

Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional

La solidaridad cercana, de pueblo a pueblo

Conclusiones Taller Las Palmas





CONCLUSIONES

Taller
"Nuevos ámbitos de la cooperación en
Fortalecimiento de las Administraciones locales"

Casa África 25 y 26 febrero 2010 Las Palmas de Gran Canaria

Proyecto





"Un verdadero demócrata (...) demuestra su éxito en los frutos de su trabajo, y no en el producto de sus represalias. Demuestra su poder abriendo hospitales, caminos y universidades, y no coartando la libertad de opinión y expresión. Un verdadero demócrata demuestra su energía combatiendo la pobreza, la ignorancia y la inseguridad ciudadana y no imperios extranjeros, conspiraciones secretas e invasiones imaginarias (...)

Antes de vender tiquetes al paraíso preocupémonos primero por consolidar nuestras endebles instituciones, por resguardar las garantías fundamentales, por asegurar la igualdad de oportunidades para nuestros ciudadanos, por aumentar la transparencia de nuestros gobiernos, y sobretodo, por mejorar la efectividad de nuestras burocracias".

Óscar Arias





Antecedentes

En la promoción, dinamización y gestión de un desarrollo sostenible, el rol de las administraciones públicas y de sus políticas resulta un catalizador indispensable para garantizar el acceso y la igualdad de oportunidades.

Si la importancia de las instituciones públicas para mejorar la cohesión social y promover la gobernabilidad democrática necesarias para el desarrollo es indiscutible, las administraciones locales son esenciales para llevar a cabo cambios efectivos en las comunidades, consolidar la democracia, impulsar la calidad de los servicios públicos y el acceso a los mismos, evitar la exclusión social y promover la sostenibilidad de los procesos de desarrollo.

El apoyo al fortalecimiento de las administraciones locales democráticas, así como el apoyo a los procesos orientados a consolidar políticas e instituciones para una gestión territorial descentralizada, constituye un referente esencial de la cooperación española, tal y como confirma 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*, elaborado por AECID en colaboración con MUSOL.

"Desde la década de 1990 los procesos de descentralización y fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y de las administraciones locales, han ido en aumento tanto en las políticas nacionales de países socios de la Cooperación Española como en las de los donantes bilaterales y multilaterales. En efecto, el subsector Descentralización y Municipalismo entre 2005 y 2008 ha aumentado significativamente su reconocimiento como subsector esencial para la consecución del principal objetivo de la cooperación española: la disminución de la pobreza. Este reconocimiento es visible principalmente desde dos ángulos: por un lado está el reconocimiento explícito en los documentos y políticas oficiales de la AECID, y por el otro está el aumento significativo (mayor que el crecimiento de la ayuda neta española) de recursos destinados al subsector".

En América Latina la cooperación española cuenta con un historial relevante de trabajo en el sub-sector Municipalismo. Por contra, en los países nuevo ámbito de la cooperación española, en particular en África, el Municipalismo es un sector de actuación más reciente.

Proyecto





MUSOL, con la colaboración del Programa de la Aecid, Municipia, implementa el proyecto "Apoyo para el fortalecimiento institucional local y los procesos descentralización en los nuevos ámbitos geográficos de actuación de la Cooperación Española: bases, lineamientos y propuestas" (denominado resumidamente: "Proyecto Fortalecer") que pretende contribuir a orientar los actores de la cooperación española al logro de condiciones de enfoque conceptual, estratégico y de actuación, debidamente ponderados, para asegurar la eficacia y oportunidad de las intervenciones de la Cooperación Española en las regiones y países de nueva actuación en materia de fortalecimiento de las instituciones municipales y de los procesos de descentralización.

En una primera fase del proyecto, se elaboró 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.

Dentro de esta fase del proyecto, que es la segunda, se ha ofrecido a los actores de la cooperación Española gubernamental y descentralizada, activos en el subsector de Descentralización y Municipalismo (entre otros: la AECID, en particular sus Oficinas Técnicas de Cooperación, ONGs, Comunidades Autónomas, municipios y provincias españoles), un espacio de intercambio y discusión sobre las respectivas iniciativas de cooperación para lograr un consenso en el análisis de la debilidades, fortalezas, lecciones aprendidas y orientaciones de la cooperación española en este ámbito geográfico y sectorial.

El taller "Nuevos ámbitos de la cooperación en Fortalecimiento de las Administraciones locales", realizado en Las Palmas el 25 y 26 de febrero con la colaboración de Casa África, ha sido el primer evento de la segunda fase del proyecto. La organización y el calendario del evento han permitido el intercambio de información sobre iniciativas de cooperación municipalista realizadas por instituciones y organizaciones presentes en 6 países de África. En anexo a este documento, se encuentra el listado participantes y organizaciones representadas. Además de la presentación en plenario de numerosas experiencias municipalistas, se han realizado sesiones de trabajo interno que han permitido un amplio debate sobre las diferentes iniciativas presentadas. El trabajo, organizado en dos mesas que se desarrollaron en paralelo, permitió llegar a las conclusiones que se describen a continuación.

Proyecto





Las conclusiones del taller se han organizado en 3 partes:

- 1. Debilidades de la cooperación española en el sub-sector Descentralización y Municipalismo en África.
- 2. Fortalezas de la cooperación española en el sub-sector Descentralización y Municipalismo en África.
- 3. Recomendaciones para mejorar el desempeño de la cooperación española en el sub-sector Descentralización y Municipalismo en África.





1- Debilidades de la cooperación española en el subsector Descentralización y Municipalismo en África.

Después de la presentación por parte de todos los presentes de las respectivas experiencias de cooperación en el sector descentralización y municipalismo, la primera parte de la discusión y del análisis en las mesas de trabajo interno, se centró en la identificación de las principales debilidades de la cooperación española en África (gubernamental y descentralizada), en el sub-sector citado.

Los participantes en ambas las mesas llegaron a un consenso sobre una variedad de debilidades, que tienen que ver con aspectos diversos. A continuación resumimos las principales debilidades identificadas, reunidas por tema.

Coordinación, armonización y enfoques de la ayuda española en el sub-sector descentralización y municipalismo.

- La diversidad y la variedad de actores de la cooperación descentralizada (ayuntamientos, provincias y Comunidades Autónomas, ONGs, Universidades, etc.) enriquecen y fortalecen la cooperación española, aportando diferentes enfoques y contribuyendo a consolidar cuantitativamente la ayuda española. Sin embargo, la variedad y la dispersión de actores favorecen la realización de iniciativas, acciones y proyectos de cooperación poco articulados que afectan a la coherencia y la eficacia de la ayuda. Si bien Musol, el programa Municipia y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) han puesto en marcha iniciativas, actividades de sensibilización y otros dispositivos para una mejor comunicación entre municipios, provincias y la cooperación estatal, el hecho que no se hayan consolidado aun mecanismos de información a la AECID y a las OTCs, dificulta la coordinación de la cooperación española, especialmente en el terreno.
- A pesar del esfuerzo realizado por el conjunto de actores de la cooperación española, es necesaria una mayor armonización de las herramientas de cooperación en el ámbito sectorial objeto del encuentro (evaluación sistemática de las intervenciones; capitalización del conocimiento generado...), que contribuyan a una mayor eficacia y eficiencia en el apoyo al municipalismo y al fortalecimiento institucional.

Proyecto





- Las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID, que están asumiendo mayores responsabilidades en la coordinación de la ayuda al desarrollo en el contexto del proceso de descentralización de la Agencia, carecen de espacios de coordinación e intercambio que permitan la capitalización del conocimiento generado a partir de las intervenciones en el sector del fortalecimiento de la administración local realizadas en diferentes países. Propiciar mecanismos de comunicación favorecería el aprendizaje y el intercambio entre experiencias homólogas.
- Si bien en los últimos años la comunidad internacional ha realizado un esfuerzo relevante para el aumento de manera significativa de la eficacia de la ayuda al Desarrollo, se nota aun en la cooperación española la falta de un enfoque de cooperación adecuado, compartido y común que diferencie claramente entre solidaridad, voluntarismo y cooperación al desarrollo. La entrada de nuevos actores (en particular los actores de la cooperación descentralizada), que cuentan muchas veces con escasa experiencia y poco conocimiento de las técnicas y herramientass de la cooperación internacional al desarrollo, ha contribuido a dificultar el proceso de armonización de la cooperación española. Cabe mencionar que Musol, la FEMP y otros actores realizan iniciativas de formación dirigidas a municipios y provincias para mejorar el desempeño de estos actores de la cooperación descentralizada, aunque estas son todavía insuficientes.
- ➤ Los actores de la cooperación española reconocen, mayoritariamente, el enfoque de género como prioridad sectorial, horizontal o transversal de su actuación. Sin embargo, en el sector de la cooperación municipalista dicho enfoque es más débil y menos generalizado.

Factores presentes en los países destinatarios que repercuten en el trabajo de la cooperación española en el sub-sector descentralización y municipalismo.

➤ La inexistencia en muchos países africanos de una carrera de la función pública dificulta la gestión, coordinación y continuidad del trabajo con las administraciones locales. Los esfuerzos realizados por la cooperación internacional en capacitación, formación y otras acciones para el fortalecimiento de las entidades locales, resultan frustrados por la rotación del personal, seleccionado según criterios políticos y sustituido cada vez que se producen cambios en el gobierno local y/o central. Este fenómeno afecta gravemente la apropiación y la sostenibilidad de las iniciativas de cooperación.

Proyecto





- ➤ La precaria estructura de financiación de las administraciones locales, dependiente de transferencias del Estado Central inestables así como de su escasa capacidad de imposición y recaudación fiscal, dificulta el trabajo en asociación con dichas entidades y es un obstáculo para la mejora de su desempeño. La dependencia del Estado Central reduce la autonomía y la estabilidad de los entes locales, y los empuja a la dependencia de la cooperación internacional, lo que supone también un grave riesgo de viabilidad para su fortaleza institucional ya que una vez acabada la ayuda externa esta se derrumba.
- La debilidad general de los sistemas educativos y formativos y otros problemas de los países socios generan una escasez de recursos humanos calificados y formados que puedan contribuir a una mejora del desempeño de los entes locales. Además, en algunos países, la falta de recursos financieros de los entes locales no permite captar y retener personal formado que migra a sectores más atractivos. Este factor afecta al impacto de las acciones de capacitación promovidas y reduce sus resultados.
- En algunos países socios, la configuración del estado y los mecanismos locales de coordinación de la ayuda externa dificultan o no permiten la interlocución directa con los entes locales destinatarios de la cooperación municipalista española. En estos contextos donde la ayuda externa es controlada desde el estado central, se corre el riesgo que la redistribución territorial y entre entes locales responda a criterios de oportunidad política.
- En ciertos países socios, la descentralización está formalmente definida y priorizada en las leyes, los planes y las estrategias del estado central pero no se corresponde a la práctica real. Se tiende, en el mejor de los casos, a desconcentrar sin llegar a descentralizar limitando el traspaso de competencias al nivel local a materias secundarias, o se transfieren competencias sin adecuar el sistema de financiación de los entes descentralizados y sin transferir los recursos necesarios para ello.





2- Fortalezas de la cooperación española en el subsector Descentralización y Municipalismo en África.

A partir del análisis de las experiencias presentadas en el taller, las mesas de trabajo han rescatado los puntos fuertes y las ventajas de la cooperación española en el subsector descentralización y municipalismo en África.

Con el objetivo de simplificar la clasificación de las diversas conclusiones a que se llegó en las mesas, se reúnen las fortalezas identificadas según los mismos grandes temas usados en el apartado anterior.

Coordinación, armonización y enfoques de la ayuda española en el sub-sector descentralización y municipalismo.

- La cooperación española, en particular la AECID, ha realizado en los últimos años un esfuerzo relevante para alinearse a las prioridades locales en el sector del municipalismo y en otros ámbitos de la cooperación. El progresivo alineamiento a las políticas y estrategias de los países destinatarios ha favorecido un elemento imprescindible para garantizar el impacto de la ayuda en el sub-sector objeto de análisis, la apropiación por parte de los gobiernos centrales y locales destinatarios de las iniciativas y de los resultados de la cooperación municipalista española.
- La cooperación gubernamental española utiliza todos los instrumentos de ayuda previstos para su intervención en el sector municipalista (programas y proyectos bilaterales, co-financiación a ONGD españolas y ONG internacionales; financiación a Organizaciones Internacionales), garantizando cierta flexibilidad y agilidad en su actuación.
- ➤ La AECID considera como prioritarios los países africanos y está incrementando el número de OTCs en el continente, favoreciendo la coordinación y la mejor canalización de la ayuda y poniendo a disposición Recursos Humanos capacitados.
- La cooperación española cuenta con la valiosa experiencia del proceso de descentralización y de consolidación del poder local en España de los últimos 30 años. Los entes regionales y locales españoles no son sólo una importante fuente de recursos financieros para la financiación de la cooperación internacional. El know how de las Comunidades Autónomas, de las provincias y

Proyecto





de los municipios españoles puede contribuir al proceso de institucionalización y a la mejora de la gestión territorial en los países socios. La movilización y la participación de los recursos humanos de la administración autonómica y local española en el fortalecimiento de los entes descentralizados de los países socios pueden aportar un valor añadido propio de gran relevancia, consolidando el posicionamiento del conjunto de los actores de la cooperación española en un sector específico fundamental de la cooperación para el desarrollo como es el local..

➤ Tal y como se ha descrito en el apartado dedicado a las debilidades, la variedad de actores de la cooperación descentralizada española, entre ellos los municipios, dificulta la coordinación de la ayuda. Sin embargo, destacan algunas iniciativas que tuvieron éxito en el reto de simplificar, aglutinar y coordinar el panorama de la cooperación municipal, entre otras las iniciativas de las FEMP (que, forma parte del programa MUNICIPIA).

Factores presentes en los países destinatarios que repercuten en el trabajo de la cooperación española en el sub-sector descentralización y municipalismo.

- Paralelamente a la progresiva afirmación y/o consolidación de la democracia, numerosos países han expresado y plasmado en reformas institucionales la voluntad política de descentralizar el Estado abriendo un importante espacio para la cooperación regional y municipal y para el fomento de la colaboración en este ámbito a través del cual se puede incidir de una manera potente en el desarrollo.
- La descentralización y el fortalecimiento de los entes locales han resultado ser una herramienta eficaz para disminuir las disparidades territoriales. Asimismo, la progresiva difusión de mecanismos de transparencia, auditoría, redención de cuentas y participación ciudadana han acercado la población a las autoridades públicas, aumentando paulatinamente la confianza en la administración y venciendo gradualmente el miedo y la desconfianza que, en algunos países, caracterizaban la relación ciudadano-estado.
- Cada país dispone de actores locales claves para guiar y apoyar los procesos de institucionalidad de los gobiernos regionales y locales. Asociaciones de municipios, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones sociales y económicas pueden contribuir a fortalecer los entes locales y regionales.

Proyecto





3- Recomendaciones para mejorar el desempeño de la cooperación española en el sub-sector Descentralización y Municipalismo en África.

La última parte del trabajo de las mesas se dedicó a consensuar algunas recomendaciones para el conjunto de actores de la cooperación española, con el objetivo de mejorar el desempeño en el sub-sector Descentralización y Municipalismo, en particular en África.

Para su presentación se aplicará la misma agrupación usada para las debilidades y fortalezas.

Coordinación, armonización y enfoques de la ayuda española en el sub-sector descentralización y municipalismo.

- Mejorar las campañas de sensibilización y de formación dirigidas a los actores de la cooperación descentralizada española sobre los instrumentos, las tendencias y los mecanismos de la cooperación municipalista, favoreciendo la creación de espacios de coordinación y armonización de la cooperación española especialmente para evitar la duplicidad de intervenciones y a mejorar su coherencia global. MUSOL y la FEMP entre otros actores ya están realizando acciones de este tipo dirigidas al personal de los municipios y provincias españolas, Las iniciativas existentes merecen ser consolidadas y cualquier nueva acción debería ser coordinada con las que están en curso. Los trabajos que realiza la FEMP que ha constituido comisiones de trabajo, en las que también se integra Musol, podrían ser un instrumento de gran utilidad para ello.
- rear instrumentos (base de datos, plataformas online...) que permitan identificar y valorizar las experiencias exitosas de los entes locales y regionales españoles en determinados ámbitos de la gestión territorial para que se puedan extrapolar dichas prácticas a los países socios, fomentando formas de colaboración horizontales. La valorización de la experiencia española en fortalecimiento del poder local, pasa necesariamente también por la movilización de los recursos humanos de los entes descentralizados españoles, fomentando su participación en las iniciativas de cooperación

Proyecto





municipalista. De esta forma, los actores de la cooperación descentralizada española contribuirán no sólo con recursos financieros sino también con su conocimiento especializado, a la institucionalización de la gestión territorial en los países socios. La FEMP, MUNICIPIA y MUSOL así como otros actores ya están implementando iniciativas que van en este sentido y cualquiera nueva acción se debería reforzar o coordinar con las experiencias existentes.

- Con el objetivo de evitar la dispersión de las iniciativas de cooperación en el sector del municipalismo, es necesario reforzar las iniciativas de la FEMP y otros actores para canalizar los esfuerzos de los ayuntamientos españoles. Asimismo, se deben promover la información a las OTCs por parte de los actores de la cooperación descentralizada, para asegurar mayor coherencia y coordinación, teniendo en cuenta los esfuerzos de la FEMP realizados en este sentido. A tal efecto la reforma de la legislación local española en curso podría hacer alguna previsión estableciendo que debe comunicarse a la AECID cualquier iniciativa de Cooperación Internacional por parte de las entidades locales una vez aprobada.
- Armonizar las estrategias de intervención y de planificación de los actores de la cooperación española e internacional activos en el sub-sector objeto de análisis. Priorizando, en particular, los siguientes temas específicos: la identificación de herramientas para favorecer la apropiación y la sostenibilidad; el establecimiento de indicadores de monitoreo comunes entre todas las agencias de cooperación activas en el sector de descentralización y municipalismo.
- Crear una plataforma de diálogo amplia, que incluya los actores de los países socios y que facilite espacios de encuentro e intercambio, tomando en consideración la posibilidad de que el espacio Canario se convierta en referencia de esta plataforma.
- Establecer mecanismos de socialización de las experiencias de las diferentes agencias y actores internacionales de la cooperación para el desarrollo en cada país, mejorando la capitalización y la gestión del conocimiento.
- Adecuar las iniciativas de cooperación descentralizada y municipalista a las prioridades y a los planes locales existentes en los países socios, evitando duplicar los esfuerzos de planificación de las intervenciones.
- ➤ Identificar adecuadamente los actores clave con los cuales estrechar alianzas y colaborar, que aseguren la continuidad y la sostenibilidad de las iniciativas de cooperación municipalista, con especial atención a la estabilidad y a la relevancia de los actores identificados.

Proyecto





- ➤ En las negociaciones de las Comisiones Mixtas (Marco de Asociación), promover que un % de la ayuda al desarrollo sea dirigida exclusivamente a los Municipios del país socio. Por ejemplo, en la definición de las iniciativas de apoyo presupuestario, se podría impulsar la mejora de la gestión municipal negociando que un % del apoyo sea gestionado por los Municipios.
- Facilitar y promover entre la población española la difusión de los resultados concretos de la cooperación municipalista y programas de gobernabilidad, para aumentar el apoyo social a este tipo de cooperación.

Factores presentes en los países destinatarios que repercuten en el trabajo de la cooperación española en el sub-sector descentralización y municipalismo.

- Las iniciativas de apoyo a la institucionalización de los entes locales en los países socios deben asegurarse previamente de que la descentralización está incluida en la agenda política nacional y de que no se trata de una mera declaración de principios. Si la descentralización no es asumida como prioridad y si el país socio no ha dado pasos para implementarla, difícilmente se podrá garantizar la sostenibilidad de las acciones de cooperación municipalista.
- "No hay descentralización sin centro". Los entes locales y regionales son parte del estado y la garantía de una descentralización efectiva parte de la existencia de un Estado fuerte. La estabilidad, el asentamiento de unos órganos constitucionales fuertes y la funcionalidad de los órganos centrales garantizan una descentralización más eficiente y tienen que ser también promovidos por la cooperación española.
- ➤ El proceso de la desconcentración y de la descentralización tiene que ser gradual, para evitar debilitar los poderes del Estado (los centrales) antes de que otros (los locales) puedan asumir sus funciones de forma eficaz. En este proceso paulatino hay estadios intermedios: si lo ideal es tener un municipio democrático autónomo y descentralizado, es importante también trabajar previamente para conseguir una administración local con un buen desempeño aun cuando el nivel de autonomía real no sea tan alto, ya que ello constituye un instrumento para el logro de una institucionalidad local fuerte, autonoma y democráctica.
- ➤ La distribución del poder entre Estado y Gobiernos Locales es el resultado de una tensión permanente. Para lograr un proceso de fortalecimiento progresivo de los entes locales y acompañar la negociación para la distribución de poderes, hay que promover el liderazgo de los municipios y de sus

Proyecto





asociaciones, contribuyendo a crear mecanismos de negociación estado-entes locales más equilibrados y aumentando la capacidad de incidencia de los entes locales en las políticas centrales.

- ➤ El proceso de institucionalización de la gestión territorial es un sector novedoso para la cooperación española en África y para muchos de los países destinatarios. Las herramientas de monitoreo de dicho proceso son escasas y es fundamental definir una batería de indicadores que alimenten un sistema de información sobre lo municipios para visualizar los progresos y el desempeño de los entes locales (situación financiera, indicadores de la prestación de servicios básicos, etc.).
- > La financiación de las administraciones locales de los países destinatarios es un reto pendiente y un problema para la viabilidad de muchas iniciativas de cooperación municipalista. Es imprescindible contribuir a configurar sistemas de financiación de las administraciones locales estables y seguros, que permitan a los entes locales y regionales planificar y ejecutar con bases sólidas sus acciones de desarrollo local, prestar servicios de su competencia con calidad y captar y retener recursos humanos capacitados. El sistema de financiación debe ser equilibrado y tener en cuenta las disparidades territoriales en términos de generación de riqueza, población, etc. En particular, los entes locales se deben dotar de instrumentos de imposición y recaudación fiscal conformes al potencial de generación de riqueza instalado en su territorio: los mecanismos de transferencias del estado central deben ser menos volátiles y responder a compromisos firmes y coherentes; es importante establecer mecanismos que garanticen la viabilidad de los municipios compensando los eventuales desequilibrios en la generación de riquezas entre los distintos territorios (redistribución de rentas; fondos de compensación; etc.)
- Es importante promover intervenciones multi-sectoriales e integrales con enfoque territorial, de acuerdo al Plan Director de AECID 09-12. Esta forma de actuar garantiza más coordinación entre todos los actores de la cooperación española, asegurando más coherencia a las intervenciones. En el marco de una intervención integral, el fortalecimiento de los entes locales es un factor clave porque sin institucionalidad peligra la sostenibilidad del resto de las acciones.
- La coordinación de los actores de la cooperación municipalista española ha sido un tema presente en numerosas conclusiones de las mesas. Dicha coordinación no se realiza exclusivamente entre actores españoles; las autoridades locales de los países socios tienen que participar y es importante

Proyecto





fomentar mecanismos de coordinación liderados por los gobiernos locales. Se destaca el ejemplo del Gobierno de Senegal, que ha creado una Dirección para la Cooperación Descentralizada, responsable de recopilar y coordinar todas las iniciativas de la cooperación descentralizada española. ...).





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 la Fundación Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional (MUSOL) y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.