

Movimientos sociales y ayuntamientos: aprendizajes del trabajo conjunto

soberaniaalimentaria.info/numeros-publicados/69-numero-34/643-movimientos-sociales-y-ayuntamientos

Nerea MORÁN ALONSO, Isabel VARA SÁNCHEZ, Lidia GARCÍA GARCÍA, David GALLAR HERNÁNDEZ y Ana MORAGUES FAUS

Reflexionamos sobre estos cuatro años de políticas alimentarias municipales a partir de los resultados recogidos en una serie de entrevistas a personas representativas del ámbito social, de la producción y de la gestión municipal en Madrid, Valencia y Córdoba, y de nuestra propia experiencia en estos procesos.



Mural realizado en 2016 por Xoana Almar y Miguel Peralta en Vigo. Foto: Cestola na Cachola

En los cuatro años transcurridos desde las últimas elecciones, las políticas alimentarias han irrumpido en la agenda de numerosos ayuntamientos del Estado, como respuesta a la demanda de los movimientos sociales y en el contexto global favorable que ha supuesto el Pacto de política alimentaria urbana de Milán. Con anterioridad a las elecciones municipales de 2015, los movimientos sociales agroecológicos propusieron una hoja de ruta para los gobiernos municipales, recogida en documentos como la «Carta por una soberanía alimentaria desde nuestros municipios» (elaborada en el Congreso Internacional de Economía Social y Solidaria de Zaragoza en 2014) y otros más locales. Se trata de demandas y propuestas claras que surgen de una larga trayectoria en el trabajo en torno a la soberanía alimentaria por parte de entidades de la sociedad civil, en ocasiones reunidas en espacios de articulación.

Numerosas ciudades europeas habían adoptado ya políticas en este sentido, pero en nuestra geografía se puede destacar la centralidad del enfoque agroecológico en el proceso, debido al protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil y al apoyo de las candidaturas municipalistas. De esta forma, se han abierto espacios que pretenden coproducir políticas públicas en los que las organizaciones de la sociedad civil están trabajando junto a personal técnico y político de los ayuntamientos en la definición y desarrollo de estrategias y proyectos agroalimentarios.

Pero ¿hasta qué punto podemos hablar de coproducción de políticas públicas?, ¿cuáles han sido las claves de estos procesos? y ¿qué aprendizajes podemos extraer de los mismos? Al igual que en otras cuestiones centrales en la transición ecosocial (derecho a la vivienda, movilidad, modelo urbanístico...), la percepción que se tiene en los movimientos sociales y en las instituciones del compromiso de cambio y la capacidad de impacto de las acciones desarrolladas puede diferir. Las expectativas de la sociedad civil a menudo chocan con la capacidad de acción de los equipos de gobierno, con los ritmos municipales y con las trabas normativas y burocráticas.

EL ENCUENTRO ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y AYUNTAMIENTOS: SUPERANDO LAS DESCONFIANZAS

Sin duda, uno de los factores que ha facilitado el trabajo entre la sociedad civil y los ayuntamientos ha sido la incorporación de personal político y técnico con una trayectoria previa en movimientos sociales. En la definición y seguimiento de políticas alimentarias, ha sido necesario desactivar las desconfianzas mutuas entre institución y sociedad civil, dado que se trata de procesos que implican a perfiles muy diversos tanto fuera como dentro de los ayuntamientos, debido a la transversalidad del tema. En este tiempo se han establecido nuevas relaciones en múltiples direcciones, no solo entre institución y movimientos sociales, sino también entre organizaciones de la sociedad civil relacionadas o no con el ámbito agroecológico. Se puede concluir que se ha llegado a un entendimiento mutuo, y que la sensación general es de estar trabajando en común con unos objetivos compartidos.

Los avances concretos no han llegado a una consolidación profunda de la agenda agroecológica en los municipios.

LOS ESPACIOS DE INTERLOCUCIÓN Y COORDINACIÓN

Conformar espacios en los que las organizaciones de la sociedad civil trabajan junto a representantes municipales ha sido fundamental para avanzar en la definición de políticas o acciones y desactivar las desconfianzas. Las formas varían, desde los Consejos Municipales como el de Valencia, hasta otros espacios no colegiados, en forma de Mesa de Seguimiento (Madrid) o Mesa de Coordinación (Córdoba). Precisamente la formalización de estos espacios es uno de los debates abiertos: su continuidad y legitimidad, el tiempo necesario para desarrollar reglamentos y aprobarlos oficialmente, la definición de las cuotas y condiciones de participación en los mismos o sus funciones.

Se ha detectado como clave en el buen funcionamiento de estos espacios el interés y el compromiso de las personas que participan en ellos y su predisposición a cooperar. Aunque en un balance general se puede afirmar que hasta el momento han funcionado porque

existe el compromiso de generar un trabajo colectivo, también se han dado situaciones en las que las personas participantes se han parapetado en la defensa de intereses particulares, perdiendo la visión estratégica a medio y largo plazo.

Destaca la necesidad de incluir una diversidad suficiente de actores tanto institucionales como sociales, a la vez que mantener su capacidad operativa, para que realmente sirvan para tomar decisiones e impulsar acciones concretas sin que se pierda el interés inicial.

¿COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Una cuestión central es hasta qué punto se puede hablar de coproducción de políticas públicas. Algunas personas destacan que, más que políticas, se están desarrollando acciones concretas, mientras que las estrategias o programas integrales de largo recorrido se han definido o están en definición pero es aún pronto para valorarlas. Se trata de procesos que deben permitir ensayar, aprender y redefinir sobre la marcha.

En relación con los tiempos necesarios, otra cuestión que se ha planteado es la necesidad de pasar de los diagnósticos y estudios a la acción, para poder llegar a resultados tangibles cuanto antes. Algunas personas indican que ya hay suficiente experiencia y conocimiento desarrollado, y que hay acciones que se pueden realizar sin perder tiempo ni malgastar recursos en una justificación excesivamente detallada de los motivos, los precedentes, etc. En este sentido, se están dando pasos con la implantación de experiencias piloto donde se desarrollan acciones directas (Córdoba).

LA PRIORIDAD Y EL COMPROMISO POLÍTICO

La prioridad política y la asunción de la agenda por parte de las altas instancias municipales han sido desiguales. En algunos casos, las políticas alimentarias han sido muy visibles, como en Valencia, a raíz de la capitalidad de alimentación sostenible de la FAO en 2017. También en Madrid el apoyo de la alcaldía ha permitido que sea una cuestión transversal que involucre a distintas concejalías y departamentos o delegaciones municipales. En Córdoba, el interés de varias delegaciones y algunos grupos municipales ha impulsado, con el detonante de la oportunidad política del Pacto de Milán, una mesa de coordinación transversal.

Sin embargo, los avances concretos no han llegado a una consolidación profunda de la agenda agroecológica en los municipios. Si se hace un balance general, algunas cuestiones concretas se han normativizado, como el cambio de criterios de contratación en la Red de Escuelas Infantiles de Madrid. En otras cuestiones, se han definido acciones que no se han ejecutado o que se han desarrollado en forma de proyectos piloto que no están suficientemente consolidados, y muchas decisiones no han sido vinculantes, lo que se achaca a una falta de compromiso político y a un control insuficiente de los mecanismos de

gestión y los protocolos municipales. La cuestión del presupuesto destinado a estas políticas, o de cómo se desglosa ese presupuesto, también da una idea de la prioridad que se les otorga dentro de los ayuntamientos.

En cualquier caso, es evidente que los ayuntamientos son fundamentales para impulsar estos procesos y extender las actuaciones hasta ámbitos que los movimientos sociales no alcanzarían por sí mismos.

GESTIÓN MUNICIPAL: RITMOS, COMPETENCIAS Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

Uno de los principales problemas detectados ha sido la complejidad de la gestión municipal. A un ritmo lento en el desarrollo y consolidación de acciones concretas, y en la formalización de nuevas formas de hacer (protocolos, espacios, etc.), hay que sumar la dificultad de vencer la inercia en el funcionamiento institucional, las resistencias internas, el atrincheramiento en la interpretación cerrada de los reglamentos, o la inexperiencia de las personas que por primera vez tienen que desenvolverse en estos ámbitos. Todo ello entorpece enormemente el ensayo de innovaciones. Detrás de esta dificultad de gestión, además de la propia arquitectura normativa y jerárquica de los ayuntamientos, se encuentra su falta de recursos humanos y económicos. En la práctica, el inconveniente de no contar con suficiente personal municipal especializado, de no poder realizar nuevas contrataciones de personal propio, de tener bloqueados los presupuestos y de no poder movilizar recursos con rapidez ha supuesto un freno importante al avance de los procesos. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil han aportado una visión más amplia y han tenido capacidad de buscar y coordinar recursos externos.

Por otra parte, destaca la falta de fluidez en la comunicación entre áreas municipales, la complejidad en las relaciones y procedimientos, y la superposición de competencias y responsabilidades. Cuestiones que desde fuera parecen sencillas, se vuelven complicadas, lentas y costosas de coordinar y ejecutar en su traducción a los procedimientos municipales. A esto hay que sumar que en ocasiones las competencias municipales no son suficientes para desarrollar las acciones o llevar a cabo los cambios estructurales precisos.

Los ayuntamientos son fundamentales para impulsar estos procesos y extender las actuaciones hasta ámbitos que los movimientos sociales no alcanzarían por sí mismos.

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: TENSIÓN ENTRE LA EJECUCIÓN Y LA RECLAMACIÓN

El papel de las organizaciones de la sociedad civil ha sido el de expertas que aportan conocimiento especializado, experiencia y metodologías de trabajo, que vienen a suplir la falta de experiencia en este campo dentro de los ayuntamientos. Esta función se cumple a

través de los espacios de participación y el aporte de trabajo voluntario, y mediante el desarrollo de un trabajo profesionalizado en la gestión de proyectos concretos.

La otra cara de una situación que podría parecer favorable para las organizaciones de la sociedad civil es que este cometido exige grandes esfuerzos y recursos en el seguimiento, en la realización de propuestas y en la ejecución de las mismas. Esfuerzo y tareas que en ocasiones se perciben como responsabilidad de la parte institucional y que se asumen voluntariamente para que no decaigan los procesos. Esta situación resta energía a otros espacios no institucionales de encuentro de colectivos desde los que ejercer contrapoder. Los movimientos sociales reconocen esta tensión y admiten también que las energías se dividen. Cuando además se adopta el papel de entidades profesionalizadas en la consultoría y ejecución de acciones, es complicado seguir construyendo una visión más estratégica y reclamar a la institución. También es cierto que algunas entidades no han tenido la capacidad de respuesta o el interés en profesionalizarse y la cuestión entonces está en quién puede desarrollar y ejecutar tareas que requieren un enfoque agroecológico y de economía solidaria, que es ajeno a la mayor parte de las empresas que tradicionalmente trabajan con la Administración.

Finalmente, cabe destacar que el trabajo en los espacios de coordinación y en la ejecución directa genera un aprendizaje continuo del personal técnico, una mayor proximidad con los representantes municipales y un conocimiento detallado de las trabas que estos afrontan en el desarrollo de los compromisos asumidos. Sin embargo, esta empatía se reconoce como algo que no debería frenar la reclamación cuando los avances no son suficientes.

LA AGROECOLOGÍA EN EL DISCURSO MUNICIPAL: ENTRE EL APRENDIZAJE Y LA TERGIVERSACIÓN

Otra cuestión es si la agroecología se ha integrado en el discurso municipal y de qué manera lo ha hecho. Aunque la Administración reconoce que estos procesos han tenido un componente importante de aprendizaje para personal técnico y político, es posible que esta integración haya sido más operativa que conceptual, es decir, que se haya reflejado en un conocimiento de datos y procesos que se dan en la ciudad o en enriquecer la mirada sobre sus competencias, más que en una comprensión profunda de las implicaciones y consecuencias de afrontar una transición agroecológica.

En ocasiones, la visibilización de los valores agroecológicos en el discurso no se ha producido, o los conceptos están presentes solo en documentos técnicos, pero no constituyen el centro del mensaje que se transmite a la ciudadanía en las estrategias de comunicación. En otros casos, los conceptos se han asumido pero se han tergiversado, de modo que se utilizan sin tener un conocimiento claro de las diferencias o significados de los mismos. Finalmente, cabe un peligro de convencionalización del discurso, como ha podido ocurrir con otros paradigmas como el de la sostenibilidad ambiental, reducido, debilitado e instrumentalizado en su uso institucional.

Nerea Morán Alonso, Isabel Vara Sánchez, Lidia García García, David Gallar Hernández y Ana Moragues Faus

Investigadoras y activistas sobre agroecología y soberanía alimentaria en Madrid, Córdoba y Valencia