

“NUEVOS INSTRUMENTOS PARA LA EFICACIA DE LA AYUDA EN LA
COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE LOS GOBIERNOS LOCALES”

Cooperación

LGNS



Ayuntamiento de
Leganés

ZARAGOZA 3 Y 4 DE OCTUBRE de 2010

NUEVOS INSTRUMENTOS PARA LA EFICACIA DE LA AYUDA EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

"No hay mejor prueba del progreso de la civilización que el progreso del poder de cooperación

MILL, John Stuart."

Me gustaría iniciar esta ponencia, haciendo alguna reflexión sobre el sentido de la cooperación descentralizada desde una óptica pública y municipalista, la que sitúa su especificidad en el continuo aumento de la autonomía y protagonismo de los gobiernos locales como motor de Desarrollo e incorpora como valor añadido, el fomento de la participación de todos los actores que intervienen en el desarrollo del territorio.

La cooperación descentralizada nos aporta cambios estructurales innovadores.

1.- El protagonismo de las administraciones locales como **líderes del desarrollo del territorio** y por extensión, **el territorio como eje de las acciones**. Sin exclusiones, aportando la suma de todos los actores pero de forma articulada.

2.- El **cambio en la mentalidad del donante** en cuanto a la necesidad de unas relaciones horizontales dando el protagonismo final a las administraciones locales del sur y como novedad, el aprendizaje y la transferencia de conocimiento de acciones del sur al norte, o del sur al sur.

3.- El **cambio de un modelo asistencial, basado en lo urgente, a un modelo más orientado a lo importante**, entendiendo este, como un modelo que procura el fortalecimiento institucional y el diseño de planes de desarrollo, contando con los actores del territorio, con una proyección y unas relaciones duraderas, más allá de la acción concreta.

4.- Una visión del desarrollo que se aleja del etnocentrismo que hasta ahora ha regido los proyectos y acciones en el marco de la cooperación internacional.

5.- Sin duda la cooperación descentralizada, viene a dar respuesta en el ámbito de la cooperación a los nuevos retos planteados por la globalización, entendiendo que esta no sólo está presente en los estados. La internacionalización de los municipios es un hecho,

y por tanto estos, deben también ser proactivos a la hora de desarrollar sus políticas, contemplando el nuevo marco de relaciones globalizadas.

El escenario actual de la cooperación descentralizada.

Cuando desde los ayuntamientos nos planteamos desarrollar políticas de cooperación para el desarrollo basadas en la CD, lo primero que debemos hacer es tener la “casa” en orden.

¿Qué significa tener la casa en orden? Significa que en la cooperación que desarrollan los gobiernos locales, hay que trasladar a la práctica el discurso teórico de la CD como herramienta innovadora y de transformación del modelo de cooperación y esto no es sencillo, no siempre se consigue pero es fundamental hacerlo porque marca la diferencia entre hacer cooperación al modelo clásico o desarrollar una política pública municipal de cooperación descentralizada que oriente el trabajo en red como impulso de la participación e implicación de la ciudadanía.

La apuesta por la intervención pública, las relaciones horizontales, los procesos de apropiación, la suma de actores a través de redes, el liderazgo en el desarrollo del territorio por parte de las administraciones locales, etc. nos marcan un camino, imponiéndose la lógica.

Pero la realidad en la práctica es muy diferente. Me voy a centrar en lo que he podido ver desde mi humilde opinión y en el breve espacio de tiempo en el que desarrollo mis funciones como responsable técnico de cooperación del municipio de Leganés, en lo observado tanto en España como en los países y regiones en los que desarrollamos proyectos.

- 1.- En primer lugar creo que aún existe un gran desconocimiento en cuanto a que es la CD por parte de la mayoría de los agentes de la cooperación.
- 2.- En España y más aún en Latinoamérica apenas existen planes específicos de cooperación que recojan el modo de trabajar en CD, manteniendo aún una visión clásica de la cooperación.

3.- En muchos municipios aún, apenas existen estructuras técnicas y administrativas en el área de cooperación internacional, y las que existen, no siempre disponen de la formación necesaria.

4.- Los presupuestos municipales en muchos casos, no son presupuestos consolidados, dependiendo cada año de la voluntad del momento del concejal o del alcalde de turno.

5.- En España los recursos destinados a cooperación desde los ayuntamientos, son gestionados mayoritariamente por ONG. Con una delegación de las administraciones locales de las acciones de cooperación internacional, a favor de las entidades privadas.

Podríamos seguir enumerando dificultades para que la CD sea un hecho y pase de ser una herramienta desde el plano teórico a la realidad.

La experiencia de Leganés

A continuación, me voy a centrar en exponer algunas pinceladas sobre la experiencia desarrollada por el municipio de Leganés en los últimos años, en la que intentamos aprender tanto de los errores del pasado, como de experiencias de otros municipios de nuestro país.

Leganés es un municipio que dedica recursos a la cooperación desde los años 80, por tanto, cuenta con una larga trayectoria en “cooperación” tanto directa, a través de hermanamientos (el primer hermanamiento se firma en 1988 con la ciudad de Somoto, en Nicaragua), como en colaboración con entidades a través de la convocatoria de subvenciones, vigente desde el año 1995, lo que además significa que ha contado con un presupuesto municipal continuado, que por cierto, es muy importante. Pero no siempre ha hecho CD. Hasta finales de los años noventa no comienza a trabajar en algunos de los parámetros que hoy en día denominamos cooperación descentralizada.

El Plan Municipal de cooperación, aprobado a finales de 2008, recoge una propuesta en la que hacemos confluir todas las actuaciones dirigidas a un mismo lugar a partir de la herramienta de los hermanamientos de cooperación y establece mecanismos que fomentan la participación y el trabajo en red.

El objetivo es evitar la dispersión y poder así generar un mayor impacto en las acciones, tratando de superar la mera transferencia de recursos, promoviendo el intercambio de

experiencias técnicas y organizativas y facilitando la creación de estructuras y redes y la participación ciudadana.

La cooperación directa que desarrollamos en el Ayuntamiento de Leganés procura partir del plan de desarrollo de cada municipio con el que colaboramos, toma en cuenta las prioridades que marca el plan municipal de cooperación de Leganés y trabaja de forma conjunta en el diagnóstico de necesidades y la elaboración de propuestas de trabajo, desplazando sobre el terreno al personal técnico de cooperación, para consensuar los proyectos. Obviamente no todos los planes están al mismo nivel y uno de los retos al que nos enfrentamos actualmente es la colaboración técnica para el desarrollo de los planes estratégicos de estos municipios.

Mesas territoriales

El diagnóstico realizado por ambas administraciones es dado a conocer en las denominadas “mesas territoriales”, espacios de coordinación creados para cada hermanamiento. Estas están formadas por todas las partes que actúan en cada territorio, ONG, asociaciones, administraciones, organismos públicos etc. Esta “mesa” tiene como tarea coordinar e intercambiar todo lo relacionado con las líneas de trabajo y proyectos que se desarrollan con el municipio con el que estamos hermanados, se abordan por tanto cuestiones específicas de cada municipio. Para otros temas más generales el órgano encargado es el consejo sectorial de cooperación.

Se pone en común tanto la cooperación directa como las acciones que desarrollan las entidades y en las que colabora el ayuntamiento a través de la convocatoria de subvenciones, que prioriza la cooperación dirigida a los pueblos hermanados, complementando las acciones puestas en marcha por las administraciones locales de aquí y de allí.

En este espacio también se ponen en común las dificultades que surgen en el camino y que por ejemplo en Leganés nos ha permitido reorientar la convocatoria de subvenciones, estableciendo la plurianualidad, la transferencia de fondos en tiempo y

forma (cien por cien al inicio de los proyectos), la justificación simplificada, etc. lo que permite abordar proyectos más ambiciosos y disminuye el trabajo burocrático.

Una estructura de trabajo parecida es la que se está promoviendo en los municipios receptores, pero no sólo con las contrapartes de las ONG que actúan desde Leganés, ya que esto al final generaría estructuras paralelas desde cada municipio que interviene en el territorio. Lo que se pretende es el empoderamiento de las administraciones locales a través de la creación de una estructura única, liderada por el ayuntamiento de cada municipio y que **coordine toda la cooperación que se de en su territorio**. Evitando lo que ha pasado en algunos países receptores de mucha trayectoria en cooperación internacional, en los que se generaban estructuras paralelas, incluso con más poder de gestión que el propio ayuntamiento.

Comisión técnica:

Para promover el intercambio y la transferencia de conocimiento, desde el ayuntamiento de Leganés hemos puesto en marcha una comisión formada por técnicos especializados en diversas áreas, coordinadas por el departamento de cooperación, que ya en algunos departamentos, han comenzado a trabajar con sus contrapartes, en los municipios hermanos. Esta comisión no tiene una estructura como tal, trabaja apoyando al área de cooperación, ya que las demandas potenciales son tan amplias, que abarcarían a una parte muy importante de los múltiples servicios y más de mil setecientos trabajadores del ayuntamiento de Leganés y la haría poco operativa.

Para poder desarrollar estas colaboraciones técnicas, existe un mandato de la alcaldía a las diferentes delegaciones y estas se ponen a disposición, recomendando al técnico más cualificado para las aportaciones que sean necesarias. Los desplazamientos y gastos derivados de los viajes de los técnicos de esa comisión son sufragados con el presupuesto del área de cooperación para el desarrollo.

Obviamente no solo son los técnicos de aquí los que se desplazan, también los de los municipios hermanados, acordando entre las partes los gastos originados.

Esta red de profesionales no sólo tiene prevista una dirección, de aquí a allí y viceversa. Se está trabajando ya en un tejido que permita el intercambio de experiencias entre los municipios incluidos en esta red, municipios con unas problemáticas muy parecidas y con caminos recorridos desde cada municipio muy útiles a los demás, favoreciendo la cooperación sur - sur

Proyectos como el que se ha implementado en Macará, Ecuador sobre salud en las áreas rurales, es valido para Targuist, Marruecos, o el proyecto de tratamiento de residuos sólidos de Somoto en Nicaragua, financiado además de Leganés, por otro socio de la alianza de municipios del sur, al cual pertenecemos como es Getafe, es un modelo válido para Macará Ecuador, Pero el desarrollo que han hecho desde Macará de los presupuestos participativos es una experiencia “exportable” a cualquiera de los municipios de la red, por citar algunos ejemplos.

El trabajo que estos profesionales pueden desarrollar en el ámbito de la cooperación, es sin duda muy valioso y complementa los otros proyectos desarrollados desde el área de cooperación municipal, y el coste es realmente bajo. El verdadero capital de los ayuntamientos es su experiencia, los de aquí por su protagonismo en el largo recorrido del desarrollo de nuestro país y los de allí porque tienen sus propias experiencias en muchas ocasiones más eficaces que las nuestras.

Aunque fuera de la estructura municipal, pero coordinado por técnicos municipales, también en el ámbito del desarrollo técnico, se cuenta con voluntarios de diferentes áreas. Profesionales que a través de “campos de trabajo internacionales” desarrollan acciones de cooperación técnica en los municipios hermanos. De esa manera a lo largo del año 2010 se ha efectuado uno en Targuist Marruecos y para el próximo año se hará otro en Macará Ecuador con expertos en el área de la salud.

La herramienta del hermanamiento de cooperación.

Como ejemplo de la suma de estas acciones puestas en común en un territorio determinado, os comento el proceso de hermanamiento realizado con Targuist, similar aunque con sus especificidades al de Macará en Ecuador por poner otro ejemplo. Una

acción que se ha convertido en un instrumento de participación ciudadana, porque el modelo aplicado favorece desde el inicio la implicación de los vecinos y vecinas de Leganés.

El criterio inicial que puso en marcha el proceso es que Marruecos es el **primer país emisor de población extranjera no comunitaria residente en Leganes**, a partir de ahí quisimos conocer el lugar de procedencia de la población de origen marroquí que vive en Leganés. Para ello desarrollamos varias asambleas en los barrios, donde dábamos a conocer a la ciudadanía la intención de iniciar un trabajo conjunto con alguna ciudad marroquí. Desde ese momento y hasta el final ha sido un proceso abierto y participativo. Así pudimos saber que el 90% proceden del Rif y más en concreto, de la región de Alhucemas, lo que nos permitió centrar el territorio donde realizar el diagnóstico.

En el proceso que ha durado un año, hemos compartido con entidades y con ciudadanos el plan de trabajo, el diagnóstico en el terreno, la propuesta de elección de la ciudad con la que iniciar un camino conjunto de colaboración. Ha surgido un grupo motor ciudadano que se ha incorporado a la mesa territorial para continuar trabajando conjuntamente y todo ello con el objetivo de dotar al hermanamiento de un instrumento que lo fortalezca.

También se ha contado con las entidades y ciudadanía de la otra orilla. Dos de los criterios que planteamos y que son necesarios para desarrollar acciones de CD es **que exista una administración local con competencia para ejecutar los proyectos de cooperación directa y que garantice legalidad y transparencia en la gestión de los mismos, y que exista un tejido asociativo que dinamice la participación de la sociedad civil en el desarrollo de los proyectos ejecutados en el marco de la cooperación directa**. Por eso en los contactos realizados en la fase preparatoria estaban junto a las administraciones públicas y autoridades, la red de entidades que trabajan en la zona.

El hecho de generar redes de personas, entidades, técnicos, etc. en el marco de los hermanamientos nos permite que los cambios políticos de allí y de aquí, sean menos “traumáticos” y que el trabajo se pueda proyectar a mayor largo plazo.

Participación en redes

La cooperación descentralizada desarrollada por los gobiernos locales por supuesto también tiene límites, existen grandes problemas estructurales difíciles de abordar desde el municipio. Por eso las redes supralocales son un instrumento importante en la cooperación descentralizada. Desde el ayuntamiento de Leganés en los municipios con los que hemos establecido proyectos bilaterales a través del hermanamiento, estamos promoviendo la participación en redes más allá del municipio, a través de agencias de cooperación nacionales, programas como el Art del PNUD y todos aquellas redes que inciden en los territorios en los que actuamos.

También aquí en nuestro país aplicamos este criterio, y somos parte de la alianza de municipios del sur de Madrid, que aglutina a los municipios de Alcorcón, Getafe, Fuenlabrada, Parla y Leganés, municipios que suman entre sí a más de un millón de habitantes del sur de la Comunidad de Madrid.

En definitiva desde el ayuntamiento de Leganés estamos comenzando un camino que recoge el esfuerzo y la experiencia de otros muchos municipios, que a lo largo de esta incipiente historia de la cooperación en nuestro país, han ido aportando nuevas experiencias en la denominada cooperación descentralizada, que poco a poco vamos definiendo entre todos.