia política de la cooperación tiene también que ver con la visibilidad, la legitimidad y el apoyo social, reducido en el contexto de crisis (Belda-Miquel *et al.* 2016b).

Un segundo aspecto, mencionado con frecuencia, es el de la gobernanza del sistema, el funcionamiento de las instituciones de la cooperación y la relación entre los múltiples actores. La CONGDE afirma que se necesita un proceso de reformas que permita «cambios institucionales y legales necesarios para garantizar la eficacia, la seguridad jurídica a largo plazo y la adaptación al nuevo marco de la Agenda de Desarrollo Sostenible» (CONGDE 2019a). También habla de que se necesitan «completar las estructuras de gobernanza» y «centrar la recuperación en las instituciones clave del sistema». Se trata de un tema habitual también en el debate global (Eyben 2012).

Un tercer elemento apunta a las cuestiones de evaluación y rendición de cuentas, como señalan tanto desde las ONGD como desde las administraciones con distintos énfasis. Por motivos técnicos, financieros, sociales y políticos, se sitúa en el centro la necesidad de tener una cooperación que evalúe mejor, comparta aprendizajes, rinda cuentas y sea transparente (Belda-Miquel y Boni 2014).

Una cuarta cuestión es la preocupación por el enfoque de desarrollo adoptado. Se menciona abundantemente, en el sector y en la bibliografía, que es necesario adoptar una visión integral e interconectada, asumir con coherencia enfoques como el de género, el de desarrollo sostenible o el enfoque basado en derechos humanos (Ramón 2018). Estos enfoques se habrían adoptado con frecuencia de manera puramente retórica, tanto en políticas como en organizaciones (Belda-Miquel *et al.* 2016a).

En quinto lugar, se puede mencionar la cuestión de la coherencia de políticas para el desarrollo, de creciente importancia (Sianes 2017). Como ejemplo, la CONGDE está demandando «avanzar en la

coherencia de políticas para el desarrollo como condición necesaria para el cumplimiento de la Agenda 2030», para lo cual se debe «impulsar un mecanismo específico que garantice que todas las políticas son coherentes con el desarrollo» (CONGDE 2019a). Según la bibliografía, seguiría existiendo una tensión entre una visión avanzada de la coherencia que reconozca las causas que generan la pobreza y la desigualdad y una cooperación dominada por la eficacia de la ayuda y que se orienta a paliar las consecuencias de las políticas globales (Gutiérrez-Goiria *et al.* 2017).

2.2. Los ODS: oportunidades o limitaciones

En la bibliografía, se han recogido aspectos tanto positivos como problemáticos de la nueva Agenda. Sin ánimo de abordar una revisión exhaustiva, se indican algunos aspectos relevantes para nuestro caso, que conectan con los problemas identificados en la cooperación española.

En términos de la importancia política de la cooperación, muchos autores señalan que la Agenda 2030 nace de una manera más participada, legitimada y ampliamente aceptada que su antecedente: los ODS u objetivos de desarrollo del milenio (ODM) (Pogge y Sengupta 2017, Deacon 2016). Los ODM habrían sido un proceso mucho más tecnocrático y liderado por la comunidad donante de ayuda oficial al desarrollo (AOD) (Fukuda-Parr y Hegstad 2018). Esta sería una importante fortaleza de la agenda, que implica a todos los países pero que establece responsabilidades diferenciadas y compromisos concretos para los países del Norte (Gómez Gil 2018).

En cuestiones de la gobernanza y de rendición de cuentas, varios autores sostienen que la Agenda pone el foco, de manera muy insistente, en las relaciones de calidad entre actores distintos (públicos y privados), así como en establecer compromisos compartidos y duraderos. Para Cimadamore (2016), este énfasis en las relaciones, junto a la existencia de objetivos comunes, metas e indicadores, puede reforzar los mecanismos de rendición de cuentas entre actores.

En términos del enfoque de desarrollo, sugiere Gómez Gil (2018) que la nueva agenda apuesta claramente por enfoques reivindicados por la sociedad civil en el Estado español: tiene «un fuerte anclaje en la defensa de los derechos humanos, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, abordando la reducción de las desigualdades dentro de cada país y entre los diferentes estados, junto a la eliminación de patrones de consumo insostenibles». Para el autor, «incorporan una visión del crecimiento económico incluyente y sostenible» (Gómez Gil 2018, p. 110), que va más allá de los ODM.

En términos de coherencia, la Agenda se conceptualiza, a diferencia de los ODM, como universal, aplicable a todos los países y a todos los sectores (Koehler 2016). Esto rompería las dicotomías

entre países desarrollados o en desarrollo y la rígida separación entre políticas de desarrollo y otras (United Nation Research Institute for Social Development 2015). El nuevo marco lograría un mejor equilibrio que sus predecesores entre las distintas dimensiones de la sostenibilidad. Esto favorece la coherencia (Koehler 2016) y supone una oportunidad para provocar cambios sistémicos (Constanza 2016 en Allen *et al.* 2018, p. 1453; Martínez 2017).

Sin embargo, en la bibliografía se señalan también muy distintas críticas y distintos riesgos y limitaciones de la Agenda (algunos ya formulados para los ODM). Apuntamos aquí algunas críticas generales relevantes para nuestro caso.

En la bibliografía se señala que, aunque los ODS son fruto de un proceso participado, se dieron importantes disputas y resistencias en su negociación, que pueden entenderse como una batalla por el control del discurso del desarrollo internacional (Fukuda-Parr y Hegstad 2018). En esta confrontación, habrían chocado ideas tecnocráticas continuistas de los ODM e ideas de quienes abogaban por una nueva agenda que bebía del proceso de Río+20, más audaz en sus propuestas. Como resultado, la Agenda 2030 repetiría viejas promesas incumplidas y recogería conceptos ambiguos (Gómez Gil 2018).

Las propuestas concretas de la Agenda no serían, para distintos autores, rupturistas: profundiza en el crecimiento económico, en el apoyo a determinados sectores de importancia económica estratégica y en las alianzas público-privadas y sigue teniendo una visión etnocentrista y desarrollista (Gómez Gil 2018). Los 17 objetivos se enmarcan, además, en términos de objetivos para cumplir y no de derechos que ser respetados, como demandaban numerosas organizaciones sociales durante las negociaciones (Winkler y Williams 2017, Gómez Gil 2018) —aunque algunas metas sí se refieren a derechos.

La Agenda seguiría, además, teniendo el riesgo de simplificar los problemas y la planificación del desarrollo (Fukuda-Parr 2014), así como de implementarse bajo un enfoque limitado y compartimentado, como ocurrió con los ODM (Allen *et al.* 2018). Esta crítica conecta con los cuestionamientos a la Agenda por no superar el gerencialismo. Para algunos autores, seguiría enmarcando los problemas del desarrollo como técnicos, por lo que elimina debates políticos complejos y deja fuera cuestiones como la redistribución del poder a nivel global, nacional y local (Koehler 2016) —aunque la Agenda sí se refiere a sistemas de redistribución a través de políticas fiscales y de protección social, que aparecen en las metas—. Se eximiría así a los actores globales más poderosos de responsabilidades concretas (Pogge y Sengupta 2017).

Sobre la consideración de las causas del subdesarrollo, aunque la Agenda hace referencia a la necesidad de cambios estructurales, no aborda suficientemente las causas del empobrecimiento y

la insostenibilidad del modelo de desarrollo dominante. Varias autoras muestran preocupación, por ejemplo, sobre cómo se aborda la cuestión de la desigualdad. Para ellas, en los ODS (por ejemplo, en la meta 10.4), sorprendentemente, no se incluye ni se sugiere «un indicador que muestre si el nivel de desigualdad económica de un país disminuyó durante el período 2015-2030» (Anderson 2016, MacNaughton 2017, en Fukuda-Parr y Hegstad 2018, p. 1). Para las autoras, los ODS dejan así fuera indicadores distributivos ampliamente utilizados, como el coeficiente de Gini, y dedican poca atención a las causas fundamentales de la exclusión, como puedan ser los efectos de las políticas macroeconómicas.

Estas críticas y limitaciones no han llevado siempre a rechazar la Agenda en términos de su posible contribución a un cambio transformador. Existen esfuerzos por replantear la Agenda y formular estrategias para su implementación partiendo de estas críticas e incorporándolas para plantear políticas y prácticas innovadoras y transformadoras (UNRISD 2016). En este trabajo se asume, justamente, esta perspectiva crítica, que acepta las oportunidades que abre la Agenda pero que asume que debe ser repensada para avanzar en una cooperación transformadora.

2.3. Politización y cooperación transformadora

En este subepígrafe, profundizamos algo más en la idea de cooperación que adoptamos para valorar los efectos de la Agenda 2030. Entendemos la cooperación transformadora como la que puede ir más allá de la despolitización que mencionábamos. Esta despolitización se habría instalado con fuerza desde los años noventa y habría supuesto el avance de la lógica y lenguaje del mercado en el sector de la cooperación (Quarles van Ufford y Giri 2003). Los problemas del desarrollo se habrían ido reduciendo a cuestiones técnicas y de gestión, manejables y medibles (Mowles *et al.* 2008). Esta despolitización sería parte de una agenda ideológica, la del neoliberalismo, que contribuiría a imponer una lógica y visión occidentales y a desmantelar procesos, visiones y modelos locales (Dar y Cooke 2008). Así, estaría desapareciendo el perfil más político y activista que las ONGD habrían tenido en el pasado: se instala una «ideología del pragmatismo» (Choudry y Shragge 2011, p. 510), que hace que las organizaciones solo busquen cambiar las cosas en el marco de las estructuras existentes. En paralelo, los trabajadores ya no son activistas del movimiento sino personas con formación profesional específica (Choudry y Shragge 2011). Para Sianes (2013, p. 1462), las organizaciones «se han ido haciendo más y más apolíticas; y hoy las definimos, básicamente, como proveedoras de servicios».

Este fenómeno se daría también en el Estado español. En el período de crecimiento del sector de las ONG en España, la consolidación de su rol de proveedores de servicios se habría dado a la vez que «un cierto distanciamiento de los movimientos sociales

o, al menos, una cierta debilidad en su conexión con los mismos» (Rodríguez Cabrero 2013, p. 27). Martínez-Osés (2011, p. 8) señala que «las ONG se han destacado por adaptarse, por un lado, a las orientaciones dictadas por la disponibilidad de financiación pública, y por otro lado a la asunción de herramientas, instrumentos e incluso modelos organizativos que homogenizan la administración de sus trabajos».

Esta cuestión se ha venido poniendo de relieve en debates recientes. Algunas organizaciones han empezado a discutir sobre su excesiva tecnocratización y la falta de construcción de narrativas alternativas al modelo dominante (Plataforma 2015 y más 2011). Se asumen discursos de movimientos sociales y cuestiones de poder y economía política —por ejemplo, las nuevas campañas hablan de acabar con «la riqueza que empobrece» (CVONGD 2019)— y se ponen en el centro exigencias como «la lucha contra los paraísos fiscales» o «la finalización de la práctica de los tribunales de arbitraje» (CONGDE 2019a). En todo caso, no parece que se pueda afirmar que la mayoría de las ONGD mantengan, en la actualidad, un perfil activista y político abierto.

Asumimos, en este trabajo, la idea de que una cooperación transformadora implica ir más allá de la despolitización para poner en el centro la cuestión del poder y los procesos de producción y apropiación de recursos. Esto implica desvelar mecanismos de dominación global, reflexionar sobre las relaciones desiguales de poder en la cooperación, priorizar las agendas y las relaciones vinculadas a los movimientos sociales y con los procesos de movilización ciudadana y apostar por modelos alternativos de desarrollo (Belda-Miquel y Boni 2016b).

3 Metodología

En el trabajo se plantea un estudio exploratorio que parte de una perspectiva epistemológica crítica (Lincoln *et al.* 2011), que pone en el centro la diversidad y conflicto a la hora de entender los discursos, su creación y las prácticas asociadas.

La metodología empleada es, eminentemente, cualitativa. Se ha empleado información primaria y secundaria. Para obtener la información primaria, se ha entrevistado a actores clave del sector valenciano de la cooperación. Se han seleccionado a actores de dos tipos: por un lado, a responsables técnicos y políticos de la Administración, a fin de poder comprender la adopción de la Agenda en las políticas de la Generalitat (dos responsables de alto nivel de la Dirección General de Cooperación de la Generalitat y un técnico del Ayuntamiento de Valencia); por otro, miembros clave de la sociedad civil vinculados al sector de la cooperación (dos

personas con amplia experiencia en la Coordinadora Valenciana de ONGD, dos miembros de la ONGD de referencia en la Comunidad Valenciana, un consultor independiente y dos expertos del ámbito universitario). También se ha realizado una observación participante, consistente en la asistencia, entre septiembre de 2015 y febrero de 2019, de actos clave en la discusión sobre los ODS y la política de cooperación en la Comunidad Valenciana. Entre las fuentes secundarias, se han consultado documentos programáticos del Gobierno valenciano, así como páginas web y documentos estratégicos de los actores entrevistados y de otros considerados relevantes.

Para el procesamiento de información, se ha realizado un análisis de contenido sobre la base de categorías y códigos predefinidos en el marco teórico (los relacionados con los problemas identificados y los aportes y críticas a los ODS). En el análisis, se refinaron estas categorías y se obtuvieron nuevas subcategorías. A partir de estas, se articularon los temas discutidos. Siempre que fue posible, se trató de triangular la información, entre métodos (por ejemplo, entrevistas y webs) o dentro de los métodos (por ejemplo, entre distintas entrevistas).

4

La cooperación valenciana y los ODS y la contestación de la sociedad civil

La cooperación descentralizada tiene una gran importancia en el Estado español, en términos políticos y de recursos. Canaliza en torno al 12 % del volumen total de ayuda oficial al desarrollo española (PACI 2016). La cooperación valenciana presenta las características propias de la cooperación descentralizada española: canaliza buena parte de la ayuda a través de ONGD, tiene una importante conexión con el tejido asociativo local y se centra en infraestructuras sociales básicas y en fortalecer el tejido social local (Iborra y Santander 2012, Gómez Gil 2008). Por otro lado, aunque las ONGD han recibido fondos de manera discontinua y poco predecible, muchas han mantenido relaciones largas con sus socios locales. Destacan las cercanas relaciones que algunas han mantenido con organizaciones y movimientos sociales progresistas de América Latina, algunas de más de cuarenta años.

A pesar de estas continuidades, la política valenciana de cooperación ha experimentado grandes cambios en los últimos años. Conoció una fortísima caída en términos de recursos y en términos institucionales y de prestigio, principalmente a raíz del escándalo del Caso Blasco. Desde 2015, el nuevo Govern valenciano, de orientación progresista, da nueva importancia política a la cooperación y asume con fuerza la Agenda 2030 (se menciona en la primera línea

del documento de renovación del Pacte del Botànic, pacto de Gobierno de los tres partidos que lo han sostenido).

La Direcció General de Cooperació (DG), dependiente de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, asume las competencias en cooperación internacional al desarrollo y el mandato de impulsar la Agenda 2030 en la cooperación y en el propio territorio valenciano. Los ODS se ven para la DG como una oportunidad para la reconstrucción de la cooperación valenciana.

La DG decide articular su acción desde la Agenda 2030 a través de dos grandes líneas: por un lado, alinear la cooperación valenciana con los ODS —acción en la que nos centramos en este trabajo—; por otro lado, territorializar y localizar la agenda en el País Valencià y coadyuvar al cumplimiento de los ODS por parte del Gobierno valenciano. Se trata, para ello, de informar, sensibilizar y comprometer a otras instancias de la Generalitat, ayuntamientos y entidades locales, así como generar alianzas con otros actores.

En términos de programación de esta política, el documento fundamental ha sido el nuevo Plan Director de la Cooperación Valenciana, que tiene como ejes las cinco P de la Agenda 2030 (Generalitat Valenciana 2017). Cada eje se desarrolla en una estrategia, que se concreta en objetivos que, a su vez, se relacionan con los ODS. El Plan indica también que todos los indicadores de logros se han de plantear en términos de cumplimiento de ODS.

El número de temas y áreas técnicas del Plan es muy extenso y cubren los 17 ODS. En cambio, las prioridades geográficas se definen por criterios al margen de la Agenda 2030, como el índice de desarrollo humano de los países, las relaciones previas existentes o la ventaja comparativa de la cooperación valenciana.

En relación con los instrumentos concretos, las subvenciones son, con mucho, la herramienta fundamental. El Plan recoge que «el 85 % de los recursos se destinarán a financiar convocatorias de ayudas mediante concurrencia competitiva» (Generalitat Valenciana 2017). En todas las convocatorias, resulta obligado relacionar la intervención potencialmente subvencionada con los ODS. Sin embargo, los distintos actores consideran que esto no es inconveniente para prácticamente ningún tipo de intervención, área o tema, dada la amplitud de los ODS. Se han seguido presentando proyectos similares a los de convocatorias previas al Plan, solo que ahora se enmarcan en términos de ODS. Por otra parte, los mecanismos de seguimiento y evaluación de los proyectos también incorporan los ODS en sus indicadores.

Junto a estos cambios de programación y de adaptación de instrumentos, la DG ha generado toda una serie de conferencias, foros y reuniones multi o bilaterales, así como una fuerte actividad de encuentros con distintos actores públicos y privados para buscar compromisos en torno a los ODS.

4.1. Visiones sobre los ODS desde la sociedad civil

Los resultados muestran que podemos diferenciar tres tipos de posturas en las visiones en los actores de la sociedad civil sobre la adopción de los ODS en la cooperación valenciana: en primer lugar, una postura positiva y optimista de esta adopción para abordar los problemas de la cooperación valenciana; en segundo lugar, una postura crítica sobre aspectos concretos, que entiende que se deben realizar cambios específicos en la forma en la que se localizan los ODS; en tercer lugar, una postura crítica más radical y profunda, que pone en tela de juicio el planteamiento general de los ODS y su validez para una cooperación más transformadora. Abordamos estas cuestiones para cada uno de los cuatro problemas clave identificados en el subepígrafe 2.1.

4.1.1. Recursos, importancia política y apoyo social de la cooperación

El personal de la DG, así como los miembros de algunas ONGD valencianas, entienden, como señalaba la bibliografía, que asumir la Agenda 2030 y los ODS puede dar una mayor relevancia a la cooperación, ya que otorga nueva legitimidad y visibilidad a los problemas globales y al discurso del desarrollo sostenible. Los actores de la cooperación se pueden ver ahora como «expertos» en problemáticas globales que han despertado un nuevo interés. El entronque entre «desarrollo» y «sostenibilidad» abriría así, para la Administración y algunas ONGD, nuevas perspectivas y renovada importancia a la cooperación.

Sin embargo, desde la sociedad civil, se señalan también posibles riesgos de esta situación. Por un lado, algunos expertos y miembros de ONGD tienen una visión crítica cautelosa. Creen que los ODS pueden dar relevancia a la cooperación, pero que debe tenerse prudencia para no desviar la atención. Solo el objetivo 17 se refiere específicamente a los esfuerzos que se debe realizar en AOD, mientras que el cumplimiento del resto de objetivos puede llevar a esfuerzos en el propio territorio, que no necesariamente tengan un impacto en los montos para cooperación ni en las condiciones de países empobrecidos. Para estas voces, los ODM, aunque más limitados en muchos sentidos, sí llamaban plenamente la atención sobre los problemas del Sur global; ya todos los ODM (salvo el 8, dedicado justamente a la ayuda al desarrollo) eran de aplicación exclusiva a países en «desarrollo». Según un miembro de una ONGD, el riesgo es que se «hable más de sostenibilidad que de desarrollo» (E4). Eso no sería adecuado para afrontar los problemas del sector para abordar mejor su labor. La propia CVONGD (2019) ha alertado también sobre esta cuestión. Por ello, estas voces insisten en que, si se quiere mantener la atención sobre los problemas de desarrollo en el Sur, se debe prestar especial atención al ODS 17 en las políticas. Así, se debe evitar reorientar recursos de la cooperación a otras políticas que aplicar en los países del Norte.

Algunos miembros de ONGD articulan una crítica más profunda: entienden que el discurso de la «sostenibilidad» oscurece, inevitablemente, el discurso propio del «desarrollo». Además, la conexión de ambos discursos puede generar en la opinión pública confusión entre agendas y ver diluidos los mensajes propios de la cooperación. El mismo riesgo señala un miembro de la comunidad universitaria: «La nueva agenda implica a muchas disciplinas y áreas, lo cual puede facilitar que las universidades generen cambios en el nivel de enseñanza, investigación y gestión» (E10), pero esto no significaría en que se vaya a asumir «una mirada más crítica» (E10) o un mayor compromiso con las desigualdades globales. Así, estas perspectivas entienden los ODS como una amenaza difícilmente abordable.

4.1.2. Gobernanza del sistema y relaciones

En términos de la gobernanza y las relaciones en el sistema de cooperación, la DG ha mantenido también una visión muy optimista en relación con el rol de los ODS. La DG ha tratado de generar alianzas con administraciones de distintos niveles, con sindicatos, empresas o con organizaciones de consumidores, entre otros muchos. En su visión, la amplitud de los planteamientos de la Agenda ha facilitado que un gran número de actores se pueda sentir interpelado.

Como con la cuestión de los recursos y visibilidad, algunas perspectivas de ONGD y de personas expertas apuntan críticas concretas que llaman a la cautela, de las que identificamos principalmente dos. En primer lugar, hablan de que se necesita más reflexión sobre qué actores deben hacer parte de las alianzas para avanzar en la Agenda. Para algunas voces críticas, no es necesariamente buena la pluralidad *per se* ni alianzas lo más amplias posible; por ejemplo, despierta recelo el rol de las empresas. Además, varias de las personas entrevistadas reivindican, en este esfuerzo por ampliar alianzas, una mayor presencia e importancia de otros colectivos, «como los de mujeres y los ecologistas» (E3). En segundo lugar, varias personas señalan que es importante no solo hablar de nuevas relaciones sino, sobre todo, de reconocer, visibilizar, valorar y apoyar las relaciones ya existentes, entre agentes de distinto tipo y sus aliados en el Sur, así como entre organizaciones de desarrollo y otro tipo de organizaciones del Norte. Existen ya muchas relaciones de calidad, construidas con frecuencia con pocos recursos, y que han permitido durante años generar abundantes intercambios y aprendizajes. Como se ha señalado, existen numerosas relaciones entre ONG y comités de solidaridad valencianos y movimientos sociales y organizaciones de base progresistas en América Latina.

Además de estas críticas concretas, un consultor y un miembro de ONGD señalan críticas de mayor profundidad sobre la cuestión de las relaciones. Para estas personas, las políticas y prácticas del sector con frecuencia han generado dinámicas de competencia entre

organizaciones, así como relaciones instrumentales (cuando no de sospecha y desconfianza) entre Administración y ONGD. Para una persona entrevistada, el ejemplo más claro serían las convocatorias de proyectos, el instrumento más empleado: «Las convocatorias de subvenciones se basan en la competición y en ofrecer la mejor “calidad-precio”, y no tanto en construir procesos de largo plazo y relaciones entre el donante y la ONG» (E2). Para esta mirada, resulta necesario repensar el tipo de relaciones que se quiere buscar y, en consecuencia, los instrumentos necesarios. La adopción de la Agenda apunta a incorporar más actores en la arena, lo cual puede profundizar en la competencia. En cambio, lo importante es producir otro tipo de cambios.

4.1.3. Evaluación y rendición de cuentas

La DG tiene también una perspectiva optimista acerca de las oportunidades de la adopción de los ODS para una mejora en la recogida y gestión de la información y, por ello, para la evaluación y transparencia. Para esta entidad, la organización de la información sobre la base de objetivos comunes claros, así como de metas e indicadores concretos y adaptados a la realidad valenciana, sería fundamental para ello. Los ODS permitirían que unos proyectos aprendieran más fácilmente de otros, al proponer una misma dirección y lenguaje.

Sin embargo, distintas voces de expertos y ONGD apuntan a otras dimensiones de los problemas de evaluación y rendición de cuentas. Articulan críticas, de nuevo, de naturaleza más concreta y de naturaleza más profunda.

En relación con las críticas concretas, casi todos los miembros de ONGD entrevistados apuntan a dos cuestiones; en primer lugar, a la cuestión de los indicadores derivados de los ODS. Varias personas apuntan que estos, aunque puedan ser relevantes para los actores a cargo de cumplir con lo señalado en la Agenda 2030, no necesariamente están conectados con la realidad, necesidades y aspectos relevantes para las poblaciones y organizaciones receptoras ni para las propias ONGD valencianas. Además, señalan que el foco de la evaluación debe ponerse en los procesos en lugar de en los resultados, como ha venido siendo lo habitual y puede reforzarse con la Agenda 2030, tal y como se está implementado. Por todo lo anterior, estas personas afirman que se requiere de una mejor y mayor negociación sobre los indicadores y sobre los instrumentos de evaluación y seguimiento.

En segundo lugar, varias personas apuntan que los mecanismos de rendición de cuentas siguen centrándose mucho en el sentido vertical, es decir, en la rendición de cuenta de receptores a ONGD y de ONGD a donantes. Para estas personas, debe reforzarse la rendición de cuentas «hacia abajo» de la propia Administración a distintos actores, de modo que los donantes expliquen «qué está haciendo y qué no y por qué, qué está funcionando y qué no»

(E2). Sin estos cambios, la evaluación puede continuar estando más orientada al control que al aprendizaje.

En relación con las críticas más profundas, la totalidad de personas de ONGD entrevistadas apuntan a la cuestión de la burocratización y la tecnocratización del sector. Más allá de revisar indicadores o mecanismos de rendición de cuentas, sugieren que sería necesaria una lógica radicalmente distinta de evaluación, mucho menos burocratizada, menos centrada en indicadores cuantitativos y más útil para el aprendizaje (si bien no se detalla cómo podría ser esta evaluación). La situación actual, como mencionan casi todas las personas entrevistadas, estaría llevando a una fuerte sobrecarga en materia de gestión. Consideran, además, que los ODS y los nuevos mecanismos de evaluación solicitados por la DG solo han traído una mayor burocratización. Así, la Agenda 2030 no sería la solución, sino que podría estar agravando la situación con nuevas exigencias y «casillas que rellenar» en las convocatorias de proyectos y en las evaluaciones, como refieren varias personas entrevistadas.

4.1.4. Enfoque de desarrollo

Como vimos, distintos autores entienden que el enfoque de desarrollo de la Agenda 2030 es novedoso y supone avances, como integrar elementos del enfoque de derechos y de género, o proponer una visión más incluyente del crecimiento. Esta visión positiva es compartida por la DG y está presente en algunos comentarios de algunos miembros de ONGD. Sin embargo, para otras personas de la sociedad civil entrevistadas, existen más dudas. Se puede diferenciar, como hasta ahora, en cuestionamientos más concretos o superficiales y en cuestionamientos más profundos.

Los cuestionamientos más concretos de algunas personas apuntan que la agenda no es demasiado novedosa en ciertas cuestiones en el contexto de las organizaciones valencianas. Hay coincidencia en que la Agenda 2030 trae un cierto lenguaje único y común, hecho que sí es novedoso. Sin embargo, distintas personas afirman que esto no debería ocultar que, para algunas cuestiones, los actores del sector de la cooperación estarían empleando términos y abordando debates más avanzados, ambiciosos y progresistas; por ejemplo, una persona afirma que, «en cuestiones como la soberanía alimentaria o la lucha feminista, muchas organizaciones irían mucho más allá de los ODS» (E4). Otras personas comentan también que el lenguaje de los ODS no debería sustituir el lenguaje y enfoque enteramente centrado en los derechos humanos que emplean muchas ONGD valencianas desde hace tiempo (como se señalaba anteriormente, aunque el término «derechos» aparece en algunas metas, no aparece en la formulación general de los objetivos). Podemos de aquí inferir que el reto que plantean estos actores es el de poder conectar el lenguaje común y universalmente aceptado de los ODS con algunos enfoques, ideas y conceptos más progresistas y que emplean las ONGD valencianas para distintos temas.

Algunas personas entrevistadas sostienen críticas mucho más profundas. Comentan que los ODS serían un discurso muy conservador, que se convertiría en un vehículo del «capitalismo verde» o del «capitalismo amigable» (E5) y que sigue poniendo en el centro el crecimiento económico. En esta línea de crítica profunda, un experto universitario cuestiona plenamente la capacidad transformadora de la Agenda: plantea que la agenda global se centra, esencialmente, en la medición, no tanto en replantear cómo hacer las cosas y que, por ello, puede fácilmente legitimar todo tipo de acciones: «¿Quién te va a decir que su trabajo no encaja en la agenda?» (E6).

4.1.5. Coherencia de políticas para el desarrollo

Personas clave de la nueva política valenciana de cooperación al desarrollo insisten en que los ODS ayudan a un cambio de paradigma que permite romper la «política de silos» (E2) (esto es, la separación entre departamentos y políticas) y avanzar en una mirada más integrada entre actores y niveles. Dada la integralidad de los ODS, para estas personas, se rompería la rígida separación conceptual entre la política de sostenibilidad y la de cooperación. Gracias a la Agenda, estas tendrían ahora un lenguaje, marco y objetivos comunes.

Distintos actores de la sociedad civil valoran también que la Agenda ofrezca un marco común, un enfoque amplio e integral y una ruptura entre países «desarrollados» y «en desarrollo», ya que entienden que este puede aportar integralidad y coherencia en las políticas. Además, esta lógica daría cobertura a multitud de cuestiones reivindicadas por el propio sector de la cooperación, como el impulso a las energías renovables a la economía social.

Sin embargo, la Agenda no estaría tampoco exenta de cuestionamientos en relación con la coherencia de políticas para el desarrollo. A este respecto, algunas personas entrevistadas se remiten a la cuestión ya mencionada de una pérdida de especificidad de las políticas de cooperación. Por otro lado, varias personas entrevistadas afirman que la Agenda estaría llena de «tabúes» o «agujeros», en cuestiones tales como la existencia de paraísos fiscales o el comercio de armas (E5). Para una de las personas entrevistadas, esto no sería sorprendente dado que, «si la Agenda ha sido aprobada por Gobiernos neoliberales, es difícil pensar que vaya a ser un buen punto de partida» (E5). Cabe, sin embargo, comentar que estas cuestiones sí aparecen en las metas de los ODS (por ejemplo, en el 16.4 aparece «reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas [...] y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada»). Por ello, podemos inferir que la crítica tiene que ver con que estas personas no consideran que estos temas sean centrales en los debates que generan los ODS, más centrados en cuestiones y metas menos conflictivas.

En términos de coherencia, existen también voces con críticas más profundas. Un experto universitario menciona cuestiones de re-

laciones de poder al nivel global. Para ello, se remite a la intencionalidad del proceso de construcción de la Agenda: «El potencial [de los ODS] es prácticamente nulo; puede incluso tener un impacto negativo, dado que se construye para tapar la realidad y en contacto directo con los agentes que impiden el cambio social y ecológico, como las grandes empresas transnacionales, el Foro de Davos o los poderes políticos de los países dominantes» (E7).

4.2. Explorando formas para una adopción transformadora de los ODS

Las valoraciones y cuestionamientos expuestos por actores de la sociedad civil del sector de la cooperación al desarrollo valenciano ofrecen elementos para pensar en cómo puede articularse una adopción de la Agenda 2030 transformadora.

En un primer lugar, puede resultar relevante aprovechar la relevancia de la nueva agenda global para abordar los problemas de visibilidad y legitimidad de la cooperación. Sin embargo, si asumimos las críticas expuestas, sería necesario visibilizar el rol específico de las políticas y prácticas de la cooperación internacional. Esta implica ver la cooperación como algo valioso en tanto reivindica valores clave como los de solidaridad de una sociedad. Si asumimos también críticas más radicales, destacar el rol del «desarrollo» en relación con «sostenibilidad» desde una perspectiva transformadora implicaría pensar los problemas de sostenibilidad poniendo el acento en las desigualdades globales, en los mecanismos que las generan (tales como relaciones desiguales de poder en la gobernanza global) y en la responsabilidad de los Gobiernos desarrollados en el incumplimiento de objetivos concretos más allá de lo recogido en el ODS 17 (por ejemplo, por su rol en mantener el actual modelo agroalimentario o financiero).

En segundo lugar, resulta valioso el énfasis en las alianzas y en la construcción de relaciones de calidad que propone la Agenda 2030. Sin embargo, si asumimos los cuestionamientos expuestos, una cooperación transformadora pondría en el centro a las organizaciones de la sociedad civil y, en concreto, a las organizaciones que, en el Sur y en el Norte, están generando discursos y acciones que generan modelos de desarrollo alternativos más justos y sostenibles. En este sentido, las ONGD serían actores fundamentales en tanto tienen relaciones largas y confianza con estos colectivos. Serían de especial importancia las redes de solidaridad entre organizaciones que, con apoyo de la cooperación, estarían generando espacios de contrapoder «desde abajo» y formulando alternativas de desarrollo. Serían ejemplos las relaciones de solidaridad entre ONG valencianas y organizaciones campesinas e indígenas que han trabajado con fuerza la cuestión de la soberanía alimentaria y la agroecología. Estas han estado apoyando, con apoyo de recursos de la cooperación, formas de producción, distribución y consumo

de alimentos alternativas al sistema dominante (tanto en Valencia como en el Sur global), de proyectos para mejorar la producción agroecológica familiar y cooperativa a la creación de mercados campesinos de venta directa. En el ámbito de las luchas feministas, también la cooperación ha apoyado relaciones solidarias entre organizaciones valencianas y latinoamericanas, que han permitido compartir experiencias para generar discursos y prácticas; por ejemplo, para visibilizar el rol específico de las mujeres en los conflictos y su importancia central en procesos de paz. Redes globales como La Vía Campesina o la Marcha Mundial de Mujeres son ejemplos de estos espacios. Si asumimos, además, las críticas más profundas expuestas, pensar en relaciones de calidad en el sistema de cooperación implica pensar en políticas e instrumentos que eviten la competición entre organizaciones y las relaciones entre Administración y organizaciones basadas en el control. Esto implicaría, por ejemplo, repensar la centralidad de las convocatorias competitivas, para pensar en instrumentos que alimenten la colaboración (como quizá el uso de convenios para apoyo a redes).

En tercer lugar, una lectura transformadora de la Agenda 2030 implica poner en el centro cuestiones de evaluación y rendición de cuentas desde una orientación al aprendizaje. Como planteaban algunas críticas, resulta necesario pensar en procesos, mecanismos, dimensiones e indicadores de evaluación negociados, contextuales, específicos y significativos para los colectivos que se apoyan en el Sur y para sus aliados en el Norte. Esto no debería ser incompatible con alinear la evaluación y la rendición de cuentas con los ODS. De hecho, los ODS pueden ser útiles para ofrecer un cierto marco universal y un cierto lenguaje común. Por otro lado, se puede pensar que no solo se pueden adaptar los ODS, sino que también se pueden reformular sustancialmente o incluso incorporar nuevos, quizá de naturaleza más abiertamente política (por ejemplo, quizá reformular el ODS 17 para incorporar la cuestión de redes globales de solidaridad, o incorporar un nuevo ODS sobre reducción de las desigualdades de poder globales). Si asumimos las críticas más profundas mencionadas, para desburocratizar la evaluación, se debería asumir que lo importante es la calidad de las conversaciones y relaciones que genera la evaluación, aceptar que no todo es medible y considerar que la construcción de criterios, dimensiones e indicadores es, a su vez, un proceso político y eventualmente conflictivo. Finalmente, la evaluación, la rendición de cuentas y el aprendizaje deberían darse en múltiples direcciones y poniendo en el centro a las organizaciones y ciudadanías del Norte y el Sur.

En cuarto lugar, en relación con el enfoque de desarrollo que adoptar por la cooperación, parece que la Agenda 2030 puede plantear un lenguaje y criterios globalmente comprensibles, pero que debería también dar también legitimidad y fuerza a otros enfoques y lenguajes más transformadores. Desde la perspectiva política defendida y desde las críticas de los actores consultados, se puede

decir que el despliegue de la Agenda 2030 debería incorporar y valorizar perspectivas más radicales que ya trabajan los actores sobre el territorio, como los discursos sobre la soberanía alimentaria, sobre los cuidados y los ecofeminismos, sobre la desmercantilización de la vivienda o sobre la economía social, muy presentes en el debate político de los movimientos sociales valencianos. Esto puede dar una lectura más política y transformadora a distintos ODS concretos. Sobre la base de estas propuestas, se podría también superar la crítica de los ODS como forma de «capitalismo amable».

En quinto lugar, puede aprovecharse la Agenda 2030 para dar fuerza a la reivindicación de la coherencia y articulación de políticas. Sin embargo, una lectura transformadora de la Agenda debe estar vigilante y poner en el centro metas que pueden resultar más incómodas, como las que tienen que ver con los paraísos fiscales. Como se ha mencionado, no se debería dejar de poner en el centro la cuestión de las desigualdades globales de poder ni dejar de reivindicar cuestiones que, desde largo tiempo, llevan posicionando a nivel local y global los movimientos sociales, desde la transformación del sistema agroalimentario a la lucha contra la financiarización de la vivienda.

En fin, el despliegue de la Agenda debería ser un proceso fuertemente participado y que escuche especialmente las voces de los actores transformadores del Sur y del Norte. Será un proceso siempre abierto, experimental, contextual, conflictivo y en permanente revisión.

5 Observaciones finales

En el artículo se ha abordado una pregunta central en el actual debate global sobre el desarrollo: ¿resulta la Agenda 2030 y los ODS un avance o un retroceso? Para ello, hemos reenmarcado la cuestión interrogándonos acerca de si suponen un avance o un retroceso para abordar los problemas concretos sentidos en el sector de la cooperación española. Desde este punto, nos hemos centrado en las reflexiones que emergen desde la sociedad civil en el caso valenciano. Estas voces ofrecen una mirada cuestionadora de mucho interés al pensar cómo la Agenda global puede adoptarse para avanzar en una cooperación más transformadora.

Los resultados sugieren que no existe una respuesta cerrada y unívoca, y que la cuestión tiene que ver con cómo la Agenda sea adoptada en un contexto de relaciones de poder y con cómo reconfigure discursos, prácticas y relaciones.

El caso sugiere varias posibles líneas para adoptar una Agenda que contribuya a una cooperación más transformadora: debería dar nueva fuerza y legitimidad a los problemas globales de sostenibi-

lidad y justicia, pero sin opacar el rol específico de la solidaridad internacional y el problema de las relaciones globales desiguales de poder; podría contribuir a valorar las alianzas y relaciones de solidaridad existentes (y posibles), principalmente aquellas que están orientadas a la creación de prácticas y modelos de desarrollo alternativos y más sostenibles; debería contribuir a una evaluación y rendición de cuentas con lenguajes comunes, orientada al aprendizaje, que emplee indicadores adaptados, contextuales y significativos, pero que huya también de la burocratización; podría legitimar lenguajes y propuestas más progresistas, como los que vienen de los movimientos campesinos o feministas; podría favorecer una coherencia de políticas que no evite abordar cuestiones de economía política incómodas o conflictivas para Gobiernos y actores poderosos. En cambio, una Agenda localizada de forma descontextualizada, rígida, tecnocrática, poco participada y sin reconocer los valores de los discursos y relaciones del entorno puede agravar los muchos problemas de la cooperación internacional.

En todo caso, parece necesaria mayor investigación, ya sea realizada desde las universidades o desde el activismo, para comprender el despliegue de las políticas y seguir conociendo miradas y prácticas transformadoras. En este trabajo, se identifican situaciones y se ofrecen categorías concretas, que pueden ser de utilidad para explorar para otros casos relevantes, como los mencionados de Euskadi o Extremadura. Desde la exploración de distintas miradas y prácticas, se pueden seguir repensando las potencialidades y los riesgos concretos de la Agenda global para avanzar en una cooperación más transformadora.

6 Referencias

- ALLEN C, METTERNICHT G, WIEDMANN T (2018). Initial progress in implementing the Sustainable Development Goals (SDGs): a review of evidence from countries. *Sustainability Science* 13:1453-1467.
- ALONSO JA (2018). Development cooperation to ensure that none be left behind. UN CDP Background Paper n.º 39. https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP_BP39_Mar_2018.pdf, acceso 12 de septiembre de 2019.
- BELDA S, BONI A, PERIS J, TEROL L (2012). Rethinking capacity development for critical development practice. Inquiry into a postgraduate programme. *Journal of International Development* 24:571-584.
- BELDA-MIQUEL S, BONI A (2014). Más allá del debate de la financiación: aprendizajes de la cooperación no gubernamental para una visión política de la cooperación al desarrollo. *Revista de Economía Mundial* 36:25-47.
- BELDA-MIQUEL S, BONI A, PERIS J, CUESTA I (2016a). Are rights-based approaches helping (re)politicise development NGOs? Exploring the Spanish case. *International Development Planning Review* 38(2):135-157.
- BELDA-MIQUEL S, BONI A, SAÑUDO MF (2016b). Hacia una cooperación internacional transformadora. *Solidaridades y aprendizajes con movimientos sociales por los derechos humanos en Colombia*. Icaria, Barcelona.

- CHOUDRY A, SHRAGGE E (2011). Disciplining dissent: NGOs and community organizations. *Globalizations* 8(4): 503-517.
- CIMADAMORE AD (2016). Global justice, international relations and the Sustainable Development Goals, quest for poverty eradication. *Journal of International and Comparative Social Policy* 32(2): 131-148.
- CLARKE P, OSWALD K (2010). Why reflect collectively on capacities for change? *IDS Bulletin* 41: 1-12.
- CONGDE (2019a). Otra cooperación es urgente. <https://coordinadoraongd.org/otra-cooperacion-es-urgente/>, acceso 6 de marzo de 2019.
- CONGDE (2019b). Quiénes somos. <https://coordinadoraongd.org/coordinadora/historia-y-logros/>, acceso 20 de septiembre de 2019.
- CVONGD (2019). La Ayuda Oficial al Desarrollo sigue estancada, un pequeño incremento no revierte el recorte severo de años anteriores. <https://www.cvongd.org/va/info/8863>, acceso 23 de febrero de 2019.
- DAR S, COOKE B (2008). *The New Development Management: Critiquing the Dual Modernization*. Zed Books, Londres.
- DEACON B (2016). SDGs. Agenda 2030 and the prospects for transformative social policy and social development. *Journal of International and Comparative Social Policy* 32(2): 79-82.
- DIRECTORATE GENERAL FOR COOPERATION AND SOLIDARITY OF THE GENERALITAT OF VALENCIA AND THE ART INITIATIVE (2016). The Region of Valencia and the local implementation of the SDGs: A region committed to Cooperation and the 2030 Agenda for Sustainable Development. UNDP. <https://www.local2030.org/library/view/202>, acceso 12 de septiembre de 2019.
- EYBEN R (2012). *Relationships for aid*. Routledge, Londres.
- FERGUSON J (1990). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. University of Minnesota Press, Indianápolis.
- FERNÁNDEZ G, PIRIS S, RAMIRO P (2013). *Cooperación internacional y movimientos sociales emancipadores: bases para un encuentro necesario*. UPV-EHU, Bilbao.
- FINE B, JOMO KS (2006). *The New Development Economics: After the Washington Consensus*. Zed Books, Londres.
- FOURIES P, O'MANIQUE C (2016). «It Sells, But It Does Not Fly»: An Early Assessment of the 2030 Agenda for Sustainable Development. *Development* 59(3-4): 274-279.
- FUKUDA-PARR S (2014). Global Goals as a Policy Tool: Intended and Unintended Consequences. *Journal of Human Development and Capabilities*. Vol. 15, 2-3: Special Issue on Millennium Development Goals.
- FUKUDA-PARR S, HEGSTAD TS (2018). «Leaving no one behind» as a site of contestation and reinterpretation. Department of Economic and Social Affairs UN. Background Paper No. 47. ST/ESA/2018/CDP/47 de UN DESA CDP. <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/leaving-no-one-behind-as-a-site-of-contestation-and-reinterpretation/>, acceso 12 de septiembre de 2019.
- GENERALITAT VALENCIANA (2017). IV Plan director de la cooperación valenciana 2017-2020. www.gva.es, acceso 23 de febrero de 2018.
- GÓMEZ GIL C (2008). Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales. *Cuadernos Bakeaz* 89: 1-24.
- GÓMEZ GIL C (2013). Desguazando la cooperación española: la construcción ideológica del colapso de la cooperación al desarrollo. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* 123: 85-95.
- GÓMEZ GIL C (2018). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* 140: 107-118.
- GTF-GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS (2016). Roadmap for localizing the SDGs: Implementation and monitoring at subnational level. https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_0.pdf, acceso 12 de septiembre de 2019.
- GULRAJANI N (2010). New vistas for development management: Examining radical-reformist possibilities and potential. *Public Administration and Development* 30: 136-148.

- GUTIÉRREZ-GOIRIA J, MILLÁN-ACEVEDO N, MARTÍNEZ-MARTÍNEZ I (2017). Dentro o más allá de la ayuda: el difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 6(1):26-49.
- IBORRA J, SANTANDER G (2012). La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana. Editorial 2015 y más, Madrid.
- KOEHLER G (2016). Assessing the SDGs from the standpoint of eco-social policy: using the SDGs subversively. *Journal of International and Comparative Social Policy* 32(2):149-164.
- LINCOLN YS, LYNHAM SA, GUBA EG (2011). Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences, revisited. *The Sage Handbook of Qualitative Research*.
- MAIER F, MEYER M (2011). Managerialism and Beyond: Discourses of Civil Society Organization and Their Governance Implications. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 22:731-756.
- MARTÍNEZ I (2017). La Agenda 2030, ¿compromiso o retórica transformadora? *Pueblos* 47-49.
- MARTÍNEZ I (2019). La cooperación internacional frente a un contexto global de cambios: ¿hacia un nuevo paradigma? *Dossiers EsF n.º 1 34. Economistas Sin Fronteras*.
- MARTÍNEZ-OSÉS P (2011). «Redefinición del papel de las ONG: hacia una mirada más política», ponencia presentada en las Jornadas Eficacia del Desarrollo y ONGD: renovando nuestro papel, celebrado en Madrid el 17 y 18 de mayo de 2011. http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Pablo_Martinez_Oses.pdf, acceso 3 de julio de 2013.
- MCCOURT W, GULRAJANI N (2010). The future of development management: Introduction to the Special Issue. *Public Administration and Development* 30:81-90.
- MOSSE D (2005). *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Pluto Press, Londres.
- MOWLES C (2010). Post-foundational development management – power, politics and complexity. *Public Administration and Development* 30(2):149-158.
- MOWLES C, STACEY R, GRIFFIN D (2008). What contribution can insights from the complexity sciences make to the theory and practice of development management? *Journal of International Development* 20(6):804-820.
- PLACI (PLAN ANUAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL) (2012). Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS (2011). Resumen de las jornadas sobre eficacia del desarrollo: una mirada autocrítica desde las ONGD. <http://www.2015ymas.org/>, acceso 20 de mayo de 2013.
- POGGE T, SENGUPTA M (2017). Assessing the sustainable development goals from a human rights perspective. *Journal of International and Comparative Social Policy* 32(2):83-97.
- QUARLES VAN UFFORD P, GIRI A (2003). *A Moral Critique of Development: In Search of Global Responsibilities*. Routledge, Londres.
- RAMÓN C (2018). Las ONGD valencianas. ¿De la prestación de servicios a la transformación social? la necesidad de la mirada desde un enfoque basado en los derechos humanos. Tesis de Cristina Ramon Lupiañez, Universitat de València, julio.
- RODRÍGUEZ CABRERO G (2013). Crisis estructural y tercer sector de acción social. *Revista española del tercer sector* 23:17-40.
- SIANES A (2013). Shaping the Future of Mid-range Northern NGOs: ten challenges, ten proposals. *Third World Quarterly* 34(8):1458-1474.
- SIANES A (2017). Shedding light on policy coherence for development: A conceptual framework. *Journal of international development* 29(1):134-146.
- SOTILLO JA (2014). La política exterior y la política de cooperación: paradojas del caso español. *Comillas Journals of International Relations* 1(1):117-131.
- SPANGENBERG J (2017). Hot Air or Comprehensive Progress? A Critical Assessment of the SDGs. *Sustainable Development* 25:311-332.

- UNCETA K, GUTIÉRREZ-GOIRIA J (2012). Identidad y legitimidad de la cooperación al desarrollo: el debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional. *Estudios de Economía Aplicada* 30(3):773-800.
- UNITED NATION RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT (2015). *Policy Innovations for Transformative Change*. UN Research Institute for Social Development.
- UNRISD (2016). *Policy Innovations Transformative Change. Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations Research Institute for Social Development. <http://www.unrisd.org/flagship2016>, acceso 5 de septiembre de 2019.
- WINKLER IT, WILLIAMS C (2017). The Sustainable Development Goals and human rights: a critical early review. *The International Journal of Human Rights* 21(8):1023-1028.