

**LINEAMIENTOS, PROPUESTAS Y HERRAMIENTAS
PRÁCTICAS DE COOPERACIÓN MUNICIPALES
EN *Mozambique***

Teresa CARBALLEIRA · Núria GARRIGA LLAVINA





índice

- 1. Acrónimos**
- 2. Antecedentes del estudio y su integración en el Proyecto Fortalecer**
- 3. Introducción al país, a su contexto político-administrativo y a los actores de la cooperación municipalista.**
- 4. Principales debilidades y necesidades de la administración pública local, para los cuales se requiere el apoyo de la cooperación internacional**
- 5. Principales orientaciones metodológicas para una hipotética intervención de la cooperación internacional**
- 6. Principales orientaciones para una eficaz coordinación con otros actores**
- 7. Conclusiones.**
- 8. Iniciativa de cooperación municipalista**
- 9. Personas entrevistadas**



1. Acrónimos

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ANAMM: Associação Nacional dos Municípios de Moçambique

AWEPA: Asociación de Parlamentarios Europeos por África

DNDA: Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico no Ministério da Administração Estatal

DNDL: Direcção Nacional de Desenvolvimento Local no Ministério da Administração Estatal

IFAPA: Instituto de Formação em Administração Pública e Autárquica

ISAP: Instituto Superior da Administração Pública

MAE: Ministério da Administração Estatal

MICOA: Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental

MOPH: Ministério de Obras Públicas e Habitação

MUSOL: Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional

ONG: Organización No Gubernamental

OTC: Oficina Técnica de Cooperación de la AECID

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

2. Antecedentes del estudio y su integración en el Proyecto Fortalecer.

El apoyo al fortalecimiento de las administraciones locales, 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 la AECID con la colaboración de MUSOL.

MUSOL, con la financiación de la AECID, implementa el 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 (Proyecto Fortalecer) que pretende contribuir a orientar a los actores de la Cooperación Española en la consolidación 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 la intervención en este sector comenzó hace poco tiempo.

6

En una primera fase del proyecto, se ha elaborado 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. Dicho informe se ha redactado en coordinación con la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral (DCSM) de la AECID, quien ha realizado una amplia revisión de la ayuda al sector de Gobierno y Sociedad Civil a través de diversos diagnósticos sectoriales, entre los que se encuentra el “Diagnóstico de descentralización y de fortalecimiento de las administraciones locales”.

Asimismo, y en una segunda fase, el proyecto ha facilitado a los distintos actores de la Cooperación Española activos en el subsector del municipalismo -como la AECID, a través de sus Oficinas Técnicas de Cooperación; la cooperación descentralizada; y ONGD, entre otros- un espacio de intercambio y reflexión para lograr un consenso en el

análisis de las debilidades, fortalezas, lecciones aprendidas y orientaciones de la Cooperación Española.

En concreto, se organizó el taller Nuevos ámbitos de la cooperación en Fortalecimiento de las Administraciones Locales, realizado en Las Palmas el 25 y 26 de febrero de 2010, con la colaboración de Casa África. Dicho evento ha permitido el intercambio de información sobre iniciativas de cooperación en materia de municipalismo realizadas por instituciones y organizaciones presentes en 6 países de África. Asimismo, la dinámica del taller ha permitido consensuar unas conclusiones sobre la cooperación al desarrollo en municipalismo, en especial en África Subsahariana, que destacan las principales debilidades y fortalezas generales de la cooperación española en este sector.

Por último, MUSOL ha recopilado en “fichas resumen” la información sobre la organización político administrativa y los procesos de descentralización de los países en los que el municipalismo se ha establecido como prioridad sectorial en las estrategias de la cooperación española, en particular en: Mauritania, Marruecos, Siria, Egipto, Jordania, Argelia, Angola, Etiopía, Cabo Verde, Mozambique, Senegal, RD Congo, Filipinas y Vietnam.

7

De estos países se han seleccionado 3 países (Senegal, Cabo Verde y Mozambique) para realizar un estudio específico con el fin de identificar orientaciones generales para la cooperación municipalista y definir iniciativas específicas de cooperación en cada uno de ellos.

El presente estudio se refiere a Mozambique. Para su elaboración se han utilizado dos tipos de fuentes: entrevistas con los actores de la cooperación internacional y de la administración local y central mozambiqueña realizadas durante la visita realizada por MUSOL del 7 al 17 de julio de 2010 y a través de la revisión de documentación secundaria (leyes, normativa, estudios, etc.).

3. Breve introducción al país, a su contexto político-administrativo y a los actores de la cooperación municipalista

La República de Mozambique es un país situado al sureste de África, a orillas del Océano Índico. Limita al norte con Tanzania y Malawi, al noroeste con Zambia, al oeste con Zimbabwe, al suroeste con Swazilandia, al sur y al suroeste con Sudáfrica y al este con el Océano Índico.

La población estimada es de 22.061.451 habitantes (2008), de los cuales un 60% es rural.

La evolución de la economía de Mozambique es muy positiva, favorecida por la abundancia de recursos naturales junto con la asistencia de los donantes internacionales y la estabilidad política que goza el país desde las elecciones multipartidarias de 1994. El crecimiento medio del PIB durante la última década se ha mantenido alrededor del 8%. La contención de la inflación, la reducción de la deuda externa y el incremento de las reservas de divisas han permitido una reducción de la pobreza en el país. Sin embargo, a pesar de estos avances económicos, el país sigue teniendo uno de los índices de desarrollo humano más bajos del mundo con más del 50% de su población viviendo con menos de 1\$ por día. Más de la mitad de su presupuesto anual depende de la ayuda extranjera, siendo uno de los países principales receptores de Ayuda al Desarrollo y tiene una de las tasas más altas del mundo de población infectada con SIDA.

8

En términos de forma de gobierno, Mozambique es una República con un Presidente que ejerce funciones de Jefe del Estado y Jefe de Gobierno, el cual es elegido por votación popular por un periodo de cinco años (elegible por un segundo periodo). Los miembros de la Asamblea de la República son elegidos por votación popular por un periodo de cinco años. En las últimas elecciones, celebradas el 28 de Octubre del 2009, ganó el candidato del partido FRELIMO, que es el partido mayoritario en prácticamente todas las estructuras de gobierno del país.

Desde el punto de vista administrativo hay que destacar lo siguiente:

1. La división administrativa se divide en 11 **provincias**, compuestas por 128 **distritos**. Estos distritos a su vez se subdividen

en “**postos administrativos**” (405) y **localidades** (1042), las cuales constituyen la menor unidad administrativa nacional.

Al ser un país eminentemente centralista, el Gobernador Provincial es nombrado desde el Gobierno Central (sin un proceso de elección por votación popular). De la misma forma, los gobernadores de cada provincia (nombrados directamente por el Presidente) eligen a los Administradores Distritales en las respectivas demarcaciones.

2. Por otro lado, el proceso de descentralización, relativamente reciente, ha llevado a la creación de un nivel de administración territorial, que contempla la creación de **municipios** y “**povoações**”. Los municipios corresponden a la circunscripción territorial de las ciudades o villas, mientras que las “povoações” corresponden a la circunscripción territorial de la sede del “posto administrativo”, es decir, de aquellos territorios que no tienen la característica de ciudad o villa.

A destacar que la creación de la administración local tiene el gran valor que introduce la componente democrática a nivel local. Sin embargo, no es uniforme en todo el país y no abarca todo el territorio nacional. En la actualidad existen únicamente 43 municipios (33 desde 97 y 10 más desde 2008).

9

3. Este incipiente proceso de descentralización democrática ha tenido una influencia reciente en el nivel provincial, con la elección y creación, en el año 2009, de las “**Assambleias Provinciais**”. Estas nacen en cumplimiento de las obligaciones de los Acuerdos de Paz de Roma y son órganos eminentemente de control con algunas facultades legislativas.

Todo esto genera una especial situación de conflicto debido a la superposición de niveles administrativos y a la coexistencia de dos ámbitos de responsabilidad y competencias en aquellos distritos que tienen un municipio dentro de su área territorial.

En otras palabras, las competencias de los Municipios a menudo colisionan con los ámbitos de competencias de los Distritos. De hecho, la implementación plena de la descentralización está obstaculizada por esta complicada convivencia de sistemas paralelos de administración territorial local y administración central

desconcentrada, una característica peculiar de esta fase de transición política e institucional desde un poder centralizado y desconcentrado hacia la transferencia de competencias y responsabilidades a los entes locales.

Centrándonos en el único ente descentralizado existente en el país, es decir, los Municipios, hay que subrayar las siguientes características de su régimen jurídico:

1. La norma básica principal que los regula es la Ley 2/1997 del 18 de Febrero, por la que se Aprova o quadro jurídico para a implantação das Autarquías Locais. En el año 2004 se constitucionaliza el modelo autárquico. Específicamente, en el artículo 272 se definen las autarquías como “personas jurídicas públicas, dotadas de órganos representativos propios que persiguen la prosecución de los intereses de sus ciudadanos, sin perjuicio de los intereses nacionales y de la participación del Estado”. Finalmente el marco jurídico se cierra con la Ley 1/2008 del 16 de Enero por el que se define o Regime financiero, orçamental e patrimonial das autarquías locais e o Sistema Tributário Autárquico. A destacar también la Ley 7/97 del 31 de Mayo, modificada en el año 2007, que establece o Regime jurídico da tutela administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquías locais.

2. Según la Ley 2/1997, las competencias de los Municipios son: a) desarrollo económico y socio-local, b) medio ambiente, saneamiento básico y calidad de vida, c) abastecimiento público, d) salud, e) educación, f) cultura, tiempo libre y deporte, g) policía municipal, h) transporte e i) urbanización, construcción y vivienda. Las especificaciones competenciales aparecen el Decreto 33/2006 de 30 de Agosto que establece el marco de transferencia de funciones y competencias de los órganos del Estado para las Autarquías Locales. Según este decreto se prevén traspasos de servicios emblemáticamente municipales como son, en el área de transporte: la red de transporte urbana, las carreteras; en el sector ambiental: agua y saneamiento, mataderos, recogida de basuras y cementerios; en el área urbanística: vivienda y ordenación urbana; en el área económica: agricultura urbana, comercio, turismo e industria; etc.

3. En los órganos de gobierno se sigue el modelo francés y portugués, y está compuesto de una Assembleia Municipal, electa y con un mandato de 5 años, del Presidente del Conselho Municipal,

compuesto por vereadores (similares a concejales), designados por el Presidente del Conselho Municipal.

4. La financiación de los municipios proviene de varias fuentes: Fondos de Compensación Autárquica, Fondos de Desarrollo Autárquico e Inversión Pública, Fondos Sectoriales, Fondos Externos e Ingresos Propios.

Los Fondos de Compensación Autárquica suponen el 1,5% de la recaudación fiscal del Estado y se reparte entre los 43 municipios del país, de acuerdo con la aplicación de una fórmula que tiene en cuenta criterios de territorio y población. Su uso es libre, exceptuando la remuneración de los titulares de los órganos autárquicos que, por ley, deben ser soportados por los ingresos propios. Está previsto que estos fondos sean transferidos mensualmente, pero sufren graves atrasos.

Los Fondos de Inversión son dotaciones específicas para financiar proyectos de inversión de iniciativa local o proyectos que se integren en programas de desarrollo económico y social más amplios. La disponibilidad de estos fondos exige la celebración de contratos-programa con empresas semi-públicas o contratos-tipo de colaboración con los servicios de la administración central.

11

Los Fondos Sectoriales se centran principalmente en infraestructura vial o abastecimiento de agua, pero se revelan insuficientes.

Con respecto a las fuentes locales de ingresos municipales de las Administraciones Descentralizadas, cabe mencionar que los municipios de Mozambique tienen la facultad de recaudar impuestos tales como el Impuesto sobre las personas, el Impuesto sobre bienes e inmuebles, el Impuesto sobre vehículos y el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales. Asimismo, gozan de poder recaudatorio de tasas a través del sistema de imposición de contribuciones por plusvalía y la imposición de tasas y licencias por actividad económica y prestación de servicios.

Además de estas fuentes, los municipios pueden endeudarse y acceder al crédito bancario. Por último, cabe decir que los municipios también reciben fondos de la cooperación internacional, tanto de la cooperación bilateral como de la descentralizada.

En lo que se refiere a los actores de la cooperación internacional que apoyan el proceso de descentralización y el fortalecimiento de los municipios, cabe destacar:

1. En términos de cooperación multilateral existen varios programas de apoyo a la planificación y gestión de la administración del Estado que pueden llegar a tener una repercusión indirecta sobre el fortalecimiento de los municipios, como es el caso del Programa Nacional de Planificación y Finanzas Descentralizado (PPFD), apoyado por el PNUD, el Banco Mundial y las cooperaciones de Alemania, Suiza, Irlanda y Holanda; el Programa de Descentralización y Fortalecimiento de Capacidades de los Distritos (PROCADIS) y el Programa de Apoyo para el Desarrollo Económico Local (ART-PAPDEL), ambos gestionados por el PNUD.

2. En cuanto a la cooperación bilateral hay varias agencias con programas de apoyo municipal. A destacar el Programa de Gobernanza Municipal de USAID, ya finalizado, que ha trabajado con cinco municipios para el fortalecimiento de sus capacidades, así como para aumentar la participación de los ciudadanos y la sociedad civil; el Programa Conjunto de Apoyo a 13 Municipios do Centro e Norte de Moçambique (P-13), implementado conjuntamente por las Agencias de Desarrollo de Suiza, Austria y Dinamarca; y el Programa de Apoyo Institucional a los Municipios de Mozambique – PAIM, implementado por la AECID y que apoya directamente a los municipios de Manhiça, Matola y Namaacha, así como una intervención puntual en Maputo.

3. El grueso de la cooperación descentralizada española apoya el desarrollo económico local a nivel de la administración desconcentrada del Estado, a través del programa ART-PAPDEL mencionado antes, en el que participan la Generalitat Valenciana, la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Institucional y la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional. También la Xunta de Galicia tiene intención de sumarse al ART-PAPDEL. En lo que se refiere al apoyo directo a municipios cabe destacar al Gobierno de Andalucía que apoya al PAIM de la AECID y al Ajuntament de Barcelona que apoya directamente al Municipio de Maputo.

4. Finalmente, decir que las ONGs españolas que trabajan en Mozambique no trabajan directamente con los municipios, pero

sí están trabajando para el fortalecimiento de la sociedad civil y en coordinación con las estructuras desconcentradas del Estado en los sectores de salud y educación. A destacar la Fundación CEAR, que viene trabajando en temas de gestión de residuos junto con los distritos de la provincia de Maputo y que está identificando un programa de apoyo al municipio y al distrito de Mueda (Cabo Delgado), incluyendo el refuerzo a la sociedad civil.

4. Principales debilidades y necesidades de la administración pública local, para los cuales se requiere el apoyo de la cooperación internacional.

En este apartado se han agrupado las necesidades y debilidades identificadas en cuatro grupos: las debilidades y necesidades organizativas y administrativas; las debilidades y necesidades financieras, las debilidades en la prestación de servicios y otras debilidades de cariz estructural.

Las debilidades y necesidades organizativas y administrativas:

- Falta de medios materiales e infraestructuras. Los representantes de los municipios visitados y la ANAMM han presentado como necesidad la falta de medios materiales (principalmente ordenadores y vehículos) e infraestructuras (sedes). En los municipios situados en zonas más alejadas de las capitales de provincia también se da el caso de la falta de electricidad y/o problemas con los generadores. Esta falta de medios es más acuciante en el caso de los municipios de reciente creación y acaba por limitar la gestión y la prestación de servicios de los municipios.

- Baja formación del personal al servicio de la administración. Todos los intervinientes entrevistados han coincidido en declarar como crítico el bajo nivel de formación de los funcionarios de la administración municipal. Además, se da la circunstancia de que los municipios “heredan” los funcionarios menos competentes de otras estructuras estatales. Entre las áreas a reforzar en las cuales varios entrevistados han coincidido, destacan: gestión financiera y presupuestaria; gestión de los Recursos Humanos; planificación estratégica y operativa; recaudación de impuestos y planes de urbanismo.

- Falta de técnicos especialistas. Los municipios contactados y la ANAMM manifiestan la necesidad de contratar cuadros con formación superior como arquitectos y abogados, pero también expresaron que esta contratación se ve limitada por las condiciones salariales que ofrece la función pública.

- La falta de formación afecta también al personal electo. El Presidente do Conselho Municipal, los miembros de la Assembleia Municipal y los “vereadores” son personas con perfil más político que técnico, lo cual se suma a una baja experiencia en gestión autárquica.

- Escasos conocimientos legales básicos y, por lo tanto, de la legislación local. Pese a existir una legislación local bastante completa (conocida como “paquete autárquico”) y a la formación que la mayoría de los electos han recibido, a través de la propia DNDA o de ONGs como AWEPA, sus conocimientos son aún muy limitados, lo cual dificulta la aplicación de la legislación.

- Mala distribución de tareas entre el personal al servicio de la administración. Lo que se ha observado en las visitas realizadas en los municipios y en las administraciones estatales es una baja productividad de los funcionarios.

- El procedimiento administrativo es lento e ineficaz, debido a la existencia de numerosos controles previos por parte de los tribunales y la propia administración central.

- Falta de bases de datos y fuentes documentales que puedan ser usadas y consultadas en la gestión administrativa.

- Escasez de medios, conocimientos y metodologías de formación del personal encargado de la formación de los cuadros de la administración. El IFAPA dispone de instalaciones y personal para formar a los cuadros de la administración pública, pero las formaciones no están actualizadas en términos de contenido y las metodologías son poco pedagógicas y poco adaptadas a la educación de adultos y a la dispersión geográfica del personal a ser formado. El ISAP parece estar más actualizado y dispone de cursos on-line, no obstante es sólo para nivel superior.

- Poca efectividad de los órganos de apoyo y asesoramiento organizativo, administrativo y técnico a los municipios. Si bien la DNDA ofrece asistencia técnica a los municipios, directamente o a través de la Secretaría Permanente de los Gobiernos Provinciales, esta asesoría y acompañamiento se revelan insuficientes y poco frecuentes por parte de los municipios.

Las debilidades y necesidades financieras:

- Todos los representantes de los municipios visitados y la ANAMM han expresado la falta de suficiencia financiera sobre todo en relación a las competencias asumidas. Además, se revelan atrasos en la transferencia de los fondos estatales.

- Los Fondos de Inversión se consideran escasos, dadas las necesidades de infraestructuras municipales.

- La capacidad recaudatoria de los municipios es baja debido a la falta de conciencia ciudadana y a la pobreza de la población, pero también por la falta de catastro y la falta de un buen servicio recaudatorio.

- La línea de financiación especial para apoyar la implantación de los nuevos municipios se revela insuficiente.

- Como alternativa a esa insuficiencia financiera, algunos municipios cuentan con apoyo financiero externo a través de fondos provenientes de la cooperación internacional y/o de hermanamientos, llegando incluso a tener un departamento de cooperación internacional, como es el caso del municipio de Matola. No obstante, existen importantes desequilibrios en el apoyo financiero (e incluso técnico) que ofrece la cooperación internacional, pues existen municipios que hasta hoy no han recibido ningún tipo de apoyo.

16

Las debilidades en la prestación de servicios:

- Asunción de servicios impropios por la necesidad de sustituir la ineficacia del Estado. En base a la falta de recursos financieros, los municipios asumen competencias correspondientes a los órganos del Estado, pero que redundan en el bienestar de los vecinos del municipio. Para compensar esto, los municipios se implican en la gestión de asuntos que suplen las responsabilidades del Estado, asumiendo competencias impropias, como por ejemplo en el abastecimiento de red eléctrica o en el área sanitaria.

- En general se revela la falta de prestación de servicios básicos, tales como saneamiento, recogida de basura y/o abastecimiento de agua.

- Escasa capacidad de planificación y de ejecución, si bien comienzan a existir planes estratégicos, planes quinquenales, planes anuales y planes generales de ordenación urbana.

- Escasez de medios para la prestación de servicios.

Las debilidades a nivel estructural:

- Se produce colisión y/o solapamiento de las estructuras estatales a nivel local (distritos) con los municipios, cuando comparten parte o la misma área territorial, llegando incluso a competir por las fuentes potenciales de ingresos tributarios.

- Se constata una asimetría de los perfiles municipales, siendo más ostensibles las diferencias en los municipios pequeños y/o más alejados del centro del poder (Maputo).

- Si bien la ANAMM reúne a todos los municipios existentes en Mozambique y es un interlocutor reconocido por el gobierno mozambiqueño, su presencia institucional es aún baja. Lo mismo ocurre con su poder de incidencia.

- La fiscalización y control sobre la actuación del Conselho Municipal, se realiza débilmente al coincidir políticamente los integrantes de la Assembleia y los del Conselho. Esta escasa pluralidad dificulta la puesta en práctica de la división de poderes en los municipios, como elemento de fortalecimiento del ejercicio del poder.

- La tutela administrativa del Estado sobre los municipios se revela excesiva y, además, poco eficaz.

- Aunque en Mozambique existen múltiples mesas de coordinación de donantes para los varios sectores, incluido el de descentralización, existe poca coordinación y aprendizaje conjunto en términos de estrategia y enfoque de trabajo con los municipios.

A pesar de todas las debilidades presentadas, se apuntan iniciativas y existen estructuras que permitirían un avance en el proceso de descentralización y el refuerzo de los municipios. En este sentido, cabe destacar el proceso de elaboración de una Estrategia Nacional de Descentralización, actualmente en fase de elaboración. Asimismo,

cabe subrayar la existencia de una legislación reguladora del proceso de descentralización y del nuevo sistema de gestión municipal. Además, es importante considerar el reconocimiento de algunas disfunciones por parte de los propios dirigentes ministeriales y la intención de mejorarlas.

Al compromiso del gobierno por la descentralización y la creación gradual de nuevos municipios se le suma la satisfacción ciudadana y de los gobiernos locales con esta nueva forma de organización del poder local.

Otro aspecto a añadir es la paulatina presencia de la ANAMM en los procesos de todas aquellas decisiones que afectan al ámbito local, participando en Consejos Interministeriales y siendo partícipe de la consulta para la elaboración de la Estrategia Nacional de Descentralización.

Por último, es importante señalar la posibilidad de utilizar estructuras estatales para la formación y la mejora de competencias del personal al servicio de la administración (IFAPAs e ISAPs).

5. Principales orientaciones metodológicas para una hipotética intervención de cooperación

Antes de pasar a indicar posibles iniciativas de cooperación y/o metodologías de intervención, es importante establecer como principio básico de intervención la articulación con las estructuras, los mecanismos, las políticas y las instituciones estatales o de carácter nacional y fomentar su implicación en el proceso, sobre todo cuando se pretende apoyar a la administración pública local y con el fin de asegurar la sostenibilidad de las intervenciones.

Entre las instituciones y actores nacionales que sería primordial implicar en el proceso de fortalecimiento de la administración pública local destacan: la ANAMM, dado que reúne a todos los municipios de Mozambique y es un actor reconocido por el gobierno; el MAE, teniendo en cuenta que es responsable de la tutela administrativa de los municipios, pues es la estructura del Gobierno Central que directamente coordina y participa en los Programas de Desarrollo Municipal, a través de la DNDA y junto con el Ministerio de Finanzas; el MOPH, que tiene un papel en la elaboración de políticas, reglamentación y financiación de infraestructuras de agua, saneamiento, carreteras, edificios y obras de gran ingeniería; el MICOA, que tiene su papel en los Planes del Uso del Territorio y los Planes de Estructura Urbana; y los IFAPAs y los ISAPs que son la apuesta del Estado para capacitar a sus recursos humanos.

19

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 los entes locales, tal y como han expresado todas las personas entrevistadas. Asimismo, se ha podido comprobar que ya existen experiencias a este nivel que, junto con otras que presentaremos, ofrecen un abanico de modalidades de formación y asistencia técnica a los municipios.

Dentro del programa PAIM de la AECID se viene usando la modalidad de asistencia técnica en servicio, es decir, el programa cuenta con dos asistentes que hasta ahora estaban ubicados dentro de un

municipio y apoyaban a nivel técnico y de procedimientos a las diferentes concejalías. Esta experiencia se ha valorado positivamente, sobre todo porque el asistente técnico no sólo apoya en los procesos, sino también sirve como ejemplo y modelo a través de su actuación, lo cual es fundamental para trabajar la actitud. No obstante, también tiene sus limitaciones, en el sentido que se produce cierta acomodación por parte de los equipos municipales y el/la asistente técnico/a acaba por sustituir y asumir responsabilidades que no le son propias. De acuerdo con esta limitación, se ha decidido que las asistencias técnicas no serán por municipio, sino que habrá asistencias técnicas transversales sobre un tema en concreto a los varios municipios del programa.

Otra modalidad usada por el PAIM es la financiación y contratación de personal cualificado o especialista en una determinada área que inicialmente es pagado por fondos externos al municipio (fondos del proyecto), pero con un plan para poder absorberlo financiera y administrativamente en el cuadro de personal del municipio. Esta modalidad se revela como una excelente oportunidad para los municipios de reciente creación, que tienen más dificultades financieras por su bajo nivel de ingresos, además de asegurar la sostenibilidad financiera de la intervención a largo plazo. No obstante, tiene como limitación la tabla salarial de la función pública, poco atrayente para los técnicos superiores y/o especialistas. Por este motivo, sería crucial desarrollar incentivos no salariales para atraer este tipo de personal a la administración municipal, en forma de vivienda, formación/reciclaje, posibilidad de intercambio de experiencias, etc.

En el P-13 se prevén varias modalidades, desde la asistencia técnica a corto y a largo plazo, la asistencia técnica a través de consultorías específicas, la formación formal en el aula, que se complementa con la formación en servicio, y el intercambio de experiencias.

Las consultorías específicas pueden ser muy útiles sobre todo cuando se tocan temas muy concretos y cuando se trabaja con los/as implicados/as directos/as, que luego podrán seguir aplicando estos conocimientos en su día a día. Pero requieren de un buen diagnóstico previo que permita una buena preparación de la consultoría y la elaboración de unos TdRs participativos, antes de que la consultoría tenga lugar.

Los intercambios de experiencias son otra modalidad con excelentes ventajas pues enriquecen cualquiera de las partes que participan en el mismo, aprendiendo uno del otro y viceversa de las buenas prácticas y éxitos e, incluso, de los errores. Los intercambios de experiencias son clave entre los municipios mozambiqueños con diferentes perfiles, pues comparten el mismo contexto. Y en este caso, es fundamental el papel que puede jugar la ANAMM, puesto que puede facilitar el contacto entre municipios y crear un espacio de reflexión, intercambio y aprendizaje entre ellos. También son valiosos los intercambios con municipios de otros países, que ofrecen otras perspectivas y particularidades en términos de contexto y evolución del proceso de descentralización.

Además de las modalidades ya mencionadas, debido a las dimensiones geográficas del país y a las dificultades de desplazamiento interno, sería interesante contemplar la formación de formadores, permitiendo constituir un equipo o equipos regionales y/o provinciales que se puedan desplazar para formar al personal en las distintas partes del territorio y/o asesorar en servicio para temas puntuales. Teniendo en cuenta las estructuras ya existentes, para llevar adelante esta iniciativa sería importante contar con los IFAPAs e ISAPs como instituciones de formación y con la ANAMM como una organización que puede definir las directrices, así como proporcionar recursos humanos especializados para formar parte de ese equipo de formadores y, finalmente, asegurar la réplica de la formación. Asimismo, es importante que en la formación de formadores se introduzcan técnicas y metodologías que permitan desarrollar las habilidades de carácter pedagógico de los formadores, para que la formación sea más fluida y asimilada, garantizando la transmisión del conocimiento.

Otro aspecto a subrayar en el refuerzo de las capacidades del personal de la administración local es la necesidad de materiales de formación y de consulta adaptados a las acciones diarias del personal. En la actualidad existen numerosos materiales y manuales, pero su dispersión hace necesaria la sistematización de los mismos y la validación por parte del MAE y del Ministerio de la Función Pública. Dentro del grupo de materiales se podrían considerar aplicaciones informáticas para mejorar la gestión de los municipios.

En cuanto a los temas de formación y asistencia técnica sería necesario reforzar las áreas de: planificación y elaboración de los planes

estratégicos y operativos del municipio y de los planes de ordenamiento urbano y territorial, gestión financiera y presupuestaria, derecho administrativo general y local, archivo y registro, saneamiento y gestión de residuos sólidos, 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 a nivel local (distritos) con los municipios, cuando comparten parte o la misma área territorial, se hace necesario favorecer, primero, y fortalecer, después, la interlocución y la coordinación de los municipios con los distritos.

Esta interlocución y coordinación entre los municipios y los distritos debería ser favorecida y promovida por varios intervinientes. En primer lugar, por las propias estructuras de tutela de ambas administraciones, como son la DNDA y la DNDL, que comparten Ministerio y que a nivel provincial comparten la misma estructura, el Departamento de Asistencia Técnica a la Administración Territorial y Autarquías (DATA), dentro de la Secretaría Permanente de los Gobiernos Provinciales. En segundo lugar, por los actores de cooperación internacional que están apoyando el desarrollo de los municipios y/o de los distritos.

Se trataría de fomentar la complementariedad existente, a nivel de competencias y de recursos, entre ambas administraciones a nivel de territorio. En términos prácticos, hay varios procesos de planificación en los que sería ineludible la interlocución y la colaboración entre ambas administraciones, con el fin de asegurar que se produce una integración de las visiones e intereses de una y otra, sobre todo teniendo en cuenta que ambas están al servicio de la población que vive en su territorio y que, por lo tanto, el distrito y la provincia deberían incorporar en sus planes los intereses de los municipios en las competencias que son del Estado.

Los procesos de planificación estratégica y operativa, donde sería necesario y posible fomentar la integración y la complementariedad entre la administración municipal y la administración distrital y, por extensión, provincial son: la Planificación Estratégica del Municipio y la Planificación Quinquenal del Municipio de acuerdo con la Planificación Estratégica para el Desarrollo del Distrito (PEDD) y el Plan Económico

y Social de la Provincia (PESP). En términos de ordenación del territorio también sería necesario integrar el Plan de Estructura Urbana (PEU) de los municipios con el Plan Distrital de Uso de la Tierra (PUT). Cabe decir que la AECID está ya considerando esta última iniciativa en su proyecto de apoyo a los municipios de la provincia de Maputo (PAIM). A nivel de desarrollo económico local, también podría reforzarse la articulación municipios-distritos en la gestión del Fondo de Inversión de Iniciativas Locales (FILL), un fondo creado a partir del Presupuesto General del Estado para promover el desarrollo local de los distritos mediante la concesión de microcréditos.

Fortalecimiento de la ANAMM

La ANAMM se revela como un actor primordial para el desarrollo y el fortalecimiento institucional de los municipios de Mozambique, especialmente considerando que reúne a todos los municipios del país y que es un interlocutor reconocido por el propio gobierno, habiendo sido declarada “asociación de utilidad pública”. No obstante, su capacidad institucional de apoyo a los municipios y su poder de incidencia son aún limitados.

23

Por todo ello se hace necesario apoyar a la ANAMM, fortaleciendo su capacidad para prestar asesoría jurídica y técnica a los municipios, para la sistematización y disseminación de buenas prácticas, para promover intercambios de experiencias entre municipios y para el desarrollo de programas y proyectos conjuntos entre municipios o que abarquen a todos los municipios.

Teniendo en cuenta las dimensiones geográficas del país y para garantizar una mayor cobertura de la asistencia técnica y jurídica de la ANAMM a los 43 municipios y reducir los desequilibrios regionales, sería recomendable pensar en una estructura regional que la acercara a los municipios más distantes de la capital. Sin embargo, habría que pensar en estrategias para que estas delegaciones regionales sean eficientes y eficaces, es decir, que no supongan una sobrecarga en los costes de estructura de la ANAMM y que aprovechen las estructuras y los recursos humanos de los municipios que están en la zona.

También es pertinente acompañar a la ANAMM, para que exista un mayor alineamiento de los municipios en una agenda común, que

CUADRO 1: Fines específicos de la Asociación Nacional de los Municipios de Mozambique.

- a. Representar a las autarquías frente a los órganos de soberanía, organizaciones nacionales, internacionales y otros poderes establecidos
 - b. La realización de estudios y proyectos sobre asuntos relevantes para el poder autárquico.
 - c. Creación y mantenimiento de servicios de consultoría y asesoría técnico-jurídica destinada a sus miembros
 - d. El desarrollo de acciones de información a los munícipes y de perfeccionamiento profesional del personal de la administración local.
 - e. El intercambio de experiencias y de informaciones de naturaleza técnico-jurídica destinada a sus miembros
 - f. Presentación de propuestas de acciones de colaboración con los órganos de soberanía con vistas a la producción de legislación.
- Artículo 3 de los Estatutos de la ANAMM

defienda los intereses de los municipios en la negociación con el Estado, reforzando su papel como promotor de debates sobre el desarrollo municipal en el país, el traspaso de competencias y la implementación efectiva de la legislación autárquica. En este sentido, se hace oportuno aprovechar el momento actual, en el que prácticamente todos los municipios que constituyen la ANAMM están gobernados por el mismo partido que el Gobierno y existe esta apertura y este reconocimiento por parte del Gobierno.

24

Al mismo tiempo, es fundamental que en el fortalecimiento de la ANAMM se fomenten las sinergias y la articulación con otros intervinientes como son la DNDA, los IFAPAs e ISAPs, el MICOA y el MOPH, entre otros.

Por último, es imprescindible fortalecer la sostenibilidad económica de la ANAMM, puesto que depende en gran medida de la ayuda exterior, debido, entre otros, al atraso o al incumplimiento de los municipios miembros en pagar las cuotas. Además, esta ayuda suele estar limitada a ciertas áreas, pero no al funcionamiento de la propia ANAMM.

Fortalecimiento de la DNDA

El MAE, 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.

CUADRO 2: Funciones de la Dirección Nacional del Desarrollo Autárquico

- a. Dirigir el proceso de implantación y desarrollo de las autarquías locales;
 - b. Proponer actos normativos sobre las atribuciones, competencias y estructuración de la administración autárquica;
 - c. Prestar asistencia técnica a los órganos de las autarquías locales;
 - d. Prestar apoyo técnico para el ejercicio de la tutela administrativa del Estado sobre las autarquías locales
- Estatuto orgánico del MAE

Teniendo en cuenta esta responsabilidad, así como las funciones concretas de la DNDA 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 municipios.

La DNDA afirma que existe un conjunto de leyes autárquicas muy buenas, pero es consciente que aún existen dificultades en la aplicación de esta normativa. Por ello, se hace imprescindible que la DNDA mejore sus capacidades para clarificar la interpretación de competencias de los municipios y de las otras entidades del Estado y para reforzar los mecanismos de coordinación e integración entre las distintas administraciones desde un punto de vista práctico y operativo. Igualmente, la DNDA debería reforzar su papel y protagonismo en el desarrollo de instrumentos y mecanismos de monitoreo y evaluación del desarrollo autárquico y de las necesidades de formación de los funcionarios municipales y de los electos, participando en la elaboración y/o validación de materiales.

Para reforzar el papel y el protagonismo de la DNDA en la interpretación y en la operativización de la normativa autárquica se podría contemplar la organización de talleres o seminarios para realizar un análisis DAFO de la normativa y/o para realizar un análisis comparativo con las experiencias existentes en otros países. En el refuerzo de las capacidades de la DNDA para el monitoreo de los Planes de Desarrollo Municipal y la asistencia técnica a los municipios, sería interesante reforzar la estructura desconcentrada del MAE y de la propia DNDA.

6. Principales orientaciones para una eficaz coordinación con otros actores

En los apartados anteriores, se han ido presentando los principales actores de la cooperación internacional, del gobierno y otras instituciones que apoyan el proceso de descentralización y el refuerzo de las administraciones locales descentralizadas y desconcentradas.

En los apartados anteriores, se han ido presentando los principales actores de la cooperación internacional, del gobierno y otras instituciones que apoyan el proceso de descentralización y el refuerzo de las administraciones locales descentralizadas y desconcentradas.

Entre estos varios actores existen ya algunos espacios de coordinación y de diálogo que ofrecen un primer paso para aumentar la eficacia, la eficiencia y el impacto de la ayuda y de las diferentes intervenciones. Sin embargo, hay aspectos que pueden ser mejorados, así como otros fóruns pueden ser creados.

26

De entre los fóruns ya existentes, cabe destacar el Grupo de Socios de Ayuda Programática que reúne a los diferentes donantes que apoyan directamente el Presupuesto General del Estado, junto al gobierno mozambiqueño. Este grupo realiza el seguimiento conjunto de los procesos del gobierno y de las actuaciones realizadas por los donantes que forman parte del grupo.

Además de este fórum, existen más de treinta grupos sectoriales y subsectoriales de trabajo conjunto, que se han creado conforme a los diferentes pilares del Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta (PARPA), que se planifica conjuntamente con todos los actores del desarrollo en Mozambique. Los diferentes grupos sectoriales se encargan de definir, junto al gobierno, los indicadores que servirán para medir los avances en cada uno de los pilares del PARPA. En concreto para el ámbito municipal existe el Grupo de Donantes para el pilar de la Descentralización, que se reúne cada 2 meses y donde participan la cooperación suiza, la danesa, la austríaca, la holandesa, la española, el Banco Mundial y UN-Habitat, entre otras, y el Subgrupo de Municipalización, que tiene una frecuencia de reunión poco regular hasta ahora y donde participan la cooperación suiza, la austríaca, la danesa y la española, entre otras.

Otro fórum existente que cabe mencionar es el Grupo Interministerial de Descentralización (GIDE) que es liderado por la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del MAE. Este fórum lleva parado cierto tiempo y sería recomendable que fuera potenciado y dinamizado, pues ofrece un espacio para desarrollar una visión integrada del proceso de descentralización y de autarquización, teniendo en cuenta que reúne a todos los actores estatales (MAE, MICOA, MOPH, Ministerio de Finanzas y dentro del MAE a la DNDA y la DNDL, entre otros) y a las principales agencias vinculadas a estos procesos.

Todos estos fórums son valiosos y una excelente oportunidad para la coordinación entre donantes y de los donantes con el gobierno, pero sería importante que, en paralelo, los donantes tuvieran también su propio espacio de coordinación. Ello podría mejorar su capacidad de incidencia sobre el gobierno al poder desarrollar una misma visión y defender un mismo posicionamiento. Además, sería conveniente que este espacio tuviera una naturaleza más operativa y de intercambio de experiencias en términos de enfoques y metodologías de intervención en el refuerzo de los municipios.

En esta línea, y considerando que prácticamente todas las agencias y organizaciones que están trabajando para el fortalecimiento de los municipios tienen intención de trabajar con la ANAMM, se hace necesario la elaboración de una estrategia única e integrada para el fortalecimiento y la financiación de esta institución. Lo mismo podría tener lugar en relación al fortalecimiento de la DNDA.

Por otro lado, sería útil aprovechar estos espacios de coordinación y diálogo para fomentar e impulsar la articulación de las intervenciones que visan reforzar a los distritos y las que visan reforzar a los municipios, procurando superar la actual colisión y/o solapamiento de ambas administraciones.

En relación a la coordinación de la ayuda española en el subsector descentralización y municipalismo, en Mozambique (incluyendo, en este caso, el apoyo a los gobiernos distritales y/o provinciales) cabe decir que, por el momento, no existe un espacio formal y permanente de coordinación y articulación. No obstante, hay que matizar que sí existe un diálogo frecuente de la OTC de la AECID con las ONGs españolas que trabajan en el país, especialmente con aquellas que

reciben fondos de AECID. Además, la Generalitat Valenciana, la Agència Catalana de Cooperació, el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional y la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional participan en el Programa ART-PAPDEL liderado por el PNUD, programa en el que próximamente podría incorporarse la Xunta de Galicia.

Sin embargo, en el caso de las entidades locales es prácticamente inexistente la información sobre sus actuaciones y apoyo financiero a proyectos y/o directo a municipios.

El mapeo de actores y proyectos de la cooperación española que ha realizado la OTC de la AECID ha permitido visibilizar las diferentes actuaciones de la cooperación española y podría suponer la base para la futura coordinación y la armonización de la ayuda española en el sector del municipalismo.

En este sentido, el Programa MUNICIPIA se revela como una excelente oportunidad para fomentar la coordinación y la articulación de la ayuda española en el apoyo a los municipios, tal y como el ART-PAPDEL está realizando entorno al desarrollo de las provincias y distritos.

7. Conclusiones

El proceso de descentralización en Mozambique es aún reciente, se inició en 1997 con la creación de 33 municipios, que en 2008 aumentaron a 43, y está marcado por el principio de gradualismo, que conduce a que no todo el territorio esté municipalizado y que convivan en una misma área geográfica la administración descentralizada (municipios) y la administración desconcentrada del Estado a nivel local (distritos). Ello genera una especial situación de conflicto debido a la superposición de niveles administrativos y a la coexistencia de dos ámbitos de responsabilidad y competencias en aquellos distritos que tienen un municipio dentro de su área territorial. En otras palabras, las competencias de los Municipios a menudo colisionan con los ámbitos de competencias de los Distritos. De hecho, la implementación plena de la descentralización está obstaculizada por esta complicada convivencia de sistemas paralelos de administración territorial local y administración central desconcentrada, una característica peculiar de esta fase de transición política e institucional desde un poder centralizado y desconcentrado hacia la transferencia de competencias y responsabilidades a los entes locales.

29

El marco legal del proceso de descentralización es muy completo, pero no es suficientemente conocido por los intervinientes y, por ello, existen dificultades de aplicación.

La cooperación internacional al desarrollo en Mozambique está principalmente orientada al apoyo directo al presupuesto del Estado, aunque también existen varios programas que apoyan el proceso de descentralización y el fortalecimiento de los municipios, principalmente de la cooperación bilateral. Además, existen otros programas, bilaterales y multilaterales, de apoyo a la planificación y gestión de la administración del Estado que pueden llegar a tener una repercusión indirecta sobre el fortalecimiento de los municipios. La cooperación descentralizada española está virada sobre todo al desarrollo económico local a nivel de la administración desconcentrada del Estado, aunque existe algún apoyo directo a los municipios. En cuanto a las ONGs españolas que trabajan en Mozambique, cabe decir que no trabajan directamente con los municipios, pero sí están trabajando para el fortalecimiento de la sociedad civil y en coordinación con las estructuras desconcentradas del Estado en los sectores de salud y educación. 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. 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. Igualmente se identificó la necesidad de mejorar la prestación de los servicios básicos municipales, así como otras debilidades más estructurales resultado de la estrategia de descentralización por la que viene apostando el Estado y también por la debilidad de la ANAMM.

Por todo ello, se considera prioritario la formación y la asistencia técnica a los municipios y el fortalecimiento de la ANAMM y de las instancias estatales de apoyo permanente a los municipios como es la DNDA, así como fortalecer la coordinación y la interlocución entre los municipios con las estructuras estatales desconcentradas.

También se hace necesario reforzar la coordinación y la articulación de los diferentes actores y programas de la cooperación internacional, que trabajan directamente para el fortalecimiento de los municipios o que apoyan al desarrollo local a nivel de la administración desconcentrada del Estado.

8. Iniciativa de cooperación municipalista

Tras haber analizado las principales debilidades y necesidades de los municipios de Mozambique y haber presentado una serie de orientaciones e iniciativas para superar estas debilidades y mejorar la coordinación entre los diferentes actores de la cooperación, que trabajan para el fortalecimiento de los gobiernos locales, en este apartado se pretende presentar una iniciativa concreta en forma de un perfil de proyecto, que podría ser considerado y posteriormente desarrollado por los actores de la cooperación al desarrollo, que ya trabajan en Mozambique o que puedan estar interesados en actuar en el país.

Proyecto para el fortalecimiento de la capacidad institucional de la ANAMM (Associação Nacional dos Municípios de Moçambique) con el fin de mejorar su papel para la creación de servicios de asistencia técnica y jurídica a sus miembros y el desarrollo de acciones de mejora del desempeño profesional del personal de los municipio

Breve justificación y descripción de contexto:

31

Una de las principales debilidades de la administración local mozambiqueña es la baja formación del personal funcionario y del personal electo, así como la falta de técnicos especialistas. Este aspecto, junto a otros factores como son la falta de suficiencia financiera, la escasez de medios materiales e infraestructuras y la asunción de competencias impropias, afecta a las capacidades de planificación, administración y gestión de los municipios para la prestación de servicios a sus munícipes.

Si bien ya existen iniciativas de formación de los electos y del personal funcionario de los municipios y experiencias de asistencia técnica, ellas no abarcan a todos los municipios del país y, además, 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, que representa a todos los municipios del país, puede desarrollar. Teniendo en cuenta esta situación, resulta oportuno que la ANAMM, pudiendo diagnosticar el conjunto de necesidades de formación y de apoyo técnico de los municipios, fomente y lidere la coordinación y la

articulación de las acciones de asistencia técnica a los municipios y de formación del personal de los municipios desarrolladas por diferentes actores.

En el caso específico de las acciones formativas cabe añadir que presentan algunas insuficiencias en términos pedagógicos y de adaptación a las necesidades específicas de la administración municipal y a la situación geográfica y disponibilidad de los destinatarios, además de existir una gran variedad de materiales de formación que no están armonizados y/o adaptados.

En relación a la asistencia técnica a los municipios, cabe señalar que los órganos estatales responsables de brindar esta asistencia técnica, el Departamento de Asistencia Técnica a las Administraciones Territoriales y Autarquías (DATA) de las Secretarías Permanentes de los Gobiernos Provinciales cuentan con poco personal y poca capacidad para ello. No obstante, estas estructuras desconcentradas del Estado (de la DNDA y de la DNDL) ofrecen una excelente oportunidad para fomentar la articulación y la coordinación entre los municipios y los distritos.

32

Aparte de la formación y la asistencia técnica a los municipios, existen otras opciones para el refuerzo de las capacidades técnicas, organizativas y administrativas de los municipios como es el intercambio de experiencias, así como la sistematización y la disseminación de las buenas prácticas, tanto de dentro del país como de fuera. Estos aspectos aún no han sido muy desarrollados y sería de un gran potencial especialmente para los municipios de más reciente creación. *Lineamientos del Marco Lógico.*

Objetivo Esperado: Aumentar las capacidades de planificación, administración y gestión de los municipios para una mejor prestación de servicios a sus munícipes.

Abordando los cuatro problemas planteados en el apartado anterior de acuerdo con el enfoque planteado en los resultados presentados a continuación, el proyecto contribuirá al aumento de las capacidades de los municipios de forma sostenible, dado que se apoya en la organización que reúne a todos los municipios del país (ANAMM) y en las instituciones responsables de dirigir y promover el desarrollo autárquico (DNDA) y de la formación, el perfeccionamiento y el reciclaje de los recursos humanos del Estado, incluyendo las autarquías (IFAPAs e ISAPs).

Resultado 1: La ANAMM promueve 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.

Para que se produzca esta coordinación y diálogo, la ANAMM precisará llevar a cabo primero un trabajo interno de diagnóstico de las necesidades de formación de los distintos municipios. Después tendrá que entrar en contacto con los varios actores que apoyan y trabajan para el refuerzo de las capacidades del personal de los municipios, a destacar: la DNDA, los IFAPAs e ISAPs, las Cooperaciones Suiza, Danesa, Austríaca y Española y AWEPA. El objetivo de este diálogo no es otro que evitar duplicidades en las acciones formativas y los desequilibrios entre municipios, pero también poder identificar y aprovechar las ventajas y la repercusión que la formación y/o la asistencia técnica a un municipio puede suponer para los otros.

Resultado 2: Elaborado un plan de formación a los municipios co- liderado por la ANAMM junto con la DNDA y los IFAPAs/ISAPs.

Se elaborará un plan de formación a los municipios que, además de satisfacer las necesidades específicas de los municipios, esté articulado con los planes de formación de la administración pública mozambiqueña y esté validado por la DNDA. Esto significa que el plan debe ser elaborado por varios intervinientes como son la DNDA, la ANAMM y los IFAPAs e ISAPs.

33

Igualmente, el plan debería contemplar varios niveles: temas de formación y capacitación, materiales pedagógicos y manuales, modalidades de enseñanza y también formación y reciclaje de los formadores. En relación a los temas de formación dependerán del diagnóstico que la ANAMM realice junto con sus miembros, pero ya se pueden anticipar temas como gestión financiera y presupuestaria, derecho administrativo general y local, elaboración de planes estratégicos y operativos, elaboración de planes de urbanismo, archivo y registro, entre otros.

En cuanto a los materiales pedagógicos y manuales es importante que el plan contemple hacer una revisión y una sistematización y/o adaptación de los materiales y manuales ya existentes.

El plan debería considerar modalidades de enseñanza que se adecúen a la dispersión geográfica de los municipios (y, por lo tanto, del

personal a ser formado) y al hecho de que las personas están trabajando.

Con respecto a la formación y al reciclaje de los formadores, que serían los/as profesores/as de los IFAPAs e ISAPs, habría que considerar en el plan la posibilidad de mejorar sus habilidades pedagógicas y la necesidad de reciclarse, teniendo en cuenta que la administración autárquica es relativamente joven y que la normativa ha estado siendo adaptada continuamente.

Resultado 3: Mejoradas las capacidades de asistencia técnica a los municipios del Departamento de Asistencia Técnica a las Administraciones territoriales y Autarquías (DATA) de las Secretarías Permanentes de los Gobiernos Provinciales.

Para que el DATA en las Secretarías Permanentes de los Gobiernos Provinciales desarrolle sus funciones de asistencia técnica a los órganos autárquicos, así como a las administraciones distritales, se hace necesario fortalecer las capacidades y la organización interna de este departamento, sobre todo sabiendo que es el mismo personal el que brinda apoyo técnico a los municipios y a los distritos, lo cual ofrece una excelente oportunidad para también mejorar la colisión y el solapamiento que actualmente existe entre ambas administraciones.

Resultado 4: Promovidas la sistematización y disseminación de buenas prácticas y el intercambio de experiencias entre municipios.

De manera a complementar los conocimientos adquiridos en las formaciones, el intercambio de experiencias entre municipios permite conocer de forma cercana las experiencias prácticas de otros, lo que completa la aplicación práctica de las formaciones recibidas.

En este sentido, también es oportuno que una institución como la ANAMM pueda sistematizar las buenas prácticas de los municipios y difundirlas entre el resto.

9. Personas entrevistadas

- María Salazar González, Responsable del Proyecto de Apoyo a los Municipios de Mozambique (PAIM) en la OTC de Mozambique
- Carlos Pérez Ybarra, Responsable de Programas Gobernabilidad y Desarrollo Territorial en la OTC de Mozambique
- Rafael Tinga, Presidente del Conselho Municipal de Namaacha
- El Administrador Distrital de Namaacha
- Miembros de la Assembleia Municipal de Namaacha
- Rodrigo Madariaga Fernández, Representante de la Fundación CEAR en Mozambique
- Presidente y Coordinador de Proyecto de la ONG Sociedade Aberta
- Marta Langa, Directora del IFAPA de Maputo
- Dionísio Cherewa, Secretario General de la ANAMM
- Arão Mazuanhane Nhacale, Presidente del Conselho Municipal de Matola
- Álvaro Chiboleca, Asistente Técnico en el Proyecto de Apoyo a los Municipios de Mozambique de la AECID
- Amarília Mutemba, Representante de AWEPA
- Miembros de la Assembleia Provincial de Maputo
- Nobre Canhangá, Responsable de Municipios en la Cooperación Suiza
- Gisela Carrasco, JPO en el ART-PAPDEL del PNUD
- Plácido Pereira, Director Nacional de Desarrollo Local (MAE)
- Orlanda Rafael, Directora Nacional de Desarrollo Autárquico (MAE)

- Bernadette Araújo, Jefa del Departamento de Desarrollo Autárquico (DNDA-MAE)
- Cristiana Rangel dos Santos, Asistente Técnica en el Proyecto de Apoyo a los Municipios de Mozambique de la AECID





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.