

**PROYECTO** APOYO PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y  
LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN LOS NUEVOS ÁMBITOS  
GEOGRÁFICOS DE ACTUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 08-CAP3-2159

**ANÁLISIS, TENDENCIAS Y ORIENTACIONES  
DE LA COOPERACIÓN MUNICIPALISTA  
EN LOS PAÍSES DE NUEVA ACTUACIÓN  
DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

---

Estudio realizado por MUSOL con la cofinanciación de la AECID

---



## **1. INTRODUCCIÓN**

## **2. ÁMBITO Y ALCANCE DEL ESTUDIO**

### **2.1. Antecedentes**

### **2.2. Ámbito geográfico**

### **2.3. Fuentes de información**

#### **2.3.1. Informe descriptivo de la AOD de la AGE y de la AECID destinada a la descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales en el periodo 2005-2008**

#### **2.3.2. Informes de los países objeto de estudio**

#### **2.3.3. Estudios de orientación de la cooperación municipalista en Mozambique, Senegal y Cabo Verde**

#### **2.3.4. Documento de conclusiones del taller “Nuevos ámbitos de la cooperación para el fortalecimiento de las administraciones locales”**

#### **2.3.5. Otros documentos**

### **2.4. Objetivos y plan de trabajo**

## **3. CARACTERIZACIÓN DEL CONTEXTO DE ACTUACIÓN DE LA COOPERACIÓN MUNICIPALISTA ESPAÑOLA EN LOS PAÍSES DE NUEVA ACTUACIÓN**

### **3.1. Conclusiones generales sobre los procesos de descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales**

#### **3.1.1. Avances y limitaciones en los procesos de descentralización**

#### **3.1.2. Escasa capacidad impositiva y de recaudación fiscal de las EELL**

#### **3.1.3. Baja cualificación de los RRHH en las EELL**

#### **3.1.4. Limitaciones en la participación democrática de la ciudadanía**

### **3.2. Recomendaciones para la ayuda en los procesos de descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales**

### **3.3. Conclusiones de los estudios de orientación de la cooperación municipalista en los países seleccionados**

#### **3.3.1. Cabo Verde**

#### **3.3.2. Senegal**

#### **3.3.3. Mozambique**

---

#### **4. BALANCE DE LA AOD ESPAÑOLA EN DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES DURANTE EL PERIODO 2005-2008**

- 4.1. Análisis de la ayuda en el subsector. Identificación de tendencias y acciones
- 4.2. Cumplimiento de políticas y planes
- 4.3. Capacidades institucionales y humanas
- 4.4. Actores y su coordinación
- 4.5. Apropiación y alineamiento
- 4.6. Armonización
- 4.7. Gestión para resultados de desarrollo y rendición mutua de cuentas

#### **5. IMPLICACIONES PARA EL SECTOR MUNICIPALISTA DEL NUEVO MARCO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

- 5.1. El III PD de la CE 2009-2012
  - 5.1.1. Fundamentos políticos y estratégicos
  - 5.1.2. Arquitectura de la política para el desarrollo
  - 5.1.3. Ámbitos estratégicos
  - 5.1.4. Gestión para resultados de desarrollo: seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento
  - 5.1.5. Contenidos temáticos de la política para el desarrollo
  - 5.1.6. Gobernabilidad Democrática
  - 5.1.7. Prioridades geográficas
  - 5.1.8. Instrumentos
  - 5.1.9. Seguimiento y evaluación del PD
- 5.2. El Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda

#### **6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PROGRAMÁTICAS Y METODOLÓGICAS PARA LA MEJORA DE LA EFICACIA DE LA COOPERACIÓN MUNICIPALISTA**

- 6.1. Marco político y estratégico de referencia
- 6.2. Ámbitos estratégicos de intervención
- 6.3. Gestión para resultados de desarrollo: seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento
- 6.4. Contenidos temáticos de la política para el desarrollo
- 6.5. Prioridades geográficas
- 6.6. Instrumentos



## Listado de abreviaturas y acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
ANAMM	Asociación Nacional de Municipios de Mozambique
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ARD	Agencia Regional de Desarrollo (Senegal)
CAAE0	Cooperación con África, Asia y Europa Oriental
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Cooperación Española
COD	Cooperación Oficial Descentralizada
COMIX	Comisión Mixta
CONFOCOS	Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad
CPD	Coherencia de Políticas para el Desarrollo
DEP	Documento de Estrategia País
DES	Documento de Estrategia Sectorial
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
DNDA	Direção Nacional de Desenvolvimento Autárquico no Ministério da Administração Estatal (Mozambique)
EELL	Entidades Locales
EGD	Estrategia de Gobernabilidad Democrática
EpD	Educación para el Desarrollo
EsD	Estudios sobre el Desarrollo
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FUNDEMUCA	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
GpRD	Gestión para Resultados de Desarrollo
MNDHOT	Ministerio de la Descentralización, Habitación y Ordenamiento del Territorio (Cabo Verde)
MUNICIPIA	Programa de Cooperación Horizontal de Apoyo al Municipalismo y al Mundo Local
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMUDES	Organismos Multilaterales de Desarrollo
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo

OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PAE	Plan de Actuación Especial
PAEA	Plan de Acción de Eficacia de la Ayuda
PD	Plan Director
PIFTE	Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada
PNDL	Plan Nacional de Desarrollo Local (Senegal)
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SAFIC	Sistema de Análisis Financiero e Institucional de las Colectividades Locales (Senegal)
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación

# 1. Introducción

Actualmente existe un amplio consenso internacional sobre los beneficios que la descentralización y el fortalecimiento de las administraciones locales comportan para el desarrollo<sup>1</sup>. En efecto, las políticas públicas vuelven a constituir hoy en día un factor clave del mismo, siendo las municipalidades las primeras y más directas responsables de consolidar la democracia, impulsar la calidad de los servicios públicos y el acceso a los mismos, evitar la exclusión social, garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y promover la sostenibilidad de dichos procesos.

En coherencia con estas visiones, dichos procesos de descentralización han ido ganando centralidad y reconocimiento expreso en las políticas, estrategias y actuaciones para la lucha global contra la pobreza de la mayor parte de los donantes nacionales e internacionales desde finales de la década de los 90. Dicha tendencia se ha visto reforzada más recientemente con la aprobación de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, dos de los pilares básicos del nuevo consenso internacional de la eficacia en el desarrollo que resultan especialmente importantes para el sector gobernabilidad por sus innovadoras concepciones.

La Cooperación Española (CE) es un actor relevante de estas dinámicas no sólo por el prestigio acumulado tras años de intervención en Iberoamérica sino, también, por la trascendencia de sus actuales actuaciones tanto en dicha región como en los nuevos países preferentes de África y Asia, donde la CE ha logrado asentar su agenda municipalista a pesar de su corta trayectoria. Por su parte, los países socios han incorporado mayoritariamente la cuestión entre sus prioridades, o son proclives a hacerlo. Todo ello configura un marco favorable al impulso político de dicho sector de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y a la ampliación y profundización de sus acciones.

No cabe duda de que España cuenta con un importante potencial para hacer de la descentralización uno de los enfoques centrales preferentes de su cooperación en el actual contexto definido por los ODM. Dicha afirmación descansa en la experiencia de nuestra

---

<sup>1</sup> Por economía del lenguaje, en el informe se tiende a sustituir la denominación “descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales”, extraída del II PD de la CE (LE1c de la correspondiente prioridad sectorial), por la de municipalismo para referirse a las actuaciones en el ámbito sectorial objeto de estudio

transición democrática y del consiguiente proceso de desarrollo de las competencias de las administraciones públicas autonómicas, provinciales y locales. La cooperación internacional no fue ajena a dicha evolución, como se pone remanifiesto en el surgimiento de instituciones y organizaciones especializadas, en la importancia de las acciones auspiciadas y en el peso y el dinamismo de la cooperación descentralizada dentro del sistema español de cooperación, una de sus principales características en la que destaca el protagonismo de los municipios. Los aspectos positivos y negativos de esta modalidad de AOD han sido suficientemente subrayados en la ingente literatura sobre el tema actualmente disponible, por lo que no nos detendremos aquí en su enumeración.

Estas características de nuestra historia reciente explican la temprana atención que la CE concedió a las actuaciones municipalistas y su continuidad hasta conformar un valioso bagaje normativo y operativo de apoyo al fortalecimiento de las administraciones locales democráticas y a los procesos de gestión territorial descentralizada, que constituye hoy en día un ámbito esencial de nuestra cooperación. Aunque ninguno de los anteriores logros puede calificarse de definitivo, pues son recientes y representan más un camino correcto que una meta alcanzada, todos los socios de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y sus Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) coinciden en que la CE se ha afianzado como referente iberoamericano en el subsector.

Dicho know how municipalista puede convertirse, si se gestiona adecuadamente, en una de las principales fortalezas y rasgos distintivos de la CE desde los que abordar, con un perfil propio y diferenciado, los retos que la actual agenda internacional de la eficacia en el desarrollo plantea a la comunidad internacional. Más concretamente, puede ser de gran utilidad para el impulso de intervenciones en los nuevos países preferentes de su AOD, siempre que se extraigan sus principales aprendizajes y se apliquen apropiadamente en contextos estructurales fundamentalmente diferentes. El futuro de la cooperación municipalista española pasa, por tanto, por la adecuada gestión del conocimiento acumulado, profundizando las buenas prácticas iberoamericanas, extrayendo sus enseñanzas fundamentales y recreándolas y actualizándolas en función de los nuevos tiempos y de unos nuevos enfoques y ámbitos de intervención que hay que seguir conociendo y comprendiendo en todo caso.



El estudio Análisis, tendencias y orientaciones de la cooperación municipalista en los países de nueva actuación de la Cooperación Española, realizado por MUSOL con la cofinanciación de la AECID, pretende contribuir al avance en esta línea de actuación. Con esta intención, y a partir de la sistematización de los diferentes productos previamente elaborados en el marco del proyecto Apoyo para el fortalecimiento institucional local y los procesos de descentralización en los nuevos ámbitos geográficos de actuación de la Cooperación Española: bases, lineamientos y propuestas, gestionado por esta misma entidad con el auspicio de dicha agencia (08-CAP3-2159)<sup>2</sup>, se identifican, caracterizan y contextualizan las intervenciones realizadas para, sobre esa base, aportar informaciones y opiniones que contribuyan a la necesaria mejora de las actuaciones en este sector fundamental de la AOD española.

El trabajo se ha estructurado en cinco capítulos. En el primero se delimita el ámbito y el alcance del trabajo realizado y se repasa la documentación consultada desde una perspectiva de crítica de fuentes. El segundo describe la situación en los países de nueva actuación de la CE prioritarios para el Proyecto Fortalecer, analizando especialmente el contexto de la descentralización y las actuaciones municipalistas auspiciadas por la CE y el resto de donantes, extrayendo las conclusiones pertinentes y avanzando unas primeras recomendaciones de actuación para el sector. Dado el ingente volumen de información recopilada, los datos de cada país se presenta en un anexo al presente informe y en un formato normalizado que pretende facilitar lectura y la comparación entre los mismos. El tercer capítulo es un resumen de los principales hallazgos del citado informe descriptivo de la AOD municipalista española del periodo 2005-2008. En cuarto lugar se revisan los

aspectos esenciales del actual marco político y estratégico de la CE y las implicaciones para la cooperación municipalista. El estudio concluye con las conclusiones y recomendaciones resultantes del análisis comparado de toda la anterior documentación, que se plantean en positivo y como propuestas de acción con el fin de que sean lo más útiles posible.

Esta introducción quedaría incompleta si no incluyese los agradecimientos correspondientes. En primer lugar a la AECID por

---

<sup>2</sup> En el informe se utiliza la versión abreviada del título del proyecto, Proyecto Fortalecer.

su apoyo financiero e institucional al proyecto Fortalecer; pero, también, a todo el personal de MUSOL y a los consultores que bajo su coordinación han hecho posible la realización de los diferentes productos previstos, que esperamos sean de interés para cuantos trabajan en esta importante área. A Rafael Maurí Victoria y Javier Servera Fernández, responsables de este estudio final, y a Alice Auradou, Teresa Carballeira Rivera, Mar Carcavilla, Aram Cunego, Ivone De Souza, Francesco Filippi, Rafael García Matíes, Nuria Garriga Lavina, Francisco Gregori Marí, Bertrand Mathieu, Sara Ruiz Sanjuan y Jordi Sánchez-Cuenca quienes elaboraron los diferentes informes y documentos que han servido de base para el mismo. Finalmente, queremos reconocer el valor de las aportaciones de todas las personas asistentes al Seminario “Nuevos ámbitos de la cooperación en Fortalecimiento de las Administraciones locales” (Palma de Gran Canaria, 25 y 26 de febrero de 2010) y al encuentro de revisión del presente estudio (Valencia, 30 de julio de 2010).

## 2. *Ámbito y alcance del estudio*

### 2.1. **Antecedentes**

Aunque la CE cuenta con un historial relevante de trabajo municipalista, todavía hoy sigue siendo difícil hacerse una idea precisa de los rasgos principales que caracterizan las acciones apoyadas, así como de las razones que justificaron la elección de los enfoques, instrumentos y socios, etc. Las anteriores afirmaciones, perfectamente aplicables al caso americano, aún lo son más en los nuevos países preferentes de la CE, en particular África, donde los recursos y capacidades necesarias para sustentar con solidez una acción municipalista creciente y eficaz todavía están en proceso de construcción. Por tal motivo, la AECID decidió impulsar en su momento una amplia revisión de la ayuda al sector a través de diversos diagnósticos específicos.

El Proyecto Fortalecer se inscribe en esta misma lógica. Más concretamente, fue diseñado con el propósito de orientar a los actores de la CE en la definición de un marco conceptual, estratégico y de actuación que garantice la eficacia y oportunidad de las intervenciones en materia de apoyo a la institucionalidad democrática territorial, especialmente en aquellos países en los que se cuenta con poca experiencia o se actúa por primera vez.

En su primera fase, MUSOL y varios equipos de consultoría contratados al efecto por la AECID elaboraron el Informe descriptivo de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la Administración General del Estado y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo destinada a la descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales en el periodo 2005-2008. Para dicha tarea se contó también con la inestimable colaboración del Programa de Cooperación Horizontal de Apoyo al Municipalismo y al Mundo Local (MUNICIPIA).

En una segunda fase se celebró en Las Palmas de Gran Canaria, los días 25 y 26 de febrero de 2010, el taller denominado Nuevos ámbitos de la cooperación en fortalecimiento de las administraciones locales, con la colaboración de Casa África. De esta forma el proyecto facilitaba a los distintos actores de la CE activos en el subsector del municipalismo -OTC, Cooperación Oficial Descentralizada (COD) y Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), entre

otros- un espacio de intercambio y reflexión que permitió elaborar una visión compartida sobre las debilidades y fortalezas, las lecciones aprendidas y las posibles orientaciones de la cooperación española en este sector que fue recogida en un documento final de conclusiones y recomendaciones.

Paralelamente MUSOL ha realizado informes sobre la organización político administrativa y los procesos de descentralización en una serie de países en los que el municipalismo se ha establecido como prioridad sectorial de la AECID, profundizando en el diagnóstico de situación y en la identificación de posibles líneas de trabajo y actuaciones concretas a través de misiones especializadas sobre el terreno en tres de ellos: Senegal, Cabo Verde y Mozambique.

Junto a los anteriores productos documentales, que constituyen los insumos principales del estudio, se utilizaron otras fuentes de información relativas a su objeto de análisis consideradas de interés por diversos motivos.

## 2.2. **Ámbito geográfico**

En el estudio se analiza en diferente grado y forma la situación del municipalismo y la cooperación municipalista en los 14 países seleccionados por el proyecto Fortalecer, pertenecientes a la Cooperación con África, Asia y Europa Oriental (CAEEO) y definidos genéricamente como de nueva actuación de la CE:

<b>Nº</b>	<b>Países seleccionados</b>	<b>Ámbito Regional</b>
1	Mauritania	Magreb
2	Marruecos	Magreb
3	Argelia	Magreb
4	Siria	Próximo y Medio Oriente
5	Jordania	Próximo y Medio Oriente
6	Egipto	Próximo y Medio Oriente
7	Senegal	África Subsahariana
8	Mozambique	África Subsahariana
9	Cabo Verde	África Subsahariana
10	Angola	África Subsahariana
11	República Democrática del Congo	África Subsahariana
12	Etiopía	África Subsahariana
13	Filipinas	Sudeste Asiático
14	Vietnam	Sudeste Asiático

- Que el municipalismo constituyese una prioridad sectorial en los Documentos de Estrategia País (DEP) de la AECID.
- Que coincidiese con los nuevos ámbitos preferentes de actuación de la CE.
- Que las OTC y otros organismos e instituciones locales manifestasen interés en la temática participando en el Taller de las Palmas organizado en el marco de este mismo proyecto.
- Que el grado de diversidad en los Índices de Desarrollo Humano (IDH) y en los procesos de descentralización permitiese la comparación de contextos y estrategias.
- Que fuera también prioritario para MUSOL, entidad responsable del estudio y fuertemente comprometida con el municipalismo y por tanto en la aplicación y puesta en marcha de sus conclusiones y recomendaciones.

### **2.3. Fuentes de información**

El estudio se ha elaborado, en primer lugar, a partir de la revisión, análisis y sistematización de los productos de la primera parte del proyecto Fortalecer, en particular:

13

2.3.1. Informe descriptivo de la AOD de la Administración General del estado (AGE) y de la AECID destinada a la descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales en el periodo 2005-2008.

Uno de los documentos centrales del estudio, dicho informe ha sido la fuente principal para obtener un diagnóstico del sector sobre el que plantear conclusiones y avanzar recomendaciones de posibles líneas futuras de actuación.

Sobre el mismo reiterar las apreciaciones realizadas por su equipo responsable en el sentido de que la información disponible sobre las realizaciones en el subsector fue limitada tanto en las fuentes como en su formato. En la base de estas dificultades de gestión se encuentra el sistema utilizado por la AECID para codificar sus actuaciones, que combina los códigos CAD con las referencias del propio PD. Así, ni fue posible considerar todas las actuaciones ni se contó con los datos suficientes para hacer un análisis exhaustivo de todos proyectos realizados. Tampoco se pudo profundizar en la

integración transversal del sector, presente en muchas acciones destinadas a mejorar servicios sociales básicos de educación, salud, agua y saneamiento, etc. En tercer lugar, las actuaciones identificadas como municipalistas tuvieron dicho ámbito como componente principal pero no único, por lo que los montos contabilizados son probablemente superiores a los destinados específica y exclusivamente al mismo. En consecuencia, los datos resultantes han de ser tomados con cautela y más como un indicador de determinadas magnitudes y tendencias que como medida exacta de valor. Ante estas eventualidades, el equipo filtró y reordenó los datos a su alcance, unificando formatos y códigos y completándolos con otras fuentes, como páginas web de los socios de la AECID y del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Para las valoraciones y percepciones más cualitativas, se recurrió a la realización de entrevistas y cuestionarios al personal de las OTC y otras unidades de la AECID. Gracias a todo ello, se logró que el diagnóstico descriptivo alcanzase con creces los objetivos que se perseguían<sup>3</sup>.

### 2.3.2. Informes de los países objeto de estudio

La segunda fuente del estudio son los informes realizados por MUSOL sobre los 14 países priorizados. Elaborados en formato ficha, contienen información tanto de la organización político-administrativa y los procesos de descentralización como de los principales actores de la cooperación presentes y de sus actuaciones en materia de municipalismo.

Además de los informes nacionales, se realizaron sistematizaciones de segundo nivel para cada uno de los siguientes grupos de países:

- Angola, Cabo Verde y Mozambique.
- Etiopía, Jordania, Vietnam, Filipinas y RD Congo.
- Marruecos, Mauritania, Siria, Egipto, Argelia y Senegal.

---

<sup>3</sup> Para la confección del informe se trabajó únicamente con los datos de las acciones codificadas tanto con el sector 150 del CAD –Gobernabilidad y Sociedad Civil– como con varias líneas estratégicas y objetivos específicos del II PD, quedando fuera las asignadas a otros sectores prioritarios, entre ellos, patrimonio cultural, salud, medioambiente, agua y saneamiento, género, estado de derecho, desarrollo y economía local y seguridad ciudadana, que incluyeron el municipalismo como componente secundario. También fueron excluidas del ámbito de análisis las acciones de fomento de la participación y fortalecimiento de la sociedad civil, entre otras.

En ellas se ordenó la información recopilada, identificando tanto las similitudes y contrastes en los procesos de descentralización y fortalecimiento de las instituciones locales entre países como las fortalezas y debilidades de la cooperación que se viene realizando en los mismos.

A pesar de responder sistemáticamente a un mismo esquema, dichos informes reflejan las diferencias de cantidad y calidad de la información disponible en cada uno de los países, que en buena parte, excepción hecha de Cabo Verde, Senegal y Mozambique, provino de fuentes secundarias (legislación, estudios, páginas web institucionales, etc.) que no siempre se logró completar. Así, por ejemplo, en algunas ocasiones la información municipal solo constaba en árabe o en dialectos locales. Por lo que respecta a las agencias de cooperación, son pocas las que ofrecen en sus portales datos completos de sus intervenciones, una circunstancia que se agrava en el caso de la cooperación descentralizada, donde son pocas las Comunidades Autónomas (CCAA) y Entidades locales (EELL) que ofrecen este tipo de contenidos. La subsanación de estas deficiencias hubiera requerido estrategias y metodologías de trabajo que quedaban fuera del alcance del proyecto, de forma que fue imposible ir más allá de los resultados que finalmente se presentan. No obstante, se considera que las conclusiones obtenidas son válidas y relevantes y pueden ayudar a la CE a tomar decisiones adecuadas sobre la cooperación municipalista futura en los países de la CAAEO.

### 2.3.3. Estudios de orientación de la cooperación municipalista en Mozambique, Senegal y Cabo Verde

Adicionalmente, MUSOL organizó misiones específicas a Mozambique, Senegal y Cabo Verde para profundizar en el diagnóstico del sector y, a partir de él, facilitar indicaciones detalladas e identificar líneas de actuación y propuestas concretas de intervención para la cooperación municipalista española. Sus informes finales aportan profundidad y conclusiones más acabadas en los aspectos considerados relevantes, confirmando la idea de que este tipo de diagnósticos constituyen un requisito previo imprescindible para la calidad de la cooperación municipalista.

### 2.3.4. Documento de conclusiones del taller “Nuevos ámbitos de la cooperación para el fortalecimiento de las administraciones locales”

Como ya se ha mencionado, gracias a este evento se pudo intercambiar información sobre las iniciativas de cooperación en materia de municipalismo realizadas por instituciones y organizaciones presentes en 6 países de África. Asimismo, el taller permitió consensuar un diagnóstico sobre la cooperación al desarrollo en dicho sector, en especial en África Subsahariana. Su documento final ordena las conclusiones de los debates desarrollados siguiendo un esquema de debilidades, fortalezas y recomendaciones de mejora de las actuaciones de la CE en el subsector descentralización y municipalismo en África. Dichas conclusiones coinciden en gran medida con las de los informes país, por lo que fueron de gran utilidad para caracterizar el contexto de actuación de la CE en la materia y en los países seleccionados. Este elevado grado de coincidencia demuestra, a nuestro entender, la validez de los resultados obtenidos.

### 2.3.5. Otros documentos

Además de los anteriores informes se han utilizado otras fuentes complementarias, básicamente documentos programáticos de la AECID tanto generales como específicos para el sector municipalista. En concreto fueron los siguientes:

- La Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional (EGD) de la CE.
- El III Plan Director (PD ) de la CE 2009-2012.
- El borrador del Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda 2009-2012 (PAEA).
- La Metodología para el establecimiento de Marcos de Asociación País.
- La Guía Técnica de los Programas de Ayuda Programática.
- La Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo.
- Documentación de MUNICIPIA, la Federación de Municipios y Provincias (FEMP), la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE), etc. y otras publicaciones, artículos e investigaciones especializadas.



## 2.4. Objetivos y plan de trabajo

Para la elaboración del estudio, se establecieron los siguientes objetivos:

1. Proporcionar información relevante de los procesos de descentralización y de los actores y actuaciones más significativas de la CE y otros donantes en la materia en los países y regiones seleccionados como prioritarios.
2. Analizar las principales implicaciones del nuevo marco normativo de la CE para el sector municipalista.
3. Elaborar orientaciones y recomendaciones programáticas, metodológicas e instrumentales para una gestión más eficaz de la cooperación municipalista.

Sobre la base de estas premisas, el estudio se desarrolló de acuerdo al siguiente plan de trabajo:

### 1. Preparación

Analizar y valorar críticamente las fuentes de información disponibles. Diseñar el plan de trabajo y definir los formatos más adecuados para resumir y ordenar las conclusiones más relevantes.

2. Caracterización del contexto de actuación de la cooperación municipalista española en los países de nueva actuación de la CE seleccionados.

Sobre la base de los informes nacionales, de sistematización regional y de las misiones a terreno, confeccionar nuevas fichas país, más sintéticas y fáciles de consultar, que ofrezcan una panorámica y sistematicen los aspectos más significativos de los procesos de descentralización y de las actuaciones de los principales actores de la cooperación internacional. Organizar las nuevas fichas, que se presentan en anexo, en los siguientes apartados:

- Breve análisis de los aspectos más relevantes del país.
- Organización política y administrativa, con especial atención a las administraciones locales descentralizadas. Resumen de los

siguientes aspectos: división territorial política administrativa, marco legislativo, marco competencial, recursos humanos, capacidades ejecutivas, financieras y de gestión, capacidad impositiva y recaudatoria propia, capacidad de cobertura de servicios básicos, organización social y participación democrática y otros posibles aspectos relevantes.

- Actores y actuaciones de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el sector municipalista. Se enumeran los actores multilaterales y bilaterales, profundizando en la CE -AECID, COD, ONGD y otros posibles actores-.

- Conclusiones y recomendaciones finales.

Tras la sistematización de la información de cada país, elaborar una síntesis de las principales problemáticas comunes de los procesos de descentralización y fortalecimiento de las administraciones públicas locales y de las orientaciones y recomendaciones de actuación para la cooperación municipalista, incorporando en ambos casos las conclusiones del taller de Las Palmas.

Finalmente, completar la caracterización del contexto de actuación con la presentación de los resultados fundamentales de las misiones de campo a Senegal, Cabo Verde y Mozambique y de los perfiles de proyectos identificados durante las mismas.

3. Análisis de la AOD de la AGE y de la AECID en descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales durante el periodo 2005 - 2008.

Recoger los principales resultados del citado informe, ofreciendo un balance claro y sintético de sus conclusiones generales más relevantes sobre la cantidad y calidad de la ayuda prestada en dicho sector específico durante el periodo indicado.

4. Análisis del marco político y estratégico de referencia de la cooperación española.

Con el fin de fundamentar las orientaciones y recomendaciones finales para la mejora de la ayuda en el sector del municipalismo, analizar en profundidad el III PD 2009 - 2012 y el Plan de Acción para la

Eficacia de la Ayuda, considerados los dos documentos más relevantes y con mayores implicaciones para el futuro de la misma.

5. Resumen de las principales conclusiones del estudio y de las sugerencias y recomendaciones para la mejora de la eficacia de la ayuda municipalista española, con especial atención a los aspectos programáticos y metodológicos.

A partir del balance de la AOD gestionada en estos años, y a la luz del nuevo marco político de referencia, presentar una síntesis de conclusiones y avanzar orientaciones generales sobre enfoques, contenidos, ámbitos preferentes y metodologías de intervención en el ámbito del municipalismo.

### 3. Caracterización del contexto de actuación de la cooperación municipalista española en los países de nueva actuación

#### 3.1. Conclusiones generales sobre los procesos de descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales

Los informes sobre los procesos de descentralización y fortalecimiento de las EELL en los países analizados presentan una realidad caracterizada por la debilidad de la gestión local para prestar servicios y responder a las demandas ciudadanas. Entre las causas principales de dicha problemática se encuentra la contradicción entre unos marcos formales más o menos avanzados y unas limitadas capacidades y competencias reales de los gobiernos locales, que operan habitualmente en condiciones de escasez de recursos humanos, técnicos y económicos, baja credibilidad ante los ciudadanos/as, carencia de mecanismos de concertación y participación y excesiva tutela por parte del gobierno central. A todo ello se añade el fuerte desequilibrio de género en la ocupación de los puestos de poder. En definitiva, en la mayor parte de casos se echan en falta mayores capacidades institucionales para gestionar democráticamente una organización político-administrativa que pueda enfrentar los niveles de pobreza y desigualdad y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas residentes en el territorio con la activa participación de sus distintas expresiones organizativas.

20

Profundizando más en este diagnóstico general, a continuación se presentan las principales conclusiones de los informes realizados organizadas en los siguientes cuatro aspectos específicos:

1. Avances y limitaciones en los procesos de descentralización.
2. Escasa capacidad económica, impositiva y de recaudación fiscal e las EELL.
3. Baja cualificación de los recursos humanos en las EELL.
4. Limitaciones en la participación democrática de la ciudadana.

##### 3.1.1. Avances y limitaciones en los procesos de descentralización

Entre las mejoras alcanzadas durante los últimos años cabe destacar, en primer lugar, el hecho de que numerosos países han plasmado

su voluntad política de descentralizar el Estado y fortalecer las EELL en reformas legislativas e institucionales concretas. Tales decisiones son una expresión de la progresiva consolidación del sistema democrático y abren un importante espacio para la cooperación regional y municipal en este ámbito, a través del cual se puede incidir de manera potente en la disminución de las disparidades territoriales y en el desarrollo nacional globalmente considerado.

Asimismo, la progresiva difusión de mecanismos de transparencia, auditoría, rendición de cuentas y participación ciudadana han acercado las autoridades públicas a la población, aumentando la confianza en la administración y venciendo paulatinamente el miedo y la desconfianza que, en algunos casos, caracterizaban la relación entre el Estado y la Ciudadanía.

Paralelamente, en cada país han ido surgiendo actores con capacidad para guiar y apoyar la institucionalidad de los procesos de descentralización. Asociaciones de municipios, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones sociales y económicas pueden contribuir a dicho proceso de fortalecimiento de los entes locales y regionales.

Sin embargo, los procesos de descentralización siguen siendo muy débiles en todos los casos analizados, y sus limitaciones son el principal factor que constriñe el impacto potencial de las acciones municipalistas. Desde el punto de vista legislativo y político, es posible diferenciar entre los países en que persisten ciertas resistencias frente a la descentralización, de forma que ni existe un marco jurídico bien definido ni un impulso real desde los gobiernos centrales, y aquellos otros que han avanzado con más decisión en la línea contraria. Con todo, es muy infrecuente que la aplicación práctica de dichos marcos legales y de políticas vaya más allá de la mera desconcentración administrativa. Lo habitual es que se traspasen competencias en sectores secundarios y sin adecuar el sistema de financiación de las EELL, sin crear capacidades en el personal y sin transferir los recursos necesarios para ello.

Finalmente, existen casos de centralización de los mecanismos de coordinación de la ayuda externa que dificulta o no permiten la interlocución directa con los entes locales destinatarios de la misma. Cuando dichos esquemas de funcionamiento derivan en prácticas de excesivo control por parte del gobierno central, se corre el riesgo de

que la redistribución entre EELL responda a criterios de oportunidad política.

### 3.1.2. Escasa capacidad impositiva y de recaudación fiscal de las EELL

La precaria estructura de financiación de las EELL, condicionada por las inestables transferencias del Estado Central y por la escasa capacidad de imposición y recaudación fiscal de sus propios tributos, es uno de los principales obstáculos para la mejora de su desempeño. Dicha dependencia reduce la autonomía y la estabilidad de los gobiernos locales, favoreciendo al mismo tiempo una “adicción” a la cooperación internacional a veces excesiva que puede llegar a ser contraria a su fortalecimiento institucional.

La financiación suficiente de las administraciones locales es un reto pendiente y un problema para la mejora de su desempeño y de la sostenibilidad de sus políticas. Por ello, es imprescindible configurar sistemas financieros más estables y seguros que permitan a los entes locales y regionales planificar y ejecutar con bases sólidas sus acciones de desarrollo, prestar los servicios de su competencia con calidad y captar y retener recursos humanos capacitados. Dichos sistemas deben ser además equilibrados y tener en cuenta las disparidades territoriales en términos de generación de riqueza, población, etc. En particular, las EELL se deben dotar de instrumentos de imposición y recaudación fiscal acordes al potencial instalado en su territorio, al tiempo que las transferencias del Estado Central deben ser menos volátiles, responder a compromisos firmes y coherentes y actuar como mecanismo compensatorio de los eventuales desequilibrios (a través de mecanismos de redistribución de rentas, fondos de compensación, etc.). La cooperación municipalista ha de incorporar la superación de esta situación que cuestiona la viabilidad de buena parte de sus intervenciones como uno de sus objetivos prioritarios.

### 3.1.3. Baja cualificación de los RRHH en las EELL

La baja cualificación de los recursos humanos de las administraciones locales es otro de los problemas generalizados en todos los países objeto de estudio. Las causas de esta situación

son diversas, tal y como se pone de manifiesto en el diagnóstico del Taller de Las Palmas cuyas principales conclusiones sintetizamos a continuación:

- La debilidad general de los sistemas educativos y formativos, así como los bajos niveles de escolarización asociados a la pobreza, generan una escasez de recursos humanos cualificados que puedan contribuir a una mejora del desempeño de las EELL. Además, la falta de recursos financieros no permite que dichas administraciones capten y retengan a este personal, que una vez formado migra a sectores económicamente más atractivos. Este factor reduce el impacto de las acciones de capacitación promovidas y sus resultados a medio y largo plazo.

- Las deficiencias de la carrera de la función pública, cuando no su inexistencia, dificultan la gestión, coordinación y continuidad del trabajo con las administraciones locales. Los esfuerzos realizados en capacitación, formación y otras acciones de fortalecimiento resultan frustrados por la rotación del personal, seleccionado según criterios políticos y sustituidos cada vez que se producen cambios en el gobierno local y/o central. Este fenómeno reduce drásticamente la apropiación y la sostenibilidad de las iniciativas auspiciadas por la cooperación municipalista.

- La combinación de los dos factores anteriores, sumada a la también escasa calificación de los responsables políticos, merma las capacidades directivas, ejecutivas y de gestión de las EELL, que enfrentan grandes desafíos de eficiencia y eficacia en la gestión de las competencias asumidas. Dicha problemática dificulta cualquier acción de mejora de las mismas y ralentiza la consecución de resultados, que necesariamente han de ser planteados a medio y largo plazo.

#### 3.1.4. Limitaciones en la participación democrática de la ciudadanía

Los estudios realizados ponen igualmente de manifiesto hasta qué punto las sociedades civiles de muchos de los países analizados carecen de la suficiente articulación y experiencia de participación democrática. Así, es frecuente que las fichas sintéticas correspondientes a países caracterizados por una descentralización

incipiente, defectuosa o impuesta desde arriba apenas contengan información sobre este aspecto clave, bien porque no está disponible bien porque la actividad de la sociedad civil y la participación democrática son en realidad escasas y limitadas.

Entre las razones de esta situación destacan la falta de tradición (procesos de independencia relativamente recientes), la inestabilidad política e institucional, la persistencia o cercanía de conflictos armados, el autoritarismo y falta de legitimidad democrática, la débil extensión de la ciudadanía y los impedimentos para el ejercicio real de los derechos.

Todo ello conforma un contexto estructural contrario al fortalecimiento de las EELL, ya que la participación y el dinamismo de la sociedad civil son determinantes para que el buen gobierno y la descentralización tengan efectos reales en la lucha contra la pobreza y sobre el desarrollo. De hecho, un proceso de descentralización exitoso debería conseguir el acercamiento entre las administraciones nacionales y locales y entre éstas y la sociedad organizada, de forma que la participación directa de todos los actores implicados, gubernamentales y no gubernamentales, posibilitara una asunción real de responsabilidades en el desarrollo local por parte de cada uno de ellos.

### **3.2. Recomendaciones para la ayuda a los procesos de descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales**

De acuerdo al anterior cuadro de avances y debilidades, las orientaciones y recomendaciones que se sugieren para mejorar la gestión y el impacto de las acciones municipalistas se resumen en las siguientes:

1. Promover la estabilidad de los estados nacionales. Dado que no hay descentralización sin centro, la mejor garantía para su puesta en práctica es la existencia de un estado fuerte que concibe a los entes locales y regionales y a la descentralización misma como parte de su propio fortalecimiento. La estabilidad y funcionalidad de los órganos centrales y constitucionales son una garantía de la eficacia del proceso y como tales han de ser promovidas por la cooperación municipalista española.



2. Asegurar la adecuación de los marcos legales que se requieren, contribuyendo al desarrollo de la legislación que regula la estructura del estado y acompañando su evolución gradual y endógena hacia modelos más descentralizados.

3. Establecer bases de consenso con los entes gubernamentales competentes. La clave de éxito de cualquier programa de apoyo a la descentralización pasa por la institucionalización del proceso, que depende en última instancia de la decisión política de las personas responsables que deben liderar la transferencia de competencias, responsabilidades y poderes desde el centro a las terminales del sistema. De ahí la importancia de que las acciones acordadas se enmarquen en la agenda política nacional, evitando el riesgo de quedar fuera del ordenamiento legal estatal y de las estrategias de desarrollo. Dichos acuerdos deben alcanzar también a los instrumentos de intervención, y para ello es necesario contar con el apoyo de las entidades oficiales (gobiernos locales, institutos públicos, direcciones técnicas, etc.) que han de avalar la armonización de las metodologías y herramientas a utilizar en cada fase de la gestión de las intervenciones.

4. Sensibilizar y asesorar a los gobiernos centrales, a través de los departamentos clave previamente identificados, para que incrementen la transferencia de recursos y de poder a las entidades descentralizadas y presten el asesoramiento y la asistencia técnica necesaria a través de los organismos de tutela de dichos procesos. La cooperación municipalista incrementa el impacto de sus intervenciones, reduciendo la distancia entre el discurso político y la realidad, cuando es capaz de concitar la voluntad política de los centros de decisión.

5. Crear mecanismos de negociación equilibrados entre el gobierno central y las EELL y aumentar la capacidad de incidencia de estas últimas en las políticas estatales. La distribución del poder entre los distintos niveles de gobierno es el resultado de una tensión permanente. Por ello, para lograr el fortalecimiento local y acompañar la negociación propia de todo proceso de descentralización hay que promover el liderazgo de los municipios y de sus asociaciones.

6. Mejorar la autonomía financiera de los gobiernos locales, incentivando la aplicación de medidas fiscales específicas que mejoren su capacidad impositiva y de recaudación. Esto implica tanto promover

la regularización de los flujos fiscales propios (tributos locales) como mejorar la eficiencia de los mecanismos de redistribución de los recursos nacionales, eliminando los “cuellos de botella” que puedan existir entre los presupuestos municipales y los generales del estado.

7. Fortalecer el asociacionismo municipal a través del fomento de estructuras de coordinación y representación de autoridades y gobiernos locales apropiadas a cada contexto, que cuenten con legitimidad y reconocimiento por parte de los interlocutores en los gobiernos centrales.

8. Favorecer dinámicas de participación democrática. Uno de los grandes desafíos de estos países es lograr que estos nuevos gobiernos locales sean más una expresión de la voluntad popular que de los intereses de las elites nacionales, provinciales o locales en un contexto que muchas veces sigue estando dominado por el centralismo y la verticalidad de las decisiones. Con esta perspectiva, la cooperación municipalista debe apoyar las dinámicas de participación democrática y fortalecimiento de las organizaciones sociales como parte consustancial de los procesos de descentralización, prestando especial atención a los grupos más vulnerables.

9. Promover la equidad de género. Pocas veces las intervenciones toman en cuenta esta temática de manera efectiva, enfrentándose a menudo con limitaciones de carácter político, cultural, económico y técnico. En consecuencia, es necesario incorporar la perspectiva de género en todos los programas municipalistas de cooperación, analizando las dinámicas de desigualdad existentes en cada caso e implementando estrategias de intervención integrales que combinen actuaciones mixtas y específicas para mujeres. Garantizar la participación efectiva de las mujeres en la toma de decisiones es una condición necesaria para ello.

10. Favorecer los acuerdos público – privados y la complementariedad entre las políticas públicas de desarrollo local y las de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en el marco de planes y estrategias previamente acordadas.

11. Incrementar la cantidad y mejorar la calidad de la AOD dirigida al sector municipalista, apoyando a las entidades locales a nivel técnico (formación del personal municipal, técnico y político, con

énfasis en la metodología de formación de formadores/as; desarrollo de la estructura organizativa interna de los gobiernos locales; diseño de funciones y puestos), jurídico (carrera administrativa municipal o local/territorial; finanzas locales; marco competencial; transparencia y participación ciudadana) y financiero (presupuesto municipal; gestión administrativa y económica).

12. Fomentar el uso de herramientas adecuadas y pertinentes. En la implementación de las acciones municipalistas es necesario utilizar tecnologías y metodologías apropiadas y sostenibles. El proceso de institucionalización de la gestión territorial es un sector novedoso en los países de nueva actuación tanto para la CE como para sus socios, que cuentan con herramientas de monitoreo insuficientes para medir el grado de avance de los procesos. Por ello, se considera fundamental impulsar la investigación sobre indicadores de descentralización que alimenten un sistema de información capaz de evaluar los progresos y el desempeño de las EELL (financiación, prestación de servicios básicos, etc.). Dicha herramienta técnica sería de gran utilidad para la planificación de la ayuda en el sector y de los propios gobiernos centrales y locales implicados.

13. Apoyar las relaciones de cooperación descentralizada entre EELL de los países socios (Cooperación Sur – Sur). Aunque los procesos estudiados son totalmente country-specific y, por tanto, están basados en sus propias realidades culturales, sociopolíticas y económicas, el estudio ha identificado puntos convergentes y divergentes, así como debilidades y fortalezas, que se podrían mitigar y potenciar, respectivamente, a través del intercambio de experiencias entre países, una modalidad de ayuda que la CE podría alentar.

27

### **3.3. Conclusiones de los estudios de orientación de la cooperación municipalista en los países seleccionados**

#### **3.3.1. Cabo Verde**

A lo largo de los últimos años, la CE ha incrementado su apoyo a las EELL caboverdianas especialmente mediante proyectos de lucha contra la pobreza y mejora de los servicios públicos esenciales (salud, agua y educación). En buena parte de los casos las acciones fueron gestionadas por ONGD, siendo la participación de las EELL españolas mucho más

limitada, a pesar de que los documentos estratégicos del país subrayan su importancia como agentes de cooperación en el sector.

En términos generales puede afirmarse que el proceso de descentralización en Cabo Verde se encuentra relativamente avanzado. No obstante, se perciben carencias técnicas y financieras que marcan la pauta de las posibles líneas de trabajo y de su justificación. Concretamente se sugieren las siguientes:

1. Continuar apoyando el programa de fortalecimiento municipal del gobierno central caboverdiano, valorado positivamente tanto en términos de gestión como de resultados.
2. Concentrar la ayuda en acciones de fortalecimiento institucional de las EELL. La mejora de la administración y organización interna, así como la optimización de los sistemas de gestión de los principales servicios, se consideran aspectos fundamentales para que los municipios consigan asegurar la sostenibilidad de su prestación a largo plazo.

### **a) Diagnóstico de necesidades y debilidades**

28

#### *Formación del personal y de los electos de la administración local*

En particular se destaca la falta de capacidades y de formación del personal de la administración local para asumir adecuadamente las funciones que le corresponden en el ejercicio de las competencias municipales atribuidas.

En este ámbito cabe mencionar que el Ministerio de la Descentralización, Habitación y Ordenamiento del Territorio (MNDHOT) ha puesto en marcha dos iniciativas que en el futuro podrán mitigar las necesidades formativas de la administración local: la Unidad Inspectiva Autárquica y el Plan de Cualificación de los Recursos Humanos de la Administración Pública.

#### *Prestación de los servicios de competencia local*

Se identificaron problemas especialmente en los sectores de transporte, tratamiento y eliminación de residuos sólidos, abastecimiento, tratamiento y suministro de agua potable y saneamiento. Este último se identifica como ámbito de actuación prioritaria.

## **b) Orientaciones para intervenciones de cooperación internacional**

1. Gestión mancomunada de los servicios municipales. La Asociación de Municipios de la isla de Santiago (AMS) está tratando de obtener financiación para un proyecto de mejora de la gestión de los residuos sólidos.
2. Mejora del abastecimiento de agua potable. En la misma isla de Santiago, donde varios municipios se han dotado de plantas desalinizadoras para la prestación de dicho servicio público.
3. Mejora del sistema de alcantarillado (inicio o ampliación de la red). En municipios como Santa Cruz, donde el vertido incontrolado de las aguas servidas provoca importantes problemas medioambientales e higiénicos.
4. Fortalecimiento de la Asociación Nacional de Municipios de Cabo Verde (ANMCV).
5. Formación y asistencia técnica para cargos electos y técnicos de las EELL.
6. Planificación y ordenamiento territorial. Elaboración de planes ambientales municipales y de ordenamiento del territorio, en colaboración con los Gabinetes de Desarrollo Municipal.

## **c) Perfiles de proyectos propuestos**

Proyecto de creación de una instancia de apoyo y capacitación de los municipios caboverdianos.

Con el proyecto se crearía un sistema de apoyo técnico y capacitación permanente para los municipios enmarcado en las iniciativas del MNDHOT. De esta forma se aseguraría que los servicios de formación y asistencia promovidos por el proyecto tuviesen continuidad después del mismo. Dentro de este marco se fomentarían las sinergias y se promoverían acciones de intercambio y asistencia técnica con entes locales y regionales españoles cuyas experiencias en los ámbitos sectoriales prioritarios, especialmente el medioambiental y de los servicios básicos, resultasen de interés.

Proyecto de mejora del suministro, del saneamiento y reutilización para fines agrícolas del agua en los municipios de Santa Cruz y São Domingos, Santiago, Cabo Verde.

Se trataría de apoyar la ampliación de la cobertura familiar de la red de alcantarillado y agua potable en Santa Cruz, fortaleciendo al mismo tiempo la experiencia piloto de cultivos con aguas residuales depuradas actualmente en marcha. Paralelamente, se realizaría un estudio de factibilidad para la construcción y gestión del sistema de alcantarillado en São Domingos.

### 3.3.2. Senegal

A pesar de los importantes avances legislativos de los últimos años en temas de descentralización, las principales instituciones centrales (ministerios transversales de finanzas y medio ambiente, ministerios sectoriales de salud y educación, etc.) siguen siendo reticentes a su aplicación. Esto se traduce principalmente en una insuficiente transferencia de recursos hacia las colectividades locales, lo que limita su capacidad de prestación de servicios, su fortalecimiento institucional y la confianza y el respaldo de la población. Este contexto hace que el apoyo de la cooperación internacional sea determinante para muchos de ellos.

30

No obstante, la creación del Plan Nacional de Desarrollo Local (PNDL) y el fortalecimiento de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) han contribuido a mejorar la coordinación y planificación de las intervenciones con y para las administraciones locales.

Con carácter general se recomienda que las nuevas acciones de cooperación municipalista den continuidad a las iniciativas puestas en marcha en los años anteriores. Desde esa perspectiva, habría que seguir implicando a las colectividades locales en la programación y supervisión de los proyectos, fortaleciendo así el ejercicio de sus competencias, y garantizar que las instituciones de apoyo a la descentralización (ARD y otros servicios técnicos desconcentrados) presten los servicios de asistencia técnica que les corresponden. Así mismo, se debería dar continuidad a las acciones de formación tanto de los cargos electos como de los funcionarios/as, vinculándolas a proyectos concretos que aseguren un efecto multiplicador adecuado, pues se ha demostrado que su impacto es mayor en estos casos. Por último, insistir en la importancia del enfoque participativo de las intervenciones, apoyando especial y específicamente la de las mujeres, para fomentar un funcionamiento más democrático de las colectividades locales y una definición concertada de las necesidades y prioridades

de intervención que vaya evolucionando hacia formas más maduras de ciudadanía y gobernabilidad.

### **a) Diagnóstico de necesidades y debilidades**

#### *Recursos humanos y formación*

Como en el caso de Cabo Verde, se identificaron importantes carencias en cuanto a capacidades y formación del personal de la administración local tanto a nivel político como gerencial y técnico.

#### *Prestación de los servicios de competencia local*

Las principales carencias se localizaron en los servicios de agua y saneamiento, planificación urbanística y del medio-ambiente (gestión de recursos naturales y de residuos sólidos), transporte (sobre todo la accesibilidad de pueblos en zonas rurales), educación y salud. Estas dos últimas competencias son compartidas con el gobierno central, siendo responsable el municipio/comunidad únicamente del mantenimiento de las infraestructuras.

#### *Otras*

Así mismo se identificaron deficiencias severas en las estructuras y organización municipal que pueden dar pie a confrontación, baja participación y abusos de poder. A esta fragilidad organizativa se suman las dificultades derivadas de las limitadas transferencias del estado y de la poca capacidad de recaudación de tasas e impuestos por parte de las colectividades locales.

31

### **b) Orientaciones para intervenciones de cooperación internacional**

#### *Iniciativas para complementar los programas actuales*

1. El diseño de nuevas intervenciones de cooperación tiene que seguir la dinámica de coordinación impulsada por el PNDL y los programas relacionados. A nivel local, las ARD constituyen una buena puerta de entrada para la identificación de iniciativas que cuadran con el esfuerzo de planificación y en coherencia con los programas estatales o de cooperación bilateral o descentralizada existentes.
2. El SAFC (Sistema de Análisis Financiero e Institucional de las Colectividades Locales) implementado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) representa, también, un enfoque metodológico a valorar.

3. Por otro lado, se espera que del proceso de planificación de las colectividades locales apoyado por las ARD y otros programas de cooperación internacional (ART Gold, PIDEL, etc.) surjan perfiles de proyectos que podrían ser apoyados por la CE.

Iniciativas de formación de los recursos humanos de las EELL que faciliten una mejora en su capacidad de prestación de servicios públicos

Del diagnóstico realizado se concluye igualmente que la CE podría contribuir eficazmente a la mejora de los servicios municipales de agua y saneamiento, planificación y ordenación del territorio -urbanismo, hábitat y medio ambiente- y gestión financiera.

### **c) Perfiles de proyectos propuestos**

Existen posibilidades de colaboración con la ARD de la Región de Saint Louis en proyectos piloto de agua y saneamiento, gestión de recursos naturales y gobernabilidad/fiscalidad local. Mediante un enfoque de investigación – acción participativa, se trataría de apoyar iniciativas concretas a nivel regional o de colectividades locales, para generar buenas prácticas de gobernabilidad que pudieran ser extendidas luego a otras zonas. Con esta perspectiva se señalaron las siguientes posibilidades:

1. Proyecto regional de apoyo a la gobernabilidad del agua. Apoyo a las colectividades locales y a las asociaciones de usuarios de infraestructuras de agua para mejorar el servicio de abastecimiento a la población de la región de Saint Louis.

2. Proyecto piloto de Fortalecimiento de las capacidades de programación, planificación y gestión de los Municipios, Colectividades Locales y Comunidades Rurales de la región de Saint Louis. Específicamente, gestión de infraestructuras de mercados y de la fiscalidad local relacionada.

#### **3.3.3. Mozambique**

El proceso de descentralización en Mozambique es aún reciente. Iniciado en 1997 con la creación de 33 municipios -43 en 2008-,



está marcado por el principio de gradualismo, lo que explica que no todo el territorio esté municipalizado y que actualmente convivan en una misma área geográfica la administración descentralizada (municipios) y la administración desconcentrada del Estado a nivel local (distritos). Esta superposición de niveles administrativos y la coexistencia de dos ámbitos de responsabilidad y competencias en aquellos municipios ubicados dentro del área territorial de un distrito generan situaciones de conflicto. La implementación plena de la descentralización está obstaculizada por esta complicada convivencia de sistemas paralelos, una característica peculiar de esta fase de transición política e institucional.

El marco legal del proceso de descentralización es realmente muy completo. Sin embargo, su desconocimiento por una parte importante de los actores implicados le resta posibilidades de aplicación.

La cooperación internacional al desarrollo en Mozambique está principalmente orientada al apoyo directo al presupuesto del Estado, aunque también existen varios programas, principalmente de la cooperación bilateral, que apoyan el proceso de descentralización y el fortalecimiento de los municipios.

### **a) Diagnóstico de necesidades y debilidades**

Entre las debilidades y necesidades más destacadas de la administración pública local se encuentran:

#### *Debilidades de índole organizativa y administrativa*

Como son la falta de medios técnicos y materiales y la baja formación del personal funcionario y electo.

#### *Debilidades y necesidades financieras*

Los municipios también sufren de una falta de suficiencia financiera, sobre todo en relación a las competencias asumidas, causada por los atrasos en las transferencias del Estado y a la baja capacidad recaudatoria.

#### *Debilidades en la prestación de servicios*

Igualmente se ha identificado la necesidad de mejorar la prestación de los servicios sociales básicos esenciales, tales como saneamiento, recogida de basura y abastecimiento de agua, que los municipios

asumen en la medida de sus posibilidades con independencia de que competan a los órganos del estado central.

#### *Otras debilidades estructurales*

Debilidad de la Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM). Aunque reúne a todos los municipios existentes en Mozambique y es un interlocutor reconocido por el gobierno mozambiqueño, su presencia institucional y su capacidad de incidencia son aún bajas. A pesar de dichas debilidades, se apuntan iniciativas y existen estructuras que permitirían un mayor avance en el proceso de descentralización y de fortalecimiento de los municipios.

### **b) Orientaciones para intervenciones de cooperación internacional**

#### *Formación y asistencia técnica*

El refuerzo de las capacidades del personal de las administraciones locales, incluidos los electos, es una cuestión crítica y prioritaria para el desarrollo y el fortalecimiento de las EELL. Las posibles modalidades de formación y asistencia técnica a los municipios serían las siguientes:

34

- Asistencia técnica en servicio.
- Financiación de la contratación de personal especializado en un área determinada.
- Asistencia técnica a corto y a largo plazo.
- Consultorías específicas.
- Intercambios de experiencias.
- Formación de formadores.
- Elaboración de materiales formativos adaptados a las acciones diarias del personal.

En cuanto a los temas de formación y asistencia técnica, sería necesario reforzar las áreas de planificación y la elaboración de los planes estratégicos y operativos municipales y de urbanismo; la gestión financiera y presupuestaria; el saneamiento y la gestión de residuos sólidos; el derecho administrativo general y local y el archivo y registro, entre otros.

Favorecer y fortalecer la interlocución y la coordinación de los municipios con las estructuras estatales desconcentradas (provincia y distrito)

Dada la colisión y/o solapamiento que se produce entre las estructuras estatales desconcentradas y los municipios cuando

comparten parte de una misma área territorial, se hace necesario favorecer los procesos de interlocución y entre ambas instancias con competencias en el desarrollo local.

#### *Fortalecimiento de la ANAMM*

En la medida que su ámbito nacional y su reconocimiento por el gobierno lo convierten en un actor potencialmente clave para el desarrollo y el fortalecimiento institucional de los municipios de Mozambique.

#### Fortalecimiento de la Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico no Ministério da Administração Estatal (DNDA)

El Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la DNDA, es responsable de la tutela administrativa de los municipios mozambiqueños, siendo la estructura del Gobierno Central que coordina y participa en los Programas de Desarrollo Municipal. Teniendo en cuenta esta responsabilidad y las funciones concretas asumidas por dicha dirección y considerando las necesidades que aún tienen los municipios, la DNDA precisa mejorar su capacidad de intervención y de respuesta a las necesidades y expectativas de los mismos.

35

### **c) Perfiles de proyectos propuestos**

Proyecto de fortalecimiento de la capacidad institucional de la ANAMM. Prestación de servicios de asistencia técnica y jurídica a sus miembros y desarrollo de acciones de mejora del desempeño profesional del personal de los municipios.

Aunque ya existen iniciativas de formación y experiencias de asistencia técnica de los electos y del personal funcionario de los municipios, no logran beneficiar a todos los municipios del país. Además, las iniciativas suelen estar poco articuladas e integradas, de manera que se producen y se acentúan los desequilibrios entre municipios y no se aprovechan las economías de escala que una institución como la ANAMM puede aportar. Teniendo en cuenta esta circunstancia, se trataría de mejorar sus capacidades de diagnóstico del conjunto de necesidades formativas y de asistencia técnica de los municipios, fomentando su liderazgo de la coordinación de las acciones desarrolladas por diferentes actores.

Los resultados principales del proyecto serían:

1. Promoción desde la ANAMM de la coordinación y el diálogo entre los municipios y los diferentes actores que contribuyen a la formación y a la capacitación del personal de los municipios en Mozambique.
2. Elaborar un plan de formación para los municipios coliderado por la ANAMM, la DNDA, el IFAPA (Instituto de Formação em Administração Pública e Autárquica) y el ISAP (Instituto Superior da Administração Pública).
3. Promover la sistematización y disseminación de buenas prácticas y el intercambio de experiencias entre municipios.

## 4. Balance de la AOD española en descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales durante el periodo 2005-2008

Con el fin de valorar cuantitativa y cualitativamente las actuaciones de la CE en el sector municipalista durante el anterior ciclo de gestión, a continuación se resumen los principales hallazgos del “Informe descriptivo sobre la AOD de la AGE y de la AECID destinada a descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales en el periodo 2005 – 2008” y del Taller “Nuevos ámbitos de la cooperación en fortalecimiento de las administraciones locales”.

En dicho ejercicio de síntesis se ha prestado especial atención a los países de nueva actuación de la CE seleccionados por MUSOL en el Proyecto Fortalecer, prescindiendo por lo general de referencias cuantitativas y sobre ejemplos concretos que, en su caso, se detallan en las correspondientes fichas-país anexas al presente estudio.

La información resultante ha sido reordenada en función de los criterios básicos de la nueva agenda internacional de eficacia de la ayuda y de los ámbitos estratégicos preferentes del III PD de la CE. De este modo se pretende situar dicho balance en el marco de las actuales prioridades y, por tanto, facilitar que sus conclusiones sean útiles y puedan ser tenidas en cuenta por las personas responsables de la misma.

37

### **4.1. Análisis de la ayuda en el subsector. Identificación de tendencias y acciones**

De acuerdo con el diagnóstico realizado, la ayuda municipalista de la AGE durante el periodo 2005-2008 estuvo caracterizada por su escaso peso cuantitativo en relación al total de la AOD -menos de un 2% de la ayuda total bruta en Iberoamérica y del 1% en África, Asia y Europa Oriental- y por unas elevadas tasas de crecimiento significativamente superiores al del total de la ayuda española.

La principal responsable de este dinamismo fue con gran diferencia la AECID ya que, en contra de lo podría preverse, la cooperación

descentralizada destinada a municipalismo fue muy escasa. En África, Asia y Europa Oriental se limitó a un reducido grupo de actuaciones puntuales concentradas especialmente en el 2008.

Iberoamérica siguió concentrando la mayor parte de las intervenciones, ya que la trayectoria en CAAEO es más incipiente y está menos consolidada, a pesar de ya se cuente con experiencias reseñables en Mozambique, Filipinas, Mauritania y Marruecos. Sin embargo, el rasgo más reseñable desde el punto de vista geográfico no lo fueron las similitudes regionales sino las diferencias entre países –en el grado de cumplimiento de políticas y planes, en las cantidades desembolsadas, en la elección de los socios de las acciones, etc.-.

Entre las coincidencias cabe citar el predominio de la vía bilateral y de los programas y proyectos como modalidad e instrumentos preferentes de gestión de la AOD municipalista. El recurso a las asistencias técnicas, capacitaciones y cursos especializados también fue bastante frecuente. Por lo que respecta a sus actores, la responsabilidad de la gestión recayó mayoritariamente en los propios socios locales con independencia de la tipología de las acciones (bilaterales directas, subvenciones a ONGD españolas e internacionales,

La AOD bilateral al subsector en la CAAEO mantuvo una tendencia creciente en los primeros años que se estabilizó en 2007-2008. La AOD vía OMUDES, más irregular en su tendencia, tuvo un mayor peso específico en estas zonas –casi una cuarta parte del total- que en Iberoamérica gracias a la elevada cuantía de las escasas actuaciones apoyadas. El predominio de los programas y proyectos gestionados por socios locales fue abrumador. Dicha preponderancia, que responde a la idea de que tales instrumentos son los más adecuados para el subsector, fue independiente del mecanismo de financiación utilizado. Su duración y cuantía variaron en cada caso, aunque el prototipo fue una acción plurianual, de en torno a los 500.000 € y con un alcance más bien modesto.

Los cursos, seminarios avanzados y asistencias técnicas, instrumentos importantes de la cooperación municipalista de la AECID en Iberoamérica, apenas fueron utilizados en la CAAEO. Los escasos ejemplos estudiados se corresponden con iniciativas de ámbito regional que permitieron potenciar el intercambio de experiencias y la definición de buenas prácticas entre funcionarios de distintos países con responsabilidades similares. Sin embargo, dichas actividades no tuvieron continuidad en otras actuaciones bilaterales, ni se pusieron en marcha mecanismos de seguimiento o se crearon redes de trabajo entre las administraciones implicadas.

contribuciones financieras a OМУDES, etc.). Esta diversidad favoreció la dispersión y la descoordinación en algunas ocasiones, aunque no es menos cierto que dotó a la CE de un grado de agilidad y flexibilidad en su actuación que debe ser igualmente reconocido.

Sin embargo, bajo esta aparente uniformidad instrumental subyace una elevada heterogeneidad en los procedimientos utilizados por las distintas unidades de la AECID y el resto de actores descentralizados implicados en la cooperación municipalista. Esta falta de armonización se evidenció, por ejemplo, en las metodologías, los formatos de gestión y los manuales operativos de sus diferentes instrumentos, que no contaron en todos los casos con directrices para la aplicación de los objetivos y líneas de actuación prioritarias del subsector.

No se conocen iniciativas de Ayuda Programática y Apoyo Presupuestario en el subsector a lo largo del periodo analizado. Entre las causas que justificarían esta situación destacan la falta de condiciones y capacidades necesarias para que la ayuda tenga los efectos deseados tanto en la CE como en las administraciones centrales y locales de los países socios (normativas financieras restrictivas, limitadas capacidades técnicas y falta de mecanismos de diálogo, acciones complementarias y sistemas de rendición de cuentas con las entidades receptoras). A pesar de ello, las personas clave entrevistadas manifestaron su clara voluntad de desarrollar técnicamente este instrumento para facilitar el apoyo al subsector, dada su creciente importancia en la actual cooperación internacional.

El CAD y el Consenso Europeo sobre el Desarrollo sitúan el apoyo presupuestario como posible instrumento a nivel local, principalmente por ser el ámbito idóneo para la rendición de cuentas hacia los ciudadanos, siempre que se den las condiciones necesarias para ello. En esta misma línea apuntó la EGD al señalar que: “una de las claves de la mejora de la gobernabilidad democrática consiste en alcanzar un amplio grado de participación de los sectores sociales y económicos involucrados en el desarrollo de las políticas públicas. De ahí que el enfoque sectorial o el apoyo presupuestario no parezcan a simple vista los instrumentos más adecuados para la mejora de procesos incluyentes a no ser que se promuevan en paralelo mecanismos de participación tales como Consejos participativos o auditorías sociales”.

Las anteriores cautelas explican que ningún DEP-PAE (Plan de Actuación Especial) de la CAAEO previese la posibilidad del apoyo presupuestario en el subsector durante el periodo de estudio.

## 4.2. Cumplimiento de políticas y planes

Durante el periodo 2005-2008 la AECID logró un importante nivel de coincidencia entre los enfoques y contenidos del II PD, la Estrategia de Gobernabilidad, DEP, PAE y COMIX.

El tipo de acciones, socios e instrumentos de la AOD municipalista de la AECID fueron establecidos en los documentos estratégicos de cada país (DEP-PAE y COMIX), especialmente en aquellos con programas plurianuales de cierta entidad en materia de descentralización o fortalecimiento de las administraciones locales. Consecuentemente, su identificación y selección se enmarcó en los planes de desarrollo de los países socios.

Sin embargo, la coherencia entre el plano estratégico y el operativo sigue siendo una de las mayores asignaturas pendientes de la CE. Esta falta de correspondencia entre lo que se declara y lo que se realiza realmente queda reconfirmada en el subsector. Así, ninguno de los anteriores documentos programáticos tuvo una influencia significativa sobre la decisión de la necesidad de actuar, el diseño, enfoque y localización de las intervenciones y la elección de sus socios. Más efectivas parecen haber sido las COMIX, cuyas actas, sin embargo, tampoco son un reflejo fiel de lo realizado en todos los casos.

La distribución de la ayuda en el subsector no siempre estuvo determinada por los documentos estratégicos de la CE y no parece haber existido una correlación clara entre las prioridades establecidas en cada país y región y la cuantía y magnitud de las actuaciones finalmente realizadas. Dicha tendencia se puso de manifiesto especialmente en el caso de África Subsahariana .

La cuantía y alcance de las actuaciones regionales fueron mayores en Iberoamérica que en la CAAEO, donde, además, se concentraron mayoritariamente en el 2008. Su concreción más frecuente fue la organización de talleres o seminarios en los que participaron representantes de varios países. Si se comparan con los nacionales, sus desembolsos fueron más bien moderados.

La orientación sectorial de la ayuda al subsector tampoco evidenció un grado de coherencia suficiente entre el plano estratégico y el operativo. El ejemplo más llamativo lo encontramos en la EGD, que apenas fue utilizada como referencia para la identificación y el diseño de los programas y proyectos municipalistas propios de su ámbito de aplicación.



El balance de la integración de las prioridades transversales del II PD en las acciones municipalistas fue relativamente satisfactorio, ya que la mayoría incorporó en su diseño, al menos a nivel formal, la lucha contra la pobreza, la equidad de género y la sostenibilidad medioambiental, mientras que los derechos humanos y la diversidad cultural lo fueron en mucha menor medida. En el caso del enfoque de género, su aplicación sectorial y horizontal en el sector municipalista fue más débil y estuvo menos generalizada que en otros ámbitos de trabajo preferentes de la CE. Un segundo hecho destacable es el número de acciones enfocadas a otras prioridades sectoriales que integraron la descentralización y el fortalecimiento de las EELL en sus estrategias de intervención, en una suerte de horizontalidad que prefigura la decisión del III PD de convertir la Gobernabilidad Democrática en una de los ejes transversales prioritarios de la CE. Contrariamente, muchas actuaciones de desarrollo local en varios sectores no integraron la gobernabilidad local como sector horizontal, algo que tampoco exigía el II PD.

Aunque con matices regionales, la lucha contra la pobreza y la mejora de los servicios públicos esenciales de salud, agua y educación, etc. fueron los principios más destacados de las acciones en materia de municipalismo en la CAAEO. Así, en la región mediterránea, la cooperación municipalista española centró su atención en el apoyo a la descentralización y el fortalecimiento de los EELL.

La experiencia de la CE en África Subsahariana es todavía más reciente, aunque el ritmo de su crecimiento durante los últimos años ha sido intenso gracias a que la reforma institucional y la consolidación de los sistemas democráticos locales se consideraron esenciales en muchas de las estrategias nacionales de desarrollo. A pesar de ello, las intervenciones no fueron muy numerosas.

Finalmente, las acciones preferentes en el subsector en Asia se centraron en el fortalecimiento de los instrumentos de derechos humanos y de cohesión social con enfoque de género.

### **4.3. Capacidades institucionales y humanas**

La creación y desarrollo de distintos organismos especializados constituye otra de las muestras del creciente interés político y divulgación de los planteamientos municipalistas. Entre ellos destacan especialmente la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (FUNDEMUCA),

brazo técnico de la AECID al servicio de las asociaciones de municipios de dicha región, y los programas PIFTE (Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada), para la formación especializada superior, y MUNICIPIA. Surgido de la alianza entre la AECID, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Confederación de Fondos de Cooperación (CONFOCOS), este último programa tiene como objetivos la cooperación horizontal y el apoyo a las EELL, la coordinación de actores y el impulso y fortalecimiento de la acción municipalista.

De la información estudiada se desprende que, en Iberoamérica, las OTC cuentan con personal relativamente especializado en el sector y actuaron desde un notable conocimiento de la configuración gubernamental específica de cada país y de las oportunidades realmente existentes para asegurar la eficacia de la cooperación en cada contexto particular. El desempeño de estas oficinas en la CAAEO fue más limitado como consecuencia de su reducido número, reciente creación y escasa cobertura de las plazas necesarias. En efecto, la falta de personal en general y cualificado para identificar y diseñar las acciones en un contexto de considerable incremento de las mismas fue una de las carencias más reiteradas en los cuestionarios efectuados a las personas responsables. Todo ello se acentuó en aquellos países en que la coordinación de la cooperación sobre el terreno estuvo a cargo de las denominadas Antenas, asistencias técnicas de carácter generalista con las que se intenta mantener una mínima presencia y seguimiento de las actuaciones.

En esta situación, no puede extrañar que el recurso a la contratación de asistencias técnicas para la dirección de los proyectos y la utilización de personal becario de CCAA para su seguimiento fueran relativamente frecuentes. Sin embargo, no siempre fue sencillo encontrar ofertas de calidad y con experiencia en el subsector. Las personas españolas expertas, o personal de la administración pública con la debida cualificación profesional y conocimientos de idiomas, tampoco aceptaron con facilidad participar bajo esta modalidad en los proyectos, ya que el actual marco normativo de la función pública no facilita suficientemente la cesión de personal por parte de la administración española general o local. Asimismo, la inexistencia de un baremo estandarizado para la contratación de especialistas, de centros de información y documentación y de instancias de coordinación a las que poder recurrir dificultó igualmente la tarea.

Con el fin de superar este estado de cosas, la AECID está realizando importantes esfuerzos para extender y consolidar su presencia sobre el terreno en los países de nueva actuación de la CAAEO considerados prioritarios, una dinámica especialmente visible en África Subsahariana.

También la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP) ha enfocado parte de sus actuaciones de investigación, capacitación y asistencia técnica al sector de la gobernabilidad local.

La actuación en este ámbito se ha visto igualmente favorecida por la constitución de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) y del proceso de reforma y racionalización de la AECID, en el que destaca especialmente para el caso que nos ocupa la creación de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral, sus Departamentos de Cooperación Sectorial y Género y Cooperación Multilateral y la División de Gobernabilidad Democrática.

En cuanto a los recursos humanos disponibles, el estudio constató que el crecimiento de la AOD fue más rápido que el de las capacidades necesarias para asumirlo también en el sector del municipalismo. El hecho de ser un ámbito relativamente desconocido para el personal de la AECID acentuó aún más las dificultades para subsanar estas carencias en el marco de la problemática profesional y laboral general que afecta a dicho colectivo. Así, aunque tanto la sede central como algunas OTC iberoamericanas cuentan con personal experto en gobernabilidad, si bien insuficiente y poco especializado en municipalismo, prácticamente ninguna oficina técnica de la zona CAAEO disponía a la fecha de finalización del informe de profesionales en la materia.

#### **4.4. Actores y su coordinación**

A pesar de este incipiente proceso de desarrollo de las capacidades generales y especializadas, durante el periodo analizado se mantuvieron importantes debilidades en la articulación del entramado institucional de la AGE y de la AECID. En efecto, la radiografía de las unidades que operaron de uno u otro modo en el subsector durante el periodo analizado reflejó una realidad compleja en la que la división de funciones, los mecanismos de toma de decisiones y los flujos de información y comunicación resultaron poco claros. De acuerdo con la práctica totalidad de las personas entrevistadas, esta falta de coordinación y gestión compartida en el interior de la AECID y entre el conjunto de actores de la CE es uno de los factores que más

distorsiones provoca en el trabajo diario y más tiende a limitar la eficacia global de la ayuda.

Por lo que respecta al subsector municipalista, las principales mejoras se han producido a partir del 2008, con la puesta en marcha y desarrollo de la nueva Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral, que ha aportado estabilidad a los procesos de programación sectorial horizontal de la ayuda y de gestión de las actuaciones de las OTC.

La capacidad de decisión de las OTC sobre las intervenciones fue muy significativa en buena parte de los casos.

En Iberoamérica, fueron las unidades orgánicas de la AECID más importantes en la ayuda al subsector, ya que los departamentos geográficos coordinaron su trabajo pero no tanto sus decisiones sobre el enfoque sectorial y la selección de instrumentos y socios de las intervenciones. Su capacidad de prospección e identificación estuvo en la base de las diferencias sectoriales, de enfoque y de partenariado existentes entre las actuaciones apoyadas en Centroamérica y Caribe y en Sudamérica.

44

En el caso de las OTC y Antenas de CAAEO, sus carencias limitaron su participación en el ciclo de la gestión de las intervenciones, dificultaron la coordinación con los distintos departamentos de la Agencia y lastraron significativamente los incipientes procesos de descentralización y articulación sobre el terreno. Todo ello explica que las intervenciones de la AECID, generalmente propuestas por las administraciones generales de los países socios, fueran aprobadas por los departamentos o direcciones centrales correspondientes en el marco de sus competencias programáticas y presupuestarias.

Sin embargo, los mecanismos de coordinación entre los distintos departamentos de la AECID y con las OTC seguían siendo informales y muy débiles en el momento de concluir el diagnóstico, una problemática que responde fundamentalmente a la inexistencia de procedimientos institucionalizados de programación conjunta y de un sistema único, fiable y accesible de generación y gestión de información. En definitiva, del informe realizado se desprende la falta de una cultura de gestión interdepartamental y de un ciclo sistematizado de programación participativa que garantice la idoneidad de la elección de los socios y los enfoques y el diseño de las intervenciones.

Tampoco se utilizaron, ni se utilizan hoy, mecanismos formales de seguimiento de las mismas que involucren a personal técnico de varias unidades.

Estas carencias de colaboración, intercambio de información y gestión compartida del conocimiento limitaron la capacidad de interacción dentro de la AECID y entre ésta y otros actores de la AGE, como se pone de manifiesto, por ejemplo, en las no siempre fluidas relaciones entre las unidades orgánicas de la Agencia, la DGPOLDE, la FIIAPP y el resto de organismos especializados antes mencionados.

El recurso a instituciones como el INAP o la FIIAPP en las intervenciones de descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales no fue todo lo frecuente que cabía esperar en función de su especialización y experiencia en la materia.

En segundo lugar, tampoco la AECID y el resto de instituciones españolas (AGE, CCAA, entidades provinciales y locales) impulsaron suficientemente el necesario intercambio de información sobre los proyectos de cooperación de cada quien ni sobre sus capacidades de participación en otras acciones. Al margen de algunas iniciativas puntuales por parte de las OTC y de su conocimiento informal del accionar de los actores de la cooperación descentralizada, esta débil comunicación resultó insuficiente como base para la puesta en marcha de mecanismos claros y estables de trabajo con dichas instituciones, por lo que la atomización y la dispersión continuaron siendo las principales características del conjunto de la CE. Sin restar importancia y valor a la enriquecedora diversidad de enfoques y métodos aportada por la cooperación descentralizada, dicha variedad de actores y acciones condiciona la eficacia global del sistema, pues favorece la desarticulación y descoordinación internas y dificulta la adopción de enfoques comunes y compartidos sobre los que avanzar en el cumplimiento de los principios de alineamiento, apropiación y armonización.

Aunque MUNICIPIA ha sido reconocido como principal unidad especializada de la AECID en el subsector, existiendo un amplio consenso sobre la importancia de su labor para la coordinación con los agentes descentralizados, el Programa no ha podido desplegar todo su potencial. A veces fue utilizado por sus socios como un mero contenedor de proyectos, y no consiguió establecer coordinaciones adecuadas con las agencias descentralizadas que actúan en el sector sin estar vinculadas al programa. En el caso de la CAEAO, tampoco logró aportar todo su bagaje conceptual y metodológico al enfoque de los programas de fortalecimiento institucional local de la CE.

En cuanto a la cooperación en el subsector a través de ONGD, su coordinación dependió más de los departamentos geográficos y de ONGD que de las OTC, que por lo general no participaron en el ciclo de gestión de los proyectos de estas organizaciones, limitándose a organizar encuentros puntuales en algunos casos. Este último departamento trató de incrementar la concentración del trabajo de las organizaciones incentivando los consorcios para la gestión de actuaciones de mayor alcance, pero los resultados fueron poco relevantes. Como resultado de esta falta de colaboración, el sistema español de cooperación no pudo “maximizar los beneficios” del capital de relaciones y experiencias de estas entidades en los países socios.

#### **4.5. Apropiación y alineamiento**

Puede afirmarse que la CE cumplió razonablemente con dichos principios de la Declaración de París en su apoyo al subsector durante el periodo analizado, ya que sus actuaciones fueron coherentes con los planes nacionales y locales de desarrollo e intentaron adaptarse a los procesos de descentralización en curso. Aunque algunas acciones planificadas no se realizaron por diferentes motivos, no se identificaron ejemplos de trabajo paralelo o contrario a dichas políticas. Del mismo modo, el apoyo de la AECID a los programas de descentralización fue mayor y más intenso en los países que más esfuerzos dedicaron al tema durante la última década. En tercer lugar, el recurso mayoritario a los programas y proyectos como instrumentos preferentes en el subsector también favoreció el alineamiento con las prioridades de los países socios y la apropiación por parte de las administraciones tanto generales como locales. Esto último se vio favorecido por la notable participación de personal local cualificado en las acciones apoyadas. Por lo general, se trató de personas que conocían las claves del funcionamiento de la administración, estaban motivadas y realmente involucradas en las intervenciones.

Sin embargo, la práctica municipalista chocó frecuentemente con múltiples obstáculos, reticencias razonables y prejuicios no tan fundados (sobre la descentralización como vaciamiento del estado, la mayor corrupción de los gobiernos locales, etc.) que condicionaron su gestión e impacto potencial. Entre los primeros destacan la indefinición y/o inadecuación de los marcos legales y de competencias de la descentralización; la excesiva burocratización y jerarquía en la

Aunque las bases de datos proporcionadas por estas oficinas no especificaban en muchos casos las contrapartes responsables de la ejecución de las intervenciones, el informe presenta una imagen bastante completa de este aspecto fundamental.

Con carácter general, cabe destacar que las acciones que contaron con la participación de diversas instituciones y actores y operaron en varios sectores de cooperación, tal como aconseja la EGD, fueron realmente escasas.

En Iberoamérica, los proyectos y programas bilaterales de la AECID en el subsector fueron gestionados, en primer lugar, por mancomunidades y asociaciones de municipios, u otras entidades gubernamentales nacionales o subnacionales, con el apoyo técnico del personal de la OTC y de entidades especializadas, como FUNDEMUCA, la Unión Americana de Municipalistas (UIM) y el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). A pesar de la experiencia acumulada, siguieron evidenciándose algunas debilidades en los mecanismos de selección de contrapartes de calidad. Las ONGD españolas e internacionales también jugaron un papel significativo, aunque mucho menor. Mientras las primeras actuaron preferentemente en el campo del desarrollo local, incluyendo en ocasiones a las EELL como socios de sus intervenciones no estrictamente municipalistas, las internacionales operaron más en el nivel regional y en acciones de descentralización y fortalecimiento institucional propiamente dichas.

Por el contrario, los primeros referentes de las acciones en la CAAEO fueron los ministerios, seguidos de los gobiernos provinciales, municipales y comunales, que gestionaron casi un tercio del total, y, a mucha más distancia, de las ONG locales. La participación de asociaciones de EELL fue bastante marginal. De hecho, las mancomunidades de municipios, tal y como se conciben en Iberoamérica, prácticamente no existen en la mayor parte de las zonas de la CAAEO. Al anterior panorama se sumó en los últimos años el importante incremento de las ayudas a ONGDs. Dichas entidades colaboraron habitualmente con asociaciones locales, aunque también se dieron ejemplos de cooperación con instituciones gubernamentales y municipios.

toma de decisiones, que ralentiza la ejecución de unos proyectos que conllevan sus propios requerimientos adicionales de gestión; las escasas capacidades y posibilidades financieras y de gestión de numerosas contrapartes locales, que tienden a dejar la responsabilidad

de la ejecución en manos de los actores españoles; y la debilidad de la sociedad civil y de las dinámicas de participación ciudadana. La sostenibilidad de las intervenciones –en especial las capacitaciones y asistencias técnicas- y la apropiación de los proyectos por parte de las administraciones locales también se vieron afectadas por la baja formación del personal local, la debilidad de los sistemas de contratación pública, la vulnerabilidad del personal contratado y los continuos cambios tanto en las políticas como en las instituciones con las que se trabaja. Todo ello explica las reticencias a cooperar en el sector y con gobiernos municipales expresadas por algunas OTC.

Junto a los anteriores obstáculos estructurales cabe destacar, adicionalmente, que los gobiernos locales de los países socios apenas participaron en las Comisiones Mixtas y que su implicación en el diseño de los programas de la AECID fue más bien escasa. Ambas circunstancias se consideran una importante limitante para la incorporación no sólo de sus puntos de vista y necesidades particulares sino del principio de apropiación democrática y local en los acuerdos que orientan la mayor parte de la AOD bilateral de la CE.

Una de las principales debilidades de gestión en el caso de la CAAEO fue la falta de planificaciones participativas en la mayor parte de las intervenciones con el gobierno central, las EELL y la sociedad civil. A pesar de ello, las OTC consideraron generalmente que los documentos de formulación fueron adecuados incluso en los casos en que no se disponía de indicadores verificables, si bien reconocieron la necesidad de incrementar el protagonismo de los socios locales en todo el proceso de gestión de las acciones.

#### **4.6. Armonización**

Los principales mecanismos y procedimientos de armonización y división del trabajo entre donantes (mesas de cooperantes y sectoriales) reflejaron igualmente las debilidades de la CE, dentro de una tónica general caracterizada por la acusada diversidad entre países, e incluso entre intervenciones, como consecuencia de la existencia de agencias nacionales de cooperación internacional encargadas de coordinar a los diferentes actores. Con



independencia de estas diferencias, los mencionados mecanismos fueron a menudo ineficaces por la falta de consenso entre donantes en los enfoques e instrumentos de sus actuaciones en el sector.

En África, Asia y Europa Oriental los mecanismos de coordinación con otros donantes dependieron en gran medida de las OTC o Antenas. En general, estas oficinas mantuvieron contactos y reuniones periódicas con otras cooperaciones especialmente de países miembros de la UE, aunque los mecanismos formales y estables de coordinación conjunta de las intervenciones fueron débiles.

La CE tampoco aprovechó todas las ventajas de su activa y creciente participación en los foros y redes internacionales, en especial el PNUD, organismo de larga experiencia y afianzada credibilidad en un sector que constituye uno de sus ejes temáticos de actuación preferente. Por el contrario, el Departamento de Cooperación Multilateral delegó en la práctica gran parte de la definición del contenido sectorial de su agenda en los OMUDES subvencionados, quienes gestionaron las intervenciones de acuerdo a sus propios criterios y sin definir mecanismos claros de participación de la AECID en las mismas. Así mismo, dichas intervenciones no siempre respondieron a las pautas marcadas en las planificaciones estratégicas de la AECID en los países ni estuvieron coordinadas con las líneas de trabajo en el ámbito bilateral, por más que los documentos estratégicos de la CE subrayaran con frecuencia la necesidad de coordinación con otros actores multilaterales en la región y especificaran los socios internacionales preferentes.

#### **4.7. Gestión para resultados de desarrollo y rendición mutua de cuentas**

Como ya se ha mencionado, los proyectos fueron los instrumentos privilegiados de la acción de la CE en el sector, una decisión coherente con el principio de gestión por resultados de la Declaración de París asumido por el II PD 2005-2008 de la CE. Así mismo, tanto las asistencias técnicas como los programas de capacitación profesional realizados se integraron en dichos proyectos, por lo que no se consideran contrarios a los principios de la agenda internacional de la calidad de la ayuda.

El II PD de la CE institucionalizó la gestión por resultados como nuevo marco para la planificación y seguimiento de la de la CE, una necesidad corroborada en el Examen de Pares del CAD realizado en 2007, que advirtió de la “urgente necesidad de conducir la cooperación española hacia un modelo de planificación estratégica, gestión y seguimiento orientado a resultados”. En coherencia con tales indicaciones, en el plan se ratificó la Gestión del Ciclo del Proyecto basada en el Enfoque del Marco Lógico como principal mecanismo de planificación de la CE, aunque haciendo hincapié en que la formulación de las actuaciones debía estar basada en diagnósticos locales participativos. Dicho mecanismo fue utilizado por las OTC a la hora de concretar los acuerdos de la COMIX en colaboración con las entidades ejecutoras y contrapartes. Sin embargo, diversos aspectos de dicha planificación y seguimiento quedaron fuera del informe realizado, por lo que no es posible hacer afirmaciones taxativas sobre su calidad.

La aplicación del principio de rendición de cuentas fue probablemente el menos desarrollado en el subsector durante el periodo analizado, estando todavía en proceso de asimilación por parte de la CE. Aunque según los cuestionarios cumplimentados, la mayoría de las OTC realizaban informes de seguimiento técnico de sus principales programas y proyectos, al momento de concluir el informe no existían en la AECID mecanismos unificados e institucionalizados de seguimiento y evaluación de sus actuaciones, mucho menos de rendición de cuentas a los actores locales, y la contratación de evaluaciones externas seguía siendo una práctica poco habitual. En definitiva, dichas oficinas no contaban con procedimientos formales que aseguren el cumplimiento de todas las directrices planificadas en documentos y políticas. FUNDEMUCA en Iberoamérica, ONGD y OMUDES probablemente fueron quienes más atención dedicaron a la valoración del grado de avance de sus intervenciones, y ni siquiera en estos casos se pudo confirmar hasta qué punto y de qué forma compartieron los aprendizajes obtenidos con el resto de organizaciones participantes y con la ciudadanía.

Estas deficiencias en la gestión de la cooperación, unidas a la limitada eficacia práctica de la descentralización y las debilidades estructurales de las EELL, explican por qué no siempre se alcanzaron niveles adecuados de responsabilidad compartida en los procesos de desarrollo y que tanto la gradual asunción de tareas y gastos por parte de las administraciones y de las sociedades civiles locales como su participación en el seguimiento y evaluación de las intervenciones no

fueran los deseados. En definitiva, la lentitud y complejidad intrínsecas de los procesos de cambio sociopolítico en los países socios, que trascienden los tiempos propios de la cooperación, dificultan la evaluación de unas intervenciones cuya duración, alcance y enfoque variaron sustancialmente en cada caso. A ello hay que añadir la falta de indicadores apropiados y, en general, las limitaciones de los sistemas y metodologías tanto de seguimiento y evaluación como de gestión de la información y del conocimiento.

Los mecanismos de rendición de cuentas establecidos en las intervenciones en el subsector en la CAAEO fueron muy escasos y alejados de los principios de responsabilidad mutua establecidos en la Declaración de París, especialmente en lo referente a la participación de las autoridades y la ciudadanía.

## 5. Implicaciones para el sector municipalista del nuevo marco político y estratégico de la cooperación española

En este capítulo se resumen los principales aspectos del marco político y estratégico de la CE que previsiblemente tendrán -están teniendo ya- mayor influencia sobre las actuaciones en el sector del municipalismo. Para ello, se ha utilizado fundamentalmente el III PD de la CE 2009 - 2012 y el Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda (PAEA) de ese mismo período, aunque también se consultaron las estrategias multilateral y de gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional<sup>5</sup>.

### 5.1. El III PD de la CE 2009 – 2012

En el año 2009 la CE inauguró un nuevo ciclo cuatrienal de gestión con la aprobación de su III PD. Valorado positivamente por la mayoría de los actores, que a pesar de ello no dejaron de señalar sus discrepancias en algunos aspectos de mayor o menor calado, del plan se destacó su solidez, su acertada opción por la selectividad, su vocación cooperativa y su solvencia en la aplicación de las visiones, enfoques y metodologías de gestión de la AOD más avanzadas e innovadoras. Igualmente reconocida fue su valiente apuesta política tanto en el plano nacional -coherencia para hacer de la cooperación una política de estado- como en el internacional, donde la CE se compromete activamente con la construcción tanto de la agenda de la calidad y la reforma de la arquitectura de la ayuda como, más ampliamente, de un nuevo sistema de gobernabilidad democrática global. Con estos presupuestos se invita al conjunto de actores de la CE, cuya nómina además se incrementa, a compartir un plan de acción que aunque fue diseñado para gestionar una etapa de más ayuda que las políticas gubernamentales contra la crisis han frenado drásticamente, mantiene vigentes sus metas de eficacia en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de la CE.

---

<sup>5</sup> En el caso del PAEA se ha trabajado con el documento borrador de 22 de abril de 2010 distribuido en el Consejo de Cooperación

### 5.1.1. Fundamentos políticos y estratégicos

Así pues, la agenda internacional de la calidad y eficacia de la ayuda constituye la referencia fundamental del III PD de la CE. Medida en función de su contribución efectiva al logro de resultados sostenibles de desarrollo, de dicha agenda se enfatiza la inclusión social, la participación y la visión territorial desde una serie de principios y valores y un enfoque de derechos y capacidades que más allá de las decisiones técnicas, sitúan a las personas en el centro del desarrollo y apuntan a la creación de un nuevo marco de relaciones políticas entre países socios que se relacionan en igualdad de condiciones y aprenden juntos.

La segunda fortaleza reseñable del actual PD tiene que ver con su acertado diagnóstico de la situación de partida de la CE. En efecto, su diseño está sólidamente basado en los resultados e incorpora las lecciones aprendidas de la evaluación del plan anterior, un avance cualitativo que mejora la identificación de los objetivos del ciclo actual y da consistencia y solidez a las propuestas políticas y estratégicas que se proponen para alcanzarlos.

### 5.1.2. Arquitectura de la política para el desarrollo

En consonancia con estos fundamentos, el PD establece una arquitectura equilibrada de efectos externos e internos que se organizan en 7 ámbitos estratégicos fundamentales: 3 espacios primordiales y 4 ámbitos de refuerzo de su sostenibilidad. Concretamente son los siguientes:

1. La asociación eficaz en el terreno con los países socios.
2. Los foros y organismos multilaterales.
3. La coherencia de políticas para el desarrollo (CPD).
4. La educación para el desarrollo de la ciudadanía.
5. El conocimiento al servicio del desarrollo.
6. Las capacidades institucionales y humanas apropiadas.
7. La coordinación y complementariedad efectivas de los actores de la CE.

La previsión es que cada uno de ellos cuente con planes de acción específicos, aunque articulados en un sistema único, simultáneo y coordinado que maximice la contribución global del conjunto al logro de resultados de desarrollo.

### 5.1.3. Ámbitos estratégicos

#### *1. La asociación eficaz en el terreno con los países socios*

Para lograr que las actuales relaciones de cooperación evolucionen hacia una asociación de desarrollo equitativa, corresponsable, liderada por los países socios, armonizada con el resto de donantes y volcada a la rendición mutua de cuentas y resultados, el PD establece, en primer lugar, las pautas de la asociación eficaz en el terreno de la CE.

Basado en el liderazgo de los países socios, se vincula estrechamente a la gobernabilidad y a la participación democrática local, en un proceso construido de abajo arriba que se abre tanto a los gobiernos centrales, parlamentos y autoridades locales como a la sociedad civil organizada y el sector privado. Este enfoque, que responde tanto a criterios de eficacia de la ayuda como a otros imperativos éticos del enfoque de derechos y capacidades, se sustancia en el decidido apoyo que la CE dará a las políticas públicas de desarrollo territorial de sus socios. La intención es posibilitar la dirección local de los procesos y la plasmación de los principios de calidad de la ayuda en los espacios concretos donde viven las personas; y para ello se hace necesario mejorar los actuales modelos de gobernanza, reconociendo el papel, fortaleciendo la institucionalidad, fomentando la participación y apoyando la concertación de las políticas nacionales con las distintas instituciones infraestatales existentes (autoridades locales, mancomunidades y otros tipos de asociaciones ad hoc, comunidades y consejos comunitarios, cabildos indígenas, barriadas, consejos de desarrollo municipal, etc.).

Los cambios a introducir en la gestión de la CE para que estos nuevos planteamientos se hagan efectivos son muchos y de gran calado. Entre los más destacados se encuentra la descentralización de la toma de decisiones a las OTC sobre el terreno, que pasan a pilotar buena parte de los procesos del nuevo sistema integrado de Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) que abordamos en el siguiente apartado. Esta faceta esencial de la actual reforma de la AECID implica a otros ámbitos de la CE, en especial la relación con los OМУDES, la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) y la coordinación de actores.

Es bien probable que la aplicación de este nuevo enfoque de trabajo requiera la experimentación de modalidades de cooperación novedosas que faciliten la coordinación de todos los actores presentes en un

determinado territorio. Más concretamente, en el PD se apunta al posible impulso de los llamados Programas piloto de Apoyo Sectorial con Enfoque Territorial Amplio y Participativo, por analogía con los sectoriales, ya que ambos se basan en la misma lógica aunque sus mecanismos de gestión sean diferentes: la unidad de planificación y gestión se referiría no a un sector sino a una unidad territorial coherente, y la mesa sectorial pasaría a ser de participación y concertación de actores (mesa de complementariedad).

## *2. Foros y organismos multilaterales*

El principal objetivo de la CE en el plano internacional para los próximos años es lograr que su creciente acción multilateral sea aún mayor y, sobre todo, más eficaz. Con este fin, y de acuerdo con las prioridades establecidas en la Estrategia Multilateral, cuya vigencia se ratifica en el PD, se propone acompañar el incremento previsto de la ayuda canalizada a través de los OМУDES con una presencia más activa de la CE en los mismos. De esta forma se pretende mejorar la coherencia global de las actuaciones; la selectividad, concentración y efectividad de unas contribuciones que pasarán a ser más estratégicas, menos marcadas, más previsibles y exigentes en lo tocante a la rendición de cuentas; la complementariedad sobre el terreno de la ayuda bilateral y multilateral y, finalmente, la gestión y evaluación de ésta última. Todo ello implicará el desarrollo de las capacidades institucionales y humanas de la CE, especialmente las de coordinación y coherencia entre departamentos de la AGE y con el resto de los actores españoles en su representación internacional. En este último sentido, el PD prevé expresamente el recurso a instrumentos de actuación no financieros para promocionar la participación de dichos actores públicos y privados en el seno de los organismos multilaterales.

## *3. Coherencia de políticas para el desarrollo*

La coherencia de políticas para el desarrollo se entiende como un proceso continuo de aprendizaje de todos los actores implicados, por lo que está previsto poner a su servicio un conjunto de medidas institucionales y operativas que hagan posible dicha dinámica de progresiva mejora (creación de la Comisión Delegada de Cooperación para el Desarrollo y de grupos de trabajo y comisiones técnicas, incluyendo una mayor implicación del Parlamento en la materia). Al mismo tiempo, en el PD se dan pautas para incrementar las sinergias entre la política pública

de desarrollo y las de responsabilidad social empresarial, en consonancia con el importante rol que se concede a la iniciativa privada en el campo de la cooperación.

#### *4. Educación para el desarrollo de la ciudadanía*

El PD considera prioritario lograr la plena incorporación de la Educación para el Desarrollo (EpD) en el sistema educativo reglado, aunque también contempla otras líneas de trabajo en los espacios no formales e informales. Para ello, la CE trabajará con la perspectiva tanto de ampliar la participación, coordinación y complementariedad de sus distintos actores públicos y privados, estatales, autonómicos y locales, incluyendo sus redes, como de dotarse de más y mejores recursos, de nuevos instrumentos de intervención de mayor alcance y magnitud y de mayores capacidades de evaluación de este tipo de acciones. En el ámbito local destaca especialmente la novedosa propuesta de poner en marcha programas coordinados y cofinanciados por la AECID, las CCAA, las EELL, las ONGD y los Fondos de Cooperación presentes en las zonas de intervención seleccionadas.

#### *5. El conocimiento al servicio del desarrollo*

Otro de los requisitos de la nueva estrategia para el desarrollo es la disposición tanto de una masa crítica suficiente de personal investigador y de centros especializados en Estudios sobre el Desarrollo (EsD) como de la capacidad para gestionar, transferir y aplicar el conocimiento generado. Esto implica articular nuestras capacidades de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i), también conocidas como Investigación e Innovación para el Desarrollo (I>D), con las de otros centros de los países socios y en los sectores en los que la CE decida consolidar sus ventajas comparativas. Con esta perspectiva, el PD contempla la mejora de la coordinación entre los ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Ciencia e Innovación, el impulso de los EsD a través de nuevos incentivos e instrumentos y el refuerzo de las capacidades de investigación propias y de terceros.

#### *6. Capacidades institucionales y humanas apropiadas*

Es evidente que la gestión del PD exigirá el fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales del sistema de la CE. En el primer caso, el esfuerzo se concentrará especialmente en intentar resolver



la actual problemática de la carrera profesional en cooperación, prestando especial atención a la formación, estabilidad, movilidad y profesionalización de su personal especializado y, en su caso, a sus condiciones de empleo público. En cuanto al plano institucional, el PD contempla, por un lado, el desarrollo orgánico de la DGPOLDE y la mejora de sus funciones de planificación y evaluación para la eficacia de la ayuda y, por otro, la consolidación del proceso de reforma de la AECID iniciado en el período anterior. Entre las metas del ciclo actual destacan la culminación de las medidas de descentralización marcadas por la Declaración de París y la Agenda de Accra, estableciendo la estructura y funciones de los órganos en el exterior, la ampliación de la nueva metodología de programación operativa a todas las unidades y la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas.

### *7. Coordinación y complementariedad efectivas de los actores de la CE*

Finalmente, la SECI aspira a construir la política de estado para el desarrollo en consenso y de manera conjunta, común y compartida con los diversos actores de la CE, un importante desafío político que se espera sancionar en la anunciada nueva Ley de Cooperación. Para ello, reforzará los mecanismos de coordinación, complementariedad y especialización y división del trabajo entre dichos actores. En primer lugar, mejorando el desempeño y articulación de las actuales instancias de consulta e información: el Consejo de Cooperación y las Comisiones Interterritorial e Interministerial). Segundo, creando otras nuevas, en especial la Conferencia Sectorial que reúna a la AGE, las CCAA y las EELL bajo la fórmula que se determine, al objeto de dar coherencia a las políticas de cooperación de las distintas administraciones públicas y reducir el número y la dispersión de las pequeñas intervenciones apoyadas hasta el momento en muchos casos. Y, por último, apoyando cuantas iniciativas se consideren de interés para fomentar los hábitos de colaboración.

Estos planteamientos serán de aplicación también sobre el terreno. De hecho, el PD concede gran importancia a esta coordinación dentro del marco de las estrategias de asociación con cada país, delegando en las OTC y en las embajadas la responsabilidad de facilitarla y dinamizarla a través de grupos de trabajo y mesas de complementariedad que permitan el intercambio de información, el diagnóstico compartido, la definición conjunta de criterios y prioridades y la planificación coordinada de las intervenciones.

El repaso del PD a este último ámbito de intervención se completa con un conjunto de orientaciones más específicas para la COD. Desde el respeto a la autonomía de las partes, en ellas se apela a otro principio, concretamente la responsabilidad compartida, para proponer una agenda de trabajo que mejore el valor estratégico del desempeño de sus diversos actores. Así, en el plano de la coordinación se intentará sincronizar los ciclos de planificación y evaluación de las distintas administraciones públicas en cada país, lo que presupone compartir una misma cultura de gestión estratégica sobre la base del PD y los marcos de asociación específicos. De igual manera, y como ya se ha señalado, se habilitarán mecanismos para mejorar la participación internacional de las CCAA y las EELL y asegurar su presencia en la delegación española en las distintas cumbres y foros. En cuanto a la complementariedad, los esfuerzos se centrarán en la armonización de normativas y procedimientos de gestión e información y en la concentración geográfica y previsibilidad de la AOD que contribuya al alineamiento de la CE. Dicha tendencia estará fundamentada en las especializaciones y ventajas comparativas, sectoriales o geográficas, de dichos actores, creándose nuevas instancias que faciliten la relación con sus pares de los países socios. Así mismo, se fomentará su participación en programas que al estar basados en la coordinación de distintos actores, reducen sus costes de transacción y aligeran la gestión, como, por ejemplo, MUNICIPIA y ART, iniciativas de cooperación delegada entre CCAA, aportaciones a fondos temáticos internacionales, creación de fondos multinivel de actuación sectorial coparticipados por la AGE, CCAA y EELL y destinados a sectores concretos, etc. Finalmente, se auspiciarán acciones y apoyarán mecanismos que mejoren la eficiencia de las actuaciones de la COD, incluyendo organizaciones especializadas, foros y observatorios nacionales y regionales, redes temáticas, etc. tanto en España como en los países socios.

Por lo que respecta específicamente al seguimiento y la evaluación, el PD insiste en la importancia de reforzar los mecanismos comunes de información de la CE, asegurando su transparencia, accesibilidad, coordinación con los países socios e integración en el nuevo sistema de GpRD. Paralelamente, se fomentará la realización de evaluaciones conjuntas entre los distintos actores y la creación de redes específicas de seguimiento de políticas de cooperación.

#### 5.1.4. Gestión para resultados de desarrollo: seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento

El propósito último del PD en el terreno del seguimiento y evaluación es que la CE evolucione hacia un sistema integral de gestión del conocimiento, de forma que pueda determinarse su contribución en términos de desarrollo y se genere información útil para la toma de decisiones.

En consecuencia, el plan prevé, en primer lugar, una profunda renovación de los sistemas integrados de dirección y gestión estratégica orientada a resultados de desarrollo, cuya piedra angular en el caso de las OTC será el Marco de Asociación País. En dicho marco, que sustituye a las anteriores COMIX, se definirá el plan estratégico de actuación de la CE, la previsión presupuestaria indicativa y los correspondientes mecanismos de seguimiento y evaluación. La concreción de las anteriores estrategias en planes operativos coherentes con las mismas, en un intento de superar la disfunción entre ambos planos que ha caracterizado tradicionalmente a la CE, corresponderá al nuevo procedimiento de planificación cíclica que se prevé implantar en breve. Más concretamente, incorporará dispositivos que regulen la relación entre las directrices estratégicas y sectoriales y las acciones concretas y definan las responsabilidades de las unidades y socios de la AECID en cada nivel y fase de la gestión. Sobre esta base, se realizará un importante esfuerzo para dotar a la CE de un sistema y una agenda de seguimiento y evaluación compartida con el conjunto de actores y socios que permita aumentar su cobertura y calidad y aporte aprendizajes relevantes. Todas estas iniciativas apuntan a su vez a un mejor cumplimiento de los compromisos de rendición de cuentas a escala internacional, entre gobiernos socios y parlamentos y ante las sociedades civiles, en un ejercicio de mayor responsabilidad y transparencia públicas.

#### 5.1.5. Contenidos temáticos de la política para el desarrollo

Consciente de que la consecución de los ODM requerirá avances considerables en el terreno de los derechos humanos y de otros bienes públicos globales, la CE asume en su III PD cinco prioridades horizontales, valoradas en sí mismas y por su contribución a resultados sostenibles de desarrollo, cuyo logro será acompañado

desde los diferentes niveles de su actuación política, estratégica y operativa. En este último caso se prevé la elaboración de manuales específicos para su integración en todos los instrumentos que puedan servir de guía para los actores de la CE. Dichos ejes transversales son, concretamente, los siguientes:

1. Inclusión social y lucha contra la pobreza.
2. Gobernabilidad democrática y promoción de los Derechos Humanos.
3. Género en desarrollo.
4. Sostenibilidad medioambiental.
5. Dimensión cultural y respeto a la diversidad.

En cuanto a las prioridades sectoriales, destaca especialmente su nuevo y más limitado papel a la hora de determinar las acciones de la CE. Dichas prioridades dejan de ser la base de las relaciones de cooperación convirtiéndose, más bien, en un fundamento sólido y un marco general de orientación claro y delimitado a la hora tanto de asociarse con cada país, cuyos criterios de apropiación prevalecen en el diálogo de políticas, como de alinearse con otros donantes o posicionarse en los foros y organismos internacionales. Así mismo, dichas prioridades pretenden contribuir a la unificación de visiones y criterios para la toma de decisiones en el conjunto de actores de la CE en un sector determinado.

#### 5.1.6. Gobernabilidad democrática

Centrándonos en la denominada Gobernabilidad Democrática, marco de referencia fundamental del presente estudio, a continuación se presenta con mayor detalle una síntesis de los lineamientos contenidos en el III PD.

La CE aborda el trabajo en este sector desde un enfoque de derechos -a un desarrollo sostenible, al acceso a determinados servicios básicos, a la libre participación política, a la igualdad de género, etc.- que son asumidos como parte integral del proceso de desarrollo y, por tanto, como uno de los principales objetivos de su política de cooperación. No es de extrañar, por tanto, que en el plan se afirme tajantemente que no se conseguirán avances sustanciales en la reducción de la pobreza y el logro de los ODM sin mejoras equivalentes en la gobernabilidad democrática.

Sus diversas dimensiones -desarrollo institucional, participación ciudadana, promoción de la igualdad y de la cohesión social, rendición de cuentas, etc.- pueden agruparse a su vez en dos componentes diferenciadas: la reforma y mejora de la institucionalidad democrática y el apoyo a la organización de la sociedad civil. Sobre esta base, la actuación de la CE para la mejora de la calidad democrática en los países socios considera de forma complementaria los siguientes puntos clave:

- Construcción de un Estado basado en el derecho.
- División de Poderes conforme a derecho.
- Vinculación de demandas ciudadanas e instituciones.
- Crecimiento económico distributivo.

Para garantizar la eficacia en el desarrollo de las políticas de gobernabilidad de la CE, el PD establece otras cinco prioridades básicas cuyo logro puede verse facilitado por el uso de las TIC, a saber:

- Políticas públicas para la cohesión social.
- Enfoque de género, empoderamiento y presencia política de las mujeres.
- Diálogo social.
- Fortalecimiento del poder local y de la descentralización del Estado.
- Fortalecimiento de la sociedad civil.

De acuerdo con los anteriores criterios y prioridades, el III PD de la CE establece una estructura de objetivos, líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno a través de la cooperación bilateral y las contribuciones a OМУDES. El cuarto de dichos objetivos se orienta específicamente a apoyar la institucionalidad democrática territorial y el fortalecimiento de los entes locales. Sus acciones constituyen uno de los ejes centrales de las intervenciones en el sector de la gobernabilidad, ya que a través de la participación en los ámbitos locales se articulan en buena medida las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. Por ello, se trata de superar la debilidad endémica de las EELL por falta tanto de competencias como de participación en la ejecución del gasto público, una problemática que la cooperación descentralizada puede abordar sumándose a las dos líneas de actuación prioritaria para el apoyo a la institucionalidad democrática territorial y el fortalecimiento de la gobernabilidad local que se establecen en el plan:

1. Apoyar los procesos endógenos de descentralización y el fortalecimiento de los entes territoriales y locales: fortalecimiento del tejido asociativo local y de la participación social en instituciones locales de planificación del desarrollo, mejora de la planificación y gestión de servicios públicos y contribución al establecimiento de marcos legales e institucionales de garantía y regulación de los procesos de descentralización.

2. Contribuir a la redistribución territorial del ingreso y el gasto fiscal, dotando de capacidad a los municipios no sólo para la ejecución de las transferencias presupuestarias sino, también, para mejorar la capacidad recaudatoria propia.

Junto a las anteriores medidas para una acción eficaz sobre el terreno, en el PD también se definen líneas y actuaciones prioritarias para el resto de sus ámbitos estratégicos de intervención, excepción hecha de las capacidades humanas e institucionales específicas, para el que sorprendentemente no se realiza propuesta alguna. Por lo que respecta a la posición española en foros internacionales, será prioritaria la aplicación transversal del enfoque de derechos humanos en todos ellos. Esa misma perspectiva guiará la coherencia de políticas, ámbito en el que se enfatiza la importancia de la gobernabilidad en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. Las prioridades de EpD pasarán por la difusión del concepto amplio de gobernabilidad que caracteriza al PD y de sus instrumentos específicos, así como por la capacitación especializada en estos últimos. Por su parte, el foco de la investigación y los estudios para el desarrollo se pondrá en el llamado Enfoque Basado en Derechos (EBD) y en la elaboración de indicadores y otras herramientas que mejoren la evaluación de las actuaciones en el sector. Finalmente, la matriz de resultados de gobernabilidad vuelve a subrayar la importancia de la coordinación con la COD en este sector, destacando al Programa MUNICIPIA como experiencia exitosa en la materia, al tiempo que sugiere la posibilidad de incorporar a CCAA y EELL en los nuevos enfoques de actuación en contextos de fragilidad.

#### 5.1.7. Prioridades geográficas

Las prioridades geográficas para el periodo 2009-2012 se fijan de acuerdo a un conjunto de criterios de eficacia en cada país, entre ellos, indicadores de desarrollo, presencia y articulación de la CE,

marco de asociación posible, potencial del país como socio de desarrollo y posición relativa de la CE respecto a otros donantes. En función de estos criterios se conforman tres categorías de asociación –grupos A, B y C-, definiendo para cada una de ellas el ámbito geográfico y la tipología de países socios, el grado de asociación, sus estrategias y objetivos y los instrumentos disponibles. De esta forma se define un marco concreto de actuación que facilita el establecimiento de las correspondientes metas de concentración de la ayuda, principal apuesta del PD desde el punto de vista geográfico.

Así mismo, el III PD enfatiza la importancia de los enfoques regionales de intervención, determinando una hoja de ruta y una nómina de socios preferentes. Entre ellos destaca, en el ámbito que aquí más interesa, la Unión Africana (UA), la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO).

#### 5.1.8. Instrumentos

El PD incrementa significativamente el catálogo de instrumentos de la CE como resultado de la incorporación de nuevos medios de acción que se suman a los tradicionales. El criterio general de dicha ampliación es el de dotar a la CE de herramientas de mayor alcance y magnitud y, por tanto, más apropiadas para el logro de los fines que se persiguen. Entre ellas destaca la Ayuda Programática, que pasará a tener un protagonismo especial y será uno de los instrumentos que canalizará un mayor volumen de AOD; la cooperación delegada, cuya utilización se impulsará tras reformar los procedimientos administrativos necesarios; y la cooperación triangular y Sur – Sur, que se incrementará de manera sustancial en colaboración con los donantes emergentes. Las previsiones para el período actual también pasan por el incremento de la importancia de los instrumentos de cooperación multilateral y de las alianzas público privadas, así como por la reforma de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). En tercer lugar, en el plan se precisan las orientaciones para el Fondo de Concesión de Microcréditos, la gestión de la Deuda Externa y las aportaciones a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) a través del Ministerio de Economía y Hacienda. Finalmente, en el plan se reconoce la necesidad de mejorar la potencia, integración y eficacia de los proyectos y programas, instrumentos tradicionales de la CE.

### 5.1.9. Seguimiento y evaluación del PD

El último de los retos asumidos en el PD tiene que ver con su propio seguimiento y evaluación, estando contempladas una revisión de medio término y una evaluación final que valore tanto su evaluabilidad y su ejecución como los logros alcanzados en sus ámbitos estratégicos internos y externos. La realización de estas previsiones, coordinadas desde la DGPOLDE, implicará un gran esfuerzo de coordinación de actores y de integración de las tareas de seguimiento y evaluación en las prioridades de los órganos y equipos de decisión y gestión de las distintas unidades de la AECID. Para facilitarlas, el plan incluye por primera vez en anexo a su texto principal un marco de resultados para facilitar su gestión.

## 5.2. El Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda

Uno de los primeros documentos programáticos tramitados tras la entrada en vigor del PD, el PAEA es ante todo una propuesta de acción que fija claramente los objetivos y resultados, identifica los cambios necesarios y establece las medidas y los procesos concretos que la CE requiere para implantar progresivamente un sistema integrado de GpRD. En consonancia con esta tarea principal, su cumplimiento presupone un determinado grado de avance en el ámbito de la coherencia de políticas y de la coordinación de actores, en especial de las CCAA y EELL, cuyas contribuciones complementarias se espera recibir a través de la matriz de aportaciones preparada al efecto. Obviamente, los actores de la COD están convocados a participar en su implementación desde los imperativos de la lucha contra la pobreza, y en esta perspectiva se sitúan sus propuestas de coordinación, ámbito en el que se marcan las líneas de acción para alcanzar los logros bi y multilaterales del PD.

Dicha matriz se estructura a partir de un objetivo directo y seis resultados, todos ellos coherentes con los principios y ámbitos estratégicos del PD. De este modo, la apropiación, el alineamiento, la armonización –tanto externa como interna-, la responsabilidad mutua, la gestión para resultados de desarrollo y las necesidades institucionales para ponerlas en práctica disponen de indicadores objetivos y metas concretas, basadas en los compromisos internacionales, para medir el grado de avance durante los próximos



años y hasta el 2012. No obstante, quedan fuera del plan el resto de ámbitos estratégicos del PD (EpD, EsD y CPD), los cuales serán abordados en posteriores planes específicos.

En un segundo nivel se establecen doce medidas concretas relativas, por una parte, al sistema integrado de gestión para resultados de desarrollo, y por otra, a los cambios en las capacidades humanas e institucionales necesarias para cumplir los principios acordados y atender los requerimientos de dicho nuevo sistema de gestión.

<b>Medidas relativas al ciclo de planificación, gestión, seguimiento y evaluación de la CE directamente vinculadas al sistema de GpRD</b>
1. Marcos de Asociación País.
2. Programaciones Operativas Anuales de la AECID y, progresivamente, del resto de actores de la CE.
3. AOD no ligada y orientada a potenciar los mercados locales y la asociación entre sociedades civiles de ambas partes.
4. AOD gestionada a través de los sistemas y procedimientos públicos nacionales.
5. AOD condicionada únicamente por resultados de desarrollo y transparente.
6. Acuerdos de Asociación con OMUDES.
7. Mayores capacidades globales de seguimiento y evaluación en todos los actores de la CE.

<b>Medidas relativas a cambios institucionales en los recursos y las capacidades necesarias para cumplir con los principios de eficacia y atender adecuadamente los procesos estratégicos del sistema GpRD</b>
1. Reforma y descentralización de la AECID.
2. Puesta en marcha del portal “Conocimiento para el Desarrollo”.
3. Sistema de información y rendición de cuentas on line sobre la AOD.
4. Programa de cualificación para el personal de la CE.
5. Incremento de la cantidad y la calidad de los recursos humanos.

Por último, el plan incluye una relación de sus medios y recursos y un cronograma de actividades con sus correspondientes responsabilidades y responsables.

## *6. Conclusiones y recomendaciones programáticas y metodológicas para la mejora de la eficiencia de la cooperación municipalista*

A continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones para la mejora de la cooperación municipalista que se derivan del análisis del contexto de partida y del marco estratégico de referencia para los próximos años realizado en los capítulos anteriores. Con el fin de mejorar la claridad de la exposición, se sigue el mismo orden del III PD de la CE, sintetizando en cada apartado las ideas fundamentales y, en su caso, las sugerencias correspondientes, planteadas en términos de propuestas de acción siempre que ha sido posible.

### **6.1. Marco político y estratégico de referencia**

El III PD 2009- 2012 de la CE representa un intento de adaptación al caso español, desde las conclusiones y recomendaciones de la evaluación del anterior ciclo de gestión, de la agenda internacional de la eficacia de la ayuda. En efecto, los enfoques y principios de apropiación, alineamiento, armonización, etc. no sólo pasarán a ser los criterios fundamentales de la alianza con los países socios sino que constituyen, al mismo tiempo, el fundamento de una política de estado transversal y coherente que aspira a convertirse en la política común para un desarrollo humano sostenible y en el marco de referencia ineludible, si no de obligado cumplimiento, de las relaciones de cooperación de todos los actores de nuestro sistema.

No cabe duda que dicho marco general de referencia es favorable al impulso político de la cooperación municipalista dentro del conjunto de la AOD, como se demuestra, por ejemplo, en la activa implicación de la CE para lograr un mayor consenso internacional sobre la importancia de la descentralización y el fortalecimiento de las administraciones locales en el desarrollo. El acento democrático y local del principio de apropiación, una de las señas de identidad de nuestra cooperación, aporta consistencia doctrinal y destaca la relevancia de la contribución de este sector especializado de la AOD al ejercicio de los derechos y capacidades necesarias para un desarrollo endógeno, participativo, orientado al empoderamiento de las personas

y sus diferentes formas de organización social y sustentado en políticas públicas democráticas e inclusivas.

Por su parte, la hoja de ruta del PD también incorpora algunos elementos útiles para superar las carencias internas e incrementar el impacto externo de la cooperación municipalista, algo que ya se atisbaba en el informe descriptivo coordinado por MUSOL, cuyo balance de las actuaciones realizadas confirma en un sector concreto de intervención la validez de las conclusiones de la evaluación sobre la que descansa el diseño estratégico del plan.

A pesar de todo ello, conviene recordar, en la línea de lo señalado por diversos especialistas en la materia, que la agenda internacional de la eficacia y calidad de la AOD es fruto de un diálogo entre estados en el que no participaron los actores de la cooperación y en el que existen importantes riesgos que pueden poner en cuestión su contribución a logro de los ODM<sup>7</sup>.

Un primer problema tiene que ver con esta limitada visión del desarrollo y la gobernanza democrática, que no puede limitarse a la relación centralizada y exclusiva entre estados. Esta estrecha concepción, que también presupone una visión tecnocrática e idealizada de dichos estados en los países socios, puede acabar excluyendo a sus grupos más desfavorecidos y achicando el espacio de actuación de los gobiernos locales y la sociedad civil organizada, que podrían quedar fuera de las estrategias nacionales de desarrollo, o controlados y subordinados a los gobiernos como meros subcontratistas en el marco de las mismas. Dicha tensión sólo podrá resolverse con una agenda de alineamiento que no confunda la política estatal con la de las elites y sea consciente de que la definición de tales políticas y planes, que siempre son fruto del conflicto y la negociación, requieren espacio para el disenso, pluralismo social y político y participación efectiva, que son las condiciones necesarias para una verdadera apropiación por parte de todos los actores.

La agenda de calidad tampoco resuelve el problema de la condicionalidad de la ayuda, realmente más exigente y basada en parámetros impuestos por los donantes y las instituciones financieras internacionales, por más que se insista en un discurso

---

<sup>7</sup> En este punto seguimos las opiniones de José A. Sanahuja en el trabajo colectivo Paz y Conflictos en el s.XXI, Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz.

de corresponsabilidad y rendición mutua de cuentas que no resuelve en la práctica el problema de la discrecionalidad de la ayuda y el carácter asimétrico de las relaciones de cooperación.

Finalmente, es cierto que se profundiza en una serie de cuestiones críticas relativas a la eficacia de la AOD, pero también que se deja fuera el enfoque de coherencia y, por tanto, otras políticas que tienen una influencia determinante sobre la misma, como el comercio, la deuda, la inversión extranjera, el tratamiento de las remesas de los emigrantes o el acceso a la tecnología.

En conclusión, la actual agenda internacional de la ayuda expresa un esfuerzo y voluntad política de los donantes por mejorar su eficacia que hay que valorar y reconocer. Sin embargo, desde el punto de vista de la cooperación municipalista hay que reclamar, cuanto menos, una interpretación amplia y flexible de la misma a la hora de aplicarla, de forma que se logre hacer de ella una oportunidad real para el desarrollo sostenible y la gobernabilidad democrática. Este intento de fortalecer el papel de dicha cooperación en las decisiones sobre la eficacia de la ayuda y el desarrollo sólo podrá llevarse a cabo con la participación activa y coordinada de todos los actores implicados, que han de construir amplias alianzas internacionales de municipios y organizaciones municipales o municipalistas para incrementar su capacidad de incidencia sobre las mismas.

En nuestra opinión, la COD española no debería quedar fuera de esta necesaria revisión crítica de un marco conceptual y político con tantos claroscuros. En el caso del sector municipalista se recomienda además que dicho análisis trascienda el plano de las políticas y profundice en el de las estrategias y sus concreciones operativas, pues es ahí donde se localizan, a nuestro entender, los mayores problemas. Sin embargo, el PD pasa de puntillas sobre las necesidades reales de la cooperación de las EELL, una cuestión clave que no aborda con el acierto, decisión y profundidad que cabría esperar a pesar de su innegable calado y trascendencia y cuando es evidente que dichas entidades no están en condiciones y disposición de asumir los cambios que el proceso liderado por la SECI requiere con la rapidez e intensidad que se requieren.

Es probable que la aplicación del PAEA ponga en evidencia estas contradicciones a corto plazo, ya que el plan incluye en su anexo 2 una matriz de asociación, esto es, un formato homologado, para que

cada uno de los actores de la CE presente sus contribuciones a los resultados y medidas establecidas en el mismo. Dicha metodología de trabajo presupone un esfuerzo de coordinación y síntesis de conclusiones por parte de las CCAA y las EELL; a no ser que se considere suficiente que algunos de ellas elaboren sus propias opiniones y las eleven por separado, alternativa a todas luces insuficiente. Sin embargo, es posible que dichas administraciones no puedan o no quieran realizar este ejercicio de coordinación, cuya dirección tampoco sería fácil teniendo en cuenta las debilidades de sus estructuras de representación que se analizan en el siguiente apartado. A pesar de ello, se considera que dichas entidades (CONFOCOS, FEMP, MUSOL, etc.) están emplazadas a tomar la iniciativa y liderar un proceso colectivo de análisis y elaboración de propuestas que convendría plasmar en un plan de acción dotado con los recursos necesarios.

## **6.2. Ámbitos estratégicos de intervención**

Los ámbitos estratégicos del III PD delimitan y articulan el campo de intervención preferente de la CE durante los próximos años. Esta función clave aconseja la revisión sistemática de cuáles son sus consecuencias para el sector municipalista y qué conclusiones y recomendaciones se derivan de ellas.

### Asociación eficaz sobre el terreno

La modalidad de asociación sobre el terreno avanzada en el PD y precisada en el PAEA es una de las apuestas centrales de la CE para los próximos años. Sus medidas son de aplicación para la totalidad de sus actores, que progresivamente habrán de incorporarse a los nuevos marcos estratégicos de referencia y aplicar unas programaciones que aseguren las metas de concentración y alineamiento previstas desde la complementariedad, la especialización y la división del trabajo.

Sin embargo, en dichos documentos no queda claro cómo y con qué funciones se espera incorporar a los actores de la COD en los grupos y dinámicas de dirección, coordinación y seguimiento sobre el terreno que paulatinamente se pondrán en marcha en los distintos países. Dado que no es posible que cada uno de ellos esté representado

directamente en todos los casos, y menos en los países de nueva actuación, por un personal cuyo perfil evoluciona además desde la gestión de proyectos hacia una mayor capacidad de representación política institucional y la gerencia de procesos de desarrollo, la descentralización de las decisiones a terreno plantea nuevos retos, al tiempo que abre nuevas oportunidades, a las dinámicas de delegación y a las estructuras representativas y ONGD especializadas que las protagonizan, haciendo en todo caso de la coordinación un criterio indispensable en cualquier propuesta de mejora. También las nuevas tecnologías pueden jugar un papel destacado en el ámbito de la información, la comunicación e, incluso, la toma de decisiones entre actores que no debería ser desdeñado.

El fomento de la presencia de los actores de la COD en los nuevos esquemas de trabajo sobre el terreno debería acompañarse de medidas adicionales para garantizar la participación de las EELL de los países socios en los procesos de toma de decisiones, superando una etapa anterior en la que prácticamente estuvieron ausentes de las COMIX. Sin un reequilibrio de la representación de los diferentes niveles de gobierno de los países socios en los nuevos mecanismos y procedimientos de asociación y programación de la AECID sobre el terreno difícilmente se logrará incorporar los puntos de vista de los gobiernos locales tanto en las agendas de cooperación para el desarrollo como en la identificación y diseño de las acciones resultantes. Dicha apertura es coherente con la mayor participación de las EELL españolas que se propone, favorecería la consolidación de las relaciones con sus homólogas locales y constituiría al mismo tiempo un incentivo para la mejora de su coordinación.

Esta concepción, sumada a las implicaciones político-territoriales de la descentralización y el municipalismo, plantea dos problemas diferentes pero relacionados a los que habría que responder atendiendo a las características de cada caso particular: la elección de los socios y contrapartes locales y su capacidad de diálogo y concertación con los gobiernos centrales. Identificar y establecer alianzas con actores relevantes y estables que puedan asegurar la continuidad y la sostenibilidad de las iniciativas es uno de los requisitos básicos para la contribución efectiva de esta cooperación especializada a resultados de desarrollo. Al mismo tiempo, la descentralización implica la existencia de acuerdos previos sobre el modelo a seguir que sólo pueden ser resultado del diálogo entre administraciones. No es de

extrañar que el fortalecimiento de las EELL sea poco eficaz a largo plazo, cuando no se cuenta con un marco legal e institucional de descentralización favorable y faltan competencias y capacidades fiscales, técnicas y administrativas para poder gestionar y apropiarse de los procesos. Dichas recomendaciones se consideran especialmente pertinentes para los países de la CAAEO, que por las peculiaridades de sus procesos de descentralización requieren un esfuerzo adicional de diálogo entre actores que refuerce su coherencia y legitimidad.

La integración de las asociaciones de dichas EELL en las mesas de trabajo podría ser una de las mejores vías para lograrlo, si bien no debería descartarse a priori otras formas de organización teniendo en cuenta la diversidad de contextos nacionales y el diferente grado de desarrollo y representatividad de las mismas, que ni siquiera existen en todos los casos. Esta misma situación nos debe alertar frente al riesgo del exceso de oferta y la creación inducida por la cooperación de nuevas estructuras. Un ejemplo de dicho riesgo lo encontramos en las mancomunidades de municipios, que sólo se deberían impulsar cuando aseguren la suma eficiente de servicios municipales preexistentes y en funcionamiento, para no sobrecargar el sistema público de los países socios con nuevas burocracias innecesarias. Sea a través de la modalidad que fuere, la AECID y el resto de actores de la COD sobre el terreno deberían promover coordinadamente el diálogo entre el gobierno central y las administraciones locales y el consenso sobre el modelo de descentralización y los mecanismos de participación de éstas últimas en la gestión de la ayuda destinada al sector.

No obstante, la participación de las administraciones locales en los procesos de toma de decisiones de la CE tiene valor y cobra sentido en la medida que forme parte de procesos democráticos más amplios que garanticen que dichas instituciones canalizan fielmente las propuestas e intereses de la sociedad civil organizada en todas sus expresiones. Por ello, a las acciones para el fortalecimiento institucional de las EELL se tendrían que sumar otras directamente orientadas al apoyo y consolidación de la organización social, la participación política y las dinámicas de gestión de los planes y presupuestos de desarrollo que implican una mejora de la calidad democrática de los gobiernos locales. En los nuevos países de actuación de la CE se destaca la importancia de los factores sociales, culturales y de género a la hora de aplicar estas propuestas.

Es posible que las anteriores recomendaciones resulten más necesarias en el caso de los Programas de Apoyo Sectorial con Enfoque Territorial Amplio y Participativo y el resto de instrumentos innovadores de cooperación propuestos en el PD. Dado que el PD no concreta la puesta en marcha de los primeros, a pesar de reconocer que podrían ser un instrumento idóneo para garantizar la apropiación local de los procesos de desarrollo, se sugiere la creación de un grupo de trabajo interinstitucional que analice su viabilidad y concrete su diseño operativo y avance propuestas para su aplicación experimental en alguno de los países socios de la CE donde concurren las circunstancias apropiadas para ello.

En conclusión, la mejora de las políticas y actuaciones municipalistas pasa necesariamente por la incorporación efectiva de los actores locales y españoles a las nuevas dinámicas de selección de prioridades y gestión participativa de la AECID sobre el terreno. La integración de las EELL españolas y de sus homólogas locales en las delegaciones nacionales responsables de la negociación de los Marcos de Asociación se considera la mejor forma de incorporar la agenda de la gobernabilidad local y la descentralización en dichos acuerdos de desarrollo. Para ello, y sobre la base de dinámicas democráticas efectivas, es necesario fortalecer sus capacidades y, particularmente, el asociacionismo municipal de los países socios sin modelos a priori y a través de acciones de cooperación tanto financiera como técnica, consolidando

<b>MUNICIPIA ha descrito la siguiente hoja de ruta ideal de la cooperación en el subsector que habría que adaptar a las condiciones de cada contexto:</b>
1. La AECID, bajo la coordinación de la OTC, MUNICIPIA y otros donantes, anima al ministerio de referencia y a la principal asociación de municipios del país socio a crear un grupo estable de diálogo territorial.
2. Una vez creado, la AECID trabaja para que dicho diálogo sea equilibrado, lo que implica fortalecer a la asociación de municipios en la mayoría de casos.
3. El grupo de diálogo marca una agenda y define el orden de prioridades sectoriales en las que los municipios pueden tener competencias.
4. Las conclusiones son trasladadas a los ministerios responsables de cada una de las prioridades sectoriales, que establecen las competencias de los municipios, las leyes correspondientes y los mecanismos de financiación necesarios.
5. Finalmente, la mesa de cooperantes coordina el apoyo a la gestión municipal de las prioridades establecidas.



a su vez las alianzas políticas entre actores municipalistas y sus acciones de cabildeo e incidencia política.

### Armonización con el resto de donantes

Los estudios realizados por MUSOL concluyen que la eficacia de las mesas sectoriales y de cooperantes está directamente determinada por las decisiones centrales de los distintos donantes. En consecuencia, el éxito de la armonización no sólo se juega sobre el terreno, sino que requiere una acción coordinada entre ambos niveles en la que las sedes aseguren los consensos básicos y las estructuras locales concreten dichos acuerdos en forma de enfoques, planes e instrumentos a utilizar en cada sector y país.

Dicho principio tampoco debería entenderse como de aplicación exclusiva a la AGE. Por el contrario, su asunción por parte del conjunto de los actores de la CE y de sus instancias representativas y de coordinación incrementaría la coherencia de nuestro sistema y facilitaría su articulación con el resto de donantes en mejores condiciones. Los beneficios de esta armonización “interna” en la actual fase de apertura a un conjunto de nuevos países de actuación parece evidente, ya que permitiría abordar el diálogo sobre complementariedad y división del trabajo con otros donantes más experimentados desde la puesta en valor de las fortalezas de la CE, entre las que sin duda se cuenta la cooperación municipalista.

### Acción multilateral

Desde el punto de vista de la acción multilateral de la CE, el PD prevé un significativo incremento de la AOD canalizada por esta vía, modalidad y tendencia que también se sugieren para el sector de gobernabilidad. La principal opción sería el PNUD, organismo internacional que mejor ha incorporado el sector como eje temático preferente y que cuenta con una mayor experiencia y credibilidad en la materia. Además de seguir colaborando sobre bases renovadas con la Iniciativa ART-GOLD, cuestión que se analiza a continuación, se recomienda que la CE consolide su presencia estratégica en los foros internacionales especializados (Foro Urbano Mundial, Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos –ONU Hábitat- y Encuentros de la Coordinación de Gobiernos Locales Unidos –CGLU-); aumente sus aportaciones a los fondos multidonantes que integren la gobernabilidad

local entre sus actuaciones y sea más proactiva en relación a la problemática del sector en el resto de OMUDES en los que participa, poniendo en valor el buen hacer municipalista español como ventaja comparativa y factor de diferenciación esencial de nuestra cooperación.

No obstante, para que todas estas medidas desplieguen el potencial de eficacia que se les supone, habría que asegurar también la participación de otros actores públicos y privados del sistema español de cooperación en el seno de los organismos multilaterales, mejorando la coordinación con las CCAA que ya están actuando directamente en algunos de estos foros y organismos y apoyando la incorporación al proceso de las EELL y sus organizaciones representativas y de coordinación. Dicha promoción debería ajustarse a la importancia que cada uno de estos actores decida otorgar a la ayuda multilateral, la cual, no lo olvidemos, no es del todo propia de una cooperación descentralizada que se caracteriza por la participación y el diálogo entre poderes locales y sociedades civiles organizadas. En un contexto para financiar otro tipo de acciones,

Según los estudios realizados, la Iniciativa ART-GOLD del PNUD no habría integrado adecuadamente los principios de alineación y apropiación en todas sus intervenciones y no siempre habría tenido la apertura que cabría esperar ante las demandas de los socios locales. Asimismo, cabría influir para que el programa convirtiese a los gobiernos locales, mancomunidades y asociaciones de municipios y a las Agencias de Cooperación Internacional de los países socios en los actores principales de sus Grupos de Trabajo Locales y Comisiones Nacionales de Coordinación, respectivamente. Dado su enfoque local, ART también podría trabajar para que los procesos de diálogo entre gobiernos centrales y asociaciones de municipios sean equilibrados y favorezcan la participación ciudadana.

Al margen de todo ello, la coordinación de los fondos y actividades de la AECID en los países socios debería llevarse a cabo directamente con el Representante Residente del PNUD y no con el Coordinador de ART.

Por último, mencionar que la coordinación entre MUNICIPIA y ART ha sido prácticamente nula, a pesar de que se considera que la misma podría ser mutuamente beneficiosa. El cambio de esta dinámica requeriría el fortalecimiento de la primera, la institucionalización de su participación en las instancias formales de gestión de la segunda y el desarrollo de otros mecanismos y procedimientos estables de coordinación e intercambio de información tanto en sede como sobre el terreno.

por lo que se sugiere que cualquier conclusión en este sentido sea analizada previamente por el conjunto de actores implicados.

### Coherencia de políticas para el desarrollo

La consolidación de la cooperación internacional para el desarrollo como política pública de estado, es decir, la coherencia de todas las políticas que inciden sobre las condiciones de vida y el ejercicio de los derechos de las personas y pueblos de los países socios es, sin duda, uno de los desafíos más ambiciosos del actual período.

Aunque pueda parecer que se trata de una cuestión que sólo afecta a los gobiernos y los estados centrales, probablemente cometeríamos un error circunscribiéndola a este ámbito, ya que su ampliación a CCAA y EELL resulta necesaria, dadas sus competencias en materia de comercio exterior, formación superior, etc., y podría generar efectos positivos en términos globales. Así, por ejemplo, el fomento de la compra pública ética, o la participación de personal de la administración pública local en acciones de cooperación técnica con los municipios socios, serían dos buenos modos de aplicar la coherencia de políticas en el ámbito autonómico y local. El análisis de las implicaciones en dichos niveles de la concepción de la AOD como política de estado que propugna el PD también podría arrojar conclusiones sugerentes y animar este sector clave de nuestra cooperación, por lo que se sugiere su inclusión entre las prioridades temáticas de las acciones de EpD y EsD municipalista.

### Educación para el desarrollo

La importancia de aumentar el apoyo social a la cooperación municipalista por medio de la educación, la formación y la sensibilización de la opinión pública es reconocida unánimemente por todos sus actores, que consideran imprescindible divulgar tanto sus resultados como el papel de la gobernabilidad local democrática en el desarrollo.

Transformar este amplio consenso de partida en planes de acción adecuados a los objetivos que se persiguen requerirá decisión política, compromisos efectivos y, probablemente, instrumentos de

mayor magnitud, calado y flexibilidad que fomenten la creación de asociaciones amplias de actores diversos. Desde este punto de vista, los programas locales de EpD coordinados, cofinanciados y cogestionados por varios actores públicos y privados que se sugieren en el PD podrían ser positivos y contribuir a la articulación global del sistema español de cooperación en la medida que se cumplan dos condiciones: que se construyan “de abajo a arriba”, con la participación de las entidades presentes en el espacio local, y que se incorpore el enfoque municipalista –precisamente el de la gobernabilidad democrática local participativa- de forma tanto transversal como a través de actividades específicas de rendición de cuentas, difusión de buenas prácticas en el sector, formación y capacitación de jóvenes profesionales y otros actores de la cooperación no especializados, etc. Una posible primera concreción de este nuevo instrumento podría ser la organización con todos los actores implicados o interesados de una campaña estatal sobre el papel de la COD en la descentralización y el fortalecimiento de las administraciones locales en los nuevos países de actuación de la CE. Al menos así lo aconseja la experiencia de entidades como MUSOL, cuyo rico bagaje en este campo, que podría ser aprovechado con independencia de que la escala de sus acciones hasta la fecha haya sido menor, confirma el positivo impacto de este tipo de iniciativas.

### Investigación y estudios para el desarrollo

Entre las prioridades de la cooperación municipalista en este ámbito se encuentra, en primer lugar, el impulso de líneas de estudio e investigación sobre gobernabilidad local y, particularmente, participación democrática, género y nuevas tecnologías. Junto a estos trabajos de carácter más general, se considera tanto o más necesario profundizar en el análisis de aspectos más concretos y especializados, como la aplicación transversal y el impacto en términos de desarrollo de la cooperación municipalista sobre hombres y mujeres, y la elaboración de indicadores especializados que permitan medir la evolución de los procesos de descentralización con perspectiva de género y, en su caso, intercultural. Dichos indicadores son de vital importancia para aprovechar las lecciones aprendidas y mejorar la rendición de cuentas, un ámbito en el que la CE reconoce lagunas importantes y que ya está siendo trabajado por entidades como MUSOL.

## Fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas y coordinación de actores

El PD reconoce sin ambages la necesidad de que la CE incremente sus capacidades institucionales y humanas, técnicas y políticas, si realmente quiere desempeñar un papel mayor, más influyente, en el nuevo contexto internacional de la ayuda. La COD no es una excepción a esta norma. Por el contrario, sus principales protagonistas –CCAA y EELL- presentan un cuadro estratégico diferenciado y con perfiles propios al que hay que responder con terapias apropiadas a sus necesidades específicas.

Comenzando por la propia SECI, convendría, en primer lugar, clarificar su estructura institucional y operativa interna en el sector, delimitando con claridad las funciones y responsabilidades de las distintas entidades especializadas existentes y su relación tanto con las unidades geográficas y sectoriales de la AECID como con las OTC y el resto de departamentos. La experiencia demuestra que la constitución de nuevas estructuras no sólo no conlleva una mejora automática en las políticas y las actuaciones sino que puede llegar a provocar solapamientos y disfunciones que perjudican la eficacia global del sistema. Es de esperar que el actual proceso de reforma de dicha agencia aborde esta necesaria clarificación, división y ordenación de competencias y funciones en el sector municipalista desde el criterio de reforzamiento de la organización temática especializada que lo caracteriza.

FUNDEMUCA en Centroamérica y Caribe es un buen ejemplo de la anterior problemática. Si bien existen innegables elementos exitosos en su trayectoria que se deberían poner en valor, parece prudente realizar una evaluación más completa de su experiencia y del impacto logrado y un análisis más afinado de su articulación orgánica dentro de la arquitectura institucional de la SECI – AECID antes de recomendar su réplica en otras regiones de nueva actuación.

El caso de MUNICIPIA resulta aún más complejo. De los estudios realizados se desprende que no acaba de consolidarse como la unidad de apoyo técnico por excelencia en todas las actuaciones con una componente de gobernabilidad local y/o descentralización como consecuencia de la falta de recursos y de una serie de indefiniciones orgánicas. A ello hay que añadir que sus objetivos y, por tanto, sus

líneas de acción previstas son muy amplias y ambiciosas -asistencia técnica a la AECID y al conjunto de sus unidades, ejecución directa de acciones de cooperación y coordinación de los actores municipales, una diversidad que puede devenir en dispersión y, por tanto, en pérdida de efectividad. En las dos primeras metas corresponde a la AECID determinar si necesita una institución que por su especialización, flexibilidad, agilidad, etc. mejore el cumplimiento de dichas funciones. De ser así, MUNICIPIA debería ser reforzado institucionalmente, mejorándose al mismo tiempo su dotación de recursos humanos, materiales, técnicos y económicos. En cuanto al tercero de dichos objetivos, su adecuado cumplimiento requeriría además una reforma institucional que mejore la coordinación interna entre Fondos y AECID y amplíe su capacidad de relación y coordinación con otros agentes no vinculados orgánicamente al programa. Este último aspecto podría resolverse habilitando mecanismos de asociación más flexibles y graduales que permitan la participación de otras agencias descentralizadas, redes y entidades especializadas en el subsector. La creación de mecanismos institucionalizados de planificación, seguimiento y evaluación conjuntos podría ser otra vía adecuada para avanzar en este sentido. No obstante, se espera que la reciente reorganización de MUNICIPIA dentro de la FIAAP solucione dichas carencias, en especial las relativas a la mejora de sus capacidades técnicas, de la coordinación entre socios y la apertura a nuevos aliados y del impacto de unas intervenciones que se tiene previsto concentrar en menos países.

En definitiva, la SECI tendría que determinar con claridad qué unidades de la AECID y/o organismos especializados van a ser los responsables de gestionar el impulso que requiere la cooperación municipalista en los países de nueva actuación y cuáles van a ser sus relaciones con las OTC sobre el terreno. Las funciones de coordinación de actores desde el “centro” –bien las de MUNICIPIA bien las de otras entidades– tampoco deberían reforzarse sin el consenso de las EELL, que ya cuentan con sus propias estructuras y son en última instancia las que han de reconocer la necesidad de dicha función y la legitimidad de quien la desempeña. Cualquier medida en esta línea habría de formar parte, en su caso, de un proceso de diálogo y negociación más amplio sobre las capacidades institucionales de representación, coordinación y trabajo en red que el sector municipalista necesita y las estructuras, políticas y recursos que se requieren para su adecuado funcionamiento.

Desde esa perspectiva, hay que señalar que una de las limitantes fundamentales de la coordinación entre actores y de los positivos efectos que se espera obtener con la misma tiene que ver con las debilidades de sus actuales estructuras de representación, al menos en el caso de las EELL y salvando contadas excepciones. Por un lado, los Fondos y su Confederación son entidades privadas de libre adscripción, y aunque tanto su funcionalidad como la importancia de la labor desarrollada a lo largo de los años son incuestionables, tampoco se puede negar, cuanto menos, que su representatividad y capacidades no son las mismas en todos los casos. El reconocimiento de su destacado papel como actores fundamentales de la COD no debe llevarnos a convertirlos en representantes únicos o suficientes de la cooperación de los municipios españoles. Por su parte, la FEMP es un organismo no gubernamental que tampoco tiene la capacidad suficiente para canalizar todo el flujo de información y coordinación entre actores centrales y descentralizados que se requiere. No obstante, su actividad de coordinación, armonización y mejora general de la cooperación de las EELL españolas durante los últimos años ha sido muy destacable, por lo que tendría que seguir siendo apoyada y fortalecida. Dichas carencias se evidencian también en su bajo nivel de participación en redes internacionales especializadas y en la fragilidad y relativa escasez de espacios estables de diálogo e intercambio con los socios locales.

Así pues, la mejora de la complementariedad y división del trabajo entre actores de la CE debería pasar, en primer lugar, por el propio fortalecimiento interno de una COD que es cualquier cosa menos uniforme y unitaria, ya que ni las diputaciones tienen las mismas necesidades que las CCAA ni las grandes áreas metropolitanas pueden equipararse con el resto de localidades medias y pequeñas. Esta mejora de la cohesión interna exige a su vez una cierta ordenación y fortalecimiento selectivo de sus actuales entidades representativas y de apoyo, que deberían analizar sus ventajas comparativas, incrementar su especialización y la división complementaria de sus funciones y mejorar la calidad de los servicios que prestan tanto a sus asociados como al conjunto del sistema español de cooperación. Todo ello se considera una condición necesaria de la mejora de su coordinación con el resto de actores de la CE, que es en definitiva el objetivo último que se persigue. El establecimiento de nuevos mecanismos de relación directa desde y entre organismos gubernamentales es probablemente el mejor modo de alcanzarlo, una

propuesta que no cuestiona la urgente necesidad de que la AECID, la FEMP y la CONFOCOS mejoren los actuales flujos de intercambio de información y, sobre esa base, sus dinámicas de programación y seguimiento conjuntos. Mientras esos avances van dando sus frutos, las EELL habrán de responder a la pregunta de quién o quienes les van a representar en la Conferencia Sectorial anunciada en el PD y en la que se pretende reunir a CCAA y EELL en torno a la agenda de la eficacia de la ayuda y sus requisitos de alineamiento y armonización.

Ninguna de las anteriores problemáticas es ajena a las debilidades de las políticas de cooperación de las EELL y CCAA, que muchas veces se limitan a la concesión de subvenciones para la ejecución de proyectos por terceros, especialmente ONGD. Que la cooperación internacional de las entidades descentralizadas (EELL y CCAA) se concentre en la satisfacción de necesidades sociales básicas y no en el municipalismo es, en parte, una consecuencia del protagonismo de las ONGD en su gestión. Sin embargo, sin políticas no hay coordinación posible, y para construirlas se necesitan determinados principios y valores, una ciudadanía informada, consciente, crítica y activa que presione, demande derechos y ejerza deberes y unos administradores y gobernantes conscientes de los requerimientos del nuevo contexto global de actuación. En este sentido, se considera que también los partidos, que sorprendentemente no son reconocidos en el PD de la CE como actores de la cooperación, tendrían que ser llamados a colaborar en este proceso de cambio por su evidente influencia sobre las políticas de las EELL y CCAA. Una auténtica política pública local de cooperación internacional requiere una estrategia de desarrollo y una visión de futuro precisa y previamente definida, cobrando sentido en la medida que forme parte de los planes globales de proyección exterior de los territorios como instrumento de intercambio de experiencias y conocimientos, satisfacción de intereses recíprocos, identificación de oportunidades e, incluso, captación de recursos<sup>8</sup>.

La construcción de esta nueva política de cooperación descentralizada ha de ser participativa y concertada con las organizaciones sociales y

---

<sup>8</sup> En esta cuestión reproducimos las opiniones expresadas por Agustí Fernández de Losada, Coordinador general del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina y Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Diputació de Barcelona, en la editorial del número 7 de la Revista Observa, de mayo de 2010.



vecinales presentes en el ámbito local, en especial las ONGD. Según los estudios realizados, estas entidades desempeñan un significativo papel de apoyo al fortalecimiento de la sociedad civil para el ejercicio de los derechos y garantías de ciudadanía y la satisfacción de las necesidades sociales básicas, participando en ocasiones en programas más amplios que involucran a EELL de los países socios. No cabe duda, por tanto, de que las ONGD están en condiciones de sumarse al proceso aportando las relaciones privilegiadas con sus socios locales y sus capacidades como agentes básicos de sensibilización, organización y movilización social; participando en la elaboración de las políticas de cooperación de las EELL y CCAA –de hecho ya lo están haciendo–; y superando su tradicional desvinculación de las OTC y del resto de actuaciones bilaterales y multilaterales a través de su incorporación a los nuevos procedimientos formales de coordinación sobre el terreno. En definitiva, el impulso de la cooperación municipalista de las EELL españolas no debería concebirse al margen de o contra las ONGD sino, por el contrario, como una oportunidad de superar las actuales relaciones donante–beneficiario por una auténtica alianza entre gobiernos locales y sociedades civiles del Norte y del Sur para el desarrollo humano sostenible.

Junto a estas organizaciones especializadas, la nómina de invitadas a este ejercicio democrático tendría que ampliarse a las entidades de inmigrantes, verdaderas protagonistas de un tipo de intervenciones que en España se denominan con el término codesarrollo. En nuestra opinión, la cooperación de las EELL no puede ser ajena a los importantes cambios que los flujos migratorios de los últimos años han provocado en la realidad social de la mayor parte de municipios, estando emplazada, por el contrario, a dar una respuesta genuina desde su condición de gobierno y administración pública más cercana a la ciudadanía.

No obstante, de la existencia de esa política de cooperación no se deriva necesariamente, como si del efecto de una ley física universal se tratase, su especialización en el sector municipalista y mucho menos su articulación a un sistema estatal coordinado desde el gobierno central y en el que se le presupone dicha especialidad en función de los requerimientos de complementariedad y división del trabajo que convienen a su propia lógica de planificación. De hecho, el planteamiento inicial de la cuestión es problemático, ya que, en contra de lo que se esperaba y determinaba en los PD y en los

correspondientes DES, las CCAA y las EELL apenas actúan en el sector que tienen asignado por los motivos comentados anteriormente. Por ello, consideramos que la superación de las debilidades del anterior ciclo de gestión de la CE, caracterizado entre otros aspectos por el absoluto predominio de la AECID en la cooperación municipalista, no se logrará reforzando los vectores verticales de toma de decisiones de arriba abajo sino posibilitando que los propios actores de la COD, y en especial las EELL, sean capaces de revertir directamente y por sus propios medios este estado de cosas.

Pasando a las necesidades en el ámbito de los recursos humanos, cabe señalar que el PD vuelve a concentrar su atención en la AGE, olvidando las necesidades propias de CCAA y EELL, cuando de la simple ampliación municipalista de su agenda de trabajo en este ámbito se derivan algunas propuestas imprescindibles para la mejora de la cooperación en el sector.

La primera de ellas tiene que ver con la necesidad de abordar globalmente y para todos los niveles de la administración pública la gestión de los recursos humanos de la CE. Así, por ejemplo, las propuestas de mejora de la carrera profesional y modificación de la normativa para el incremento de la oferta de empleo público en condiciones apropiadas que se recogen en el PD tendrían que aplicarse al conjunto tanto de la AGE como de las CCAA y EELL. La creación de un "sistema de recursos humanos que permita una carrera profesional basada en condiciones de empleo competitivas e incentivos para una estructura de rotación de los mismos" es una necesidad común a todas ellas, por más que sus respuestas deban adaptarse a las características específicas de cada una.

Una segunda cuestión a considerar son las necesidades de formación especializada de las personas con responsabilidades políticas o técnicas en la COD, para quienes habría que diseñar una oferta superior y profesional apropiada en metodologías, contenidos, modalidades, etc. a sus condiciones profesionales. La importante actividad que en este ámbito despliegan las fundaciones y ONGD especializadas, las plataformas de EELL, etc. no es sin embargo suficiente, debiendo entenderse como un complemento del principal objetivo a conseguir, que no es otro que la mejora de la oferta formativa en cooperación internacional, general y municipalista, en los programas formativos oficiales de la administración pública.

Las campañas de sensibilización sobre los instrumentos, tendencias y mecanismos del sector municipalista dirigidas a los actores de la COD y la creación de espacios para el debate sobre su coordinación y armonización también se valoran positivamente. En este sentido, se recomienda apoyar la continuidad y consolidación de las iniciativas en curso que han demostrado en la práctica su utilidad y velar para que cualquier posible nueva acción se coordine con las mismas y aproveche su capital social acumulado sin provocar solapamientos y disfunciones innecesarias. Entre ellas se destacan nuevamente las experiencias de la FEMP y MUSOL, que, por ejemplo, colaboran activamente en el marco de las comisiones de trabajo constituidas por la primera. De los múltiples contenidos posibles a abordar en estas actividades destacamos la propia socialización del PD, ya que su difusión se considera condición necesaria para la apropiación crítica por parte del sector municipalista, la cual, a su vez, es imprescindible si realmente se quiere concertar con sus actores a la hora de aplicarla. Esta reflexión colectiva sería probablemente más rica si pudiera combinar el análisis del marco teórico con el de las experiencias municipalistas concretas. La sistematización de la experiencia de la CE tanto en Iberoamericana como en CAAEO y, sobre todo, su puesta en común contribuiría además a fomentar el diálogo entre áreas geográficas, superando progresivamente la tradicional compartimentación de la AECID por la vía de una mayor cohesión temática y sectorial.

En conclusión, se considera que para promover una COD más estratégica no basta sólo con asignarle un rol especializado y unas determinadas funciones dentro de una planificación global coherente. Además hace falta conocerla, reconocerla y comprender en toda su complejidad las causas que explican las actuaciones de sus diferentes protagonistas. Si el diagnóstico de la realidad no es acertado, difícilmente lo serán las políticas que se propongan para cambiarla. Así, es poco probable que se logren avances significativos en el ámbito de la coordinación y que ésta genere los positivos resultados previstos, mientras en el nivel central se mantengan actitudes directivas y concepciones de partida que desconocen la lógica de la COD y en las que subyace un cierto prejuicio inicial que hacen de ella una suerte de paraíso de la dispersión y la microacción descoordinada e ineficaz sin mayores matices. Dado que la realidad no es tan simple, parece necesario superar la etapa de las instrucciones acompañadas de declaraciones y juicios de valor,

laudatorios o recriminatorios según el caso, e iniciar un verdadero diálogo político entre actores legítimos con intereses y puntos de vista diversos que permita efectivamente concertar planes de acción y contribuciones financieras en el marco de planificaciones conjuntas previamente acordadas. La falta de un plan global de fortalecimiento institucional de dichos actores puede lastrar la necesaria incorporación de este sector clave de la CE a las dinámicas comunes de trabajo que la SECI pretende impulsar de acuerdo al mandato de su actual planificación. Esta carencia debería ser abordada a no tardar con la participación de los mismos, ya que no parece razonable esperar mejoras sustanciales en la eficacia, alineamiento y armonización de su actuación, si no se contribuye al mismo tiempo a crear las condiciones y capacidades necesarias para ello<sup>9</sup>.

### **6.3. Gestión para resultados de desarrollo: seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento**

La aplicación del PD exigirá a todos sus actores un decidido paso al frente hacia una nueva cultura de gestión por resultados que supere las tradicionales carencias de la CE en la materia, comenzando por el nivel de la dirección y la gestión estratégica y acabando en los instrumentos operativos más concretos.

84

Por lo que respecta a la COD, las líneas de acción propuestas coinciden básicamente con las identificadas por MUSOL en sus estudios previos. De entrada el sector comparte con el resto de la CE la necesidad de unificar y homogeneizar su instrumental de gestión, desde los criterios y las metodologías hasta los formatos de formulación, seguimiento y evaluación ex ante y ex post de los distintos tipos de acciones. A ella hay que sumar algunas carencias específicas, como la falta de indicadores de monitoreo relevantes, apropiados y compartidos por las agencias de cooperación activas en el sector y de datos desagregados sobre distintos aspectos que permitan medir el grado de integración de la descentralización en todas las fases de la gestión, una limitante que habrá que superar en colaboración con los países socios y mediante el recurso a sus propios sistemas de información.

---

<sup>9</sup> Las reformas que cabría realizar en la legislación de la administración pública local española con el fin de mejorar sus políticas de cooperación internacional para el desarrollo no se analizan en este estudio por trascender sus posibilidades.

Este proceso de normalización técnica, útil en si mismo, es además una condición necesaria para la mejora de los flujos de intercambio de información que la CE necesita impulsar urgentemente y un posible incentivo de dinámicas más ambiciosas de colaboración entre actores de la COD, los cuales no deberían seguir aplazando la institucionalización de mecanismos unificados de planificación, seguimiento y evaluación de sus intervenciones. De hecho, la aplicación de los marcos estratégicos de asociación con cada país socio y el nuevo procedimiento de programación cíclica de la AECID son dos de las reformas que con más rapidez y decisión se están impulsando dentro del nuevo sistema de gestión.

Un segundo aspecto sobre el que incidir es el de la creación de las capacidades propias y colectivas de gestión del conocimiento que permitan poner en valor el bagaje acumulado y conecten las distintas iniciativas que actualmente operan por separado y descoordinadamente. El establecimiento de procedimientos de socialización y transferencia de experiencias en el sector, tanto entre las agencias internacionales presentes en cada país como al interior de la propia COD y con el resto de actores de la CE, sería una de las líneas de actuación a impulsar en los próximos años. Previamente sería necesario dotar al sector de instrumentos apropiados para identificar, valorizar y difundir las experiencias exitosas de los entes locales y autonómicos españoles en diferentes ámbitos de la gestión territorial descentralizada, una carencia que podría ser subsanada eficazmente mediante el recurso a las TIC.

Como ya se ha subrayado, la implicación de los socios locales de la cooperación municipalista española en estos procesos de mejora de la GpRD sería coherente con el principio de rendición mutua de cuentas y responsabilidad compartida y posibilitaría el fortalecimiento de relaciones horizontales de colaboración. Una buena manera de avanzar en esta línea sería asegurar la participación de los actores de la COD y sus socios precisamente en la evaluación del actual PD, dando continuidad a la dinámica iniciada en el presente ciclo. En este sentido, cabe mencionar que buena parte de los y las profesionales del sector consultadas por MUSOL en el marco del Proyecto Fortalecer destacaron que se trata de una experiencia positiva a la que convendría dar continuidad en el marco de las evaluaciones intermedia y final previstas del PD. Más concretamente, se consideró que la actualización en proceso de los estudios realizados y de los foros de debate

constituidos ad hoc aportaría información relevante actualizada y contribuirían a crear las condiciones y capacidades que el sector necesita.

Las anteriores recomendaciones se consideran de especial aplicación en los nuevos países de actuación de la CE, donde la COD cuentan con una menor experiencia y unas alianzas más débiles con los socios locales. La superación de esta fase inicial probablemente será más rápida y exitosa en la medida que se cuente con instrumentos validados en la práctica y mecanismos ágiles y accesibles de socialización de las enseñanzas del mayor número posible de actores.

Por último, insistir en las dificultades adicionales que la GpRD enfrenta en el sector municipalista como consecuencia de su reciente historial, escasa experiencia y limitada investigación. La falta de conocimiento sistematizado se traduce especialmente en la carencia de indicadores especializados que permitan orientar las iniciativas municipalistas y realizar un adecuado monitoreo de las mismas.

#### **6.4. Contenidos temáticos de la política para el desarrollo**

Ya destacamos en su momento, los contenidos temáticos y prioridades sectoriales de la CE han tenido que adaptar su funcionalidad a las exigencias de la agenda internacional de eficacia y calidad de la ayuda, que sitúa en primer plano y por encima de ellos los principios de apropiación, alineamiento y armonización. Así pues, su grado y modo de aplicación en cada país dependerá de los procesos de diálogo y consenso de políticas y estrategias de desarrollo que se tiene previsto impulsar a lo largo de los próximos años.

En todo caso, conviene recordar que el nuevo PD asume decididamente el reto de aplicar efectivamente sus prioridades transversales, estableciendo una serie de pautas para garantizar tanto su incorporación en todas las intervenciones de la CE como la adecuada gestión de la información y conocimientos resultantes. El hecho de que la gobernabilidad democrática y la promoción de los derechos humanos pase a ser una de dichas prioridades horizontales representa una destacable innovación con respecto al plan anterior, así como un avance importante para la cooperación municipalista española

que corrobora decisiones que ya se venían aplicando en consonancia no sólo con las directrices de la EGD y la Declaración de París sino con las propias exigencias de cada contexto de actuación.

Esta nueva configuración estratégica emplaza al sector del municipalismo a trabajar al menos con tres objetivos: integrar los enfoques de desarrollo territorial y democracia local en el manual de aplicación de la prioridad transversal de gobernabilidad y derechos humanos; aplicar dichos enfoques en todas las intervenciones de la CE e incorporar el resto de prioridades horizontales en sus propias acciones específicas. En los dos últimos sería necesario, además, focalizar la atención en los nuevos instrumentos que la CE tiene previsto potenciar. Aunque dichas metas puedan parecer difícilmente alcanzables, o excesivamente costosas, conviene subrayar que la CE no parte ni mucho menos de cero y cuenta con avances importantes que podrían ser aprovechados y adaptados al momento actual. Entre ellos cabe citar el manual de transversalización y el marco normativo elaborado por MUNICIPIA. No obstante, la suerte de estos procesos no dependerá tanto de la calidad de sus productos cuanto de la capacidad del sistema español de cooperación para fomentar la participación, concitar las voluntades e influir en las decisiones de los actores de la COD.

### Gobernabilidad democrática

El diseño de gobernabilidad democrática del actual PD debe mucho a los avances consolidados anteriormente en su documento de estrategia sectorial (EGD). Hablamos, por tanto, de un marco de trabajo apropiado para la cooperación municipalista, que no sólo cuenta con un objetivo específico propio sino, también, con una coherente planificación general de prioridades y líneas de intervención que lo retroalimenta. Sin embargo, creemos que todavía sería posible dar un paso más y realizar una relectura “transversal” de dicho diseño estratégico que refuerce los enfoques e incorpore las propuestas municipalistas en cada uno de sus objetivos. Los actores de la COD podrían contribuir a ello haciendo de la revisión de este apartado del PD una de las prioridades de sus acciones de formación y análisis especializado a las que ya nos hemos referido en el apartado correspondiente. Por último, y volviendo a la EGD, destacar que este valioso documento corre el riesgo de diluirse y caer en el olvido sin haber sido prácticamente aplicado, ya que apenas tuvo incidencia

sobre las actuaciones realizadas durante el ciclo anterior y ya ha sido renovado en el actual PD. Aunque el proceso ha preservado sus aspectos básicos fundamentales, es evidente que ha supuesto la pérdida de matices y reflexiones complementarias de gran interés. Por ello, se recomienda mantenerlo como documento de referencia complementario en los distintos procesos de reforma previstos.

## **6.5. Prioridades geográficas**

La reducción del número de países de actuación es uno de los principales objetivos que la CE abordará en los próximos años. Con esta perspectiva, en el PD se define la jerarquía de prioridades geográficas a partir de una serie de criterios relacionados con su especialización, ventajas comparativas, experiencia, acuerdos de políticas con países socios e internacionales, etc.

Aunque dicha clasificación representa un útil marco general de referencia, no es menos cierto que deja sin responder las cuestiones fundamentales que más interesan desde el punto de vista de este estudio, a saber, cuáles serán los criterios de concentración de la ayuda municipalista y en qué países se va a dar prioridad a las acciones en el sector y en qué grado. Para responder a estas preguntas se recomienda nuevamente contar con la participación de los actores de la COD, quienes, a su vez, deberían ser capaces de plantear una propuesta común desde sus fortalezas y prioridades. El diálogo entre actores no tendría porqué limitarse a los países del grupo A con los que la CE pretende acordar estrategias de asociación amplia, por más que se prevea concentrar en ellos la mayor parte de la AOD. Por el contrario, cabe pensar en una gama de opciones más amplia en la que el municipalismo forme parte tanto de las estrategias de asociación focalizada y con países de renta media para la consolidación de logros de desarrollo como de los nuevos enfoques regionales.

La experiencia municipalista española también debería ser tenida en cuenta a la hora de definir el perfil de la CE en cada país, de liderazgo activo o delegación silenciosa. Dado que es posible que dicha delegación resulte conveniente para la CE en algunos países de nueva actuación, se recomienda dar preferencia a las modalidades de trabajo que mejor garanticen el aprendizaje y el desarrollo de las capacidades de los distintos actores españoles participantes.



Por último, y ante la importancia concedida en el PD a los nuevos enfoques regionales en África Subsahariana, se aconseja analizar la posibilidad de incorporar al sector municipalista a esta novedosa modalidad, valorando detenidamente en cada caso las fortalezas y oportunidades existentes o que interesa potenciar.

Con independencia de todo ello, parece evidente que el marco geográfico futuro de la CE estará caracterizado por el creciente peso relativo de los nuevos países de actuación, en especial África subsahariana, y, por consiguiente, por la reducción de las actuaciones en Iberoamérica. Teniendo en cuenta que buena parte del mejor bagaje de la cooperación municipalista se ha acumulado en dicha zona, se considera conveniente que dicha retirada sea selectiva, focalizada, medida y adaptada a la nueva coyuntura regional, que tal vez requiere menos ayuda pero sin duda más orientada al ejercicio de los derechos humanos y la mejora de la gobernabilidad democrática en un contexto de crecimiento sin desarrollo y de aumento de la desigualdad interna y entre países.

Para facilitar la visualización de las actuales prioridades geográficas de la CE desde el prisma del proyecto Fortalecer coordinado por MUSOL, en la siguiente tabla se relacionan los países priorizados en el mismo, el grupo de asociación al que pertenecen según la categorización del PD y las metas de eficacia de la ayuda establecidas en su plan de acción.

N °	Países seleccionados	Prioridad en objetivos DEP	Grupo Asociación III PD	Marco Asociación
1	Mauritania	SÍ	A	2º Sem. 2010
2	Marruecos	SÍ	A	1º Sem. 2010
3	Argelia	SÍ	A	2º Sem. 2010
4	Siria	NO	C	
5	Jordania	NO	C	1º Sem. 2011
6	Egipto	NO	C	
7	Senegal	SÍ	A	1º Sem. 2011
8	Mozambique	SÍ	A	1º Sem. 2011
9	Cabo Verde	SÍ	A	1º Sem. 2010
10	Angola	SÍ	B	2º Sem. 2010
11	RD Congo	NO	B	1º Sem. 2011
12	Etiopía	NO	A	2º Sem. 2010
13	Filipinas	SÍ	A	1º Sem. 2011
14	Vietnam	SÍ	A	1º Sem. 2011

Prog. Operativa AECID 1ª Fase

## 6.6. Instrumentos

La cooperación municipalista española ha venido actuando mayoritariamente hasta la fecha por medio de proyectos, los cuales representan su principal instrumento. Sin embargo, el nuevo PD amplía significativamente el catálogo de los medios disponibles y prevé incrementar la importancia de algunos de ellos, concretamente los que entiende que más y mejor contribuirán al logro de sus objetivos.

Entre éstos últimos se encuentra, en primer lugar y además de su posible versión territorial ya comentada, la Ayuda Programática, que es considerada con carácter general un instrumento útil para la mejora de la cooperación en el sector municipalista. De ahí que se sugiera la puesta en marcha de experiencias piloto en alguno de los países prioritarios, en cuyo caso se debería orientar la ayuda preferentemente al apoyo de los procesos de descentralización, el asociativismo municipal y las iniciativas para fortalecer sus capacidades de lucha contra la pobreza de forma integral y estratégica, en coherencia con los principios y objetivos del PD. Así, por ejemplo, en las negociaciones del Marco de Asociación con un determinado país se podría acordar que un determinado porcentaje de AOD canalizada en forma de apoyo presupuestario se destinase a estos fines y fuese gestionada preferentemente por las propias EELL beneficiarias como una forma de contribuir también a su cualificación en este ámbito (apoyo presupuestario a municipios).

No obstante, se insiste también en que la aplicación experimental de estos complejos instrumentos de ayuda en el ámbito municipalista debe realizarse con cautela y sólo si se dan las condiciones y existen las capacidades necesarias para ello. Más concretamente, y de acuerdo con la Guía Técnica de los Programas de Ayuda Programática, se recomienda tener presentes al menos los siguientes aspectos:

- El alcance de los acuerdos con el gobierno y las asociaciones de municipios sobre los temas referentes al desarrollo e institucionalidad local depende de la capacidad de diálogo político de la CE Esto con todos estos niveles de gobierno.

- Las condicionalidades deben ser acordadas previamente con las entidades públicas centrales y locales socias, transparentes

y públicas, coherentes con los objetivos de desarrollo y acordes a las capacidades realmente existentes.

• La rendición de cuentas debe estar basada en una cadena de dos direcciones, de forma que el socio local no sólo asegure la eficacia de la ayuda sino que pueda exigir también responsabilidades a los donantes sobre los efectos de sus políticas. Esta relación bidireccional ha de incorporar además a la sociedad civil y a la ciudadanía organizada, fomentando su participación en la definición y ejecución de las estrategias, planes y acciones de desarrollo.

Por último, y atendiendo a las especiales características de estas iniciativas, se aconseja tanto la creación de estructuras operativas ad hoc suficientes y con una dirección única y claramente definida como la implicación de MUNICIPIA u otros organismos o unidades especializadas de la AECID en el diseño y gestión de las mismas. En el caso de los actores de la COD, si realmente se pretende que su participación vaya más allá de las contribuciones financieras y la organización de determinadas actividades de sensibilización, sería necesario cuanto menos poner en marcha programas de información y capacitación de sus recursos humanos directivos y técnicos sobre estos nuevos medios de intervención.

Por lo que respecta a los programas y proyectos, instrumentos clásicos de la CE, en el tercer capítulo del presente informe se avanzaron una serie de recomendaciones temáticas y metodológicas en las que no vamos a volver a insistir. Junto a las mismas, del estudio se concluye, en primer lugar, que mientras en el plano nacional se ha de priorizar las intervenciones no financieras con fuertes componentes de asesoría, formación y promoción, en el local debe primar la inversión financiera directa, que se irá reduciendo gradualmente a medida que aumenten los recursos municipales y/o las transferencias desde el gobierno central.

recisamente por ello, el diseño de las intervenciones municipalistas ha de contemplar medidas de apoyo a los procesos de descentralización y fortalecimiento de las EELL, de forma que puedan dar continuidad de forma autónoma a los procesos de desarrollo apoyados por la CE. El objetivo no es sólo que dichas administraciones sean capaces de desempeñar las tareas previamente asumidas por la cooperación sino también y fundamentalmente, que se hayan creado condiciones para

la apropiación, el control democrático, la viabilidad económica y financiera y la sustentabilidad técnica, social y cultural de las dinámicas existentes.

La tercera y última recomendación tiene que ver con la conveniencia de favorecer los programas de cobertura nacional, aunque los principales socios sean locales, trabajando en el marco de los planes de desarrollo del país socio. La experiencia demuestra la necesidad de utilizar estrategias de intervención multiactor y multinivel, que a través de la combinación y acompasamiento de las relaciones con los distintos niveles de la administración pública y organizaciones sociales de los países socios, asegure el marco de apropiación y descentralización legal, competencial y fiscal que requiere el sostenimiento de cualquier intento de fortalecimiento de la institucionalidad pública democrática local. En definitiva, la integración efectiva de la descentralización en las políticas y planes de desarrollo acordados con los países socios y la capacidad de coordinación de acciones a varios niveles y con diferentes actores constituyen requisitos fundamentales para el logro de los objetivos de la cooperación municipalista.

Siguiendo con el resto de instrumentos contemplados en el PD, algunos de los cuales ya se comentaron en los apartados temáticos correspondientes, cabe señalar que las CCAA y entidades provinciales y locales constituyen una fuente no sólo de recursos financieros sino, también, de tecnologías, conocimientos y saber hacer que podrían aprovecharse más y ponerse al servicio del fortalecimiento institucional local y la mejora de la gestión territorial en los países socios. La movilización de los recursos humanos de las administraciones descentralizadas, fomentando su participación en las iniciativas de cooperación municipalista a través de incentivos profesionales adecuados, y la transferencia de la valiosa experiencia de nuestro proceso de descentralización y consolidación del poder local de los últimos 30 años aportaría un valor añadido propio de gran relevancia a dicha cooperación, consolidando el posicionamiento del conjunto de sus actores en un sector específico fundamental de la AOD. La FEMP, MUNICIPIA, MUSOL y otros actores presentes en el sector vienen realizando actuaciones en esta línea de capacitación y asistencia técnica profesional que bien podría mejorarse mediante el recurso a las TIC.

No queremos concluir este breve repaso del instrumental de la CE sin referirnos a los hermanamientos, un instrumento clásico de nuestra cooperación descentralizada que, a nuestro entender, no

debería haber perdido vigencia y se podría recuperar en el nuevo contexto de la globalización y la creciente interdependencia entre regiones, ciudades y localidades. Dicha actualización tendría que ser sensible a las nuevas realidades creadas por la migración y analizar en cada caso las posibilidades realmente existentes para operar en el llamado codesarrollo, aunque tampoco habría de circunscribirse únicamente a dicho ámbito.



Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de MUSOL - Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.