

© Fondo Extremeño Local de Cooperación **(FELCODE)**

**Primera edición:** Noviembre 2005

**Depósito Legal:** BA-777-05

**Edita:** Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo **(FELCODE)**

C/ Godofredo Ortega y Muñoz, 1- local 11. C.P. 06011 BADAJOZ

Tfno. 924 22 95 95 - Fax 924 22 95 96

pag. web: [www.felcode.org](http://www.felcode.org)

e-mail: [info@felcode.org](mailto:info@felcode.org)

**Textos:**

José Ramón González Parada

Antonio Fuentes Zamora

**Foto Portada:** Antonio Fuentes

**Maquetación e Impresión:**

Imprenta Rayego

Tf. 924 25 50 86 - Badajoz



# Corporaciones Locales y Cooperación al Desarrollo

**FELCODE**



# Índice

<b>CAPITULO 1</b>	
<b>CORPORACIONES LOCALES Y AYUDA AL DESARROLLO .....</b>	<b>9</b>
El concepto de cooperación descentralizada .....	10
Evolución de la cooperación descentralizada .....	12
Perspectivas .....	14
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>BASES JURÍDICAS, SOCIALES Y POLÍTICAS</b>	
<b>DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA .....</b>	<b>17</b>
Bases jurídicas de la cooperación descentralizada. ....	19
Legislación autonómica. ....	21
Bases sociales y políticas de la cooperación descentralizada.....	23
Rutinas de la cooperación. ....	24
El municipio como actor de la cooperación. ....	24
<b>CAPITULO 3</b>	
<b>LOS RETOS DE LA GLOBALIZACIÓN .....</b>	<b>29</b>
Ayuda al desarrollo e intereses geoestratégicos .....	30
Los objetivos del Milenio .....	30
Profundizar la democracia en un mundo fragmentado .....	35
<b>CAPITULO 4</b>	
<b>PLANES Y PROGRAMAS.</b>	
<b>ARTICULACIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA .....</b>	<b>39</b>
4.1 Democracia, municipios y cooperación. ....	40
4.2 Articulación y coordinación .....	42
4.3 Programas .....	44
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>¿QUÉ HACER DESDE UN PEQUEÑO MUNICIPIO? .....</b>	<b>49</b>
5.1 Instrumentos técnicos y procedimiento .....	51
5.2 Participación ciudadana .....	52
5.3 Actividades. ....	55
<b>CAPÍTULO 6</b>	
<b>COOPERACIÓN DIRECTA .....</b>	<b>59</b>
6.1 COOPERACION DIRECTA. PROCEDIMIENTOS. TRABAJO EN RED. ....	60
6.2 LA PARTICIPACIÓN EN REDES. ....	63
6.3 HERMANAMIENTOS Y CONVENIOS .....	64
<b>CAPITULO 7</b>	
<b>LA GESTION DE PROYECTOS .....</b>	<b>67</b>
Proyectos de cooperación al desarrollo y de ayuda humanitaria.....	68
Convocatorias para proyectos de desarrollo .....	70
Criteros para la valoración de un proyecto .....	74
Seguimiento .....	76
Justificación del gasto .....	77



## PRÓLOGO

Presentamos esta segunda publicación que edita el Fondo Extremeño atendiendo a uno de nuestros ejes de actuación prioritaria como es la de impulsar la formación y sensibilización de técnicos y personal, que trabajan en el ámbito local, sobre la temática de cooperación al desarrollo.

En esta publicación se hace una tarea de sistematización de las actuaciones que desde los gobiernos locales se llevan a cabo en favor de la solidaridad y la cooperación internacional al desarrollo.

En este año, que se cumplen 5 años desde la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las entidades locales estamos llamadas a reforzar nuestro compromiso en favor del logro de estos Objetivos.

Favorecer el conocimiento y difundir el trabajo solidario que se practica desde “lo local” significa una mayor implicación y responsabilidad con los problemas de los países y pueblos en vías de desarrollo.

Sirva este texto como un aporte más, al logro de una mayor sensibilización, compromiso y conocimiento de los municipios extremeños hacía los temas de la pobreza y el desarrollo.

*Juan Andrés Tovar Mena*  
Presidente **FELCODE**





## CAPITULO 1

### CORPORACIONES LOCALES Y AYUDA AL DESARROLLO

*Antes que nada me presentaré. Soy alcalde de un pueblo pequeño, uno de tantos con sus dificultades financieras y más necesidades que ingresos. Repito por segunda vez en la alcaldía, y ya en la legislatura anterior, como tantos otros pueblos españoles, quisimos hacer nuestra pequeña aportación a la ayuda al desarrollo. Así que empezamos dando una donación a una ONG que por aquel entonces nos hizo una solicitud, coincidiendo con una emergencia en ya no me acuerdo qué país. Así que sin más preámbulos, y teniendo en cuenta que la ONG en cuestión tenía algunos socios en el pueblo, le dimos nuestra aportación, 600.000 pesetas, que dicho así suena a bastante, comparado con nuestro presupuesto. Exactamente el 0,5 del presupuesto, según las cuentas que echó el secretario.*

*Y lo dimos sin más preámbulos, sin concretar como se debía justificar, ni nada de nada. La ONG se portó bien, nos mando información de lo que hacían, a grandes rasgos nos dijo que se había hecho con nuestro dinero, y nos pasó una lista de ayuntamientos solidarios de toda España; qué casualidad, hacíamos el número 400 por orden de llegada (mundo de la cooperación al desarrollo) estábamos en el puesto 347 según el monto de nuestra aportación, y muy por encima de ayuntamientos como Madrid o Barcelona en la tasa de ayuda por habitante. “A ti te veo yo venir” pensé para mí. Me di cuenta de que nos estábamos enredando. Además también me llegaron algunas críticas, que con qué criterio les habíamos dado dinero a aquella ONG, que si no había otras ONGs, que precisamente ese año el presupuesto de fiestas había sido escaso, el secretario interventor dándome la lata –con mucha razón de su parte- por la ausencia de justificantes, que si esto, que si lo otro, con lo que ya me estaba arrepintiendo de las 600.000 pesetas de marras.*

*Hoy nuestro Ayuntamiento esta integrado en un Fondo de Cooperación Local tenemos un pequeño presupuesto para la ayuda al desarrollo establecido anualmente en los presupuestos municipales, y nuestra forma de actuar y nuestro pensamiento ha cambiado mucho. Ya no me arrepiento de aquella primera aventura y toda la Corporación está de acuerdo en esto. Quizá por eso los editores de este libro me han pedido que os acompañara contando nuestra experiencia.*

EL CONCEPTO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Se llama cooperación descentralizada a la que realizan las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos, Consells Insulares), las organizaciones supramunicipales (Mancomunidades, Federaciones de Municipios y Fondos Municipales de Cooperación) y los Gobiernos Autonómicos.

Sus características principales son:

- *Cercanía* a la población (del Norte y del Sur), que favorece una respuesta más directa a las preocupaciones de la ciudadanía, e implica la participación ciudadana.
- *Autonomía* respecto al conjunto de la cooperación al desarrollo realizada por el Gobierno, con las lógicas limitaciones jurídico-políticas que impone el núcleo duro de la política exterior, canalizada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta autonomía no debe ser excusa para no actuar con criterios de coherencia, concertación y en coordinación con otras instituciones.
- *Sintonía* con los procesos municipales del Sur. La cooperación local crea su propia línea de acciones de corte municipalista (fortalecimiento institucional, transferencia de conocimientos de gestión, apoyo material para el funcionamiento administrativo).
- *Capacidad de influencia* en el rumbo de determinadas políticas públicas de cooperación.
- *Coordinación en redes*. Los actores descentralizados, especialmente, los municipios tienden a conformar con otros actores locales redes u otras estructuras de asociación y coordinación para trabajar en este ámbito de la solidaridad y la cooperación internacional.

La idea de la cooperación descentralizada surge de una iniciativa del Consejo de Municipios y Regiones de Europa en 1984, llamando a las administraciones locales y regionales europeas a contribuir a la ayuda al desarrollo. La Federación Mundial de Ciudades Unidas y la Unión Internacional de Autoridades Locales comienzan entonces

las primeras actividades de solidaridad a través de intercambios y apoyos a los municipios del Sur.

En 1985 se crea en Colonia (Alemania) la red europea Ciudades y Desarrollo, que agrupa a municipios, federaciones de municipios y ONG. Esta red se propone “elevar la conciencia sobre problemas globales y lograr unas relaciones Norte-Sur más justas”. Su manifiesto “De la caridad a la justicia” tiene eco e influye positivamente en la puesta en práctica de experiencias de cooperación con la participación de los poderes locales europeos. El tema no pasa desapercibido al Consejo de Europa, y en 1989 se decide la creación de un Centro Europeo para la Interdependencia y la Solidaridad Mundial, con sede en Lisboa, para la promoción de la cooperación entre los parlamentarios, gobiernos, ONG y poderes locales y regionales. Este centro, a pesar de su alto nivel institucional, tuvo escasa influencia. La Conferencia Internacional Norte-Sur celebrada en Bulawayo, Zimbabwe (1990), da un paso más proponiendo que los poderes públicos a escala local y regional insten a sus respectivos gobiernos y parlamentos para un cambio de rumbo de las políticas globales. Dos años más tarde, nuevamente Ciudades y Desarrollo en la Conferencia de Berlín (1992) define la necesidad de que los poderes locales asuman la iniciativa y la responsabilidad de establecer nuevas formas de cooperación con el Sur, ya que “las políticas a corto plazo de las autoridades públicas, a todos los niveles, han fracasado hasta ahora en afrontar adecuadamente los problemas Norte-Sur”.

En España, los municipios pioneros iniciaron las primeras actuaciones de ayuda a mediados de los años 80. Se trataba de acciones simbólicas promovidas por la sensibilidad de algún responsable de la Administración –como fue el caso del alcalde de Arbucies (Cataluña), que desarrolló las primeras actividades de que tenemos noticia y que están en el origen del Fons Catalá. Entre las iniciativas de colaboración institucional, cabe citar el impulso desde el Ayuntamiento de Madrid, en 1982, para la creación de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), o el nacimiento en Granada, bajo el impulso de varias diputaciones provinciales andaluzas, del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, en 1987. También debe recordarse la labor emblemática del Ayuntamiento de Vitoria, desde 1986, que abrió caminos luego muy transitados.

A partir de 1994, tras la movilización ciudadana que reclamaba el 0,7% de los presupuestos públicos para cooperación al desarrollo, la participación de las entidades locales en la ayuda internacional se generaliza. El crecimiento del tejido y el fortalecimiento de las instituciones locales como consecuencia de la descentralización coinciden en el tiempo con la expansión económica del país y la reivindicación de la “solidaridad” como valor comunitario. En el punto de encuentro de estos factores madura la idea de la cooperación descentralizada y se consolida su procedimiento de gestión, a través, fundamentalmente, de subvenciones a ONG.

Sin embargo este método de trabajo, la delegación de todas las actividades en manos de las ONGs a partir de una convocatoria de subvenciones, no satisface plenamente ni las potencialidades ni las aspiraciones de los Gobiernos Locales, por lo que a través de los Hermanamientos, convenios y proyectos desde muy pronto se empieza a hablar de “cooperación directa”, como la forma de cooperación en la que la Administración Local se compromete y asume responsabilidades directamente en las acciones de cooperación al desarrollo. Esta línea de trabajo fue la dominante en la propuesta de los Fondos Municipales, cuya andadura se inicia en 1986.

#### *EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA*

Los primeros datos que recogen el esfuerzo de la cooperación descentralizada española datan de 1989, sin embargo actividades de cooperación de ayuntamientos y diputaciones de forma aislada se remontan algunos años, a mediados de la década de los 80. Al principio se trataba de un reducido aunque emblemático número de Ayuntamientos, entre ellos el de Vitoria, y otros como el ya citado municipio catalán de Arbucies, embrión del Fons Catalá. Volviendo a los datos del año 1989, en este ejercicio se contabilizan 410 millones de pesetas<sup>1</sup> (2,46 millones de euros) para Ayuntamientos y Diputaciones, cifra que en el año 2000 se sitúa en torno a los 100 millones de euros, es decir, 44 veces más que once años antes.

---

<sup>1</sup> Poder Local y Solidaridad, FEMP, 1993.

Respecto al número de Corporaciones Locales implicadas, el salto también es espectacular. Frente a las dos docenas de ayuntamientos identificados que aportaron más de 1.000.000 pts en dicho ejercicio<sup>2</sup>, en la FEMP reporta 321 Diputaciones y Ayuntamientos de municipios mayores de 5.000 habitantes, que disponen de presupuestos de cooperación y ayuda al desarrollo. No se contabilizan aquí los municipios menores de 5000 habitantes asociados a los fondos, por lo que el número de Corporaciones Locales involucradas se acercaría en dicho año a 400 entidades. El incremento de pequeños municipios asociados a los Fondos Municipales existentes hace prever que en el año 2005 las Corporaciones Locales cooperantes sobrepasarán las 400 entidades, siendo ya hora de que por los organismos competentes se actualicen los datos de la cooperación descentralizada española.

La cooperación descentralizada española entre por primera vez en la contabilidad del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) en 1992, por lo que se puede considerar ese año el de la consolidación, al adquirir carta de naturaleza las aportaciones todavía exiguas de Ayuntamientos y Diputaciones que sumaron entonces 1.221 millones de pesetas (7,3 millones de euros)

Cuadro 1.1

<b>EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS DE COOPERACIÓN (MUNICIPIOS Y DIPUTACIONES) <sup>3</sup></b>							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2002
Millones de euros	14,26	42,5	55,1	65,7	73,6	80,2	90
Sobre el año anterior	139%	297%	37%	19%	12%	9%	/

Fuente: FEMP y estimaciones propias para 2002.

2 Idem. Un tercio del monto total es aportado en esa fecha por dos Ayuntamientos: Vitoria y Zaragoza, y casi la mitad del gasto total fue realizado por diputaciones.

3 En Enero del 2005 la AECL renovada con la FEMP el acuerdo para la recogida de datos de la cooperación de Ayuntamientos y diputaciones. Los datos que se barajan para los años 2003 y 2004 son estimaciones no oficiales a partir de proyecciones. La hipótesis que se baraja en este informe es la del estancamiento de la cooperación descentralizada. A ello contribuye la suspensión cautelar del presupuesto de cooperación en el Ayuntamiento de Sevilla en el año 2002 y el importante recorte del presupuesto de cooperación del Ayuntamiento de Madrid en el año 2004.

De manera que de los comienzos tentativos y experimentales de los primeros años se ha pasado a una actividad extendida, implantada y normalizada en la actividad municipal. A ello han contribuido poderosamente las ONGs, cuya labor contribuyó a crear el clima favorable para las iniciativas locales comprometidas con la cooperación. A partir de entonces serían los crecientes presupuestos de cooperación los que imprimirían un impulso a la expansión territorial y crecimiento de las ONGs.

### *PERSPECTIVAS*

Pero este crecimiento no fue acompañado en su conjunto con una mayor claridad en las metas y objetivos de la cooperación descentralizada, ni se alcanzaron en muchos casos impactos y resultados suficientes para mantener tensa la disposición a la ayuda. De manera que en los dos últimos años algunas Corporaciones han comenzado a paralizar, disminuir o incluso eliminar de sus presupuestos el capítulo de ayuda al desarrollo.

Las causas de este desánimo en algunas Corporaciones no son ajenas a un procedimiento burocratizado y cada vez más ajeno a los problemas reales del desarrollo. De acuerdo con el *Informe 1998-1999: La cooperación descentralizada de los entes locales* (FEMP, 1999), la gestión de la cooperación descentralizada puede interpretarse desde los siguientes puntos de vista:

- *Enfoque administrativista:* centra su atención en los problemas de Administración que tienen su razón de ser en el contrato que, proyecto a proyecto, se establece entre la entidad local y la ONG receptora de subvenciones. Este enfoque atiende preferentemente a problemas existentes en la administración de los proyectos, en todo el ciclo del contrato, desde la selección hasta la certificación final.
- *Enfoque integral:* se preocupa por la articulación de los agentes de la cooperación y por los objetivos que deberían ser compartidos por todos los agentes involucrados. Este enfoque no excluye la preocupación por los aspectos formales de tipo

administrativo, pero considera los requerimientos “burocráticos”, siempre necesarios, como un resultado del funcionamiento del sistema de la ayuda.

Lo debates sobre la asignación de proyectos, el costoso seguimiento, y la forma de justificación, que tanto tiempo ocuparon (y ocupan todavía) a los técnicos municipales y responsables de ONGs, han creado situaciones que han ido desgastando a las Corporaciones Locales. Cuando la motivación es escasa, la visión borrosa, o la decisión oportunista, los programas de cooperación se estancan.

Para volver a situar la cooperación descentralizada en aquella posición en que mejor puede cumplir su prometedora función a favor de la solidaridad, parece necesario volver al debate, repensar de nuevo su propio discurso; establecer una relación transversal con las experiencias de desarrollo local en nuestra propia sociedad. Es necesario potenciar la cooperación directa, entendida como la voluntad municipal de desarrollar acciones y proyectos por decisión propia.

La cooperación directa consiste en las acciones de desarrollo realizadas por la propia institución pública sin intervención de terceros. Suele referirse a proyectos, formación, pasantías, etc. cuya responsabilidad y gestión es asumida por la propia entidad financiadora. Este modelo es posible cuando la institución cuenta con el equipo profesional adecuado y ha identificado acciones o proyectos de su interés: es decir, sabe qué hacer (proyecto, actividad), sabe con quién hacerlo (institución u organismo con quien establece el acuerdo de cooperación) y tiene cómo hacerlo (recursos económicos, recursos humanos, apoyo institucional).

## **LOS DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE CARA AL FUTURO.**

*Afortunadamente la cooperación descentralizada en España atraviesa un momento de esplendor, pero lo hace en un marco de gran volatilidad. Su juventud y la dependencia que tiene de un gran número de factores externos, entre los que destaca el gran vacío teórico existente y el enorme cúmulo de intereses políticos y clientelares que la rodean, deben movernos a trabajar intensamente para que consolide su papel en autonomías, ayuntamientos, diputaciones y cabildos. La debilidad de muchas de las actuaciones, e incluso su provisionalidad, demuestran que la continuidad y el fortalecimiento de las políticas de cooperación descentralizada en España dependerán en buena medida del rigor y buen hacer con que se lleve a cabo, ya que ni su mantenimiento ni su crecimiento están garantizados.*

.....

*Por eso es muy importante propiciar mecanismos de reflexión y análisis, facilitar el intercambio de experiencias y, sobre todo, tratar de comprender lo que hacemos, sometiéndolo a análisis críticos, democratizando también un debate en el que debemos involucrar no sólo a técnicos, políticos y profesionales, sino al máximo de ciudadanos y vecinos, haciendo públicos éxitos y fracasos. Todo ello porque necesitamos aprovechar esta magnífica oportunidad que tenemos para dotar a nuestro país, a través de nuestros ayuntamientos y comunidades autónomas, de unas políticas adecuadas, transparentes, eficaces y rigurosas para aliviar la pobreza y el subdesarrollo, por medio de unos recursos que, por su carácter público, exigen estos criterios. De ahí la necesidad de valorar el trabajo que se está realizando en los municipios y comunidades autónomas, pero también de dar respuestas a los continuos retos que se nos están planteando.*

*Carlos Gómez Gil, en "Oportunidades perdidas, el estado de la ayuda oficial al desarrollo en España" Bakeaz, Bilbao 2003*



## **CAPÍTULO 2**

### **BASES JURÍDICAS, SOCIALES Y POLÍTICAS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA**

*Como venía diciendo, en estos pocos años ha cambiado mucho nuestra idea del papel que tenemos en el campo de la solidaridad con los pueblos del mundo. Al principio nuestra visión se limitaba a establecer un gran donativo como contribución municipal a una emergencia, una crisis humanitaria o una catástrofe natural. Casi diría que el Ayuntamiento actuaba como si fuera un particular, como si todo el pueblo se hubiera puesto de acuerdo para aumentar sus donativos particulares con un gran donativo sacado del presupuesto municipal. Sentíamos como nuestros vecinos, veíamos las mismas noticias y respondíamos a los mismos solicitantes de una manera espontánea, casi diría natural. Aún no teníamos una conciencia clara de que estábamos ante una política pública en el campo de la cooperación internacional.*

*Después de la aportación en aquel primer año parece que me catalogaron como alcalde generoso, de manera que recibí algunas invitaciones para participar en seminarios y encuentros que hablaban de la cooperación municipal. En uno de ellos, convocado por el Fondo Extremeño Local para la Cooperación y el Desarrollo, comencé a vislumbrar que la cooperación solidaria municipal era algo más que dar un donativo anual, o más exactamente, que no era precisamente eso. Me di cuenta de que era muy fácil meter la pata, y que había que estar informado de algunas cuestiones. Vamos, que por poco que fuera el dinero disponible había que dedicar algo de tiempo para ver que se hace con él, pero sobre todo cómo se hace.*

*Esa fue la gran lección, hay muchas cosas interesantes y necesarias que hacer en el mundo, pero lo más importante es cómo hacerlas. Mi Ayuntamiento no tenía que limitarse a ser un aportante generoso de las ONG, ni una imitación a pequeña escala. El mensaje con el que me quedé es que los ayuntamientos teníamos un lugar en el mundo. Así que llevé el tema al Pleno, y decidimos que en los siguientes presupuestos municipales hubiera ya una partida destinada a la solidaridad internacional, partida que llamamos del 0,7 por aquello de que representaba una aspiración recomendada por Naciones Unidas, recomendación que va de capa caída. En fin, nos pareció bien denominarla así, como ya habían hecho otros muchos municipios. El Pleno aprobó por unanimidad la propuesta, pero me sorprendió las matizaciones que en su turno de intervención hizo una concejala de la oposición, la más*

*joven de toda la Corporación, que dicho sea de paso, estamos todos más vistos que la Chelito. Mejor os leo el acta de la sesión<sup>4</sup>:*

*“Interviene la concejala XXX que expone lo siguiente. Señor alcalde, mi grupo está totalmente de acuerdo en crear una partida estable para la cooperación al desarrollo, en los términos que usted ha presentado. Como tú mismo has señalado, este compromiso exige a la Corporación un mayor y mejor conocimiento de los temas que justifican esa partida, para que no sea la televisión quien dicte nuestra política de cooperación al desarrollo con el Tercer Mundo. Junto a la creciente dimensión económica que tiene la cooperación descentralizada, y de la cual tenemos un buen reflejo en la documentación que nos has repartido, existe otra no menos importante que viene de la mano de la enorme capacidad que ha mostrado para evolucionar y generar perfiles propios en cada una de las instituciones locales, provinciales y autonómicas. De este modo, ha desplegado un amplio abanico de experiencias y modelos específicos en función de las características de los municipios o de los grupos locales de solidaridad, ya sea en las estrategias de reducción de la pobreza, en la promoción de los derechos humanos, en el desarrollo participativo, en el apoyo a comunidades locales o a grupos de mujeres, o incluso en llevar a cabo programas continuados de hermanamiento con poblaciones desfavorecidas, como ha sucedido con la población saharauí.*

*En todo ello las ONGD's vienen teniendo una responsabilidad muy directa, a través de las organizaciones creadas a lo largo y ancho de ciudades y territorios, teniendo una importante capacidad para sensibilizar a la opinión pública sobre el papel de las políticas de ayuda y los problemas en los países del Sur. Estos son algunos elementos que están dinamizando un modelo de cooperación que en muchas ocasiones parece ser prisionera de intereses económicos, estratégicos y comerciales. Sin ningún tipo de dudas, los movimientos sociales están teniendo un gran protagonismo en la concepción de*

---

4 El imaginario texto del acta está realizado a partir del debate que la revista Pueblos realizó en su número 6 del año 2003. Participaron Lloren Pons exdirector de cooperación del Gobierno de las Islas Baleares, David Luque, exconcejal de cooperación de Córdoba, Antonio Zurita, gerente del FAMSÍ, Antonio Fuentes, gerente de FELCODE, Luz Romero directora de cooperación de la FEMP. Desde el ámbito profesional también participaron los articulistas Carlos Gómez Gil y J.L. Vieites.

*un nuevo mundo posible, de una sociedad más justa, más equitativa. Una sociedad donde los intereses individuales no prevalezcan sobre los colectivos, donde las democracias sean reales, y la ciudadanía decida lo que, como comunidad, sea mejor para ella misma. Quizá de este modo, se consiga erradicar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los miles de millones de personas que sufren diariamente. Esto ya lo ha entendido la sociedad civil, y está empujando con fuerza, con una fuerza joven y sin complejos, que ha de resultar útil al complejo administrativo encargado de gestionar las ayudas a los países empobrecidos; así al menos intentamos entenderlo también nosotros. Hay que agradecer también a los movimientos sociales el importantísimo papel que han jugado desde los foros sociales, implorando a gritos un mundo nuevo, más justo y solidario, y deplorando también la injusticia de la guerra cruel, inhumana, inmoral, que se está desarrollando, contra un pueblo que sus mismos supuestos “liberadores” han ahogado en la miseria. Esta nueva concepción de este mundo que pretendemos más justo, nos empujará a mejorar nuestro trabajo de cooperación, que no sólo debe ser monetario o material, sino que debe adquirir ya un marcado carácter político.”*

*Así que con estas ideas comenzamos nuestra andadura en la cooperación descentralizada. Ahora ya sabíamos qué era la cooperación descentralizada. Pero todavía no sabíamos cómo hacer las cosas.*

#### **BASES JURÍDICAS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.**

La Ley de Cooperación define la cooperación al desarrollo como “el conjunto de recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en todas sus manifestaciones”. Para ello articula en un texto único las medidas e instrumentos que han ido configurando la política de cooperación al desarrollo en España. Reconoce la Ley que el alto número de instituciones y entidades participantes ha propiciado un programa de ayuda desconcentrado y descentralizado, por lo que se necesita complementariedad y coordinación entre las diferentes administraciones públicas.

La ley establece que la cooperación deberá dotarse de instrumentos que permitan la planificación, el seguimiento y la evaluación de recursos, así como la eficacia en los criterios adoptados.

Los instrumentos básicos son:

- ✓ El Plan Director. Con una duración de cuatro años. Es elaborado, tras un procedimiento de consultas, por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional.
- ✓ Los planes anuales, que desarrollan los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan Director.

Los órganos competentes para la formulación y ejecución de la política de cooperación son los siguientes:

- ✓ El Congreso de los Diputados
- ✓ El Gobierno
- ✓ El Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI).
- ✓ Todos los Ministerios que contemplen actividades de Cooperación Internacional
- ✓ Las Comunidades Autónomas
- ✓ Los Entes Locales

Además la Ley crea los siguientes órganos consultivos:

- ✓ El Consejo de Cooperación, compuesto por los organismos centrales de cooperación (AECI), las ONGs y otros organismos de carácter privado que intervienen en la Ayuda al Desarrollo. Participan también expertos, sin voto.
- ✓ La Comisión Interministerial, como órgano de coordinación técnica interministerial. A la Comisión Interministerial corresponde elevar al Gobierno las propuestas elaboradas por la SECI del Plan Director y de los Planes Anuales.
- ✓ La Comisión Interterritorial, que reúne a los representantes ministeriales, de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales.

En la Comisión Interterritorial participan 19 representantes ministeriales, 19 representantes de las Autonomías (17 Comunidades autónomas más Ceuta y Melilla) y 19 representantes de Ayuntamientos, Diputaciones y Fondos Municipales de Cooperación. Los representantes locales son propuestos por la FEMP, a través de su Comisión de Cooperación, en la que participan los Fondos. Los criterios de selección se basan en la representación de los pequeños, medianos y grandes municipios, así como de las Diputaciones y los Fondos.

La Ley recoge, entre otros aspectos, las diversas modalidades de financiación y ejecución, el papel de las ONGs, el voluntariado y los cooperantes. Respecto a la cooperación descentralizada, la Ley se limita a reconocer su papel, sin definir funciones o competencias.

#### *LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.*

La Comunidad Autónoma de Extremadura consciente de la necesidad de implicar a todas las administraciones públicas en la cooperación internacional al desarrollo, aprueba su propia legislación autonómica, la Ley 1/2003, de 27 de Febrero, de Cooperación al Desarrollo.

La Ley otorga especial atención a la colaboración entre la Junta de Extremadura, las Diputaciones de Cáceres y Badajoz, y los ayuntamientos de la región.

El artículo 3 de la citada Ley, dedicado a las áreas preferentes de actuación, señala lo siguiente:

*Las actuaciones de cooperación para el desarrollo de la Comunidad Autónoma de Extremadura fomentarán fórmulas de cooperación horizontal con las administraciones regionales y locales de los países receptores de la cooperación extremeña para el desarrollo (artículo 3, párrafo 2.)*

*Fortalecimiento de las estructuras democráticas, de la sociedad civil y de sus organizaciones sociales. Apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano,*

*mediante programas de desarrollo institucional, de gestión descentralizada y de participación ciudadana (artículo 3, párrafo 4-a)*

La Ley delimita por tanto un espacio idóneo para la cooperación descentralizada extremeña, insistiendo en los objetivos de la cooperación de contenido municipalista. Al desarrollar los instrumentos (capítulo II de la Ley) concreta el campo de actuación y colaboración interinstitucional:

*La Junta de Extremadura llevará a cabo una política activa de colaboración con la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura, con ambas Diputaciones Provinciales, así como con los Ayuntamientos de la Región que destinen recursos a la cooperación para el desarrollo. En este sentido establecerá sistemas de coordinación e información permanente a través de la Comisión Autónoma de Cooperación para el Desarrollo y el Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo. Además la Junta de Extremadura impulsará la participación de todas las instituciones extremeñas en acciones de cooperación para el desarrollo mediante la aplicación de Fondos Regionales de Solidaridad, consorcios intermunicipales, bancos de expertos de las administraciones u otros. (Artículo 5 párrafo 4)*

El Consejo Asesor de Cooperación es un órgano consultivo compuesto por representantes de las Administraciones Públicas, la Universidad de Extremadura y el Consejo de la Juventud. La Comisión Autónoma de Cooperación es un órgano de coordinación interinstitucional que articula las iniciativas de la Junta, las Diputaciones y los Ayuntamientos, dentro de los Planes Generales Cuatrienales de la cooperación autonómica, y sus desarrollos anuales.

Fruto de este desarrollo normativo ha sido la firma de un convenio entre la Junta de Extremadura y el Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo (FELCODE) para la ejecución de proyectos de fortalecimiento institucional en Bolivia, Ecuador y Argentina, dentro del plan anual del 2004.

*BASES SOCIALES Y POLÍTICAS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.*

Se define el espacio municipal como “un punto de encuentro de relaciones de cooperación que efectivamente afronte en todas sus vertientes los problemas globales de la dependencia del Sur”.<sup>5</sup> Porque lo local no es un espacio pasivo, no es un receptáculo pasivo que no tiene iniciativas propias, al contrario, “desde el espacio local se generan sentidos propios, potencialidades, articulación de actores que evidencian proyectos, capacidades mínimas para administrar y usar sus recursos. Desde esta perspectiva se puede plantear la posibilidad de aportar a una reconstrucción social desde abajo, desde la diversidad de sujetos y prácticas sociales volcadas en forma diversa en el territorio”.<sup>6</sup>

Hoy se puede afirmar que la extensión de la cooperación en Ayuntamientos y Diputaciones es fruto de la confluencia de una demanda ciudadana, y de la asunción de competencias como consecuencia de la descentralización del Estado.

No se puede comprender la cooperación descentralizada sin la presencia, el estímulo y la meta de la participación ciudadana. Como señala David Luque “la verdadera participación ha de suponer una retroalimentación de informaciones y puntos de vista con los diferentes sectores ciudadanos en los que estamos encontrando interesantes y alentadoras respuestas como su implicación en proyectos con regiones y ciudades con las que Córdoba se encuentra hermanada o la creación de redes de apoyo a proyectos de ONGD locales. La realización de investigaciones-acción-participativas dirigidas a barrios y universidad o la reciente incorporación del área de cooperación al proceso de presupuestos participativos con el debate con miles de vecinos y vecinas de la ciudad, han sido medidas que se han articulado perfectamente con un trabajo más específico y reflexivo del consejo de cooperación. El apoyo a proyectos de cooperación, educación al desarrollo y ayuda humanitaria de ONGD ha de ir acompañado del seguimiento y difusión de estas actuaciones al tiempo que éstas se incluyen en un plan más amplio desarrollado lo más colectivamente posible. Por otro lado es

---

5 Poder Local y Solidaridad Internacional ,FEMP,1993

6 La perspectiva del fortalecimiento del poder local y gestión popular. IDESAC. Primer Encuentro de ONGs en la Habana. 1992

preciso investigar y debatir sobre el sentido y fines de la cooperación internacional; la publicación de revistas y libros, así como el favorecer el debate de expertos a nivel nacional con los agentes de cooperación de cada ámbito ha de ser un elemento a cuidar en estas políticas públicas si quieren renovarse desde un punto de vista autocrítico.”<sup>7</sup>

### *RUTINAS DE LA COOPERACIÓN.*

Como es sabido, más del 80% de la cooperación de los ayuntamientos (muy superior a otros niveles de la administración) son subvenciones a ONGs. La forma rutinaria burocrática en que muchas veces se gestionan estas subvenciones facilita en muchos casos que este fomento de las ONGs se limita al reparto de subvenciones y control del gasto, con un creciente distanciamiento de los objetivos finales de la cooperación.

### *EL MUNICIPIO COMO ACTOR DE LA COOPERACIÓN.*

Las Corporaciones Locales pueden y deben cumplir una función positiva a favor de la democracia y el desarrollo de los países del Tercer Mundo, teniendo como horizonte el apoyo a sus homólogos del Sur.

La Cooperación con los poderes locales de otros países abarca dos grandes vertientes. De un lado, la mejora de los contenidos, funciones, capacidades y técnicas de la propia administración local; de otro el apoyo al papel que las administraciones locales pueden jugar como agentes del desarrollo económico y social.

El primer aspecto contempla el fortalecimiento de la administración local tanto en su capacidad administrativa, como en su influencia política; así como la mejora de la prestación de servicios municipales, tanto a través de la transferencia de conocimientos técnicos como a través de la cofinanciación de proyectos municipales. La cooperación en la mejora

---

7 David Luque, en Revista Pueblos nº 6.



de servicios es un campo tradicional de la intervención de los Ayuntamientos: agua, saneamiento, residuos, vivienda, salud, educación. Pero no siempre estas intervenciones estuvieron acompañadas de la potenciación de políticas públicas en los países en los que se financiaban proyectos.

El segundo aspecto trata de potenciar la función local en la creación y defensa de su tejido económico. Asesoría técnica para la creación de agencias locales de desarrollo, apoyo a planes de empleo, o acciones a favor de programas de empleo/ formación a favor de la economía de los pobres son algunas de sus realizaciones.

Se trata de hacer intervenir también a los municipios como un área específica de cooperación en el ámbito de sus competencias y desde la perspectiva de su personalidad política y administrativa. Por ejemplo, en el asesoramiento y apoyo a proyectos relacionados con la gestión del agua, de los residuos sólidos urbanos o del abastecimiento; en la racionalización administrativa (descentralización, hacienda local); en el debate sobre el marco normativo, participación ciudadana, etc, siempre desde la perspectiva del fomento del funcionamiento democrático de las instituciones locales y de la participación ciudadana.<sup>8</sup>

Este papel activo que se propugna para la cooperación descentralizada no debe quedar relegado a los proyectos que tienen como destinatario la administración local. También cuando se subvencionan proyectos presentados por las ONGs el papel activo se debe reflejar tanto en el hecho de la aprobación, como en las tareas de seguimiento y evaluación de los proyectos, creando un marco de diálogo fluido con las ONGs, más allá del hecho de gestionar los pagos y recibir las facturas.

---

8 Poder Local y Solidaridad, o.c.

## **APORTACIÓN CIUDADANA A LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

*Pensamos que en la cooperación descentralizada, especialmente, desde lo local y municipal, se pueden encontrar respuestas no sólo valiosas, sino imprescindibles, a los problemas y obstáculos a que se enfrenta la cooperación solidaria. Precisamente por eso, el objetivo principal de este artículo es contribuir a reanudar el interés de los ayuntamientos y de las organizaciones sociales sobre la aportación específica que debe dar la cooperación descentralizada a la solidaridad Norte-Sur, sumándonos así al esfuerzo de investigadores y entidades cuyos trabajos nos han servido de base.*

*El renovado interés por la democracia participativa ha situado a la ciudadanía en el eje de las alternativas a los problemas de la sociedad, en especial, al fortalecimiento y revitalización del espacio público, por medio de un impulso que tiene que venir “desde abajo”.*

*En este sentido, los “presupuestos participativos” son prácticas políticas y sociales de referencia, que se extienden a escala internacional. Pero, ¿puede haber también una “cooperación participativa”? ¿Cuáles podrían ser sus objetivos y características? ¿Qué papel tendrían en ella los Ayuntamientos, los movimientos y organizaciones sociales locales, particularmente, las ONG, y en general, las ciudadanas y ciudadanos? ¿Qué aportación podría darse desde aquí a los problemas generales de la cooperación al desarrollo?.... ..*

*.....*  
*La cooperación municipal debe ser coherente con la política que se hace en el municipio, en los valores y ejes políticos básicos: igualdad de género, participación ciudadana..., y también desde un punto de vista social, por ejemplo, en las acciones referidas a los flujos migratorios y la relación con los países de origen. En todos los casos, la coherencia significa promover en el Sur los valores y objetivos sociales que el Ayuntamiento asume aquí: particularmente, los servicios públicos de calidad.... Lo fundamental es hacer de la solidaridad un valor y una práctica que no se limita al ámbito de las relaciones Norte/Sur, sino que constituyen un compromiso común de las instituciones, los*

*ciudadanos y las ciudadanas que comparten la necesidad de superar el asistencialismo y avanzar hacia una sociedad universal justa.*

*Desde esta perspectiva, la política de cooperación al desarrollo puede ser también un instrumento para conocer propuestas y promover cambios de orientación de las políticas municipales aquí: desde hace tiempo, numerosas experiencias que vienen del Sur: presupuestos participativos, economía social y cooperativa, educación popular, foros sociales... están teniendo desde hace tiempo una influencia muy positiva no sólo en organizaciones sociales, sino también en instituciones.*

*Carmen Coll y Miguel Romero. En La aportación ciudadana a la cooperación al desarrollo.*



## CAPITULO 3

### LOS RETOS DE LA GLOBALIZACIÓN

*Reconozco que de “Globalización” sé poco. De unas jornadas realizadas por la Cámara de Comercio me había llamado la atención una idea dicha por uno de los ponentes. Sostenía este hombre que la globalización consiste en que casi cualquier cosa se puede producir en casi cualquier parte. Con esto a mí me había quedado la idea de que lo de la globalización era más bien una cuestión de la industria y de las nuevas tecnologías. Eso sí, sabía que había grupos “antiglobalización”, sin que ello me preocupara gran cosa, pues siempre -pensaba en aquel entonces con cierta simpleza- siempre hay descontentos. La globalización era fácilmente comprensible también como un tema del medio ambiente. Sobre todo el aire, la capa de ozono, el calentamiento global; pero de ahí a relacionar la globalización con la vida municipal.....*

*Ya nos habíamos acostumbrado a recibir documentos de las ONGs y de otras instituciones, y era corriente que estuvieran plagados de referencias a la globalización. Debo decir que estos informes se me suelen caer de las manos, y que muchas veces me parecieron un intento por dar a la cooperación un aire de modernidad, de estar a la última.*

*Hasta que un día llegó al Ayuntamiento nuestra dinámica concejala de la oposición comentando que había en Málaga una importante reunión sobre cooperación al desarrollo y globalización, y que quería ir con cargo a los gastos de representación que tiene el Ayuntamiento. De eso nada monada, a ver si se va a convertir esta historia de la cooperación en la casa de tócame Roque. Total que la cosa llegó al Pleno. Menuda trifulca que se armó. Que si la ayuda al desarrollo no es para andar viajando, que si vamos a ser el patito feo de la cooperación porque no nos queremos enterar de lo que pasa en el mundo, que si ya se les pagó un viaje al Foro de Barcelona a dos concejales, y así sucesivamente. Y como en realidad no se trataba de una cuestión de dinero, sino de principios, llegamos a una solución que nos contentó a todos. Solo se pagaría el kilometraje de un vehículo, y los gastos correrían por cuenta de los viajeros. Para dar ejemplo yo me propuse como voluntario para el viaje, ofreciendo mi coche que, dicho sea de paso, resulta bastante cómodo. No es necesario explicar que mi Ayuntamiento no tiene coche oficial.*

*Y allá va la concejala de la oposición que se apunta al carro. Cuando se enteró mi mujer frunció el ceño. ¡Pero mujer, si soy el alcalde!-le dije a modo de garantía de buen comportamiento- Por eso, contestó lacónicamente.*

*¿Que podrán hacer los poderes locales por dar un sentido a la humilde ayuda que promueven? ¿A qué intereses sociales va a servir la ayuda al desarrollo en un mundo amenazado por el poder militar-industria-financiero global, o con qué intereses geoestratégicos va a confrontarse la cooperación solidaria?*

### **AYUDA AL DESARROLLO E INTERESES GEOESTRATÉGICOS**

Todos los objetivos de la nueva concepción de la Ayuda Oficial al Desarrollo parecen alejarse cada vez más de las ideas de desarrollo que hasta la fecha eran habituales. El divorcio entre la ayuda internacional y el desarrollo local aumenta tras la Cumbre de Monterrey (México, Marzo 2002), situación que se hace ahora más patente, tras la presión hegemónica de E.E.U.U., promotor de la nueva concepción de la ayuda basada en la simple expansión del mercado que se deriva de la citada Cumbre.

### **LOS OBJETIVOS DEL MILENIO**

En el mes de Agosto del año 2000, los líderes del mundo reunidos en la Cumbre del Milenio celebrada por Naciones Unidas, definieron los objetivos a cubrir en los siguientes quince años para reducir la pobreza, y conseguir un planeta más justo y solidario. Dentro del lenguaje propio de este tipo de declaraciones,<sup>9</sup> la Cumbre se presentó como un intento serio y realista de responder a las aspiraciones de la comunidad

---

9 Toda la declaración responde al ideario de la Carta de las Naciones Unidas, principios de actuación que pensados para un Mundo en equilibrio entre las dos grandes potencias del pasado siglo, venían careciendo de aplicación práctica en los últimos años. Así los principios de injerencia y de autodeterminación de los pueblos sometidos a dominación colonial. En cierto sentido la Cumbre podría interpretarse como un intento de salvar el sistema de Naciones Unidas, frente a la situación de hegemonía unipolar. Dentro de la grandilocuencia propia de la Declaración, no deja de llamar la atención la importancia concedida al Comité Olímpico Internacional como instrumento de promoción de la paz mundial (párrafo 10 de la Declaración).

internacional, unida por valores comunes de paz, cooperación y desarrollo.

Apenas un año más tarde, tras los atentados del 11 de Septiembre en Estados Unidos, se pondría de manifiesto la debilidad de la Declaración. Desbaratados los objetivos de paz expresados en la Cumbre, en dificultades como siempre los objetivos medioambientales (protocolo de Kyoto, convenio sobre diversidad biológica, desertificación, recursos hídricos etc.) quedó como imagen visible y viable las metas para la erradicación de la pobreza, sin duda la cuestión más original de la Cumbre.

Podría resumirse la estrategia de desarrollo contenido en la Declaración en el objetivo central: reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2015, objetivo muy limitado para unos, pero tremendamente audaz para otros, vista la realidad y la eficacia de la ayuda en las décadas anteriores.

## **Objetivos de desarrollo del milenio para 2015**

<p><b>Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre</b> Mil doscientos millones de personas siguen viviendo con menos de 1 dólar por día. Objetivos: reducir a la mitad las personas cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar por día. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre</p> <p><b>Lograr la enseñanza primaria universal</b> Ciento trece millones de niños no van a la escuela, pero el objetivo es alcanzable; por ejemplo, se prevé que el 95% de los niños de la India asistirán a la escuela en 2005. Objetivos: Que todos los niños y niñas puedan completar un ciclo completo de enseñanza primaria.</p> <p><b>Potenciar el papel de la mujer y promover la igualdad entre el hombre y la mujer</b> Dos tercios de los analfabetos del mundo son mujeres y el 80% de los refugiados son mujeres y niños. Objetivo: eliminar la desigualdad entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de enseñanza para el 2015.</p> <p><b>Reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de cinco</b> Cada año mueren 11 millones de niños pequeños, pero este número representa una disminución con respecto a los 15 millones de 1980. Objetivos: reducir en dos terceras partes el promedio de mortalidad infantil de los niños menores de 5 años.</p>	<p><b>Reducir en tres cuartas partes la mortalidad materna</b> En el mundo en desarrollo, el riesgo de que la madre muera en el parto es uno por 48. Objetivos: reducir la tasa de mortalidad maternal en tres cuartas partes.</p> <p><b>Reducir la propagación de enfermedades, especialmente el VIH/SIDA y el paludismo</b> Las enfermedades mortales han destruido una generación de logros del desarrollo. Países como el Brasil, el Senegal, Tailandia y Uganda han demostrado que podemos detener la propagación del VIH. Objetivos: reducir la propagación del VIH/SIDA. Reducir la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.</p> <p><b>Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b> Más de 1.000 millones de personas aún no tienen agua potable. Objetivos: incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales, invertir la pérdida de recursos del medio ambiente. Reducir a la mitad las personas que carecen de agua potable. Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020</p> <p><b>Crear una asociación mundial para el desarrollo, con objetivos en materia de asistencia, comercio y alivio de la deuda</b> Demasiados países en desarrollo gastan más en el servicio de la deuda que en servicios sociales. Objetivos: hacer la deuda sostenible a largo plazo. Extender las nuevas tecnologías de información y las comunicaciones. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto y no discriminatorio. Atender necesidades especiales</p>
---	--



Cuatro años más tarde el seguimiento de los resultados no resulta alentador,<sup>10</sup> a pesar de que tanto los países donantes como los países receptores de la Ayuda al Desarrollo integraron los objetivos del milenio en sus planes de cooperación. Basta con leer las conclusiones del informe, que siempre dentro de un estilo positivo y optimista reconoce que “ a nivel mundial los resultados no han mejorado”. No conviene perder de vista las dificultades inherentes al propio sistema económico mundial para la reducción de la pobreza, unido a la escasa voluntad política de muchos gobiernos y a los radicales cambios en la situación internacional. La Organización Mundial del Comercio, por citar un ejemplo, obstruye la exportación de productos de los países pobres, mientras que se mantienen las subvenciones a la producción agrícola de los países desarrollados, lo que supone un balance negativo para los países pobres estimado en 120.000 millones de dólares.<sup>11</sup>

El informe de seguimiento de la Declaración del Milenio, sin entrar en las espinosas cuestiones que impiden el avance de la lucha contra la pobreza, señala las siguientes limitaciones.

*Erradicar la pobreza extrema y el hambre:*

*Los adelantos hacia el logro de (este) objetivo siguen siendo desiguales, y en muchos países la situación ha empeorado.....En 2001<sup>12</sup> casi la mitad de la población de África Subsahariana se esforzaba con sobrevivir con un dólar diario o menos, la misma proporción que en 1990.*

*El porcentaje de población hambrienta disminuyó..... pero al ritmo que mejora (en Asia meridional) no basta para asegurar que se alcance la meta. En África la producción de alimentos apenas ha llegado a la altura del crecimiento de la población...En Asia occidental aumentó el porcentaje de personas con hambre.*

---

10. Informe del Secretario General a la Asamblea de Naciones Unidas sobre la aplicación de la Declaración del Milenio, del 27 de agosto del año 2004.

11. Informe citado, párrafo 68.

12. El informe señala que se carece de datos sobre los resultados conseguidos posteriores al año 2002, en parte porque los países no hicieron sus deberes de información.

Los objetivos de educación "lograr la enseñanza primaria universal" tienen mejor suerte, notándose avances en todos los continentes. Otros objetivos no parecen tampoco tener avances significativos.

La lucha contra el SIDA, a pesar de haber recibido un mayor impulso financiero por parte de los donantes, sigue sin frenar y mucho menos revertir la expansión de la pandemia. En el año 2003 el número de nuevos infectados superó al de cualquier año anterior (4,8 millones de nuevos enfermos en ese año).

A pesar de las dificultades y carencias, la Declaración del Milenio es un instrumento a favor de la cooperación al desarrollo, pues propone objetivos "claros, medibles y con plazos precisos", dotándose de medidas de seguimiento a nivel de cada país, lo que facilita la acción coordinada de la comunidad internacional. No obstante en los objetivos del Milenio subyace la cultura de los años 90 a cerca de la "fatiga de la ayuda", o la pérdida de credibilidad de las políticas de cooperación para fomentar eficazmente procesos de desarrollo económico y social. Los objetivos del Milenio no se centran tanto en impulsar procesos de desarrollo, sino de forma más concreta y precisa, en la lucha contra la pobreza.

Los objetivos del Milenio suponen también un esfuerzo por recuperar la financiación del desarrollo, manteniendo la recomendación de Naciones Unidas de transferir el 0,7 del PIB.

<i>Países que destinan a la Ayuda al Desarrollo el 0,7 del PIB</i>	<i>Países que se han comprometido a alcanzar el 0,7% de su PIB antes del año 2013</i>
Noruega	Irlanda
Suecia	Bélgica
Dinamarca	España
Holanda	Francia
Luxemburgo	Inglaterra

*PROFUNDIZAR LA DEMOCRACIA EN UN MUNDO FRAGMENTADO*

Este es el título del Informe sobre Desarrollo Humano del año 2002<sup>13</sup>. A continuación se extractan algunos párrafos del citado informe.

«... la política es tan importante para el éxito del desarrollo como la economía. La reducción sostenible de la pobreza requiere que haya un crecimiento equitativo, pero también requiere que los pobres tengan poder político. La mejor manera de conseguirlo de manera coherente con los objetivos del desarrollo humano es erigir formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad. ...es evidente que la gobernabilidad democrática efectiva aún no es una realidad. ...si continúan las tendencias actuales, es improbable que una parte significativa de los Estados del mundo logren conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluido el objetivo principal de reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2.015.....»

"El mensaje central de este Informe es que la gobernabilidad efectiva reviste importancia capital para el desarrollo humano, y que las soluciones duraderas tienen que ir más allá de los temas limitados, y basarse más firmemente en políticas democráticas en la acepción más amplia de la expresión. En otras palabras, no se trata de la democracia que practica un país o un grupo de países determinados, sino más bien de un conjunto de principios y valores fundamentales que permitan que los pobres reciban poder a través de la participación y, al mismo tiempo que se les proteja contra las acciones arbitrarias e irresponsables que les infligen en su vida los gobiernos, las empresas multinacionales y otras fuerzas..... en el plano nacional semejante profundización de la democracia exige concentrarse en el fortalecimiento de las instituciones estatales democráticas. .... En la práctica, esta profundización exige dedicar recursos y conocimientos a la difícil cuestión de saber cómo hacer realidad estas ideas identificando a los países y ayudándoles a llevar a cabo políticas y prácticas, en esferas que van desde el fortalecimiento de los parlamentos hasta el establecimiento de fuerzas policiales responsables a fin de DESCENTRALIZAR EL PODER A NIVEL LOCAL.»

---

13. Ediciones Mundi Prensa 2002

*“En el territorio ‘local’ vivimos también la globalidad. Formamos parte de comunidades virtuales, nos relacionamos con el mundo. Vivir la dialéctica local-global es indispensable para no ser un ser marginal. Asumir a la vez las identidades de proximidad y las relaciones virtuales es darse los medios de ejercer la ciudadanía y de interpretar el mundo para no perderse. Y conocer a los otros a través de la proximidad virtual puede ser una contribución decisiva para aceptar y entender a los otros, vecinos físicos, pero desconocidos culturales. La cultura global debería desterrar la xenofobia local”*  
(Jordi Borja, 2003 )

**CARTA ABIERTA AL SECRETARIO GENERAL  
DE NACIONES UNIDAS**

*con ocasión del evento sobre cooperación al desarrollo humano  
en el marco de la Sesión Especial  
de la Asamblea General de Naciones Unidas  
sobre Desarrollo Social*

*Ginebra 28 de junio 2000  
(extractos)*

*Entendemos que la prioridad del desarrollo local permite a la cooperación favorecer una gran red internacional de experiencias de desarrollo participativo y democrático, dando la oportunidad de ofrecer intercambios económicos, comerciales, científicos, tecnológicos, culturales y solidarios. De tal manera se podrá también luchar contra los riesgos del actual proceso de globalización, orientándolo, al contrario, hacia un desarrollo sostenible, fundado sobre las especificidades locales.*

*Nosotros entendemos que la cooperación descentralizada entre comunidades locales de los países más pobres y de los países industrializados deben formar parte de todas las iniciativas de cooperación que se proponen la actuación de los compromisos de Copenhague.*

*Concebimos la cooperación como un sistema de partenariados (asociación) territoriales para el desarrollo integrado dado que pensamos que este sistema permite una mejor inclusión de los aportes sectoriales de los diversos actores de la cooperación.*

*La cooperación descentralizada debe ser acompañada y apoyada por redes internacionales de estructuras, servicios, experiencias y profesionales que operan en diferentes campos del desarrollo humano. Invitamos por tanto a Naciones Unidas a promover y apoyar estas iniciativas.*



## CAPITULO 4

### PLANES Y PROGRAMAS. ARTICULACIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

*Creo que no malgastamos el tiempo ni el dinero que dedicamos a asistir a algunas reuniones sobre el tema de la cooperación. Saber escuchar a los que tienen bastante bagaje acumulado por esos mundos, reflexionar sobre la situación de la democracia en otros países, refrescar nuestras ideas juveniles sobre el papel de los ayuntamientos en la recuperación democrática, todo ello resultó positivo porque además de ponernos en contacto con el pensamiento más moderno y avanzado, nos permitió adoptar un punto de vista propio sobre la solidaridad internacional.*

*Y lo que es más importante, nos dio seguridad para implicarnos en proyectos que de otro modo no habríamos considerado. Lo hicimos convencidos de que nuestra pequeña aportación económica resultaba así más eficaz. Cada hora que dedicamos a enterarnos de los problemas del desarrollo repercutió en una indudable mejora de las decisiones que tomamos para la asignación de nuestro escaso presupuesto para la ayuda al desarrollo.*

*Por otra parte la ayuda al desarrollo resultó una interesante novedad en la vida municipal, hasta el punto que cuando el tema se trataba en Pleno, el debate resultaba de lo más animado. Creo que el conjunto de la corporación nos vimos beneficiados al poder analizar las cosas con cierta independencia de la mirada superficial y mediática de los programas “solidarios” de la televisión. Hoy sabemos que no es oro todo lo que reluce, y precisamente por ello valoramos más nuestra contribución.*

*La cooperación al desarrollo ha significado para nosotros una ventana abierta al mundo, por la que nos entra una saludable corriente fresca. Ha sido una oportunidad de relacionarnos con otros municipios, y sigue siendo una fuente –como se dice ahora– de capital relacional. Para armar redes en proyectos europeos, para traer novedades en las fiestas patronales, para nuestra política de integración de inmigrantes, incluso para facilitar becas a nuestros estudiantes. Siempre encontramos como aprovechar nuestra apuesta de ayuda al Tercer Mundo para alguna actividad local. Hoy ya no nos llama la atención, ni nos exige demasiado tiempo. Lo hemos integrado de forma natural en nuestra actividad local. Por eso a mí me gusta decir que somos un municipio globalizado.*

#### 4.1 DEMOCRACIA, MUNICIPIOS Y COOPERACIÓN.

##### **Apoyo a la gobernabilidad y descentralización del Estado**

Los regímenes autoritarios han desarrollado instituciones estatales débiles, concentradas en las grandes ciudades, impermeables a los clamores sociales, inmanejables, sobredimensionadas, altamente ineficientes y corruptas. Estas débiles instituciones resultan incapaces de liderar procesos de desarrollo, cuanto menos de articular y canalizar propuestas sociales. En cambio resultan muy capaces de trabar los programas de cooperación, o desviar ayudas. De manera que el factor político, entendido como los regímenes políticos y las instituciones que emanan de ellos, pasa a ser el principal problema de desarrollo de los países empobrecidos.

La renovación teórica de la cooperación lleva a considerar la íntima relación entre democratización y desarrollo, democratización y descentralización, y entre esta última y el fortalecimiento de la sociedad civil, la cual a su vez es una condición para el desarrollo.

##### **Cooperación orientada al fortalecimiento institucional**

La cooperación al desarrollo abarca muchos campos de actividad. Pero hay un sector en el que las Corporaciones Locales son sujetos imprescindibles: la cooperación en el campo municipal.

Ésta se desarrolla cuando el municipio cooperante tiene como interlocutor otro municipio en un país del Sur, tanto si se trata de apoyar sus programas de desarrollo social, como cuando se trata de mejorar sus propias capacidades, conocido como fortalecimiento institucional.

##### **Servicios básicos a la población y desarrollo local.**

La cooperación en materia de servicios básicos a la población es un campo bien conocido de los Ayuntamientos, pero estos proyectos adquieren una dimensión especial cuando se hacen directamente con otra entidad municipal, pues la relación se establece en un ámbito de competencias comunes para ambos actores.



El desarrollo competencial de los municipios es muy desigual y depende de la definición político administrativa de cada país. En el caso del agua, por ejemplo, no siempre es una competencia de la autoridad local, pero siempre es una preocupación de los ciudadanos, y por lo general los municipios son muy sensibles a estas demandas. Proyectos de abastecimiento, distribución y saneamiento de agua a favor de las comunidades, cuando el gestor es el municipio, pueden adquirir una interesante dimensión de fortalecimiento del sector público frente a políticas privatizadoras. Lo mismo ocurre con proyectos de recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos, servicio eminentemente municipal en todos los países.

Pero en uno y otro caso conviene que el proyecto incluya algunas salvaguardas, pues la debilidad institucional, la instrumentalización política y también la corrupción pueden interferir en procesos sociales y dar al traste con las buenas intenciones del donante. La salvaguarda no es otra que garantizar la participación activa de las comunidades afectadas, bien sea a través de convenios de uso y gestión de los interesados con la autoridad local, la creación de comisiones de control y seguimiento ciudadanos, o cualquier otra acción semejante. Esto, claro está, siempre y cuando se haga con el beneplácito de la autoridad local competente, sin imposiciones. Cuando ello no sea posible o los acuerdos no sean fiables, es mejor no iniciar el proyecto. El conocimiento de la contraparte local –en este supuesto la autoridad municipal– y la medida del riesgo resulta siempre imprescindible.

También se debe potenciar la dimensión del municipio como agente local del desarrollo. Existen interesantes experiencias de creación de agencias de desarrollo local que deben seguir siendo exploradas y potenciadas.

Las ayudas para proyectos de servicios municipales deben trascender la dimensión puntual de la acción y facilitar el aumento de la eficacia de la Administración Local receptora, en este sentido también son proyectos de fortalecimiento institucional.<sup>14</sup>

---

14. Poder Local y Solidaridad Internacional, FEMP, 1993

### **Fortalecimiento institucional.**

Los proyectos de fortalecimiento institucional buscan la mejora de la capacidad administrativa y de gestión de la Administración Local tanto como la mejora de su práctica política democrática. Estos proyectos se basan en tres componentes: la mejora de las instalaciones y el equipamiento, la asistencia técnica y la capacitación del personal. Y como eje transversal se apoyan en la potenciación de procesos de participación ciudadana.

En cuanto a la mejora de instalaciones y equipo, debe ser una decisión ponderada en cada circunstancia. La siempre fácil dotación de equipamiento informático puede dar lugar a un sobredimensionamiento informático de escaso uso y nula eficacia.

La asistencia técnica también debe basarse en un estudio de necesidades. Creación de programas informáticos adaptados, metodologías de diagnóstico social y planificación son ejemplos de asistencias técnicas en las que se demanda la concurrencia de la cooperación descentralizada.

El componente de capacitación, tanto en aspectos técnico jurídicos como en la comprensión del papel político municipal, normalmente integrados en procesos de descentralización, es un ingrediente habitual en los proyectos de fortalecimiento institucional. Sin embargo la presencia de personal extranjero en estas actividades ha de reducirse al mínimo, potenciando en cambio los equipos profesionales locales. La presencia de “expertos internacionales” debe limitarse a ciertas actividades de gran fuerza simbólica que potencian la imagen de la institución local y generan motivación.

## **4.2 ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN**

### **Estructuras estables**

Los Fondos Municipales de Cooperación representan la fórmula más original de la cooperación descentralizada española, sin referentes en otros países europeos. Los Fondos Municipales han estimulado la cooperación, a la vez que han ofrecido cauces propios para los

municipios más pequeños. En los Fondos la colaboración de los grandes Ayuntamientos y las Diputaciones ha facilitado el soporte necesario para la sostenibilidad de la institución. Pero por lo general los grandes donantes suelen mantener sus propios programas de cooperación, la margen de los Fondos.

En la actualidad existen Fondos Municipales de Cooperación en las siguientes Comunidades Autónomas:

Comunidad Autónoma del País Vasco- Euskal Fondoa  
Cataluña- Fons Cátala  
Islas Baleares – Fons Mallorquí, Fons Menorquí y Fons Pitius  
Comunidad Valenciana Fons Valencia  
Galicia- Fondo Galego  
Andalucía- FAMSI  
Extremadura- FELCODE

Recientemente<sup>15</sup> existe una iniciativa promovida por la Junta de Castilla y León con algunas diputaciones para crear el Fondo Castellano Leonés. La coordinadora de ONGs de la Comunidad Autónoma apoya esta iniciativa.

Sin carácter ejecutivo la Federación Española de Municipios y Provincias también es una referencia estable, a través de su Dirección de Cooperación al Desarrollo, que promueve la capacitación de funcionarios y cargos electos, difunde criterios y metodologías, y coordina algunas actividades con los municipios españoles. La FEMP es el principal interlocutor colectivo de los Ayuntamientos y Diputaciones con la Secretaría de estado para la Cooperación Internacional y con otros organismos internacionales.

Entre los otros recursos estables de la cooperación descentralizada no puede dejar de citarse el CEMCI, organismo autónomo promovido por la Diputación de Granada, uno de cuyos servicios es la formación de cuadros municipales para Latinoamérica. Ligado a este Centro surge la Unión Iberoamericana de Municipalistas, asociación internacional por la que fluyen las corrientes de pensamiento municipalista, y se articulan algunos programas de cooperación de carácter municipal.

---

15. Información de Diciembre del 2004

## Redes internacionales

**Ciudades y Gobiernos Locales Unidos** es el resultado de la fusión de dos grandes redes internacionales, la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y la Federación Mundial de Ciudades (FMCU). La nueva organización creada en el año 2004 ha fijado su sede en Barcelona.<sup>16</sup>

Con presencia en más de 100 países es la organización más grande de ciudades y gobiernos locales del mundo y se propone ser *la portavoz de todos los tipos de gobiernos locales, tanto pequeños como grandes, rurales o urbanos*. Y entre sus propósitos se encuentra la lucha contra la pobreza, el desarrollo sostenible y la inclusión social. Es organismo asesor de Naciones Unidas.

### 4.3 PROGRAMAS

#### ***El programa para Centroamérica: FUNDEMUCA.***

La Fundación Democracia y Municipalismo en Centroamérica – FUNDEMUCA– es un resultado de la cooperación oficial española en el campo del fortalecimiento municipal. Hoy la fundación es un organismo autónomo en el que participan las principales asociaciones municipales de Centroamérica.

Su actividad principal consiste en la capacitación de cuadros técnicos y políticos de las municipalidades. También ofrece servicios de asistencia técnica para la mejora e innovación de la gestión local, dispone de un servicio de publicaciones de contenido municipal, y desarrolla investigación sobre la situación del municipalismo en los países centroamericanos y del Caribe.

Por ello pude ser un colaborador estratégico en proyectos de cooperación municipal, dado su conocimiento de la región. El *Plan estratégico de la AECL para la cooperación municipal en Centroamérica*

---

16. Más información [info@cities-localgovernement.org](mailto:info@cities-localgovernement.org)

y *Caribe*<sup>17</sup> propone a la Fundación DEMUCA como referente para los proyectos de fortalecimiento municipal en la región.

Paralelamente a los componentes nacional y territorial para el fortalecimiento municipal y el desarrollo local, la Fundación DEMUCA cuenta con un **componente regional**, el cual persigue la formulación de políticas y estrategias homogéneas para el ámbito municipal de Centroamérica y el Caribe.

De esta manera, la Fundación DEMUCA promueve espacios para el intercambio de experiencias, y la discusión acerca del fortalecimiento de los gobiernos locales en encuentros, seminarios y talleres dirigidos a actores implicados en el desarrollo municipal. La convocatoria de estos foros es nacional y regional, con el propósito de estimular el debate, fortalecer el vínculo entre formación y profesionalización de la función pública local y propiciar el intercambio de experiencias entre los países de Centroamérica, el Caribe y España.

De igual forma, los programas específicos de formación de la Fundación DEMUCA se diseñan tomando en cuenta las necesidades de los gobiernos locales y de las asociaciones de municipios. Sus objetivos son:

- 1.- Favorecer la institucionalidad y la modernización de los gobiernos locales.
- 2.- Mejorar la gestión política, técnica y administrativa de sus funcionarios.
- 3.- Generar conciencia a favor de la profesionalización de la función pública local.
- 4.- Dotar a los líderes de los municipios de instrumentos para que participen en la toma de decisiones.
- 5.- Favorecer la creación de opinión sobre la gestión descentralizada del territorio y el fortalecimiento de los gobiernos locales.
- 6.- Complementar la formación de las asociaciones nacionales de municipios y otras instituciones afines.

Especial mención merecen el Curso de Experto y la Maestría en Dirección y Gestión Pública Local, organizada conjuntamente con la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y la Universidad Carlos III de Madrid. Las actividades académicas se integran en dos fases intensivas de formación. En la primera se sitúa el Curso de Especialista que consta de 300 horas y una segunda fase en la que se contempla la Maestría de 200 horas.

Estrategia de la AECL, fortalecimiento municipal

---

17. Documento Provisional, abril 2004

## **El programa Urbal**

Creado por la Comisión Europea en 1995, el programa URBAL es un programa descentralizado de cooperación internacional. Su objetivo es mejorar las prácticas políticas urbanas de las ciudades latinoamericanas y europeas, y su método de trabajo es el intercambio de experiencias entre los participantes, organizados en redes temáticas y con reuniones intercontinentales.

Mediante el intercambio y la participación de las colectividades locales en proyectos comunes, el programa Urb-AI pretende:

- Reforzar la capacidad de acción de las ciudades y de las regiones en el desarrollo social, económico y cultural, incluso por la creación de nuevos equipamientos o servicios públicos
- Desarrollar la capacidad de gestión de las colectividades locales mediante la formación de los recursos humanos
- Promover la asociación entre colectividades locales y representantes de la sociedad civil
- Aumentar la participación de las colectividades locales (y, en particular, la participación de las más pequeñas) en el ámbito internacional
- Difundir las buenas prácticas de desarrollo local europeas y latinoamericanas respetando las especificidades locales

Las redes temáticas desarrolladas en la primera fase de vigencia del programa Urbal son las siguientes: “Droga y ciudad”, “Conservación de centros históricos urbanos”, “La democracia en la ciudad”, “La ciudad como promotora de desarrollo económico”, “Políticas sociales urbanas” y “Medio ambiente urbano”.

Criticado por el carácter excesivamente teórico y académico de sus debates, por lo costoso de su puesta en escena, por la excesiva presencia de consultoras internaciones, y por la carencia de resultados prácticos, sin embargo el programa Urbal ha despertado interés entre las ciudades por la oportunidad que ofrece de internacionalización,

de mejora de su posicionamiento y competitividad, de puesta en valor de algunas de sus experiencias emblemáticas, de prestigio internacional para la ciudades europeas, y de acceso a otras fuentes de financiación de la cooperación internacional para las americanas.

Conscientes o no de estas limitaciones, en la fase actual se ha avanzado hacia la incorporación de proyectos de incidencia inmediata en la actividad local , y se han creado nuevas redes temáticas, entre la que cabe destacar la Red número 10, “Lucha contra la pobreza urbana”.

### **Red 10 URBAL. Lucha contra la pobreza urbana.**

Liderada por la alcaldía de Sao Paulo, esta red cuenta con veinte ciudades españolas, además de la colaboración del FAMSI. Ha sido la actividad del FAMSI la que impulsó la presencia en la red de diez municipios andaluces, entre ellos el municipio de Castillo de Lecubín (Jaén) que con solo 5.667 habitantes es el participante más pequeño de la Red 10. Es de destacar la presencia de un pequeño municipio en una red internacional, porque significa que también, con una gestión adecuada, los pequeños municipios tienen un papel en foros internacionales.

El interés del trabajo promovido desde la Red 10 queda reflejado en las palabras de Francisco José Texeira, alcalde de Icapuí (Pernambuco, Brasil).

*“Yo creo que la Red es fundamental como un espacio de discusión colectiva, pues el conocimiento se construye a través de la crítica y del intercambio de experiencias; análisis tanto de experiencias exitosas como de las que no lo son. Entiendo que se fortalece al municipio en la medida en que ya no permanece aislado, sino que se perciben otros espacios que están intentando afrontar un proyecto de desarrollo humano y de lucha contra la pobreza. Se abre un espacio no sólo de conocimiento, sino también institucional, de cooperación y de desarrollo conjunto de proyectos”.*

## **FORMAS DE INTERVENCIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA**

*Los proyectos de desarrollo deben seguir un procedimiento riguroso en la identificación del problema, definición de objetivos, planificación de las inversiones, seguimiento de la acción, justificación de los gastos y evaluación. Es lo que se conoce como ciclo del proyecto. Los proyectos de ayuda al desarrollo deben tener por tanto una dimensión o tamaño suficiente, por lo que a menudo las instituciones sonantes solo consiguen financiar algunas partes de dichos proyectos.*

*La financiación de un proyecto de desarrollo exige de alguna manera un “compromiso con el proyecto”. No es lo mismo financiar un proyecto de desarrollo que hacer una donación. Por eso cuando las cantidades destinadas son muy pequeñas en realidad se trata de simples donaciones.*

*La asistencia técnica consiste en aportar conocimientos concretos para ayudar a solucionar problemas. Por ejemplo, el envío de técnicos municipales para organizar un sistema de recogida, depósito y tratamiento de residuos sólidos urbanos.*

*La ayuda de emergencia es la que se realiza para paliar los efectos de catástrofes y desastres (también conocida como ayuda humanitaria). Por la naturaleza del problema, su ejecución no responde exactamente a la metodología del ciclo del proyecto de desarrollo. La cooperación descentralizada suele afrontar esta importante ayuda como una donación, cuya ejecución y control se delega en la competencia del gestor de la ayuda.*

*Las campañas de sensibilización son otra forma de cooperación, que persigue dar a conocer la situación de los países del Sur, analizar las causas, divulgar y ampliar el apoyo a los programas de cooperación.*

*FELCODE “Manual de cooperación al desarrollo para Entidades Locales”*



## CAPÍTULO 5

### ¿QUÉ HACER DESDE UN PEQUEÑO MUNICIPIO?

*Bueno, queridos amigos, ahora llega la hora de la verdad ¿Qué hacer desde un pequeño municipio? Porque se entiende que un pequeño municipio dispone de pocos recursos. Es cierto, dispone de pocos recursos, pero no hay que identificar pocos recursos con pocas ideas o pocas responsabilidades.*

*Será más fácil intentar explicar primero que es lo que no se debe hacer. No podemos plantear la imitación de Ayuntamientos y entidades que disponen de grandes recursos, haciéndolo nosotros a nuestra pequeña escala. Es decir, haciendo miniprogramas, miniconvocatorias, miniseguimientos. No podemos tratar la cooperación como si fuera un bonsái. Por ello os aconsejo que no comencemos preparando convocatorias públicas de subvenciones, que crean más expectativas que realidades entre las ONGs, que no contentan a nadie, y que finalmente acaban multiplicando la dispersión de los recursos municipales en acciones que no pueden conseguir ningún impacto. No estoy diciendo que se deba renunciar a los pequeños proyectos, sino que estos no tienen sentido realizados de forma aislada, fuera de un plan, hoy aquí, mañana allí.*

*Hay que tener en cuenta que la mayoría de las ONGs que se nos acercan cuentan con más recursos que nosotros, lo que fácilmente nos convierte en “socios de cuota” de la ONG a la que preferentemente dirijamos nuestros fondos. Esa especie de abono anual a una ONG sumerge nuestra responsabilidad política y deja desleído el carácter de intervención pública de la cooperación descentralizada.*

*Un pequeño municipio que se adentra en el mundo de la cooperación tampoco debe hacer una defensa exagerada de su autonomía local. Esa es otra tendencia a evitar, querer hacer las cosas cada uno por su lado, dándolo todo por sabido, magnificando lo que realmente dan de sí unos pocos euros. Hay que saber combinar una gran ambición en los ideales con una sana modestia en las realidades.*

*Lo que nunca debemos dejar de hacer. Una buena administración de los fondos, sea cual sea el canal y el procedimiento seguido.*

*Con estas indicaciones paso a contaros lo que estamos haciendo, que seguramente no será un modelo, pero intenta responder de manera lógica al equilibrio entre nuestra predisposición, nuestras posibilidades, y nuestros intereses como institución municipal.*

*Después de sopesar varias opciones destinamos nuestra aportación a un programa de fortalecimiento municipal en un país andino. Nuestro dinero se sumaba así a un fondo de cofinanciación con otros municipios. La aportación era por tanto finalista, pues estaba destinada a un programa concreto, pero no era una aportación-lapa, aquella que se pega a una factura concreta sea cual sea el sentido y el resultado global de la acción. No se trataba de decir “el tractor lo pago yo” como quien paga una ronda en un bar. Estas posturas responden muchas veces a la idea de “pegarse” a lo más llamativo, a lo fotografiable, olvidando que estamos tratando de procesos sociales. Se trata por tanto de una aportación finalista, sí, pero abierta en el conjunto del proyecto.*

*Quiero decir con esto que no nos adjudicábamos para nuestra Corporación la financiación de un ordenador, o de una sesión de capacitación, o de un pozo de agua. Nos comprometíamos con el objetivo y las metas de la acción, por tanto debíamos conocer, opinar y aprobar el conjunto del proyecto. Nuestra opinión cabía en el proyecto. Reconozco que si bien el proyecto nos convenció, tampoco estaba nuestra Corporación suficientemente preparada ni tenía la experiencia para una opinión solvente.*

*Pero también nos comprometíamos con un equipo gestor y con unas fórmulas de gestión a las que habíamos dado nuestra confianza. Pero no lo hicimos de forma gratuita, sino que al igual que el proyecto fue examinado y aceptado por nosotros, también el equipo gestor de alguna manera fue “examinado”. Tuvimos claro cual era la forma de gestión, cómo se rendían cuentas, quiénes iban a visitar el proyecto y cómo se iba a evaluar. También tuvimos clara nuestra participación en algunas reuniones –pocas- de coordinación, y sobre todo la presentación del proyecto y sus resultados en nuestro municipio.*

*Quiso la casualidad que en la primera reunión de coordinación el gestor del proyecto planteara la necesidad de enviar al país a un funcionario municipal para asesorar sobre cuestiones de Administración Local que nuestros interlocutores andinos estaban solicitando. Tras ver la temática a tratar, fue nuestro propio secretario municipal el que se ofreció voluntario para aquella*

*asistencia técnica, lo que hizo aprovechando días de sus vacaciones. Esto fue posible, creo yo, porque la cooperación solidaria había calado en el Ayuntamiento, y había calado no porque sí, como si lloviera, sino porque la Corporación la había discutido, y todos nos habíamos esforzado por contribuir a la tarea de la solidaridad de una manera lógica, aprovechando lo que somos y lo que sabemos hacer.*

### 5.1 INSTRUMENTOS TÉCNICOS Y PROCEDIMIENTO<sup>18</sup>

#### ✓ El presupuesto de cooperación

La ayuda al desarrollo no puede depender de la existencia de fondos residuales. La ayuda al desarrollo no puede concebirse más que como el resultado de una decisión política que mide y compara las necesidades de todo orden del municipio. Por tanto la decisión política de la cooperación solidaria, socialmente legitimada, exige su consignación – por pequeña que ésta sea– en los presupuestos de las Corporaciones Locales.

La existencia de una partida específica para la cooperación al desarrollo –en la perspectiva de alcanzar o incluso superar la dedicación del 0,7% del presupuesto municipal– tiene la ventaja de institucionalizar la solidaridad y de permitir una evolución más flexible, en función de los avances del propio programa de cooperación.

#### ✓ Ubicar la cooperación en el organigrama municipal

Como cualquier otro programa local, es necesario poner la cooperación bajo la responsabilidad de un miembro de la Corporación. El responsable de cooperación (que ya funciona bajo diversas denominaciones en la mayoría de ayuntamientos con programas de cooperación al desarrollo) será el encargado de proponer las acciones a financiar, de recabar la

---

18. Este apartado sigue la exposición contenida en Poder Local y Solidaridad Internacional ( FEMP 1993). Publicación ya difícil de encontrar, pero cuyas aportaciones han sido reiteradamente difundidas en la literatura sobre cooperación descentralizada.

información necesaria para hacerlo, de supervisar la gestión administrativa, de canalizar las propuestas de las ONGs y de relacionarse con otras entidades.

No se trata de complicar el organigrama municipal, sino de identificar la representación de la Corporación en una figura con un perfil bien definido, reconocible por los ciudadanos.

## *5.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA* <sup>19</sup>

Se insiste en todos los informes en que la participación ciudadana es una de las señas de identidad de la cooperación descentralizada. Sin embargo esta aspiración no siempre se ha plasmado en realidades y resultados. Unas veces por falta de voluntad política, otras por debilidades del tejido social, y las más de las veces por carecer de una idea clara sobre qué hacer.

¿Se entiende por participación ciudadana la consulta a las ONGs?  
¿Se limita a convocar a los vecinos a exposiciones y conferencias?  
¿Se trata de hacer colaborar a los vecinos en los proyectos con aportaciones económicas de los particulares?

La participación ciudadana en sentido estricto debe entenderse como la comprensión, la colaboración y la crítica a la política pública local de solidaridad internacional. La participación ciudadana parte de dos premisas obvias: el interés de los ciudadanos y la información. Y de una consideración preliminar, la participación ciudadana se puede estimular, promover o incentivar, pero no se puede inventar.

Es necesario que la política de cooperación al desarrollo tenga el respaldo de los ciudadanos, pero la participación ciudadana no puede limitarse a poner de relieve ese respaldo. Puede entenderse que los ciudadanos con su voto ya respaldan a la Corporación, y así es en términos genéricos. Pero tal respaldo no puede hacerse extensivo automáticamente a todas las actuaciones municipales. ¿Saben los

---

19. Idem.

ciudadanos cuanto se destina a la ayuda al Tercer Mundo? ¿Cómo pueden comunicar a la Corporación si les parece mucho o poco, bien o mal?

La participación ciudadana comienza por responder a estas dos preguntas, aprovechando los sistemas informales y los formales de comunicación que existen en todos los pueblos

✓ Consejos de cooperación

El Consejo de Cooperación es un procedimiento de participación ciudadana contemplado en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local. ¿Deben tener todos los ayuntamientos un Consejo de Cooperación? Este Consejo de Cooperación ¿que papel tiene en la asignación de los fondos

Evidentemente tener un Consejo de Cooperación no es un requisito imprescindible para desarrollar un programa de cooperación descentralizada. Y en algunos casos puede incluso resultar inconveniente impulsarlo. Y en el caso de que lo haya, nunca sus funciones serán sustituir las obligaciones y las competencias de la Corporación, implicándose en la distribución de los fondos. Cuando esto ha ocurrido, y no han sido pocas veces, se han conseguido sistemáticamente dos resultados convergentes; de un lado el Consejo pierde sus funciones de canal de participación ciudadana, pasando a convertirse en una lonja de proyectos, y de otro se resiente la calidad de la cooperación y de los proyectos de ayuda al desarrollo.

Hecha esta salvedad, resulta muy conveniente que en el municipio exista un espacio ciudadano, tanto si es constituido formalmente como si es de funcionamiento informal, que se interese por la solidaridad, conozca lo que hace el Ayuntamiento y pueda opinar, presentar iniciativas o solicitar una subvención para un determinado proyecto. A su vez este espacio social facilita esa tarea de comunicación social<sup>20</sup> imprescindible para una fecunda participación ciudadana.

---

20. Suele denominarse "sensibilización" connotando una determinada visión no dialógica. Aquí se emplea el concepto de comunicación social, tecnicismo más libre de contaminaciones ideológicas.

En esta plataforma se debe procurar que tenga cabida el sector de educación, los organismos culturales, y los grupos de dinamización social que ya están presentes en otras iniciativas, tales como la Agenda Local 21, los programa LEADER, INTERREG, etc.

✓ La colaboración con las ONGs

La colaboración con las ONGs comienza por su conocimiento. ¿Hay alguna ONG dentro del municipio o en la comarca? Sabemos si alguna ONG de fuerte implantación nacional o de la Comunidad Autónoma cuenta con algún grupo de apoyo dentro del municipio.

La comunicación social necesita organizaciones arraigadas en la localidad que a la vez tengan un buen conocimiento de la problemática de la pobreza y el desarrollo en los países del Sur. Las ONGs pueden aportar a la cooperación descentralizada la experiencia y el saber hacer de organizaciones especializadas que trabajen en la acción de desarrollo en el Sur y su impacto en el propio municipio. Cuando la ONG cuenta con presencia en el municipio, entonces está en condiciones de ofrecer un excelente apoyo a los programas municipales de cooperación para el desarrollo.<sup>21</sup>

A menudo puede haber grupos locales que no son ONG, pero que tienen una dimensión de solidaridad internacional. También es conveniente contar con ellos. Pero puede ocurrir que no exista ningún grupo organizado. En ese caso conviene huir de la tentación de crear nuestra propia ONG local. Y cuando existen esos grupos organizados se debe explicar que la política del municipio se basa en la colaboración con las ONG, sin que de ahí se derive que se ha hecho un presupuesto para ellas.

El ayuntamiento puede facilitar medios para que no se queden en un localismo sin perspectivas o en un voluntarismo ineficaz.

---

21. Poder Local y Solidaridad Internacional

### 5.3 ACTIVIDADES.

✓ Financiación de proyectos (ver capítulo 6: participación en redes)  
Además de recursos económicos siempre escasos, a veces también puede haber un conocimiento propio que puede ser aprovechado en proyectos de cooperación. ¿La experiencia de desarrollo local de un pequeño municipio o de una mancomunidad puede ser de interés en otros países?. Sin duda la respuesta positiva no vendrá de una apreciación subjetiva del Ayuntamiento, sino de programas complejos de cooperación municipalista. La participación en redes facilita el aprovechamiento de los recursos técnicos disponibles y la formulación de asistencias técnicas con la colaboración municipal.

✓ Ayuda humanitaria

Las catástrofes naturales y las guerras, desgraciadamente, van a seguir demandando la acción humanitaria de los pueblos. Como entender, interpretar y responder a situaciones de catástrofe o de grave quebranto del derecho internacional humanitario (genocidio, desplazamiento) sería objeto de otro informe. La posición y la respuesta ante tan agudos problemas no puede generarse a escala local, aunque es en la dimensión territorial donde se da la movilización de la ciudadanía. Por ello los Ayuntamientos también son impedidos por la presión social a responder. Hoy ya comienzan a funcionar mecanismos de coordinación interinstitucional. Con ocasión del maremoto del sureste asiático (Diciembre 2004) se reunió por primera vez un comité de crisis convocado por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional. En todo caso desde los pequeños municipios se deberá canalizar su acción siempre a través de la consulta y coordinación con la Diputación Provincial, con el Gobierno Autónomo, con el Fondo de Cooperación Municipal o –si es el caso- con la AECI.

✓ Hermanamientos (ver capítulo 6)

Los Hermanamientos son otra actividad muy adecuada para el compromiso y la acción solidaria de los pequeños municipios, siempre y cuando estos hermanamientos sepan aprovechar los vínculos históricos con otros municipios de ultramar, o los establecidos por nuestros propios emigrantes pasados o recientes (misioneros, voluntarios que se quedaron, etc)

✓ Apoyo institucional (mociones, acompañamientos)

En campañas de solidaridad internacional todos contribuyen con su participación a crear opinión, difundir el problema o presionar para conseguir respuestas de quien corresponda. Este es el sentido de la aprobación de mociones. Conviene no obstante señalar que la aprobación de una moción de solidaridad no puede convertirse en una acción de rutina, ni todas tienen que ser aprobadas. El debate en Pleno determinará las razones por las que una Corporación se adhiere a una campaña de solidaridad internacional, o por qué la rechaza.

✓ Comunicación social

La comunicación social debe ser el primer proyecto de cooperación a escala local. Para ello nada mejor que una adecuada articulación de los medios que el Ayuntamiento ya usa habitualmente. La educación al desarrollo debe integrarse en las actividades culturales y de tiempo libre, en las fiestas patronales, en el curriculum escolar; debe alcanzar presencia en la vida cotidiana del municipio. Y debe buscar la participación activa de entidades y colectivos que aporten voluntarios, creen materiales didácticos, provean animadores. Las acciones de sensibilización ciudadana multiplican su eficacia si se integran y planifican con las actividades de las áreas de Cultura y Juventud. Toda una infraestructura que debe ser apoyada y aprovechada para las tareas de la educación para el desarrollo.<sup>22</sup>

### ***Viajar cómo y cuando.***

A lo largo de estas páginas se defiende una posición que se apoya sobre dos líneas conductoras: el conocimiento y el compromiso. De ahí se desprende que viajar es una acción natural para los objetivos que se buscan. Se desprende que viajar no es una prerrogativa que corresponde a las ONG. A veces viajar al Tercer al Mundo será una condición para materializar los objetivos de ayuda solidaria que la Corporación se ha propuesto.

---

22. Idem pag. 62



Supuesta la conveniencia de un viaje, hacerlo o no dependerá de tres factores: el coste, la imagen y los resultados que se esperan. Viajar tiene un coste alto, tanto económico como social, por ello será determinante que los resultados que se esperan del viaje cubran con creces los costes, y que el viaje se planifique para conseguir estos resultados.

Es recomendable por un lado reducir los costes para las arcas municipales, consiguiendo financiación externa, lo cual es posible cuando se participa en alguna red que normalmente dispone de algunos fondos para tareas de identificación de proyectos, seguimiento, evaluación o representación institucional.

También es necesario que el viaje sea “objeto de información en los medios de difusión municipales, en la prensa local, en charlas, conferencias y debates”<sup>23</sup>. Y por tanto resulta imprescindible que de toda visita municipal al exterior, sea de un electo local o de un técnico, se de cuenta con el preceptivo informe de viaje, en el que conste la agenda completa, y los resultados alcanzados en la visita.

---

23. Idem pag. 63

**La AECI ofrece a las CC. AA.  
y los municipios su red de Oficinas Técnicas  
en el exterior para proyectos de cooperación**

Madrid. (EUROPA PRESS) 19 de julio de 2004

*El ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, y la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, ofrecieron hoy a las Comunidades Autónomas y municipios la red de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) para poner en práctica sus proyectos de cooperación.*

*Según informó el Ministerio de Exteriores en un comunicado, este ofrecimiento se hizo en el curso de la reunión, esta mañana, de la Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional, en la que representantes del Ministerio, las 17 Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas, así como 19 representantes de los municipios y otros 19 de los demás ministerios acordaron bases para una mayor concertación de las políticas de cooperación. Para ello, apostaron por «establecer una agenda común en materia de Ayuda al Desarrollo», coordinada también en los foros internacionales, y «mecanismos más ágiles de coordinación», para construir una «Política de Estado de Cooperación», en palabras de Moratinos, en cuyo diseño participen todos los actores, y basada en los Objetivos del Milenio para reducir la pobreza hasta 2015. Así, próximamente diseñarán de manera conjunta el nuevo Plan Director de Cooperación, con las pautas y prioridades de los próximos cuatro años y se iniciarán los trabajos para un Fondo Común de Ayuda Humanitaria de Emergencia, además de crear comisiones para trabajar en la homogeneización de los métodos, la financiación, las herramientas y la información.*

## CAPÍTULO 6 COOPERACIÓN DIRECTA

*Hablando con otros alcaldes pude comprobar que más de uno me transmitía la sensación de que la política generalizada de subvenciones a las ONGs resultaba insuficiente, y enseguida salía el concepto de cooperación directa, más como reflejo de una insatisfacción, que como propuesta de acción. Por eso creo interesante indagar un poco qué se entiende por cooperación directa.*

*No podemos entender por cooperación directa prescindir de cualquier tipo de apoyo o colaboración, y lanzarse al mundo de la cooperación cada uno por su cuenta, financiando con sus propios medios y con sus recursos técnicos el proyecto que le parece más interesante. Esto sería volver a fragmentar y dispersar aún más los escasos recursos de que disponemos. Además de correr un riesgo bastante probable de –permitidme la expresión– meter la pata.*

*Por cooperación directa se debe entender, en mi opinión, un compromiso directo y explícito de la Corporación con una determinada acción en la que participa. Y esto no es lo usual cuando a través de las subvenciones en las ONGs se delega en ellas la responsabilidad última de la acción, desentendiéndose de hecho de la marcha del proyecto. Pero ese compromiso directo y explícito con la acción de desarrollo supone una dedicación mayor por parte de la administración local, lo que no siempre es posible. Por eso la cooperación directa debe tomarse con mucha cautela, pero no es algo que esté vedado a los pequeños municipios.*

*La cooperación directa exige la participación de muchos actores, el apoyo técnico de las ONGs y seguramente la colaboración de varias instituciones. Nuestra participación en el proyecto que anteriormente he señalado puede tomarse como una acción directa, sobre todo en el momento en que un funcionario de nuestro Ayuntamiento participa en la ejecución del proyecto. La cooperación directa sería para la cooperación descentralizada el establecimiento de una relación bilateral entre Poderes Locales del Norte y del Sur, participada por el tejido social, tal como lo define el Plan Director de Cooperación del Ayuntamiento de Leganés.*

*El trabajo en red, la participación en un proyecto promovido por un Fondo Municipal o el convenio con otra institución son métodos apropiadas para participar de manera directa en una acción de cooperación. También me parece claro que la cooperación directa se justifica más cuando el contenido de la acción tiene que ver con nuestro perfil institucional. Es decir, cuando actuamos como administración local en apoyo de otra institución local.*

## **6.1 COOPERACION DIRECTA. PROCEDIMIENTOS. TRABAJO EN RED.**

### **Definición**

La cooperación directa consiste en la realización por parte de la institución de acciones de desarrollo que toma por propia iniciativa, y por tanto con independencia de los concursos de subvenciones a ONGs. Supone la implicación del equipo propio en el diseño, ejecución y seguimiento de las acciones, y, por lo tanto, requiere de un análisis previo que identifique las potencialidades locales y marque las líneas de actuación y los objetivos a perseguir.

La cooperación directa representa la oportunidad de que las entidades locales compartan su experiencia, conocimientos y recursos con interlocutores afines del Sur: municipios, comunidades, etc. Esta potencialidad de lo local choca, sin embargo, con un requisito de la cooperación directa: supone un compromiso a largo plazo con las acciones; requiere una auténtica identificación con los problemas y objetivos de la comunidad receptora.

### **Requisitos de la cooperación directa.**

No todas las instituciones pueden asumir un programa de cooperación directa, dado que este planteamiento requiere, al menos, de tres premisas:

- *Recursos económicos suficientes*
- *Equipo técnico cualificado*
- *Existencia de un programa marco*

*Recursos económicos suficientes:*

Respecto a los recursos, el siguiente cuadro marca los umbrales económicos a partir de los cuales una institución puede plantearse la Cooperación directa, si bien como se ha señalado el trabajo en red y la participación en Fondos Municipales de Cooperación facilita la incorporación a programas de ayuda.

FONDOS DISPONIBLES	RECOMENDACIONES
<i>Inferiores a 10.000 euros</i>	1. Destinar todo el presupuesto a una sola acción: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acción conjunta con otras corporaciones (aportaciones a fondos municipales).</li> <li>- Subvención de un proyecto de una ONG.</li> </ul>
<i>Inferiores a 50.000 euros</i>	2. Cabe plantear varios enfoques:- <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acción conjunta con otras corporaciones (aportaciones a fondos municipales).</li> <li>- Financiar más de una actividad sin fragmentar en exceso el presupuesto disponible.</li> <li>- Concentrar el presupuesto en un solo proyecto con vocación de continuidad.</li> </ul>
<i>Entre 50.000 y 100.000 euros</i>	3. El presupuesto admite un desglose mayor: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos de cooperación al desarrollo.</li> <li>- Campaña de sensibilización.-</li> <li>- Ayuda de emergencia.</li> </ul> Mecanismos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Convocatoria de subvenciones.</li> <li>- Acción conjunta con otras corporaciones (aportaciones a fondos municipales).</li> <li>- <b>Gestión directa. Si se cumplen unos requisitos mínimos.</b></li> </ul>
<i>Superiores a 100.000 euros</i>	4. El uso de los recursos ha de ubicarse en un marco formal más amplio: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de un plan de cooperación (que englobe las diversas actividades a desarrollar: proyectos, emergencia, sensibilización).</li> <li>- Crear el Consejo de cooperación</li> </ul> Mecanismos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Convocatoria de subvenciones.</li> <li>- Acción conjunta con otras corporaciones (aportaciones a fondos municipales, agencias internacionales, etc.).</li> <li>- <b>Gestión directa. Si se cumplen unos requisitos mínimos.</b></li> </ul>

Fuente: Manual de cooperación al desarrollo para entidades locales

*Equipo técnico cualificado:*

El equipo técnico deberá tener una experiencia previa en el diseño de proyectos de ayuda al desarrollo, y un conocimiento práctico de los mecanismos de cooperación y de los recursos disponibles. La cualificación del equipo será la suficiente para tener un criterio sobre los problemas del desarrollo y conocer las propuestas de la cooperación bilateral española, al menos en el país donde se piensa actuar. Una condición básica es tener la capacidad para contactar, dialogar y negociar con la OTC del país destinatario de la ayuda.

*Existencia de una idea marco:*

La cooperación directa no puede ser un salto en el vacío. Deberá apoyarse en un criterio preestablecido sobre la orientación de la ayuda que se promueve. Cuando ya existe un programa de subvenciones, el decreto regulador de la ayuda será la base conceptual de la cooperación directa, pero ésta deberá concretar en qué país actuar y por qué, qué tipo de acciones y con qué socios locales, y como piensa articular y coordinar su intervención con otros agentes.

*Contrataciones y colaboraciones externas*

La cooperación directa es un compromiso que la Corporación toma con una determinada acción solidaria de desarrollo, cuya decisión adopta sin intervención de terceros, y no toma por tanto la forma de subvención a una ONG. Pero esto no significa ni mucho menos que no se deban tener en cuenta otros actores, apoyarse en ellos, o solicitar su colaboración.

La cooperación directa no excluye la participación de las ONGs, sino al contrario, en muchos casos las ONGs podrán aportar una excelente colaboración para la buena marcha de un proyecto, lo que podrá lugar a un convenio, a un contrato menor o a una licitación, pero no a una subvención.

La colaboración de las ONGs en la cooperación directa cubre una amplia gama de posibilidades, desde el aporte de profesionales y técnicos, hasta encargarse del seguimiento administrativo del proyecto. No debería la ONG colaboradora ser depositaria de los fondos destinados al proyecto, para no incurrir en confusiones ni recortar el papel central de los socios locales de la Corporación Local española que financia la acción.

También consultores independientes pueden recibir encargos para poner en marcha estos proyectos de cooperación descentralizada. Un campo en que la contratación de profesionales externos resulta eficiente es en el estudio de factibilidad del proyecto, que en este caso asume plenamente el perfil de evaluación “ex ante”. Así como en el caso de las ONGs también consultores pueden ser llamados para misiones técnicas de corta duración.

Cuando recurrir a una ONG y cuando recurrir a un consultor independiente dependerá de la materia, la oportunidad y la decisión de la Corporación. Una u otra opción es solo una combinación de eficiencia técnica, económica o política.

### **La participación ciudadana en la cooperación directa.**

Una de las particularidades de la cooperación directa es que puede articularse mejor con procesos de participación ciudadana, que lo que hasta la fecha ha sido común en los Consejos de Cooperación. El Consejo de Cooperación adquiere plena vigencia con la cooperación directa, pues aquí reside la opinión de las organizaciones ciudadanas.

En los casos de los Hermanamientos, por ejemplo, es fácil proyectar la repercusión local de la acción en el sistema escolar y colectivos que pueden resultar involucrados.

## **6.2 LA PARTICIPACIÓN EN REDES.**

### **Redes municipales**

Los pequeños municipios pueden intentar establecer vínculos con otros municipios que cooperan a través de redes municipales ya existentes o recurrir a la federación de municipios o a los Fondos Municipales de Cooperación periódicamente organizan encuentros con municipios de AL.

Como ya se ha señalado estas redes pueden tener carácter estable o ser temporales, por programas o áreas temáticas.

Pueden ser locales o internacionales. Hoy cabe destacar, desde los principios de la cooperación solidaria, la existencia del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social, que se reúne siempre en paralelo al Foro Social Mundial.

### **Movimientos sociales** <sup>24</sup>

“Los acontecimientos internacionales, la tendencia al unilateralismo y la militarización y la evidencia de los intereses que mueven estas acciones de estas grandes potencias también están generando nuevos movimientos sociales que además de pensar globalmente y actuar localmente están actuando globalmente, a través del Foro Social Mundial. Estos movimientos sociales también demandan el apoyo y la participación de los poderes locales, como potenciales aliados estratégicos para la construcción de otro mundo posible”.

“Estos foros dan en claves como la interrelación entre instituciones y movimientos sociales, el intercambio y la profundización en experiencias concretas, la visión global de las instituciones y sus políticas, la democracia participativa como dinamizadora de las instituciones. La cooperación significa este trabajo en red articulador a niveles más globales de experiencias locales de las que debemos seguir aprendiendo. Por este camino de relación horizontal, respeto y articulación de lo social y lo político aún podemos hacer posible una cooperación descentralizada más transformadora y que logre alternativas”.

## **6.3 HERMANAMIENTOS Y CONVENIOS**

### ***Hermanamientos***

Los hermanamientos son una expresión del acercamiento entre pueblos. Los objetivos de los hermanamientos con ciudades del Tercer Mundo se han orientado a la promoción de relaciones de amistad y solidaridad entre sus respectivas comunidades, a los intercambios culturales y al apoyo de proyectos de desarrollo.

---

24. Este apartado se basa en el debate publicado en la Revista Pueblos, nº 6, sobre el futuro de la cooperación descentralizada. Participaron en este debate Llorenç Pons, David Luque, Antonio Zurita, Antonio Fuentes, J.L. Vieites, Carlos Gómez Gil y Luz Romero.



Para que los hermanamientos alcancen los objetivos que los justifican es necesario que se sustenten en relaciones reales y efectivas entre ambas comunidades, pero también que ambas instituciones municipales actuantes queden comprometidas en la consecución de programas factibles. El exceso de voluntarismo no favorece el desarrollo ni la eficacia de los hermanamientos.

Muchas veces los Hermanamientos son la forma en que pequeñas localidades toman contacto con la realidad del Sur. A partir de las primeras relaciones de intercambio cultural y mutuo reconocimiento, pueden surgir interesantes proyectos de cooperación. Por ello los hermanamientos son un instrumento eficaz de la cooperación descentralizada.

Los hermanamientos también proyectan al municipio hermanado en el plano internacional, facilitado a su vez un conocimiento inmediato y cercano de los problemas del desarrollo. Las actividades que expanden el hermanamiento entre los ciudadanos facilitan esa comprensión.

### **Convenios**

Los convenios intermunicipales suelen perseguir la capacitación de la administración municipal y la mejora de algunos servicios. El convenio se presenta así como otra eficaz fórmula de ayuda, con un claro horizonte temporal, que también puede extenderse a los compromisos que las municipalidades del Tercer Mundo pueden contraer en la ejecución, gestión y supervisión de cualquier proyecto de desarrollo dentro de su ámbito territorial, financiado con la ayuda internacional.

Algunas municipalidades comienzan a inclinarse por esta fórmula de cooperación, más adecuada a sus necesidades. En todo caso, el Convenio de cooperación intermunicipal es eficaz cuando reúne a socios con un cierto grado de desarrollo tecnológico y capacidad de gestión; por ello, se presenta como una figura idónea para el intercambio entre municipios de tamaño grande.

**LA COOPERACIÓN DIRECTA  
EN LA JUNTA DE EXTREMADURA**

*Con el fin de que la administración regional asuma un papel más activo en el desarrollo y ejecución de proyectos, en cada Plan Anual se presentará un programa de cooperación directa, especialmente con administraciones regionales y locales de países prioritarios donde se esté produciendo la descentralización administrativa, como es el caso de muchos estados en América latina.*

*Esta es una modalidad que ha generado no poco debate entre los distintos agentes de la cooperación extremeña y en el seno de los mismos. Esta modalidad permite la identificación directa de iniciativas de cooperación desde la Junta de Extremadura, autorizar su financiación ya sea por criterios técnicos, por la identificación de una necesidad concreta fruto de las relaciones de la Junta de Extremadura y otras instituciones fuera de España, o por otros motivos que sean entendidos en cada momento por el Gobierno Autónomo. Está además plenamente aceptada como práctica de cooperación en todas las agencias públicas.*

*Plan General de Cooperación Extremeña al Desarrollo 2004-2007.*

## CAPITULO 7

### LA GESTION DE PROYECTOS

*Llegamos ya al final, y con ello me despido de vosotros, esperando que las experiencias de mi ayuntamiento os hayan acompañado en la lectura de este texto. No sin antes hacer, si me lo permitís, algunas recomendaciones prácticas. Cuando se trata de enviar dinero al extranjero conviene extremar las precauciones. Primero de todo tener bien identificada la cuenta bancaria a la que se destina el dinero, de modo que el titular de la cuenta se corresponda exactamente con el de la institución beneficiaria. Segundo que la cuenta esté identificada con todos los bancos intermediarios por los que se trasladará la transferencia. Sólo así se evita que el dinero no pase semanas en bancos corresponsales, y gastando dinero en faxes y llamadas telefónicas internacionales para saber que pasa con la transferencia. A veces estas transferencias pueden resultar problemáticas. En ese caso se puede recurrir a una institución o una ong intermediaria que se encargue de hacer llegar el dinero a su destino. En este caso debe dejarse registrado documentalmente el contenido de la operación y la responsabilidad del organismo que hace la intermediación.*

*Otro aspecto que quiero señalar es el de la justificación del gasto. Tanto si se trata de facturas, como de recibos u otros medios de prueba (certificaciones, declaraciones juradas), debe de establecerse claramente la correspondencia del concepto de gasto con lo previsto en el proyecto. Y con la recepción de los bienes por parte de los beneficiarios finales.*

*Nada más, salvo animaros a que los pequeños municipios colaboren también, dentro de sus posibilidades, al esfuerzo de la ayuda internacional al desarrollo, no como un acto de filantropía, sino como una acción de la política local en un mundo globalizado.*

*PROYECTOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y DE AYUDA HUMANITARIA*<sup>25</sup>

Las Corporaciones Locales, conforme avanzó la amplitud y complejidad de sus políticas de Cooperación, fueron dotándose de instrumentos que habrían de permitir una mayor “objetividad” en las decisiones adoptadas y en el seguimiento de los proyectos en curso.

En primer lugar se introduce la distinción entre ayuda al desarrollo y ayuda de emergencia o ayuda humanitaria. Tal distinción resulta conveniente pues una y otra siguen procedimientos distintos en su ejecución, y por tanto exigen también formas de gestión distintas. Por ello muchos son ya los ayuntamientos y diputaciones que distinguen presupuestariamente las cantidades destinadas a ayuda al desarrollo y las destinadas a la ayuda de emergencia o humanitaria.

***I JORNADAS ESTATALES DE ACCIÓN HUMANITARIA***

***CÓRDOBA 2004***

*PROPUESTAS DEL TALLER: Papel de los Municipios en la Acción Humanitaria*

- *Crear un Protocolo de actuación a nivel estatal para la acción humanitaria y la ayuda de emergencia: coordinación y definición metodológica*
- *Crear fondos locales específicos y disponibles para la emergencia y la AH*
- *Crear partidas presupuestarias municipales específicas para la cooperación técnica entre municipios y la AH: apoyo y refuerzo institucional*
- *Crear partidas específicas para la prevención de catástrofes humanitarias*
- *Crear una Bolsa Común para la AH y la ayuda de emergencia (DEBATE): no se produjo un consenso si esta bolsa debería ser gestionada por AECL –con sus recursos e infraestructuras logísticas disponibles- o bien deberían tener un mayor grado de descentralización en un nivel regional (como ejemplo el Consorcio Provincial en Granada donde intervienen donantes públicos y privados) o bien debería ser en el nivel local / municipal*

25. Este apartado y los siguientes se basa en el curso de cooperación descentralizada impartido por Javier de Frutos para la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

- *En cualquier caso los recursos deberían canalizarse a través de instituciones con capacidad logística para la intervención*
- *Establecer programas de capacitación y formación de estructuras técnicas municipales para la AH: posible marco de colaboración entre la FEMP y los Fondos Municipales de Cooperación*
- *Articulaciones de redes de municipios para garantizar la calidad y el impacto de la AH: necesidad de crear fondos comunes*
- *Crear grupos de coordinación a nivel territorial para la AH, donde participen municipios, fondos de cooperación, ONG,s y movimientos sociales*

En el caso de catástrofes se debe distinguir entre la ayuda de emergencia, y la posterior ayuda a la reconstrucción. La ayuda de emergencia no puede regirse por los criterios de gestión habitual de la cooperación; los pasos administrativos necesarios invalidarían cualquier procedimiento de emergencia. La reconstrucción si puede atenerse o asimilarse a un proyecto de desarrollo, en la medida en que la reconstrucción también dispone de unos estudios previos y un proyecto.

La catástrofe producida por el maremoto en Asia indica sin embargo que ante situaciones de tal magnitud los procesos de reconstrucción superan la posibilidad de examen y control de la cooperación descentralizada, por lo que en esos casos todas las donaciones locales deberán ser tomadas como ayuda de emergencia, sumando los esfuerzos a la de los organismos competentes. En el caso de maremoto del sureste asiático la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional –SECI– reunió por primera vez, en el plazo de veinticuatro horas, a todos los agentes financiadores y a las ONGs para coordinar la ayuda humanitaria urgente. En esa línea deberán también dirigirse los apoyos de la cooperación descentralizada hacia los procesos de reconstrucción, que deberán financiarse durante varios años.

A continuación se presenta la gestión de proyectos de desarrollo en el sistema más extendido entre los ayuntamientos, que es a través de una convocatoria pública para las ONGs. Algunos de los elementos serán también de aplicación en la cooperación directa, por ejemplo el contar con un proyecto coherente, el seguimiento del proyecto, y los modelos de justificación.

## CONVOCATORIAS PARA PROYECTOS DE DESARROLLO

### Bases de la convocatoria

Las instituciones financiadoras tienen en las bases de su convocatoria una herramienta esencial a la hora de concretar el sentido de sus acciones de cooperación. Si bien, en ocasiones, el texto se limita a reproducir un esquema genérico, que provoca respuestas no menos genéricas por parte de las ONG; cada vez con más frecuencia las bases aparecen “personalizadas”, planteando exigencias o preferencias acordes con una concepción “fuerte” de la cooperación descentralizada.

- ✓ Condiciones excluyentes (a modo de ejemplo)
- *Presencia social de la ONG solicitante:* Las Comunidades Autónomas tienden a excluir a aquellas ONG que no acrediten presencia social alguna en el ámbito geográfico desde el que se realiza la convocatoria. De este modo “premián” la labor dinamizadora de las organizaciones con actividad en la Comunidad. Para los municipios con menos de 50.000 habitantes, una condición de estas características limitaría en exceso la nómina de solicitantes. En cualquier caso, es deseable que la ONG tenga, cuando menos, alguna actividad en la Comunidad Autónoma del municipio en cuestión.
- *Concentración geográfica:* De acuerdo con el criterio de “no dispersión”, algunas Corporaciones definen en sus bases las áreas geográficas que serán destino de la ayuda. La existencia de Hermanamientos o Convenios puede concretar también las comunidades de un determinado país que serán objeto de la ayuda.
- *Rechazo de objetivos geoestratégicos:* La convocatoria puede rechazar cualquier acción encuadrada –expresamente o no– en aquellas “intervenciones humanitarias” que flanquean objetivos geoestratégicos ajenos a los intereses de la cooperación.

- ✓ Preferencias calificables (a modo de ejemplo)
  - *Catalogación de los países destinatarios:* Para que este “criterio” quede revestido de cierta objetividad, suele recurrirse a calificaciones externas. Un ejemplo de ello sería: “Son objetivos preferentes de esta convocatoria aquellas actuaciones dirigidas a países con un bajo índice de desarrollo humano (IDH)”. Se trata de una escala anual publicada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
  - *Priorización de sectores o destinatarios:* Algunas bases ofrecen una escala de los sectores prioritarios que suele estar encabezada por los programas de alimentación y de atención sanitaria elemental. En cuanto a los destinatarios, la infancia tiende a ser destino preferente de la ayuda.

### **Técnicas de calificación**

Cuando se trata de explicar el criterio de valoración y el modo en que ha sido aplicado, sin duda alguna el término más recurrente es “objetividad”. Su mera evocación presupone que quien aplicó el baremo o elaboró el informe carecía de intereses propios en la convocatoria, leyó con atención los proyectos, supo desentrañar sus aciertos y déficits, y concluyó un veredicto ajustado, en definitiva “objetivo”. No obstante, este cúmulo de buenas intenciones no significa que la decisión final haya sido la más acertada. Será una decisión, eso sí, salvaguardada bajo el paraguas de la objetividad.

En este punto, convendría sustituir la “objetividad” por la “aplicación exhaustiva y argumentada de un criterio conocido por las partes”; sustituir en definitiva las “buenas intenciones” por los “buenos argumentos”. Hecha esta digresión teórica, se observará que en adelante (y anteriormente) se alude a la “objetividad” una y otra vez. La sola palabra sigue funcionando como defensa por lo que resultaría ocioso evitarla.

Las técnicas de calificación pueden ser:

- *Cuantitativas*
- *Cualitativas*

Aunque ambos modelos miden la calidad del proyecto, las técnicas cuantitativas evalúan por puntos o porcentajes los diferentes apartados hasta concluir con una valoración numérica; mientras, las técnicas cualitativas analizan el proyecto en su conjunto y razonan su pertinencia y viabilidad en un informe argumentativo.

La “ilusión objetivista” producida por la acumulación de puntos ha venido reforzando la vigencia del baremo en detrimento del informe. Dentro del baremo, cabe distinguir dos enfoques:

- Baremo de 100 puntos: el proyecto se analiza despiezando en una serie de ítems valorables que en conjunto suman 100 puntos. Es habitual establecer divisiones (ONG, contraparte, formulación técnica, etc.) y plantear una puntuación mínima exigible para cada una de ellas. (véase 3.1.)
- Baremo por porcentajes: cada parte del proyecto tiene asignados una serie de porcentajes en función del peso específico que se le asigne en la valoración. El técnico ha de interpretar los porcentajes que el proyecto logra para cada apartado. En realidad, se trata de una valoración por puntos con mayor grado de discrecionalidad para valorar el proyecto en su conjunto.

El informe argumental, como exponente del modelo cualitativo, debe ser riguroso en su análisis y claro en el razonamiento. Tiene la gran ventaja de construir una visión cenital del proyecto, interrelacionando cada uno de sus elementos con el “sentido global” de la acción. Pero tiene la gran desventaja del estigma de la subjetividad, cuando no del fantasma de la arbitrariedad. La Administración tiende a considerar más operativo el blanco y el negro que los tonos intermedios. En definitiva, será más fácil decir (y explicar a los descontentos, llegado el caso) que la viabilidad sociocultural obtuvo un 1 sobre 2, que escribir un párrafo explicando cuáles son las carencias observadas en ese ítem.

Con carácter general, y aunque entre en contradicción con las tradicionales premuras de cualquier convocatoria, lo más indicado es: aplicar un baremo numérico consensuado y conocido por las partes y justificar su aplicación en un informe argumental anexo.



## Origen, ventajas e inconvenientes del baremo

Por influencia de los servicios sociales y por la pronta difusión de un sistema rápido de calificación, se extendieron en todas las corporaciones los “baremos”, un sistema de calificación de situaciones por medio de puntuaciones que permite establecer un orden de prioridades o prevalencia entre casos, tal como se venía haciendo en otras actividades de los servicios sociales, como la baremación de los aspirantes a la vivienda social, a los servicios de la tercera edad, o al acceso a una beca, etc. La idea de “baremo” tiende a un sistema de puntuación muy fraccionado de acuerdo con la medición de múltiples componentes, subcomponentes y piezas en las que aparentemente se puede despiezar un proyecto, como si de un vehículo se tratara.

En última instancia, este despiece permitiría abordar un proyecto a través de su lectura con el sistema de “tiene” o “no tiene” tal cualidad (...)

(...) antes de formalizar los baremos tal como ahora se utilizan, la calificación de proyectos se hacía con puntuaciones más flexibles, y acompañados por los comentarios de los calificadores, que daban una opinión razonada sobre la idoneidad de un proyecto para alcanzar la subvención.

El baremo ofrece indudables ventajas para la Administración:

⇒ La selección de proyectos representa siempre un pico fuerte en la carga de trabajo. El baremo permite ampliar temporalmente los técnicos o técnicas destinados a la selección de proyectos, con una breve fase de explicación.

⇒ La baremación resulta objetiva, al tener unas puntuaciones predeterminadas que no dependen de la situación subjetiva del calificador.

⇒ La baremación resulta transparente, y puede ofrecerse una respuesta a cualquier reclamación de una ONG descontenta: no recibe subvención porque su puntuación no es suficiente, y esa información puede presentarse a la ONG para que la compruebe. Podrá alegar que no tuvieron en cuenta tal cualidad que ella aporta, pero no podrá decir que no la midieron como a las demás. Es decir, podrá quejarse del baremo, pero no de su aplicación.

Pero también tiene sus inconvenientes:

⇒ No existe el baremo ideal que dé cuenta exacta de las virtudes o defectos de los proyectos. Ello obliga a una continua revisión de los baremos.

⇒ Al no exigir una gran especialización para su aplicación, a veces puede dar la sensación de que “se echan los dados”. Se disminuye la subjetividad del calificador, pero no la aleatoriedad de las calificaciones.

⇒ Despiezar el proyecto de tal manera dificulta la comprensión del conjunto. La calificación queda encadenada a lo que dicen los redactores de los proyectos, con muy poco margen de maniobra para interpretar lo que no dicen, y lo que se desprende del conjunto del texto.

⇒ Cuando las ONG conocen el baremo, lo que ocurre a menudo, una de sus cualidades –la objetividad– desaparece, pues las ONG tenderán a formular sus proyectos atendiendo a la puntuación que les será aplicable. Es decir, si el baremo mide las cosas que un proyecto debe tener, pero sin ninguna posibilidad de comprobación, será fácil construir textos que contengan esos elementos que van a dar puntos al proyecto.

### *CRITERIOS PARA LA VALORACIÓN DE UN PROYECTO*

A la hora de leer los objetivos y las actividades e interpretar la relación entre ambos, la palabra clave es “coherencia”. El conjunto de los elementos de un proyecto debe interpretarse desde una óptica comprensiva; es decir, cada parte del “puzzle” ha de insertarse en la lógica de la acción que se persigue. En este sentido, el planteamiento presupuestario, oportunamente desglosado, es un índice revelador del modo en que se adecuan los medios y los fines. “Realismo” y “concreción” son las otras dos premisas para discernir si un proyecto, además de necesario, es viable y oportuno.

Para ahondar en la “viabilidad”, idea relacionada con los criterios anteriores, proponemos la lectura del siguiente texto del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), una institución creada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que integra a los principales países donantes con el objetivo de “asegurar un aumento del volumen total de los recursos puestos a disposición de los países en desarrollo y mejorar su eficacia”:

### **La noción capital de viabilidad**

*La viabilidad de los proyectos debe ser considerada en todas las formas del examen previo. Esta noción se ha revelado como un criterio general muy útil para juzgar un proyecto. Se puede decir que un proyecto es viable cuando es capaz de procurar unos beneficios durante un largo período de tiempo, después de que lo esencial de la ayuda exterior suministrada por los donantes haya llegado a su fin. Los requisitos y criterios siguientes de viabilidad son indispensables:*

- ⇒ *Contexto propicio desde el punto de vista de la política llevada a cabo. Los cambios de orientación necesarios deben ser decididos antes de que comience la fase de realización.*
- ⇒ *Objetivos precisos y realistas.*
- ⇒ *Condición adaptada a la capacidad administrativa y técnica de los beneficiarios.*
- ⇒ *Racionalidad económica del proyecto.*
- ⇒ *Capacidad de financiar los gastos de funcionamiento y de mantenimiento.*
- ⇒ *Elección de tecnologías adaptadas a las condiciones económicas y sociales del beneficiario.*
- ⇒ *Calendario realista.*
- ⇒ *Sistema de mantenimiento y de apoyo adecuados y capacidad de administrarlos una vez que la ayuda exterior ha llegado a su fin.*
- ⇒ *Compatibilidad con las condiciones socio-culturales locales.*
- ⇒ *Sostenibilidad medioambiental.*

*Al aplicar los criterios de viabilidad mencionados, conviene tener debidamente en cuenta las características propias del proyecto y de su medio ambiente, así como la necesidad de facilitar una flexibilidad suficiente en la fase de la concepción y de la ejecución; igualmente hay que tener en cuenta las mejoras probables de las capacidades administrativas, técnicas y de mantenimiento, producidas con el tiempo en un proyecto en continuo desarrollo.*

*Principios del CAD para una ayuda eficaz,  
Mundi-Prensa Libros, Madrid, 1994, pág. 54.*

## SEGUIMIENTO

El seguimiento es el procedimiento por el cual la Administración controla la inversión y los resultados. Los objetivos del seguimiento son el control administrativo de la subvención otorgada y el conocimiento de la acción. Aunque en la práctica cotidiana el seguimiento se ve reducido al mero control administrativo de la acción subvencionada, tan importante como el control es el conocimiento de la acción, pues sin ese conocimiento la Administración funcionará a ciegas, careciendo de criterios para definir y actualizar su política de cooperación al desarrollo.

El seguimiento cumple dos funciones básicas: por una parte, tener a punto el funcionamiento administrativo del proyecto (pagos, certificaciones, modificaciones y justificaciones) y por otra, acompañar y asegurar la ejecución del proyecto. A través del seguimiento, la Administración participa también en la acción.

El seguimiento se compone de dos actividades:

- ✓ Seguimiento administrativo
- ✓ Seguimiento de resultados

El seguimiento administrativo es un trabajo de oficina que se realiza a partir de los documentos, atiende por tanto al ciclo documentario del proyecto.

El seguimiento de resultados es el conocimiento de la acción y de su adecuación a los objetivos definidos por la institución financiadora. El seguimiento de resultados se alimenta del seguimiento documental y culmina con las visitas en el terreno.

El seguimiento se basa en el establecimiento previo de un cronograma de la acción, de la producción de informes y de un plan de pagos. Un buen seguimiento debe compaginar y agilizar los tres componentes. Pues ocurre a menudo que se hace un seguimiento de la acción y de los plazos en los que se entregan los informes, pero no del plan de pagos, con el consiguiente y lógico malestar por parte de las ONG.

## JUSTIFICACIÓN DEL GASTO <sup>26</sup>

La justificación del gasto, “piedra de toque” de cualquier programa de seguimiento y evaluación, no debe nunca considerarse de forma aislada, sino observarse a la luz del conjunto de circunstancias que acompañan el ciclo del proyecto. Así, una política meramente fiscalizadora por parte de la institución contará con el recelo y, eventualmente, con la ingeniería contable de las entidades receptoras de fondos. No se trata de cotejar facturas, rastrear incoherencias en las nóminas o detectar desvíos sobre el plan previsto –o al menos, no sólo se trata de eso–; el objetivo de las justificaciones para la institución debe ser “valorar si el gasto estuvo en correspondencia con la lógica de la acción y si tal lógica fue elaborada de forma pertinente en sus previsiones presupuestarias”.

Los textos que siguen –tomados de un curso de la FEMP sobre la justificación de proyectos de cooperación– ilustran el propósito de que la certificación del gasto deje de ser el principal problema de gestión, tanto para las ONG, como para los técnicos municipales. Mediante la recopilación de las dificultades frecuentes, aparece esbozado un modelo más ágil: que ayudaría a una mejor presentación de resultados por parte de los gestores del proyecto y facilitaría la gestión del expediente por parte de la Administración donante:

- *Creciente desconfianza sobre la gestión de los proyectos:*  
La alteración del ciclo del proyecto que sistemáticamente introduce el largo proceso de presentación de propuestas, aprobación y libramiento del gasto se traduce en la práctica en constantes cambios en los proyectos. Las ONG han elaborado sus propios sistemas de opacidad para poder gestionar con cierta comodidad. Los funcionarios municipales lo intuyen. La desconfianza generada no se ha traducido en una mejora de los sistemas de gestión entre unos y otros, sino en un empaste permanente entre la realidad, el proyecto teórico y el procedimiento administrativo.

---

26. Este apartado sigue la publicación: Manual de evaluación...

- *La presentación de facturas no visualiza las acciones:*  
Los gastos suelen establecerse en los proyectos en una serie de conceptos que luego no se referencian a las acciones. De modo que vistas las sumas de los interminables listados de gastos no se tiene conciencia clara de en qué ha consistido la actividad. Los informes narrativos van por un lado y los financieros contables por otro. No sería deseable una contabilidad por acciones dado que esto vendría a enturbiar más la situación, pero se podría mejorar definiendo mejor los conceptos a los que se atribuyen los gastos.
  
- *No correspondencia entre la certificación de la acción y la justificación del gasto:*  
Hemos observado en muchos casos que se puede certificar de forma clara la realización de ciertas actividades, incluso que el coste de las mismas según el proyecto resulta adecuado. Sin embargo, posteriormente no existen documentos probatorios suficientes de la ejecución del gasto, por lo que se recurre a acreditaciones de aportaciones en especie y otros documentos emitidos por los propios gestores de la ayuda, bien porque se trate de mercados informales, bien porque se trate de servicios prestados por la ONG o por la entidad local ejecutora, o por los propios beneficiarios finales del proyecto. A veces se trata del “saber hacer” de los actores, que consiguen abaratar la producción de bienes y servicios, pero no quieren renunciar a la percepción del coste teórico de los mismos. Un ejemplo: está presupuestado un camión de arena, pero lo consiguen gratis. Al no mediar factura de compra valoran el camión de arena por diversos procedimientos, que pueden ser rechazados por la Administración donante. La ONG, que ya prevé esta circunstancia, tendrá la tentación de recurrir a una factura falsa, fácilmente obtenible.

Desde el pasado año [2004], existe un modelo de justificación del gasto para la cooperación elaborado por el grupo de trabajo de interventores de la FEMP, adaptado a la nueva Ley de Subvenciones. Se trata de un excelente instrumento para mejorar las prácticas en este terreno (el contenido íntegro de la propuesta de la FEMP puede visitarse en su página web):

## **EMERGENCIA Y MOVILIZACIÓN CIUDADANA**

*Las campañas de solidaridad ciudadana en caso de emergencia comprometen a las Corporaciones Locales, en la medida en que los ciudadanos reclamarán de sus autoridades una respuesta adecuada, bien destinando fondos, bien con medios, bien pagando los transportes de las colectas en especie, etc. Y es aquí donde los Ayuntamientos desde su autonomía, deberían contar con un manual de instrucciones para no hacer cualquier cosa, o para, si es posible, canalizar las ayudas espontáneas de sus ciudadanos. ¿Pero no será este el campo de las ONGs, comprometidas en abrir cuentas corrientes en las sucursales bancarias donde se recoge dinero para cualquier lugar del mundo? La movilización ciudadana en situaciones de emergencia plantea algunas cuestiones que deben estar resueltas previamente:*

- *La cuestión de la existencia de un fondo disponible para ayuda de emergencia.*
- *La cuestión de la coordinación previa y estructural con los agentes e instituciones capaces de abordar situaciones de emergencia en terceros países.*
- *El deslinde de la ayuda de emergencia y la acción militar, aunque sea humanitaria.*
- *La educación ciudadana, para no caer en el “todo vale”*
- *La eficacia de la acción, frente al impulso emocional*
- *La capacidad de control de los fondos, tanto públicos como privados.*

### **EL MODELO DE PREVENCIÓN DE DESASTRES**

*Quiero abordar por último la prevención como un caso en que la acción humanitaria y la ayuda al desarrollo se unen. La prevención de desastres supone decisiones que pueden convertirse en un proyecto. Pero sobre todo supone que las autoridades locales toman, por así decirlo, cartas en el asunto. Precisamente por eso el modelo de prevención de desastres puede ser un potencial centro de interés de la cooperación directa, en la medida en que deberá contar con un interlocutor que es la autoridad local, y es además un sector en que la planificación territorial adquiere gran importancia. Pero la planificación territorial no es un instrumento técnicamente neutro (si los pobres viven en los barrancos que viven es porque está planificado así el territorio, por tanto sacarlos de los barrancos en los que corren grave peligro supone dar la vuelta a la planificación actual, regida por el interés económico, y pasar a otra planificación del territorio, basada en la lucha contra la pobreza y el medio ambiente).*

*Luz Romero. Ponencia Presentada en el I Encuentro sobre Ayuda Humanitaria.*





## BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

### PODER LOCAL Y SOLIDARIDAD INTERNACIONAL

FEMP, 1993  
128 páginas.

Resultado de un seminario de técnicos y electos locales celebrado a lo largo del año 1992, esta publicación puede considerarse el texto programático de la cooperación descentralizada de municipios y diputaciones. A pesar de los doce años transcurridos desde su publicación, aún conserva la frescura de los debates que le dieron cuerpo.

Lógicamente algunas de sus aportaciones están ya plenamente integradas en la actividad diaria de la cooperación descentralizada, y otros temas, como el debate sobre la legitimidad y legalidad de la cooperación, están afortunadamente superados, aunque su relectura da idea de los obstáculos iniciales. Otras cuestiones sin embargo siguen plenamente actuales a pesar del tiempo transcurrido. El texto tuvo difusión entre los municipios, e influyó en la toma de acuerdos para aprobar presupuestos de cooperación.

Publicación agotada, aún puede encontrarse algún ejemplar en los archivos de la FEMP. Su inclusión en esta bibliografía comentada no sólo es un recordatorio para la construcción de la pequeña historia del poder local, sino también un reconocimiento al importante papel que jugaron a favor de la cooperación solidaria los participantes –alguno ya desaparecido– en el seminario del que se nutrió el texto.

\* \* \*

### MUNICIPALISMO Y SOLIDARIDAD

Guía sobre la cooperación descentralizada

CONFOCOS 2001  
153 páginas

Tras el primer texto publicado por los Fondos Municipales, este segunda texto, que conserva en el subtítulo la idea de continuidad con la “Guía” de 1991 se propone como herramienta para trabajar en la solidaridad internacional, destinada a electos y técnicos de la administración local. Tras los diez años transcurridos entre una y otra publicación, sus promotores

presentan el resultado del aprendizaje de esos años.

Trabajar desde la administración local –dicen los autores– no debe ser sinónimo de visión localista, sino de disponer de una perspectiva global de todo lo que se refiere a la cooperación al desarrollo. El libro ofrece una panorámica de los instrumentos técnico-políticos y las relaciones interinstitucionales, con ejemplos expuestos de forma clara y sencilla.

Para el estudioso de la cooperación este texto ofrece la ventaja de recopilar en anexos llamamientos, cartas programáticas, declaraciones, resoluciones y conclusiones de organismos internacionales y encuentros municipales referidos a la cooperación descentralizada. Una pequeña reseña de cada Fondo con el listado de todos sus miembros ocupa el apéndice nº XII.

\* \* \*

MANUAL DE EVALUACIÓN PARA LA COOPERACIÓN  
DESCENTRALIZADA

José Ramón González Parada y Juan Carlos García Cebolla

Entidad promotora: FEMP  
Editorial Dykinson Madrid, 2004  
179 páginas

La experiencia de las evaluaciones de proyectos de la cooperación descentralizada es la base de la que parten los autores para revisar, adaptar e innovar la metodología de la evaluación de proyectos de cooperación, acompañado de abundantes casos prácticos.

Escrito con intención didáctica, no se trata de un manual clásico ni de un compendio de experiencias, sino de una reflexión sobre el sentido de la cooperación, y una preocupación sobre los aspectos de calidad de la misma. Cuestiones como la lucha contra la pobreza, orientación al beneficiario y transparencia son los temas transversales de la reflexión. No se trata –dicen sus autores– de grandes novedades conceptuales, sino de una manera nueva de decirlo, muy pegada a la realidad de la cooperación descentralizada. Un breve anexo propone fichas y materiales de trabajo de utilidad para evaluadores y técnicos municipales.

Lo distribuye Librería Dykinson, de Madrid.

\* \* \*

LAS BUENAS INTENCIONES  
Intervención humanitaria en África

Itziar Ruiz-Giménez Arrieta

Entidad promotora: AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA y PAZ CON  
DIGNIDAD  
Editorial Icaria, Barcelona 2003  
183 páginas

Un texto que ha pasado demasiado desapercibido entre los profesionales de la cooperación, merece ser leído por todos aquellos que tienen responsabilidades en la gestión de la ayuda. Con un información excelente, un lenguaje claro y una argumentación precisa, analiza ciertas acciones políticas de Occidente en Liberia, Sierra Leona, Somalia y Ruanda, con sus implicaciones en el intervencionismo militar humanitario, y en el papel desempeñado por las grandes ONGs internacionales.

Especialmente sugerente, es el denso capítulo dedicado a las conclusiones, que invita a repensar la gestión de la ayuda humanitaria.

\* \* \*

LAS ONG EN LA GLOBALIZACIÓN

Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global

Carlos Gómez Gil

Entidad promotora: AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA y PAZ CON  
DIGNIDAD  
Editorial Icaria, Barcelona 2004  
230 páginas

Último texto del prolífico Carlos Gómez Gil, su lectura es muy recomendable para los gestores de la cooperación al desarrollo, para un mejor conocimiento y evaluación de las ONGs.

La hipótesis básica de este estudio trata de determinar hasta qué punto las ONG son una respuesta al proceso de globalización, como habitualmente se afirma, o si por el contrario se han convertido en un elemento más de la mundialización y de la extensión de la sociedad neoliberal, siendo utilizadas para facilitar la implantación y el avance de este proceso.

La segunda parte del texto analiza el papel de las ONGs en relación a los organismos multilaterales, las características generales y tipologías de las ONGs, y esboza un acercamiento a un tema tabú: la potencialidad económica de las ONGs.

TEXTOS PROGRAMATICOS  
 SOBRE LA COOPERACION DESCENTRALIZADA  
 PROMOVIDOS POR INSTITUCIONES LOCALES

Por año de aparición

<b>Año</b>	<b>Título</b>	<b>Entidad promotora y/o editora</b>
1991	Guía Municipal para la Cooperación	Euskal Fondoa, Fons Catalá, Iepala
1993	Poder Local y Solidaridad Internacional	FEMP
1997	Jornada Estatal de Cooperación Descentralizada	Ayuntamiento de Getafe. Coordinadora de ONG
1999	Informe 1998-1999	FEMP
2001	Municipalismo y solidaridad. Guía sobre la cooperación descentralizada	CONFOCOS
2003	Inventario/evaluación de la cooperación internacional al desarrollo de Entidades Locales andaluzas	FAMSI
2003	Manual de cooperación al desarrollo para entidades locales	FELCODE
2004	Evaluar para evolucionar. Tres años después del Mitch. La gestión del poder local en el marco de la emergencia y de la reconstrucción	FONS CATALÀ
2004	Manual de evaluación para la cooperación descentralizada	FEMP Dykinson s.l.

OTRAS APORTACIONES  
TEORICAS Y METODOLOGICAS  
Por año de aparición

1998	González Parada, J.R. coord.	<i>Cooperación descentralizada ¿un nuevo modelo de relaciones Norte Sur. La Catarata, Madrid, 1998</i>
2000	Instituto Complutense de Estudios Internacionales	<i>La cooperación descentralizada para el desarrollo humano. La contribución española a un debate internacional. AIETI, Madrid 2000</i>
2001	Gómez Gil, Carlos	<i>La Cooperación descentralizada, Revista Bakeaz, Bilbao 2001.</i>
2003	VVAA	<i>Debate sobre la cooperación descentralizada, a propósito de las elecciones municipales Revista Pueblos, nº 6.</i>

