

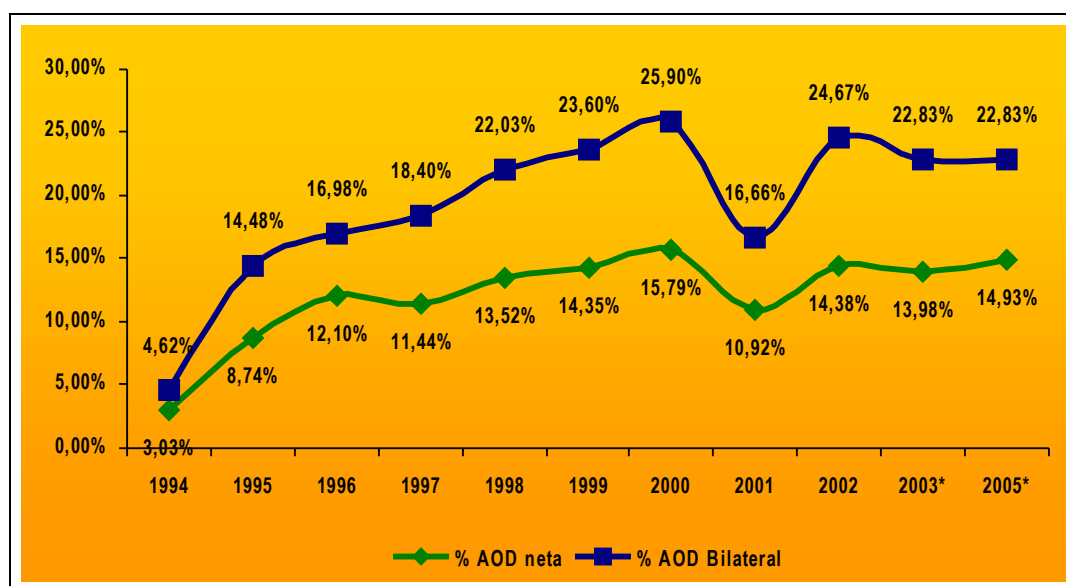
CAPÍTULO PRIMERO

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA MUNICIPAL: CONCEPTO Y MODELOS

1. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y SU PESO EN EL CONJUNTO DE LA AOD ESPAÑOLA

La cooperación descentralizada es una característica propia del sistema de cooperación español, que se ha extendido por todo nuestro territorio. Como se puede observar en el gráfico 1 su crecimiento como porcentaje de la AOD bilateral ha sido constante desde los años 1994 y 1995. Aunque su existencia es anterior al año 94 comenzamos en este año para poner de manifiesto como las movilizaciones ciudadanas a favor del cumplimiento del objetivo del 0,7%, incidieron de manera significativa en el número de entidades donantes. Este dato nos habla ya de uno de los principales rasgos de la Cooperación Descentralizada: su permeabilidad a las demandas de la sociedad civil.

GRÁFICO 1.1: EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA



Fuente: MAE (2003) PACI Seguimiento 2002. * MAE PACI previsiones 2003 y 2005

Así, en 2005, la cuantía de la cooperación descentralizada alcanzó más de 388 millones de euros, lo que significa el 15% del total de la AOD española y el 23% de la AOD bilateral. Esta cifra equivale a más del 60% del presupuesto de cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores, órgano rector de la política española de cooperación internacional. Del total de la cooperación descentralizada prevista para 2005, el 28% corresponde a la cooperación que realizan las corporaciones locales, entre la que se encuentran los Ayuntamientos.

2. CONCEPTO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Tradicionalmente el término “cooperación descentralizada”, en el marco de la cooperación al desarrollo española, ha sido empleado para referirse a la cooperación que realizan todas aquellas Administraciones de ámbito inferior al estatal, es decir comunidades autónomas, Ayuntamientos, diputaciones, o cualquier agrupación administrativa que pudieran formar. Tienen cabida, por lo tanto, la cooperación que realizan las Mancomunidades, y también los Fondos de Cooperación Municipales.

Desde 1991, año en el que aparece el primer informe sobre la cooperación descentralizada elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), hasta el presente los hechos han ido demostrando que la definición de la cooperación descentralizada bien podría ajustarse, sin más, a los términos establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) en 1971, según los cuales la AOD está constituida por:

Los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo, y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25%¹.

Cuando surgió en España la cooperación descentralizada se esperaba encontrar en ella una cooperación que salvase los errores de la cooperación central, que estaba condicionada por los intereses comerciales y culturales de los gobiernos centrales. ONGD, grupos sociales y movimientos ciudadanos confiaban que apostase por la promoción del desarrollo humano. Pero, sobre todo, se esperaba una manera distinta de hacer cooperación en la que la participación de la sociedad civil en la formulación y ejecución de la misma fuese su signo distintivo.

Es decir, se esperaba de ella que fuese una forma de cooperación centrada en el desarrollo humano y participativo, que fuera en sí misma una expresión de la democracia participativa.

Pero ¿Es de verdad es la cooperación descentralizada una forma de democracia participativa? .Para responder a esta cuestión es necesario:

- estudiar el ámbito en el cual se gesta, el espacio político local,
- entender cuáles son los factores que determinan que éste sea el lugar adecuado para dicha forma de participación y
- cómo contribuye esta política a la construcción de una democracia participativa.

2.1 CARACTERÍSTICAS DEL ESPACIO LOCAL E INCIDENCIA EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA MUNICIPAL

Veamos cuáles son factores que hacen hoy especialmente atractivo el espacio local

a) El primero de ellos se relaciona con la existencia de ciertos problemas en las democracias contemporáneas

Entre los que destacan los de **eficacia** y **legitimidad** ante sus respectivas comunidades. Según Navarro, éstos devienen en un **problema de legitimidad de representación** que se traduce en un alto grado de legitimidad difusa y bajo grado de legitimidad procedimental.

Por la **legitimidad difusa** se entiende el grado en que ésta es percibida como el mejor sistema de gobierno entre todos los posibles, una ligazón más o menos difusa con los principios básicos que sustentan al sistema democrático².

¹ M. Gómez y J.A. Sanahuja (1999), p.19.

² C. Navarro, (1999), p. 42.

La **legitimidad procedimental** se refiere a un aspecto de carácter procedimental, a la valía del conjunto de procesos y procedimientos institucionales establecidos para lograr un grado satisfactorio de adecuación entre intereses de los ciudadanos y decisiones gubernamentales³.

Ello explica que la participación ya no sólo se limite a la pertenencia a partidos políticos, sino a su integración, apoyo o simpatía, hacia otras formas de participación.

b) Otro factor, se relaciona con el auge de la participación no electoral

Estas otras formas de participación se apoyan en lo que Rodríguez Villansante denomina legitimidad de la diferencia, que justifica la vida de las organizaciones sociales no por el número de votos que consigan ni, por tanto, en la dinámica electoral, sino por su actividad cívica. Su capacidad para dinamizar las sociedades concretas. Aunque esto no supone renunciar a la participación electoral.

c) El tercero nos habla de la proximidad y confianza en el espacio local

Así lo atestiguan los estudios realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas. En estos ellos, los ciudadanos señalan al Ayuntamiento, como la administración en la que depositan un mayor grado de confianza y, cuyas decisiones les afectan en mayor medida. Además se comprueba cómo a medida que aumenta la lejanía de las instituciones respecto a la población aumenta el grado de desconfianza en ellas.

d) En cuarto lugar existe una crisis del Estado Nación

Hoy en día el Estado nación se encuentra en crisis por causas como los procesos de integración supranacional, o por el aparentemente imparable avance de lo que Beck denomina globalismo por el cual el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político.

Si además se tiene en cuenta el progresivo alejamiento de los foros de decisión respecto a la ciudadanía a causa del aumento en la escala de nuestras democracias, no sorprende que el espacio local, el municipio, se convierta en el primer espacio de referencia de las personas.

En definitiva, el municipio parece ser espacio adecuado para la llamada democratización de la democracia donde, se pueda establecer un sistema democrático más extenso y desarrollado capaz de entrecruzar la esfera estatal y social, y que permita asegurar una mayor responsabilidad por parte de las instituciones políticas, y proveerlas de una mayor legitimidad.

Por lo tanto parece pertinente reforzar a través de la cooperación el papel que las instituciones políticas locales tienen en la construcción de la democracia y el desarrollo de sus comunidades. El Informe sobre Desarrollo Humano de 2002 ponía de manifiesto la contribución de la democracia al desarrollo humano, subrayando cómo:

La libertad política y la capacidad de participar en la vida de la propia comunidad son tan importantes para el desarrollo humano como la capacidad de leer y escribir o de disfrutar de buena salud. Sin libertades políticas –tales como poder ingresar en asociaciones o formar y expresar opiniones– muchas otras opciones se verían severamente restringidas. Ser capaz de participar en la vida de la propia comunidad –obteniendo el respeto de los demás y teniendo voz en las decisiones comunitarias– es fundamental para la existencia humana⁴.

³ Ibídem.

⁴ PNUD (2002), p. 63.

Por otro lado, el Informe 2004 sobre la democracia en América Latina señala como graves problemas en el funcionamiento de sus democracias: la subversión de las instituciones democráticas debido a la corrupción y la influencia de las minorías privilegiadas; y la falta de mecanismos de alcance para hacer frente a los problemas cotidianos o la existencia de lagunas en la práctica democrática.

Por lo que la cooperación para el desarrollo, y en especial la cooperación descentralizada, tienen una seria responsabilidad a la hora de reforzar esta dimensión del desarrollo para la cual se debería encontrar especialmente capacitada.

Para comprender el origen de la cooperación descentralizada, o por qué una política que tradicionalmente correspondía a los gobiernos centrales es asumida por un gobierno local hay que adentrarse en **cómo se conforma su estructura política, cuáles son los actores que intervienen y cual es su papel en el origen de la política de cooperación.**

Entre los actores que intervienen podemos identificar dos tipos de agentes.

1. De un lado, las organizaciones sociales, que en nuestro caso son las ONGD y asociaciones de solidaridad y de otro el gobierno municipal. Las primeras demandan: su derecho a participar en las decisiones que les afectan y la existencia de determinados bienes y servicios públicos.

Estos grupos de la sociedad civil, que demandan una cuota de participación, se caracterizan:

- Por un alto grado de intensidad y densidad en las relaciones interpersonales y la existencia de “un pequeño grupo de activistas” en los que el resto de miembros del grupo deposita su confianza.
- La pertenencia a estas organizaciones es difusa. El sentido de pertenencia se demuestra más, por la intensidad de las relaciones, que por un reconocimiento de carácter formal.
- Generalmente presentan una gran fragilidad estructural que las hará dependientes de recursos externos. Y para conseguirlos, se hace necesario mantener, un cierto grado de centralidad en la trama asociativa local. Mientras mayor sea su influencia, más facilidad, tendrán estos grupos, para obtener recursos públicos – ya sean económicos, técnicos, o espacios físicos- que le permitan desarrollar su acción.

2. Otro actor del espacio político es el **gobierno municipal** que posee el monopolio de la oferta de oportunidades de participación, lo cual quiere decir que el partido en el gobierno, a través de su victoria electoral, es el que puede facilitar o no oportunidades de participación con su política. Pero facilitar dichas oportunidades, supone estar dispuesto a compartir su poder de decisión, lo que se hará siempre que sea compatible con el objetivo de permanencia en el poder. Esto lleva a afirmar que la política de participación está sujeta a oportunismo político, pues la oferta se producirá sólo cuando sea de provecho para el gobierno local, es decir, cuando la estructura política local presente un marco favorable para hacer compatible la oferta y la acción de gobierno, y en definitiva, la victoria electoral⁵.

La probabilidad, pues, de que el gobierno municipal decida facilitar la participación dependerá:

⁵ C. Navarro (2002), p. 54. En nota a pie señala el autor que el “oportunismo político” no es ni de izquierdas ni de derechas pues se produce independientemente de la orientación política, responde más bien a los intereses de la clase política de permanencia en el poder.

- De la **fortaleza de la demanda de participación**, y su capacidad para socavar las acciones de gobierno y el desarrollo de su agenda política.
- Y de **circunstancias** como:
 - Que el partido de gobierno sea un **partido red**, esto es, un partido que alcance un alto grado de institucionalización, nucleando y centralizando en torno a sí a un conjunto amplio de actores.
 - Que ambos actores, gobierno y organizaciones sociales, posean una relación basada en la **confianza**, bien por la similitud de la ideología, bien por el solapamiento o cercanía de sus bases.
 - En último lugar, también puede ser como respuesta a determinados **problemas locales**. Estaríamos, en este caso, ante una relación de marcado carácter pragmático.

Por otro lado, la oferta de participación se concreta en hechos como la redacción de normas que garanticen la participación de las organizaciones sociales; la facilitación de recursos económicos, físicos o materiales, y en la creación de órganos que canalicen la participación. Mientras, la demanda garantiza al gobierno la toma de decisiones más eficaces, la movilización social y también la movilización del voto. **La confluencia entre la oferta y la demanda de participación da lugar, en nuestro caso, a la política de cooperación descentralizada.**

Cuando el partido de gobierno sea un partido red, la aproximación de demanda y oferta de participación da lugar a una *coalición política localista* caracterizada por un alto grado de politización y movilización social, alrededor de la cual se articularán las oportunidades de participación

Pero no siempre la cooperación descentralizada será una política de participación. Se puede afirmar que la forma en que sea introducida en la agenda política determinará su orientación participativa o no. Según este criterio podemos afirmar que existen dos visiones que veremos a continuación.

2.2 DOS VISIONES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA MUNICIPAL

Según la forma de articular la política de cooperación descentralizada municipal se pueden distinguir dos visiones de la misma: La *visión democratizadora* de la cooperación y la *visión centrada en la eficacia y el control*.

En la *visión democratizadora*, la cooperación descentralizada municipal se entiende como una forma de colaborar en el desarrollo de otros pueblos y, esencialmente, como una política favorecedora de la participación ciudadana a través de su tejido asociativo.

La cooperación descentralizada desde esta visión democratizadora, se caracteriza por:

- Ser una forma más de participación en el municipio, articulada entorno a valores como la justicia, la paz o la solidaridad.
- Responde a su vez a la concepción de una democracia participativa, complementando la participación electoral con otras formas de participación, como, por ejemplo, el acceso de las ONGD a los recursos municipales a través de la financiación de proyectos, lo cual sería

un nivel mínimo de participación, hasta la participación en la definición de la política de cooperación municipal, que estaría entre las máximas posibilidades de participación.

- Así pues, la relación entre gobierno y organizaciones de solidaridad en esta visión de la cooperación, será permanente y de colaboración, a través de Consejos de Cooperación Municipal, comisiones de trabajo, reuniones anuales, etc.
- Esta relación de colaboración y confianza entre gobierno municipal y organizaciones locales de solidaridad, se traduce en un fortalecimiento del tejido asociativo local, debido tanto en al volumen de subvenciones recibidas como a su capacidad de influencia.
- Ahora bien, la facilitación de oportunidades de participación por parte del gobierno municipal no implica que éste no posea sus propias prioridades. En este caso sus objetivos se resumirán en los siguientes:
 - El Fortalecimiento del desarrollo institucional.
 - La Facilitación de la demanda de solidaridad.
 - Y la Sensibilización de su población.

En la *visión centrada en la eficacia y el control*, el valor esencial no es la participación, sino el control del gasto municipal, de las subvenciones concedidas a las organizaciones sociales, así como la eficacia en la gestión de la cooperación medida a través del grado de profesionalización de las entidades ejecutoras.

Son características de esta visión:

- El aceptar como válido el modelo de democracia representativa del que se ha dotado el Estado. Según esta visión la legitimidad para tomar estas decisiones de gobierno proviene del resultado electoral, por lo que corresponde al gobierno definir las pautas para el desarrollo de cualquier política municipal.
- La participación queda limitada a la ejecución de proyectos de cooperación.
- Esta visión es propia de los casos en los que el partido de gobierno no es un partido red, lo que reducirá la oferta de oportunidades de participación, y la someterá al criterio de la eficacia que las organizaciones demuestren poseer en la gestión de proyectos. Por ello, serán generalmente las ONGD de reconocido prestigio del ámbito estatal, o aquellas que posean un mayor desarrollo organizativo, las que resultarán fortalecidas.
- En cualquier caso, ante la limitación a la capacidad de influencia de las organizaciones de solidaridad, la relación entre éstas y el gobierno municipal será de confrontación, y de carácter contingente, sin que exista una estructura que institucionalice la participación.
- Por último, las prioridades u objetivos de la política de cooperación municipal estarán supeditados a los de la cooperación no gubernamental, en la que se delega la ejecución de la misma.

Es decir, podemos decir que la cooperación descentralizada municipal sólo constituirá una expresión de la democracia participativa en caso de la visión democratizadora de la cooperación.

CUADRO 1.1. DOS VISIONES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA MUNICIPAL

	Visión democratizadora	Visión centrada en la eficacia y el control
Visión política	Construcción de una democracia asociativa	Democracia representativa
Valores eje	Participación	Control
Objetivos	- Fortalecer el desarrollo institucional de las contrapartes. - Facilitar la demanda de solidaridad de su tejido asociativo. - Sensibilización de su población y la denuncia o presión política	Los derivados de los proyectos que se financien.
Papel del gobierno	Facilita la participación en el diseño y ejecución de la cooperación y realiza cooperación directa	Establece las líneas directrices de la cooperación y controla la acción de las ONGD y asociaciones de solidaridad
Papel de las ONGD y organizaciones de solidaridad	Participan en el diseño de la política local de cooperación y en su ejecución.	Participan en la ejecución de proyectos de cooperación
Características del partido en el gobierno	Partido red	Partido de corte profesional
Relación entre gobierno y entramado de asociaciones	De colaboración y permanente	De confrontación (fuerte presión política) y contingente

Fuente: Elaboración propia

3. Y TRES MODELOS DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA MUNICIPAL.

Otra cuestión que se deriva de la definición de la cooperación es la relativa al tipo de desarrollo que promueve la cooperación descentralizada.

Parece claro que el modelo de cooperación promovido por cada Ayuntamiento dependerá de la concepción del desarrollo que posea, y ésta está en gran medida determinada por la concepción de desarrollo que posean las ONGD, que son las principales ejecutoras de la cooperación descentralizada municipal, pero además de ello dependerán de variables como: los valores eje de la cooperación, los tipos de agentes que intervienen, la relación gobierno-agentes, la visión de la cooperación, la estrategia preferente para la política de cooperación, los tipos de proyectos que apoyan, la educación para el desarrollo que se promueve y la existencia de evaluación de la cooperación. En función de estas variables se pueden distinguir tres modelos de cooperación.

3.1 EL MODELO ASISTENCIAL

Resulta interesante comprobar cómo aunque no existan declaraciones institucionales que definan el tipo de desarrollo por el que se apuesta, ni tampoco en los programas electorales se especifique, no existe en el terreno de la cooperación neutralidad ideológica, y tal como señalaba Keynes *los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto*⁶. Así, cuando los presupuestos de partida a la hora de implementar la política municipal de cooperación descentralizada se sustentan de forma implícita o explícita en una concepción del desarrollo de corte ortodoxo, la cooperación cobra un carácter asistencial.

⁶ J. M. Keynes (1936), p. 337.

La cooperación asistencial es a menudo una forma de *solidaridad de demanda* que nace a instancias y al ritmo de las solicitudes de las ONG locales, sin que el gobierno municipal tenga establecido una estrategia política para la cooperación sino una política de subvenciones para un abanico de actuaciones posibles.

Así nació este tipo de cooperación en muchos Ayuntamientos, y aún con un presupuesto propio que demuestre el compromiso de los gobernantes municipales con la solidaridad internacional, en muchos casos sigue desarrollándose bajo estos esquemas en nuestros días. Para ello, además de la elaboración de bases, utilizando el modelo de otras convocatorias de financiación de proyectos o sobre la base de lo negociado con las asociaciones locales, se privilegia el acuerdo *ad hoc* para la ejecución de proyectos con alguna ONGD frente a la alternativa de la vía institucional —Consejo Municipal de Cooperación u otras formas análogas— que garantice el diálogo en condiciones de igualdad con el entramado de asociaciones locales dedicadas a la cooperación y la solidaridad.

Es decir, el modelo asistencial de cooperación descentralizada *prima la vía relacional frente a la vía organizativa*, aunque esto no niegue la posibilidad de tener constituidos Consejos de Cooperación, si bien su operatividad no responde a lo que cabría esperar de ellos (por que las decisiones no se someten al parecer del Consejo o por el bloqueo al diálogo en su seno).

En lo referido al tipo de acciones que realizan destacan la financiación de proyectos de una *pequeña escala y con un pequeño impacto*⁷. Y junto a esto habría que añadir que el exiguo presupuesto de cooperación de muchos municipios, especialmente el de municipios de tamaño medio o pequeño, y el que se trate de una solidaridad de demanda, facilita una practica consistente en el reparto de fondos equitativo entre los proyectos que solicitan subvención. Esta práctica de “fondos para todos”, contribuye en gran medida a la fuerte atomización que sufre la cooperación descentralizada⁸.

La distribución sectorial de la cooperación asistencial se divide fundamentalmente entre la ayuda de emergencia y la humanitaria, y es frecuente también la construcción de infraestructura sanitaria y educativa. En los dos primeros casos, la existencia de catástrofes naturales y provocadas por el hombre será el resorte que ponga en marcha la solidaridad institucional, bien contribuyendo a proyectos presentados por ONGD de carácter profesional (como Médicos sin fronteras, Farmacéuticos, Bomberos, etc. o incluso otras organizaciones de ámbito estatal e internacional como Cruz Roja, Intermon Oxfam, etc.) bien aportando fondos a las campañas que la AECl suele realizar en estos casos.

Otro caso distinto es el de la ayuda de emergencia a refugiados, entre la que sobresale la ayuda al pueblo saharauí, y que corresponde al modelo de cooperación solidaria, que veremos más adelante. Aunque en el caso que analizamos no suele ser frecuente la colaboración con estos colectivos, podemos encontrar Ayuntamientos que bajo el modelo asistencial colaboran de forma sistemática con las asociaciones de amistad con el pueblo saharauí porque, habiéndose iniciado la cooperación con ellas bajo gobiernos anteriores, ha acabado convirtiéndose en una apuesta institucional.

Por otra parte están los proyectos de construcción de infraestructuras de pequeña escala: escuelas, dispensarios médicos, canalizaciones de agua, vivienda de bajo coste, etc. proyectos que se

⁷ M. L. Ortega (1994), p. 123.

⁸ Intermon Oxfam (1997 y 2004).

encuadran en la atención a las necesidades sociales básicas, que podrían llevarnos a concluir que la cooperación descentralizada de carácter asistencial contribuye a acercar al conjunto de la AOD española a las recomendaciones sobre el porcentaje destinado a la satisfacción de las Necesidades Sociales Básicas. El fomento de tipo de proyectos responde asimismo al deseo de visibilidad de la cooperación municipal, como ocurre con otros tipos de cooperación.

En todo caso, se trata de acciones asistenciales, en las que es frecuente el envío de determinados materiales: medicinas, herramientas, vehículos, material escolar, asistencia técnica, etc., y en los que la identificación de las necesidades no parte tanto de los beneficiarios del proyecto como de la propia ONGD. Es decir, la contribución del beneficiario es reducida puesto que no participa en ninguna de las fases del proyecto, sino de una manera indirecta, como presunto receptor de los materiales o servicios que se contemplan.

Este tipo de cooperación realiza una acción sustitutiva del Estado, como bien señala M^a Luz Ortega:

Al concebir el desarrollo sin grandes cambios estructurales ni sociales cumplen, conscientes o no, diversas funciones para el proyecto neoliberal:

- Sustituyen al Estado allí donde éste ha descuidado o abandonado actividades que debería desempeñar (áreas de salud y educación fundamentalmente).
- Organizan experimentos socioeconómicos guiados por las propuestas de ajuste estructural; cuando, por ejemplo, apoyan y ejecutan programas y proyectos financiados por instituciones como el Banco Mundial.
- Por último, algunas ONGD llegan incluso a cumplir una función ideológica al orientar su acción a probar las bondades de la supuesta eficiencia y superioridad de la iniciativa privada la educación (CONCERTACION, 1990, a: 23)⁹.

La educación para el desarrollo, en este contexto, queda fuera de la acción institucional, supeditada a labor que las ONGD realicen, que suele girar entorno a la difusión de los resultados de los proyectos financiados por el Ayuntamiento. Por tanto, la Educación para el Desarrollo (EPD) que se promueve bajo el modelo de cooperación asistencial será también *asistencial* y en ciertos casos *desarrollista*, es decir, se caracterizará por:

- Los problemas de largo plazo del desarrollo están ausentes.
- Las campañas de sensibilización orientadas básicamente a la recaudación de fondos. [...].
- Las imágenes tipo suelen reflejar a las personas del Sur como objetos impotentes, desesperanzados y cuya única esperanza es la compasión ajena.
- Un buen ejemplo de “puesta al día” del discurso y la práctica de este enfoque caritativo-asistencial, y de las contradicciones y debates que ello plantea en la actualidad en el ámbito de la Educación para el Desarrollo, son los apadrinamientos.¹⁰

Los autores de este Informe distinguen cuatro generaciones en la EPD: la EPD caritativa asistencial, EPD desarrollista; EPD crítica y solidaria; y la EPD para el cambio global. Pues bien, en el caso que se está analizando la Educación para el Desarrollo, podría encuadrarse dentro del *modelo caritativo asistencial y en algunos casos con rasgos del desarrollista*. El primero no sólo se circunscribe a las primeras etapa de la educación para el desarrollo sino que tiene su prolongación hoy en día en la actuación de algunas ONGD especializadas en los apadrinamientos, que a través de agresivas

⁹ M. L. Ortega (1994), p. 124.

¹⁰ Baselga, P. Ferrero, G y Boni, A. (Coord.) (2004), pp. 10-12.

campañas de marketing aprovechan los sentimientos de compasión de los donantes para recaudar fondos. Aunque a pesar de ello, este tipo de EPD está en retroceso¹¹.

En el segundo, aunque la recaudación de fondos sigue siendo un objetivo, el énfasis se pone en dar a conocer las circunstancias en las que se desarrollan las actividades de las ONGD en el Sur. Estas acciones y el mensaje que lanzan las ONGD en este modelo de EPD contribuyen a mejorar la imagen ofrecida de los pueblos empobrecidos por la EPD asistencial, aunque están impregnadas de la creencia de que la ayuda provocará un “despegue” hacia etapas de un mayor desarrollo económico.

En todo caso, la EPD ofrecida por las ONGD dependerá de la propia orientación de la organización, pero en los Ayuntamientos que realizan cooperación asistencial se pueden encontrar programas de EPD enmarcados en cualquiera de las cuatro generaciones antes mencionadas aunque, dada la orientación de la cooperación en estos municipios, será más probable que se financien los proyectos de EPD de primera generación.

Uno de los rasgos esenciales de la cooperación descentralizada asistencial es la ausencia de una oferta institucional de cooperación y solidaridad, que pone de manifiesto una práctica neoliberal: descarga a la administración del Estado —en este caso al Ayuntamiento— de su responsabilidad en concienciación e información de la ciudadanía respecto al problema de la pobreza y sus causas dejando en mano de las ONGD esta labor. Esta dejación de responsabilidades tiene, a nuestro juicio un efecto pernicioso. En primer lugar, el problema se acrecienta cuando las propias organizaciones no son conscientes de la importancia que poseen como agentes sociales y su responsabilidad en la formación de una conciencia crítica en las sociedades de los países del Norte, centrando su labor más en la formulación de propuestas que en la acción social. En este caso ni gobierno municipal ni las asociaciones locales ejercerán la responsabilidad de información y formación de la ciudadanía.

Otro efecto negativo se encuentra en el falso discurso sobre la participación. Un Ayuntamiento que deja totalmente en manos de las ONGD tanto la cooperación como la educación para el desarrollo no es el que más favorece la participación, sino el que más delega sus propias responsabilidades. A ello contribuyen en cierta medida las propias ONGD, que en numerosos casos se han mostrado reacias a que parte del presupuesto de cooperación sea ejecutado por el propio Ayuntamiento, pues no cabe duda de que esto reduce sus posibilidades de financiación. La participación así entendida responde a un discurso neoliberal y no tanto a una concepción participativa de la política y la democracia.

Por otro lado, si por el lado de la planificación y la ejecución el Ayuntamiento —en la modalidad de cooperación descentralizada que analizamos— se inhibe, no ocurre lo mismo con el control del gasto. No en vano, esta es una de las grandes preocupaciones de numerosos Ayuntamientos. Puesto que los proyectos que se financian se realizan en otros países (con lo que resulta difícil el control del destino de los fondos) se tiende a elevar el nivel de exigencias administrativas que se le imponen a los proyectos. Así, en este caso, *se prima el control administrativo frente a la evaluación de los proyectos*, que evidentemente supondría un notable desembolso para el Ayuntamiento. No obstante, entre los Ayuntamientos con presupuestos elevados se encuentran casos en los que se contratan los servicios de una auditora para la evaluación de los proyectos, lo cual soluciona parcialmente el problema, ya que

¹¹ Y a ello han contribuido factores como los esfuerzos de autorregulación del sector no gubernamental; el cambio de estrategia de las principales organizaciones humanitarias, las críticas de los medios de comunicación y las propias ONGD a este enfoque y en un marco más amplio la crisis del humanitarismo y el asistencialismo como estrategia de desarrollo. *Ibidem*, p. 11.

sólo aquellas que tienen experiencia demostrada en el campo de la cooperación para el desarrollo son capaces de realizar una evaluación pertinente para este caso.

En todo caso, las características generales de este modelo están más o menos definidas según los casos, pues el que se asiente un modelo de cooperación u otro está fuertemente determinado por el partido que ejerza el gobierno, y éste depende del resultado del proceso electoral que se produce cada cuatro años. Por ello es fácil encontrar modelos híbridos, o que un mismo Ayuntamiento varíe su modelo con el cambio de gobierno.

3.2 EL MODELO DE COOPERACIÓN CRÍTICO Y SOLIDARIO

Si las teorías ortodoxas sobre el desarrollo determinan una modalidad de cooperación *asistencial*, la corriente heterodoxa de la economía del desarrollo ampara una forma distinta de hacer cooperación que denominaremos cooperación *crítica y solidaria*¹².

Al amparo de estas corrientes de pensamiento, de los acontecimientos políticos vividos sobre todo en América Latina, así como de la inaugurada democracia en España, surge en el seno de los Ayuntamientos españoles un nuevo tipo de cooperación que hemos denominado *crítica y solidaria*.

El origen de esta modalidad de cooperación habría que situarlo en las acciones de solidaridad promovidas por los colectivos de solidaridad hacia los movimientos revolucionarios de Nicaragua, Cuba, El Salvador y otros países latinoamericanos en la década de los ochenta, pero también en los contactos realizados por responsables municipales con representantes de municipalidades latinoamericanas que cristalizaron, en algunos casos, en hermanamientos de cooperación. De esta forma, se puede afirmar que, por sus motivaciones políticas, la cooperación *crítica y solidaria* surgió en Ayuntamientos gobernados por la izquierda —pioneros en su momento— aunque en estos Ayuntamientos las motivaciones hayan podido cambiar a lo largo del tiempo. En este caso existe un componente ideológico que se hace explícito en la elección de las contrapartes, en las declaraciones institucionales y en el contenido de los proyectos financiados.

Si en el modelo asistencial la cooperación se realizaba a instancias de los sentimientos caritativos, los valores que determinan la cooperación *crítica y solidaria* se centran en la promoción de la justicia, de las relaciones equilibradas y libres entre los países del Norte y del Sur y entre sus pueblos, del deber ético de las instituciones de cooperar con los países empobrecidos, por ello, entre otros motivos, *los distintos beneficiarios de los proyectos de desarrollo comienzan a adoptar un rol protagonista, y no subsidiario, en los proyectos*¹³.

El tipo de proyectos que se financian, aunque con un presupuesto limitado, se orienta principalmente hacia el desarrollo comunitario, el desarrollo rural y agrario que fomente la autosuficiencia, al apoyo a colectivos concretos como las mujeres o población indígena. A pesar del reducido tamaño de los proyectos, en este caso sí parece haber una cierta especialización geográfica siendo Centroamérica y el Sahara destinos prioritarios de la ayuda.

¹² Tomamos este nombre del dado a la tercera generación de EPD en P. Balsega; G. Ferrero y A. Boni (Coord.) (2004), p. 13.

¹³ M. L. Ortega (1994), p. 127.

La ayuda a los campamentos saharauis se ha realizado en ocasiones al amparo de los hermanamientos cooperación, pero no siempre fue así, pues en otros casos la financiación reiterada de proyectos presentados por las ONGD locales o las asociaciones de amigos del pueblo saharaui han sido los que han dado pie a la celebración de hermanamientos. En cualquier caso, la cooperación con el Sahara es un elemento característico de este tipo de cooperación.

En esta misma situación se encontraría la cooperación con Cuba, que adquiere carácter de ayuda de emergencia como en el caso anterior, pero en éste debido al bloqueo impuesto por Estados Unidos. En Andalucía existe una sólida red de asociaciones de solidaridad con Cuba de la que participan también Ayuntamientos gobernados por la izquierda —de manera especial los gobernados por Izquierda Unida— que de manera periódica promueve campañas de recogida de materiales diversos (medicamentos, material escolar, vehículos, etc.), fletando un barco con todo ello desde Puerto Real (Cádiz). Este rasgo no sólo es exclusivo de los municipios andaluces, sino que también lo presentan las diputaciones provinciales y la administración autonómica.

En cuanto a los proyectos en la cooperación *crítica y solidaria*, como ya se ha mencionado, se dirigen a colectivos específicos, pero además se caracterizan por:

- Buscar la autosuficiencia y ofrecer un acompañamiento a los procesos de constitución orgánica en los lugares donde se desarrollan.
- El centro del proyecto, es por tanto el beneficiario y no los servicios que la ONGD del Norte pretende prestar.
- Mientras más se separan del modelo de cooperación asistencial su posición respecto de la acción del Estado se sitúa más lejos del carácter sustitutivo¹⁴.

Existen notables diferencias entre la Educación para el Desarrollo que se realiza bajo este modelo de cooperación y la que se realizaba en el anterior. La primera de ellas se refiere al contenido y valores de la EPD en esta generación, que se adentra en las causas estructurales de la pobreza:

Esta nueva concepción, impulsada por las ONGD, las Naciones Unidas y los nuevos movimientos sociales, se basó en el análisis de las causas estructurales del subdesarrollo —en particular los factores históricos y el pesado lastre del colonialismo y el neocolonialismo—, de las interrelaciones entre el Norte y el Sur, y en la crítica de las políticas de desarrollo y de ayuda vigentes, y resaltó la responsabilidad de los países del Norte en el injusto orden internacional. Asimismo, frente al eurocentrismo, cuestionó la imposición de los modelos occidentales de desarrollo. Por último, insistió en la necesidad de la acción nacional e internacional para modificar el statu quo¹⁵.

Además la atención de las ONGD ya no se centra en las campañas de recaudación de fondos o en la información sobre los proyectos realizados, sino que se emprenden campañas de denuncia de la situación de pobreza de muchos pueblos, de la opresión de la “periferia” por el “centro”, de apoyo a movimientos revolucionarios y se reclama un mayor compromiso en el Norte.

La acción en este segundo modelo no se limita a las propuestas de las ONGD locales sino que el Ayuntamiento comienza a implicarse en campañas concretas de sensibilización de la población

¹⁴ M. L. Ortega (1994), p. 127.

¹⁵ Baselga, P. Ferrero, G y Boni, A. (Coord.)(2004), p. 14

aprovechando la propia infraestructura municipal, como los centros cívicos distribuidos en los barrios de las ciudades, y la celebración de distintos eventos (día de la paz, de los derechos humanos, etc.) para realizar campañas de información y sensibilización.

Los municipios que comenzaron la cooperación por motivos solidarios y que a pesar de los cambios en el gobierno han prolongado en el tiempo la política de cooperación se han preocupado no sólo del crecimiento de los fondos sino de la calidad de la misma. El interés por mejorar la cooperación surge principalmente de la interlocución entre las ONGD locales y los responsables municipales. Este interés se manifiesta en la mejora de los procesos: redacción de bases y convocatorias para subvención de proyectos, definición de los objetivos de la cooperación, priorización de destinos geográficos... y un intenso diálogo con las organizaciones locales de solidaridad de cara a la mejora de la cooperación.

Así, es frecuente en estos Ayuntamientos que se vaya realizando una sistematización de su propia experiencia, diseñando procesos normativos que comienzan por la elaboración de las bases, la periodicidad en la publicación de las convocatorias, los plazos para la resolución de las mismas, los procesos de seguimiento de los proyectos, llegando a vislumbrar la necesidad de establecer algún tipo de evaluación. Estos procesos cristalizarán en el *modelo integral y municipalista* en la elaboración de estrategias municipales de cooperación.

De otra parte, el hecho de que el debate social gire en torno al aumento de la calidad provocó una disminución en la exigencia de aumentos significativos en los presupuestos de cooperación, aunque la meta del 0,7% siempre ha estado presente en las demandas de las ONGD, sobre todo en los periodos preelectorales. No obstante, hay que señalar que, desde sus primeros pasos en la cooperación, estos Ayuntamientos han consolidado una partida dentro de sus presupuestos municipales destinada a la cooperación, frente a la situación contingente de muchos Ayuntamientos cuya cooperación responde al modelo asistencial.

Una de las características principales de la cooperación *crítica y solidaria* es la estrecha relación que existe entre el movimiento de solidaridad local y las autoridades municipales. Dicho de otro modo: en la mayor parte de los casos la cooperación *crítica y solidaria* responde a una *visión democratizadora* de la cooperación descentralizada. Esto se explica por su origen, por la pertenencia de responsables municipales a estas organizaciones y la vinculación de la política de cooperación con la de participación ciudadana.

Las organizaciones locales han sido en numerosos municipios las auténticas precursoras de la cooperación descentralizada municipal, un incentivo para su puesta en marcha, su crecimiento y su consolidación. Pero en algunas ocasiones también han actuado de lastre para el desarrollo de la política municipal de cooperación limitando el papel que a la propia estructura municipal le corresponde: negando la legitimidad del Ayuntamiento para realizar cooperación directa o poner en marcha programas propios de sensibilización, o bien, indirectamente, realizando un trabajo técnico que debería de corresponder a los técnicos municipales.

A pesar de ello poseen una gran importancia, pues al ser parte del tejido social de cada municipio son la base para educar y sensibilizar a la ciudadanía, y al mismo tiempo, son ya expresión de la solidaridad local. De aquí que en muchas ocasiones los Ayuntamientos que realizan cooperación *crítica y solidaria* hayan apostado por este tipo de organizaciones frente a ONGD de ámbito nacional con una menor implantación que buscaban en el Ayuntamiento un financiador. Bien es verdad que

muchas de estas organizaciones han ido implantándose cada vez más en municipios en los que no tenían sedes sociales, y con ello, extendiendo sus actividades al ámbito local.

Fruto de la consolidación de un presupuesto para la cooperación al desarrollo comienza a producirse en el seno de la estructura municipal una tenue especialización en temas de cooperación. Aunque no exista un departamento específico, la cooperación se adscribe a áreas diversas como pueden ser los asuntos sociales o la participación ciudadana, y además, es frecuente la participación de algún funcionario municipal en cursos de formación sobre cooperación para el desarrollo.

Otro paso decisivo es la creación de Consejos Municipales de Cooperación, en el que se institucionalizan las relaciones entre el Ayuntamiento, los partidos políticos municipales y las ONGD locales, y que en el caso de otorgarles operatividad —pues no siempre ha sucedido así— han contribuido tanto al crecimiento de los fondos destinados a la cooperación como a la mejora de su calidad. Esta precisamente fue una de las principales exigencias del movimiento 0,7%. Las potencialidades del Consejo, en la práctica, están muy condicionadas por la voluntad política del gobierno municipal más allá de las funciones que reglamentariamente se le hayan atribuido, pudiendo ser un órgano vacío de contenido o un verdadero propulsor de la cooperación municipal. El Consejo representa, asimismo, una apuesta por la concertación y el diálogo institucional frente al carácter contingente y bilateral de las relaciones entre el Ayuntamiento y las ONGD locales que caracterizaban a la cooperación de carácter *asistencial*.

El modelo de cooperación *crítica y solidaria* es en ocasiones una evolución del asistencial, aunque no siempre es así por distintos motivos. En primer lugar porque desde sus orígenes la cooperación de algunos Ayuntamientos se ha ajustado a la cooperación crítica y solidaria, aunque pueda compartir algunos rasgos de la cooperación *asistencial*. Y en segundo, porque ambos modelos coexisten en el tiempo y no son fruto del paso del tiempo.

Sin embargo el tercer modelo, que abordaremos en el siguiente apartado, sí es fruto de la maduración de la cooperación *crítica y solidaria* presentando rasgos coincidentes con la misma pero avanzado en el nivel de definición de la política municipal, en el protagonismo que el Ayuntamiento asume y en la variedad de instrumentos empleados.

3.3 EL MODELO DE COOPERACIÓN INTEGRAL Y MUNICIPALISTA

Como se señaló en el apartado anterior este modelo de cooperación descentralizada municipal es fruto de la evolución de la cooperación *crítica y solidaria* cuando a raíz de la experiencia acumulada por el Ayuntamiento la política de cooperación municipal parece claramente arraigada en la agenda política.

Esta consolidación de la cooperación se manifiesta en la dotación de recursos económicos, técnicos y humanos, en la orientación estratégica de la misma, en la propia capacidad del Ayuntamiento para gestionar programas de cooperación y de EPD, y por otros rasgos que se van poner de manifiesto a continuación.

En su obra M^a Luz Ortega señala como rasgos característicos de las ONGD de tercera generación el que en sus acciones promueven un desarrollo autosostenido, autónomo y sistemático, la búsqueda del fortalecimiento de la participación política, la construcción de plataformas estratégicas y la

consolidación de la sociedad civil¹⁶. Esto será así en el caso de la cooperación *integral y municipalista* pero además podrían hacerse otros subrayados.

El primero de ellos tiene que ver con el fortalecimiento del capital social, las capacidades y funcionamientos de las poblaciones a las que se dirigen los proyectos. Como señala Ferrero, aunque el término capital social es ciertamente amplio y ambiguo podría definirse como:

El capital social de un entorno local comprende, precisamente, este conjunto, que configura la propia estructura social (su naturaleza y la participación de las personas en la misma), las reglas formales e informales que marcan su comportamiento y elecciones, y las ventajas (beneficios) o inconvenientes que suponen para el desarrollo de la comunidad en su conjunto. Más intuitivamente, el Capital Social hace referencia a la *calidad* del entorno institucional local con relación a las perspectivas de desarrollo¹⁷.

No obstante esa ambigüedad, Ferrero sostiene que el proceso de desarrollo de las personas y comunidades tiene como eje principal la evolución del capital social local. De la misma manera, uno de los objetivos de la cooperación *integral y municipalista* es el fortalecimiento de dicho capital.

Por ello no es de extrañar que una de las apuestas de los municipios que realizan este tipo de cooperación sea la del municipalismo, esto es, el fomento de la gobernabilidad democrática en la escala local, la transferencia de la experiencia adquirida en el proceso de consolidación de dichas instituciones. En esta línea se encuadran los proyectos que el propio Ayuntamiento ejecuta –sin canalizarlo a través de ONGD– para el asesoramiento en ámbitos como los reflejados en el cuadro 2, proyectos que presuponen la colaboración con las instituciones autóctonas y no la sustitución de éstas, como ocurría en el caso de la cooperación *asistencial*.

Pero la gobernabilidad democrática supone además una acción positiva que garantice el respeto de los derechos humanos, la posibilidad de participación en la vida social y política, el control y rendición de cuentas de la función pública y un sistema de normas justas¹⁸. Por lo que en este modelo se produce una combinación de cooperación no gubernamental, la cual está dotada de más experiencia en sectores como la defensa de los derechos humanos y las libertades civiles, y cooperación directa a través de la cual, como se ha dicho, el propio Ayuntamiento comparte su saber hacer.

CUADRO 1.2. SECTORES CLAVES PARA EL DESARROLLO DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL

Sector
Administración pública.
Servicios públicos generales.
Seguridad Social, Servicios sociales.
Fortalecimiento sociedad civil
Derechos humanos.
Política de empleo y gestión administrativa
Viviendas de bajo coste.
Abastecimiento y depuración de agua —sistemas de envergadura

Fuente: OCDE (2004).

La cooperación descentralizada municipal se inserta en un marco de creciente presencia internacional de los Ayuntamientos, junto con otros actores, en un escenario que hasta hace unos años estaba reservado a los gobiernos centrales. El fenómeno de la globalización –o globalidad, como

¹⁶ M. L. Ortega (1994), p. 130.

¹⁷ G. Ferrero y de Loma-Osorio (2003), p. 75.

¹⁸ PNUD (2002)

apuntábamos más arriba- también ha afectado a las instituciones locales y una buena muestra de ello es la consolidación de redes tales como el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social que se celebra con el ánimo de facilitar un espacio de encuentro y reflexión entre autoridades locales de todo el planeta para poner en marcha acciones coordinadas que desde el ámbito de lo local apoyen la construcción de ese otro mundo posible.

Otros lugares de encuentro y coordinación son los fondos municipales de cooperación creados en un amplio número de comunidades autónomas. En el caso andaluz el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) se creó en 2000, y ya son más de 44 las entidades locales y provinciales que lo forman. Estos Fondos constituyen una posibilidad para la coordinación de actuaciones, el aprovechamiento de sinergias y también para las economías de escala, especialmente para emprender proyectos de una mayor envergadura, como puede ser el caso del Programa de Desarrollo Humano Local de Cuba, en el que el FAMSI participa.

A la vez promueven el intercambio y la formación de los responsables técnicos y políticos de la cooperación municipal, que de otra manera sería más difícil de adquirir debido al reducido presupuesto de algunas corporaciones.

La consolidación de la política de cooperación propicia el manejo de presupuestos mayores, cercanos al 0,7% de los ingresos propios, y con ello se favorece la realización de una gama de acciones más variada, la financiación de proyectos de un tamaño más grande que en los dos modelos anteriores y la creación de convocatorias para distintos tipos de proyectos.

Una de las áreas beneficiadas del crecimiento de los fondos es la educación para el desarrollo, para la que en algunos Ayuntamientos existe una convocatoria específica, además de programas realizados directamente por el Ayuntamiento. Otra de las puertas que abre el incremento en el presupuesto es la de la cooperación directa, la diseñada y ejecutada por los órganos municipales.

Por último, al crecer la partida destinada a la cooperación se hace necesario aumentar la dotación de personal técnico responsable de la gestión de la misma, aunque este capítulo no corre siempre a cargo de la partida destinada a cooperación, dependiendo del criterio de cada Ayuntamiento.

Una de las notas más importantes de la *cooperación integral y municipalista* es su perspectiva estratégica. Aunque la situación de muchos Ayuntamientos no se acerque sino a una planificación anual de acciones, ésta es una práctica que ha permitido a algunos Ayuntamientos dar un paso más hacia una planificación cuatrienal.

El documento de partida para esta planificación estratégica es el plan cuatrienal en cuya elaboración ha participado activamente tanto el Consejo de Cooperación como la coordinadora de ONGD locales. Es cierto que hay Ayuntamientos que han recurrido a empresas consultoras para elaborar este documento y que es otra posible vía para el desarrollo de la estrategia. Es el caso de los Ayuntamientos con una *visión centrada en la eficacia y el control*.

Sea como fuere, hay que señalar que para dar el paso hacia esta planificación es necesario contar con una base de experiencia que permita establecer cuáles serán los objetivos, los procesos y los procedimientos adecuados para cada Ayuntamiento. Es necesaria la existencia de una rutinas contrastadas en aspectos claves como:

- La redacción de las bases para las convocatorias de subvenciones. En este tipo de cooperación existen convocatorias específicas para cada tipo de proyectos: ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo y educación para el desarrollo y sensibilización.
- Los mecanismos para el estudio de los proyectos: tiempos, personas que intervendrán, recursos que se concederán, baremación de proyectos... En numerosos Ayuntamientos existen comisiones constituidas por técnicos municipales y expertos independientes. El papel de las universidades en el estudio técnico de los proyectos es cada vez mayor, al ser normalmente un actor independiente y que no suele concurrir a estas convocatorias.
- La determinación de los criterios sobre los sectores de actividad prioritarios y de los países o zonas geográficas preferentes. En estos criterios, por encima de los intereses comerciales, culturales o de otro tipo se suelen utilizar indicadores pertinentes como el nivel de desarrollo humano, de renta, etc.
- El tipo de agentes que pueden acudir a las convocatorias. En este caso serán las ONGD las principales beneficiarias de estas subvenciones, valorando su capacidad de llegar a la población local y de transmitir los resultados de las acciones financiadas. Pero cada vez más se amplía la variedad de agentes, aunque para ello haya instrumentos específicos.

Una de las preocupaciones de la *cooperación integral y municipalista* es la cualificación de las acciones que se realizan. Por ello, en la elaboración de las estrategias, conscientes de la dispersión que caracteriza a la cooperación descentralizada municipal, se persigue una cierta especialización geográfica, de manera que se aprovechen las sinergias y la coordinación de los proyectos financiados a las ONGD. Esta búsqueda no está exenta de problemas, no sólo derivados de las diversas culturas organizativas que estas organizaciones poseen, sino también de su distinto nivel de especialización geográfica.

De cara a la implicación de diversos actores, tales como asociaciones de naturaleza diversa (educativas, culturales, pro inmigrantes, etc.), sindicatos, y universidades, además del recurso a las convocatorias, existen en la cooperación *integral* otro tipo de instrumentos. El más utilizado es el convenio de colaboración, pues tiene gran versatilidad y permite una acción plurianual. Así, es posible establecer un convenio para el desarrollo de un programa de EPD en escolares, para la formación especializada en materia de cooperación para el desarrollo, para el diseño de una metodología propia de evaluación de la cooperación, etc.

Porque a diferencia con la *cooperación asistencial*, en este caso el énfasis no se pone en el control administrativo de las subvenciones y del destino de los fondos, como en la eficacia de la cooperación, en la evaluación integral de los proyectos.

Por último, esta política intenta buscar la coherencia con el resto de políticas municipales, especialmente en aquellas que sean afines, tales como las de educación, juventud, inmigración y asuntos sociales. En este punto resulta crucial la relación con la alcaldía del Ayuntamiento, que al fin y al cabo es el responsable de la coordinación del conjunto de políticas municipales, y de ella dependerá que la cooperación municipal no sea un mero apéndice y una concesión al mundo de las asociaciones de solidaridad.

Es decir, se trata de una educación para el desarrollo integrada en el conjunto de la política municipal, que adquiere cada vez una relevancia mayor. Esta importancia se constata en el hecho de que el propio Ayuntamiento asume como tareas el diseño y la ejecución de un programa para la educación de la ciudadanía, aprovechando los recursos municipales a su alcance y las relaciones con otros departamentos.

A diferencia de los dos casos anteriores en este la EPD, que ya posee un enfoque estratégico persigue, entre otros objetivos, transmitir:

La comprensión de la interdependencia global y los nexos estructurales entre el Norte y el Sur, entre la vida cotidiana y las cuestiones “macro” (“educación global frente a la globalización”).

El Multiculturalismo, conocimiento de la diversidad social y cultural (mujeres, grupos étnicos, minorías religiosas y culturales...) desde su propia percepción y referentes.

Conocimiento crítico de los problemas globales.

Cuestionamiento de los valores y el modelo sociocultural y de desarrollo del Norte.

Examen crítico de las causas y consecuencias de los conflictos armados contemporáneos.

Defensa de la ayuda al desarrollo frente al fenómeno de la “fatiga de la ayuda”¹⁹.

Estos tres modelos de cooperación expuestos a lo largo del cuarto apartado presentan las características que se resumen en el cuadro 3.

CUADRO 1.3. TRES MODELOS DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA MUNICIPAL

	Cooperación asistencial-solidaridad de demanda	Cooperación crítica y solidaria	Cooperación integral y municipalista
Concepción subyacente del desarrollo	Ortodoxa	Heterodoxa	Alternativa
Valores	Caridad, “neutralidad ideológica”	Justicia, Paz, Solidaridad con un componente político expreso	Gobernabilidad democrática, defensa de los derechos humanos
Tipos de agentes que intervienen	ONGD y ONG sociales	Colectivos de Solidaridad y ONGD preferentemente locales y regionales	El propio Ayuntamiento, ONGD, colectivos de solidaridad, Fondos municipales de Cooperación, etc.
Relación gobierno-agentes	Bilateral y <i>ad hoc</i>	Institucional y permanente y centrada en ONGD y asociaciones de solidaridad	Institucional, permanente y ampliada
Visión de la cooperación	Centrada en la eficacia y el control	Democratizadora	Democratizadora
Estrategia preferente para la política de cooperación	Relacional	Relacional y normativa	Organizativa, relacional y normativa
Tipo de proyectos	Pequeño tamaño, centrada en la ayuda de emergencia y acción sustitutiva del Estado	Orientados al auto-desarrollo, el apoyo a colectivos específicos y ayuda a refugiados	Municipalista e integral la del Ayuntamiento, fortalecedora del capital social la de las ONGD.
Educación para el desarrollo	Asistencial y desarrollista y en manos de las ONGD	Crítica y solidaria	Para el cambio global
Evaluación de la cooperación	No, se centra en el control administrativo	No	Si, forma parte de la estrategia de cooperación

Fuente: Elaboración propia.

¹⁹ Baselga, P. Ferrero, G y Boni, A. (Coord.)(2004), p. 24.