

# La cooperación al desarrollo de base local en Euskadi



Koldo Unceta (Director)  
Iratxe Amiano  
Jorge Gutiérrez  
Irati Labaien

María José Martínez  
Michel Sabalza  
Unai Villena  
Idoye Zabala



# La cooperación al desarrollo de base local en Euskadi



Koldo Unceta (Director)  
Iratxe Amiano  
Jorge Gutiérrez  
Iratzi Labaien

María José Martínez  
Michel Sabalza  
Unai Villena  
Idoye Zabala

Estudio impulsado y financiado por Euskal Fondoa y elaborado por el Grupo de investigación de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas de Cooperación al Desarrollo. Instituto Hegoa-UPV/EHU\*.

(\*) Grupo de Investigación IT 651-13 del sistema universitario vasco compuesto por las siguientes personas: Koldo Unceta (IP), Iratxe Amiano, Jorge Gutiérrez, Irati Labaien, María José Martínez, Michel Sabalza, Unai Villena, e Idoye Zabala. El trabajo de campo así como el procesamiento y tratamiento de los datos del presente estudio ha sido realizado por Unai Villena.



Edita:



[www.hegoa.ehu.es](http://www.hegoa.ehu.es)

UPV/EHU  
Edificio Zubiria Etxea  
Avenida Lehendakari Agirre, 81 • 48015 Bilbao  
Tel.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40  
[hegoa@ehu.es](mailto:hegoa@ehu.es)

UPV/EHU  
Centro Carlos Santamaría  
Plaza Elhuyar, 2 • 20018 Donostia-San Sebastián  
Tel.: 943 01 74 64  
[maribi\\_lamas@ehu.es](mailto:maribi_lamas@ehu.es)

UPV/EHU  
Biblioteca del Campus, Apartado 138  
Nieves Cano, 33 • 01006 Vitoria-Gasteiz  
Tel.: 945 01 42 87 • Fax: 945 01 42 87  
[gema\\_celorio@ehu.es](mailto:gema_celorio@ehu.es)

Impresión: Lankopi, S.A.  
Diseño y Maquetación: Marra, S.L.  
Depósito Legal: Bi-860-2013  
ISBN: 978-84-89916-83-8



Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

---

# Índice

Índice de Gráficos	5
Índice de Tablas	7
Abreviaturas y siglas	9
1. Introducción	13
1.1. La importancia de la cooperación municipal	16
1.2. La necesidad de un análisis cualitativo	19
1.3. Objetivos y estructura del Estudio	22
2. Marco de referencia para el análisis de la cooperación de base municipal	25
2.1. Potencialidades y limitaciones de la cooperación al desarrollo de las entidades locales	27
2.2. La cooperación de las entidades locales y el debate sobre la calidad y la eficacia de la ayuda	31
2.3. Un marco de referencia para evaluar la cooperación al desarrollo de base municipal	34
2.3.1. En relación con los objetivos de la cooperación municipal	34
2.3.2. En relación con los recursos y agentes	38
2.3.3. En relación con los instrumentos y los mecanismos de cooperación y asociación desplegados	41
2.3.4. En relación con los medios dispuestos para llevar a cabo la política	43

3. Aspectos más relevantes de la cooperación de base local en Euskadi	47
3.1. Selección de la muestra y fuentes de información	49
3.2. Análisis de los resultados obtenidos	51
3.2.1. En relación con los objetivos de la cooperación municipal	51
3.2.2. En relación con los recursos y agentes	66
3.2.3. En relación con los instrumentos y los mecanismos de cooperación y asociación desplegados	81
3.2.4. En relación con los medios dispuestos para llevar a cabo la política	87
4. Conclusiones y recomendaciones finales	103
4.1. Conclusiones	105
4.2. Recomendaciones	110
Bibliografía	113
Anexo I	119
Anexo II	123

## Índice de gráficos

Gráfico nº 1. Existencia de objetivos de política de cooperación explícitos por tipos de municipios	52
Gráfico nº 2. Consideración de objetivos vinculados al fortalecimiento institucional y el desarrollo local por tipos de municipios	54
Gráfico nº 3. Tratamiento de las cuestiones relativas a la Sensibilización y Educación para el Desarrollo por tipos de municipios	57
Gráfico nº 4. Temáticas de las actividades propias de los ayuntamientos en el ámbito de la Sensibilización y Educación para el Desarrollo por tipos de municipios	58
Gráfico nº 5. Consideración y/o impulso de actividades de Ayuda Humanitaria y de Emergencia por tipos de municipios	60
Gráfico nº 6. Resumen de los temas tratados en el apartado 3.2.1. por tipos de municipios	65
Gráfico nº 7. Consideración del propio ayuntamiento y de los agentes sociales locales como actores de cooperación por tipos de municipios	67
Gráfico nº 8. Consideración del propio ayuntamiento y de los agentes sociales locales como actores de cooperación según instrumentos, por tipos de municipios	68
Gráfico nº 9. Prioridad otorgada a los agentes locales en las convocatorias de subvenciones por tipos de municipios	70
Gráfico nº 10. Análisis de la prioridad otorgada a los agentes locales en convenios y convocatorias por tipos de municipios	72
Gráfico nº 11. Consideración y puesta en juego de los recursos propios de la administración local por tipos de municipios	73
Gráfico nº 12. Mecanismos para la puesta en juego de los recursos propios de la administración local municipal por tipos de municipios	74

Gráfico nº 13. Tipos de actividades impulsadas por los Ayuntamientos en sus propios municipios	75
Gráfico nº 14. Consideración de agentes y recursos de la sociedad local distintos de las ONGD por tipos de municipios	76
Gráfico nº 15. Existencia de órganos de participación por tipos de municipios	78
Gráfico nº 16. Modalidad de órganos de participación por tipos de municipios	79
Gráfico nº 17. Resumen de los temas tratados en el apartado 3.2.2. por tipos de municipios	80
Gráfico nº 18. Instrumentos utilizados para promover la continuidad de las actuaciones por tipos de municipios	83
Gráfico nº 19. Hermanamientos existentes y activos por tipos de municipios	85
Gráfico nº 20. Resumen de los temas tratados en el apartado 3.2.3. por tipos de municipios	86
Gráfico nº 21. Área a la que se adscribe la cooperación al desarrollo por tipos de municipios	89
Gráfico nº 22. Personal técnico encargado de la cooperación por tipos de municipios	91
Gráfico nº 23. Tiempo aproximado dedicado por el personal técnico a tareas de cooperación por tipos de municipios	92
Gráfico nº 24. Presupuesto per cápita (máximo, mínimo y promedio) dedicado en 2011 a la cooperación por tipos de municipios	94
Gráfico nº 25. Difusión de la información sobre cooperación por tipos de municipios	98
Gráfico nº 26. Utilización de memorias y páginas web por tipos de municipios	99



## Índice de tablas

Tabla 1. Consideración del Desarrollo Local en los documentos de política y en las convocatorias de subvenciones de los municipios de la muestra	125
Tabla 2. Consideración de la Sensibilización y Educación para el Desarrollo a través de diferentes vías e instrumentos, en los municipios de la muestra	127
Tabla 3. Consideración de la Sensibilización y Educación para el Desarrollo en los documentos de política y en las convocatorias de subvenciones de los municipios de la muestra	128
Tabla 4. Actividades impulsadas por los ayuntamientos en el ámbito de la Sensibilización y Educación para el Desarrollo o con participación de los mismos	130
Tabla 5. Consideración y/o impulso de actividades de Ayuda Humanitaria y de Emergencia en los municipios de la muestra	132
Tabla 6. Consideración del propio ayuntamiento y de los agentes sociales locales como actores de cooperación a través de diferentes instrumentos	133
Tabla 7. Análisis de la prioridad otorgada a los agentes locales en las convocatorias de subvenciones de los municipios estudiados	134
Tabla 8. Análisis de la prioridad otorgada a los agentes locales en los convenios de los municipios estudiados	139
Tabla 9. Mecanismos para la puesta en juego de los recursos propios de la administración local en los municipios de la muestra	140
Tabla 10. Implicación de agentes y recursos de la sociedad local distintos de las ONGD en los municipios de la muestra	141
Tabla 11. Órganos de participación en los municipios de la muestra	142
Tabla 12. Hermanamientos (actualmente activos e inactivos) suscritos por los municipios de la muestra	143

Tabla 13. Área a la que se adscribe cooperación en los municipios de la muestra	144
Tabla 14. Tipo de personal técnico de referencia para labores de cooperación en los municipios de la muestra	145
Tabla 15. Tiempo dedicado por el personal técnico de referencia para labores de cooperación en los municipios de la muestra	145
Tabla 16. Presupuesto del ejercicio 2011 dedicado a la cooperación (total y per cápita) en los municipios de la muestra	146
Tabla 17. Instrumentos de difusión de la información sobre cooperación en los municipios de la muestra	147

## Abreviaturas y siglas





AHyE	Ayuda Humanitaria y de Emergencia
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BOB	Boletín Oficial de Bizkaia
BOG	Boletín Oficial de Gipuzkoa
BOTHA	Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CD	Cooperación Descentralizada
CMRE	Consejo de Municipios y Regiones de Europa
CONFOCOS	Consejo de Fondos de Cooperación y Solidaridad
DD. HH.	Derechos Humanos
EUDEL	Asociación de Municipios Vascos
FAE	Fondo Alavés de Emergencia
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FOCAD	Fondo de Cooperación al Desarrollo
ONGD	Organización no Gubernamental para el Desarrollo
PIB	Producto Interior Bruto
RASD	República Árabe Saharaui Democrática
SED	Sensibilización y Educación para el Desarrollo
UE	Unión Europea



# 1. Introducción







El origen de este estudio se enmarca en los trabajos que el Grupo de Investigación sobre Análisis y Evaluación de Programas y Políticas de Cooperación al Desarrollo del Instituto Hegoa viene llevando a cabo a lo largo de los últimos años. En concreto, el estudio que aquí se presenta está orientado a analizar y debatir las potencialidades y limitaciones de las instituciones locales en la cooperación al desarrollo partiendo del estudio de caso de una muestra de 31 ayuntamientos del País Vasco y de la trayectoria seguida por ellos en esta materia, estudio que ha sido realizado por iniciativa de Euskal Fonda.

Como es bien sabido, a lo largo de los últimos años han proliferado los estudios sobre el devenir de la cooperación descentralizada en unos y otros lugares. Tan sólo en los últimos meses han visto la luz varios trabajos relacionados con este tema y referidos a diversos ámbitos o comunidades autónomas (Martínez y Santander 2010; Unceta et al. 2011 y 2012; Iborra y Santander 2012; Martínez, Medina y Santander 2012). Ello no es ajeno al -hasta hace no mucho tiempo- gran auge alcanzado por las aportaciones de las administraciones autonómicas y municipales a programas y proyectos de cooperación, lo que ha representado un hecho bastante singular en el conjunto de Europa. Téngase en cuenta que una parte importante de la AOD total del Estado español ha estado relacionada precisamente con lo que se conoce como cooperación descentralizada, la cual ha llegado a gestionar en algunos momentos alrededor del 15% de los fondos que se computan como AOD.

Sin embargo, y hasta la publicación reciente de trabajos como los mencionados, la mayor parte de los estudios realizados habían sido de carácter cuantitativo, estando dirigidos principalmente a analizar la evolución de los fondos y a establecer comparaciones entre unas y otras instituciones. Ello ha dado lugar a que otro tipo de análisis, dirigidos a discutir el papel de dichas instituciones hayan quedado hasta hace poco en un segundo plano. Podría decirse que la preocupación por cuanto hacen las instituciones locales ha prevalecido ante la preocupación por lo que hacen y el sentido de dicha acción. Sólo más recientemente, con el brusco descenso de fondos vinculado a la crisis financiera por la que atraviesan la mayor parte de las administraciones locales y autonómicas, ha cobrado fuerza el debate sobre la orientación y el sentido de las políticas desplegadas.

Por otra parte, cuando se ha tratado sobre la cooperación descentralizada se ha hecho normalmente a partir de una delimitación relativamente confusa sobre la misma. De hecho, esta tipología de cooperación ha acabado delimitándose casi siempre por vía negativa, es decir, denominando cooperación

descentralizada a todo aquello que no es estrictamente la cooperación asociada a las políticas o los fondos del gobierno central. Es decir, que dentro de lo que se conoce como cooperación descentralizada han solido incluirse todas aquellas acciones impulsadas o financiadas por un amplio abanico de instituciones como son las CC.AA., las diputaciones, los ayuntamientos, los fondos de cooperación, los cabildos insulares, las agencias de desarrollo local, las universidades, y otras instituciones públicas o privadas del ámbito local.

Esta variedad de instituciones contempladas en el ámbito de lo que se conoce por cooperación descentralizada hace que los análisis no permitan en ocasiones diferenciar las potencialidades y los roles de cada una de ellas. En general, la mayor parte de los estudios llevados a cabo han tendido a incluir en el mismo paquete a diferentes tipos de agentes y distintos tipos de actuaciones, dificultándose así el análisis pormenorizado sobre los recursos e instrumentos disponibles en cada ámbito -no sólo de carácter financiero- y las posibilidades de actuación derivadas de ello. Y en lo que afecta específicamente al ámbito municipal, el papel de la cooperación de base local se ha confundido a veces con el de las diputaciones y las CC.AA. sin haberse explorado las potencialidades específicas existentes en cada nivel, las cuales, en el caso de los ayuntamientos, podrían permitir el avance hacia un marco teórico y conceptual sobre la cooperación municipal parcialmente distinto del que puede establecerse para las CC.AA.

### **1.1. La importancia de la cooperación municipal**

La cooperación al desarrollo de base municipal ha sido desde el principio una parte fundamental de la cooperación vasca. Como se señala en el trabajo llevado a cabo por Unceta et al. (2012), no puede hablarse estrictamente de un momento inicial o fundacional en las actividades de cooperación al desarrollo en Euskadi, pero la preocupación de las instituciones por estas cuestiones comenzó a hacerse visible desde mediados de la década de 1980, y en ello los ayuntamientos jugaron un importante papel. Algunas fuentes sitúan en 1987 los inicios de la cooperación internacional de los municipios vascos, con la llegada de las niñas y niños saharauis a la ciudad de Donostia y con el hermanamiento de Abanto y Zierbena con el municipio nicaragüense de San José de Bocay, donde había muerto asesinado el cooperante sanitario Ambrosio Mogorron (Euskal Fondoa 1994). Aquellos años fueron también testigos de los primeros hermanamientos con dairas saharauis firmados respectivamente entre Vitoria-Gasteiz y La Güera (1987) y entre Donostia y Bojador (1988), que implicaron también las primeras

aportaciones financieras de estos ayuntamientos para actividades de cooperación al desarrollo.

Ya en 1988 se dio un importante salto cualitativo relacionado con dos hechos relevantes en el ámbito de la cooperación al desarrollo de carácter municipal. Por un lado, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz decidió, a propuesta de su alcalde Jose Ángel Cuerda, dedicar el 0,7% del presupuesto municipal a la cooperación al desarrollo, lo que constituyó un hecho pionero dentro y fuera de Euskadi. Y por otro lado, se creó *Ertameriketarekin Lankidetzarako Euskal Fondoa*-Fondo Vasco de Cooperación con Centroamérica, con el apoyo de los ayuntamientos de Lasarte-Oria, Hernani, y Laudio, en lo que sería el antecedente de lo que actualmente es *Euskal Fondoa*.

Por lo que respecta a esta última entidad, *Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes-Euskal Fondoa* cabe decir que se constituyó formalmente en 1996, como consecuencia de la paulatina incorporación de nuevos ayuntamientos a las tareas de la cooperación y de la reflexión y evolución surgidas en el ya mencionado Fondo Vasco de Cooperación con Centroamérica. Formado inicialmente por varias decenas de ayuntamientos y por la Diputación Foral de Álava, en la actualidad *Euskal Fondoa* cuenta, como es sabido, con 101 miembros y representa una potente plataforma de trabajo cuya aportación a la cooperación vasca al desarrollo ha sido muy significativa. Con motivo de la mencionada constitución de *Euskal Fondoa* en 1996 se dio a conocer también el Manifiesto de Alcaldes a favor de la Cooperación al Desarrollo en el que se señalaba que los ayuntamientos debían comprometerse en la “*transformación de esta sociedad en otra más justa e igualatoria, tanto a nivel local como mundial*”, haciéndose eco del “*sentimiento colectivo de solidaridad de nuestra ciudadanía*” y se hacía un llamamiento a las entidades locales para que asumiesen el “*papel de agentes activos*” de la cooperación descentralizada con aportaciones presupuestarias y establecimiento de relaciones solidarias<sup>1</sup>.

En la década de los noventa, los ayuntamientos de un buen número de localidades vascas comenzaron a elaborar documentos destinados a orientar y regular su participación en la cooperación al desarrollo, estableciendo los objetivos y las bases reguladoras de las partidas consignadas a tal fin. Vitoria-Gasteiz publicó las primeras bases en 1992, mientras que otros ayuntamientos lo hicieron en los siguientes años (Irún en 1993, Bilbao en 1994,

<sup>1</sup> Memorias de *Euskal Fondoa* 1996-1999.

y Donostia en 1995). Poco a poco decenas de ayuntamientos de la CAPV seguirían el mismo proceso, proponiendo diversas bases e instrumentos para canalizar la cooperación. En este marco, los últimos 25 años han sido testigos de la puesta en marcha de miles de iniciativas solidarias impulsadas por los ayuntamientos vascos y canalizadas a través de muy distintos tipos de entidades e instituciones.

Sin embargo, la importancia de la cooperación al desarrollo impulsada por los ayuntamientos de la CAPV supera el ámbito estrictamente municipal, ya que algunos de ellos, especialmente los más grandes, han desempeñado un importante papel en el debate sobre la cooperación al desarrollo en Euskadi. La creación de equipos técnicos y la decisión de elaborar planes estratégicos creó las condiciones para debatir, más allá de lo cuantitativo, la orientación a dar a la cooperación municipal y el papel que los ayuntamientos podían jugar en el conjunto de la cooperación vasca al desarrollo. Además de este papel desempeñado por los servicios de cooperación de los ayuntamientos de mayor tamaño, es preciso resaltar la contribución a la reflexión y al debate realizada desde *Euskal Fondoa* cuya incidencia en el trabajo de los ayuntamientos de mediano y pequeño tamaño ha sido fundamental. En este sentido, no resulta exagerado afirmar que, sin su contribución, la historia de la cooperación municipal vasca habría sido muy diferente.

Todo ello se inscribe en un contexto más general, en el que la participación de los ayuntamientos en la cooperación ha tenido un gran impulso en el conjunto del Estado español a lo largo de las últimas dos décadas, lo cual se inscribe, por su parte, en las recomendaciones surgidas sobre este asunto en foros más amplios. Es el caso del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), que en 1984 alentaba a las administraciones locales y regionales europeas a contribuir en este terreno, o de la red europea Ciudades y Desarrollo, creada en Colonia en 1985 y que agrupa a municipios, federaciones de municipios y ONG. Su manifiesto *De la caridad a la justicia* logró una notable repercusión y fomentó la realización de experiencias pioneras. Ya en 1988, la Conferencia del Consejo de Europa sobre Interdependencia y Solidaridad, celebrada en Madrid, aconsejó impulsar la solidaridad de los entes locales y un año más tarde, surgió el Centro Europeo para la Interdependencia y la Solidaridad Mundial, con sede en Lisboa, como órgano dedicado a la promoción de la cooperación descentralizada. En 1990, la Conferencia Internacional Norte-Sur celebrada en Bulawayo (Zimbabue) propuso entre sus conclusiones que los poderes locales del Norte y del Sur asumieran la responsabilidad de influir en los gobiernos y parlamentos para propiciar un cambio de rumbo en las políticas globales

y en 1992, la Conferencia de Berlín de *Ciudades y Desarrollo* insistió en la oportunidad de que los gobiernos locales se implicaran en el establecimiento de nuevas formas de cooperación con el Sur, desde la constatación de que las políticas a corto plazo de las autoridades públicas, en los distintos niveles, habían fracasado a la hora de afrontar adecuadamente los problemas Norte-Sur (FEMP, 2007). En este panorama puede decirse que algunas de las preocupaciones que estuvieron en la base del impulso de la cooperación municipal tenían que ver con la constatación de los escasos resultados obtenidos en otros niveles y la consiguiente apuesta por buscar, desde lo local, formas alternativas de entender y llevar a cabo la cooperación.

En el caso del Estado español, el surgimiento de la cooperación municipal data asimismo de los años 80, en línea con las tendencias más arriba explicadas. Sin embargo, con el movimiento 0,7% desarrollado desde los años noventa, dicha participación se extendió a un creciente número de municipios (FEMP, 2011a). Como ha sido varias veces señalado, la presión ejercida por dicho movimiento sobre las instituciones autonómicas y municipales fue muy notable. En ese sentido, existe una amplia coincidencia a la hora de señalar que el gran salto cuantitativo operado por la cooperación descentralizada en el Estado español estuvo muy vinculado al protagonismo y a la presión ejercida desde las ONGD y el movimiento en favor del 0,7%, constituyendo en muchas ocasiones una mera respuesta a dichas peticiones concretada en la dotación de partidas presupuestarias, sin que existiera una reflexión paralela sobre el papel de las administraciones autonómicas o locales en la cooperación al desarrollo.

Nos encontramos por lo tanto ante un fenómeno -el de la cooperación municipal- que ha llegado a tener un gran alcance a lo largo de las dos últimas décadas, pese a los problemas observados en los últimos años derivados del impacto de la crisis financiera en las instituciones locales. Sin embargo, la importancia de la cooperación municipal se ha visto en parte difuminada en el contexto de la cooperación descentralizada en su conjunto, asunto que ha acaparado normalmente la mayor parte de los análisis llevados a cabo. Ello hace que sea necesario profundizar en los aspectos específicos que rodean las propuestas y la praxis de la cooperación de base estrictamente local, para de esa forma encarar en mejores condiciones sus posibilidades futuras.

## **1.2. La necesidad de un análisis cualitativo**

A la hora de adentrarnos en el estudio de la cooperación al desarrollo de base municipal, no podemos olvidar que la importancia que la misma ha

llegado a alcanzar en Euskadi no puede ocultar la existencia de diversos interrogantes sobre sus fundamentos y su orientación. Como se ha señalado con anterioridad, algunos de los llamamientos llevados a cabo en los años 80 apuntaban a la necesidad y/o la posibilidad de que la cooperación descentralizada en general y la municipal en particular fueran una alternativa frente a los fracasos o los escasos resultados observados en otros niveles, pero ello no ha ido acompañado durante todo este tiempo de la necesaria reflexión y sistematización sobre los elementos diferenciales de la cooperación de base local.

Como ya se ha subrayado, buena parte de los esfuerzos desplegados en este terreno estuvieron relacionados inicialmente con las demandas de las ONGD y del movimiento 0,7%, las cuales ponían el acento en que las entidades locales destinaran partidas presupuestarias para la cooperación al desarrollo, dejando en un segundo plano el debate sobre los objetivos específicos que pudieran asociarse a la cooperación municipal, o al rol que la misma pudiera desempeñar en el conjunto del entramado de la cooperación.

Fruto del énfasis puesto en los aspectos cuantitativos del fenómeno, la cooperación local ha sido generalmente analizada en función de los compromisos financieros de los ayuntamientos en esta materia. En este sentido son muchos los trabajos e informes realizados a lo largo de los últimos años que dan cuenta de la cooperación llevada a cabo, de las cantidades destinadas, y del cúmulo de programas y proyectos puestos en marcha. En el caso del País Vasco podemos señalar, entre otros, los trabajos de Gonzalez et al. (2007) o de la Coordinadora de ONGD de Euskadi (2008, 2012).

Lo anterior se inscribe en un contexto más general en el que la cooperación descentralizada (tanto la autonómica como la local) ha tendido a ser valorada a lo largo de todo este tiempo por referencia a su dimensión cuantitativa, es decir al volumen de los fondos destinados a este fin, ya fuera en términos absolutos o en términos relativos (al presupuesto o al número de habitantes). En ese sentido se ha dado generalmente por supuesto que la calidad de la cooperación local iba asociada a la cantidad de la misma. La idea de que *más es mejor* que puede reflejar correctamente la sensibilidad de una institución ante las demandas existentes, ha acabado muchas veces por traducirse en la idea de que *haciendo más* se llevaba a cabo una cooperación más eficaz.

Por otra parte, todo esto no es ajeno a las cautelas impuestas por la práctica de la cooperación impulsada desde otras instancias, especialmente desde

los gobiernos centrales, sujeta muchas veces a distintos tipos de compromisos e intereses capaces de limitar su alcance. Aspectos tales como los intereses derivados de la política exterior de los estados, o el escaso control de la ciudadanía fomentaron la idea de que las entidades subestatales gozaban de ventajas a la hora de proponer una cooperación más solidaria y menos condicionada. En ese contexto, la cooperación autonómica -o la municipal- llegaron a adquirir una cierta patente de mayor autenticidad que la desplegada por las instituciones del gobierno central, en la medida en que la misma era considerada más cercana y participativa.

Sin embargo, durante los últimos años se ha puesto de manifiesto la necesidad de ahondar en la reflexión y el análisis sobre lo aportado desde la cooperación descentralizada. Diversos factores han contribuido a ello. Por un lado, la magnitud alcanzada por los fondos aportados por las administraciones autonómicas y locales, que puso sobre la mesa la necesidad de evaluar lo realizado y examinar el alcance real de las políticas puestas en marcha. En segundo lugar, la aparición de diversos trabajos que pusieron el acento en el análisis de la calidad y la eficacia de las políticas de cooperación descentralizadas (Martínez y Sanahuja 2009, Unceta et al. 2011), y su consideración como políticas públicas, más allá de la tradicional evaluación de proyectos específicos. Y finalmente, durante los últimos años, el brusco recorte experimentado por dichos fondos en el contexto de la crisis financiera que afecta al Estado español, recorte que ha puesto sobre la mesa la necesidad de replantear las políticas de cooperación y los instrumentos en los que deben basarse.

En estas circunstancias han surgido diversos interrogantes sobre la cooperación descentralizada, relacionados todos ellos con la especificidad y la orientación de la misma. Algunas voces han sugerido que la cooperación desplegada por CC. AA. y ayuntamientos ha tendido en general a reproducir los mismos esquemas de la cooperación en otros ámbitos, pretendiendo abarcar los mismos temas, y trabajar con similares instrumentos, dejando de lado una reflexión específica sobre el potencial de dichas administraciones. De esta manera, las ventajas comparativas atribuidas a las CC. AA. y las entidades locales podrían haberse desvanecido en parte como consecuencia de la reproducción de los mismos esquemas de cooperación.

Todo lo anterior requiere de un estudio más concreto sobre los problemas que pudieran identificarse en este ámbito, así como sobre las experiencias más interesantes que pudieran arrojar luz sobre buenas prácticas. Lo que parece fuera de dudas es que los análisis basados en la cantidad de fondos desembolsados y en el mayor o menor compromiso financiero de las

instituciones deben dar paso a análisis más cualitativos en los que prime la discusión sobre la orientación del trabajo realizado, y su relación con los recursos y potencialidades existentes. En este contexto, el presente trabajo se centra en estudiar la experiencia de los municipios vascos en base a una muestra representativa de los mismos.

### 1.3. Objetivos y estructura del Estudio

Partiendo de las consideraciones realizadas, el estudio se propone como **objetivo principal** el análisis de los elementos más característicos de la cooperación llevada a cabo por los municipios vascos, contrastando dicho análisis con un marco de referencia previamente establecido en el que se recogen algunos de los elementos que delimitan la especificidad y la identidad de este tipo de cooperación. Dicho contraste podría permitir, en un futuro próximo, profundizar en algunos aspectos concretos identificando *buenas prácticas* sobre las que centrar la atención.

Otros **objetivos específicos** que se persiguen con este estudio son los siguientes:


- Establecer elementos que permitan sistematizar la pertinencia y coherencia de las estrategias de cooperación puestas en marcha desde los ayuntamientos.
- Establecer criterios para analizar las diferencias y complementariedades existentes entre la cooperación de base municipal y la impulsada desde otras instancias como diputaciones o CC.AA.
- Plantear propuestas que puedan guiar la definición de prioridades de cooperación para los ayuntamientos.
- Posibilitar un mejor diagnóstico de los recursos del ámbito local que puedan ser potencialmente útiles para la cooperación y que pueden extender la misma hacia nuevos sectores.
- Identificar aquellos instrumentos y modalidades de cooperación que puedan alcanzar una especial proyección y significado en el ámbito local.
- Diagnosticar las principales diferencias que el tamaño o el tipo de municipio pueda representar a la hora de establecer un marco de referencia para la cooperación de base local o municipal.
- Plantear algunas recomendaciones sobre el futuro de la cooperación municipal que permitan abordar algunas cuestiones y suscitar algunos debates más específicos en los próximos años.



Para llevar a cabo los objetivos propuestos el estudio se divide en tres grandes bloques. En primer lugar -Capítulo 2- se explica y justifica el marco de referencia desde el que se lleva a cabo el trabajo, el cual ha de servir además para organizar y clasificar la información recogida en el estudio de caso.

En segundo término, el estudio presenta los resultados obtenidos en la muestra estudiada, partiendo de una explicación de la metodología seguida. Finalmente, se presentan algunas conclusiones más relevantes así como algunas recomendaciones de cara al futuro.





## 2. Marco de referencia para el análisis de la cooperación de base municipal





En este segundo capítulo se plantea la necesidad de un marco de referencia general desde el cual poder estudiar la política de cooperación desplegada por las corporaciones locales más allá de sus aspectos cuantitativos, es decir, de los fondos financieros aportados para este fin. Se trata de identificar con la mayor precisión posible algunos elementos que sirvan de guía para evaluar el alcance de las propuestas y las actividades llevadas a cabo. Para ello se hace necesario concretar aquellos temas más relevantes que, de acuerdo con el estado del debate, deberían formar parte del marco doctrinal de la cooperación municipal y, en consecuencia, servir de referencia para evaluar la misma.

Para afrontar esta cuestión comentaremos en primer lugar algunos aspectos señalados en diversos trabajos y que confieren a la cooperación llevada a cabo desde los ayuntamientos algunas ventajas y también algunas limitaciones. En segundo lugar se analiza la posible incidencia sobre la orientación de las políticas locales de cooperación de las consideraciones y directrices emanadas desde instancias internacionales acerca de la calidad de la ayuda. Finalmente, partiendo de unas y otras cuestiones se presenta un marco de referencia dividido en cuatro bloques, desde el que poder analizar la pertinencia y coherencia de las mencionadas políticas.

### **2.1. Potencialidades y limitaciones de la cooperación al desarrollo de las entidades locales**

Como ya se ha planteado, a lo largo de los últimos años se han publicado diversos trabajos y análisis referidos a la cooperación municipal, en los que se ha tratado de caracterizar la misma, considerando algunas de sus potencialidades y limitaciones.

Por lo que respecta a las ventajas y potencialidades de la cooperación local, CONFOCOS (2001) subrayaba hace ya más de una década que los municipios representan el cauce de participación más directo e inmediato de los ciudadanos en sus responsabilidades democráticas, entre las cuales se situaría la relacionada con la cooperación al desarrollo. En ese mismo trabajo se señalaba la ventaja derivada de una mayor participación social así como el hecho de tratarse de un ámbito más propicio para la sensibilización y la implicación de la gente. En el terreno específico de las intervenciones en desarrollo se apuntaba al papel de los ayuntamientos en el fortalecimiento del poder local en otros países contribuyendo a la democratización y al establecimiento de políticas más dirigidas a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, señalándose la posibilidad de transferir buena parte de

su experiencia y sus conocimientos técnicos. El trabajo planteaba asimismo que desde los ayuntamientos es posible llevar a cabo una interesante labor de denuncia y de presión política en torno a diversos temas, al estar las entidades locales menos condicionadas por los aspectos relativos a la política exterior y otros. Finalmente, se apuntaba que el ámbito local constituye un espacio privilegiado para tejer redes de solidaridad entre los pueblos del Norte y del Sur, a partir de la participación ciudadana en asociaciones diversas, sindicatos, centros educativos, etc. En este sentido se señala que el ayuntamiento, como instancia institucional más cercana a la ciudadanía, tiene la responsabilidad de colaborar con estas iniciativas sociales y de ofrecerles cauces para ejercer su vocación de solidaridad.

Badia i Dalmasas (2009), refiriéndose al caso catalán, describe las potencialidades de la cooperación municipal identificando ocho puntos “fuertes” con los que cuentan los ayuntamientos para impulsar su acción en este terreno. Dichos puntos son los siguientes: En primer lugar su mayor capacidad a la hora de diversificar los objetivos e instrumentos de la acción exterior. En segundo término la aportación de miradas específicas sobre los diversos asuntos, añadiendo identidad y singularidad propias a los grandes proyectos generales. En tercer lugar su capacidad de adaptación circunstancias variables, derivada del contacto directo con las realidades del momento. En cuarto lugar la complementariedad con los instrumentos de otros ámbitos de la administración y también entre autoridades locales. En siguiente lugar la participación de la ciudadanía, que sería más fácil y directa en los proyectos a escala local. En sexto término el contacto directo y personal con los interlocutores, que generaría mayor confianza y complicidad, así como unas políticas y una cooperación más personalizadas. En séptimo lugar, la posibilidad de trabajo en red, dada la mayor práctica de los actores locales en este campo. Y finalmente la capilaridad, que permite que una iniciativa global llegue hasta el último rincón del territorio.

Por su parte Unceta et al. (2011) coinciden en algunas de las apreciaciones anteriores agrupando las potencialidades de los entes subestatales en torno a tres grandes ejes. Por un lado señalando su mayor grado de autonomía respecto de cuestiones diplomáticas, o comerciales, frente a la excesiva dependencia de la cooperación llevada a cabo por los estados respecto de intereses de diverso signo que han lastrado en muchas ocasiones las posibilidades de la cooperación, y su contribución a una verdadera transformación económica y social capaz de mejorar la vida de millones de seres humanos. En segundo lugar, el mencionado trabajo llamaba la atención sobre la mayor capacidad de las entidades locales o autonómicas para su implicación directa

y las posibilidades de incidencia sobre los procesos locales de desarrollo. Esta constatación se relaciona con la existencia de temas más próximos a la promoción del desarrollo económico local, la prestación de determinados servicios, o el fortalecimiento del tejido social, en los que los estados (especialmente aquellos de gran tamaño como el caso del Estado español) tienen muchas más dificultades para operar y movilizar recursos que otras administraciones territoriales. Partiendo de esta observación se plantea que las instituciones subestatales de nuestro entorno, basándose en sus propias experiencias, se encuentran en una situación privilegiada para participar activamente en las actividades de cooperación al desarrollo, poniendo sus recursos al servicio de la misma, para promover el desarrollo local en sus diferentes vertientes, y ayudar al fortalecimiento de la instituciones y de las organizaciones encargadas de llevar a cabo los programas de desarrollo en otros países y territorios. Finalmente, se subrayaba asimismo la mayor cercanía y relación con la población de las entidades locales, y la consiguiente mayor posibilidad de movilizar recursos y establecer alianzas interinstitucionales y alianzas público-privadas.

Otros trabajos (Euskal Fondoa 2007, Ruiz Seisdedos 2008, Van Ewijk 2008) insisten en la idea de la cercanía y mayor posibilidad de participación en este ámbito desde distintos sectores sociales, lo que a su vez se relaciona con la mayor capacidad de presión existente en estos niveles a la hora de reclamar la implicación de las instituciones. Euskal Fondoa (2007) subraya el valor pedagógico que conlleva el trabajo realizado en este ámbito, planteándose que en general la ciudadanía es más consciente de lo que se hace en el nivel local frente al mayor desconocimiento de las políticas de ámbito estatal. En este sentido, se apunta la idea de la sensibilización como algo que se puede impulsar más fácilmente desde lo local. La idea de la existencia de menores condicionamientos aparece reflejada en algunos de estos trabajos, subrayándose la ventaja que ello representa respecto a la cooperación estatal y el mayor campo de libertades que plantea a este respecto (Ruiz Seisdedos 2008).

Euskal Fondoa (2007) refuerza asimismo el papel de los municipios en la cooperación desde la consideración de su experiencia en el impulso de políticas locales y los conocimientos y experiencia técnica con los que cuentan. Bontenbal por su parte vincula la idea de la experiencia en las políticas locales con la propia lucha contra la pobreza (Bontenbal 2009), la cual tiene cada vez un creciente rostro urbano en unas y otras partes del mundo. Todo ello se encuentra relacionado, a su vez, con algunas reflexiones llevadas a cabo sobre la mayor potencialidad existente para

establecer relaciones de cooperación más recíprocas en este ámbito (Bontenbal 2009, Martínez y Sanahuja 2009, Van Ewijk y Baud 2009), en las que puedan ponerse en juego las distintas capacidades y experiencias existentes en diferentes tipos de municipios.

Señalaremos por último las aportaciones a este debate realizadas por la propia FEMP a partir de las consideraciones de la UE respecto al papel de las autoridades locales en la cooperación. La FEMP (2011b) señala a este respecto que las autoridades locales aportan un valor añadido único en los procesos de desarrollo y que, más allá de las acciones concretas que llevan a cabo en los países en desarrollo, las autoridades locales juegan un papel esencial para movilizar a los diferentes actores y hacerles trabajar juntos, lo que genera un proceso participativo encaminado a la realización de los objetivos de desarrollo que les son comunes. La FEMP subraya asimismo la experiencia directa que las entidades locales tienen en el desarrollo territorial, en la descentralización y en el fortalecimiento de la gobernanza democrática, lo que por otra parte se corresponde con la preocupación existente en la actualidad acerca de la buena gobernanza y la democratización, procesos en los cuales las autoridades locales juegan un rol central.

Sin embargo, las anteriores consideraciones sobre las ventajas comparativas que las instituciones municipales tienen para el impulso y desarrollo de políticas y programas de cooperación no pueden ocultar que en este ámbito existen también algunos riesgos y limitaciones que es preciso tener en cuenta. Uno de ellos es el señalado por CONFOCOS (2001) y apunta al peligro de atomización, es decir, de la multiplicación de pequeños esfuerzos que pueden tener un notable grado de dispersión tanto en el tiempo como en el espacio, propiciándose la proliferación de pequeños proyectos, a menudo fragmentarios, en áreas geográficas lejanas unas de otras, los cuales tienen muchas veces escasa continuidad. Ese mismo trabajo apuntaba también a la dificultad que a veces supone la asunción de responsabilidades en un campo -como es el de la cooperación- para el que no siempre se cuenta con la capacitación y los recursos necesarios.

Ruiz Seisdedos (2005) apunta algunas posibles limitaciones del trabajo en este campo, derivadas de la descoordinación entre los diversos actores que participan a escala local; del peligro de que las actividades llevadas a cabo puedan quedarse principalmente en una estrategia electoral sin establecer objetivos claros; del impacto limitado de este tipo de cooperación relacionándolo con su escasa profesionalización; del problema de que la reivindicación del 0,7% haya podido dejar de lado la calidad de la ayuda



centrándose casi exclusivamente en la cantidad de los fondos o del peligro de fragmentación institucional existente. Ésta última idea es sostenida también por Badia i Dalmasas (2009), quien señala la escasa comunicación interinstitucional existente en lo relativo a las políticas de cooperación impulsadas por las administraciones autonómicas y locales.

El trabajo de Unceta et al. (2011) alude por su parte a la existencia de algunas tendencias, especialmente en municipios de mayor tamaño, que plantean la cooperación descentralizada reproduciendo algunos esquemas propios de la cooperación de los estados, al tiempo que se renuncia a buscar un perfil específico y complementario, acorde con las capacidades y potencialidades existentes en el propio ámbito de actuación. Esta tendencia es la que hace que algunas administraciones municipales se planteen la cooperación al desarrollo como una política que debe abarcar todos los campos y ámbitos de actuación que tocan otras administraciones, dejando de lado lo que podría ser una política específicamente municipal. Complementariamente con esto, se advierte también en algunas administraciones locales una tendencia a concebir la cooperación en una clave clientelista, favoreciendo un modelo de “demanda” disperso y escasamente eficiente, que hace descansar el grueso de la política en las peticiones de las ONGD, y renuncia al papel de las propias administraciones locales en la definición de la política y puesta en marcha de la misma. Se trata de una forma de entender la cooperación que supone una renuncia tácita al despliegue de los propios recursos con que cuentan las administraciones territoriales, dejando el grueso de las intervenciones bajo la responsabilidad exclusiva de organizaciones privadas, y propiciando que la política seguida sea el resultado de lo que dichas organizaciones han demandado en cada ejercicio presupuestario.

## **2.2. La cooperación de las entidades locales y el debate sobre la calidad y la eficacia de la ayuda**

Además de las cuestiones referidas a las potencialidades y limitaciones de la cooperación de base municipal que están recogidas en los trabajos más arriba citados, consideramos que existen otros asuntos que también deben ser tenidos en cuenta a la hora de establecer un marco de referencia desde el que analizar dicho tipo de cooperación. Entre ellos está todo lo relativo al debate sobre la calidad y la eficacia de la ayuda y la manera en que ello afecta a la cooperación descentralizada en general y a la municipal en particular.

De manera general consideramos que desde el punto de vista de la cooperación descentralizada, la Declaración de París constituye una referencia

algo alejada de las preocupaciones presentes en el ámbito de actuación de las entidades territoriales y las corporaciones locales ya que la misma parece estar concebida desde los problemas que más afectan a la cooperación bilateral (entre estados) y a las relaciones que se establecen entre los gobiernos “donantes” sus socios de los países “receptores”. Esta visión de la cooperación al desarrollo, que contempla a los estados como casi únicos protagonistas de la misma, plantea algunos problemas que es necesario tener en cuenta. En lo que respecta a los considerados países donantes, el monopolio otorgado por la lógica de París a los gobiernos estatales como protagonistas de la nueva asociación que se pretende, y como interlocutores en la aplicación de los principios definidos, deja fuera a otros actores relevantes en la cooperación al desarrollo como las propias las entidades subestatales, subordinando los principios de la eficacia a la asociación entre los gobiernos de los estados y el tratamiento en su seno de las cuestiones relativas a la apropiación, o el alineamiento.

En este contexto, los planes y programas de desarrollo de carácter local -que constituyen referencias muy importantes- quedan fuera del análisis a favor de los planes previstos por los gobiernos de los estados. Por otra parte, la pretensión de construir unas relaciones de asociación más horizontales en base al protagonismo de los estados, desconsidera la importancia de las redes tejidas por la sociedad civil y por las entidades subestatales de unos y otros países, incluidos los flujos financieros promovidos y gestionados por las administraciones municipales.

En los años posteriores a la Declaración de París, las cuestiones planteadas en las cumbres de Accra y Busan han contemplado la necesidad de asociaciones más inclusivas que puedan dar cabida a distintos tipos de agentes. Ello no obstante, la lógica general que está presente en los debates llevados a cabo sobre la eficacia y la calidad de la Ayuda, en la secuencia París-Accra-Busan, resulta escasamente útil para proponer alternativas más eficaces en lo que se refiere a la cooperación de base local.

Sin embargo, la cooperación de base local no puede analizarse al margen de ciertos criterios de eficacia y calidad, que ayuden a evaluar el sentido y la pertinencia de la misma. Para ello, algunas cuestiones presentes en la Declaración de París, y en los posteriores desarrollos llevados a cabo en Accra y Busan pueden constituir referencias de interés, de cara a ser reinterpretados y aplicados a las políticas de cooperación descentralizada, y en concreto a la cooperación de base municipal. Ello afecta a los principios de apropiación por parte de la población local, o de alineamiento con las

políticas locales de desarrollo de las contrapartes (las cuales, por otra parte, podrían ser contradictorias o estar en conflicto con las de los gobiernos centrales). Estas consideraciones se refieren asimismo a la idea de mutua responsabilidad, en la medida en que ello está relacionado con la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas y podría llegar a traducirse en *asociaciones inter-locales para el desarrollo*. Y, evidentemente, afecta también a cuestiones como la evaluación de resultado o la armonización de procedimientos, si bien estos últimos son temas más comunes al conjunto de políticas públicas.

Por todo ello, a la hora de considerar el marco de referencia desde el que aproximarnos a evaluar o analizar las políticas de cooperación de base municipal, consideramos que, con las necesarias matizaciones y adaptaciones, se hace necesario tener en cuenta algunas cuestiones relacionadas con los principios contenidos en la Declaración de París y, más en general, con los debates habidos en los últimos años sobre la eficacia de la cooperación. Por ello, estas preocupaciones forman parte también del marco de referencia que se presenta en el siguiente apartado.

La mayor parte de los diagnósticos coinciden en señalar la ausencia de referencias a la cooperación descentralizada en la mayor parte de los debates y las propuestas sobre la calidad y la eficacia de la ayuda, especialmente en la Declaración de París, aunque algunos autores, caso de Martínez y Sanahuja (2009), consideran que en el posterior Plan de Acción de Accra se dio algún avance en esta línea, ampliándose el foco en la definición de las estrategias de desarrollo y el papel de los distintos agentes.

Ello no obstante, algunas de las potencialidades más significativas que se atribuyen comúnmente a la cooperación descentralizada -y muy especialmente a la de carácter municipal- guardan estrecha relación con dichos debates. Algunos autores vinculan las preocupaciones sobre la apropiación con el rasgo de la reciprocidad (Bontenbal, 2009), poniendo en valor la tradición de participación comunitaria que existe en muchas ciudades del sur, y que puede inspirar a las ciudades del norte. Esta idea sobre la reciprocidad es también avalada por Van Ewijk (2008), o por Johnson y Wilson (2006).

También Martínez y Sanahuja (2009), vinculan la idea de apropiación -uno de los principios de París- con la participación ciudadana, la cual es una de las características más relevantes de la cooperación municipal. En sentido contrario, estos mismos autores apuntan a la descoordinación que muchas veces se da entre las políticas llevadas a cabo por los gobiernos centrales y

las que se impulsan desde ámbitos locales. Esta no coordinación, señalan, deja un margen de mejora para la armonización de la política multinivel, búsqueda de criterios comunes, favorecer la homogeneización de los procedimientos administrativos.

La escasa participación de los gobiernos locales y, en general, de las entidades subestatales es apuntada por diversos autores. Fernández de Losada et al. (2009) llaman la atención sobre el problema que ello representa subrayando la importancia de dicha participación en temas tan esenciales como el medio ambiente y el cambio climático.

Cabe señalar en definitiva que la escasa consideración hacia el papel de los gobiernos locales en los debates internacionales sobre la calidad y la eficacia de la ayuda, y la escasa participación de dichos gobiernos en los mismos contrasta con algunas de las potencialidades más significativas que existen en este ámbito. Pero lo cierto es que, más allá de algunos pequeños avances registrados en los últimos años, los documentos más relevantes sobre eficacia y calidad siguen centrando su atención en la cooperación bilateral y multilateral, sin explorar la aportación específica que puede hacerse desde la cooperación descentralizada a la mejora de dichos aspectos. Ello constituye, en nuestra opinión, un asunto de la máxima importancia que ha de ser tenido en cuenta a la hora de conceptualizar el papel de la cooperación descentralizada y de plantear un marco de referencia desde el cual poder analizarla.

### **2.3. Un marco de referencia para evaluar la cooperación al desarrollo de base municipal**

Partiendo de las consideraciones realizadas en los dos apartados anteriores, presentamos a continuación el marco de referencia desde el cual se ha realizado el análisis de la cooperación llevada a cabo desde los municipios contenidos en la muestra. Para ello, se han seleccionado cuatro grandes bloques, en cada uno de los cuales se han incluido diversos temas que resultan relevantes en el campo de la cooperación al desarrollo de base local. Estos son los siguientes:

#### **2.3.1. En relación con los objetivos de la cooperación municipal**

El primer bloque a considerar es el relativo a los objetivos que podrían o deberían servir de referencia para orientar la cooperación impulsada desde las entidades locales. Como ya se ha planteado más arriba, muchos ayuntamientos se han embarcado en la tarea de la cooperación al desarrollo y la

solidaridad internacional como consecuencia de la presión ejercida desde las organizaciones sociales, principalmente ONGD, para de esa manera dar respuesta a una sensibilidad presente en la sociedad. Ahora bien, esa forma de incorporarse a la cooperación ha traído como consecuencia un escaso debate sobre cuáles deberían ser los objetivos a plantear y, más en concreto, sobre cuál debería ser la lógica específica de la cooperación municipal.

En este contexto, a veces se ha impuesto la idea de que la cooperación al desarrollo constituye un ámbito de actuación de perfiles ya definidos, y en el que las entidades locales no tenían nada que aportar salvo dinero. Se trataba así de contribuir con recursos financieros para una tarea y unos objetivos definidos, fuera del ámbito local, por parte de instituciones especializadas. Además, y como ya se ha señalado con anterioridad, algunas corporaciones locales -especialmente las de mayor tamaño- han tendido a reproducir los mismos esquemas desarrollados por cooperaciones de nivel superior, tratando de abarcar numerosos temas y de dar salida a demandas de muy diversa naturaleza. Una y otra cuestión han dado como resultado un déficit de reflexión sobre los objetivos concretos a perseguir y sobre el rol específico de los ayuntamientos en este campo.

En la actualidad, los interrogantes que se plantean sobre el futuro de la cooperación descentralizada han puesto de manifiesto la necesidad de debatir sobre los objetivos de la misma, concentrando las actuaciones en aquellos ámbitos en los que las corporaciones locales puedan tener una mayor ventaja comparativa respecto de otros actores. Ello coincide además con el interés muchas veces manifestado por analizar la trayectoria seguida y evaluar los resultados de la misma. Parece evidente que se impone una reflexión sobre este tema, para la cual puede ser de gran valor la dilatada experiencia de la cooperación local durante las dos últimas décadas.

El análisis sobre el grado de definición de los objetivos de la cooperación de base local y, en su caso, el estudio de aquellos temas en los que la misma ha centrado su actuación tiene una gran relevancia desde diversas perspectivas pero afecta directamente a dos criterios de evaluación. Por un lado el criterio de pertinencia, según el cual las actuaciones deben responder a un diagnóstico y ser consistentes con el mismo. Y por otra parte, el criterio de coherencia que remite a la necesidad de que dichas actuaciones sean coherentes -y complementarias- con las que se llevan a cabo desde otras instancias.

A la luz de todo ello nuestro estudio se ha centrado en la consideración de los siguientes aspectos concretos relacionados con los objetivos planteados

desde los ayuntamientos y con el estudio del papel específico que puede desempeñar la cooperación al desarrollo de base local.

***a) La existencia o no de objetivos claramente explicitados***

Consideramos que -como sucede con cualquier otra política impulsada desde las instituciones- la primera característica que deben tener las actividades de cooperación al desarrollo es la de responder a unos objetivos claramente definidos que, a su vez, respondan a un diagnóstico o una reflexión sobre la problemática que se quiere enfrentar. En el caso que nos ocupa, y como ya se ha señalado, las corporaciones locales han partido de unos diagnósticos y unas percepciones ya establecidas desde otras instancias. Además, la mayoría de ellos carecen de medios y posibilidades para realizar un diagnóstico sobre dichos problemas. Ahora bien, consideramos que ello no es óbice para que las actuaciones de las entidades locales en este ámbito respondan a una pauta claramente establecida.

En este sentido se valora el grado de definición de los mismos más allá de las apelaciones más o menos genéricas a la defensa determinados valores relativos a la justicia, la solidaridad, o los derechos humanos. Desde este punto de vista, se entiende como un valor positivo que las instituciones locales definan unos campos específicos de actuación, sin dejar que la cooperación sea el resultado de las demandas cambiantes de las organizaciones sociales.

***b) La prioridad otorgada a dos cuestiones específicas: el fortalecimiento de la institucionalidad local y la educación para el desarrollo***

Tomando como base la metodología para el análisis y evaluación de la cooperación descentralizada desarrollada en un trabajo anterior (Unceta et al. 2011) consideramos que existen algunos campos específicos en los que los ayuntamientos pueden desempeñar un papel más relevante dentro de la cooperación al desarrollo. Se trata de campos que tienen que ver con las características, las potencialidades y los ámbitos de actuación de las entidades locales. Son asimismo cuestiones en las que la práctica ha venido a mostrar las posibilidades de una mayor eficiencia y que, por lo tanto, pueden ser referencias a tener en cuenta a la hora de centrar los objetivos de la cooperación municipal.

La primera de estas dos cuestiones tiene que ver con la necesidad de que las instituciones locales presten una especial atención al fortalecimiento de la institucionalidad local y de los procesos de desarrollo locales. Se trata

de un asunto complejo y difícil de acotar, ya que abarca distintos aspectos. En nuestro planteamiento hemos optado por una visión amplia del asunto, que incluye la consideración de temas relativos no solo a las instituciones públicas sino también a las organizaciones sociales de base y al fortalecimiento de los lazos comunitarios y los procesos participativos. Por lo que se refiere a la segunda cuestión, ésta se refiere al papel que la cooperación de base local puede jugar en la sensibilización, la educación para el desarrollo y el compromiso solidario de la propia sociedad.

Por ello, se valora específicamente la manera en que estas dos cuestiones han sido contempladas en la cooperación desarrollada por los municipios de la muestra, tanto en los documentos estudiados como a través de las opiniones recogidas en las entrevistas realizadas.

### *c) La consideración de la transversalidad de las actuaciones*

Una de las preocupaciones que, a lo largo de los últimos años, más se han repetido en todos los estudios llevados a cabo y en las propuestas elaboradas por las instituciones internacionales que trabajan en este campo es la de la transversalidad de las actuaciones, especialmente en lo tocante a algunos temas específicos. Entre éstos destacan especialmente cuatro: La manera en que los proyectos o programas impulsados contribuyen a la lucha contra la pobreza; cómo inciden en una mayor equidad de género; cómo contemplan su contribución a la preservación del medio ambiente; y en qué medida favorecen la defensa de los derechos humanos.

Dentro de este marco general, y aun dentro de las limitaciones que pueden existir en muchas entidades locales, interesa analizar la manera en que las mismas contemplan o no estas cuestiones. Se trata de valorar el tratamiento de la transversalidad de estos temas y, en su caso, la manera en que la misma pretende impulsarse o garantizarse.

### *d) La consideración o no de otros temas generales*

Como ya se ha dicho con anterioridad, algunos ayuntamientos han asumido el conjunto del discurso sobre la cooperación elaborado desde otras instancias (estatales o internacionales) y han tratado de reproducir los mismos esquemas a la hora de marcar los objetivos y establecer las prioridades. En ocasiones ello ha traído como consecuencia una escasa eficiencia, especialmente cuando se han impulsado o llevado a cabo actuaciones en algunos ámbitos en los que los ayuntamientos tienen una menor eficiencia.

Uno de estos ejemplos es el de la ayuda humanitaria o de emergencia, campo en el que en general se requieren actuaciones de gran envergadura que están fuera del alcance de las entidades locales. En este sentido, interesa analizar cómo se ha tratado esta cuestión en la cooperación municipal vasca, y si los ayuntamientos han sido conscientes de sus limitaciones en estos campos, renunciando a los mismos, o limitándose a fortalecer actuaciones comunes con otras instancias.

### *e) La coherencia de las políticas municipales*

Finalmente, en este bloque relacionado con los objetivos y las prioridades resulta importante considerar la manera en que las entidades locales se han planteado la mayor o menor coherencia de sus actuaciones en relación con el conjunto de sus políticas. Ciertamente, la responsabilidad principal en este campo recae sobre los gobiernos de los estados que son quienes muchas veces propugnan o impulsan políticas comerciales, financieras, o de otro tipo que son contrarias a los principios defendidos en la cooperación al desarrollo.

Sin embargo, consideramos que hay algunos campos concretos como pueden ser los relativos a la política de compras de los ayuntamientos, a los temas del comercio justo, y otros, en los que las corporaciones locales pueden contribuir a la coherencia de políticas. Por ello se considera de interés analizar en qué medida dicho objetivo ha formado o no parte de las prioridades establecidas por la cooperación de base local.

#### **2.3.2. En relación con los recursos y agentes**

Un segundo campo de cuestiones a tener en cuenta para analizar la cooperación al desarrollo desplegada desde los ayuntamientos es el que tiene que ver con el diagnóstico y la consideración de los recursos existentes para llevar a cabo la misma. En cierto modo, se trata de un asunto muy vinculado al anterior (el de los objetivos), en la medida en que ambas cosas, objetivos y recursos disponibles para alcanzarlos son parte del mismo problema.

Resulta bastante habitual que algunos ayuntamientos consideren que la cooperación al desarrollo es un asunto que compete a organizaciones especializadas (las ONGD) que deben ser las encargadas de llevar a cabo los programas, proyectos, y actividades, quedando el papel de las corporaciones locales reducido al de mero financiador. Ello tiene una doble repercusión: por una parte se desaprovechan un gran número de capacidades y potencialidades existentes en los municipios, tanto en el ámbito institucional



como social. Y por otro lado contribuye a una valoración del esfuerzo desplegado exclusivamente desde la magnitud de los fondos financieros comprometidos, al margen de la capacidad mostrada para movilizar los distintos tipos de recursos existentes y del mayor o menor impacto que todo ello puede tener en la vida de los municipios.

Todo lo anterior tiene que ver con algunos asuntos de gran interés relacionados con la evaluación y el análisis de las políticas de cooperación, y que afectan a la coherencia de las actuaciones, a la eficiencia, y a otros criterios de evaluación. La manera en que pueden considerarse todos estos asuntos exige considerar a su vez dos campos principales. El primero de ellos se refiere al diagnóstico, es decir, a la preocupación mostrada por conocer los recursos existentes en el municipio y que podrían potencialmente incorporarse a las actividades de cooperación al desarrollo. Y el segundo tiene que ver con los propios instrumentos previstos y la capacidad de los mismos para incorporar diferentes tipos de recursos y capacidades.

Partiendo de todo ello, se han considerado algunos temas más específicos que constituyen referencias a tener en cuenta a la hora de valorar la cooperación de base local. Estos son los siguientes:

***a) La importancia concedida a que sea el propio municipio y sus agentes sociales los que lleven el peso principal de las actuaciones en cooperación***

Se trata de una primera cuestión, de una consideración previa, que tiene que ver con la manera en que se concibe la cooperación municipal y el papel de la misma. En algunas ocasiones, especialmente en el caso de municipios de mediano o gran tamaño, la política de cooperación de las entidades locales ha servido para aportar fondos a la misma con independencia de la participación de la propia sociedad local y de sus organizaciones. Ello se ha correspondido en ocasiones con la práctica de algunas grandes ONGD de impulsar programas o proyectos financiados simultáneamente por varias instituciones estatales, autonómicas y locales, con independencia del impacto local de las mismas.

Por ello, se considera de interés analizar en qué medida se trata de un fenómeno presente o no en la cooperación municipal vasca. En este sentido, se valora si, cuando se realizan convocatorias abiertas, o se ponen en juego otros instrumentos (convenios, etc.) para financiar actividades de cooperación, los mismos tienen carácter general o están específicamente concebidos para favorecer la participación del tejido social del propio municipio.

***b) La consideración y puesta en juego de los recursos propios de la administración municipal***

Una segunda cuestión a estudiar es la preocupación mostrada hacia la incorporación de los recursos existentes en la administración local, los cuales pueden tener que ver con muy diferentes servicios y ámbitos de gestión municipal. Se trata de un asunto que tiene que ver, en primer término, con la consideración o no del propio ayuntamiento como agente de cooperación y, en consecuencia con la apuesta por algunas formas de cooperación directa, sin dejar la misma exclusivamente en manos de organizaciones sociales.

Desde esta perspectiva, se considera importante la capacidad mostrada por las entidades locales vascas para diagnosticar las capacidades técnicas y humanas existentes dentro de los propios ayuntamientos y para, eventualmente, poderlas movilizar para contribuir de esa forma al fortalecimiento de la propia cooperación. Por ello, el estudio valora la importancia concedida a la cooperación directa y la manera en que la misma ha sido o no impulsada.

***c) La atención prestada a la implicación de agentes y recursos de la sociedad local, más allá de lo que son estrictamente las ONGD***

Una vertiente algo distinta de este mismo tema relativo a los recursos existentes en el municipio y potencialmente valiosos para la cooperación al desarrollo, es el que se refiere a las capacidades existentes en la sociedad local, más allá de la propia administración municipal. Nos referimos a recursos y capacidades existentes en el ámbito asociativo, en el tejido económico y/o empresarial, en el campo de la salud o la educación, en los movimientos sociales, o en otros ámbitos de la sociedad local.

En ocasiones se ha solido identificar los recursos sociales dedicados a la cooperación con la existencia de organizaciones especializadas en esta tarea, como son las ONGD. Por ello, interesa conocer y valorar la manera en que la cooperación impulsada por los municipios vascos ha tratado esta cuestión y en qué medida se han podido diagnosticar y poner en juego dichos posibles recursos existentes en la sociedad.

***d) Organos de participación***

Finalmente, consideraremos dentro de este bloque, las formas contempladas para lograr la participación de los agentes sociales en la formulación, seguimiento y evaluación de las actuaciones llevadas a cabo en cooperación. Su inclusión en este apartado responde a la relación existente entre la

preocupación por abrir la cooperación a distintos tipos de agentes o bien restringir la misma a los más tradicionales.

Por ello, en el estudio se analizan los mecanismos formales e informales de participación existentes y se valora en qué medida los mismos están orientados o no a fomentar la mencionada incorporación.

### **2.3.3. En relación con los instrumentos y los mecanismos de cooperación y asociación desplegados**

El tercer campo de temas a considerar para analizar las políticas de cooperación desplegadas por las entidades locales es el concerniente a los mecanismos de asociación y a las relaciones de cooperación puestas en marcha. Cabe señalar a este respecto que una de las ventajas o potencialidades señaladas por distintos trabajos sobre la cooperación impulsada por los ayuntamientos es la posibilidad de establecer vínculos de reciprocidad y de colaboración estable de manera más sencilla que en el caso de las instituciones y gobiernos estatales.

En este sentido, y relacionándolo con lo ya planteado en torno a los objetivos, es preciso subrayar que el ámbito municipal es un campo en el que se presentan problemáticas bastante similares en unos y otros contextos geográficos. En particular, los ayuntamientos son instituciones que deben hacer frente a parecidas responsabilidades sociales en unos y otros países, por lo que las posibilidades de intercambio de experiencias y apoyo mutuo son mayores que en otros ámbitos de la administración. Por otra parte, las sociedades locales, especialmente cuando se trata de municipios medianos y pequeños, cuentan con redes y estructuras de funcionamiento que resultan fácilmente identificables y que pueden encontrar contrapartes con preocupaciones de similar naturaleza en otros lugares, dando lugar a fructíferas relaciones de partenariado en el intercambio de experiencias y capacidades.

Todo ello tiene que ver a su vez con un asunto de la máxima importancia en los trabajos más recientes sobre la cooperación al desarrollo y los análisis sobre la eficacia de la misma. Nos referimos al principio mencionado más arriba sobre la mutua responsabilidad y la necesidad de superar la tradicional visión de donantes y receptores, lo que constituye un criterio de evaluación y análisis a tener en cuenta.

Desde esta perspectiva, consideramos que debe valorarse la capacidad de llevar a cabo una cooperación que tenga en cuenta esta especificidad y sea capaz de tejer lazos de solidaridad y espacios de encuentro que vayan más

allá de la financiación de proyectos o actuaciones puntuales y dispersas. De acuerdo a esta preocupación, nuestro estudio se ha centrado en la consideración de los siguientes aspectos:

***a) La continuidad de las actividades llevadas a cabo en el campo de la cooperación al desarrollo***

Un primer aspecto a considerar es el horizonte temporal en el que las entidades locales se plantean las actuaciones en materia de cooperación al desarrollo. En este terreno vuelve a tener importancia el tipo de apuesta que se realiza, y la importancia concedida al volumen total de los fondos aportados frente al análisis de la profundidad de las actividades llevadas a cabo. Se trata de contemplar la mayor o menor dispersión y puntualidad de las mismas frente a su continuidad e intensidad.

En consecuencia, se considera de gran interés estudiar aquellos aspectos de la política de cooperación de los municipios vascos que puedan arrojar luz sobre estas cuestiones. Entre ellos se sitúan los tipos de instrumentos puestos en marcha, el horizonte temporal de la planificación, o las posibilidades de financiación plurianual.

***b) La capacidad de generar espacios de encuentro y reciprocidad, en el marco de relaciones de colaboración horizontales***

En segundo lugar se contempla la necesidad de analizar la capacidad mostrada para generar espacios de encuentro y colaboración recíproca más o menos estables, que permitan asociar entidades y organizaciones con similares responsabilidades, preocupaciones o ámbitos de actuación. Se trata de valorar la propia concepción de la cooperación en una lógica más horizontal, que propicie el intercambio de experiencias, y se aleje de la tradicional visión donante-receptor.

Dentro de este campo destaca lógicamente un instrumento de gran interés como es el de los hermanamientos entre municipios y su orientación hacia la cooperación al desarrollo. Se trata de un mecanismo de gran potencialidad para una relación estable de colaboración que puede proyectarse sobre muy diversos ámbitos. Ahora bien, dichos hermanamientos deberían analizarse no sólo desde el punto de vista de las relaciones entre las propias administraciones municipales, sino desde la capacidad para asociar diferentes tipos de organizaciones y entidades de los municipios hermanados, poniendo así en juego muy diferentes recursos. Por ello, se considera de interés valorar estos aspectos dentro de este bloque.

#### **2.3.4. En relación con los medios dispuestos para llevar a cabo la política**

Finalmente, el cuarto y último bloque que hemos considerado dentro de este marco de referencia es el que tiene que ver con los medios dispuestos para hacer efectiva la política planteada, lo que resulta de la máxima importancia a la hora de valorar la consistencia real de la misma.

Esta cuestión tiene a su vez dos vertientes distintas: por un lado es preciso considerar la relación existente entre las declaraciones de intenciones y los objetivos planteados por una parte, y la puesta en juego de medios adecuados para hacer frente a los mismos. Pero hay otro asunto de gran interés que también debe ser tenido en cuenta y es el relativo a los diferentes instrumentos contemplados a este fin, más allá de los fondos dispuestos para financiar las actividades. En este sentido, la importancia que en general se ha concedido a las cantidades aportadas como signo de compromiso ha ocultado la debilidad de los medios dispuestos para gestionar eficazmente la cooperación y la escasa relevancia concedida al análisis de sus resultados.

Los aspectos contemplados dentro de este apartado se relacionan con distintos criterios de análisis y evaluación como son los de coherencia, eficacia, eficiencia, o gestión orientada a resultados. Por ello, se considera importante analizar estas cuestiones como parte del análisis de la cooperación desplegada por las entidades locales. Los asuntos contemplados a este respecto son los siguientes:

##### ***a) La existencia de documentos de reflexión y/o planificación estratégica***

Dentro de los medios existentes para impulsar y gestionar la política de cooperación interesa contemplar en primer lugar la manera en que la misma se encuentra explicitada. La plasmación de los objetivos y los instrumentos de la política de cooperación en documentos específicos permite examinar el grado de cumplimiento de la misma, así como evaluar hasta qué punto hay coherencia entre las metas propuestas y los medios establecidos.

Es evidente que la capacidad de diseño de las políticas de cooperación depende en gran medida del tamaño de unos y otros municipios y del volumen de los recursos dispuestos para este fin. Pero en todo caso interesa valorar si la cooperación al desarrollo ha sido algo más que una declaración de principios acompañada de una dotación presupuestaria para constituir una estrategia que, aunque modesta, pueda ser discutida, analizada y evaluada.

***b) Los órganos de gestión de la cooperación y la capacidad de los mismos para ejecutar la política***

Un segundo asunto que tiene que ver con la capacidad de llevar a buen término lo previsto y avanzar hacia los objetivos propuestos es el relativo a los órganos de gestión existentes y las personas o equipos humanos responsabilizados de hacerlo.

De manera general interesa conocer la manera en que unos y otros ayuntamientos han dispuesto la gestión de los programas de cooperación y su relación con el resto de los órganos municipales. Además, resulta importante conocer la cualificación de los equipos humanos encargados de la cooperación lo que, en todo caso, deberá hacerse en relación con la envergadura y la orientación de la tarea encomendada.

***c) Recursos económicos y presupuestarios y su previsibilidad***

La cuestión de los recursos financieros es sin lugar a dudas la más tratada en los análisis que se hacen sobre la cooperación al desarrollo. En nuestra opinión la disposición por parte de los ayuntamientos de fondos para financiar programas o proyectos de cooperación no es necesariamente el elemento más importante ni más representativo de los medios desplegados. Sin embargo, no cabe duda de que dicha provisión de fondos es una cuestión relevante y que, además, constituye una expresión de su compromiso con esta tarea.

Por ello, se considera de interés analizar la dotación de medios financieros, su evolución, y la previsibilidad de los mismos a lo largo del tiempo. También se valora el interés de conocer la referencia mediante la cual se establece dicha dotación presupuestaria.

***d) La evaluación de las actividades impulsadas y llevadas a cabo***

Otro asunto importante a la hora de analizar los medios dispuestos para llevar a cabo las actividades de cooperación al desarrollo es la capacidad existente para examinar la misma y analizar sus resultados. Lo anterior tiene que ver con la preocupación existente por la realización de evaluaciones y la toma en consideración de las mismas.

De acuerdo a esta consideración se analiza tanto la previsión existente en este campo como la realización efectiva de tales evaluaciones bien internamente, bien mediante el recurso a medios externos

*e) La coordinación con otras instituciones y ámbitos de la administración*

El quinto asunto a tener en cuenta dentro de este bloque es el relativo a la posibilidad de complementar o coordinar las actuaciones desplegadas en materia de cooperación con las llevadas a cabo por otras instituciones homólogas o de nivel superior. Ello es especialmente relevante en el caso de pequeños municipios en los que los recursos puestos en juego son escasos.

En este terreno se considera importante conocer y analizar la preocupación existente y los acuerdos alcanzados en el ámbito de la colaboración intermunicipal, con especial atención a la participación en Euskal Fondo y el carácter de la misma. También se valoran los vínculos existentes con otros ámbitos institucionales y la relación de la política municipal de cooperación con la impulsada desde otros ámbitos territoriales.

*f) Los Instrumentos de información y difusión sobre las actividades de cooperación*

Finalmente, consideramos que existe un ámbito de bastante interés que refleja la preocupación existente por los medios dispuestos para llevar a cabo la política de cooperación. Nos referimos a los instrumentos de información a la ciudadanía que pueden permitir una mayor proyección de las actividades de cooperación, un mayor consenso en torno a las mismas y eventualmente la incorporación de nuevos recursos.

Desde esta perspectiva se valora la existencia de medios específicos para tal fin, o de la disposición de espacios dentro de los medios generales con que cuentan los ayuntamientos. Entre ellos se valoran entre otros las páginas web, las memorias o los boletines informativos.







### 3. Aspectos más relevantes de la cooperación de base local en Euskadi





Partiendo del marco de referencia establecido en el apartado anterior, nuestro estudio ha tratado de contrastar el mismo con la práctica de la cooperación desarrollada por los municipios de la CAPV. Para ello, se ha seleccionado una muestra representativa de los ayuntamientos vascos que han llevado a cabo tareas en el campo de la cooperación, al objeto de estudiar el grado de concordancia entre lo realizado y el mencionado marco de referencia.

En las próximas páginas se plantean los resultados obtenidos en este contraste, comenzando por una breve explicación sobre la selección de la muestra llevada a cabo.

### **3.1. Selección de la muestra y fuentes de información**

La muestra seleccionada se ha obtenido a partir de la construcción de una base de datos inicial en la que se han recogido datos correspondientes al conjunto de los municipios de la CAPV, para cada uno de los cuales se ha recopilado la información disponible referida a:

- Tipos y número de instrumentos que utilizan para la cooperación.
- Recursos (económicos y humanos) dedicados a la cooperación.
- Tradición (antigüedad) en cooperación.
- Especialización/buenas prácticas/innovación en ámbitos determinados de la cooperación.

Partiendo de dicha base de datos, los criterios utilizados para hacer la elección preliminar de municipios fueron, además de los anteriores, el equilibrio entre territorios (tratando de que, en la medida de lo posible, hubiera una proporción razonable de ayuntamientos de las tres provincias) y el tamaño de los municipios (tratando de que hubiera, en la medida de lo posible, municipios de tres tipos, establecidos en función del número de habitantes -capitales, municipios mayores de 10.000 habitantes, municipios menores de 10.000 habitantes-).

Teniendo en cuenta estos criterios, el grupo de investigación realizó una elección preliminar, que contrastó posteriormente con Euskal Fundazioa. Como consecuencia de este contraste se llevaron a cabo algunos pequeños ajustes, quedando finalmente seleccionados para el estudio los siguientes municipios: Abadiño, Abaltzisketa, Amorebieta-Etxano, Amurrio, Andoain, Aretxabaleta, Azkoitia, Barakaldo, Berastegi, Berriz, Bilbao, Donostia-San Sebastián, Durango, Elorrio, Erandio, Ermua, Getaria, Getxo, Güeñes, Hernani,

Ibarra, Irun, Lasarte-Oria, Laudio/Llodio, Lekeitio, Maruri-Jatabe, Oñati, Ordizia, San Millán/Donemiliaga, Santurtzi, Vitoria-Gasteiz y Zizurkil.

Agrupando los municipios seleccionados de acuerdo a las tres categorías establecidas, el resultado de la selección es el que puede observarse en el siguiente cuadro:

	Gipuzkoa	Bizkaia	Araba	Total
<b>Capitales</b>	Donostia	Bilbao	Vitoria-Gasteiz	<b>3</b>
<b>Nº hab&gt;10.000</b>	Hernani Irun Andoain Lasarte-Oria Oñati Azkoitia	Amorebieta-Etxano Erandio Ermua Getxo Barakaldo Santurtzi Durango	Llodio Amurrio	<b>15</b>
<b>Nº hab&lt;10.000</b>	Ordizia Aretxabaleta Ibarra Berastegi Getaria Zizurkil	Abadiño Elorrio Berriz Güeñes Maruri-Jatabe Lekeitio	San Millán	<b>13</b>
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>31</b>

Por lo que se refiere a las fuentes de información utilizadas, las mismas han sido las siguientes:

a) Fuentes de información indirecta:

- Ordenanzas de cooperación y otro tipo de reglamentos.
- Bases de convocatorias de subvenciones (boletines oficiales de Araba -BOTH- , Gipuzkoa -BOG- y Bizkaia -BOB-).
- Memorias de departamentos de cooperación al desarrollo y de áreas que gestionan la cooperación al desarrollo en los ayuntamientos.
- Información contenida en las páginas web de los ayuntamientos.
- Memorias anuales de Euskal Fondoa.
- Información contenida en las páginas web de entidades de la CAPV (principalmente Euskal Fondoa, pero también EUDEL y otros).
- Información contenida en las páginas web de entidades de nivel estatal (FEMP y otros).

b) Fuentes de información directa:

- Entrevistas con representantes de los ayuntamientos<sup>2</sup>, entre los cuales se distinguen:
  - Personal técnico (técnicos de cooperación y otros técnicos -bienestar social, etc.-)
  - Representantes políticos (alcaldes y concejales)

### 3.2. Análisis de los resultados obtenidos

A continuación se presentan los resultados obtenidos en el estudio, los cuales se exponen de manera agregada, distinguiéndose entre las tres categorías de municipios seleccionados. En todo caso, en el Anexo pueden encontrarse distintas tablas con información más detallada para los diferentes municipios estudiados. En las páginas que siguen, los apartados en los que se divide el estudio se corresponden con los propuestos en el marco de referencia propuesto en el capítulo 2.

#### 3.2.1. En relación con los objetivos de la cooperación municipal

De acuerdo al planteamiento esbozado, contrastaremos en primer lugar los objetivos o lineamientos que deberían impulsar la cooperación municipal, estudiando el grado de definición de los mismos, las prioridades definidas, la consideración de la transversalidad y otros temas generales, así como el tratamiento en este marco de los aspectos relacionados con la coherencia de las políticas municipales de cooperación.

##### *a) La existencia o no de objetivos claramente explicitados*

Tal y como se ha mencionado en el marco de referencia, las actividades impulsadas a través de políticas de cooperación al desarrollo deberían tener, como en cualquier otra política, objetivos claramente definidos, que respondan a su vez a un diagnóstico o una reflexión sobre la problemática que se quiere abordar. Interesa por tanto aquí analizar el grado de definición de estos objetivos, más allá de generalidades, y si se establecen unos campos específicos de actuación.

---

<sup>2</sup> Se entrevistó a un total de 43 personas, 31 de las cuales eran personal técnico (7 técnicos de cooperación y 24 técnicos de otros ámbitos, principalmente de bienestar social), y 12 eran cargos políticos (9 concejales y 3 alcaldes). De las 43 personas entrevistadas 14 fueron hombres y 29 mujeres (siendo mujeres el 77% de las que ocupan puestos técnicos, y el 42% de las que ocupan puestos políticos). La información básica referida a las entrevistas realizadas puede verse en el Anexo I.

Para estudiar la existencia o no de objetivos y el grado de definición de los mismos se ha analizado la documentación relativa a la política de cooperación de las instituciones examinadas. En este sentido, cabe subrayar que son muy escasas las situaciones en las que se explicitan los objetivos de la cooperación municipal en su conjunto- más allá de la relativa a la concesión de subvenciones- o que se plantee de manera global el conjunto de la acción e instrumentos puestos en marcha. Más allá de las tres capitales con sus planes directores, hay pocos ayuntamientos que tengan una política documentada. Para la mayoría de municipios la referencia son las bases de las convocatorias en las que, por lo general, no se explicitan los objetivos de la política municipal de cooperación, que como mucho pueden estar implícitos en el preámbulo.



Fuente: Elaboración propia.

Tal como se observa en el gráfico nº 1, tan solo 5 de los 31 municipios de la muestra cuentan con objetivos explícitos recogidos en documentos doctrinales de política que superan el ámbito habitual de las convocatorias. En el caso de las 3 capitales se cuenta con los correspondientes planes directores, a los que podemos sumar (aunque se trate de documentos de otro nivel) los casos de Getxo, que cuenta con un Plan de Legislatura en el que se definen los objetivos del área de cooperación al desarrollo, y Ordizia, con una normativa que regula su programa de cooperación al desarrollo,

incluyendo los diferentes instrumentos (cooperación directa, aportaciones a otras entidades, jóvenes cooperantes, subvenciones a ONGD), y sus objetivos en cada caso.

***b) La prioridad otorgada a dos cuestiones específicas: el fortalecimiento de la institucionalidad local y la educación para el desarrollo***

De acuerdo a lo establecido en el marco de referencia, existen dos campos en los que los ayuntamientos pueden a priori desempeñar un papel más relevante dentro de la cooperación al desarrollo. Estos campos son el Desarrollo Local (entendido éste como el fortalecimiento de la institucionalidad y los procesos de desarrollo locales) y la Educación para el Desarrollo, que implica el impulso del compromiso solidario de la sociedad local.

Aun considerando que se trata de dos temas muy diferentes, hemos agrupado su estudio por tratarse de cuestiones específicas definitorias de la cooperación municipal. En ambos casos, hemos partido de la definición de estos aspectos en los documentos de política más generales, lo que puede dar idea de la importancia concedida a estos aspectos. Dada la escasez de este tipo de documentos, ya explicada en el punto anterior, hemos ampliado el foco al estudio de las acciones e instrumentos, analizando qué tipo de acciones se promueven, y considerado también la información de convocatorias, convenios, presupuestos etc. La información se ha completado en algunos casos con las propias entrevistas mantenidas.

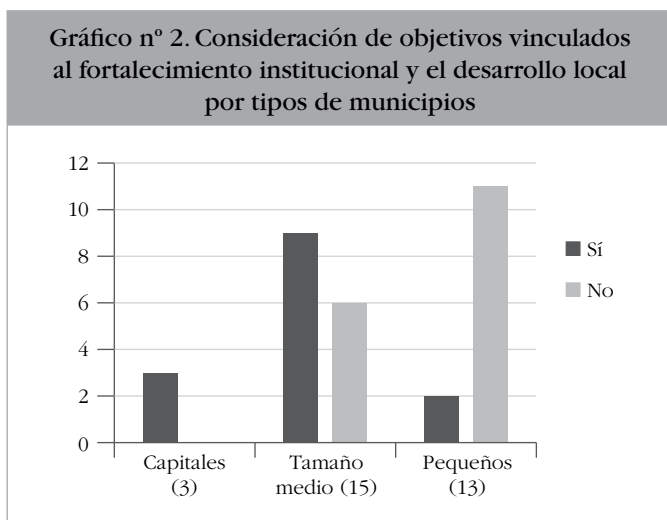
**- Fortalecimiento institucional y desarrollo local**

En base a los criterios expuestos, y con la información disponible, hemos comenzado estudiando los documentos de política de los municipios en un sentido amplio (planes, convocatorias etc.) distinguiendo solamente dos situaciones en relación con estos aspectos: O bien no se hace referencia a los mismos (entendidos en un sentido amplio) ni se les da prioridad, o bien sí son considerados importantes y se les otorga alguna prioridad, sea mencionándolos entre los objetivos o líneas de trabajo, sea incluyéndolos entre los requisitos o preferencias de las convocatorias/convenios.

En lo referente al fortalecimiento institucional local, y considerando su documentación, 14 de los 31 municipios le dan alguna prioridad o al menos prestan atención a este aspecto. Ello se refleja en los documentos doctrinales de planificación (en el caso de las capitales, al que volveremos más adelante), pero sobre todo en los documentos ligados a las convocatorias

de subvenciones que son, para muchos ayuntamientos, los únicos documentos de política existentes.

En el gráfico nº 2 se resume, con las limitaciones expuestas, la información sobre esta prioridad. Como puede observarse, la totalidad de las capitales y la mayoría de los municipios de tamaño medio consideran de algún modo este aspecto como prioritario, al contrario de lo que ocurre en los municipios pequeños, en los que únicamente es contemplado en 2 casos.



Fuente: Elaboración propia.

Como ya se ha mencionado -y era de esperar- es en las tres capitales donde este aspecto se encuentra más ampliamente tratado. En cualquier caso, los correspondientes planes directores han venido recogiendo esta cuestión de distinta manera. Así, en Bilbao se plantea claramente esta línea en su primer plan, y en el segundo Plan Director (2010-2013) se señala que el ámbito prioritario de actuación deberá ser lo local, enfatizando las posibilidades de trabajo desde el propio ayuntamiento en este campo, y volviendo a plantear la cuestión del poder local como una de las tres líneas sectoriales de trabajo (junto al empoderamiento de las mujeres y la sensibilización y educación para el cambio social).

En Vitoria-Gasteiz la promoción del desarrollo local se definió en 2000 como objetivo propio de la cooperación descentralizada. En el Plan Director (2010-2013) hay una directriz específica dedicada a los temas del



desarrollo local, entendidos como todos aquellos que combinan la creación de capacidades y la mejora efectiva de las condiciones de vida de las personas. Además, se plantea la necesidad de circunscribir las acciones al ámbito territorial local. Por su parte, el Ayuntamiento de Donostia, en el Plan Municipal de Cooperación (2008-2011) se destacan el desarrollo local y la creación de capacidades como uno de los rasgos fundamentales de su política de cooperación, considerando el poder local y la participación como línea transversal de toda la estrategia.

Por lo que se refiere al resto de los casos, las referencias son bastante más difusas. Son más frecuentes en la baremación, donde en cualquier caso tienen un peso poco relevante, y en ocasiones se establecen como requisitos de los proyectos. Se trata normalmente de menciones que se refieren al fortalecimiento institucional de una manera amplia y vaga (fomento de organización de base u organizaciones locales) y tan solo en algunos casos se hacen referencias explícitas a las instituciones públicas locales y su fortalecimiento<sup>3</sup>.

Tal como se ha mencionado, el recurso a la documentación de políticas resulta limitado, ya que hay municipios que no tienen planes o convocatoria de subvenciones, pero pueden estar priorizando de alguna manera estos aspectos (con hermanamientos con orientación al fortalecimiento institucional por ejemplo). En este sentido, en el resto de casos, y pese a no disponer formalmente de documentación, la información recogida en las entrevistas permite deducir que es fundamentalmente a través de instrumentos diferentes a las convocatorias de subvenciones mediante los que se trabaja más el tema del fortalecimiento institucional. Entre dichos instrumentos destacarían las actividades de cooperación directa y las canalizadas a través de Euskal Fondona. Como resumen, las cuestiones referidas al desarrollo local y el fortalecimiento institucional se hacen presentes con cierta frecuencia pero se echa en falta un análisis pormenorizado de lo que suponen, así como la definición de las líneas de actuación e instrumentos que posibiliten un mayor avance en este terreno.

#### **- Sensibilización y Educación para el Desarrollo**

En el caso de la educación para el desarrollo, encontramos una dedicación claramente mayor, pudiéndose señalar que la práctica totalidad de los

---

<sup>3</sup> Los aspectos relativos a la consideración de los objetivos relacionados con el Fortalecimiento Institucional y el Desarrollo Local en los diferentes municipios estudiados puede verse en la tabla nº 1 del Anexo II.

municipios estudiados la priorizan de alguna manera (con la única excepción de uno de tamaño pequeño). La atención a este aspecto se observa bien fijándolo entre sus objetivos, incluyendo una partida y/o convocatoria específica, ejecutando acciones propias en este sentido, o apoyando -de una u otra forma- acciones de este tipo en el municipio<sup>4</sup>.

En primer lugar, en lo que se refiere a los documentos más generales de orientación de la cooperación, los 5 municipios que disponen de ellos consideran la educación para el desarrollo como línea de trabajo a apoyar lo que está en consonancia con la trayectoria del conjunto de la cooperación vasca que ha tenido en este tema uno de sus elementos diferenciadores, especialmente si se compara con la cooperación impulsada desde el gobierno central. En el caso de las tres capitales -y especialmente Vitoria, en donde se han llevado a cabo varios estudios sobre esta materia- se han realizado esfuerzos importantes para ir planificando y mejorando las actividades de educación para el desarrollo. Esto se refleja en la importancia concedida al tema en los diferentes planes y normativas, que lo incluyen desde hace tiempo entre sus objetivos y líneas de actuación, hacen convocatorias específicas (incluso plurianuales), y prevén dotaciones presupuestarias concretas para estas actividades.

Entre los otros municipios con documentos programáticos, Getxo incluye entre las líneas estratégicas de su programa de actuación la de sensibilizar y educar para el desarrollo a la ciudadanía. Para ello, desde el ayuntamiento se ponen en juego diversos instrumentos: una modalidad específica para sensibilización y educación para el desarrollo en la convocatoria de subvenciones, actividades propias, así como apoyo a otros agentes en la organización de actividades en el municipio. Ordizia, por su parte no incluye la SyED en sus documentos de planificación, y el trabajo que realiza en este ámbito lo lleva a cabo a través actividades propias, así como apoyando a otros agentes en la organización de actividades en el municipio.

Cabe señalar asimismo que 10 de los 31 municipios cuentan con una convocatoria de subvenciones específica (o bien con una modalidad dentro de su convocatoria), lo que da idea de la amplia implantación de esta preocupación<sup>5</sup>. Por otra parte, incluso en los municipios que no han desarrollado

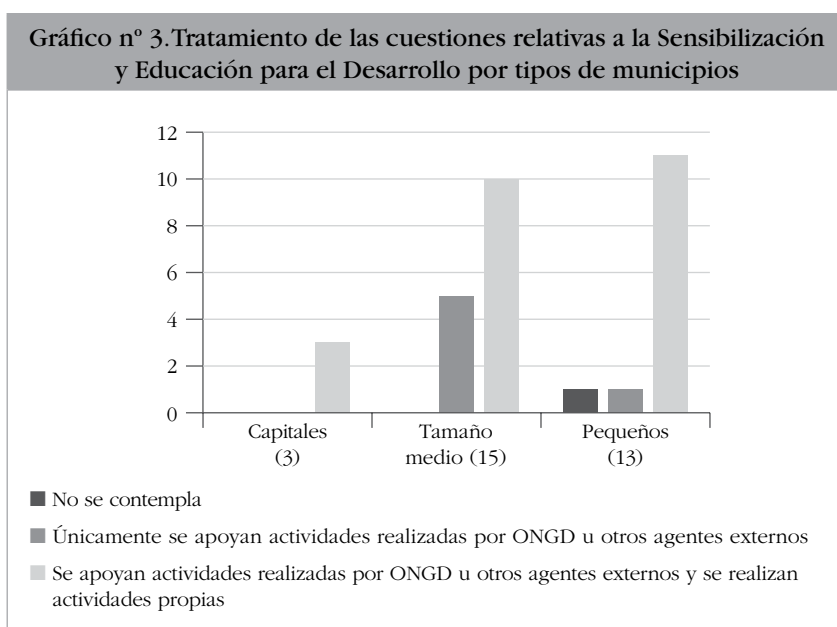
---

<sup>4</sup> La consideración de la SyED a través de diferentes vías e instrumentos en los distintos municipios estudiados, puede verse en la tabla nº 2 del Anexo II.

<sup>5</sup> Los aspectos relativos a la consideración de la SyED en las convocatorias de los diferentes municipios estudiados puede verse en la tabla nº 3 del Anexo II.

normativa existe una realidad en la que las actividades en este ámbito han sido muy frecuentes, distinguiéndose tanto la línea de actividades propias del ayuntamiento, como las realizadas a través de agentes como ONGD u otros.

La información recogida se sintetiza en el gráfico nº 3 que refleja la forma en que se concede importancia a la educación para el desarrollo y sensibilización en la práctica, para lo que hemos distinguido 3 supuestos: a) No se ha observado una línea de apoyo a actividades de este tipo; b) Únicamente se apoyan actividades realizadas por parte de ONGD u otros agentes externos, bien sea a través de subvenciones o con otro tipo de ayudas (apoyo logístico con locales, difusión etc.); y c) Se realizan, además, actividades propias por parte del ayuntamiento.

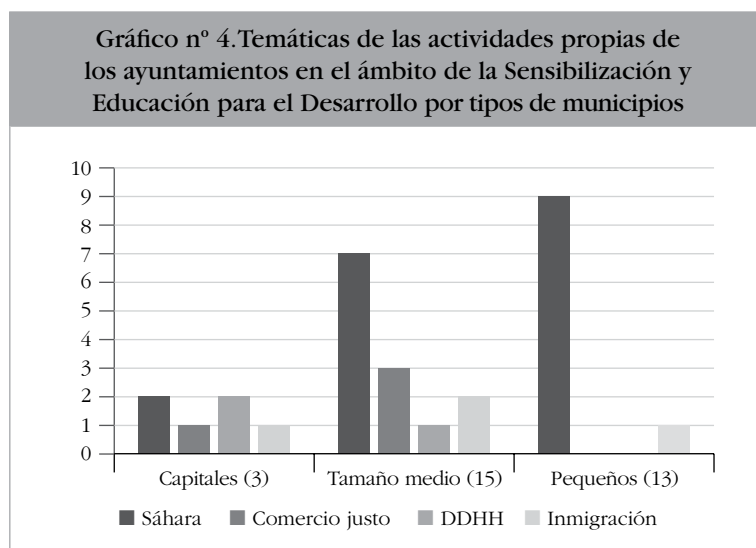


Fuente: Elaboración propia.

Tan solo un pequeño municipio no contempla ninguna actividad en este sentido, mientras 6 apoyan actividades ejecutadas externamente, y 24 realizan además actividades en las que participa de una u otra manera el propio ayuntamiento. Cabe señalar además que en los municipios que el ayuntamiento no participa de este tipo de actividades las entrevistas realizadas apuntan a la ausencia de medios como causa principal, dada la sobrecarga de trabajo del personal técnico que se encarga de las labores de cooperación.

Por otra parte, y profundizando en este conjunto de actividades y sus temáticas encontramos 4 áreas preferentes de interés: Sáhara, comercio justo, derechos humanos e inmigración<sup>6</sup>.

Como puede observarse en el gráfico nº 4, la cuestión del Sáhara es la que recibe mayor atención en todo tipo de municipios, y en 18 casos se organizan actividades propias en este sentido. En 4 casos se organizan actividades en torno al comercio justo y la inmigración, y en 3 otras relacionadas con los derechos humanos.



Fuente: Elaboración propia.

Por tipo de municipios, como es lógico son más frecuentes estas iniciativas en los municipios medianos y grandes, que acogen en ocasiones actividades con diferentes temáticas. En el caso de los más pequeños, salvo alguna excepción, solo se trabajan temas relacionados con el Sahara.

### *c) La consideración de la transversalidad de las actuaciones*

Tal y como se ha descrito en el marco de referencia, la transversalidad de las actuaciones ha sido un tema recurrente en las propuestas elaboradas por las instituciones internacionales que trabajan en cooperación. En estas propuestas se ha centrado esta transversalidad en los siguientes cuatro temas:

<sup>6</sup> En la tabla nº 4 del Anexo II se ofrece la información recogida sobre estas actividades en los 31 municipios estudiados.

lucha contra la pobreza, equidad de género, sostenibilidad medio ambiental y derechos humanos.

Sin embargo, la consideración de la transversalidad de las actuaciones en cooperación, cuando nos referimos a las instituciones locales, constituye un tema complejo y en parte controvertido. En el caso del estudio realizado sobre los ayuntamientos vascos, dicha complejidad se refleja en dos aspectos concretos. Por un lado, podemos observar la escasez de referencias al tema en la mayor parte de los documentos analizados lo cual, sin embargo, no puede ser considerado como único dato en el análisis. Si se tienen en cuenta aquellos casos en los que la transversalidad es nombrada expresamente en la documentación estudiada -planes o convocatorias- encontramos que sólo en cuatro casos se hace (Bilbao, Donostia, Amurrio y Santurtzi), si bien en alguno de ellos los documentos utilizan el término *transversal* para referirse en realidad a objetivos, o a grupos meta. Sin embargo, la inclusión de alguno de los temas más arriba mencionados es considerada en ciertos casos como requisito para poder obtener financiación en los distintos tipos de actividades lo que iría en la línea de la transversalidad. Ello es especialmente visible en lo relativo a la dimensión de género. Irún, Ermua, Hernani, Barakaldo u Ordizia representan casos concretos de municipios en los que dicho requisito suele ser contemplado, reflejándose en los baremos o de otro modo<sup>7</sup>. Por otra parte, de las opiniones recogidas en las entrevistas cabe deducir que en un ámbito como el municipal, en el que se trabaja con menos recursos y en el que, en general, no se da una elaboración doctrinal muy extensa, la consideración de algunas preocupaciones transversales tiene su reflejo de maneras diversas y no siempre de carácter formal<sup>8</sup>.

Por otra parte, es necesario señalar que la dificultad de asegurar una integración real de la transversalidad en las distintas actividades impulsadas o apoyadas desde los ayuntamientos ha hecho que, en alguno de ellos, se renuncie expresamente a incluirlo como propuesta programática o como requisito. Es el caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz el cual, pese a contar con una dilatada trayectoria en cooperación y un rico acervo

---

<sup>7</sup> Es preciso señalar que, en el caso de la transversalidad de los temas de género, el vínculo existente en algunos ayuntamientos entre los servicios de cooperación y los de igualdad, podría favorecer el trabajo en ese sentido.

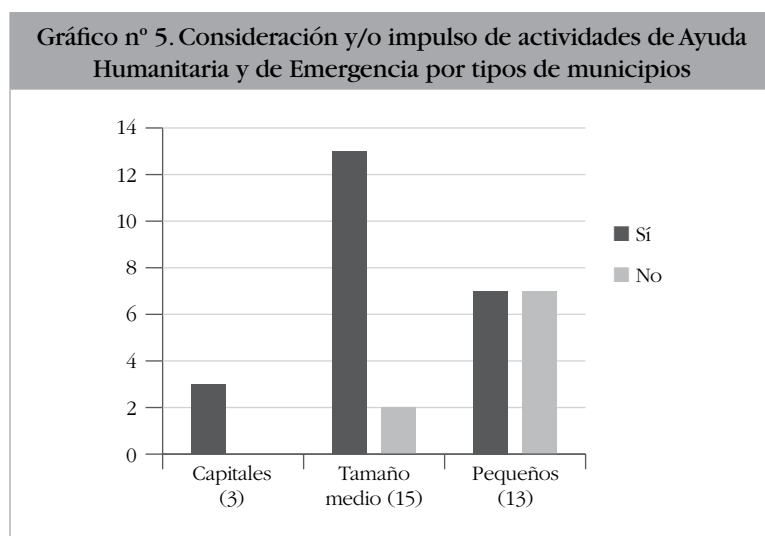
<sup>8</sup> El estudio realizado por la Coordinadora de ONGD en 2012 titulado "*Análisis de la cooperación vasca 2008-2010*" señala que, de los 31 municipios aquí estudiados, 13 (en torno al 40%) cuentan con líneas transversales de algún tipo, en una cantidad que va de 1 a 6 líneas dependiendo de los casos. Entre ellos predomina la preocupación por la cuestión de la equidad de género (12 de los 13 casos apuntados).

doctrinal en la materia, ha renunciado a plantear la transversalidad como objetivo o como requisito por considerar que no es realista dada las características del sector y las posibilidades de los agentes que llevan a cabo la mayor parte de las actuaciones.

#### *d) La consideración o no de otros temas generales*

Como se ha señalado en el marco de referencia, algunos ayuntamientos han asumido al completo el discurso y el modo de hacer en la cooperación de otras instancias, incluyendo asuntos referentes a las modalidades de ayuda. Entre estos temas se incluye la consideración de la ayuda humanitaria o de emergencia, tema en el que la eficiencia de actuaciones impulsadas desde las instancias locales, cuando no están coordinadas es discutible. Por ello, el examen de este aspecto nos parece indicativo de la manera en que se asume el discurso de la cooperación y de la preocupación por tener una estrategia propia, acorde con las capacidades existentes. Se trata por tanto de analizar cómo se ha trabajado esta cuestión desde los ayuntamientos, y si éstos son conscientes de sus limitaciones en este campo.

En primer lugar, el gráfico nº 5 muestra los municipios que consideran la ayuda humanitaria y de emergencia entre sus actuaciones, bien sea a través de convocatorias específicas de subvenciones, o mediante ayudas concedidas fuera de convocatoria.



Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, la mayoría de los municipios analizados realizan este tipo de actividades (23 de los 31), pese a tratarse de un campo difícil, que requiere en general de actuaciones de gran envergadura que están fuera del alcance de las entidades locales. Si atendemos a los instrumentos a través de los cuales impulsan este tipo de acciones, encontramos que convocatorias y apoyos puntuales se encuentran igualmente presentes<sup>9</sup>. El tamaño del municipio parece también influir, de forma que, a mayor tamaño, más frecuente es la formalización de convocatorias en las que se incluye esta cuestión, lo que vendría a mostrar la tendencia a reproducir en la cooperación municipal esquemas generales de la cooperación en otros ámbitos a medida en que se trata de municipios mayores.

La opinión de las personas entrevistadas sobre esta cuestión- si la cooperación municipal es el marco más adecuado para canalizar este tipo de ayuda, o en qué circunstancias puede serlo- es variada. Las entrevistas permiten deducir que son muy pocos los ayuntamientos que reconocen haber reflexionado en torno a ello, e incluso los que manifiestan ser conscientes de las limitaciones admiten que la presión mediática de las situaciones de emergencia (y la sensibilidad por parte de la ciudadanía en torno a estas situaciones) hace que se mantenga el apoyo a esta modalidad de ayuda.

Por lo general, desde los ayuntamientos se ve la ayuda humanitaria como el aporte de un granito de arena que sumado a otros de otras instituciones puede ayudar a paliar algunas situaciones de emergencia. Los ayuntamientos que dan ayudas directas puntuales lo hacen generalmente a organizaciones que ya conocen y a las que han apoyado económicamente de antemano, o las canalizan a través de EUDEL. También es frecuente la solicitud de asesoramiento a Euskal Fondoa para saber a través de quién poder canalizar las ayudas en cada caso concreto.

En el caso de las capitales la reflexión ha sido algo mayor. En Gasteiz, donde existe una convocatoria específica desde 1998, en los últimos años se ha adoptado un enfoque algo distinto al participar en la creación del Fondo Alavés de Emergencias (FAE) junto a la Diputación de Álava y Caja Vital. Se trataba así de crear una herramienta para dar un apoyo ágil y eficaz a intervenciones de emergencia en países en desarrollo, con una coordinación institucional y un mayor aporte de fondos. Además de aportar a este fondo, mantiene su convocatoria de protección de los derechos humanos orientada también a la ayuda humanitaria y de emergencia, aún reconociendo que

---

<sup>9</sup> La información por municipios puede verse en la tabla nº 5 del Anexo II.

la respuesta que se puede dar desde una institución local en estos casos resulta muy limitada. En Bilbao, donde cuenta con un reglamento específico, se creó una directriz en el Plan Director 2006-09, planteando la necesidad de mantener una coherencia entre estas acciones y las de cooperación. El Plan 2010-13 distingue entre ayuda humanitaria y la de emergencia, y plantea la necesidad de estudiar las ventajas comparativas que el ayuntamiento puede tener en este ámbito. En este sentido, Donostia (en su plan 2008-11) entiende que la actuación en este ámbito tiene sentido en la post-emergencia, y que estas iniciativas deben presentarse en la convocatoria habitual de proyectos de desarrollo.

Como cuestión más general se constata la contradicción existente entre la escasez de medios para atender a estas situaciones -e incluso la conciencia existente sobre ello- por una parte y, por otra, la realidad de una sensibilidad social especialmente acusada respecto a los problemas derivados de las emergencias.

### *e) La coherencia de las políticas municipales*

En este subapartado se ha tratado de indagar en torno a si las entidades locales se han planteado la mayor o menor coherencia de sus actuaciones en relación con el conjunto de sus políticas municipales. Para ello, en paralelo con los casos anteriores, se ha analizado por un lado la existencia de referencias a la coherencia de políticas en los documentos de planificación (entre los objetivos o las líneas de actuación prioritarias) y por otra parte se han repasado las acciones de este tipo llevadas a cabo (como las relativas a las políticas de compras o la promoción del comercio justo).

La cuestión de las referencias documentales viene limitada por el ya citado escaso desarrollo de este tipo de planificación. No obstante, el análisis de los 5 municipios que cuentan con estos documentos nos muestra que ninguno hace referencia explícita a la “coherencia de políticas” en el sentido que se ha planteado. En el caso de Bilbao se menciona la coherencia entre las propias acciones de cooperación, pero no con el resto de políticas del ayuntamiento. Aún sin mencionarse de este modo, encontramos en dos casos la inclusión del comercio justo entre las líneas de actuación prioritarias, lo que indica un interés por este aspecto.

Más allá de documentos programáticos, las actividades llevadas a cabo en materia de coherencia de políticas en los ayuntamientos son muy escasas. En el marco del proyecto *“Las administraciones públicas vascas por*



*una contratación más ética*” los ayuntamientos de las tres capitales y el de Durango firmaron un compromiso para incorporar el comercio justo en su funcionamiento. En el compromiso se incluía la incorporación del comercio justo como una herramienta de cooperación y educación para el desarrollo, a través de un plan de trabajo individualizado por parte de cada uno de los ayuntamientos implicados en la iniciativa. En esta misma línea, recientemente Getxo y Bilbao se han sumado a las *ciudades por el comercio justo* (más de 1.000 en 19 países). Para ello, además del ámbito privado, debe prestarse atención a las prácticas en la propia administración municipal, y a la difusión y promoción de este tema.

Por otro lado, también se han identificado, aunque sean escasas, una serie de actividades relacionadas con la transversalización de la cooperación a otras áreas del ayuntamiento, que implican el avance en la coherencia de políticas. Entre ellas cabe destacar el caso de Getxo en el que los servicios de promoción económica, empleo y contratación ayudan al área de cooperación con el tema de las cláusulas sociales, compra ética, y comercio justo; el de Bilbao, en el que el personal del Área de Salud y Consumo incluye en los circuitos que organiza por Bilbao para dar a conocer a escolares diferentes lugares de la ciudad, uno que pasa por Kooperera y muestra la economía social y solidaria; el de Donostia y su mesa de coordinación entre las áreas de Bienestar Social-Inmigración-Medioambiente y Cooperación con la misión de avanzar en los temas de coherencia de políticas; o el de Vitoria-Gasteiz en cuyo Plan Director se plantea transversalizar las líneas de sensibilización y educación para el desarrollo, inmigración y comercio justo en la compra pública a otras áreas de ayuntamiento. En este último caso se han llevado a cabo acciones en las tres líneas mencionadas (sobre todo en la última, introduciendo café de comercio justo en las máquinas de café de las instancias municipales y las cafeterías de los centros cívicos, etc.), pero existe la opinión de que hay cierta distancia entre el discurso y la práctica en el sector de la cooperación, y la dificultad de transversalizar los temas de cooperación u otros (medio ambiente, cláusulas sociales...) desde otras áreas del Ayuntamiento.

Por otro lado se encuentran algunas actividades que, si bien no nos remiten directamente a la coherencia de políticas, tienen alguna relación con la misma. En este marco pueden incluirse las ferias de comercio justo de Barakaldo y Bilbao, que además de su vertiente de sensibilización y educación para el desarrollo implican a los ayuntamientos, o algunas actividades en el marco de la Agenda local 21 que incluyen temas de cooperación involucrando a la vez al alumnado, padres y madres, profesorado y ayuntamiento.

En definitiva encontramos que, uniendo declaraciones programáticas y actividades diversas, apenas en 6 de los 31 casos se encuentra un reflejo de esta preocupación, siendo las capitales y municipios de tamaño medio-grande quienes han realizado algunos pequeños avances en este terreno.

*f) Reflexiones generales en relación con los objetivos de la cooperación municipal*

En este subapartado haremos un breve resumen de lo observado en todo lo relacionado con los objetivos y lineamientos de la cooperación municipal. En primer lugar, debe resaltarse la variedad de casos observados, lo que impide hacer una valoración de conjunto. Como cabía esperar, son las tres capitales -que cuentan con una trayectoria más amplia y con más medios para trabajar en este campo- las que más han avanzado en la definición de los objetivos y de las líneas programáticas. Por el contrario, los municipios de tamaño mediano y, especialmente los más pequeños, son los que presentan mayores lagunas. En algunos de estos casos, la implicación en la cooperación representa más una apuesta política -sin duda loable- a favor de la solidaridad internacional no exenta de cierto voluntarismo.

En segundo lugar, debe destacarse la escasez de documentación programática lo que representa una cierta dificultad, tanto para el análisis como especialmente para orientar mejor las políticas puestas en marcha. Parece razonable que solo las capitales tengan documentos de alcance -tipo planes directores- dados los medios existentes y un criterio de proporcionalidad respecto a los recursos puestos en juego. Ahora bien, consideramos que en todo caso podría ser conveniente la existencia de algún tipo de documento programático u hoja de ruta en el que se definieran los objetivos principales y elementos clave que se contemplan para la política.

En cuanto a los sectores que en nuestro marco de referencia hemos considerado especialmente relevantes para la cooperación de base local hemos encontrado una desigual reflexión sobre los temas referidos al desarrollo local, la cual es escasamente contemplada en los municipios de menor tamaño. En cambio los aspectos de sensibilización y educación para el desarrollo sí son específicamente trabajados en la mayor parte de los casos, aprovechando la potencialidad de los ámbitos locales en estas cuestiones.

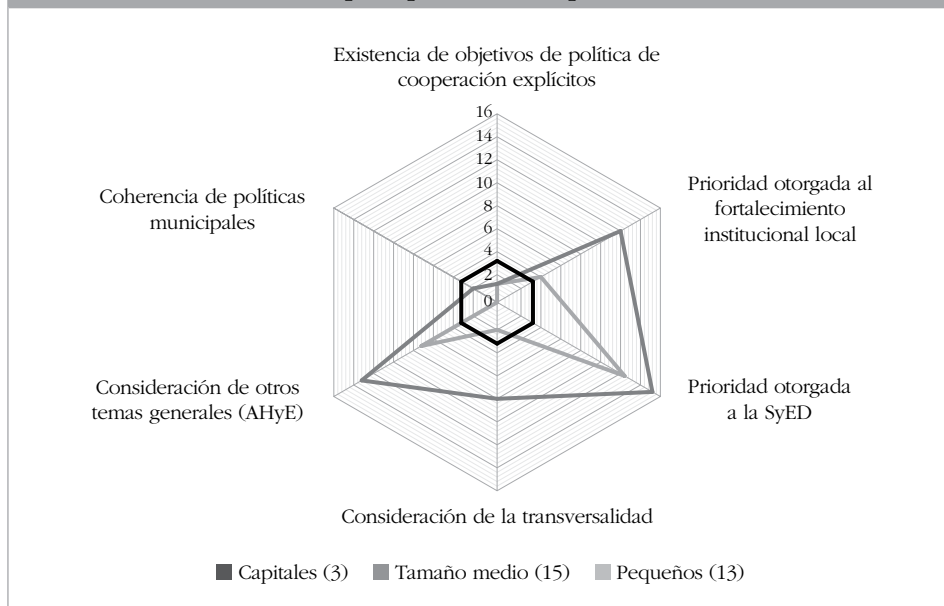
En línea con las dificultades observadas para definir las políticas de cooperación en el ámbito municipal, cabe señalar que apenas se han dado pasos para incorporar las preocupaciones transversales planteadas desde otros

ámbitos. Sin embargo, en línea con lo apuntado desde el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz consideramos necesario limitar el alcance de este asunto dada la dudosa eficacia de plantearlas si no hay posibilidad real de llevarlas a la práctica. Ello no obstante, pensamos que es posible dar algunos pasos, especialmente en lo que se refiere a las cuestiones de género.

Se advierte la existencia de una escasa reflexión sobre el papel que los municipios pueden jugar en casos de emergencia. Por un lado existe cierta conciencia de las limitaciones existentes para esta tarea pero a la vez se señala la mayor demanda social que se genera en estas situaciones. En todo caso, parece obvia la influencia de un modelo que ha tendido a reproducir pautas similares en todos los niveles de la administración, así como la necesidad de buscar un perfil específico para la cooperación municipal en este ámbito.

Por último, la cuestión de la coherencia de políticas se encuentra en general ausente del análisis, y es un campo propicio para el avance, especialmente cuando las reflexiones sobre la cooperación y el desarrollo recientes insisten unánimemente en la necesidad de superar el marco de la “ayuda” para pasar a relaciones más amplias de cooperación y prácticas responsables.

**Gráfico nº 6. Resumen de los temas tratados en el apartado 3.2.1. por tipos de municipios**



Fuente: Elaboración propia.

Sea como fuere, es necesario resaltar las diferencias existentes entre unos y otros tipos de municipios a la hora de considerar los objetivos que se plantean en la cooperación al desarrollo y el tratamiento otorgado a los mismos. El gráfico nº 6 permite una aproximación gráfica a dichas diferencias y en él puede observarse tanto la mayor homogeneidad existente entre las tres capitales, como la mayor atención prestada por el resto hacia algunas cuestiones, particularmente lo relativo a la sensibilización y la educación para el desarrollo, pese a la ausencia de objetivos claramente definidos en la mayor parte de los casos.

### **3.2.2. En relación con los recursos y agentes**

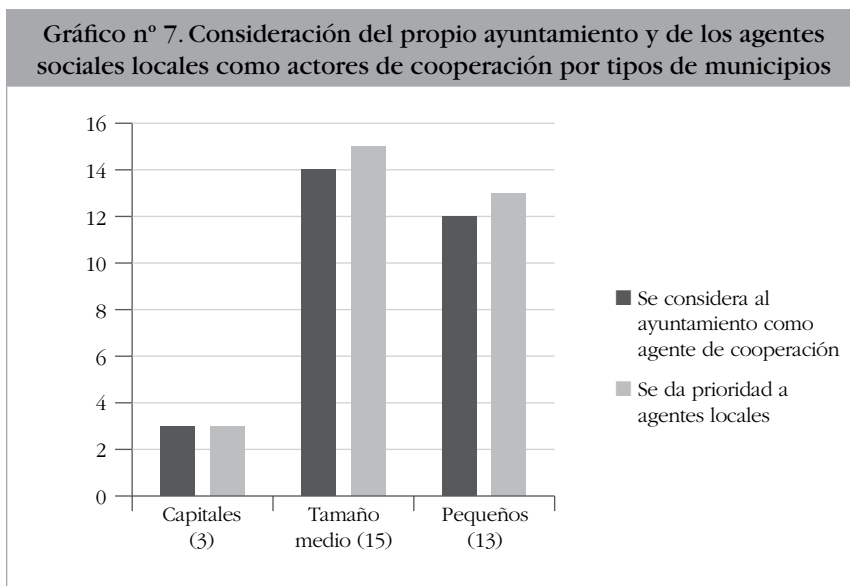
El segundo bloque de análisis se centra en conocer la potencial capacidad que tienen los municipios para movilizar los recursos suficientes que les permita acometer las prioridades establecidas en materia de cooperación al desarrollo, además de conocer los instrumentos previstos por los ayuntamientos para llevar a cabo sus actuaciones.

Para ello nos hemos centrado en estudiar la importancia dada a que sea el propio ayuntamiento y sus agentes sociales quienes asuman el peso de las actuaciones en materia de cooperación al desarrollo, la consideración y puesta en práctica de los recursos propios de la administración municipal, la atención prestada a la implicación de agentes y recursos de la sociedad local más allá de las ONGD, y por último el tratamiento dado a los órganos de participación contemplados en el ámbito de la cooperación.

#### ***a) La importancia concedida a que sea el propio Ayuntamiento y/o agentes sociales del municipio los que lleven el peso de las actuaciones en cooperación***

Esta primera cuestión nos permite acercarnos a otro aspecto relevante acerca del modo en que ha sido concebida la cooperación municipal en los ayuntamientos objeto de estudio.

Según los resultados del estudio observamos que, en todos los casos analizados y con independencia del tamaño del municipio, hay unanimidad en considerar como parte activa y central de la cooperación municipal a las organizaciones sociales locales, mientras que en el caso de las propias administraciones municipales, Santurtzi y Abadiño son los únicos casos analizados en donde el ayuntamiento como tal no se percibe ni se concibe como un actor principal de la cooperación. La situación para el conjunto de los municipios estudiados puede verse en el gráfico nº 7.



Fuente: Elaboración propia.

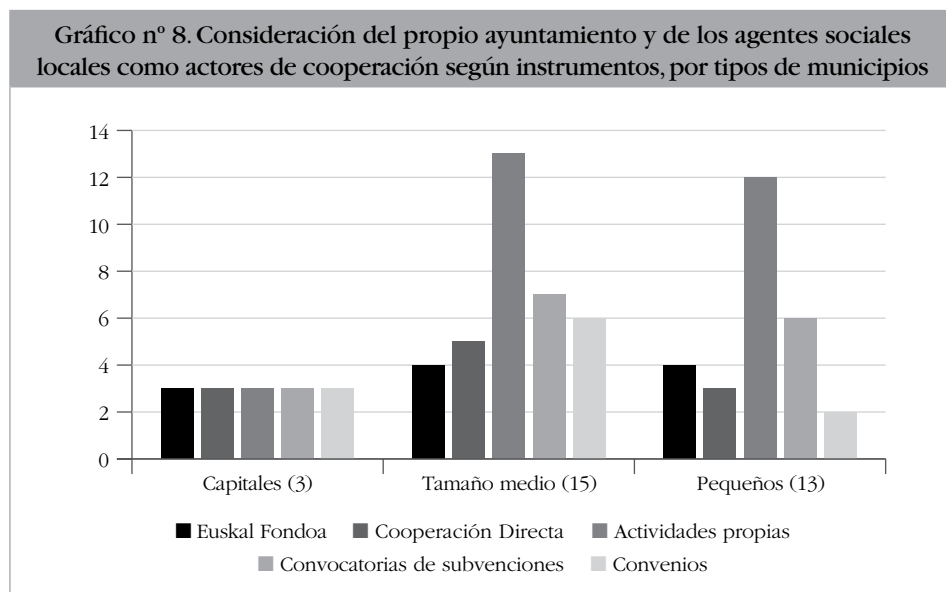
De entre los posibles instrumentos y medios de actuación puestos en marcha desde la cooperación municipal pueden distinguirse distintas opciones según sean los propios ayuntamientos los encargados de poner en marcha las actuaciones, o bien éstas sean ejecutadas por otros agentes sociales. En el primer caso, los instrumentos utilizados son: a) La realización de actividades propias en el municipio; b) La cooperación directa, manteniendo relaciones vivas con municipalidades o agentes del Sur bien a través de hermanamientos o de convenios; y c) La participación activa en Euskal Fondoa -bien en la junta directiva o bien en otras actividades- pero siempre más allá de la mera aportación económica que se realice al Fondo.

Y por lo que se refiere a los instrumentos desplegados cuando son los agentes sociales locales los encargados de realizar las actuaciones de cooperación, estos son generalmente los siguientes: a) Las convocatorias de subvenciones; y b) Los convenios. La información más detallada sobre la consideración del propio Ayuntamiento o de los agentes locales como actores de la política de cooperación del municipio puede verse en la tabla nº 6 del Anexo II.

Centrándonos en la participación directa de las administraciones locales en la cooperación, los instrumentos más comúnmente tienen que ver con la

realización de actividades propias en el municipio. De entre los casos que consideran al ayuntamiento un agente activo de cooperación (29 de los 31 municipios analizados) en todos, salvo Oñati, la propia administración asume un papel protagonista implicándose y realizando una serie de actividades propias en materia de cooperación.

El resto de los instrumentos son utilizados de forma más dispersa. Así vemos que tanto en cooperación directa como a través de una participación activa en Euskal Fondoa, la implicación directa de los ayuntamientos analizados es menor, ya que sólo 11 de los 31 casos analizados utilizan alguno de estos dos instrumentos. En cuanto a cooperación directa, tanto a través de hermanamientos o a través de convenios realizados con agentes del Sur, además de las tres capitales vascas que aplican todos los instrumentos considerados de participación activa, únicamente 5 de los 15 municipios de tamaño medio (Irún, Oñati, Andoain, Amorebieta-Etxano, y Laudio/Llodio) y solo 3 de los 13 municipios catalogados pequeños (Berriz, Ibarra y Zizurkil) utilizan este tipo de instrumentos. Todo ello puede observarse en el gráfico nº 8.



Fuente: Elaboración propia.

Por último, es interesante subrayar que la participación directa de los ayuntamientos a través de Euskal Fondoa es desigual. Si consideramos que un

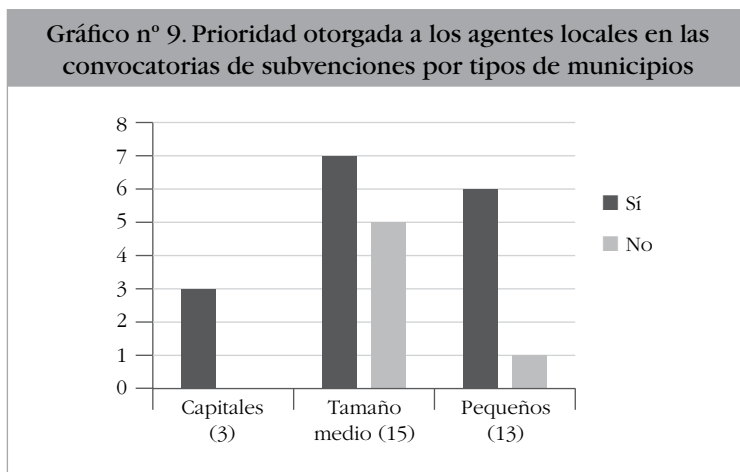
ayuntamiento participa de forma activa cuando, además de aportar sus fondos, ocupa un cargo en la junta directiva y participa en las actividades que se proponen y se desarrollan desde dicha institución, entonces solo 4 municipios de cada uno de los grupos analizados están en esa situación (Getxo, Irún, Amurrio y Lasarte-Oria de entre los ayuntamientos medios, y Güeñes, Berriz, Zizurkil y Maruri-Jatabe pertenecientes al grupo de los pequeños).

Cuando la cooperación municipal canaliza sus fondos a través de otros agentes sociales, ello suele realizarse bien a través de las convocatorias de subvenciones o bien de los convenios. Las tres capitales vascas- junto con Getxo e Irún- utilizan los dos instrumentos, mientras que en el resto de municipios se opta por uno de ellos. Así, de la mitad de los municipios de tipo medio que utilizan esta vía, Oñati, Azkoitia, Andoain, Ermua y Barakaldo optan por las convocatorias de subvenciones mientras que Erandio, Amorebieta-Etxano, Durango y Santurtzi, optan porque los agentes sociales utilicen la vía de los convenios. Por el contrario cuando observamos la práctica utilizada por los municipios de tamaño pequeño, seis de ellos utilizan las convocatorias de subvenciones (Lekeitio, Abadiño, Elorrio, Aretxabaleta, Getaria y San Millán/Donemiliaga) y únicamente dos de ellos (Berriz e Ibarra) optan para que los agentes sociales participen a través de convenios.

Para evaluar la importancia otorgada a los agentes sociales locales en las convocatorias municipales de subvenciones, hemos tratado de valorar si dichas convocatorias para financiar actividades de cooperación se realizan de forma abierta, con carácter general, o bien están específicamente orientadas a la participación del tejido social del propio municipio. Para ello en nuestro análisis hemos diferenciado las siguientes categorías: a) Prioridad absoluta a agentes locales (convocatorias restringidas solo para agentes locales); b) Prioridad relativa a agentes locales (convocatorias abiertas a agentes de ámbitos geográficos que exceden lo local pero con prioridad<sup>10</sup> para agentes locales); y c) Ninguna prioridad a agentes locales.

---

<sup>10</sup> Esta prioridad puede mencionarse explícitamente entre los requisitos para los agentes solicitantes (ejemplo: *“organizaciones sin ánimo de lucro que tengan su sede central o delegación permanente en Euskal Herria, teniendo prioridad las enclavadas en el municipio”*), o puede reflejarse como la asignación de puntos en los baremos por el hecho de tener una sede en el municipio o estar formada por personas del municipio.



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el gráfico nº 9, de un total de 22 ayuntamientos con convocatorias de subvenciones, en más del 70% (es decir, en 16 de ellos) se concede algún tipo de prioridad (absoluta o relativa) a las organizaciones sociales que actúan y tienen su sede en dicho municipio. En solo seis ayuntamientos (5 de tamaño medio y 1 de tamaño pequeño) no se contempla en la convocatoria ningún mecanismo que conceda prioridad a dichas organizaciones. Una manera específica de conocer la importancia que cada ayuntamiento concede a las organizaciones locales como agentes activos de cooperación es a través de los baremos de las convocatorias de subvenciones municipales. En el caso de las capitales todas ellas asignan una determinada puntuación a este concepto aunque Donostia señala que tengan presencia real en la ciudad mientras que Vitoria-Gasteiz matiza y especifica que deben tener una presencia activa y en Bilbao prima la pertenencia al consejo municipal de cooperación además de poseer una oficina o delegación en la capital.

Para los municipios de tipo medio, de los 12 casos analizados en el caso de Azkoitia solo se permite presentarse a las convocatorias a agentes locales que tengan arraigo o delegación permanente en el municipio, y únicamente 4 ayuntamientos incorporan en los baremos de las convocatorias de subvenciones alguna clausula específica a este respecto. Así, Oñati- aunque no asigna de forma explícita puntos en los baremos- sí concede prioridad a las ONGD de Euskal Herria, especialmente a las de Gipuzkoa, así como a personas y colectivos del propio municipio; Ermua incorpora en sus convocatorias diversos baremos relacionados con lo local además de priorizar el acceso a la



subvenciones a las ONGD locales que participen de forma activa en el municipio y formen parte del consejo municipal de cooperación; Irún concede un porcentaje del baremo total a aquellas con sede en el municipio, mientras que Barakaldo asigna 1 punto de un total de 100 de la baremación a aquellas organizaciones que posean sede en el municipio.

Por último y refiriéndonos a los ayuntamientos pequeños analizados, en San Millán /Donemiliaga, Elorrio, Abadiño<sup>11</sup> y Lekeitio las convocatorias de subvenciones se limitan única y exclusivamente a personas u ONGD que mantengan algún vínculo o relación con el municipio, mientras que Getaria, Aretxabaleta y Ordizia amplían el ámbito de la convocatoria a todo el territorio de Gipuzkoa. En la tabla nº 7 del Anexo II puede encontrarse una información detallada sobre estos aspectos para los distintos municipios estudiados.

En el caso de los convenios, cabe señalar que se trata de un instrumento comúnmente utilizado para priorizar a los agentes sociales de carácter local. Un análisis análogo al anteriormente realizado nos muestra que, con independencia de su tamaño, todos los municipios analizados que tienen convenios dan primacía a los agentes locales, (normalmente ayudas directas fuera de convocatoria para dichos agentes, y en general para actividades de sensibilización y educación para el desarrollo). A pesar de ello, los convenios son los instrumentos menos utilizados por los ayuntamientos ya que, aparte de las tres capitales, 6 de los 15 municipios de tamaño medio analizados y solo 2 de los 13 municipios de tamaño pequeño de nuestra muestra, tienen firmado algún convenio con agentes sociales pertenecientes al ámbito local. La información referida a todo ello puede verse en la tabla nº 8 del Anexo II.

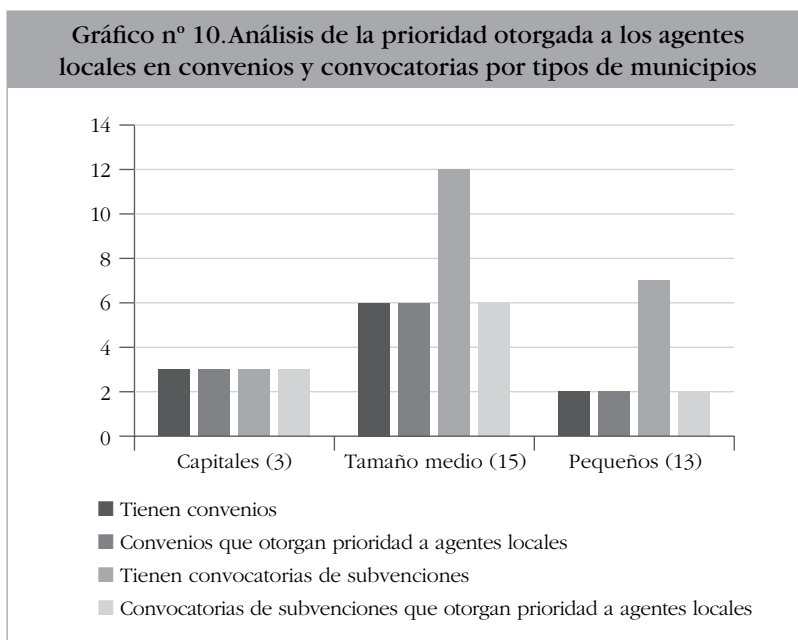
Cabe señalar que, de entre las organizaciones que optan a esta figura de los convenios municipales, la inmensa mayoría son ONGD locales o con base local. Así, de un total 34 organizaciones que tienen algún convenio firmado con su ayuntamiento, 18 de ellas son ONGD de cooperación (entre ellas una asociación de vecinos realizando acciones de solidaridad con el Sáhara), 6 ONGD están relacionadas con la iglesia, 6 ONG se dedican a la acogida estival de niños y niñas de la RASD y Ucrania-Bielorrusia, y por último está la Coordinadora de ONGD de Euskadi que tiene sendos convenios con las 3 capitales. En todos los casos nos encontramos con que los convenios son firmados por los ayuntamientos para que un agente local en exclusiva se comprometa con un proyecto determinado, salvo en el caso

---

<sup>11</sup> Abadiño abre la posibilidad a los agentes presentes en la comarca del Duranguesado.

de Vitoria-Gasteiz que tiene firmado un convenio con varias ONGD para desarrollar un mismo proyecto<sup>12</sup>.

En definitiva, y a modo de resumen el gráfico nº 10 permite observar la importancia de los agentes locales en la cooperación de base municipal, ya sea a través de la figura de los convenios o a través de las convocatorias que los ayuntamientos realizan para conceder subvenciones para la realización de tareas en este terreno. La diferencia fundamental estriba en que, mientras todos los ayuntamientos que trabajan con convenios utilizan éstos para apoyar también las actividades de los agentes locales, en el caso de las convocatorias de subvenciones no ocurre lo mismo, ya que algunas de ellas no contemplan específicamente este asunto.



Fuente: Elaboración propia.

### ***b) La consideración y puesta en juego de los recursos propios de la administración municipal***

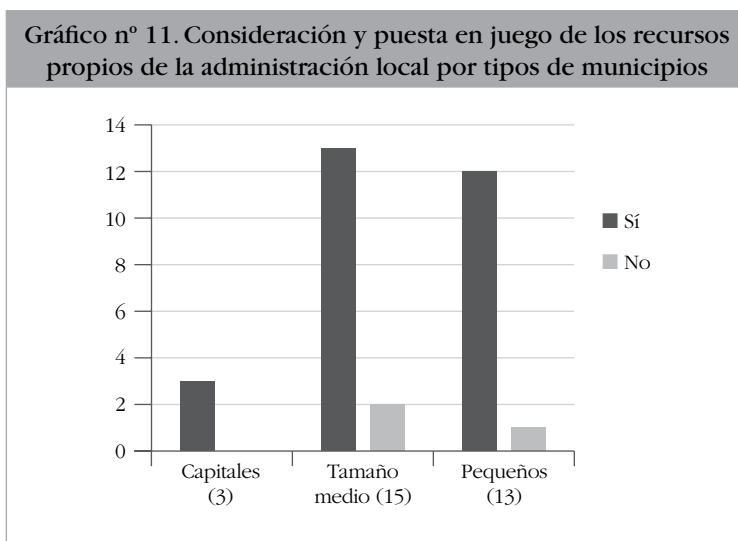
En este apartado nos interesamos por la capacidad de los ayuntamientos analizados de movilizar recursos propios hacia la cooperación al desarrollo.

<sup>12</sup> El convenio está firmado por el ayuntamiento y las ONGD Setem Hego Haizea, Bakeaz y Emaus Fundación social para llevar a cabo el proyecto “Las administraciones públicas vascas por una contratación más ética”.

De esta manera trataremos de analizar la forma en que es utilizado, tanto el abanico de recursos técnicos y humanos con que cuentan, como la propia experiencia que poseen en la gestión de temas diversos relacionados con el desarrollo municipal.

Desde esta perspectiva, se examina también la capacidad de las entidades locales vascas a la hora de movilizar recursos provenientes de distintos ámbitos de la sociedad (cultura, educación, medio ambiente, equidad de género...) y las posibilidades que ofrece el ámbito municipal para establecer alianzas interinstitucionales o alianzas público-privadas que impulsen programas y proyectos que permitan colaborar con otras instituciones u otros agentes sociales con experiencia en la cooperación al desarrollo.

Cabe señalar que el análisis de la realidad estudiada viene a corroborar la implicación de los ayuntamientos y el potencial que poseen para movilizar sus propios recursos en pro de la cooperación al desarrollo, puesto que salvo Santurtzi y Oñati, de entre los ayuntamientos de tamaño medio, y Abadiño y Abaltzisketa del grupo de los pequeños, el resto de los municipios ponen en juego recursos propios en el ámbito de la cooperación (gráfico nº 11).

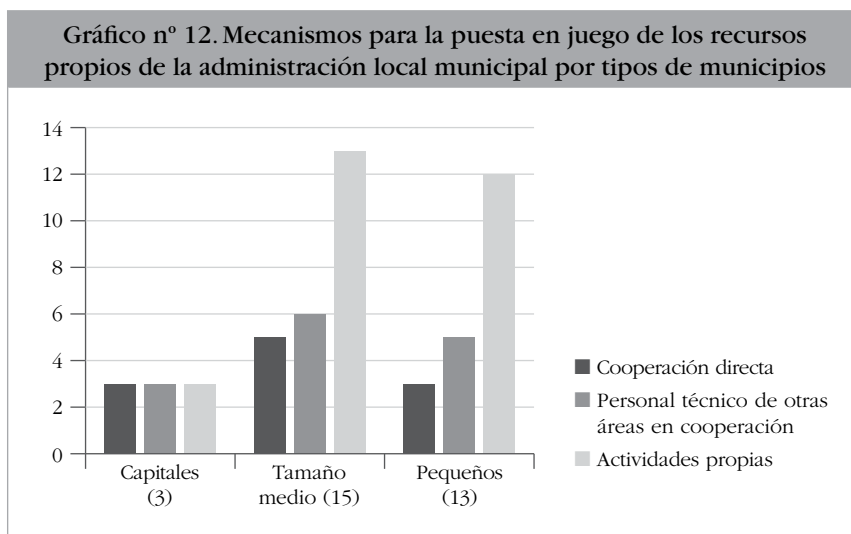


Fuente: Elaboración propia.

Las vías más usuales que utilizan las administraciones municipales para movilizar recursos propios para la cooperación, son las siguientes: a) La

cooperación directa, manteniendo relaciones vivas con municipalidades o agentes del Sur a través de hermanamientos o convenios; b) La implicación de personal técnico del ayuntamiento en labores de cooperación, tanto para asesoramiento técnico en el marco de proyectos de cooperación directa, como para labores de apoyo al área de cooperación o transversalización de la cooperación a otras áreas del ayuntamiento; y c) La realización de actividades propias; acciones (normalmente de sensibilización o educación por el desarrollo) ideadas y ejecutadas por el área que se encarga de gestionar la cooperación para el desarrollo. Todo ello puede observarse en el gráfico nº 12, y en la tabla nº 9 del Anexo II, que recoge la información sobre estas cuestiones referida a los distintos municipios analizados.

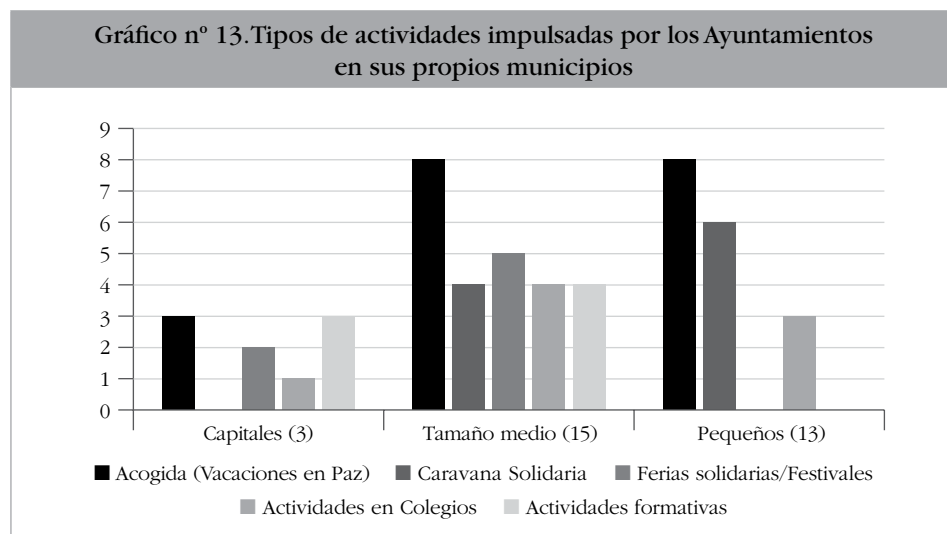
La manera más extendida para poner en juego los recursos municipales en la cooperación es a través de la última de las vías indicadas, la que hemos denominado como actividades propias, seguida de la labor realizada por los técnicos de otras áreas municipales ajenas a la cooperación. En este caso, suele involucrarse a otras áreas del ayuntamiento en la cooperación para llevar a cabo actividades propias, u otras actividades a través de Euskal Fondoa, siendo esta última la manera más común de hacerlo.



Fuente: Elaboración propia.

Resulta asimismo interesante analizar más detalladamente el campo de lo que hemos denominado como actividades propias tratando de observar la tipología de estas actividades. El resultado de este análisis puede verse en

el gráfico nº 13, en el que se observa el predominio de los programas de acogida en las tres categorías de municipios estudiadas.



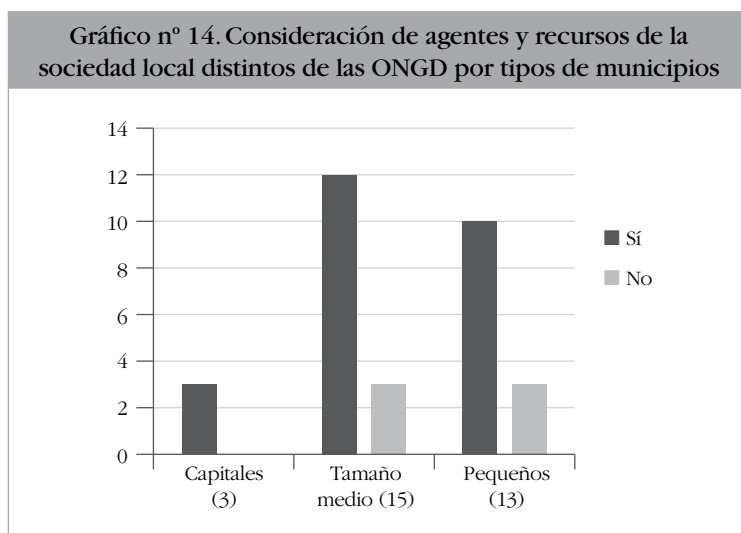
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al grado de implicación del propio personal del ayuntamiento en labores de cooperación, bien para asesoramiento técnico o bien para realizar labores de apoyo, el mismo varía notablemente, especialmente en función del tamaño del municipio analizado. Así en las capitales vascas nos encontramos con una amplia gama de departamentos en donde su personal realiza acciones de cooperación, de entre las que cabe destacar las áreas de igualdad, inmigración, salud, agua, derechos humanos, bienestar y servicios sociales, entre otras; en los ayuntamientos de tamaño medio se reduce considerablemente el nº de áreas de actuación a uno o dos ámbitos, mientras que ya en los de tamaño pequeño no pasa de un departamento.

### *c) La atención prestada a la implicación de agentes y recursos de la sociedad local, más allá de lo que son estrictamente las ONGD*

Dentro de este apartado nos centraremos en la capacidad de los ayuntamientos para movilizar- más allá de la propia administración- recursos locales que son potencialmente valiosos para la cooperación al desarrollo. Nos referimos a los recursos y capacidades existentes en el ámbito asociativo, en el tejido económico y/o empresarial, en el campo de la salud o la educación, en los movimientos sociales, o en otros ámbitos de la sociedad local.

En muchas ocasiones los recursos sociales dedicados a la cooperación se han identificado con las organizaciones especializadas en esta tarea, como son las ONGD. Por ello es interesante conocer y valorar la manera en que la cooperación impulsada por los municipios vascos ha tratado esta cuestión y en qué medida se han podido diagnosticar y poner en juego dichos posibles recursos existentes en la sociedad.



Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de los consistorios estudiados abren sus convocatorias a otros organismos, asociaciones o agrupaciones que no son estrictamente ONGD de cooperación. Sólo en tres ayuntamientos de tamaño medio y en tres de pequeño tamaño, estas otras organizaciones -que no son estrictamente ONGD- no se consideran destinatarias de ayudas a la cooperación.

Para obtener información acerca de esta cuestión se ha acudido a las bases de las convocatorias de subvenciones que han realizado los ayuntamientos para determinar quienes, además de las ONGD, pueden beneficiarse de ellas. Además, se ha observado qué tipo de organizaciones han concurrido a dichas convocatorias o han participado en las acciones de cooperación impulsadas desde el ayuntamiento. El primer aspecto puede observarse en la tabla nº 7 del Anexo II, en tanto el segundo puede verse en la tabla nº 10 del mismo.

Entre los organismos que se han presentado y/o beneficiado de las convocatorias de las subvenciones encontramos asociaciones de inmigrantes, de mujeres, de tiempo libre, de vecinos, sindicatos, colegios y centros

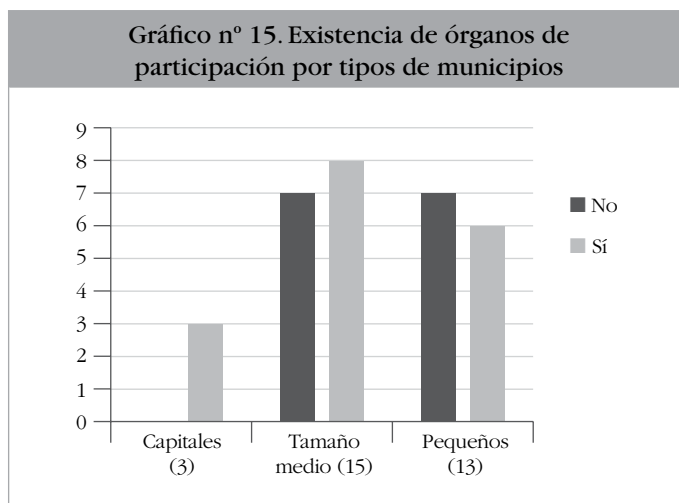
escolares, ikastolas, parroquias, congregaciones religiosas, y personas cooperantes. De los resultados obtenidos podemos constatar que no existe una lógica de conducta aplicable a todos los municipios analizados. Así por ejemplo, en el caso de las actividades plurianuales subvencionadas por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, éstos se amplían a otros colectivos como los de inmigrantes o a otros agentes no tradicionales de cooperación como el colegio de abogados. Para favorecer esta dinámica se incluye una cláusula que exige que la organización solicitante de la subvención involucre en el proyecto a otra organización social de la ciudad, con el objetivo de fomentar su implicación en la cooperación, y extender así el número de personas y entidades del municipio involucradas en estas tareas. En el caso de Bilbao, el municipio puso en marcha una convocatoria de subvenciones para proyectos de cooperación internacional dirigida a asociaciones de inmigrantes.

#### *d) Órganos de participación*

Finalmente, analizamos dentro de este bloque las vías de participación que se contemplan para que los diferentes agentes sociales puedan intervenir activamente en la formulación, en el seguimiento y en la evaluación de las actuaciones llevadas a cabo en cooperación al desarrollo.

Para ello, en este apartado nos hemos interesado en conocer si los municipios fomentan la participación abierta a todas las asociaciones en materia de cooperación además de examinar cuáles son los mecanismos formales e informales que canalizan la participación. Estas cuestiones son además de gran interés para lograr una mayor transparencia y unos sistemas de información que impulsen una participación real y efectiva.

Teniendo en cuenta la casuística de los municipios estudiados, hemos centrado la atención en el estudio de los Consejos de Cooperación, y también otro tipo de órganos de participación en los que se tratan los temas relativos a esta cuestión. Como puede observarse en el gráfico nº 15, más de la mitad de los municipios poseen órganos de participación, aunque existe una gran diversidad en la forma en que los mismos se materializan.

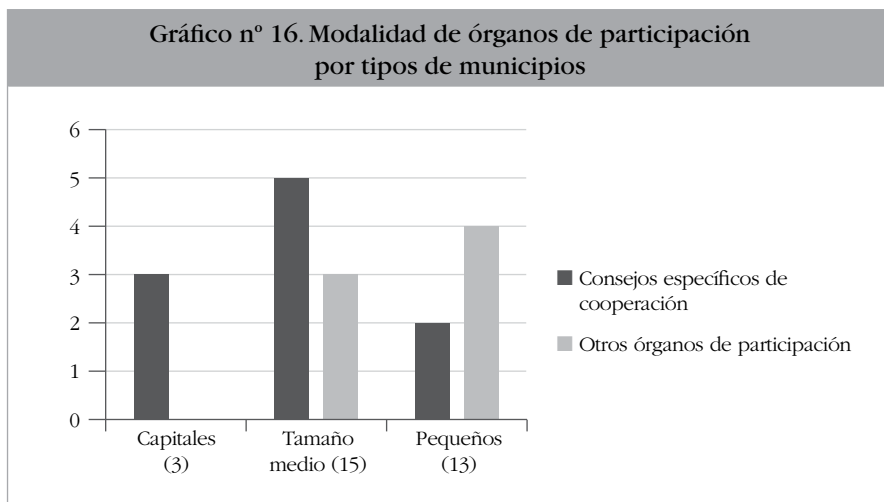


Fuente: Elaboración propia.

Los distintos órganos de participación observados pueden clasificarse en torno a dos grandes categorías: a) Consejos específicos de cooperación, creados expresamente para canalizar la participación en este ámbito; y b) Consejos que no son exclusivos de cooperación- algunos de reciente creación y otros con una mayor trayectoria-, y que incluyen a otras áreas además de la cooperación al desarrollo, lo cual constituye lo más habitual entre los municipios analizados (gráfico nº 16). Un caso especial es el de Güeñes, que a pesar de no tener órganos de participación, desde el Ayuntamiento se fomenta dicha participación a través de la web 2.0. El conjunto de la información recogida sobre estos asuntos puede verse en la tabla nº 11 del Anexo II.

La no existencia de órganos de participación parece deberse a diferentes tipos de circunstancias. Las entrevistas realizadas permiten constatar que, en algunos casos ni siquiera se ha planteado dicha posibilidad ya que la cooperación constituye una actividad marginal. En otros casos ello tiene que ver con la escasa confianza en que vaya a darse realmente esa participación, en que haya gente realmente interesada en la misma. Finalmente, hay casos en los que el ayuntamiento se ha planteado el asunto -y de hecho hay otros ámbitos en los que se fomenta- pero que no han llegado a concretarse por la acumulación de trabajo y la ausencia de recursos suficientes.





Fuente: Elaboración propia.

#### *e) Resumen del apartado “en relación con los recursos y agentes”*

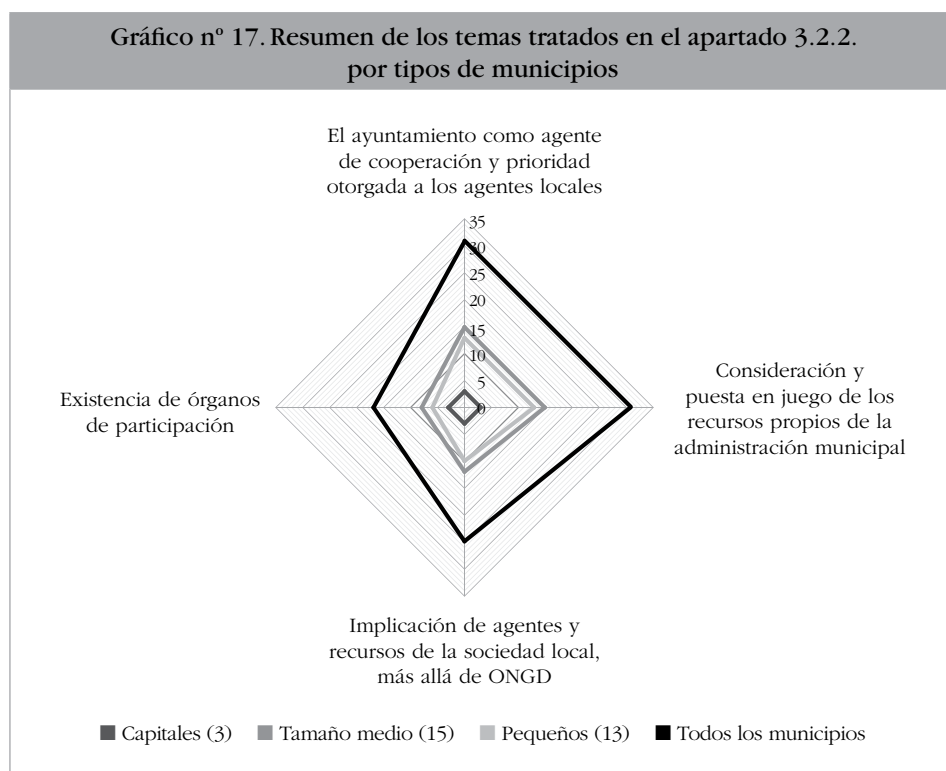
A modo de resumen de lo expuesto en este apartado cabe señalar que, con independencia de que ello constituya o no un aspecto doctrinal, la mayor parte de los ayuntamientos vinculan de una u otra manera sus políticas de cooperación con la propia realidad local.

Ello puede observarse en primer término a la hora de considerar a los agentes locales -incluida la propia administración municipal- como actores preferentes. Por una parte, los instrumentos a través de los cuales se canaliza la financiación de las actividades de cooperación están concebidos en general de manera que sean organizaciones locales quienes protagonicen las mismas. Y por otro lado, la mayoría de los casos contemplan la implicación de la propia administración municipal en algunas de estas tareas.

En relación con este último asunto es preciso resaltar que la implicación de los recursos propios de la administración municipal se da, de una u otra manera, en la mayoría de los casos, si bien aún es escasa la experiencia acumulada en el ámbito de la asistencia o la cooperación técnica en proyectos sobre el terreno o con otros ayuntamientos, siendo más frecuente la implicación de personas o recursos de la administración cuando se trata de actividades llevadas a cabo en el propio municipio, mayormente en el ámbito de la sensibilización y educación para el desarrollo. En la práctica, la cooperación municipal se muestra, en el caso de los ayuntamientos

estudiados, bastante abierta a la implicación de distintos tipos de organizaciones y entidades locales, más allá de las tradicionales de cooperación (las ONGD). Ello no obstante, en algunos casos persiste una idea de la cooperación basada en estas últimas.

Finalmente, cabe señalar la no existencia -salvo en algunos pocos casos- de órganos formales de participación específicamente concebidos para el ámbito de la cooperación. Sin embargo, ello se compensa en ocasiones con la existencia de órganos de participación más amplios, en los que se trata un mayor número de temas, o con el funcionamiento de canales informales que permiten establecer vías de participación y de propuesta por parte de las entidades locales.



Fuente: Elaboración propia.

Como era de esperar, cada una de las cuestiones señaladas se manifiesta de distinta manera según nos estemos refiriendo a unos u otros tipos de municipios. Sin embargo, como puede verse en el gráfico nº 17- y a dife-

rencia de lo que ocurría en el resumen del apartado 3.2.1.- las diferencias son ahora menos acusadas, salvo en el caso ya mencionado de los órganos formales de participación.

### **3.2.3. En relación con los instrumentos y los mecanismos de cooperación y asociación desplegados**

El tercer ámbito de análisis es el que afecta a los mecanismos de asociación y a las relaciones de cooperación al desarrollo puestas en marcha por las entidades locales. Una de las potencialidades o ventajas que poseen las acciones impulsadas por los ayuntamientos es la posibilidad de establecer vínculos de reciprocidad y de colaboración estable de una manera más sencilla que en el caso de otras instituciones o gobiernos estatales ya que poseen inquietudes y problemáticas similares, con independencia del contexto geográfico.

Además los ayuntamientos, y en especial, los municipios medianos y pequeños, cuentan con redes y estructuras de funcionamiento que resultan fácilmente identificables y que pueden encontrar contrapartes con preocupaciones de similar naturaleza en otros lugares, dando lugar a fructíferas relaciones de partenariado en el intercambio de experiencias y capacidades. Como ya se ha señalado, es en este ámbito local donde es más fácil establecer relaciones de cooperación basadas en la mutua responsabilidad superando la tradicional visión de donantes- receptores logrando una mayor eficacia en las acciones.

Desde esta perspectiva, consideramos importante examinar la capacidad y la disposición de llevar a cabo una cooperación que parta de estas premisas y pueda tejer lazos de solidaridad y espacios de encuentro que superen el ámbito de la financiación de proyectos o de las actuaciones puntuales y dispersas. De acuerdo a esta preocupación, nuestro estudio se ha centrado en analizar la continuidad de las acciones llevadas a cabo así como la capacidad para generar espacios de encuentro y relaciones horizontales de colaboración. De todo ello damos cuenta en los siguientes apartados

#### ***a) La continuidad de las actividades llevadas a cabo en el campo de la cooperación al desarrollo***

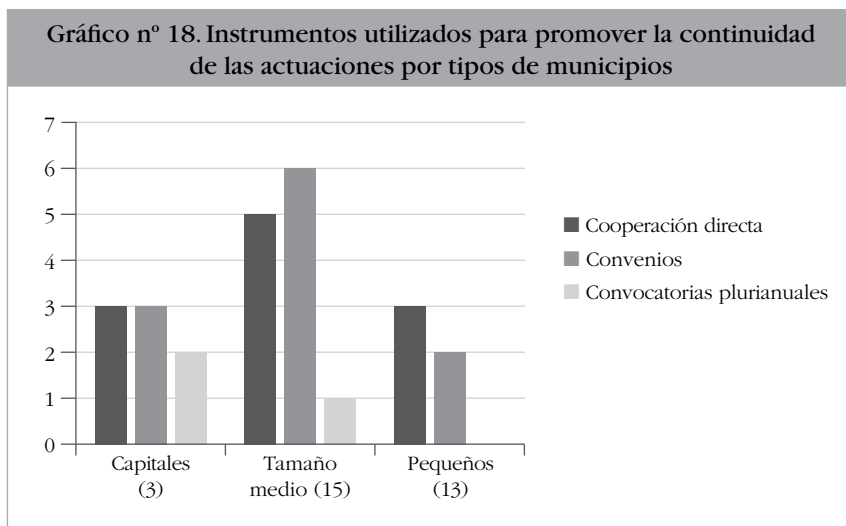
En primer término nos interesamos por el horizonte temporal en el que las entidades locales se plantean las actuaciones en materia de cooperación al

desarrollo. En este terreno vuelve a tener importancia el tipo de apuesta que se realiza, y el valor concedido al volumen total de los fondos aportados frente al análisis de la profundidad de las actividades llevadas a cabo. Se trata de contemplar la mayor o menor dispersión y puntualidad de las mismas frente a su continuidad e intensidad.

Entre los aspectos a estudiar dentro de este ámbito consideramos los tipos de instrumentos puestos en marcha, el horizonte temporal de la planificación, o las posibilidades de financiación plurianual. Para ello hemos centrado la atención en los documentos de planificación existentes y en el tipo de acciones impulsadas. Dado que la mayor parte de las actividades y proyectos llevados a cabo se han realizado a través de convocatorias anuales, interesa conocer específicamente aquellos otros mecanismos que abren la puerta a actividades de carácter plurianual o de mayor continuidad en el tiempo. De entre éstas pueden distinguirse las siguientes: a) Las convocatorias de subvenciones que contemplan actividades de carácter plurianual; b) Los convenios, mediante los cuales se impulsan proyectos o actividades de cierta permanencia en el tiempo; y c) Las actividades de cooperación directa llevadas a cabo desde el propio ayuntamiento a través de distintos mecanismos (hermanamientos, Euskal Fondo, etc.).

De la muestra analizada cabe deducir que sólo las tres capitales contemplan los tres tipos de instrumentos. El impulso de actividades plurianuales a través de convocatorias sólo es realizado por ellas y por Hernani. Los convenios son aprovechados en esa dirección, además de por las tres capitales, por otros municipios de tamaño mediano como Getxo, Irún, Erandio, Amorebieta-Etxano, Durango y Santurtzi además de 2 municipios pequeños (Berriz e Ibarra). La vía de la cooperación directa es utilizada asimismo por 11 municipios (las tres capitales, 5 ayuntamientos del grupo de mediano tamaño- Irún, Oñati, Andoain, Amorebieta-Etxano y Laudio-, y 3 de los pequeños- Berriz, Ibarra y Zizurkil-). Un resumen de todo ello puede verse en el gráfico nº 18.

Un aspecto concreto que debe ser resaltado es la mayor preocupación observada por la continuidad de las actuaciones cuando estas se refieren al ámbito de la sensibilización y la educación para el desarrollo. En este ámbito parece darse una mayor continuidad que en otros tipos de actividades, las cuales se llevan a cabo principalmente a través de convenios o de actuaciones impulsadas directamente desde el ayuntamiento. En este caso, las convocatorias de carácter plurianual tienen mucha menor incidencia.



Fuente: Elaboración propia.

***b) La capacidad de generar espacios de encuentro y reciprocidad, en el marco de relaciones de colaboración horizontales***

En este apartado nos centramos en la preocupación y/o la capacidad de los municipios estudiados a la hora de propiciar espacios de encuentro y colaboración, más o menos estables, que favorezcan el contacto y la relación entre entidades y organizaciones con similares responsabilidades, preocupaciones o ámbitos de actuación.

Dentro de este campo destacan los hermanamientos entre municipios y la orientación de esta figura hacia la cooperación al desarrollo. Se trata de un mecanismo que, en principio, podría tener gran potencialidad ya que permite establecer relaciones estables de colaboración con proyección en ámbitos muy diversos. Sin embargo nos parece importante subrayar que la figura de los hermanamientos puede ser examinada no sólo desde el punto de vista de las relaciones entre las propias administraciones municipales, sino también desde la capacidad para asociar diferentes tipos de organizaciones y entidades de los municipios hermanados, poniendo así en juego diferentes tipos de recursos.

Como puede apreciarse, este apartado va estrechamente unido al anterior ya que en buena medida la continuidad de las acciones es el factor que mejor permite generar espacios de encuentro y relaciones de reciprocidad y/o de colaboración horizontal. Por otra parte, de entre los

diversos instrumentos de cooperación que pueden contribuir en esta dirección, los hermanamientos parecen erigirse en el de mayor presencia. Así, observando la realidad de los municipios examinados, únicamente 3 de ellos -Aretxabaleta, Getaria y Abadiño- no han suscrito ningún tipo de hermanamiento en el marco de sus políticas de cooperación al desarrollo.

Es preciso mencionar asimismo que el número de hermanamientos firmados suscritos por los ayuntamientos estudiados es superior al número de municipios hermanados puesto que algunos de ellos cuentan con más de un acuerdo de hermanamiento, tal y como se observa en el gráfico 19. De hecho, entre estos 28 municipios (las tres capitales, todos los municipios de tamaño medio y el 77% de tipo pequeño) suman un total de 41 convenios de hermanamiento, una cantidad considerable, lo cual muestra que los municipios estudiados tiene una importante trayectoria en este campo.

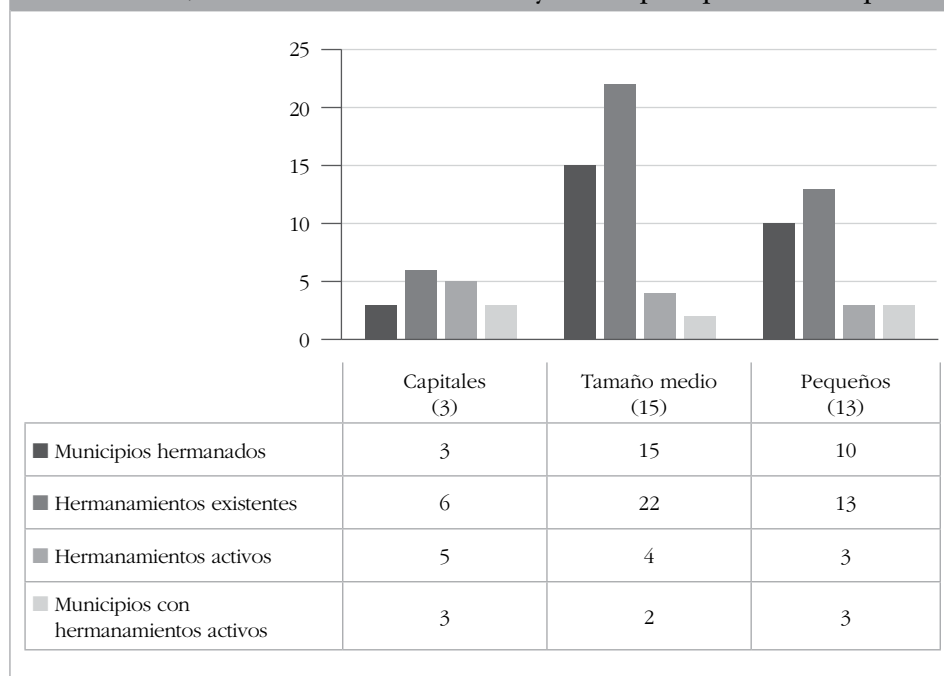
Sin embargo, es preciso hacer notar que muchos de estos convenios de hermanamiento firmados no han llegado a concretarse en relaciones de cooperación para el desarrollo, ni han servido para crear los espacios de relación y encuentro a los que hacíamos antes referencia. En la práctica muchos de estos hermanamientos no están activos<sup>13</sup>, lo que modifica la percepción inicial existente sobre este tipo de actuaciones. En concreto, de 41 hermanamientos realizados sólo 12 se mantienen activos en la actualidad, concentrándose en 8 ayuntamientos de un total de 28 que han formalizado en algún momento un acuerdo de este tipo. El gráfico nº 19 resume el conjunto de la información referida a los hermanamientos de los municipios estudiados.

A la hora de examinar la cuestión de los hermanamientos de los municipios vascos y su relación con la cooperación al desarrollo es preciso hacer mención del tema de la RASD. En efecto, muchos de los hermanamientos establecidos por municipios vascos, especialmente en la década de 1990, fueron suscritos con Dairas (y Wilayas) de la RASD y representaron en realidad una muestra de apoyo político al pueblo saharauí, teniendo sobre todo un importante componente simbólico.

---

<sup>13</sup> Al hablar de “hermanamientos activos” nos referimos a aquellos que realmente funcionan y están dotados de contenido, realizándose actividades en el marco de colaboración que abren.

Gráfico nº 19. Hermanamientos existentes y activos por tipos de municipios



Fuente: Elaboración propia.

De un total de 41 convenios de hermanamiento firmados a lo largo del periodo analizado, 23 de ellos- más de la mitad- se han formalizado con la RASD (repartidos entre 21 Dairas y Wilayas) mientras que los 18 restantes se han realizado con otros municipios de América Latina, África, Asia y Europa. En la actualidad, de los 23 hermanamientos firmados con la RASD sólo 7 se mantienen activos de una u otra manera<sup>14</sup>.

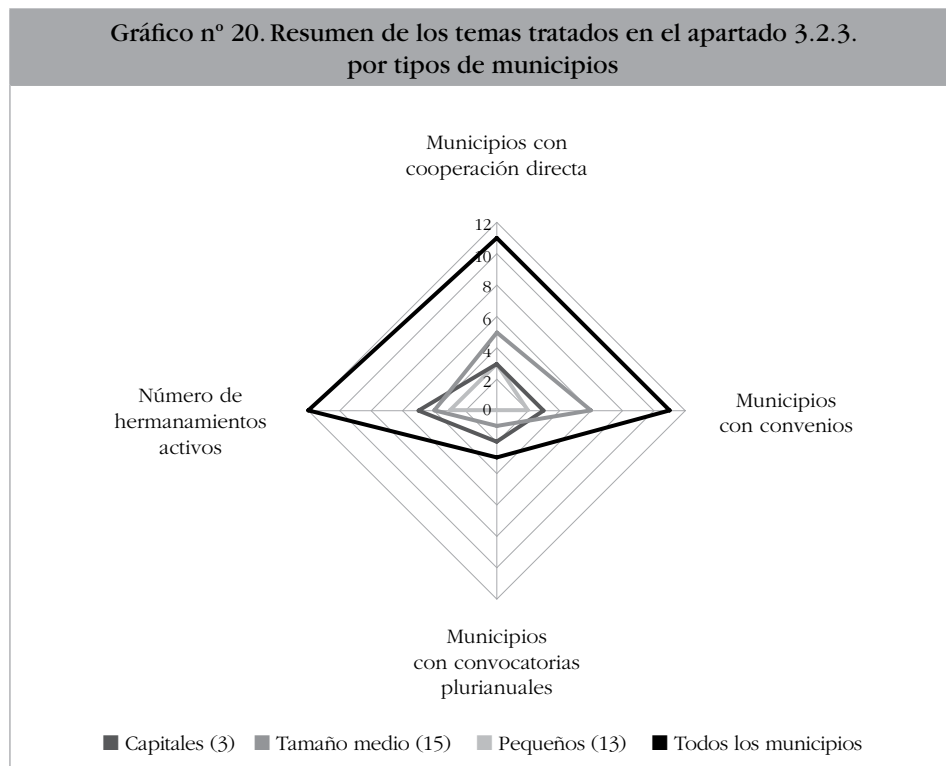
Más allá de las relaciones estrictamente intermunicipales que reflejan los hermanamientos, dentro de algunos de éstos pueden identificarse -aunque puntuales- algunas prácticas que reflejan intentos por dotar de una mayor horizontalidad y reciprocidad a las acciones de cooperación entre municipios. Es el caso de las actividades desplegadas dentro del hermanamiento realizado entre los municipios del valle de Aiztondo (Zizurkil, Aduna, As-teasu y Villabona) y la comunidad Segundo Montes en el Departamento

<sup>14</sup> Una visión más completa de los hermanamientos suscritos por los municipios estudiados puede verse en la tabla nº 12 del Anexo II, en la que se distingue entre aquellos que están activos y los que no lo están.

de Morazán (El Salvador). Además de organizar anualmente un “*día del hermanamiento*” en mancomunidad, se promueven micro intervenciones y hermanamientos entre colectivos de Zizurkil y Segundo Montes. Así de entre las relaciones habidas entre colectivos de ambos municipios resalta- mos las mantenidas entre la Asociación Che Guevara de Segundo Montes y el Gaztetxe de Zizurkil así como la del colegio de Segundo Montes con los de San Millan y Pedro Mari Otaño de Zizurkil.

**c) Resumen del apartado “en relación con los instrumentos y los mecanismos de cooperación y asociación desplegados”**

Al igual que en los apartados 3.2.1 y 3.2.2 hemos resumido en un gráfico (nº 20) los aspectos más relevantes de la información recogida para los distintos tipos de municipios.



Fuente: Elaboración propia.

Por un lado, y en lo que se refiere a la continuidad de las acciones de cooperación desplegadas, es preciso señalar que no existe en general una



apuesta en ese sentido que se refleje en declaraciones programáticas o documentos de política. Ello no obstante se aprecia cierta preocupación en este sentido, a la vez que se pone de manifiesto la relación existente entre la utilización de unos y otros tipos de instrumentos de cara a la continuidad de las acciones y su proyección en el tiempo. Así, las convocatorias de subvenciones serían las que menos favorecerían dicha continuidad en relación a otros instrumentos como los convenios o la cooperación directa. También en el ámbito de la sensibilización y la educación para el desarrollo parece advertirse una mayor continuidad que en otros ámbitos.

Por otra parte, refiriéndonos al establecimiento de espacios de colaboración y reciprocidad, y salvo alguna excepción ya comentada, los únicos esfuerzos desplegados en esa dirección se hallan asociados a los hermanamientos entre municipalidades. Sin embargo, algunos de dichos hermanamientos apenas han sido dotados de contenido por lo que puede decirse que, en general, esta sigue siendo una asignatura pendiente de la cooperación municipal vasca.

#### **3.2.4. En relación con los medios dispuestos para llevar a cabo la política**

Finalmente, en este cuarto y último bloque daremos cuenta de los resultados obtenidos en el estudio de los medios puestos en juego, y su correlación o no con los objetivos planteados, lo cual, como ya se ha señalado, representa también un aspecto importante a la hora de evaluar las políticas municipales de cooperación.

En los siguientes apartados se examinan los medios empleados tanto en lo referente a la estrategia desplegada como a otros aspectos relativos al encaje orgánico o los recursos humanos y económicos destinados. También en este apartado se estudian las iniciativas de evaluación desplegadas, los esfuerzos de complementariedad o coordinación, y las cuestiones referidas a la información y difusión de las actividades.

##### ***a) La existencia de documentos de reflexión y/o planificación estratégica***

Para contrastar los medios empleados, y guiar las actuaciones, entendemos que resulta útil un marco que vaya más allá de las actuaciones puntuales, y que refleje las inquietudes y los grandes temas que quieren abordarse, y la forma elegida para hacerlo.

En este sentido, ya se ha explicado -al referirnos a la existencia o no de objetivos explícitos- la escasez de documentación y análisis de tipo estratégico.

Lo que propiamente puede entenderse como Plan Estratégico se da únicamente en las 3 capitales -que cuentan con sus respectivos planes directores-, si bien algunos ayuntamientos disponen de alguna referencia (documento o propuesta en la que se definen objetivos estratégicos o instrumentos), que entendemos no cumplen los requisitos mínimos para considerarse en esa categoría, aunque sí suponen un esfuerzo de planificación.

Debe señalarse además que la planificación llevada a cabo en las capitales desde hace unos años (en el caso de Bilbao ya se encuentra en el segundo plan) se produjo después de una trayectoria bastante dilatada y con ciertos medios en cooperación. Debe considerarse que la elaboración de un plan de estas características requiere involucrar a la institución y a los diferentes agentes de cooperación del municipio, en un proceso que frecuentemente requiere apoyo externo y una amplia dedicación. Se trata por tanto de planes que, además de la visión y el empuje político, requieren de recursos, tanto humanos como económicos para llevarse a cabo, lo cual obviamente no está al alcance de todos los municipios.

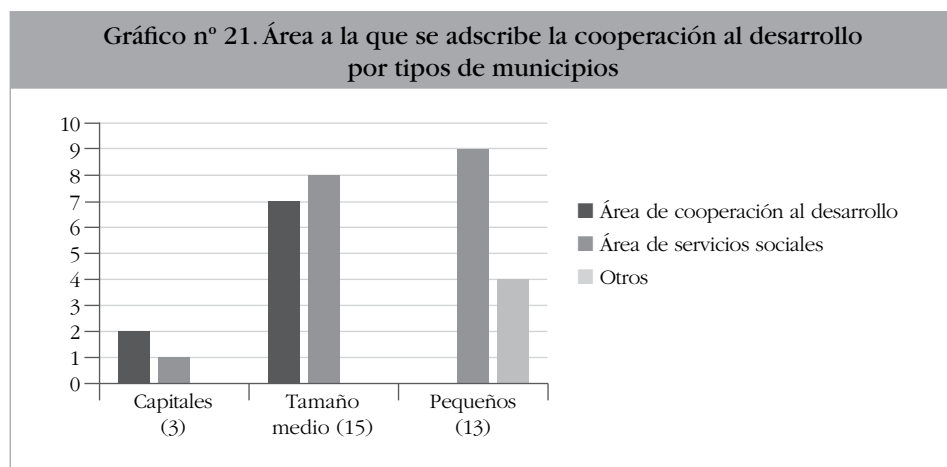
En cualquier caso, no se trata de evaluar la calidad de la cooperación llevada a cabo por la existencia o no de un plan estratégico que cuente con determinados requisitos. Pueden existir otras fórmulas de planificación que permitan dotar a la cooperación municipal de consistencia y coherencia sin la necesidad de un plan de esas características. Sin embargo, lo cierto es que en la mayoría de los municipios ni siquiera se han planteado llevar a cabo un proceso de planificación estratégica, por el poco peso que tiene la cooperación al desarrollo dentro de la política municipal. Ello no obstante cabe plantearse la posibilidad de vías intermedias para actuar con recursos más limitados, que den respuesta a las necesidades básicas de previsión y orientación general sin incurrir en procesos inasumibles. En este sentido, podría estudiarse si en otras áreas del ayuntamiento se han dado procesos similares que puedan servir de guía a este respecto.

#### ***b) Los órganos de gestión de la cooperación y la capacidad de los mismos para ejecutar la política***

La propia estructura y personal destinados a cooperación constituyen también elementos de interés a la hora de valorar los medios dispuestos y su relación con los objetivos o metas planteadas. Para analizar esta cuestión se han observado los siguientes elementos: a) Área a la que está adscrita la

cooperación; b) Existencia de personal técnico de referencia, características y nivel de especialización del mismo; c) Tiempo dedicado por el personal técnico a las labores de cooperación.

El análisis del área en la que se inscriben las actividades de cooperación permite distinguir distintas situaciones, las cuales han sido agrupadas en tres categorías. En primer término están los casos en los que el área de cooperación es reconocible como tal, bien separadamente, bien en el marco de un área más amplia con otras funciones (igualdad, ciudadanía, derechos humanos, o las relacionadas con los servicios sociales). En segundo lugar están los casos en los que la cooperación se incluye sin explicitarla en el área que hemos denominado genéricamente servicios sociales (bienestar social, acción social u otras que incluyen en ocasiones otras funciones). Finalmente, en tercer lugar, hemos considerado otro bloque que recoge los casos en los que la cooperación se encuentra asociada a otras áreas específicas o bien a ninguna<sup>15</sup>. El resumen de los resultados obtenidos puede verse en el gráfico nº 21.



Fuente: Elaboración propia.

La información recogida muestra en primer lugar que, en la práctica, no hay ningún ayuntamiento con un área destinada únicamente a cooperación al desarrollo. Sí es frecuente, especialmente en municipios de cierto tamaño, que se de un servicio específico para cooperación, y se incluya

<sup>15</sup> En la tabla nº 13 del Anexo II se recoge la adscripción correspondiente a cada uno de los municipios de la muestra.

como tal en el nombre del área, lo cual contribuye a visibilizarla y da idea de su importancia. Se encuentran en esta situación 9 de los 31 municipios. La opción más extendida (18 casos) es la adscripción a servicios sociales, con diferentes matices, y sin que el nombre del área haga necesariamente referencia a la cooperación.

Por último, hemos identificado algunos casos algo diferentes. En ocasiones se une cooperación a áreas relacionadas con la cultura, y en un caso encontramos una gestión más *informal*, sin asignación a un área específica<sup>16</sup>.

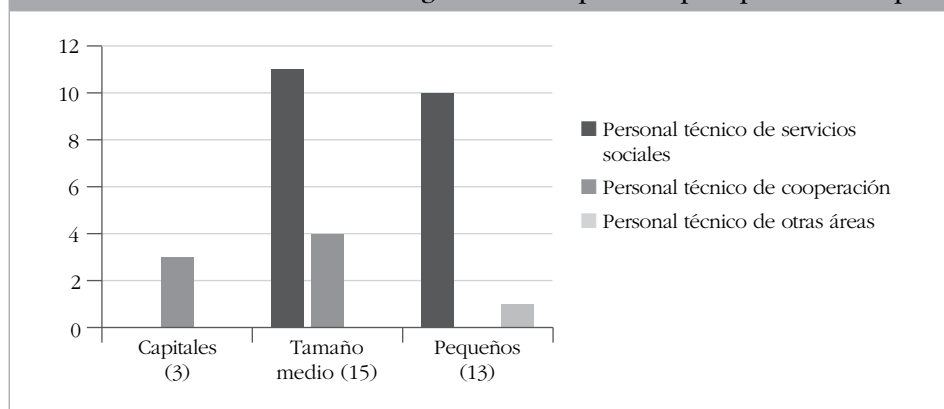
Más allá de las áreas en las que la cooperación se encuentra inscrita orgánicamente, interesa asimismo conocer la existencia o no de personal técnico de referencia, así como su cualificación y dedicación. En este sentido, encontramos que en 29 de los 31 municipios existe personal técnico de referencia para labores de cooperación, mientras que tan sólo en dos pequeños municipios se plantea que es la Alcaldía quien se ocupa directamente de ello, o se señala la inexistencia de una persona con estas funciones.

En cuanto al tipo de personal que sirve de referencia y se encuentra realizando estas labores, puede distinguirse entre los técnicos/as de cooperación, y los técnicos/as de servicios sociales, ámbito en el que, como ya se ha señalado, se incluye frecuentemente la cooperación. Dado el tamaño de la mayor parte de los municipios, la misma persona se encarga simultáneamente de cooperación y otras tareas. En el caso de las trabajadoras sociales, encontramos personas que progresivamente se han ido capacitando en cooperación. Euskal Fondoa tiene aquí un papel destacado, ya que desde su creación ha organizado una gran cantidad de acciones formativas para contribuir a la capacitación del personal técnico de cooperación de los ayuntamientos y superar las carencias existentes.

---

<sup>16</sup> En el caso de Güeñes, se trabaja con diferentes áreas en función de los instrumentos de que se trate: Alcaldía es responsable del trabajo con Euskal Fondoa y de los hermanamientos, mientras que Acción Social se responsabiliza del programa Vacaciones en Paz, y Juventud se ocupa del programa Güeñes Gaztea, lo que podría dar lugar a hablar de una cierta transversalización.

Gráfico nº 22. Personal técnico encargado de la cooperación por tipos de municipios



Fuente: Elaboración propia.

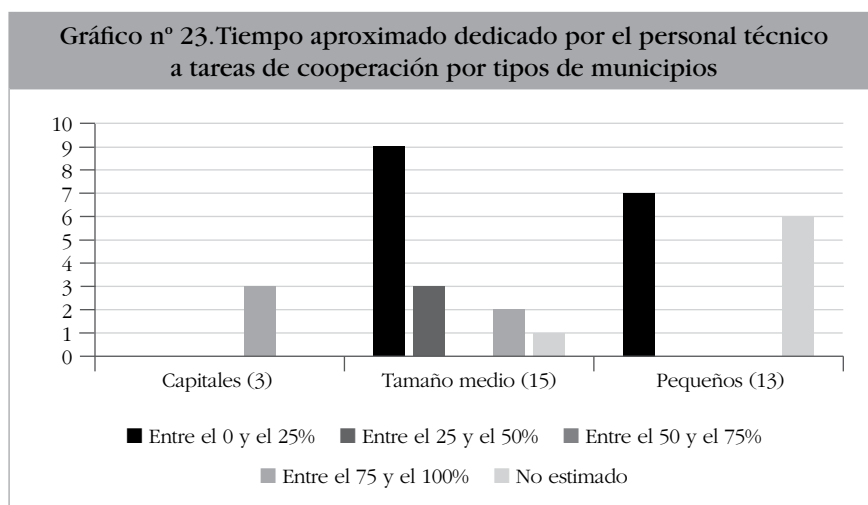
Tal como se observa en el gráfico nº 22, las 3 capitales -junto con 4 municipios de tamaño medio- son los únicos que cuentan con técnicos de cooperación. En el caso de las capitales, los servicios de cooperación cuentan además con más de una persona (2 en Bilbao, 3 en Donostia y Vitoria-Gasteiz) para desarrollar su labor con dedicación de jornada completa. La continuidad lograda en el caso de las capitales, y la progresiva ampliación de técnicos/as han sido sin duda claves en la evolución registrada y la mejora experimentada en la calidad del trabajo.

En los municipios que no cuentan con técnicos de cooperación, predominan las técnicas de servicios sociales gestionando estas labores. En algunos casos el trabajo recae en la única persona que tiene el ayuntamiento para el área de servicios sociales, y en otros, en los que hay más de un técnico/a para el área, frecuentemente en el responsable técnico del área. En dos casos- encontramos que el personal técnico de servicios sociales se encarga de cooperación con apoyo en técnicos de otras áreas- San Millán, cultura, y Lasarte-Oria, empleo-, y en un caso que el personal técnico que se encarga de la cooperación no está adscrito a servicios sociales ni a cooperación, sino al área de cultura (Zizurkil)<sup>17</sup>.

Más allá de los casos de dedicación completa, es frecuente que la persona de referencia compagine las labores de cooperación con otras, por lo que el estudio ha tratado de profundizar algo más en este aspecto. Se han obtenido

<sup>17</sup> La información detallada se encuentra recogida en la tabla nº 14 del Anexo II.

respuestas variadas sobre la dedicación, cuantificadas en días al año o porcentajes de la jornada, estimándose siempre el tiempo aproximado de trabajo de la persona técnica encargada, si bien en algunos casos no ha sido posible hacerlo ni siquiera de manera aproximada.



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico nº 23 resume los porcentajes de jornada<sup>18</sup> dedicados por el personal técnico que gestiona la cooperación en los municipios estudiados. Como se ha señalado, las capitales -que además cuentan con más de una persona-, junto con un municipio de tamaño medio -Getxo- son los que tienen personal con dedicación completa a cooperación. Tanto entre los municipios de tamaño medio como pequeños la dedicación habitual no llega al 25% (en realidad se sitúa entre el 5% y el 15% según los casos, sin llegar al 25% en ninguno). A los municipios más pequeños les cuesta más estimar cuanto tiempo se le dedica a la cooperación, y la gran mayoría coinciden en que las tareas asociadas a las convocatorias de las subvenciones son las que más dedicación exigen (en muchos casos son éstas las únicas tareas que reconoce realizar el personal técnico).

Si exceptuamos los municipios que no han podido estimar la dedicación encontramos que, en promedio, en el caso de los de tamaño medio la dedicación

<sup>18</sup> Por la variedad de respuestas recibidas (en días/año, % de la jornada), para poder establecer una comparativa entre ellas, las hemos convertido todas a % de la jornada laboral. La tabla nº 15 del Anexo II recoge los porcentajes estimados en cada caso.

es del 25%, y tan solo del 8% en el caso de los ayuntamientos más pequeños. Esta dedicación parcial y compartida es sin duda una limitación para realizar esfuerzos que vayan más allá de la gestión del día a día en esta materia.

### *c) Recursos económicos y presupuestarios y su previsibilidad*

La cuestión de los recursos constituye habitualmente el centro de atención preferente a la hora de evaluar los esfuerzos desplegados y la calidad de las políticas de cooperación. Como ya se ha señalado, este estudio parte de otras premisas, que priman la pertinencia y coherencia de las políticas sobre la cantidad de fondos aportados. Ello no obstante, el análisis llevado a cabo considera lógicamente la importancia de contar con presupuestos suficientes y previsibles para desarrollar las políticas, siendo además un elemento indicativo del grado de compromiso municipal.

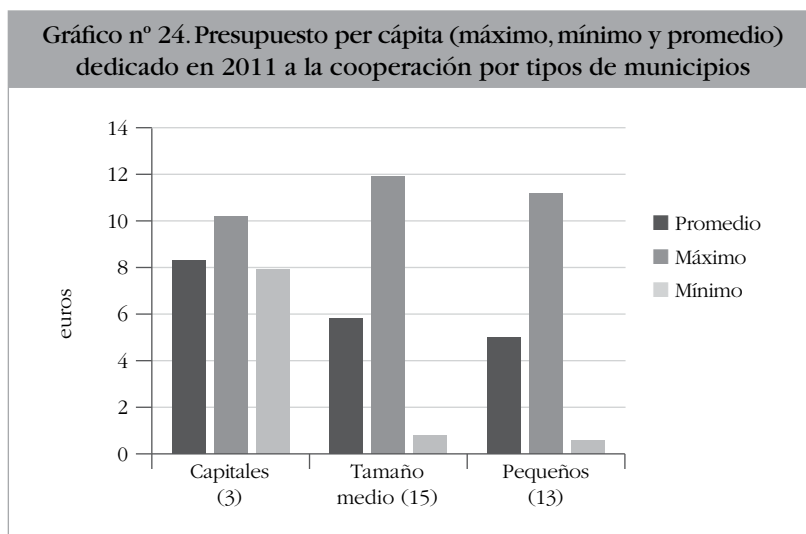
Para estudiar este aspecto, se han tenido en cuenta los datos del año 2011, incluyendo los montos destinados a cooperación y el reparto de los mismos entre los diferentes instrumentos utilizados. Fijando la atención en el presupuesto per cápita destinado a la cooperación<sup>19</sup>, encontramos un recorrido que va desde 0 hasta máximos que superan los 10 euros en los casos de Oñati, Aretxabaleta, Vitoria y Berriz. En realidad, el esfuerzo presupuestario medido en estos términos parece guardar poca relación con el tamaño del municipio. Si comparamos el ranking en cuanto a presupuestos y el referido a número de habitantes, encontramos algunos casos de fuertes variaciones en sentido positivo o negativo. En el lado positivo, hay 5 municipios que escalan 7 u 8 puestos en relación a lo que, por su población, les correspondería (Oñati, Aretxabaleta, Berriz, Ibarra y Andoain). En el extremo opuesto, encontramos a municipios que, pese a su tamaño, destinan cantidades menores que municipios más pequeños, con retrocesos de entre 7 y 13 puestos en el ranking (Azkoitia, Barakaldo, Erandio y Lasarte-Oria). Estas variaciones (que podrían matizarse en relación a otras variables como los presupuestos totales o la renta per capita municipal) muestran también que, más que el tamaño, la voluntad política u otros criterios inciden principalmente en la dedicación a cooperación.

Profundizando en este aspecto, el gráfico nº 24 muestra la dedicación per cápita promedio agrupando a los municipios por tamaños (y prescindiendo de los casos en los que no hay presupuesto). Como puede observarse, la dedicación ha venido siendo mayor en el caso de las capitales, tanto en promedio como en cuanto al mínimo, aunque hay casos de municipios medianos y pequeños

---

<sup>19</sup> Las cifras correspondientes al ejercicio 2011 pueden verse en la tabla nº 16 del Anexo II.

que igualan o superan su aporte y, de hecho, los casos de mayor aportación per cápita corresponden a municipios pequeños y medianos. En general no se aprecian diferencias significativas entre los medianos y los pequeños (más allá de que dos de estos últimos hayan suprimido esta partida).



Fuente: Elaboración propia.

En lo que se refiere a los cantidades presupuestadas, más allá de su importe concreto, un tema recurrente ha sido el de los criterios para su fijación y su previsibilidad. En este sentido, es preciso señalar que nos encontramos en un momento de cambios y recortes bruscos, pero es inevitable mencionar las referencias a los compromisos presupuestarios y los problemas encontrados en este sentido.

Frecuentemente encontramos compromisos más o menos explícitos con la mira en el 0,7%, pese a la existencia de cierta confusión en la fijación de los objetivos, que han seguido criterios algo diferentes ya que en lo que se refiere al propio cálculo del 0,7%, se han dado diversas interpretaciones. Dado que el PIB del municipio no parece una referencia apropiada (considerando que el municipio solo gestiona una parte de sus recursos), se parte más bien del presupuesto municipal para el cálculo. Ahora bien, las diversas interpretaciones del presupuesto a considerar han llevado a diferentes recomendaciones por parte de Euskal Fundazioa, la Coordinadora de ONGD y otros. Las diferencias se reflejan incluso en los planes directores de las capitales, que en unos casos consideran como referencia los ingresos y en otros los gastos corrientes.



Más allá de esta guerra de cifras, que poco puede aportar, encontramos otras dificultades prácticas en la propia contabilización de todos los gastos de cooperación, en especial en todo aquello que va más allá de la convocatoria de subvenciones -ámbito más fácil de delimitar- y entra en el terreno de las actividades propias u otras acciones con vinculación municipal, las cuales requieren de un estudio más analítico al realizarse con recursos propios o en colaboración con otras áreas (cultura...), lo que dificulta la imputación contable. En cualquier caso, lo cierto es que nos encontramos en un entorno de presupuestos cada vez más inciertos que está desmontando las buenas intenciones y las previsiones anteriores, por lo que sería deseable avanzar en una previsión realista de los compromisos a adquirir en este terreno que pudieran dar más consistencia a las políticas a desplegar.

Con respecto a la distribución del presupuesto, encontramos casos muy variados, aunque la convocatoria de subvenciones sigue siendo sin duda la principal partida. En muchos casos, se sigue una norma no escrita de reparto que aproximadamente se resume así: el 10% se aporta a Euskal Fondoa, el 80% a convocatorias, y el 10% a otros instrumentos, con una dedicación muy escasa a la cooperación directa. Los hermanamientos no suelen tener partida presupuestaria específica y se financian de distintos modos (en los pocos en que hay actividades asociadas a ellos) como por ejemplo a través de convenios con organizaciones locales que cooperan con el municipio hermanado, o destinando el dinero aportado a Euskal Fondoa para proyectos en el municipio hermanado.

#### *d) La evaluación de las actividades impulsadas y llevadas a cabo*

En el campo de los medios dispuestos, un aspecto a mencionar es el de la evaluación de la actividad realizada ya que ello permite un proceso de reflexión y mejora progresiva del funcionamiento en este ámbito. Las tareas de evaluación se pueden dar con grados muy diferentes de formalización, pero es deseable preverlas al hacer la planificación o diseñar las políticas, además de llevarlas a cabo con posterioridad.

En esta línea, las tareas de seguimiento de proyectos, incluyendo la visita a los mismos por parte de responsables técnicos y políticos, son relativamente frecuentes en algunos tipos de municipios, llevándose a cabo en bastantes ocasiones en el marco de Euskal Fondoa. En casos puntuales se llega a hacer contrataciones externas para evaluar las actividades impulsadas. Lo que no se observa, en todo caso, es una pauta o planificación en estas tareas, que

además se centran más en evaluar los proyectos concretos (o conjunto de proyectos en una zona) que en analizar la política del municipio.

Como ya hemos señalado en otros trabajos, la importancia concedida a la evaluación cambia sustancialmente a partir de la elaboración de los planes directores en las diferentes instituciones. Este esfuerzo planificador trae consigo una mayor atención a este aspecto, lo que se refleja en algunos intentos de pautar las actividades de evaluación de proyectos y programas, o incluso de introducir indicadores desde un inicio para estudiar el cumplimiento del propio plan<sup>20</sup>. En nuestro caso, ya hemos mencionado la escasa presencia de documentos de planificación, lo que probablemente ha influido también en la escasez de cultura evaluativa observada.

En cualquier caso, cabe señalar que los escasos esfuerzos desplegados en el campo de la evaluación no han dado lugar a procesos de reflexión y/o análisis sobre los mismos que hayan servido para debatir o en su caso reorientar la política llevada a cabo.

#### *e) La coordinación con otras instituciones y ámbitos de la administración*

Otro aspecto a estudiar en este bloque es el relativo a la posibilidad de coordinar o complementar las acciones con las de otras instituciones. Más allá de las posibles sinergias en el caso de ayuntamientos con áreas de cooperación de cierto tamaño, este aspecto resulta fundamental en el caso de municipios pequeños, que pueden ver facilitada su labor en diversos ámbitos.

Es preciso señalar que, en lo referente a coordinación interinstitucional, Euskal Fondoa representa para la mayoría de municipios que lo integran la principal referencia. Además de ofrecer la posibilidad de llevar a cabo proyectos de forma conjunta, ofrece servicios de asesoría y formación, apoyo a normativas y convocatorias, fijación de criterios, y espacios de encuentro. Por otra parte, en algunas entrevistas se han destacado las posibilidades de Euskal Fondoa como instrumento para hacer cooperación directa, que para los ayuntamientos en solitario resulta mucho más difícil. Otros han puesto de relieve la dificultad práctica de hacer colaboración directamente entre varios municipios, aunque se vea deseable y pueda generar sinergias.

Más allá de Euskal Fondoa, se dan pocos espacios de coordinación. Las tres capitales mantienen algunas actividades comunes en relación al Sáhara, para lo

---

<sup>20</sup> El cuadro de indicadores del Plan 2010-13 de Bilbao supone, en este sentido, lo más parecido a un Plan de Evaluaciones que hemos contemplado.

cual organizan actividades que difunden conjuntamente. Todas ellas manifiestan que la coordinación suele ser más complicada que la vehiculizada a través de Euskal Fondoa, pero se valora positivamente a pesar de las dificultades. En el marco de la FEMP, el Ayuntamiento de Bilbao ha participado, junto con otros ayuntamientos del Estado español, en un grupo de trabajo sobre cooperación descentralizada que ha dado como resultado un manual publicado en 2011. En el proceso han asistido a 8 reuniones presenciales junto con responsables de los otros ayuntamientos participantes, aprovechando las ocasiones para fomentar el aprendizaje mutuo e intercambiar experiencias.

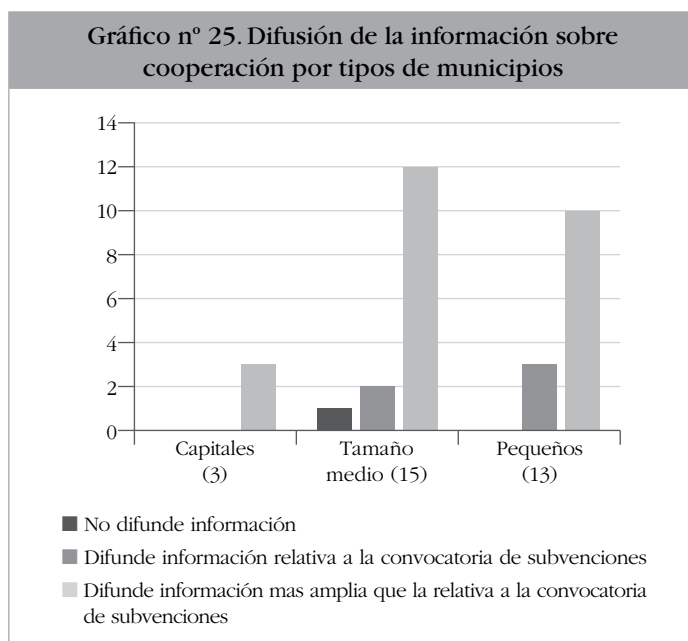
Señalaremos finalmente la escasa participación que la mayoría de los ayuntamientos implicados en la cooperación tienen en los debates y en los órganos de coordinación y participación que funcionan en el ámbito de la CAPV (Comisión Interinstitucional, Consejo de Cooperación). Dada la conformación de dichos órganos, esa participación, cuando se da, se plantea de manera indirecta a través de Eudel o de Euskal Fondoa, sin que trascienda apenas a la mayoría de los ayuntamientos. Ello provoca la existencia de una cierta distancia entre la práctica de la cooperación municipal y la impulsada desde otras instituciones vascas, y puede estar en la base de la escasa consideración que, en los documentos estratégicos de cooperación de la CAPV, tienen los recursos y las capacidades con que cuentan los ayuntamientos vascos.

#### *f) Los Instrumentos de información y difusión sobre las actividades de cooperación*

En este último apartado se examina la manera en que se informa a la población sobre las actividades de cooperación, lo que- además de aportar transparencia- puede permitir un aumento de la implicación e incorporación de recursos a las mismas.

Pese a reconocer su importancia, encontramos que éste es un punto débil en la mayoría de ayuntamientos, aunque de las entrevistas realizadas se deduce que a muchos de ellos les gustaría mejorarlo. Los casos en que se publican memorias de la actividad realizada en cooperación son pocos, y la información que se difunde es bastante escasa, insistiéndose en la falta de tiempo y la sobrecarga de trabajo de las personas responsables como causa de esta limitación. La mayor parte de las personas técnicas encargadas considera que no se visibiliza lo suficiente el trabajo llevado a cabo en cooperación, pese a ser en algunos casos una actividad en la que están involucradas muchas personas del municipio.

Sin embargo, existen diferentes canales a través de los cuales se traslada a la ciudadanía información diversa sobre cooperación. La más habitualmente compartida es la información relativa al reparto de subvenciones otorgadas a través de convocatorias, primando generalmente los datos de tipo económico sobre otras consideraciones relativas al contenido de las actividades. El gráfico nº 25 da cuenta de estos aspectos y permite observar que, aunque la información más difundida es la relativa a las subvenciones, la mayoría de los ayuntamientos informa también de otros asuntos, utilizando para ello distintos canales<sup>21</sup>.



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar se observa que, con la excepción de un municipio mediano, en todos los casos estudiados se genera algún tipo de transmisión de información a la ciudadanía. Aunque en 5 casos la información se limita a hacer referencia a la convocatoria de subvenciones y su resolución, en la mayoría de los casos (25 de los 31 municipios), se proporciona una información más amplia.

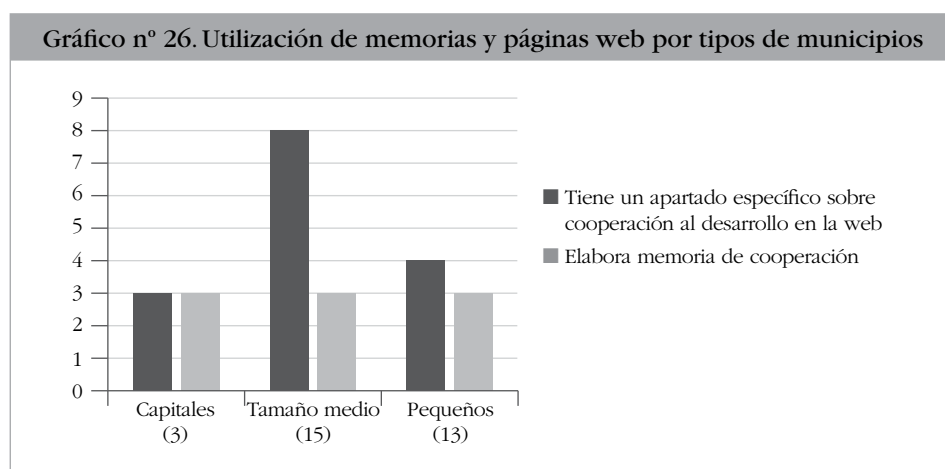
Refiriéndonos a la forma en que la información se transmite, podemos distinguir entre diferentes formatos o productos y canales. Los ayuntamientos

<sup>21</sup> En la tabla nº 17 del Anexo II se detallan los instrumentos utilizados más comúnmente para la difusión en los distintos municipios estudiados.

utilizan una amplia gama de instrumentos (revistas locales, hojas informativas, carteles, etc.) para trasladar información a la ciudadanía sobre las actividades que impulsan en ámbitos muy diversos entre los cuales también suelen encontrarse los referidos a las actividades relacionadas con la solidaridad internacional y la cooperación al desarrollo.

En nuestro estudio nos hemos detenido en dos tipos de instrumentos por considerar que los mismos son especialmente relevantes a la hora de valorar la preocupación existente sobre la información transmitida a la ciudadanía. Por una parte está la elaboración o no de memorias sobre las actividades de cooperación, la cual se lleva a cabo en 9 de los 31 ayuntamientos estudiados, aunque en realidad solo en las tres capitales y en Getxo se difunden y tienen un valor informativo, mientras que en el resto tienen únicamente un uso interno.

Por otra parte, hemos considerado la utilización de un instrumento de creciente importancia y relevancia como es la web municipal. Si bien muchos de los municipios estudiados se hallan inmersos en procesos de redefinición de sus páginas web y estrategias de información/comunicación lo cierto es que, como puede observarse en el gráfico nº 26, un buen número de ellos, prácticamente la mitad de la muestra (15), cuentan con un apartado específico sobre cooperación en la web, siendo ello más frecuente a medida que el tamaño del municipio es mayor. Sólo en 7 de los 31 casos no se dispone de apartado en la web ni se elabora memoria.



Fuente: Elaboración propia.

Por último, y en lo referido a contenidos, encontramos que, en general, la voluntad de transmitir información y asegurar la transparencia se entienden sobre todo relacionadas con la información económica, más que como una posibilidad de interacción, de ofrecer información cualitativa, o de ampliar el campo de apoyos a la cooperación.

***g) Resumen del apartado “en relación con los medios dispuestos para llevar a cabo la política”***

El tipo de temas tratado en este bloque no permite construir un gráfico resumen como el presentado en apartados anteriores. Ello no obstante, pueden apuntarse algunos aspectos más significativos en relación con las cuestiones abordadas en este apartado.

En primer lugar, cabe señalar la diferencia existente- a la hora de contar con medios específicos para la política de cooperación- entre unos y otros municipios según el tamaño de los mismos. Ello se pone de manifiesto tanto en lo que se refiere a la existencia de documentos programáticos y planes de cooperación, como de servicios o áreas específicas, o de personal técnico cualificado. En estos tres aspectos tan solo las tres capitales y algunos municipios de mediano tamaño cuentan con recursos de cierta importancia. Sin embargo, puede decirse que ello guarda en general cierta proporcionalidad con la envergadura del compromiso adquirido y el tipo de tareas planteadas en cada caso.

En segundo término, lo relativo a los recursos financieros aportados muestra una gran variedad de situaciones. En términos absolutos es lógica la mayor aportación de los municipios de mayor tamaño, pero incluso en términos relativos (euros/habitante) las situaciones son muy diversas. En términos promedio o también considerando los mínimos -siempre en euros/hab.- la dedicación de fondos a la cooperación ha venido siendo mayor en el caso de las capitales. Sin embargo, los casos de mayor aportación per capita corresponden a municipios pequeños y medianos.

Por lo que se refiere a la evaluación de la actividad llevada a cabo, ésta sigue siendo escasa y circunscrita principalmente al caso de los municipios de mayor tamaño o a trabajos de seguimiento llevados a cabo en el marco de Euskal Fondoa. Se trata en todo caso de una cuestión directamente relacionada con los medios disponibles y las posibilidades existentes en un ámbito tan limitado como el de la cooperación local.

La coordinación de la política de cooperación de los ayuntamientos vascos con la de otras instituciones es bastante poco frecuente. Por una parte, no existen órganos de participación y coordinación que se adapten a la especificidad de este tipo de trabajo. Y por otro lado, tampoco desde muchos ayuntamientos existe capacidad para proponer medidas o plantear alternativas en este sentido. Además, el papel que Euskal Fondoa juega en el ámbito de la cooperación municipal vasca contribuye a engrasar y coordinar muchas actividades de cooperación de los ayuntamientos, especialmente de los de tamaño medio y pequeño.

Finalmente, y en lo relativo a los mecanismos e instrumentos de información pública se observa que en la mayor parte de los casos se utilizan canales diversos para dar a conocer bien la existencia de la política de cooperación, bien las actividades llevadas a cabo al amparo de la misma. Memorias y páginas web son los dos instrumentos más generalizados.





## 4. Conclusiones y recomendaciones finales





Llegados a este punto, consideramos de interés plantear algunas reflexiones de carácter más general, que se derivan del estudio y de los análisis llevados a cabo, pero que van más allá del mismo. Con ello se pretende ofrecer una fotografía de conjunto sobre la cooperación municipal vasca que contribuya a debatir sobre sus logros y sus limitaciones, en un contexto como el actual en el que se adivinan grandes cambios en la política de cooperación descentralizada. Estas reflexiones se han dividido en dos grandes apartados. El primero está dedicado a presentar algunas conclusiones extraídas del estudio llevado a cabo y de la información analizada. En el segundo apartado se plantean algunas recomendaciones que el equipo de investigación considera que pueden ser de utilidad para proseguir la reflexión, el debate, y la reorientación de las políticas municipales de cooperación

#### 4.1. Conclusiones

Las cuestiones que se señalan a continuación pretenden sintetizar algunos aspectos que se observan en el estudio llevado a cabo y que, en nuestra opinión, tienen una mayor relevancia.

**En primer lugar**, señalaríamos la ausencia de una reflexión específicamente municipal sobre la cooperación al desarrollo y el papel que en ella pueden desempeñar los ayuntamientos y las entidades locales. Ello tiene mucho que ver con la propia historia de la cooperación municipal vasca, surgida en buena medida de las demandas de la ciudadanía, o de requerimientos muy específicos relacionados con el trabajo realizado por personas del municipio en otros países.

Esa ausencia de reflexión específicamente municipal se ha reflejado de distinta manera en unos y otros tipos de ayuntamientos. En los de mayor tamaño -y especialmente en los de las tres capitales- ha derivado en la búsqueda de un modelo de cooperación de carácter “integral”, plasmado en planes directores más o menos ambiciosos, y tendente a reproducir la lógica de planificación de otras cooperaciones de ámbito superior en lo relativo a objetivos, agentes o instrumentos. No obstante, la trayectoria seguida a lo largo de más de dos décadas ha servido para que, al calor de los debates sobre los últimos planes directores, se haya abierto un hueco para reflexionar sobre algunos aspectos específicamente municipales de las políticas de cooperación. Y en lo que se refiere a los municipios de tamaño más pequeño, la ausencia de reflexión se ha concretado en la apuesta por una cooperación más pegada a las demandas locales, pero carente en general de un diagnóstico sobre las propias potencialidades existentes.

En nuestra opinión, no se trata de plantear la necesidad de que los ayuntamientos cuenten con planes estratégicos que, en general, desbordan las posibilidades de actuación de los mismos, pero sí de llevar a cabo un análisis propio sobre la manera de enfocar la cooperación municipal y el hueco que la misma puede tener en el conjunto de la cooperación vasca al desarrollo.

Las propuestas y actividades impulsadas desde Euskal Fondoa sí han abierto la reflexión hacia las posibilidades de una cooperación específicamente municipal, si bien ello se ha concretado sobre todo en algunos avances en la cooperación directa. Sin embargo, lo relativo a la participación de la sociedad local y de sus distintos agentes y entidades ha quedado en un segundo plano, incluyendo la reflexión sobre el liderazgo que los propios ayuntamientos podrían ejercer a la hora de movilizar recursos locales y fomentar alianzas público-privadas, y ello pese al interés de algunas experiencias llevadas a cabo en pequeños ayuntamientos.

**En segundo lugar**, se observa la ausencia de una reflexión específica sobre algunos aspectos que estimamos especialmente relevantes en el ámbito de la cooperación municipal, como son los relativos al fortalecimiento institucional y el desarrollo local por un lado, y a la sensibilización y educación para el desarrollo por otro. Del estudio realizado cabe deducir que ambos temas son considerados importantes en la política llevada a cabo, lo que se percibe tanto en los documentos examinados como en las entrevistas realizadas.

En lo referente al fortalecimiento institucional y el desarrollo local se ha podido constatar una preocupación creciente hacia estas cuestiones que en el caso de los municipios de mayor tamaño se halla vinculada a la planificación estratégica llevada a cabo, mientras que en el resto tiene más que ver con algunas dinámicas impulsadas a través de diversos mecanismos, incluida la participación en proyectos y actividades de Euskal Fondoa.

Por lo que se refiere a las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo, las mismas han tenido desde el inicio una mayor presencia en los documentos de política (tanto en los planes como en las convocatorias) lo cual es visible en la inmensa mayoría de los ayuntamientos. Además, el trabajo en este campo ha pivotado sobre diversos tipos de instrumentos y ha contado con la participación de agentes diversos, incluidos los propios ayuntamientos. La variedad del trabajo llevado a cabo en este campo es especialmente significativa en los municipios de mediano y pequeño tamaño.

Sin embargo, tanto en uno como en otro campo se observa la ausencia de una reflexión y sistematización que permitiera dar a estos dos campos de actuación una mayor proyección y consistencia en el conjunto de la política de cooperación al desarrollo de base local.

**En tercer término** es preciso aludir a la continuidad y profundidad de la cooperación municipal que, en general, siguen siendo asignaturas pendientes. Ello tiene que ver en buena medida con la lógica derivada de los modelos de cooperación habituales, muy centrados en las convocatorias de subvenciones para proyectos y en el protagonismo de las ONGD, modelos que tienden a reproducir un esquema basado en demandas cambiantes y en una lógica donante-receptor. Como ya se ha planteado, el ámbito municipal puede ser especialmente propicio para establecer un funcionamiento más horizontal y continuado, basado en acciones que perduren a lo largo del tiempo y protagonizado por instituciones y entidades homólogas en cuanto a sus objetivos y preocupaciones. No se trata de desterrar el espacio de la ayuda, basado en la transferencia unilateral de recursos o conocimientos, pero parece necesario ir avanzando hacia la construcción de espacios de cooperación, de una mayor reciprocidad.

La realidad de la cooperación municipal vasca muestra en general un panorama en el que se han producido algunos avances en esa dirección, aunque todavía son escasos. Se constata la incidencia que en ello tiene el modelo basado en convocatorias, el cual propicia una mayor dispersión y puntualidad de las actuaciones que cuando se trabaja en base a convenios o a programas de cooperación directa. Del análisis realizado se deduce la existencia de una mayor preocupación por estas cuestiones en algunos ayuntamientos de mayor tamaño que han realizado reflexiones o planes estratégicos, y por otra parte algunas prácticas de interés en pequeños ayuntamientos en los que se han construido algunas relaciones y lazos de colaboración más estables.

Un aspecto a resaltar dentro de este orden de cosas es el que tiene que ver con los hermanamientos que, en principio, deberían ser la expresión de una voluntad de colaboración mutua de largo alcance, y que podrían afectar no sólo a los propios ayuntamientos sino también a otras entidades y agentes del municipio. De hecho, el ámbito local es especialmente propicio para el establecimiento de este tipo de relaciones. Sin embargo, la mayor parte de los hermanamientos suscritos por los ayuntamientos vascos han tenido una escasa proyección en el campo de la cooperación al desarrollo y, con alguna notable excepción, no se han preocupado por incluir a entidades de la sociedad local.

**En cuarto lugar** cabe señalar la importancia del compromiso financiero adquirido por los ayuntamientos vascos en lo relativo a la cooperación al desarrollo lo que sin duda constituye un buen exponente de la conciencia solidaria existente en los municipios a los que representan. Además, dicho compromiso es especialmente relevante en algunos casos, cuando se toma como referencia las aportaciones en términos de euros/hab. En el estudio llevado a cabo, el tamaño de los municipios no resulta ser una variable relevante a la hora de considerar este aspecto.

Sin embargo, la importancia de los fondos destinados a actividades de cooperación al desarrollo por parte de los ayuntamientos vascos no siempre guarda relación con la capacidad mostrada para poner en juego los recursos del municipio o llevar a cabo una política de cooperación suficientemente arraigada en la sociedad local. En algunos casos, el compromiso financiero con la cooperación al desarrollo ha significado sobre todo una declaración de principios, una muestra de la voluntad municipal de participar de la solidaridad internacional, lo que sin duda representa un aspecto muy positivo. Ello no obstante, dicha expresión de solidaridad no siempre se ha traducido en una mayor conciencia de la sociedad local o en una mayor implicación de la misma en las actividades de cooperación al desarrollo.

Las anteriores consideraciones adquieren una especial relevancia de cara a un futuro en el que previsiblemente la voluntad solidaria de los ayuntamientos chocará con crecientes dificultades presupuestarias, por lo que no podrá plasmarse exclusivamente en aportaciones financieras. En este nuevo contexto que se avecina, la puesta en juego de nuevos instrumentos y la implicación de los distintos recursos municipales y de diferentes sectores de la sociedad local adquirirán probablemente una importancia tan grande, si no mayor, que las propias aportaciones financieras.

**En quinto término** es preciso mencionar los aspectos relativos a la coordinación interinstitucional en el conjunto de la CAPV y el papel jugado por los ayuntamientos en este ámbito. De la información recabada y el análisis realizado cabe señalar que los ayuntamientos vascos han desplegado sus propias estrategias de cooperación al margen de las directrices y planes directores elaborados por el gobierno o las diputaciones, planes en los que la cooperación municipal apenas ha tenido cabida. Este aspecto tiene cierta relevancia al tratarse el País Vasco de un territorio con una fuerte tradición municipalista que podría tener una notable proyección en el campo de la cooperación y ser un elemento generador de potenciales sinergias y complementariedades. En este mismo orden de cosas, es necesario subrayar,

una vez más, la ausencia de sistemas de información homologables y compatibles entre las diversas instituciones de la CAPV, lo que dificulta notablemente el análisis de la cooperación vasca -no sólo la municipal- e impide un diagnóstico compartido de potencialidades y complementariedades.

Además, la conformación de los órganos de participación existentes en la CAPV en materia de cooperación ha dado lugar a tres ámbitos de reflexión desconectados entre sí. Por un lado los órganos de participación impulsados desde el Gobierno Vasco o la Agencia Vasca de Cooperación en los que los ayuntamientos no han tenido presencia al haber sido concebidos únicamente como instrumentos de participación de organizaciones sociales. Por otra parte, los Consejos impulsados por los ayuntamientos de mayor tamaño, en los que se han dado reflexiones paralelas, que sólo en parte han servido para poner en valor la dimensión municipal o local de la cooperación y sus potencialidades. Y finalmente, la reflexión generada en el seno de Euskal Fondoa en la que han podido participar los ayuntamientos más activos dentro de esta Asociación.

Lo anterior guarda relación con la manera en que ha sido concebido el entramado institucional de la cooperación vasca, la planificación estratégica de la misma, y el escaso papel otorgado a los ayuntamientos. En este sentido, la separación entre Consejos de Cooperación y Comisiones Interinstitucionales no ha servido para dotar de un mayor dinamismo y coordinación a la cooperación, permitiendo por el contrario una escasa presencia de los ayuntamientos en buena parte de las discusiones y reflexiones planteadas en otros ámbitos.

Y finalmente, **en sexto lugar**, hay que mencionar la importancia del papel jugado por Euskal Fondoa en la configuración del actual entramado de la cooperación municipal vasca, papel que ha servido además para paliar algunos de los problemas señalados. Esta importancia ha sido señalada reiteradamente a lo largo del trabajo realizado y de las opiniones recabadas. No pocos ayuntamientos manifiestan que la participación en Euskal Fondoa les permite hacer una cooperación con muchas ventajas añadidas, además de propiciar un marco de coordinación intermunicipal.

El análisis realizado permite observar -y así se reconoce por la mayoría- que los ayuntamientos de menor tamaño se benefician especialmente de su participación en Euskal Fondoa al poder hacer más cosas partiendo de pequeñas aportaciones, al hacer suyos los proyectos de Euskal Fondoa y participar en sus actividades. Sin embargo, resulta paradójico que -según se señala- en

la práctica son los municipios con más instrumentos y recursos -de tamaño mediano o grande- los que participarían más activamente en la Asociación.

Otro elemento a destacar en este sentido es el papel jugado por Euskal Fondo a la hora de implicar a representantes políticos (Alcaldes y Alcaldesas, Concejales/as) en la cooperación al desarrollo, tanto a través de las reuniones de la asociación como propiciando su participación en misiones y visitas sobre el terreno que según se señala han servido como elemento de sensibilización y punto de partida para nuevos proyectos o iniciativas (hermanamientos, visitas institucionales, mayor apoyo a la cooperación,...)<sup>22</sup>.

#### 4.2. Recomendaciones

Antes de concluir el presente estudio, y según lo planteado al inicio del mismo, plantearemos algunas recomendaciones específicas que se derivan de las cuestiones tratadas y de las conclusiones expuestas en este mismo apartado. Estas son las siguientes:

- a. Consideramos conveniente avanzar hacia un marco de referencia compartido por los ayuntamientos vascos que pueda servir de guía para la cooperación al desarrollo de base municipal. Ello podría concretarse en la elaboración de un *libro blanco* o similar sobre el tema, en el que se recogieran algunas ideas o directrices básicas que, dentro de la autonomía de cada municipio, podría ser especialmente de interés para aquellos ayuntamientos que cuentan con menos recursos para elaborar sus estrategias.
- b. En esa misma línea -de hecho podría ser parte de dicho *libro blanco*-, podría ser de interés la elaboración de un código de conducta en el que se reflejaran algunos aspectos que deben guiar la actuación de los ayuntamientos en materia de cooperación al desarrollo. De hecho, existen algunos antecedentes en otro tipo de instituciones -como el código de conducta de las universidades en materia de cooperación al desarrollo- que podrían servir como referencia.
- c. Abundando en estas cuestiones consideramos conveniente profundizar en el diagnóstico y el conocimiento de algunos de los temas analizados en este estudio, especialmente, en el de aquellas experiencias

---

<sup>22</sup> Ello no obstante, en los casos de ayuntamientos que únicamente aportan financiación a Euskal Fondo, existe a veces un cierto distanciamiento respecto de estas actividades, subrayándose la diferencia entre los proyectos propios y los de EF, y planteando alguna duda sobre la eficacia de tales misiones sobre el terreno señalándose por parte de algunos técnicos el marcado carácter político de las mismas.



de mayor interés que pudieran servir de referencia para elaborar un catálogo de buenas prácticas. En esa dirección se podría celebrar un seminario intermunicipal en el que eventualmente pudieran participar también otros agentes, y en el que se expusieran y debatieran dichas experiencias.

- d. A nuestro modo de ver debería llevarse a cabo una reflexión específica sobre la cooperación directa y sobre las maneras más satisfactorias de impulsar la participación de las propias instituciones municipales en los programas y actividades de cooperación, Consideramos además que las tendencias y las posibles reformas que se avecinan requieren un avance en este sentido ya que la posibilidad de seguir canalizando la cooperación exclusivamente a través de agentes externos al ayuntamiento (ONGD u otros) puede ser cada vez más difícil.
- e. Consideramos asimismo necesario avanzar en la reflexión y análisis de lo que puede dar de sí el instrumento de los hermanamientos como espacio de encuentro y solidaridad. Consideramos que se trata de una herramienta que, en principio, tiene un recorrido aún no suficientemente explorado, ya que puede permitir la puesta en marcha de prácticas de colaboración entre municipios (no sólo entre ayuntamientos, sino también otros agentes sociales) y facilitar las tareas de sensibilización, vinculándolas más directamente a proyectos y programas de cooperación.
- f. Deberían mejorarse los sistemas de información sobre la cooperación municipal para el desarrollo, tanto de cara a un mejor conocimiento de lo que se hace, como de una mayor coordinación interinstitucional. En concreto, sería de sumo interés la creación de una base de datos compartida, diseñada a tal efecto, que permitiera conocer todo lo que hacen o impulsan los ayuntamientos vascos en materia de cooperación. Evidentemente, la pertinencia de este instrumento va más allá de los ayuntamientos, pero éstos podrían ejercer una labor de liderazgo sobre el mismo, respecto a otras instituciones como pueden ser las diputaciones, el Gobierno Vasco, o la universidad.
- g. Nos parece necesario llevar a cabo una reflexión específica sobre el papel que los ayuntamientos pueden tener en lo que atañe a la Ayuda de Emergencia. Consideramos que la experiencia de Alava podría servir de referencia a la hora de plantear la posibilidad de constituir un único fondo vasco de ayuda de emergencia con el que puedan colaborar tanto instituciones, como entidades financieras, organizaciones sociales y

particulares. Los ayuntamientos podrían así centrar su atención en la sensibilización de sus vecinos sobre estas necesidades, incrementando de esa forma la eficacia de su labor en este terreno.

- h. Consideramos de gran importancia fortalecer el trabajo y las estructuras de Euskal Fundazioa como única entidad de referencia capaz de liderar y poner en marcha las propuestas anteriores. Ello no obstante, creemos también necesario incrementar la presencia de los ayuntamientos vascos en los órganos interinstitucionales y de participación de la CAPV, ya que los proyectos y programas de cooperación municipales constituyen una fuente de experiencias que debería tener mayor presencia en la reflexión y la programación estratégica de la cooperación vasca.

## Bibliografia





- Badia i Dalmases, Francesc (2009): **Los gobiernos locales en la acción exterior. Una visión desde Cataluña**. CIDOB edicions, Barcelona.
- Bontenbal, Marike (2009): “*Strengthening urban governance in the South through city-to-city cooperation: Towards an analytical framework*”. **Habitat International**, num. 33, pp. 181-189.
- CAD/OCDE (2005): **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo**. [www.oecd.org/dac/aideffectiveness/34580968.pdf](http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/34580968.pdf) (última visita: 29/01/2013).
- CAD/OCDE (2008): **Programa de Acción de ACCRA**. [www.oecd.org/dac/aideffectiveness/34580968.pdf](http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/34580968.pdf) (última visita: 29/01/2013).
- CAD/OCDE (2011): **Declaración de Busán**. [www.aideffectiveness.org/busan/hlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME\\_DOCUMENT\\_-\\_FINAL\\_EN.pdf](http://www.aideffectiveness.org/busan/hlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf) (última visita: 29/01/2013).
- Carballo, Silvia y Rodríguez, Natalia (2008): **Análisis de la cooperación pública en Gipuzkoa 2005-2007. Una mirada a la cooperación descentralizada**. Coordinadora de ONGD de Euskadi. Donostia-San Sebastián.
- Confederación de fondos de cooperación y solidaridad-CONFOCOS (2001): **Municipalismo y solidaridad. Guía sobre la cooperación descentralizada**. Colección Cooperación Municipal al Desarrollo nº 5. Barcelona.
- Confederación de fondos de cooperación y solidaridad-CONFOCOS (2010): **Cooperación Municipal Directa a través del Instrumento del Hermanamiento**. Informe de evaluación nº 28. AECID. Madrid.
- Coordinadora de ONGD para el Desarrollo España-CONGDE (2012): **Informe de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España sobre el sector de las ONG 2011**. Publicaciones Coordinadora, Madrid.
- Euskal Fondoa (varios años): **Memorias**.
- Euskal Fondoa (2007): “*La cooperación descentralizada. Los municipios, actores de primer orden*” en PTM-Mundu Bat: **Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada**. Gakoa, Donostia.
- Federación Española de Municipios y Provincias-FEMP (2007): **La cooperación al desarrollo de las Entidades Locales, Informe 2005**. FEMP. Madrid.
- Federación Española de Municipios y Provincias-FEMP (2011a): **La cooperación al desarrollo de las Entidades Locales, Informe 2010**. FEMP. Madrid.

- Federación Española de Municipios y Provincias-FEMP (2011b), **Manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales**. FEMP. Madrid.
- Fernández de Losada, Agustí; Godínez, Víctor y Rimez, Marc (coord.) (2009): **De Valparaíso a México, la agenda de París vista desde lo local**. Observatorio de Cooperación descentralizada UE-AL.
- González Martín, Miguel; Fuente, Noemí de la; Sagastagoitia, Jon (2007): **Zenbakiez haratago: la cooperación al desarrollo vasca a debate**. Alboan, Bilbao.
- Iborra, Juanjo y Santander, Guillermo (2012): **La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana**. Editorial 2015 y más, Madrid.
- Johnson, Hazel y Wilson, Gordon (2006): “*North-South/South-North partnerships: closing the ‘mutuality gap’*”. **Public Administration and development**, nº 26, pp. 71-80.
- Malé, Jean-Pierre (2008): **Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública**. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Martínez, Ignacio y Sanahuja, Jose Antonio (2009): **La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España**. Documento de trabajo nº 38. Fundación Carolina.
- Martínez, Ignacio y Santander, Guillermo (2009): “*La Declaración de París y la cooperación descentralizada*” en **Anuario 2008 de la Cooperación Descentralizada**, Observatorio de la Cooperación Descentralizada, Barcelona.
- Martínez, Ignacio y Santander, Guillermo (2010): **La Cooperación al Desarrollo en la Comunidad de Madrid**, Estudios e Informes ICEI nº5, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI FONGDCAM, Madrid.
- Martínez, Ignacio y Santander, Guillermo (2011): “*La cooperación descentralizada aportaciones para la eficacia de la ayuda*” en **Cooperación Internacional y Desarrollo**, *Revista Sistema*, nº 220, enero de 2011, Madrid. pp. 79-98.
- Martínez, Ignacio; Medina, José y Guillermo Santander (2012): **La Cooperación Madrileña. Crisis de una política necesaria**. 2015 y más. Federación de ONGD de Desarrollo de la Comunidad de Madrid.
- Rodríguez, Natalia y Beaskoetxea, Irune (2012): **Análisis de la cooperación pública vasca 2008-2010. Una mirada a la cooperación descentralizada**. Coordinadora de ONGD de Euskadi. Bilbao.

- Ruiz Seisdedos, Susana (2005): “*Unba análise crítica da cooperación descentralizada*”. *Tempo Exterior*, nº 11, pp. 119-129.
- Ruiz Seisdedos, Susana (2008): “*La Cooperación Descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: análisis de las relaciones España-Nicaragua*”. *HAOL*, nº 15, pp. 1070-120.
- Sanchez Jacob, Eduardo (2003): **Análisis de la Cooperación Descentralizada en el Estado español (1999-2002)**. Coordinadora ONGD para el desarrollo España-CONGDE. Madrid.
- Santander, Guillermo (2010): “*La cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Madrid: el desafío del municipalismo*” en Rosa de la Fuente (coord.): **Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales**, Los Libros de la Catarata-IUDC, Madrid. pp. 141-150.
- Unceta, Koldo et al. (2011): **La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación**. Instituto Hegoa (UPV/EHU). Bilbao.
- Unceta, Koldo et al. (2012): **25 años de cooperación al desarrollo en Euskadi. La política de las instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación**. Instituto Hegoa (UPV/EHU). Bilbao.
- Van Ewijk, Edith (2008): **Decentralized cooperation between Dutch municipalities and municipalities in migrant countries. Main developments and main theoretical debates illustrated by several case studies**. Report for NCDO. Amsterdam Institute for Metropolitan and International Development Studies.
- Van Ewijk, Edith y Baud, Isa (2009): “*Partnership between Dutch municipalities and municipalities in countries of migration to the Netherlands; knowledge exchange and mutuality*”. *Habitat International*, nº 33, pp. 218-226.





## Anexo I





Entrevistas realizadas en los municipios de la muestra (2012)			
	Municipio	Persona entrevistada (cargo)	Fecha
Capitales	Bilbao	Miguel Pérez (Técnico de Cooperación al Desarrollo)	24/02
	Vitoria-Gasteiz	Aitor Gabilondo (Técnico de Cooperación al Desarrollo)	02/03
	Donostia-San Sebastián	Agurtzane Orthous (Técnica de Cooperación al Desarrollo) Arantxa Ferreras (Técnica de Educación para el Desarrollo)	25/04
Nº hab>10.000	Barakaldo	Pilar González (Técnica de Cooperación e Igualdad)	16/05
	Getxo	Unai García Gallastegi (Técnica de Cooperación al Desarrollo) Kepa Miñambres (Concejal del Área de Calidad y Sistemas de Información)	09/03
	Irun	Mª Carmen Quesada (Técnica de Cooperación al Desarrollo)	05/06
	Santurtzi	Susana Martin (Directora del Área de Acción Social)	07/08
	Durango	María Villar (Técnica de Asuntos Sociales)	13/03
	Erandio	Josune Ezcurra (Técnica de Acción Social) Asier Zubiaur (Concejal de Deportes y Juventud)	21/05
	Hernani	Irantzu Jauregi (Técnica de Igualdad, Inmigración y Cooperación)	18/05
	Llodio/Laudio	Juanan Urkijo (Técnico de Bienestar Social)	16/03
	Lasarte-Oria	Gorka Lizarraga (Concejal de Servicios Sociales y Empleo)	20/07
	Amorebieta-Etxano	Begoña Nazabal (Responsable del Área de Acción Social)	10/05
	Ermua	Ane Enzunza (Técnica de Inmigración)	22/05
	Andoain	Anabel Sanz (Responsable del Área de Servicios Sociales)	17/05
	Azkoitia	Xabier Arrieta (Técnico de Bienestar Social)	20/03
	Oñati	Esther Loibide (Técnica de Bienestar Social)	14/03
	Amurrio	Mª Jesús Udaeta (Técnica de Área de Bienestar Social)	18/06
	Ordizia	Inma Balerdi y Jone Herrero (Responsable y Técnica, respectivamente, del Departamento de Bienestar Social, Salud y Consumo)	21/03
	Lekeitio	Begoña Sierra (Técnica de Servicios Sociales)	04/06
	Abadiño	Iratxe Zabala (Técnica de Bienestar Social) Javier Crespo (Concejal de Bienestar Social)	13/03
	Elorrio	Ana Otadui (Alcaldesa)	11/06
	Aretxabaleta	Mirari Aiastui y Begoña Arenaza (Técnicas de Asuntos Sociales)	16/03
Güeñes	Susana López-Para (Interventora de Fondos) Juan Martín Pérez (Concejal de Empleo y Relaciones ciudadanas) Raúl San Román (Responsable del Programa Güeñes Gaztea)	23/05	
Berriz	Marije García (Técnica de Asuntos Sociales)	14/03	
Ibarra	Xabier Jauregi (Técnico de Servicios Sociales)	30/05	
Zizurkil	Nerea Lizarraga (Concejala)	24/05	
Getaria	Mertxe Arregi (Técnica de Servicios Sociales)	20/03	
Berastegi	Mirari Saizar, Estibaliz Saralegi (Concejalas)	24/05	
Maruri-Jatabe	Eider (Técnica de Bienestar Social) Gema Larrazabal (Concejala)	09/03	
San Millan/ Donemiliaga	David López de Arbina (Alcalde)	30/07	



## Anexo II





Tabla 1. Consideración del Desarrollo Local en los documentos de política y en las convocatorias de subvenciones de los municipios de la muestra

Municipio	Reflejo entre objetivos/sectores prioritarios	Reflejo en la baremación
Bilbao	En su Plan Director 2010-2013, señala que el ámbito prioritario de actuación deberá ser lo local, enfatizando las posibilidades de trabajo desde el propio ayuntamiento en este campo, y planteando la cuestión del poder local como una de las tres líneas sectoriales de trabajo, junto al empoderamiento de las mujeres y la sensibilización y educación para el cambio social.	
Donostia	El Plan Municipal de Cooperación 2008-2011 plantea de forma destacada el desarrollo local y la creación de capacidades como uno de los rasgos fundamentales de su política de cooperación, subrayando la gran significación de los ámbitos locales en el momento actual y los diversos componentes que están presentes en los mismos. Todo ello se refuerza además con la consideración del poder local y la participación como línea transversal de toda la estrategia.	
Vitoria-Gasteiz	En su Plan Director 2010-2013 plantea una directriz específica dedicada a los temas del desarrollo local, entendidos como todos aquellos que combinan la creación de capacidades y la mejora efectiva de las condiciones de vida de las personas. Además, se plantea la necesidad de circunscribir las acciones al ámbito territorial local.	
Amurrio		Entre los criterios de valoración de proyectos de cooperación, sobre un máximo de 68 puntos, incluye: <i>Fomento de las organizaciones comunitarias; desarrollo común (3 puntos).</i>
Barakaldo		Entre los criterios de valoración de los proyectos de cooperación, sobre un máximo de 100 puntos, incluye: <i>Fomento de la organización de base (3 puntos).</i>
Azkoitia		Entre los criterios de baremación de los proyectos, sobre un máximo de 10 puntos, se incluye el siguiente: <i>Que se realicen en el marco de programas de desarrollo comunitarios, fomenten la participación y la formación de los miembros de la comunidad beneficiaria y potencien el desarrollo de organizaciones locales (hasta 1 punto).</i>
Ernua	Entre los criterios de proyectos de cooperación figura el siguiente: <i>“Los proyectos presentados deberán tener como contenido la promoción de la mujer; la promoción de la comunidad en la que se van a desarrollar; el desarrollo personal, social y comunitario de las personas que componen la mencionada comunidad”.</i>	Entre los criterios de valoración de proyectos de cooperación, sobre un máximo de 135 puntos, se incluye el siguiente: <i>Potencia el desarrollo de las organizaciones locales (4 puntos).</i>
Hernani	Entre las condiciones para los proyectos de cooperación están las siguientes: <i>Que se realicen en el marco de programas de desarrollo comunitario, fomenten la participación y la formación de los miembros de la comunidad beneficiaria y potencien el desarrollo de organizaciones locales.</i>	

		Reflejo entre objetivos/sectores prioritarios	Reflejo en la baremación
<p>Nº hab&lt;10.000</p>	<p>Municipio</p> <p>Erandio</p>	<p>En el preámbulo de la convocatoria se alude a: <i>Abordar una estrategia coherente integrando estas dimensiones resulta una tarea compleja. Ante este desafío y en la coyuntura actual, el PNUD hace hincapié en la necesidad de fomentar la capacidad de las personas y las instituciones para acelerar el desarrollo humano. Cada vez más, la comunidad de desarrollo reconoce que el fortalecimiento de la capacidad, a nivel popular, comunitario y nacional, constituye el eje del reto del desarrollo.</i></p> <p>Al definir la modalidad de Cooperación Internacional, se dice: <i>“Consiste en actividades de desarrollo que pretenden contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población, el fortalecimiento institucional y la mejora de las capacidades de las entidades locales o de la población sujeto de su propio desarrollo.”</i></p>	<p>Entre los criterios de valoración de proyectos de cooperación, sobre un máximo de 110 puntos, se incluyen:</p> <p><i>Fomenta la participación de la comunidad (5 puntos).</i></p> <p><i>Potencia el desarrollo de las organizaciones locales (4 puntos).</i></p>
<p>Nº hab&lt;10.000</p>	<p>Santurtzi</p>	<p>Se alude a la participación de la siguiente manera: <i>“Se considerarán proyectos subvencionables los que, fomentando la auto-organización y la participación de los/as beneficiarios/as (...)”</i>.</p> <p>Entre los requisitos de los proyectos se incluye: <i>Que promuevan el refuerzo de la sociedad civil y del desarrollo participativo, así como los derechos humanos y la democracia.</i></p>	<p>Entre los criterios de concesión de cooperación, sobre un total de 60 puntos:</p> <p><i>b) Potenciación de organizaciones comunitarias: fortalecimiento de las capacidades locales y de los procesos democráticos endógenos, generación de procesos y estructuras de participación activa de los actores sociales (hasta 3 puntos).</i></p>
<p>Nº hab&lt;10.000</p>	<p>Irun</p>	<p>Entre los sectores o campos de acción se incluye: <i>“Fortalecimiento del tejido social y de la participación democrática de hombres, mujeres y entidades locales, contribuyendo al sentido de pertenencia a la comunidad local y la identidad cultural.”</i> Se pretende impulsar la cooperación estructural y transformadora: <i>Apoyo a procesos de cambio integrales y a largo plazo, que transformen las instituciones, normas y valores en los diferentes niveles de decisión local y estatal, generando modelos de referencia.</i></p>	<p>Entre los criterios de concesión de cooperación, sobre un total de 100 puntos, se incluye: <i>Fomento de la organización de base (hasta 2 puntos).</i></p>
<p>Nº hab&lt;10.000</p>	<p>Getxo</p>	<p>Entre los proyectos subvencionables de cooperación se incluyen aquellas acciones que potencien:</p> <p><i>El fortalecimiento del tejido social y organizativo local.</i></p> <p><i>El desarrollo democrático con un enfoque integral de Desarrollo Local que promueva la participación ciudadana.</i></p>	<p>Entre los criterios de concesión de cooperación, sobre un total de 100 puntos, se incluye: <i>Fomento de proyectos de cooperación, sobre un total de 100 puntos, se incluye: Fomento de la organización de base (hasta 2 puntos).</i></p>
<p>Nº hab&lt;10.000</p>	<p>Getaria</p>	<p>Entre los criterios a considerar para la concesión de proyectos de cooperación, se tiene en cuenta: <i>Que se ejecute en el marco de programas de desarrollo comunitario, potencie la participación y formación de los miembros de la comunidad e impulse el desarrollo de las actividades organizadas en aquel lugar.</i></p>	<p>Entre los criterios de selección (no se especifican puntuaciones), se incluye: <i>Capacidad de los actores y calidad de sus relaciones: Participación o aval de una institución electa local.</i></p>
<p>Nº hab&lt;10.000</p>	<p>Ordizia</p>	<p>Entre los criterios de selección (no se especifican puntuaciones), se incluye: <i>Capacidad de los actores y calidad de sus relaciones: Participación o aval de una institución electa local.</i></p>	<p>Entre los criterios de selección (no se especifican puntuaciones), se incluye: <i>Capacidad de los actores y calidad de sus relaciones: Participación o aval de una institución electa local.</i></p>



**Tabla 2. Consideración de la Sensibilización y Educación para el Desarrollo a través de diferentes vías e instrumentos, en los municipios de la muestra**

	Municipio	A través de qué instrumentos considera la SyED
Capitales	Bilbao	- Convocatoria, Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Donostia	- Convocatoria, Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Vitoria-Gasteiz	- Convocatoria, Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
Nº hab > 10.000	Amurrio	- Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Oñati	- Convocatoria, Apoyo a actividades en el municipio.
	Azkoitia	- Apoyo a actividades en el municipio.
	Andoain	- Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Ermua	- Convocatoria, Apoyo a actividades en el municipio.
	Amorebieta-Etxano	- Apoyo a actividades en el municipio.
	Lasarte-Oria	- Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Hernani	- Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Laudio/Llodio	- Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Erandio	- Convocatoria, Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Durango	- Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Santurtzi	- Apoyo a actividades en el municipio.
	Irun	- Convocatoria, Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
Getxo	- Convocatoria, Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.	
Barakaldo	- Convocatoria, Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.	
Nº hab < 10.000	SanMillán	- Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Maruri-Jatabe	- Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Berastegi	- Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Getaria	- Apoyo a actividades en el municipio.
	Zizurkil	- Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Ibarra	- Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Berriz	- Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Güeñes	- Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Aretxabaleta	- Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Elorrio	- Convocatoria, Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Lekeitio	- Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.
	Ordizia	- Actividades propias, Apoyo a actividades en el municipio.

Tabla 3. Consideración de la Sensibilización y Educación para el Desarrollo en los documentos de política y en las convocatorias de subvenciones de los municipios de la muestra

Municipio	Reflejo entre objetivos/sectores prioritarios/ requisitos y baremación
Bilbao	El primer Plan Director (2006-2009), contempló la educación para el desarrollo como un área sectorial específica, señalándola además como una línea de actuación prioritaria, incluyendo acciones en diversos campos como la sensibilización, la investigación, la incidencia política y la educación para el desarrollo formal e informal. En el segundo Plan Director (2010-2013) se ampliaría algo más el alcance de las actividades en este campo, incluyendo las relacionadas con el comercio justo y el consumo responsable, o la compra pública ética.
Donostia	El Plan Municipal de Cooperación (2008-2011) plantea la conveniencia de superar la distinción entre cooperación por un lado, y sensibilización y educación para el desarrollo por otra, sugiriendo la necesidad de un enfoque global que englobe ambos tipos de asuntos en una única estrategia transformadora. Para ello, el plan incluye un Anexo titulado <i>Claves del trabajo en Educación al Desarrollo y su vinculación con la cooperación</i> . De acuerdo con esta filosofía, las cuestiones relativas a la educación para el desarrollo aparecen en el plan insertas en un amplio abanico de actuaciones y sectores prioritarios.
Vitoria-Gasteiz	Su Plan Director (2010-2013) plantea desde el principio dos líneas de actuación diferenciadas: las llevadas a cabo en la propia ciudad de Vitoria-Gasteiz (en las que se encuadran la sensibilización y la educación para el desarrollo); y las llevadas a cabo en otros países. De acuerdo con esa filosofía, el plan cuenta con una parte dedicada en exclusiva a desarrollar un marco operativo para el trabajo en estas áreas. En la relativa a la sensibilización y la educación para el desarrollo se concretan diversos aspectos relacionados con la tipología de las acciones, los instrumentos, los actores, o los ámbitos de actuación.
Oñati	En el objeto de la convocatoria dice: <i>“promover el interés de los vecinos o colectivos por la realidad de los países en vías de desarrollo”</i> .
Ermua	La convocatoria de subvenciones incluye la siguiente definición: <i>“Sensibilización: Consiste en actividades en materia de educación para el desarrollo que pretenden contribuir a mejorar la información y la formación de la ciudadanía de Ermua de cara a reconocer y comprender las causas estructurales que subyacen al problema de las desigualdades mundiales, y estimular si cabe un mayor compromiso y participación.”</i>
Hernani	Una de los objetivos de la convocatoria es <i>realizar campañas de sensibilización en el ámbito de la Villa de Ermua.</i>
Erandio	El objetivo general de la convocatoria de Sensibilización y Educación para el Desarrollo es <i>subvencionar programas que informen sobre situaciones de países en vías de desarrollo y que buscan concienciar a la ciudadanía de Hernani en torno a la cooperación.</i>
	La Sensibilización se define de la siguiente manera: <i>“Consiste en actividades en materia de educación para el desarrollo que pretenden contribuir a mejorar la información y la formación de la ciudadanía de Erandio de cara a reconocer y comprender las causas estructurales que subyacen al problema de las desigualdades mundiales, y estimular si cabe un mayor compromiso y participación.”</i>

Nº hab>10.000

Capitales

<p>Irún</p>	<p>Los campos de acción de las subvenciones de tolerancia incluyen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Proyectos que se realicen en el marco de programas de sensibilización social en materia de tolerancia y de la situación de los países del Sur, fomentando la solidaridad y el espíritu crítico ante las relaciones de desigualdad que se dan en el mundo para lograr su desaparición.</i></li> <li>2. <i>Que las acciones a desarrollar incidan en la creación de una cultura autóctona de los Derechos Humanos, de la Solidaridad y en la garantía de su respeto, así como de denuncia de comportamientos que van en contra de los Derechos Humanos en los países en vías de desarrollo.</i></li> <li>5. <i>Sensibilizando sobre la situación de los países del Sur.</i></li> <li>8. <i>Formación en temas de solidaridad internacional y cooperación al desarrollo, educación en valores y desarrollo de una cultura de Paz.</i></li> </ol> <p>Entre los criterios de baremación de dichas subvenciones se incluye el siguiente: "Trayectoria de la entidad solicitante en materia de actividades de sensibilización y formación (educación al desarrollo y por la paz) dirigidas a la ciudadanía irunesa que no hayan sido avaladas y/o subvencionadas por ninguna entidad pública."</p>
<p>Getxo</p>	<p>La convocatoria de Sensibilización y Educación para el Desarrollo tiene el siguiente objeto: "regular las ayudas proyectos de sensibilización y/o educación para el desarrollo en el Municipio de Getxo a través de personas físicas o jurídicas que entre sus actividades esté la cooperación al desarrollo, tales como ONGD, congregaciones religiosas, fundaciones o similares".</p> <p>La tipología de acciones que admite es la de acciones a llevarse a cabo en el municipio de Getxo que potencien:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) <i>La sensibilización, entendida como el fomento en la sociedad de Getxo del espíritu de solidaridad y concientización con los países en vías de desarrollo y con las personas originarias de los mismos, promoviendo los valores de la equidad, tolerancia, no discriminación y la solidaridad entre seres humanos y culturas de diferentes orígenes y procedencias geográficas.</i></li> <li>b) <i>La educación a la cooperación al desarrollo, introduciendo o potenciando esta formación tanto en la educación formal como en la no reglada."</i></li> </ol> <p>Entre los requisitos se detalla el siguiente:</p> <p>12.3. <i>La realización de actividades de sensibilización se dirigirán a colectivos específicos o a la población en general, bien sea a través de jornadas, seminarios, exposiciones, cursos u otras actividades. La temática tendrá relación con la cooperación al desarrollo, racismo, xenofobia y defensa de los derechos humanos. Se valorará favorablemente su posibilidad de inclusión en el "Getxotik Mundura Mundutik Getxora.</i></p> <p>Entre los criterios de Sensibilización y Educación para el Desarrollo se tiene en cuenta el siguiente: e) <i>Experiencia de la entidad solicitante en materia de acciones de sensibilización.</i></p>
<p>Barakaldo</p>	<p>En la convocatoria de proyectos de cooperación se pueden incluir actividades del ámbito de la Sensibilización y Educación para el Desarrollo por importe de hasta un 2% de la subvención solicitada. Además, existe convocatoria específica de Sensibilización y Educación para el Desarrollo, en la que se consideran actividades subvencionables aquellos proyectos que promuevan actitudes de compromiso solidario entre la ciudadanía de Barakaldo sobre la realidad de las causas y consecuencias de los problemas vinculados al desarrollo desigual entre el Norte y el Sur; que despierten la conciencia crítica en torno a ellos y generen prácticas solidarias y de compromiso activo. Y se contemplan las siguientes modalidades: - Acciones de concienciación y denuncia de comportamientos que van en contra de los Derechos Humanos en países en vías de desarrollo. - Acciones formativas sobre las desigualdades globales y las vías de transformación. - Acciones que fomenten los valores de la tolerancia y la solidaridad entre seres humanos y culturas, orígenes y procedencias diferentes. - Acciones con una propuesta educativa a medio y largo plazo tanto en la educación formal como en la no reglada.</p> <p>Entre los criterios de valoración de los proyectos de cooperación se encuentran los siguientes (sobre un máximo de 100 puntos):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Incorporación del enfoque de Educación para el Desarrollo y/o Sensibilización (6 puntos).</i></li> <li>- <i>Acciones de Sensibilización llevadas a cabo en Barakaldo en los dos últimos años: 1 punto.</i></li> </ul>

**Tabla 4. Actividades impulsadas por los ayuntamientos en el ámbito de la Sensibilización y Educación para el Desarrollo o con participación de los mismos**

		Sáhara	Comercio Justo	DD.HH.	Inmigración
Capitales	Donostia	Programa vacaciones en paz, celebración 27 febrero, Festival Donostia Entremundos, festival de cine y DDHH, talleres y actividades formativas para ONGD.	Sí	Sí	
	Vitoria-Gasteiz	Acciones de sensibilización, información y difusión, así como las derivadas del Consejo de cooperación o del intercambio con contrapartes o socios de programas de cooperación.			
	Bilbao	Vacaciones en paz (de la RASD, de Europa del Este: en colaboración con 6 asociaciones), premios Bilbao Norte-Sur y escuelas solidarias, celebraciones y eventos (festival gentes del mundo, semana de solidaridad con la RASD, semana de comercio justo, caravana solidaria con el Sáhara, carrera contra el racismo, la xenofobia y por la solidaridad), jornadas y circuitos.	Sí	Sí	Sí
Nº hab > 10.000	Amurrio	Feria de la solidaridad, exposiciones.			
	Andoain	Caravana solidaria con el Sáhara a través de Hurria-Sáhara, actividades en centros escolares, actividades con ONGD.	Sí		
	Azkoitia*	Programa vacaciones en paz, Caravana solidaria.	Sí		
	Ermua*	Actividades del consejo de cooperación (2 jornadas al año, una de inmigración y otra de una temática cambiante), apoyo a organizaciones.	Sí		Sí
	Amorebieta-Etxano*	Charlas y presentaciones en torno a los proyectos subvencionados.			
	Lasarte-Oria	Programa vacaciones en paz.			
	Llodio	Feria de solidaridad (implicando a los colegios), talleres en colegios, acogida (a través de convocatoria de subvenciones).	Sí		
	Hernani	Programa vacaciones en paz, caravana solidaria, charlas etc.	Sí		
	Erandio	Programa vacaciones en paz, torneos solidarios, experiencias de conocimiento de la realidad.	Sí		
	Durango*	Campaña pobreza cero, arroces del mundo, feria de comercio justo, campaña Haití, mesas redondas, variedad de actividades implicando a otras áreas.		Sí	Sí
	Santurtzi*	Programa vacaciones en paz.			
	Irun	Feria de la solidaridad, actividades con centros escolares.	Sí		
	Getxo	Encuentros de Cooperación Getxotik Mundura, semana del comercio justo.		Sí	
Barakaldo	Feria de la solidaridad, de comercio justo y consumo responsable, sensibilización en colegios.		Sí		

			Sáhara	Comercio Justo	DD.HH.	Immigración
Nº hab < 10.000	S.Millán/ Donemiliaga*	Programa vacaciones en paz (Sáhara).	Sí			
	Maruri- Jatabe*	Programa vacaciones en paz (Sáhara), Caravana solidaria con el Sáhara, Charlas, Colectas.	Sí			
	Berastegi*	Mercadillo de segunda mano, actividades puntuales, recogida de alimentos para el Sáhara.	Sí			
	Getaria*	Jornadas de sensibilización en torno a proyectos financiados en convocatoria.				
	Zizurkil	Día del hermanamiento, actividades entre colegios.				
	Ibarra	Semana multicultural, programa vacaciones en paz (realizado por una ONG y apoyado desde el ayuntamiento).	Sí			Sí
	Berriz	Acogida de niños, caravana solidaria, acciones de sensibilización.	Sí			
	Güeñes	Programa Güeñes Gaztea y vacaciones en paz.	Sí			
	Aretxabaleta*	Programa vacaciones en paz (Sáhara), Caravana solidaria con el Sáhara.	Sí			
	Elorrio	Programa vacaciones en paz con la asociación Lajwad, charlas sobre diferentes temas, día de la solidaridad en las fiestas.	Sí			
	Lekeitio	Programa vacaciones en paz, caravana solidaria con el Sáhara, actividades puntuales dentro de la comunidad de aprendizaje de la escuela, actividades relacionadas con el Sáhara.	Sí			
	Ordizia	Difusión de la concesión de subvenciones.				

(\*) En todos estos casos (Azkoitia, Ermua, Amorebieta-Etxano, Durango, Santurtzi, San Millán/Donemiliaga, Maruri-Jatabe, Berastegi, Getaria y Aretxabaleta), se han incluido además actividades que no son estrictamente propias del ayuntamiento, pero que se apoyan o co-organizan desde él.

Tabla 5. Consideración y/o impulso de actividades de Ayuda Humanitaria y de Emergencia en los municipios de la muestra		
	Municipio	Instrumentos para la AHyE
Capitales	Bilbao Donostia Vitoria-Gasteiz	- Convocatoria. - Ayudas directas puntuales. - Convocatoria.
Nº hab > 10.000	Barakaldo Getxo Irun Santurtzi Durango Erandio Hernani Laudio/Llodio Lasarte-Oria Ermua Azkoitia Oñati Amurrio	- Convocatoria. - Convocatoria, a través de Eudel. - Ayudas directas puntuales. - Ayudas directas puntuales. - Ayudas directas puntuales. - Convocatoria. - Ayudas directas puntuales. - Convocatoria. - Ayudas directas puntuales. - Convocatoria. - Convocatoria.
Nº hab < 10.000	Ordizia Lekeitio Abadiño Elorrio Aretxabaleta Berriz Ibarra	- Convocatoria. - Ayudas directas puntuales. - Ayudas directas puntuales. - Ayudas directas puntuales (se reserva una partida). - Convocatoria. - Ayudas directas puntuales. - Ayudas directas puntuales.

Tabla 6. Consideración del propio ayuntamiento y de los agentes sociales locales como actores de cooperación a través de diferentes instrumentos					
	Prioridad a agentes locales en:		Participación activa del ayuntamiento en:		
	Convocatorias de subvenciones	Convenios	Euskal Fondoa*	Cooperación Directa	Actividades propias
Capitales	Bilbao Donostia Vitoria-Gasteiz	Bilbao Donostia Vitoria-Gasteiz	Bilbao Donostia Vitoria-Gasteiz	Bilbao Donostia Vitoria-Gasteiz	Bilbao Donostia Vitoria-Gasteiz
Nº hab > 10.000	Getxo Irun Oñati Azkoitia Andoain Ermua Barakaldo	Getxo Irun Erandio Amorebieta- Etxano Durango Santurtzi	Getxo Irun Amurrio Lasarte-Oria	Irun Oñati Andoain Amorebieta- Etxano Laudio/Llodio	Getxo Irun Erandio Amurrio Azkoitia Andoain Ermua Amorebieta-Etxano Lasarte-Oria Laudio/Llodio Hernani Durango Barakaldo
Nº hab < 10.000	Lekeitio Abadiño Elorrio Aretxabaleta Getaria S Millán/ Donemiliaga	Berriz Ibarra	Güeñes Berriz Zizurkil Maruri-Jatabe	Berriz Ibarra Zizurkil	Ordizia Lekeitio Elorrio Aretxabaleta Güeñes Berriz Ibarra Zizurkil Getaria Maruri-Jatabe Berastegi S. Millán/ Donemiliaga

(\*) La participación activa de un municipio en Euskal Fondoa, se ha considerado, cuando además de aportar fondos, también ocupa un cargo en la junta directiva y/o participa en las actividades que se proponen y llevan a cabo desde dicha asociación.

Tabla 7. Análisis de la prioridad otorgada a los agentes locales en las convocatorias de subvenciones de los municipios estudiados			
Municipios	Qué agentes pueden solicitar las ayudas	Definición de agentes, requisitos: ¿De qué ámbito geográfico?	Baremos: ¿Cómo se refleja la prioridad a agentes locales?
Donostia	Entidades sin ánimo de lucro que tenga entre sus fines la cooperación para el desarrollo.	Tener presencia y actividades reales en la ciudad.	Se asignan 5 puntos sobre 189 a que <i>la entidad solicitante tenga una presencia real en Donostia-San Sebastián, acreditada por el número de socios/as, delegación accesible al público, personal técnico, actividades en la ciudad y pertenencia a redes de reconocida actividad en la ciudad (Consejo Municipal de Cooperación, Coordinadora de ONGD, plataforma Pobreza Cero, etc.)</i> .
Vitoria-Gasteiz	Organizaciones o instituciones no gubernamentales sin ánimo de lucro cuyas actividades coincidan con el objeto de la convocatoria.	Tener presencia y actividad en la ciudad (para ello deberán detallar y documentar el cumplimiento de 5 requisitos de presencia y actividad estipulados).	Se asignan 15 puntos sobre 100 a <i>la participación activa desde Vitoria-Gasteiz</i> .
Bilbao	Entidades sin ánimo de lucro (asociaciones y fundaciones) que tenga entre sus fines la cooperación para el desarrollo.	Tener sede central o delegación permanente en la ciudad. Ser activas en la ciudad en la promoción de actividades relativas al ámbito de la convocatoria.	Se asignan los puntos detallados entre paréntesis sobre 100 a: <i>participación de la oficina o delegación en Bilbao (1), pertenencia al consejo municipal de Bilbao (1)</i> .
Amurrio	Organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGDs) y otras entidades sin ánimo de lucro, que realicen acciones de cooperación al desarrollo.	Disponer de sede central o delegación permanente en la Comunidad Autónoma de Euskadi.	
Oñati	Organizaciones u Órganos No Gubernamentales que, con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro, se ajusten a las actividades de la convocatoria. Personas de Oñati que desarrollen su labor en el tercer mundo sin ánimo de lucro. Individuos o colectivos de Oñati, siempre que lleven a cabo acciones afines a los objetivos de la convocatoria.	Tener su sede central o delegación permanente en Euskal Herria, teniendo prioridad las enclavadas en Gipuzkoa.	Aunque no se describen los baremos, entre los posibles solicitantes, además de las ONGD de Euskal Herria (con prioridad a las de Gipuzkoa), también están personas y colectivos de Oñati, lo cual implica ya una prioridad a los agentes locales.

Capitales

Nº hab>10.000



Azkoitia	Instituciones legalmente constituidas, sin ánimo de lucro, cuyas actividades coinciden con el objeto de la convocatoria, así como congregaciones religiosas y personas individuales que estén desarrollando una actividad objeto de subvención que tengan arraigo y/o cuenten con su sede social o delegación permanente en Azkoitia.	Tener arraigo y/o contar con su sede social o delegación permanente en Azkoitia.	
Andoain	Cualquier organización o institución no gubernamental con personalidad jurídica, sin ánimo de lucro.	Tener su sede en Euskal Herria. Entre la definición de las ONGD solicitantes, se cita: <i>"teniendo prioridad las enclavadas en Andoain, Gipuzkoa y Euskal Herria, por este orden"</i> .	
Ermua	Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) legalmente constituidas.	Tener sede social o delegación en la Comunidad Autónoma del País Vasco o que participe en el Consejo Municipal de Cooperación y Solidaridad Internacional.	Existen multitud de factores relacionados con lo local que se valoran en los baremos. Además de ello, entre los requisitos se menciona <i>"Tendrán prioridad en el acceso a estas ayudas los proyectos que estén presentados por ONGDs locales, es decir, aquellas que participen de forma activa y dinámica en Ermua y que formen parte del Consejo Municipal de Cooperación y Solidaridad Internacional"</i> .
Lasarte-Oria	Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD).	Tener sede social o delegación en Gipuzkoa.	
Laudio/Ilodio	Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo y otras entidades cooperantes no lucrativas.	La CAPV.	
Hernani	Organizaciones o entidades no gubernamentales, con personalidad jurídica y sin ánimo de lucro que estén vinculadas a entidades de cooperación al desarrollo.	Tener sede en la Comunidad Autónoma Vasca y representación en Gipuzkoa.	

Nº hab > 10.000

	Municipios	Qué agentes pueden solicitar las ayudas	Definición de agentes, requisitos: ¿De qué ámbito geográfico?	Baremos: ¿Cómo se refleja la prioridad a agentes locales?
	Santurtzi	Asociaciones sin ánimo de lucro que reflejen expresamente en sus estatutos que entre sus finalidades se encuentra la realización de acciones orientadas al progreso de los países en vías de desarrollo o acreditar mediante documentación fehaciente que la entidad actúa de forma continuada en dicho ámbito.	Disponer de sede social o delegación permanente en el Territorio Histórico de Bizkaia.	
	Irun	Entidades sin ánimo de lucro (ONGD, congregaciones religiosas, fundaciones y similares, en cuyos estatutos se señalen como objeto principal la realización de acciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo).		Entre los criterios de valoración está el siguiente, sobre un total de 100 puntos: <i>Entidades que tengan su sede en Irun (hasta 5 puntos).</i>
	Getxo	Personas físicas o jurídicas que entre sus actividades esté la cooperación al desarrollo, tales como ONGD, congregaciones religiosas, fundaciones y similares.	En el caso de personas físicas ser vecinos y/o vecinas de Getxo y en el caso de entidades con personalidad jurídica que la entidad tenga presencia en Getxo y/o sede social o delegación permanente en el Territorio Histórico de Bizkaia.	
	Barakaldo	Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo y Fundaciones sin ánimo de lucro.	Estar constituida e inscrita formalmente en el registro de la Comunidad Autónoma Vasca que corresponda, con dos años de antelación a la fecha de publicación de la convocatoria y en el Registro de Asociaciones del Ayuntamiento de Barakaldo.	Entre los criterios de valoración de los proyectos de cooperación se encuentra el siguiente (sobre un máximo de 1080 puntos): <i>Implicación desde el municipio de Barakaldo: Sede de la entidad en el municipio de Barakaldo. 1 punto.</i>

Nº hab > 10.000

San Millán/ Donemiliaga	Organizaciones o instituciones no gubernamentales, personas físicas o jurídicas sin ánimo de lucro que tengan relación con el municipio (estar empadronadas).	Como requisito para las organizaciones solicitantes se menciona "que tengan relación con el municipio de San Millán/Donemiliaga".	Entre los criterios para la concesión de subvenciones se tienen en cuenta: - la existencia de antecedentes de colaboración en proyectos entre las ONGs, personas físicas o jurídicas sin ánimo de lucro y el Ayuntamiento. - la participación exclusiva del Ayuntamiento de San Millán/Donemiliaga en la financiación del proyecto. Ello se ve reflejado en la baremación de la siguiente manera, sobre un total de 75 puntos: Proyectos con participación activa de vecinos y vecinas del municipio de San Millán/Donemiliaga (20 puntos).
Getaria	- Cualquier persona, colectivo u organismo de Getaria sin ánimo de lucro, siempre que las actividades a desarrollar convengan con el objetivo de la convocatoria. - ONG legalmente constituidas sin ánimo de lucro, siempre que las actividades a desarrollar convengan con el objetivo de la convocatoria.	Tener delegación en Gipuzkoa.	Las subvenciones se dividen en dos grandes grupos: - El 70% para las personas, colectivos y organismos locales. - El 30% para las Organizaciones No Gubernamentales. Y se puntualiza que "Por medio de esta diferenciación se pretende ser solidario con las personas y colectivos que trabajan en el municipio, así como cooperar en la labor que realizan en el Tercer Mundo".
Aretxabaleta	Organizaciones o Instituciones No gubernamentales sin ánimo de lucro y legalmente constituidas	Tener sede social o delegación y estructura administrativa permanente en Gipuzkoa, teniendo prioridad las que tengan representación en el ámbito de Aretxabaleta o tengan un vínculo directo con personas del municipio.	Entre los criterios de valoración están, sobre un total de 100 puntos: "Número de personas asociadas en Elorrio" (sin especificar su valor concreto) "Que permitan la implicación de los vecinos/as de Elorrio en su elaboración, desarrollo y evaluación." (sin especificar su valor concreto).
Elorrio	Organizaciones o Instituciones No Gubernamentales sin ánimo de lucro, cuyas actividades coincidan con el objeto de la convocatoria	Organizaciones o Instituciones No Gubernamentales sin ánimo de lucro radicadas en Elorrio o que mantengan un vínculo o relación especial con esta Corporación Local	

Nº hab &gt; 10.000

	Municipios	Qué agentes pueden solicitar las ayudas	Definición de agentes, requisitos: ¿De qué ámbito geográfico?	Baremos: ¿Cómo se refleja la prioridad a agentes locales?
Nº hab<10.000	Abadiño*	Cualquier persona o asociación del municipio o que trabaje en el Duranguesado	Cualquier persona o asociación del municipio o que trabaje en el Duranguesado.	
	Lekeitio*	Convocatoria de ayudas para fomentar la cooperación de ONG locales		
	Ordizia	Organizaciones sin ánimo de lucro	Tener la sede central o delegación permanente en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.	

(\*) En el caso de estos municipios, la información proviene de las entrevistas realizadas.

**Tabla 8. Análisis de la prioridad otorgada a los agentes locales en los convenios de los municipios estudiados**

		Nº	Tipo de agentes	Prioridad a organizaciones de base local
Capitales	Donostia-San Sebastián	2	ONGD-Amig@s de la RASD, Coordinadora de ONGD.	Sí
	Vitoria-Gasteiz	5	ONGD-Amig@s de la RASD, Coordinadora de ONGD, Consorcio comercio justo, Bakeaz, AFANIS.	Sí
	Bilbao	5	Coordinadora de ONGD, Harresiak, Mugarik Gabe, ISF, SI.	Sí
	Total	12	ONGD u organizaciones de base local (9), Coordinadora de ONGD (3).	3
Nº hab>10.000	Amorebieta-Etxano	3	Organizaciones relacionadas con la iglesia (ONG-Educas, Carmelitas EH) con base local, Fundación Ekialde.	Sí
	Erandio	3	SI, Asociaciones locales o de base local para acogida (Nishma elkartea, Tovarish gaztea).	Sí
	Durango	4	Asociaciones locales o de base local (Herria, Kainabera, Bateginez, Jesuitas, Misiones Diocesanas).	Sí
	Santurtzi	1	AMAL.	Sí
	Irun	7	ONGD, principalmente locales.	Sí
	Getxo	1	AFTAL.	Sí
	Total	19	ONGD u organizaciones de base local (17), ONGD u organizaciones sin base local (2).	6
Nº hab<10.000	Ibarra	1	Parroquia.	Sí
	Berriz	2	Amig@s de la RASD, ONG religiosa local.	Sí
	Total	3	ONG u organizaciones locales (3)	2

Tabla 9. Mecanismos para la puesta en juego de los recursos propios de la administración local en los municipios de la muestra			
	Cooperación directa*	Participación de técnicos de otras áreas en labores de cooperación	Impulso de actividades en el propio municipio
Capitales	Bilbao Donostia Vitoria-Gasteiz	Bilbao Donostia Vitoria-Gasteiz	Bilbao Donostia Vitoria-Gasteiz
N° hab > 10.000	Irun Oñati Andoain Amorebieta-Etxano Laudio/Llodio	Amurrio Ermua Erandio Durango Irun Barakaldo Getxo	Getxo Irun Erandio Amurrio Azkoitia Andoain Ermua Amorebieta-Etxano Lasarte-Oria Laudio/Llodio Hernani Durango Barakaldo
N° hab < 10.000	Berriz Ibarra Zizurkil	Zizurkil Ibarra Berriz Güeñes Lekeitio	Ordizia Lekeitio Elorrio Aretxabaleta Güeñes Berriz Ibarra Zizurkil Getaria Maruri-Jatabe Berastegi San Millán/ Donemiliaga

(\*) Hermanamientos activos o convenios de colaboración con agentes del Sur.

**Tabla 10. Implicación de agentes y recursos de la sociedad local distintos de las ONGD en los municipios de la muestra**

	Municipio	Consideración de otros agentes no ONGD
Capitales	Bilbao Donostia Vitoria-Gasteiz	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociaciones de inmigrantes, intentos con asociaciones de mujeres y sindicatos.</li> <li>- Asociaciones de mujeres (Garaipen), colegios/centros educativos, grupos juveniles, asoc. LGBT.</li> <li>- Organizaciones sociales (colectivos de inmigrantes, parroquia) colegio de abogados.</li> </ul>
Nº hab > 10.000	Amurrio Oñati Azkoitia Andoain Amorebieta-Etxano Laudio/Llodio Hernani Erandio Irun Getxo* Barakaldo Durango	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociaciones de inmigrantes, centros escolares.</li> <li>- Asociaciones locales, personas físicas, estudiantes, organizaciones religiosas, asociación "Gorabide".</li> <li>- Asociaciones locales, personas físicas, organizaciones religiosas, asociación de Euskera "Gorabide".</li> <li>- Personas físicas, centros escolares.</li> <li>- Colegios (a través de ONG religiosas que los gestionan).</li> <li>- Colegios.</li> <li>- Centros escolares y asociación de inmigrantes.</li> <li>- Asociación de tiempo libre, colegio.</li> <li>- Colegios.</li> <li>- Asociaciones de mujeres.</li> <li>- Colegios, organizaciones de mujeres, casa de cultura.</li> <li>- Asociación de vecinos, CPN, asociación intercultural surgida de un AMPA.</li> </ul>
Nº hab < 10.000	Maruri-Jatabe Berastegi Getaria Zizurkil Ibarra Berriz Güeñes Abadiño Lekeitio Ordizia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parroquia.</li> <li>- Personas del municipio, grupo de la parroquia, colegio público.</li> <li>- Personas, colectivos y organizaciones locales.</li> <li>- Centros escolares.</li> <li>- Parroquia, ikastola.</li> <li>- Congregación de hermanas mercedarias de Berriz.</li> <li>- Basori, empresa que coordina el programa Güeñes Gaztea.</li> <li>- ONG (religiosas y otras) y personas físicas.</li> <li>- Escuela pública, ONG de diferentes tipos.</li> <li>- Personas cooperantes.</li> </ul>

(\*) En realidad no se trabaja con otro tipo de asociaciones diferentes a las ONGD, pero ha habido alguna experiencia con una asociación de mujeres del municipio, aunque las fuentes consultadas consideran complicado trabajar con organizaciones de esta y otra naturaleza (no estrictamente ONGD).

**Tabla 11. Órganos de participación en los municipios de la muestra**

	Municipio	Órgano de participación
Capitales	Billbao	- Consejo de Cooperación.
	Vitoria-Gasteiz	- Consejo de Cooperación.
	Donostia-San Sebastián	- Consejo de Cooperación.
Nº hab > 10.000	Barakaldo	- Consejo de Cooperación.
	Getxo	- Consejo de Cooperación.
	Irun	- Comisión de trabajo sobre Cooperación y Tolerancia.
	Hernani	- Consejo de Cooperación.
	Ermua	- Consejo de Cooperación.
	Durango	- Taller de asociaciones.
	Erandio	- Consejo de Cultura.
	Andoain	- Consejo de Bienestar Social.
Nº hab < 10.000	Ordizia	- Consejo de Cooperación.
	Berriz	- Consejo de Cooperación.
	Elorrio	- Comisión de Igualdad y Acción Social.
	Zizurkil	- Consejo de Participación.
	Getaria	- Reuniones con asociaciones.
	Berastegi	- Consejo de Cultura.



**Tabla 12. Hermanamientos (actualmente activos e inactivos) suscritos por los municipios de la muestra**

	Municipio	Municipio hermanado (*) • País. Año de inicio (**)	
Capitales	Donostia-San Sebastián	Bojador. RASD. 1988. Gorazde*. Bosnia	
	Vitoria-Gasteiz	Güera. RASD. 1987. Cogo. Guinea Ecuatorial	
	Bilbao	Dajla. RASD. Medellín. Colombia. 1998	
Nº hab>10.000	Amurrio	Agünit. RASD. 1993	
	Oñati	Gleibat. RASD. 1995 Zacatecas. México. 1996 Jose C. Paz. Argentina. 2000	
	Amorebieta-Etxano	Daora*. RASD	
	Lasarte-Oria	Somoto*. Nicaragua. 1997	
	Laudio/Llodio	Bucraa. RASD. Somoto. Nicaragua. 1997	
	Hernani	Fdchera*.RASD. - Nueva Guinea*. Nicaragua.	
	Barakaldo	Tichla*. RASD Puerto Viejo*. Ecuador Municipio 10 de Octubre*. Cuba	
	Durango	Daora*. RASD. 2005. Durango*. Colombia	
	Irun	Smara*. RASD.2003	
	Getxo	Bir Ganduz*. RASD	
	Erandio	Mahbes*. RASD. 1994	
	Ermua	Hagunía*. RASD	
	Azkoitia	Argub*. RASD. 1992	
	Andoain	Amgala*. RASD	
	Santurtzi	Argub*. RASD	
	Nº hab<10.000	Maruri-Jatabe	Amgala*. RASD. 2001
		Zizurkil	Segundo Montes. El Salvador
Ibarra		Tichla. RASD. Ibarra*. Ecuador	
Berriz		Bucraa. RASD. 1995	
Güeñes		Guelta*. RASD. 1992	
Berastegi		Kelle*. Senegal. 2011	
Abadiño		San Juan de Riococo*. Nicaragua	
Lekeitio		Bojador*. RASD. 1997	
Elorrio		Mijek*. RASD.	
Ordizia	Urdaneta*. Filipinas. 2007 El Callao*. Perú. 2008 Acapulco*. México. 2008		

(\*) En estos casos se trata de hermanamientos que en la actualidad se encuentran inactivos.

(\*\*) No en todos los casos nos han podido precisar el año de inicio de los hermanamientos.

Tabla 13. Área a la que se adscribe cooperación en los municipios de la muestra		
		Nombre completo del área o departamento al que se adscribe cooperación
Capitales	Bilbao	- Igualdad, Cooperación y Ciudadanía.
	Donostia	- Dirección de Juventud, Educación, Cooperación, Igualdad y Derechos Humanos.
	Vitoria-Gasteiz	- Igualdad e Integración Social.
N° hab > 10.000	Amurrio	- Bienestar Social.
	Oñati	- Bienestar Social.
	Azkoitia	- Bienestar Social.
	Andoain	- Servicios Sociales.
	Ermua	- Servicios Sociales.
	Amorebieta-Etxano	- Acción Social e Igualdad.
	Lasarte-Oria	- Servicios Sociales, Inmigración, Cooperación, Empleo y Mujer.
	Hernani	- Igualdad, Inmigración y Cooperación.
	Laudio/Llodio	- Bienestar Social, Cooperación y Salud.
	Erandio	- Salud Pública, Consumo, Acción Social y Cooperación.
	Durango	- Acción Social, Cooperación e Inmigración.
	Santurtzi	- Acción Social e Igualdad.
	Irun	- Área de Bienestar Social, Educación y Juventud.
Getxo	- Cooperación al Desarrollo (Subárea de Presidencia).	
Barakaldo	- Área de Acción Social y para la Igualdad, Cooperación y Prevención de Drogodependencias.	
N° hab < 10.000	San Millán	- Cultura.
	Maruri-Jatabe	- Acción Social.
	Berastegi	- Ninguna.
	Getaria	- Servicios Sociales.
	Zizurkil	- Cultura.
	Ibarra	- Servicios Sociales.
	Berriz	- Servicios Sociales.
	Güeñes	- Varias Áreas (Alcaldía, Acción Social, Juventud).
	Aretxabaleta	- Servicios Sociales.
	Elorrio	- Igualdad y Acción Social.
	Abadiño	- Sanidad y Acción Social.
	Lekeitio	- Bienestar Social.
Ordizia	- Bienestar Social, Salud y Consumo.	

**Tabla 14. Tipo de personal técnico de referencia para labores de cooperación en los municipios de la muestra**

	Capitales	Nº hab>10.000	Nº hab<10.000
Personal técnico de cooperación	Bilbao Donostia Vitoria-Gasteiz	Irun Getxo Barakaldo Hernani	-
Personal técnico de Servicios Sociales	-	Oñati Amurrio Azkoitia Andoain Ermua Amorebieta-Etxano Laudio/Llodio Erandio Durango Santurtzi Lasarte-Oria	Ordizia Berriz Güeñes Abadiño San Millán/Donemiliaga Getaria Ibarra Aretxabaleta Lekeitio Maruri-Jatabe
Personal Técnico de otras Áreas	-	-	Zizurkil (Cultura)

**Tabla 15. Tiempo dedicado por el personal técnico de referencia para labores de cooperación en los municipios de la muestra**

	Capitales	Nº hab>10.000	Nº hab<10.000
Entre el 75 y el 100%	Bilbao (100%) Donostia (100%) Vitoria-Gasteiz (100%)	Getxo (100%) Irun (80%)	-
Entre el 50 y el 75%	-	-	-
Entre el 25 y el 50%	-	Hernani (35%) Ermua (33%) Amurrio (30%)	-
Entre 0 y el 25%	-	Andoain (10%) Durango (10%) Oñati (9%) Lasarte-Oria (9%) Erandio (9%) Santurtzi (9%) Amorebieta-Etxano (6%) Laudio/Llodio (5%) Azkoitia (5%)	Berriz (15%) Lekeitio (10%) Ibarra (9%) Aretxabaleta (9%) Ordizia (6%) San Millán/ Donemiliaga (5%) Getaria (5%)
No estimado	-	Barakaldo	Berastegi Maruri-Jatabe Zizurkil Güeñes Elorrio Abadiño

**Tabla 16. Presupuesto del ejercicio 2011 dedicado a la cooperación (total y per cápita) en los municipios de la muestra**

Municipio	Presupuesto total (€)	Presupuesto per cápita (€)
Bilbao	2.931.127	8,30
Vitoria-Gasteiz	2.444.419	10,31
Donostia	1.398.000	7,68
Getxo	580.000	7,21
Irun	421.500	7,02
Durango	207.000	7,23
Hernani	175.000	9,07
Andoain	144.000	9,80
Oñati	129.278	11,72
Amorebieta-Etxano	126.000	6,95
Santurtzi	105.600	2,26
Ermua	99.500	6,11
Ordizia	95.000	9,68
Barakaldo	87.000	0,87
Amurrio	82.031	8,13
Aretxabaleta	75.000	11,23
Laudio/Llodio	59.650	3,22
Berriz	50.000	10,19
Ibarra	40.000	9,29
Erandio	35.000	1,44
Elorrio	30.000	4,00
Abadiño	27.350	3,72
Azkoitia	22.500	1,96
Getaria	19.000	7,17
Lasarte-Oria	16.000	0,89
Lekeitio	12.000	1,62
Güeñes	6.350	0,98
Zizurkil	5.000	1,82
San Millán/Donemiliaga	1.800	2,46
Maruri-Jatabe	660	0,74
Berastegi	0	0,00

Tabla 17. Instrumentos de difusión de la información sobre cooperación en los municipios de la muestra		
	Municipios	Medios a través de los cuales difunden la información
Capitales	Donostia	- Web, Web temática, Publicaciones, Galería vídeos, Perfiles en redes sociales (FB, Twitter, Vimeo).
	Vitoria-Gasteiz	- Web, Publicaciones.
	Bilbao	- Web, Publicaciones.
Nº hab > 10.000	Amurrio	- Boletín municipal (Hauxe da!), BOTHA.
	Oñati	- Web, BOG, revista local (Kontzejupetik).
	Azkoitia*	- Web, revista municipal, crónica local de los diarios.
	Andoain	- Prensa local, cartelería, centros escolares, guía de servicios sociales.
	Ermua	- Web, medios de comunicación (colabora el departamento de normalización en ello), cartelería.
	Amorebieta-Etxano*	- Revistas municipales (Kantarranas).
	Lasarte-Oria	- Memoria anual del ayuntamiento, guía municipal, Revista municipal (Lasarte Lantzen).
	Llodio	- Boletín municipal (ZUIN), Web, BOTHA, tablón de a nuncios, Radio Llodio.
	Hernani	- Diario local (Hernaniko Kronika), DV, Diario de Noticias, Radios.
	Erandio	- Agenda cultural, buzoneo, Web.
	Durango	- Medios locales, prensa.
	Santurtzi	- Web.
Irun	- Medios locales, Web.	
Getxo	- Medios locales, Web, medios de comunicación (con el apoyo del área de comunicación del ayuntamiento).	
Barakaldo	- Web, revista local, medios de comunicación.	
Nº hab < 10.000	San Millán/Donemiliaga	- Revista municipal, tabloncillos de anuncios, buzoneo, listas de distribución.
	Maruri-Jatabe	- Revista municipal, revista comarcal, notas y carteles en centros neurálgicos del municipio, buzoneo.
	Berastegi	- Web, carteles, buzoneo, prensa local y regional (Tolosaldeko Hitza, DV), anuario del grupo cultural local.
	Getaria*	- Web.
	Zizurkil	- Web, revistas locales (Plazaberri, Aiztondo, Herri).
	Ibarra	- Web, comisiones informativas, buzoneo, crónica local en diarios.
	Berriz	- Web, memoria del área, revista municipal (berriztarra), medios de comunicación (con la ayuda de una agencia de comunicación que difunde la información del ayuntamiento), cartelería y luminosos.
	Güeñes	- Puntos de información, revista municipal (Gu in berriak), Web, Redes sociales, sistema de alerta por SMS, mailing.
	Aretxabaleta*	- Revistas locales (Goiena, Goienkaria), BOG.
	Elorrio*	- Revista municipal.
	Abadiño	- Medios locales.
	Lekeitio	- Web, memoria del área de bienestar social, trípticos y folletos.
Ordizia	- Memoria anual del departamento, periódico local y medios locales, comarcas y provinciales (DV, Goierri Telebista).	

(\*) Estos municipios solo difunden información relativa al reparto de subvenciones.

