Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional

Proyecto:

DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO

Dos casos de éxito, un desafío para la cooperación

Estudio de caso:

El apoyo de la Cooperación Española al proceso de desconcentración y descentralización administrativa en Angola

Febrero 2010

Con el apoyo financiero de

GENERALITAT VALENCIANA
CONSELLERIA DE SOLIDARIDAD Y CIUDADANÍA

Sara Ruiz Sanjuán

María Villa García

Aram Cunego

Índice

Presentación de MUSOL	3
1. Introducción	5
2. Resumen ejecutivo	7
3. Metodología	10
4. Identificación de los actores involucrados	14
5. Descripción del contexto	16
5.a Contexto socio-económico	16
5. b Contexto legal y administrativo	18
6. Descripción de los proyectos analizados	22
7. Aportación de la Cooperación Española	25
8. Impacto	28
8.a Impacto en la reducción de la pobreza y/o el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	28
8.b Impacto en la presentación de servicios a la población (Administraciones Locales)	29
- I planificación y presupuesto	31
- II Desarrollo urbano y ordenamiento territorial	32
- III Desarrollo económico y social	32
- IV Agricultura y desarrollo rural	33
- V Seguridad y policía	34
- VI Saneamiento y equipamiento rural y urbano	34
- VII Coordinación institucional	34
8.c Impacto en la participación democrática en la toma de decisiones y planificación del desarrollo local (Sociedad Civil).	35
9. Logros obtenidos	37
10. Dificultades de la experiencia	39
11. Sostenibilidad	41
12. Efectos multiplicadores	43
13. Conclusiones y recomendaciones y lecciones aprendidas	43
14. Glosario	48
15. Fuentes y bibliografía	51

Presentación MUSOL

MUSOL – Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional: Promueve el derecho a una vida digna y el desarrollo sostenible de las poblaciones mas desfavorecidas, desarrollando y fortaleciendo las capacidades tanto de los gobiernos regionales y locales, como de la sociedad civil española, de África y de América Latina, todo ello en el marco de los procesos de desarrollo, descentralización y participación vigentes en los países destinatarios de nuestra actividad.

Está especializada en el fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales de los países del Sur, porque son las instituciones más cercanas a las personas, y son responsables de servicios básicos como el agua, la salud y la educación, defiende los valores democráticos, la justicia social, la equidad de género y la participación.

MUSOL cree en un trabajo que tenga como base la transparencia, la responsabilidad, el aprendizaje y la innovación para luchar contra la pobreza.

Actualmente, desarrolla diferentes proyectos de cooperación al desarrollo en América Latina y África, así como de sensibilización por la geografía española, con el objetivo de fomentar la participación y ampliar en conocimiento de la administración local sobre temas de cooperación al desarrollo, codesarrollo y descentralización.

Ejes de trabajo de Musol

1) Cooperación al desarrollo

- Apoyo a los entes públicos regionales locales de América Latina y África en la prestación sostenible de servicios básicos de calidad a la población local
- Fortalecimiento de los entes públicos locales y regionales de América Latina y África en aspectos de gestión y administración, fomentando transparencia y eficiencia en la actuación de los mismos
- Fortalecimiento de los procesos de planificación del desarrollo local en América Latina y África, institucionalizando espacios de participación popular en los gobiernos locales y regionales y en articulación con los demás actores involucrados.

2) Educación para el Desarrollo, sensibilización y formación

- Educación para el desarrollo, sensibilización y formación para el público en general y para los entes locales y autonómicos españoles en particular, con el objetivo de mejorar: la calidad de la prestación de servicios básicos a la población, en particular los servicios a los cuales atienden inmigrantes; la calidad de la cooperación descentralizada y la atención de los entes locales para los temas de cooperación, lucha contra la pobreza y ODM; mediante el fortalecimiento de las capacidades del personal que atiende estos servicios y la articulación de entes locales españoles y homólogos del Sur.

3) Codesarrollo

- Fortalecimiento de las organizaciones de inmigrantes en España para favorecer su afirmación como interlocutores transnacionales de los entes locales y autonómicos españoles y de los países en origen.

- Acompañamiento a los gobiernos locales y regionales de los territorios de origen y de destino para fortalecer las capacidades de su personal para mejorar las actividades que realizan para la gestión de la inmigración en sus territorios.

- Trabajo en conjunto con las organizaciones de las organizaciones de inmigrantes en España para fomentar su participación en los procesos de desarrollo de sus países de origen.

Dada su propia naturaleza, la organización cuenta con equipos especializados en el ámbito de la descentralización administrativa. Además, cuenta con personal técnico contratado, sus socios y su base social (conformada principalmente por técnicos y funcionarios municipales españoles) para garantizar una buena gestión de los proyectos.

Trabajo de MUSOL en Angola

En su trabajo en Angola, MUSOL ha identificado el fortalecimiento institucional, la gobernabilidad, el apoyo a los procesos de descentralización y el desarrollo local como sectores prioritarios para la lucha contra la pobreza y las desigualdades.

En cuanto a la labor que la institución desempeña en los proyectos que ejecuta en Angola, encontramos el acompañamiento y supervisión de la ejecución técnica y financiera de los proyectos; la realización de asistencia técnica en las metodologías y estrategias de la Cooperación Española y apoyo al personal de las organizaciones locales para una buena gestión de los proyectos; el fomento de intercambio técnico de experiencias entre municipalistas españoles y funcionarios homólogos angoleños; la coordinación general e interinstitucional con AECID, otras ONGs y otros actores españoles e internacionales relevantes. Para desarrollar este trabajo cuenta con personal expatriado y oficinas técnicas situadas en la Provincia de Huambo, en Angola.

Actualmente, MUSOL junto con su contraparte local Acción para el Desarrollo Rural y Ambiente (ADRA), están ejecutando el proyecto *"Apoyo Institucional a los Municipios de Bailundo y Caála"*, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), por medio del cual se pretende apoyar la implementación del marco legal inherente a los procesos de desconcentración y descentralización administrativa a nivel de 2 municipios de la provincia de Huambo. Asimismo, se acaba de iniciar con financiación de la AECID una propuesta de intervención complementaria al proyecto mencionado, para fortalecer de manera integral a los mismos 2 municipios en todos los niveles de la Administración Local del Estado previsto en la Ley.

Asimismo, recientemente ha sido aprobada en la convocatoria de Proyectos de Seguridad Alimentaria de la AECID la propuesta *"Apoyo a la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria en Angola"* con la que se propone impulsar la puesta en marcha de una política de SAN efectiva y eficiente, a través de acciones dirigidas a promover la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSAN) recién establecida por el Gobierno de Angola. La intervención tendrá su centro en Luanda, donde todavía se encuentran muy

centralizados los servicios y las instituciones públicas, y desarrollará acciones en las provincias-piloto de Malange y Huambo, estimulando la descentralización de las políticas y acciones de lucha contra el hambre hacia las áreas periféricas del territorio nacional.

Generalitat Valenciana como entidad financiadora del Proyecto:

El gobierno de la Comunidad Valenciana (Generalitat Valenciana), ha financiado el Proyecto "DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO, Dos casos de éxito, un desafío para la cooperación", en el marco de la convocatoria de 2009 para proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

La Generalitat Valenciana, en los últimos años, se ha afirmado como uno de los actores más destacados de la cooperación descentralizada española.

Desde 1996, la Generalitat, a través de la Consejería de Solidaridad y Ciudadanía, fomenta la cooperación al desarrollo, la Investigación y formación especializada en materia de desarrollo, la ayuda humanitaria, el codesarrollo y la sensibilización y educación al desarrollo, a través de varios instrumentos: las subvenciones y convenios con las ONGs y también con otras entidades como Universidades, redes de ayuntamientos, centros de investigación, sindicatos, empresas sociales, etc.; la financiación a programas y agencias internacionales; las acciones de cooperación directa; las becas para la formación especializada en cooperación al desarrollo.

En 2010, la Generalitat aglutina su ayuda en los países definidos como prioritarios y son los siguientes: en América Central y Caribe: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.
En países de Sudamérica: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.
En África Subsahariana: Angola, Benin, Burkina-Faso, Etiopía, Kenia, Mozambique, Uganda y Rwanda y en Magreb.
En Oriente Medio: Argelia, Marruecos, la población saharaui y los territorios palestinos y por ultimo en Asia es India.

Además, la Generalitat concentra su ayuda al desarrollo en varios sectores, entre otros: Los servicios sociales básicos y medios de vida sostenibles; el fortalecimiento de las Administraciones descentralizadas y la promoción de la sociedad civil; La recuperación y conservación de la biodiversidad y la promoción del uso sostenible de los ecosistemas y sus recursos naturales. En la Comunidad Valenciana, la Generalitat fomenta, entre otros, la sensibilización y la educación para el desarrollo difundiendo el conocimiento de la realidad de los países empobrecidos y sus causas. Promueve el comercio justo y solidario y el consumo responsable. Impulsa además la iniciativa y el fortalecimiento de las capacidades de los agentes de la cooperación, implicando la población inmígrate organizada en acciones de cooperación internacional al desarrollo en sus zonas de origen.

1. Introducción

a. Presentación del proyecto, donante y objetivos

En el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, el apoyo y fortalecimiento de los procesos de descentralización es fundamental y demanda reflexiones que aseguren la calidad y coherencia en la ejecución de los diferentes proyectos para contribuir a la reducción de la pobreza y al desarrollo de las

poblaciones de los países del Sur. Estas experiencias son una fuente de información clave que debe ser sistematizada y diseminada entre los distintos agentes involucrados en este ámbito ya que con esta información será posible avanzar análisis que permitan mejorar también la actuación de la cooperación internacional en el apoyo de los procesos de descentralización.

En este contexto, el proyecto **"Descentralización y desarrollo. Dos casos de éxito, un desafío para la cooperación",** que ejecuta Musol con la financiación de la Conselleria de solidaridad y ciudadanía de la Generalitat Valenciana ha seleccionado dos casos de éxito en proyectos de desarrollo apoyados por la cooperación española que han contribuido a procesos de descentralización con un claro impacto en la reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En el marco de este proyecto se ha tenido como objetivo realizar una sistematización de estos casos para sensibilizar a diferentes actores clave de la cooperación española (personal de las Administraciones locales y autonómica, ONGD y estudiantes y profesorado de Universidad) sobre la aportación de los procesos de descentralización al desarrollo local en los países del Sur, y facilitarles herramientas prácticas para su trabajo, que favorezcan la transferencia de la buena práctica a otros contextos.

b. ¿Por qué es interesante el caso de Angola?

Uno de los países seleccionados ha sido Angola, por representar un ejemplo interesante de un país que está poniendo las primeras bases de un proceso de desconcentración, comenzando un proceso de transferencia gradual de las competencias gubernamentales a los entes locales.

De esta forma, en el actual contexto de Angola y en el marco de la implementación gradual del programa de desconcentración y descentralización Administrativa, se pueden ya apreciar resultados positivos del proceso de reforma de la Administración Local, por conferir a esta mejor capacidad ejecutiva y mayor proximidad e interacción con el ciudadano destinatario de la actividad administrativa.

Este proceso de transición de un modelo de gestión pública centralizada a una gestión descentralizada está sentando las bases de cambios a corto y medio plazo que se irán reflejando en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones de los municipios y comunas más pobres y distantes.

En concreto, en el marco de este estudio de caso se ha realizado un análisis de buenas prácticas en 2 propuestas apoyadas por la Cooperación Española, una implementada por un organismo multilateral (PNUD) y otra por una ONG española (IEPALA) en coordinación con una ONG angoleña (ADRA). Estas dos propuestas, se han seleccionado porque ambas comparten las siguientes características:

- Han permitido la asunción eficaz de los servicios, competencias y responsabilidades que el sistema de desconcentración en curso pretende delegar a las autoridades locales.

- Han tenido consecuencias concretas y demostrables para la reducción de la pobreza y/o el logro de los Objetivos del Milenio.

- Han fomentado de forma contrastable la participación democrática en los procesos de toma de decisiones y planificación del desarrollo local.

- Son sostenibles en su actuación, en el sentido de que sus efectos van a perdurar en el tiempo independientemente de los cambios políticos que puedan ocurrir en la entidad local.

- Se han realizado en un país prioritario para la Generalitat Valenciana y han sido apoyados por agentes de la cooperación española.

2. Resumen Ejecutivo

Angola consiguió la paz en abril del año 2002 después de casi 40 años de conflicto devastador (guerra colonial y guerra civil) que afectó gravemente al sector económico y al tejido social e institucional, destruyéndolo y dejando a la población, especialmente en las zonas rurales, desprovistas de los principales bienes y servicios básicos.

Tras el fin de la guerra civil, Angola está ahora enfrentando los grandes desafíos que surgen como consecuencia del conflicto. A pesar de que la economía nacional avanza a un ritmo muy acelerado de reconstrucción, el país está todavía marcado por un nivel elevado de pobreza y de exclusión social, debido entre otras razones al frágil sistema de gobernación.

El sistema de gobierno es la democracia, con un régimen presidencial y elecciones multipartidistas. Las últimas elecciones parlamentarias se celebraron en septiembre del 2008, siendo ganador el partido "Movimiento Popular de Liberación de Angola" (MPLA), con el 81% de los votos. Estas elecciones fueron las primeras después de la guerra, habiendo tenido lugar las últimas en el año 1992.

El ejecutivo del gobierno se compone del Presidente, el Primer Ministro y el Consejo de Ministros. Durante décadas, el poder político se ha concentrado en la Presidencia. El Consejo de Ministros, integrado por todos los ministros, se reúne regularmente. Los Gobernadores de las 18 provincias son designados para servir al presidente. La ley constitucional de 1992, establece las líneas generales de la estructura del gobierno y define los derechos y deberes de los ciudadanos.

El sistema jurídico se basa en el sistema portugués, pero es débil y muy fragmentado, y sus tribunales sólo están presentes en 12 de los 140 municipios. La Corte Suprema de Justicia actúa como tribunal de apelación. Un Tribunal Constitucional con poder de revisión judicial nunca ha sido constituido hasta el presente.

Hasta hace poco tiempo, la mayor parte de las decisiones eran tomadas en el nivel central, pues no existía ningún espacio de participación ciudadana en los niveles locales de las administraciones públicas, y el marco político era extremadamente centralista, con niveles muy bajos de transferencia de poderes y competencias hacia las periferias.

Este panorama está cambiando paulatinamente debido a que el Gobierno de Angola está promoviendo la descentralización y la desconcentración de la Administración Pública como pilares del proceso de modernización del estado. La transferencia de competencias específicas a los órganos locales, legitimándolos y concediéndoles instrumentos para la ejecución de los servicios, está constituyendo una base importante para el proceso de fortalecimiento de los órganos locales del estado. Una de las vertientes de este proceso ha sido asegurar una mayor participación de las comunidades en los procesos de gobierno local y en los esfuerzos de reducción de la pobreza, con la introducción y modernización de los instrumentos participativos de

planificación, elaboración de presupuestos y ejecución de los recursos públicos en los niveles municipal y provincial.

En este contexto, la publicación del Decreto-Ley 02/07 del 3 de Enero del 2007 conjugado con el Decreto 08/08 constituyen una importantísima innovación al establecer el marco de las atribuciones y régimen jurídico de organización y funcionamiento de los Gobiernos Provinciales, de las Administraciones Municipales y Comunales. Dicho decreto, que pone las bases para la desconcentración administrativa, comienza de hecho el proceso de transferencia de nuevos ámbitos de competencia, responsabilidades y recursos hacia las unidades territoriales de la administración pública, y abre el espacio por primera vez a una forma directa de participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local en materia de políticas locales de desarrollo.

Este proceso está implicando una mayor responsabilización de los órganos locales del estado, la mejora de las capacidades de los administradores locales, ensayos de articulación entre la Administración del Estado y las comunidades locales, y la transferencia de medios y recursos financieros para las Administraciones Municipales, teniendo como consecuencia una progresiva mejora de la oferta de servicios básicos y de las condiciones de vida de las comunidades (educación, servicios de salud, actividades comerciales, transporte público, acceso a agua potable, etc.).

En este panorama se enmarcan los dos proyectos seleccionados y analizados en el marco de este estudio: el *"Proyecto de Descentralización y Gobernabilidad Local"* ejecutado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el proyecto *"Fortalecimiento de la Sociedad Civil y el Gobierno Local en la provincia de Malange"* ejecutado por el Instituto de Estudios para América Latina y África (IEPALA) en consorcio con la ONG Angolana "Acción para el Desarrollo Rural y Ambiente" (ADRA). Estas propuestas cuentan con un importante apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y coinciden completamente con la estrategia de intervención en el sector de la gobernabilidad de la AECID en Angola, cuyos objetivos específicos son fortalecer a las administraciones públicas para que mejoren la cohesión social y promover la descentralización y la participación ciudadana.

Ambas acciones están apoyando a las Administraciones Locales en el esfuerzo de hacer efectivos los mecanismos de desconcentración y descentralización previstos en el marco legal nacional descrito más arriba mediante metodologías específicas.

En primer lugar, ambas propuestas han reforzado las capacidades técnicas de los cuadros de las Administraciones Locales para mejorar su desempeño en la gestión del desarrollo local. Concretamente, los dos programas han creado herramientas específicas para mejorar el funcionamiento de las administraciones locales, contribuyendo: a) a la creación de capital humano comprometido y concienciado para que el proceso de desconcentración sea más efectivo a nivel local; y b) a una mejor prestación/oferta de los servicios y competencias de los entes locales a la población.

En segundo lugar, en ambos casos se está promoviendo una gestión de la administración pública incluyente y transparente con todos los actores de la sociedad civil angolana por medio de la aplicación de buenas prácticas en materia de gobernabilidad y el acompañamiento en la creación de sistemas de toma de decisiones participativos que contribuyan a apoyar el proceso nacional de construcción de una sociedad democrática. Con el fin de impulsar una gestión municipal más democrática, los programas analizados han apoyado la dinamización de mecanismos de reflexión y debate sobre el ejercicio de los derechos, y específicamente los espacios de concertación previstos en el marco de la Ley 02-07, los *"Conselhos de*

Auscultação y Concertação Social" (CACS), que favorecen el diálogo y la interacción entre los actores sociales organizados y las instituciones competentes en materia de gestión del desarrollo local.

En síntesis, se debe destacar que el impacto de los procesos de desconcentración que están impulsando estas propuestas se refleja por un lado en una mayor eficacia, flexibilidad, cercanía y transparencia en la prestación de servicios a la población (agua, saneamiento, salud básica y educación, entre otros); y por otro, en una mayor participación de la ciudadanía (ejercicio democrático) en los procesos de toma de decisiones.

Por estas razones, se puede afirmar que el proceso de desconcentración y de descentralización administrativa del Estado tiene una vinculación estrecha con los desafíos de desarrollo que plantean los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecidos por la Naciones Unidas. Partiendo de la base que la descentralización no es un fin, sino un medio para contribuir al desarrollo local, se está logrando aproximar las relaciones entre los órganos de decisión y los ciudadanos, permitiendo un mayor grado de participación en la gestión pública y, por ende, una mejor gobernabilidad, fundamentada en planes locales de desarrollo diseñados de acuerdo a un abordaje *bottom-up* (de abajo a arriba). De esta forma, los procesos de desconcentración promovidos a la luz de los proyectos analizados están convirtiéndose en un medio práctico de reducir la pobreza en sus dimensiones económica, social, política y también cultural.

Es importante reseñar que estas propuestas están encontrando algunas dificultades de fondo debido al contexto en que se produce el proceso de desconcentración en Angola.

En primer lugar, en lo que atañe al contexto nacional, hay que mencionar la indefinición del marco legal de la desconcentración y descentralización en Angola, lo cual genera cierta discrecionalidad en la aplicación de las leyes vigentes. También, se debe destacar la débil cultura institucional del país, que, junto con la conocida "cultura del miedo" alimentada en los largos años de guerra, trae como consecuencia una escasa fiscalización de la actuación de las instituciones gubernamentales. A esta situación se suma que existen resistencias a los cambios en los niveles centrales de la Administración Pública, donde se sigue percibiendo la descentralización como una pérdida de poder, lo que hace más lenta la implementación de los cambios a nivel institucional.

Por otra parte, también a nivel local existe un déficit de representatividad democrática, pues aún no existen elecciones locales (aunque ya están anunciadas a partir de la próxima legislatura). Actualmente, los mecanismos representativos están en proceso de definición, siendo hasta el momento los administradores locales nombrados por los Gobernadores Provinciales sin un proceso electivo que represente la voluntad ciudadana. Además, las políticas de gestión de los recursos humanos de las Administraciones Locales son poco funcionales y no responden a las nuevas necesidades que surgen en el marco del proceso de desconcentración administrativa (escasez y baja capacidad del personal de las Administraciones).

Por último, a este panorama de dificultades se añade la inestabilidad de las políticas financieras de Angola, con una economía mono-dependiente del petróleo, un sistema fiscal de impuestos ineficiente a nivel local y un sistema de redistribución de renta ineficaz, que genera grandes cuellos de botella entre el Presupuesto General del Estado y los Presupuestos Municipales, frenando la implementación de las políticas locales de desarrollo.

A partir de las dificultades mencionadas, que en mayor o menor medida están afectando la buena ejecución de los proyectos seleccionados, proponemos algunas recomendaciones sobre cómo la Cooperación Internacional podría mejorar su actuación e impacto en los procesos de desconcentración y descentralización en Angola.

Se han establecido dos tipos de recomendaciones. Por un lado, las ***recomendaciones estratégicas*** se refieren a observaciones sobre cómo orientar las acciones, qué aspectos y cuáles sectores habría que priorizar o, en todo caso, no dejar de incluir en la lógica de las intervenciones. Por otro lado, las ***recomendaciones metodológicas*** se refieren a orientaciones sobre las metodologías de trabajo, los enfoques y las herramientas que habría (o *no* habría) que utilizar en la ejecución de los proyectos.

Dentro de las recomendaciones estratégicas, mencionamos las siguientes:

1. **Homogeneizar las áreas de intervención de los proyectos** para evitar desequilibrios territoriales en el desarrollo y distribución de rentas.

2. **Impulsar la mejora del marco legal de la descentralización** a través de la alianza con Universidades y Centros de Investigación y el intercambio de experiencias con países con niveles más avanzados de autonomía local.

3. **Hacer énfasis en el partenariado público/privado,** sobre todo en los espacios de participación/concertación.

4. **Hacer énfasis en la equidad de género**, impulsando la participación efectiva de la mujer en los espacios de participación y concertación ciudadana, teniendo en cuenta las peculiaridades culturales y contextuales.

5. **Apoyar la estabilización de la contribución fiscal** a través de la mejora del sistema tributario (imposición y recaudación) de las Administraciones Locales.

6. **Mejorar el sistema de fiscalización y control de las Administraciones Locales** a través de sistemas de monitoreo y control del nivel de aplicación de las leyes y normativas vigentes y sistemas de monitoreo de los indicadores municipales de desarrollo en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Dentro de las recomendaciones metodológicas, encontramos las siguientes:

1. **Armonizar estrategias de intervención** entre los varios actores de la cooperación internacional, a través de metodologías y herramientas comunes (por ejemplo Perfiles Municipales, Planes de Desarrollo Municipal, Manuales, etc) e impulsando la coordinación con instancias públicas competentes (Ministerios; Instituto de Formación de la Administración Local; etc).

2. **Establecer sistemas de monitoreo de los proyectos** con base de indicadores comunes.

3. **Utilizar un abordaje integral (*integrated approach*)** en las propuestas, identificando grupos-meta tanto de las Administraciones Locales como de la Sociedad Civil.

4. **Usar herramientas adecuadas (pertinencia),** creando herramientas adecuadas al grupo-meta y midiendo el grado de apropiación local de las herramientas utilizadas.

3. Metodología

El trabajo de sistematización se ha desarrollado en dos fases diferentes, en cada una de las cuales se han utilizado diferentes metodologías.

a. Primera fase

En la primera fase, se identificaron y seleccionaron los casos sobre los que se desarrollaría la sistematización. Esta fase se realizó entre los meses de Octubre y Diciembre del año 2009 y constó de las siguientes etapas:

- Investigación documental.
- Identificación y entrevistas a actores claves.
- Elaboración de fichas técnicas.
- Selección de los casos.

En primer lugar, se realizó una investigación documental sobre los proyectos en curso en Angola en el ámbito de la descentralización administrativa apoyados por la cooperación española. Esta información fue proporcionada mayoritariamente por Josep Puig, Director de programas del área de gobernabilidad y descentralización de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Angola.

Como resultado de esta investigación preliminar, se identificaron en total 6 proyectos en ejecución que cumplían con estos requisitos. De estos 6 proyectos, se realizó una preselección de 3 proyectos financiados por la Cooperación Española, pues los otros 3 eran demasiado sectoriales en temas de educación y salud, por lo que el aspecto de descentralización resultaba demasiado transversal.

Posteriormente, se mantuvieron entrevistas con el personal responsable de estos 3 proyectos con el objetivo de conocer en detalle los aspectos relevantes de los mismos. Con la información recopilada en la investigación documental y en las entrevistas se elaboraron y rellenaron unas fichas que contenían diferentes cuestiones técnicas de los proyectos.

Como última etapa de esta primera fase, se procedió a la selección de los proyectos sobre los que se realizaría la sistematización. Se seleccionaron dos casos por ser los que mejor se ajustaban a los objetivos de la sistematización.

b. Segunda fase

Esta fase tuvo lugar entre los meses de Diciembre del año 2009 y Marzo del año 2010 y constó de las siguientes etapas:

- Identificación de los principales actores a entrevistar y realización de entrevistas.
- Investigación y verificación documental.
- Análisis y sistematización de los datos.
- Redacción del texto final de la sistematización.

Una vez identificados los dos casos objeto de la sistematización, se procedió en primer lugar a identificar los principales actores a entrevistar entre los beneficiarios de la

acción, entes públicos y representantes de la sociedad civil. Se realizaron entrevistas recapitulando los datos más relevantes de las intervenciones.

Se optó por concentrar la mayor parte de las entrevistas en la provincia de Malange y se decidió que era pertinente centrarse en el municipio de Kalandula, al ser por un lado uno de los 60 municipios piloto para el gobierno en la primera fase de descentralización y ser el área donde intervienen tanto el proyecto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que se centra más en la formación de los cuadros de las administraciones locales, como el del Instituto de Estudios para América Latina y África (IEPALA), más focalizado en el refuerzo de la sociedad civil.

Posteriormente, se realizó una investigación documental de datos claves y fuentes de los proyectos, verificando los datos aportados por las organizaciones e instituciones participantes en el proyecto como ejecutoras, financiadoras o beneficiarias.

Con toda la información recapitulada se realizó un análisis y sistematización de los datos, según los criterios que convierten el caso en una buena práctica internacional y se procedió por último a la redacción del borrador y texto final de la sistematización.

Fotografías de algunos momentos de la Sistematización en Angola:

Proceso de Sistematización, entrevistas en Angola, Nov. - Dic. del 2009 /1

Proceso de Sistematización, entrevistas en Angola, Nov. – Dic. del 2009 /3

4. Identificación de los actores involucrados

AECID, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Es el principal financiador tanto del proyecto del PNUD como del de IEPALA y está siendo un actor fundamental en el proceso de descentralización en Angola. La AECID ha heredado la metodología y enfoque de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), que ha sido uno de los organismos que más fuerte ha trabajado en los temas de descentralización. AECID está llevando a cabo una importante labor de coordinación entre diferentes agentes del proceso de descentralización, así como de impulsor de nuevas iniciativas.

PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Esta agencia de Naciones Unidas lleva desde el año 2004 apoyando al Ministerio de Administración Territorial en la implementación del proceso de descentralización y del Decreto 02/07. El proyecto implementado por el PNUD y financiado por la AECID es hasta el momento el más costoso y con mayor alcance territorial de todas las intervenciones de descentralización que se han realizado en el país.

IEPALA, Instituto de Estudios para América Latina y África. Esta ONGD española lleva trabajando en Angola desde hace 11 años en desarrollo rural, fortalecimiento de la sociedad civil, educación e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Su trayectoria en fortalecimiento de las capacidades institucionales de los actores locales representa su principal fortaleza y contribución en el proceso de descentralización.

ADRA. Acción para el Desarrollo Rural y Ambiental. Esta ONGD angoleña es el socio local de IEPALA para la implementación del proyecto en la provincia de Malange. ADRA trabaja en varios municipios de la provincia de Malange desde el año 1992 en

proyectos de apoyo directo a las comunidades y fortalecimiento de la ciudadanía. Muchas ONGDs internacionales trabajan con ella como contraparte en proyectos de desarrollo local con el enfoque de estimulación de la participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo local.

Administraciones Locales del Estado

- Administraciones Municipales de las Provincias de Malange, Bié, Uige, Bengo, Kwanza Norte
- Administraciones Comunales de las Provincias de Malange, Bié, Uige, Bengo, Kwanza Norte

Órganos de la sociedad civil

- Organizaciones Comunitarias de Base (OCB)
- Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

Universidades:

- Universidad Agostinho Neto (Facultad de Derecho). Dentro de esta Facultad en el marco del proyecto del PNUD se establece el Centro de Excelencia con el objetivo de crear una base académica de estudios e investigación para la generación de propuestas de mejoramiento del marco legal nacional en el tema de descentralización

Ministerios:

- Ministerio de Administración del Territorio (MAT). Es el Ministerio que lidera el proceso de descentralización y con cuyas políticas todos los actores de la descentralización deben alinearse. Además, juega un papel especialmente relevante en cuanto a la capacitación municipal.
- Ministerio de Planeamiento. Este Ministerio se involucra en la implementación efectiva del Decreto 02/07 en el ámbito de planificación y elaboración de presupuestos.
- Ministerio de Finanzas. Este Ministerio lidera en este proceso la descentralización fiscal, el establecimiento y eficiencia de las unidades presupuestarias.
- Ministerio de la Familia y Mujer. Este Ministerio se encarga de monitorizar e impulsar la inclusión de la perspectiva de género y participación en el proceso de descentralización.

5. Descripción del contexto

a. Contexto socio-económico

Angola es uno de los países con más recursos naturales y con más potencial económico del África Austral. Sin embargo, también es uno de los países con más pobreza y desigualdad. Las razones de ello podemos encontrarlas en gran parte de su historia, caracterizada no sólo por el colonialismo sino también por muchos años de guerra, una guerra civil larga y violenta considerada una de las más sangrientas del siglo XX. Fueron catorce años de lucha armada por la independencia y veintiséis años de guerra civil hasta que se firmó el tratado de paz de Luena en el año 2002.

Es muy importante destacar que fruto de esta situación Angola presenta un déficit muy importante de datos fiables y estadísticas ya que, aunque comienzan a existir cada vez más iniciativas para el fortalecimiento del Instituto Nacional de Estadística, este aún no funciona plenamente debido a la falta de personal capacitado provocado por el largo período de conflicto.

Angola cuenta con una población aproximada de 17 millones de habitantes (se prevé que el censo esté actualizado hacia el 2014), de los cuales la mayoría viven en las zonas rurales; pero casi cuatro millones en la capital, Luanda. El hecho de que casi un 25% de la población viva en esta ciudad por el éxodo debido al conflicto y a la falta de oportunidades en el campo, hace que la densidad de población en el resto del país sea muy baja de 13 personas por kilómetro cuadrado. La esperanza de vida en este país, sólo alcanza los 44 años de media y más de la mitad de la población tiene menos de 15 años. Angola no tiene un nivel de emigración demasiado elevado, ronda un 5,5 % de la población dirigiéndose más de la mitad a otros países africanos como Botswana y Namibia, desde donde muchos volvieron tras el fin de la guerra; en Europa la mayor parte de los angoleños se han establecido en Portugal, un 30% .

Es importante destacar el problema de los refugiados en las zonas fronterizas con Congo, desde donde son expulsadas miles de personas vulnerando sus derechos más fundamentales, se ha convertido en motivo de alarma tanto para el gobierno del país como para los diferentes actores de cooperación internacional.

El producto nacional per cápita es de 5.385 dólares, pero la brecha de desigualdad es de las mayores a nivel mundial. El índice de Gini en el año 2005 era de 0,64. Este índice mide la concentración de los ingresos en una población, donde 0 es la perfecta igualdad y 1 la perfecta desigualdad. La mayor desigualdad registrada es 0,7 en Namibia, y la mayor igualdad es 0,2 en Dinamarca.

Angola es un país rico en recursos naturales, el cuarto exportador mundial de diamantes y el séptimo de petróleo. Las actividades extractivas representan más de la mitad del PIB. Además, el crecimiento de la producción petrolífera de los últimos años y los nuevos yacimientos descubiertos hacen prever una continuidad a medio plazo. Sin embargo, el sector agrícola supone tan sólo el 8% del PIB lo que pone en peligro la seguridad y soberanía alimentaria de este país.

El informe de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) del año 2003 reporta que la disponibilidad de kilocalorías per capita/día en Angola era de 1.900, insuficiente para garantizar una vida activa y saludable. Los factores que generan esta situación extremadamente complicada son numerosos, como el conflicto armado, los flujos migratorios, la destrucción de los sistemas tradicionales de producción, el elevadísimo índice de crecimiento demográfico, la destrucción de las infraestructuras y el mal funcionamiento de los servicios, entre otros.

Con respecto a las infraestructuras, Angola todavía se encuentra en una situación bastante precaria, sin red ferroviaria, con sólo 8.000 Km. de carretera asfaltada que une principalmente las ciudades costeras de Namibe, Benguela y Luanda. Angola cuenta con cuatro puertos marítimos (Luanda, Lobito, Namibe y Benguela) que trabajan por encima de su límite de capacidad.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Angola es un país de desarrollo bajo, ocupando el puesto 162 de un total de 177.

El grado de alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es un fiel reflejo de la realidad de un país pero, en el caso de Angola se deben tomar los datos como estimativos ya que el último Informe sobre los ODM de Angola data del año 2005. Se supone que el PNUD publica un informe con carácter bianual, pero en el caso de este país, la falta de estadísticas ha hecho imposible que se redactase el correspondiente al año 2007 y con respecto al año 2009, todavía se está trabajando en un borrador. Por tanto, los datos aquí resaltados serán una combinación de varias fuentes consultadas como Naciones Unidas, Gobierno de Angola y Banco Mundial, entre otras, que se deben tomar como valores estimados por no haber siempre coincidencia entre las cifras.

- **ODM 1** "Erradicar la pobreza extrema y el hambre". En el año 2000 se estimaba que cerca del 68% de la población de Angola vivía en situación de pobreza y un 26% en pobreza extrema. En el año 2007, se calculaba que el 46% de la población sufría desnutrición. Sin embargo, el gobierno ha llevado a cabo diferentes iniciativas como la Estrategia de *"Lucha contra la Pobreza"* y confía en conseguir las metas de reducir a la mitad las personas que padecen hambre y que viven con menos de un dólar al día antes del 2015.

- **ODM 2** "Conseguir la educación primaria universal". Este objetivo está siendo abordado principalmente por la Campaña *"Educación para Todos",* realizada por el Gobierno con el apoyo de la Organización de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otros donantes bilaterales, sin embargo todavía se habla de una tasa de matriculación en primaria de tan sólo un 53% y de un 13% de tasa de abandono escolar.

- **ODM 3** "Promover la equidad de género y el empoderamiento de la mujer". Datos que ilustran el alcance de este objetivo son por ejemplo que en la Asamblea Nacional sólo el 15% de los asientos están ocupados por mujeres y el porcentaje de matrículas de varones es un 15% mayor que el de las niñas. De hecho en edad adulta, el 82% de los varones saben leer y escribir y sólo el 53,8% de las mujeres. En el sector productivo, las mujeres suponen un 70% del trabajo del sector informal y siguen siendo minoría en los cargos públicos. Por tanto, aunque Angola ha firmando varios acuerdos internacionales como el Protocolo del SADC sobre Género y Desarrollo o la Declaración del Beijing, todavía queda mucho camino por recorrer en cuestiones de equidad de género.

- **ODM 4** "Reducir la mortalidad infantil". Este es uno de los aspectos más preocupantes para Angola que presenta una de las tasas más elevadas de mortalidad del mundo, ya que mueren 158 de cada 1.000 niños menores de un año. Las causas son principalmente la malaria y en otros muchos casos debido a enfermedades, en muchos casos ya erradicadas en otros países como la polio y a otras dolencias agravadas por la desnutrición, la falta de acceso a agua potable, etc. Angola está llevando a cabo el Plan de Reducción Acelerada de Mortalidad Materno- Infantil que prevé alcanzar la tasa de 104 muertes de menores de cinco años de cada 1.000 para el 2015.

- **ODM 5** "Mejorar la salud materna". En Angola las mujeres tienen niños muy jóvenes (un 18% antes de los 20 años) y sólo el 47% da a luz en centros de salud, estas causas y otras como la malaria hace que cada año fallezcan 140 mujeres de cada mil.

- **ODM 6** "Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades". La tasa de prevalencia de personas con SIDA es bastante bajo, un 2,1 % en comparación con otros países de la región. Las razones que se apuntan son diversas, por un lado que el país estuvo aislado varias décadas debido al conflicto armado y por otro que la falta de exactitud en las estadísticas puede significar que la cifra sea mayor. Por otro lado, la malaria sigue siendo la causa más frecuente de muerte entre mujeres embarazadas y menores de cinco años.

- **ODM 7** "Garantizar la sostenibilidad ambiental". En Angola el 31,5% de la población no tiene acceso a un sistema de agua y saneamiento adecuados. Otros problemas son la emisión de gases de efecto invernadero en las ciudades, la deforestación y la sobreexplotación de recursos naturales como la pesca.

- **ODM 8** "Crear un partenariado favorable al desarrollo". Las donaciones internacionales en Angola sólo suponen un 1% del PIB (debido a la riqueza del país en recursos naturales) y existen numerosas agencias de Naciones Unidas trabajando en el país y de forma muy alienada con el Gobierno (UNICEF, PNUD, FAO, ACNUR, y USAID), así como diversas agencias de cooperación internacional y ONGDs.

Respecto a las dos provincias (Malange y Bié) donde se implementan los proyectos objeto de esta sistematización se debe resaltar que la provincia de Malange, es la segunda mayor de Angola, con una población de 998.000 habitantes y 14 municipios. Su principal actividad productiva es la agricultura, destacando principalmente el cultivo de mandioca que supone el 75% del área de cultivo y en menor medida el trigo y la patata.

Es importante destacar en el caso del municipio de Kalandula el turismo es un sector con elevada potencialidad debido a que las Quedas de Kalandula, unas de las cataratas mayores del continente, se encuentran en este municipio.

La provincia de Bié tiene un área de 70.314 kilómetros cuadrados y abarca 9 municipios. Tiene una población de aproximadamente 800.000 habitantes. Su clima fresco y sus abundantes lluvias hacen posible el cultivo de maíz, caña de azúcar, arroz, café y cacahuete. Esta provincia fue una de las más afectadas por la guerra, debido entre otras razones al hecho que el líder del principal partido de oposición UNITA, Jonas Savimbi, era originario de esta región.

b. Contexto legal y administrativo

Angola se encuentra en una fase de consolidación de la paz y de transición, tanto política como económica y social, de un contexto de guerra y destrucción a uno de reconstrucción y desarrollo sostenible, para lo que cuenta con las inversiones del Estado angoleño y los donantes internacionales y multilaterales.

Actualmente, Angola es un estado de derecho democrático, con un sistema presidencialista y multipartidista desde el 1999. El poder ejecutivo del Gobierno está compuesto por el Presidente de la República (José Eduardo dos Santos), por el primer ministro y por el Consejo de Ministros. Los gobernadores de las 18 provincias son nombrados por el Presidente y ejecutan sus directivas. La Ley Constitucional del 1992 establece las líneas generales de la estructura del Gobierno y enmarca los derechos y deberes de los ciudadanos. El sistema legal se basa en el sistema portugués y en el

derecho consuetudinario, mostrando debilidades y fragmentaciones. Existen tribunales sólo en algunos de los municipios del país. El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de la jurisdicción constitucional, y basa su actuación en la Ley Orgánica Nº. 02/08 del 17 de junio, cuya primera tarea fue la validación de las candidaturas de los partidos políticos y las elecciones legislativas del 5 de septiembre de 2008.

El modelo de organización administrativa se basa en tres pilares: provincias, municipios y comunas. En total, Angola cuenta con 18 provincias, 157 municipios y aproximadamente 3.200 comunas (los datos oficiales son estimados).

Las instituciones administrativas locales (municipal y comunal) eran hasta hace muy poco una extensión y reproducción de las estructuras centrales del Estado tanto en sus formas organizativas como en el modo de funcionamiento. La labor fundamental de estas estructuras era el mantenimiento de la seguridad pública, física y el control sobre toda la extensión territorial.

Este panorama cambia radicalmente con la publicación del Decreto-Ley 02/07 del 3 de enero del año 2007. Este decreto crea las bases para la desconcentración y constituye un paso visible para la descentralización administrativa. En Angola, el proceso de desconcentración administrativa ha consistido en conceder poderes de decisión a órganos de la administración pública local, teniendo como objetivo "aliviar" a los órganos superiores de diversas cuestiones consideradas de interés local, a través de la proximidad y comprensión de los problemas de sus poblaciones. La desconcentración pretende aproximar el gobierno y la sociedad, creando un intercambio intenso entre ellos.

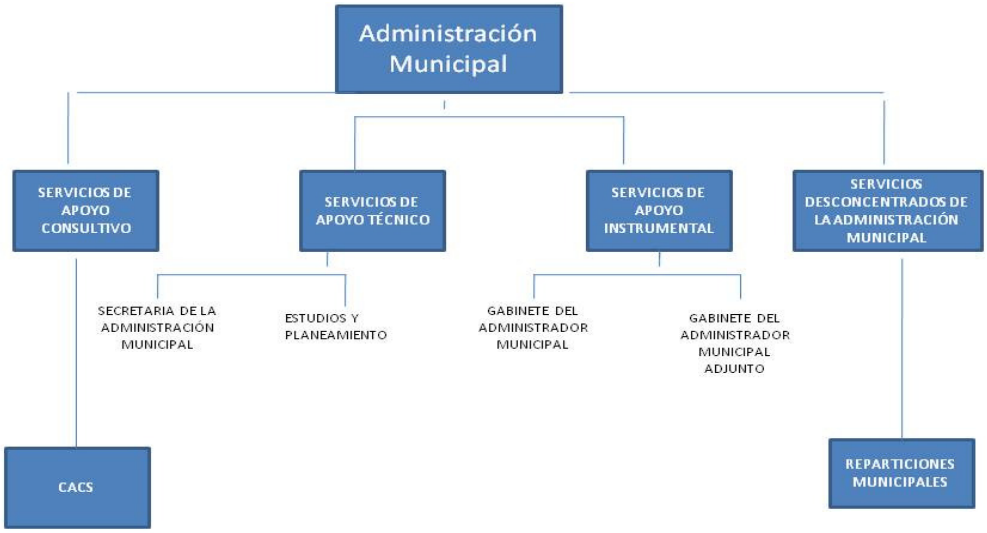
Específicamente, el Decreto-Ley 02/07 tiene tres elementos principales a resaltar en el ámbito de la desconcentración administrativa:

a) **Establece la base legal** que permite que los municipios se conviertan en unidades de gestión administrativa y financiera descentralizadas.

b) **Define las responsabilidades y competencias** de las estructuras gobernativas a nivel local (Gobiernos Provinciales y Administraciones Municipales y Comunales).

c) **Crea la estructura para la planificación participativa** del desarrollo local a través de la constitución obligatoria de los **Consejos de Auscultación y Concertación Social (CACS)**. Los CACS constituyen espacios de diálogo entre la administración pública y la sociedad civil y tienen como objetivo apoyar a la administración municipal en el análisis y toma de decisiones de naturaleza política, económica y social.

De acuerdo con el Decreto-Ley 02/07, la administración municipal está compuesta por varios órganos y servicios, que forman la siguiente estructura orgánica:



A continuación, detallaremos las funciones de los órganos y servicios de la Administración Municipal:

- Los Servicios de Apoyo Consultivo están formados por el Consejo Municipal de Auscultación y Concertación Social (CACS). Su objetivo es apoyar a la Administración Municipal para tomar medidas tanto políticas, como económicas y social en el territorio de cada municipio. Los CACS deben ser tenidos en cuenta antes de la aprobación del Programa de Desarrollo Municipal, el Plan de Actividades o el Informe de Ejecución del Programa y del Plan.

  El Consejo Municipal de Auscultación y Concertación Social está compuesto por los siguientes miembros:

  - Administrador Municipal (homologo al "Alcalde" en España): Presidente del CACS. Es el Administrador quien elige a los miembros del CACS y lo convoca a las reuniones.
  - Administrador Municipal Adjunto
  - Administradores Comunales
  - Jefes de las oficinas técnicas de la Administración (Salud, Educación, etc.)
  - Iglesias reconocidas por la Ley
  - Sindicatos
  - Representantes de ONGs, asociaciones civiles y organizaciones sociales
  - Autoridades tradicionales
  - Representantes del sector empresarial (público y privado)

- Los Servicios de Apoyo Técnico están formados por la Secretaría de Administración Municipal que se ocupa principalmente de cuestiones administrativas y de gestión del personal, patrimonio, presupuestos, relaciones públicas y transportes, y de la Repartición de Estudios y Planeamiento que es un servicio de asesoría multidisciplinar que tiene como función elaborar estudios y análisis sobre las materias de las atribuciones municipales, así como planificar y coordinar la realización de las actividades generales del Municipio.

- Los Servicios de Apoyo Instrumental están formados por el Gabinete del Administrador Municipal y del Adjunto y el Centro de Documentación e Información que asegura la selección, elaboración y difusión de informaciones así como la organización de la documentación en general.

- Los Servicios Desconcentrados de las Administraciones Municipales están constituidos por las Reparticiones Municipales que dependen directamente de la Administración Municipal. Estas reparticiones se encargan de asegurar la ejecución de sus competencias específicas en áreas como la salud, educación y agricultura entre otras.

Para poner en práctica el citado Decreto-Ley 02/07, el Gobierno ha utilizado varios instrumentos legales y ejecutivos, entre los cuales son de destacar el Programa de Mejora de la Gestión Municipal (PMGM) y el decreto n. 8/08.

Por un lado, el Programa de Mejora de la Gestión Municipal, aprobado en agosto de 2007, confiere el estatus de "Unidades Presupuestarias" a un grupo seleccionado de 66 municipios-piloto (cerca del 40% de los municipios del país, que corresponden aproximadamente al 70% de la población). La categoría de Unidad Presupuestaria concedida a un municipio significa que las administraciones locales aumentan su autonomía en la gestión de los fondos asignados por el Estado para administrarlos de acuerdo a los programas de desarrollo establecidos en el ámbito local. De los 66 municipios, 50 de ellos pudieron realizar en el año 2008 planes e inversiones hasta

alcanzar los 300.000 dólares. En el año 2009, estaba prevista la asignación de un valor de 5.000.000 de dólares para cada una de las 66 Unidades Presupuestarias municipales para llevar a cabo la ejecución de proyectos de desarrollo local en las respectivas jurisdicciones de los municipios, según los programas específicos que fueron elaborados por cada Administración Municipal. Sin embargo, debido, entre otros factores, al impacto de la crisis financiera en el mercado global y las oscilaciones del precio del barril de petróleo, al inicio de 2010 se estima que la mayoría de los municipios recibieron sólo un valor correspondiente al 12% de lo previsto, lo cual imposibilitó de hecho la ejecución de los planes establecidos.

Por otro lado, el decreto 8 del 24 de abril de 2008 creó el Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FUGEM), destinado a las Administraciones Municipales que ya eran consideradas unidades presupuestarias. Los ámbitos de aplicación de este fondo, según el artículo 3 de este decreto, son el mantenimiento de los erarios públicos en condiciones de funcionalidad, la mejora de la prestación de los servicios públicos y el apoyo a las iniciativas de integración social.

De hecho, este fondo pretende solucionar los problemas urgentes de las poblaciones, cuando no se pueda esperar para realizar la gestión través de los canales habituales (es decir, por un lado la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal y de los Presupuestos Municipales, y por el otro la aprobación del Presupuesto General del Estado).

Dados los objetivos de este estudio, vale la pena destacar un aspecto innovador de los instrumentos legales explicados arriba. La obligatoriedad impuesta por el Decreto-Ley 02/07 en el establecimiento de los Consejos de Auscultación y Concertación Social (CACS) a nivel provincial, municipal y comunal es una medida muy importante ya que, por un lado, estimula una participación cada vez mayor de los representantes de la sociedad civil, del sector privado y de las autoridades tradicionales en la toma de decisiones a nivel local (de hecho, hasta el 2007 sólo los Gobernadores y los Administradores podían constituir o no los Consejos Municipales, decidiendo con mucho margen de discrecionalidad quién podía participar en la programación de las agendas de desarrollo). Por otro lado, los CACS proporcionan a los ciudadanos la posibilidad de ganar mayor experiencia en procesos de análisis de la situación del municipio, en la elaboración de planes plurianuales de desarrollo municipal, en la elección de sus representantes y en debates permanentes para el análisis del progreso.

A pesar de que el proceso de desconcentración descrito está logrando mejorar las formas de gobernanza y de participación ciudadana, se debe notar que todavía los procesos democráticos en Angola se encuentran en un estado muy incipiente. Actualmente, existe un déficit de representatividad popular en el proceso electivo ya que los Administradores Locales (homólogos a los alcaldes españoles), tanto en el nivel municipal como en el nivel comunal, no son elegidos popularmente, sino que son nombrados a discrecionalidad del Gobernador Provincial, no consiguiéndose separar claramente el Partido Político de la Administración Local.

El próximo paso marcado por el Gobierno de Angola hacia lograr una plena descentralización política y administrativa es el establecimiento de las “Autarquías Locales”, sistema basado en la elección de los administradores locales por la ciudadanía como resultado de un proceso electoral a nivel local. Estas autarquías están mencionadas en la nueva Constitución de la República (art 217, Título VI “Poder Local”) aprobada en Enero de 2010.

6. Descripción de los proyectos analizados

En el marco del presente estudio se analizan dos proyectos que apoyan los procesos de descentralización en Angola y que son financiados por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo. Los mismos se detallan a continuación:

a. Proyecto de Descentralización y Gobernabilidad Local

Fecha de inicio: 1 de Julio de 2008
Fecha de finalización: 31 de Diciembre de 2011
Ejecuta: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD
Contraparte Local: Ministerio de la Administración Territorial-MAT
Financia: Agencia Española de Cooperación Internacional Desarrollo-AECID (hasta junio 2010)
Coste Total: 1.500.000 EUR

1. Justificación del proyecto

El proyecto de Descentralización y Gobernabilidad Local (PDGL) ejecutado por el PNUD constituye la 2ª fase de un programa de apoyo al proceso de descentralización en Angola.

La primera fase (que no contó con la participación de la Cooperación Española) se llevó a cabo entre los años 2004 y 2007 en 7 municipios piloto. Esta segunda fase comenzó en 2008 y terminará en diciembre 2011. La primera fase fue una experiencia que preveía apoyar al gobierno de Angola en el desarrollo del cuadro jurídico e institucional para la descentralización, así como promover partenariados entre diferentes actores de este sector y comenzar a implementar de forma efectiva el Decreto-Ley 02/07.

Esta segunda fase surge del balance de resultados de la primera fase que reflejó la demanda de un mayor fortalecimiento de los cuadros de las administraciones locales, la necesidad de apropiación nacional del proceso de descentralización, con mayor impacto y en más lugares, así como la pertinencia de trabajar con otras contrapartes.

2. Objetivos e Indicadores

Este proyecto pretende fortalecer la capacidad de gestión de las Administraciones Municipales, así como sensibilizar y diseminar información sobre la descentralización y la atribución de poderes a las comunidades para conseguir una mayor participación en la prestación de servicios públicos y desarrollo local, con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza.

La acción se basa en 5 ejes de acción: (1) Fortalecimiento técnico, institucional y organizacional de las Administraciones Locales; (2) Refuerzo de las capacidades de planificación y elaboración de presupuestos (CACS; perfiles municipales; diagnósticos; consultas; planes de desarrollo municipal; etc.); (3) Fortalecimiento de las capacidades financieras y contables; (4) Promover la participación ciudadana en las esferas de toma de decisión, con especial énfasis en la promoción de la equidad de género; (5) Coordinación, monitoreo y evaluación de los procesos a nivel local.

Los indicadores establecidos en el marco de este proyecto son la realización de perfiles municipales y planes estratégicos, la formación efectiva de cuadros de las administraciones municipales y comunales en mecanismos de participación local,

planificación y presupuesto, la implementación y uso de un sistema de gestión financiera informatizado y operativo a nivel municipal y un aumento de la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, con especial atención al número de mujeres participantes.

3. Actividades previstas

Se trata de un proyecto fundamentalmente de capacitación y formación (participación y consultas con enfoque de equidad de género, planificación estratégica y elaboración de presupuestos públicos, contabilidad pública y finanzas municipales, gestión de recursos humanos, gestión patrimonial y gestión del ciclo de infraestructura), y en medida menor, de equipamiento de las instalaciones de las administraciones municipales.

El PDGL, bajo la guía del Ministerio de Administración del Territorio (MAT) y con el apoyo y la asesoría técnica del PNUD, en asociación con la Cooperación Española y el DFID (United Kingdom Department For International Development), opera actualmente en 5 provincias de Angola: Uíge, Bengo, Kwanza Norte, Malange y Bié, abarcando un área de 18 municipios. La estrategia de implementación se asienta en el establecimiento de equipos técnicos a nivel provincial y municipal. El equipo técnico provincial (liderado por el GEPE - Gabinete de Estudios, Planeamiento e Estadística y conformado por técnicos de diferentes sectores del gobierno provincial) tiene la responsabilidad de: (a) Acompañar el proceso de planificación sectorial (en los sectores que le corresponda) y de planificación provincial (armonización y globalización de de los planos sectoriales y territoriales); (b) Asegurar la formulación del Plan Anual y Presupuesto Provincial, por medio de la asistencia a los Equipos Técnicos Municipales; (c) Garantizar el acompañamiento de las actividades del proyecto a nivel provincial y municipal.

El equipo técnico municipal, conformado por técnicos de los diferentes sectores del municipio y bajo la coordinación de la REPE – Repartición de Estudios, Planeamiento y Estadística, se encarga de: (a) Asegurar el proceso de planificación sectorial en los sectores correspondientes, y el proceso de planificación municipal, armonización y globalización de los planes sectoriales y territoriales; (b) asegurar el diálogo inclusivo y la participación efectiva de las comunidades en los procesos de planificación y presupuestación; (c) brindar apoyo técnico y metodológico a las Administraciones Comunales (el nivel más bajo de las Administraciones Locales del Estado) y a los Consejos de Auscultación y Concertación Social – CACS; (d) garantizar la implementación de las actividades del proyecto a nivel de los municipios y de las comunas.

b. Fortalecimiento de la Sociedad Civil y el Gobierno Local en la provincia de Malange.

Fecha de inicio: Noviembre 2008
Fecha de finalización: Noviembre 2010
Ejecuta: Instituto de Estudios para América Latina y África - IEPALA
Contraparte Local: Acción para el Desarrollo Rural y Ambiente – ADRA
Financia: Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo- AECID
Coste total: 946.796 EUR

1. Justificación del proyecto

Este proyecto ejecutado por la ONGD española IEPALA en consorcio con la organización angoleña ADRA, y financiado por la AECID se lleva a cabo en los municipios y comunas de Quela, Kiwaba Nzoji y Kalandula en la Provincia de Malange,

donde un estudio anterior realizado por el Ministerio de la Administración Territorial (MAT) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) identificó como uno de los problemas fundamentales el débil funcionamiento de la Administración Local, motivado por la falta cuantitativa y cualitativa de recursos humanos, el limitado poder de decisión, la degradación de las infraestructuras, la escasez de recursos financieros y la falta de auto-organización y de información, lo que resultaba en una inadecuada prestación de servicios a la comunidad. Este proyecto viene a fortalecer otras intervenciones ejecutadas por estas mismas ONGDs también en la provincia de Malange y en el caso de ADRA sigue la línea de intervenciones anteriores como el "Programa de Desarrollo del Municipio de Malange" financiado por ICCO (Consorcios Intereclesiástico de Iglesias Holandesas) y el "Proyecto de Consolidación de la Administración Local de Benguela" financiado por CRS (Catholic Relief Services). Por tanto, este proyecto responde a las líneas de trabajo de ADRA que durante los últimos años ha apoyado el surgimiento y fortalecimiento de foros de concertación en todas las áreas de intervención de sus proyectos, así como la estimulación de la participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo local.

2. Objetivos e Indicadores

Este proyecto se dirige esencialmente a fortalecer el funcionamiento de la administración a nivel municipal y comunal basándose en la complementariedad y en el refuerzo de las relaciones entre poder público, sociedad civil y ciudadanos, para así mejorar la prestación de servicios a la comunidad.

Para esto, se han identificado dos ejes de acción: (1) el fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de las administraciones municipales y comunales; y (2) el fortalecimiento de la capacidad organizativa y de articulación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y su implicación activa en los foros de concertación y en las acciones de la gobernación local.

Los indicadores que se pretenden alcanzar al final de este proyecto son por un lado, conseguir que una gran parte de los ciudadanos sientan reflejadas sus prioridades y necesidades en los programas de desarrollo, aumentar el grado de capacitación y formación de los cuadros de las administraciones locales, así como de las organizaciones de la sociedad civil, esperando que en ambos casos por lo menos un 30% sean mujeres y establecer estrategias de promoción de la igualdad de género en la mitad de los Consejos de Auscultación y Concertación Social (CACS). También se espera conseguir que al final del proyecto prácticamente la mayoría de los CACS hayan sido constituidos y funcionen de forma operativa y que se hayan establecido acuerdos para fomentar la participación comunal y de la sociedad civil en los planos de desarrollo local. A nivel de infraestructuras también se pretende construir dos centros de coordinación para las reuniones de los CACS.

3. Actividades previstas

Específicamente, por medio del proyecto se rehabilitan algunas infraestructuras en los municipios, se llevan a cabo actividades de formación dirigidas tanto a los cuadros de las administraciones locales, como a los líderes de las organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y se apoya la creación y el funcionamiento de los Centros de Auscultación y Concertación Social (CACS). Las actividades de capacitación para las administraciones municipales y comunales se centran en la gestión de proyectos de desarrollo (identificación, formulación, bases de datos, etc). En el caso de las organizaciones de sociedad civil, el proceso de formación se está focalizando más en asociacionismo, ética comunitaria, registro legal de las asociaciones, recaudación de fondos, etc. Además, la acción apoya a las administraciones locales y a las OSC en la elaboración y ejecución de estrategias de concienciación sobre la igualdad de género

y otras temáticas relevantes, promoviendo el surgimiento de redes temáticas que involucren a la sociedad civil y las administraciones locales del estado.

Los beneficiarios directos del proyecto son las 3 administraciones municipales y sus 7 comunas y doce organizaciones de la sociedad civil de cada uno de los municipios de Kalandula, Quela y Kiwaba Nzoji, identificadas anteriormente y seleccionadas por su representatividad (por ejemplo, asociaciones de mujeres, ancianos y jóvenes) y por su activismo.

Entre las dos propuestas analizadas se establecen sinergias y coordinación de esfuerzos ya que por ejemplo el PNUD realiza el plan de formación de las administraciones locales en el municipio de Kalandula, lo que hace que IEPALA en este municipio se centre más en el fortalecimiento de la sociedad civil y el PNUD en el fortalecimiento de las administraciones locales.

7. Aportación de la Cooperación Española

Estas dos propuestas integran plenamente la primera prioridad sectorial de la Política para el Desarrollo del Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012): **Gobernabilidad Democrática** (capítulo 8.3), es decir, -*Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo*-.

Concretamente, las acciones contribuyen a mejorar las políticas públicas para la cohesión del tejido social en el área de intervención (estrategia I); fomentan la participación igualitaria de las mujeres en los espacios de toma de decisiones (estrategia II); impulsan el diálogo social y civil, refuerzan las capacidades de las instituciones y de las instancias de la sociedad civil (estrategia III y V); y fortalecen el poder local y la descentralización del estado como medio de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática (estrategia IV).

Estos proyectos se alinean completamente con la Estrategia de Gobernabilidad de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Angola y sus objetivos específicos de -*Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social*- y -*Promover la descentralización y la participación ciudadana*-. Concretamente, las acciones incorporan las directrices de la Estrategia País reforzando las capacidades de la administración pública para impulsar la cohesión social (Línea Estratégica 1); fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana (Línea Estratégica 6); promoviendo la participación en las instituciones de planificación de las políticas locales y apoyando los mecanismos de planificación y gestión de los servicios públicos (Línea Estratégica 7).

En el caso de los proyectos analizados, la aportación de la Cooperación Española ha sido tanto a nivel técnico como a nivel financiero.

En el caso de la **contribución técnica** de AECID, se ha concretado a través de la Coordinación Inter-institucional e Inter-sectorial.

En estos dos proyectos, la AECID ha jugado un papel importante en el fomento de la coordinación interinstitucional e intersectorial a todos los niveles, entre los actores relevantes en el tema de los procesos de desconcentración y descentralización administrativa en curso en Angola. Esta acción tiende, por un lado a contribuir a que los procesos de descentralización sean impulsados de manera horizontal y paralela en todas las estructuras de la administración local del estado, por otro lado, impulsa a las

varias instituciones que trabajan en el sector de la descentralización (ONGDs, Organismos Internacionales, entidades nacionales, etc.) a la coordinación de esfuerzos hacia objetivos comunes, para evitar la duplicación de esfuerzos y promover la armonización de las metodologías y replicación de buenas prácticas.

A través de estas coordinaciones, la Cooperación Española pretende velar por la calidad de los procesos llevados a cabo en el marco de los programas de apoyo a la descentralización.

Además de la contribución técnica, **la AECID ha contribuido también financieramente** para la puesta en marcha y desarrollo de los proyectos analizados.

En el caso del proyecto del PNUD, la contribución de la AECID ha sido de 944.763 EUR de un total de 1.500.000 Euros, representando el 63% del valor total del programa. En este caso, podemos hablar de una cooperación multilateral, donde la financiación de AECID ha sido gestionada por una institución internacional (PNUD).

En el caso de IEPALA, la AECID es el máximo donante de este proyecto, aportando 634.497 euros de un total de 946.796 euros, representando el 67 % de la financiación total.

A continuación se muestra en una tabla la aportación de la Agencia Española de Cooperación Internacional en cada uno de los proyectos de descentralización que se están ejecutando en Angola.

Aportación de la Agencia Española de Cooperación Internacional:

	2008	2009	2010
	PNUD		
AECID	944.763 €		
	IEPALA		
AECID	634.497 €		
	MUSOL		
AECID	336.797 €		
AECID		329.612 €	
AECID			149.640 € (*)
AECID			431.759 € (**)
	IFAL		
AECID		200.000 €	
AECID		6.144.000 €	
TOTAL	1.916.057 €	8.589.669 €	9.171.068 €

(*) Valor ejecutado por MUSOL en el marco de la subcontratación de un Convenio AECID adjudicado a la ONG española Intermón Oxfam.

(**) Proyecto de Seguridad Alimentaria con enfoque de "Participación Democrática y Sociedad Civil" (CAD 15150) y "Política/Planificación Económica y Desarrollo" (CAD 15110).

Como se puede ver en la tabla, en el año 2008 estaban en ejecución proyectos de descentralización financiados por la Cooperación Española con un valor total de 1.916.057 euros, y en el año 2010 este montante aumenta hasta un total de 9.171.068 euros, lo que supone una cifra casi cinco veces mayor. Este incremento se debe principalmente a que en este año 2010 comenzará a ejecutarse la Subvención de Estado para el Programa de Desarrollo Local de la provincia de Bié a través del Instituto de Formación de las Administraciones Locales (IFAL) con un valor total de más de seis millones de euros para cuatro años, representando la Subvención de Estado con mayor financiación por parte de la AECID a nivel internacional.

Fotografía de mejora de infraestructuras en Angola como aportes de la Cooperación Internacional (Archivo AECID)

8. Impacto logrado

a. Impacto en la reducción de la pobreza y/o el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los dos proyectos analizados se han enfrentado con algunas dificultades en la medición del impacto en la mejora efectiva de los indicadores relacionados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs), tanto por circunstancias endógenas a los proyectos como por causas contextuales externas, las cuales se relacionan a continuación.

Causas Externas.

1. Déficit de datos sobre el Desarrollo Humano. Existe a nivel nacional un déficit importante de datos relativos a los Indicadores de Desarrollo Humano (IDH). Esta ausencia es aún más relevante a nivel de las provincias y municipios,

donde son prácticamente nulos (por las razones mencionadas en el apartado "Descripción general del contexto socio-económico").

2. La fragilidad del marco legal. Como hemos visto, en Angola el proceso de descentralización no ha llegado a desarrollar herramientas legales suficientemente completas y complejas de descentralización, sino que se limita, por ahora, a impulsar procesos de desconcentración administrativa, como paso previo a la aplicación de políticas locales más incluyentes que tengan mayor impacto en la reducción de la pobreza (véase al respecto el apartado "Descripción del contexto legal y administrativo").

3. La lentitud de los procesos. El proceso de la desconcentración administrativa en Angola es muy incipiente, ya que sólo ha comenzado a raíz de la promulgación de la Ley en el año 2007, cuya aplicación efectiva se ha venido dando de una manera muy gradual. Por ello, las mejoras que el proceso de desconcentración está produciendo en los ODMs son difícilmente medibles en un plazo de tiempo tan corto.

Causas Endógenas.

1. Déficit de indicadores en los proyectos. Cabe mencionar que en ambos proyectos se ha identificado una deficiencia de indicadores relativos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en las respectivas herramientas de planificación (marcos lógicos) y en las líneas de base, por lo que resulta difícil medir el impacto de estas acciones en los ODMs de una manera objetivamente verificable.

2. Nivel de ejecución. Ambos proyectos se encuentran en una fase intermedia de ejecución, lo cual ha imposibilitado realizar hasta la fecha una medición del cumplimiento de los indicadores y del impacto generado en los grupos beneficiarios.

A pesar de la escasez de datos debida a las razones mencionadas, se puede afirmar que los dos proyectos tienen impacto en la reducción de la pobreza y el logro de los ODM, ya que existe una interrelación clara entre los procesos de descentralización y la lucha contra la pobreza.

Teniendo en cuenta que la descentralización no es un fin, sino un medio para contribuir al desarrollo local, cualquier proceso de descentralización contribuye de manera transversal a la consecución de todos los ODM, en la medida en que ayuda en la formulación de las agendas locales de desarrollo según las prioridades sectoriales de acuerdo a un abordaje "*bottom-up*" (de abajo a arriba).

De hecho, un proceso de descentralización exitoso consigue un acercamiento entre las administraciones nacionales y locales, y entre éstas y la sociedad civil. De esta forma, la participación directa y la asunción de responsabilidad por parte de todos los actores del desarrollo local (gubernamentales y no gubernamentales) en la identificación y en la resolución de los problemas mejora la capacidad de respuesta a las prioridades del desarrollo de la agenda local. Por ello, todo deja entrever que la situación de los indicadores municipales de desarrollo mostrará un mejoramiento importante en los próximos tiempos.

En la medida en que los municipios cuenten con mejores capacidades de gestión gracias a los proyectos ejecutados en el marco de los procesos de descentralización, se obtendrá un mayor y mejor impacto de las políticas locales de desarrollo, contribuyendo a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones.

En este contexto, estas dos propuestas contribuyen a las estrategias de lucha contra las desigualdades y erradicación de la pobreza a través del:

a) Apoyo al fortalecimiento de las instituciones locales del estado, especialmente de aquellas más cercanas a las personas como son las administraciones municipales y comunales;

b) Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y sus procesos de auto-organización para responder a las demandas de los sectores sociales más vulnerables;

c) Promoción del diálogo entre las instituciones locales del estado y la sociedad civil para garantizar la cobertura de las necesidades sociales básicas.

En los siguientes epígrafes, analizaremos en detalle cómo, desde que estos proyectos comenzaron, se han producido progresos palpables en los sectores relacionados con la mejora de la calidad de vida de las personas. En concreto, y gracias al impacto de las políticas de desconcentración y de los proyectos que han brindado formación, asesoramiento y asistencia técnica a las Administraciones Locales para su implementación, se ha mejorado el acceso a la salud, al agua potable, al saneamiento y a la educación.

b. Impacto en la prestación de servicios a la población (Administraciones Locales)

Como hemos visto en el epígrafe anterior, el proceso de la desconcentración administrativa recientemente iniciado con la promulgación del Decreto Ley 02 del 3 de enero 2007 se está convirtiendo en un hecho con resultados plausibles, gracias al acompañamiento técnico de los dos proyectos analizados, respectivamente de IEPALA/ADRA y del PNUD.

Anteriormente a la promulgación del Decreto y a la puesta en marcha de los proyectos, las decisiones inherentes al desarrollo local se tomaban en el nivel central, de donde se remitían las órdenes a los niveles de los gobiernos provinciales y municipales, que se convertían en meras entidades ejecutoras de las políticas y programas del gobierno nacional.

Por ello, no se tomaban en cuenta adecuadamente las necesidades reales de la población ni de las instituciones y organizaciones locales en la definición de las estrategias de desarrollo local. A esta situación se sumaba la lentitud de actuación de las administraciones locales, debido a la pérdida de tiempo y recursos a lo largo de la cadena de las instancias intermediarias entre el gobierno central y las administraciones locales.

Por otro lado, las Administraciones Locales contaban con recursos extremadamente limitados, y por tanto no podían planificar ni ejecutar acciones de acuerdo a las necesidades. Por ello, en la mayoría de los casos se limitaban a coordinar las acciones de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) presentes en su territorio.

Para superar estas situaciones y crear bases más sólidas para el desarrollo local, ambas intervenciones han centrado sus actuaciones en el esfuerzo de proporcionar mayor autonomía en la toma de decisiones de los gobiernos locales, promoviendo la asunción de las competencias, servicios y responsabilidades de carácter local que están previstas en el Decreto 02/07, y sentando las bases para el proceso de

descentralización y el establecimiento de las "autarquías" (gobiernos locales electos por la población).

La paulatina adquisición de autonomía a nivel local está generando los siguientes impactos en la prestación de servicios de estos gobiernos a la población:

1. Más participativa: se está promoviendo una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones en las materias de interés público, fomentando el ejercicio de una gobernabilidad más democrática. Además, el uso de mecanismos de participación social hace que los problemas sociales sean visibilizados en un espacio público, lo cual les dota de mayor legitimidad, pues les permite ser afrontados en un espacio de concertación.

2. Más adecuada: se están proporcionando soluciones más ventajosas en términos de coste/eficacia, ya que se están aprovechando los conocimientos y experiencias de los actores locales para la identificación de problemas y prioridades, con el objetivo de buscar las soluciones en pro del bien común, fomentando un uso más eficaz de los recursos presentes a nivel local.

3. Más ágil: se están economizando los tiempos de respuesta a las cuestiones locales, es decir, se aumenta la capacidad de respuesta de los servicios públicos, concretizándose en una mayor rapidez para atender las solicitudes dirigidas a la Administración, una vez que algunas decisiones pueden ser tomadas a nivel local, sin recurrir a los niveles provinciales y centrales del aparato administrativo.

Concretamente, las actuaciones de los respectivos proyectos se han desarrollado en el sentido de fortalecer las capacidades municipales de asumir *efectivamente* las tareas previstas en cada una de las áreas de competencia asignadas a las Administraciones Municipales por el Decreto-Ley 02/07. En otros términos, se puede afirmar que ambos proyectos – con enfoques y metodologías distintas y, a veces, complementarias – concentran sus esfuerzos en la promoción de la efectividad del marco legal del proceso de desconcentración en curso en Angola, para que las Administraciones Locales del Estado comiencen a asumir el protagonismo necesario para enfrentar los grandes retos y desafíos del desarrollo local.

Pasaremos entonces a analizar cuáles son los resultados concretos producidos en el marco de las nuevas responsabilidades asumidas por las Administraciones Locales, en cada uno de los siete ámbitos de competencia previstos en el Decreto-Ley 02/07, los cuales están siendo apoyados para su implementación en los respectivos proyectos analizados. Se debe destacar que todas las competencias que se relacionan a continuación estaban asumidas anteriormente por las respectivas Direcciones sectoriales del Gobierno Provincial.

I. Planificación y presupuesto

Se define que es de competencia de la Administración Municipal la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal con su respectivo presupuesto.

De todas las áreas de atribuciones previstas en el Decreto-Ley 02/07, ésta es la competencia que las Administraciones Municipales están ejerciendo de una forma más plena y regular, y la que más marca la diferencia en comparación con la etapa anterior. Sólo ahora, con el otorgamiento a las Administraciones Locales del estatus de "unidades presupuestarias", se facultan a las mismas para planificar y ejecutar sus

políticas locales de desarrollo, mientras que antes los planes se elaboraban desde los niveles central y provinciales, sin tener en cuenta el nivel municipal.

De esta forma, tanto el proyecto del PNUD como de IEPALA, están impulsando y apoyando la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal y los respectivos Presupuestos Municipales, de manera que reflejen las necesidades de la población y del territorio, y que respeten las prioridades establecidas en el seno de los órganos de concertación social (CACS).

Los planes y presupuestos que han sido elaborados en algunos de los municipios de intervención de los proyectos han sido enviados al Gobierno Provincial, para que sean aprobados e integrados en los Planes Provinciales y, sucesivamente, en el Presupuesto General del Estado.

Para la elaboración de estos documentos, los proyectos están actuando en dos líneas de acción complementarias, para asegurar cada vez más la racional aplicación de los recursos públicos disponibles:

a. Refuerzo de las capacidades de los cuadros municipales competentes, a través de programas formativos específicos, para mejorar su desempeño en la gestión municipal. El Programa de Desarrollo y Gobernabilidad Local del PNUD concentra sus esfuerzos en esta línea de acción.

b. Fortalecimiento de las capacidades de las instancias de la Sociedad Civil, por medio de formaciones dirigidas a mejorar su nivel de participación en los espacios de toma de decisiones. El proyecto "Fortalecimiento de la Sociedad Civil y el Gobierno Local en la provincia de Malange" de IEPALA y ADRA focaliza sus acciones principalmente en esta línea de intervención.

Es interesante destacar que entre las nuevas competencias asumidas por las Administraciones Municipales en el marco del Decreto-Ley 02/07, también se encuentra la transferencia de poder de decisión con respecto a la estructura orgánica del municipio: las Administraciones tienen ahora el derecho de proponer el nombramiento de los principales cargos (jefes de sección, jefes de repartición, etc.), aunque el parecer vinculante siempre es de competencia del Gobierno Provincial.

Asimismo, las Administraciones ahora han asumido la potestad de hacer contrataciones a nivel local, que antes era sólo prerrogativa del nivel central y/o provincial. De esta manera, actualmente pueden contratar empresas y consultorías de acuerdo a las necesidades del municipio para la puesta en marcha de obras y proyectos locales.

Todas estas nuevas facultades y atribuciones están permitiendo que las Administraciones Municipales fortalecidas gracias a los proyectos analizados puedan mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos en los subsiguientes ámbitos de competencia.

II. Desarrollo urbano y ordenamiento territorial

Es competencia de la Administración Municipal la elaboración del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, que contiene las líneas generales de políticas de ordenamiento y gestión urbanística del territorio municipal, en temas tales como: ordenamiento y señalización del tránsito, organización del transporte público, concesión de terrenos, registro de tierras y propiedades, proyectos de construcción, entre otros.

De esta forma, las Administraciones Municipales donde los proyectos intervienen en lo que respecta a la gestión de tierras rurales y urbanas han comenzado a clasificar y ceder parcelas.

Asimismo, con base en las planificaciones realizadas, las Administraciones donde los proyectos intervienen han abierto licitaciones públicas con empresas de transportes, construcción, etc., y con base en estas licitaciones han seleccionado y adjudicado el desarrollo de las obras, cuya ejecución está siendo monitoreada por la misma Administración. Por ejemplo, las propias sedes de las Administraciones, deterioradas por los largos años de guerra civil, han sido rehabilitadas y actualmente ya están funcionales para poder brindar servicios a la población.

Finalmente, cabe destacar que los Municipios han establecidos acuerdos con la Dirección Provincial de Territorio, Urbanismo y Ambiente (DPTUA), para realizar la lotificación de áreas para residencias, establecimientos comerciales, etc.

El caso concreto.
En el Municipio de Kalandula (Malange), la gestión realizada a través de la elaboración del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial ha llevado a que el Municipio fuese incluido en el Programa Gubernamental de Construcción de Casas Sociales.

El caso concreto.
Como consecuencia del proceso de formación del Programa de Desarrollo y Gobernabilidad Local del PNUD, el municipio de Andulo (provincia de Bié) ha creado una empresa semi-pública conformada por jóvenes desempleados para la realización de obras públicas y trabajos de mantenimiento del municipio. De esta manera, se ha fomentado: (a) La disminución de los índices de desempleo; (b) La retención a nivel local de los beneficios del trabajo, que normalmente eran canalizados hacia empresas externas; (c) La creación de capacidades a nivel local; (d) El fomento de formas de partenariado entre sector público y sector privado en pro del desarrollo local, y especialmente en obras de utilidad pública (infraestructuras sanitarias, escolares, viarias, etc.).

III. Desarrollo económico y social

En esta área, la Administración Municipal asume la competencia de estimular el aumento de la producción y de la productividad de las empresas que proveen bienes y servicios. Se incluyen en este ámbito acciones como asegurar asistencia social, educacional y sanitaria para la población; promover y organizar ferias municipales; reglamentar y fiscalizar las actividades comerciales; asegurar la distribución de agua y electricidad; crear bibliotecas municipales; y preservar el patrimonio cultural.

Los proyectos analizados están apoyando las Administraciones Municipales en la elaboración de los planes sectoriales, y específicamente en la definición de las prioridades sectoriales del desarrollo, de acuerdo a las necesidades identificadas en el seno de los órganos de consulta social (CACS). En la mayoría de los casos, los representantes de la sociedad civil han declarado en los CACS que las prioridades para las comunidades son el mejoramiento de los servicios de salud y educación.

Los municipios donde los proyectos están siendo ejecutados están implementando estrategias y dirigiendo las inversiones de acuerdo a las recomendaciones generadas en los procesos de consulta con la sociedad civil, que mayoritariamente priorizan la construcción de escuelas y centros de salud.

También, las Administraciones están estructurando un servicio de fiscalización para controlar a las empresas comerciales que se instalan en el territorio de su jurisdicción, para cobrarles impuestos y contribuir de esta forma a alimentar el Presupuesto General del Estado. Debe destacarse que este es un servicio nuevo, ya que debido al contexto de guerra, anteriormente casi no existían establecimientos comerciales en los municipios donde los proyectos están actuando.

El caso concreto.
El hospital del Municipio de Kalandula (Malange) ha comenzado a funcionar de manera semi-descentralizada, con la coparticipación de fondos del Gobierno central y del Municipio. Respondiendo a las demandas del Conselho de Auscultação e Consertação Social - CACS, el Municipio en primer lugar ha comenzado a construir una nueva infraestructura hospitalaria para mejorar la atención de los casos de los pobladores de la zona. Adicionalmente, ha dotado el viejo hospital de una ambulancia (antes no disponía de vehículo) para el traslado de pacientes críticos.

IV. Agricultura y desarrollo rural

En esta área la Administración Municipal asume la competencia de fomentar el desarrollo agrícola en el territorio. En este ámbito tienen cabida actividades para fomentar la producción agrícola y pecuaria, estimular la creación de unidades agropecuarias, artesanales e industriales, supervisar las Estaciones de Desarrollo Agrario (EDA) y asegurar la adquisición y distribución de insumos agrícolas, entre otras.

En este ámbito, en los municipios de intervención se está coordinando de cerca con las Direcciones Provinciales de Agricultura para brindar estos servicios a la población. Concretamente, en coordinación con las EDAs, se están planificando acciones de distribución de inputs agrícolas (implementos agrícolas, fertilizantes, semillas, etc.).

Debido a que las necesidades de los campesinos son muy elevadas debido a la progresiva reactivación del sector agrícola y la disponibilidad de recursos de la Administración Municipal reducida, se ha comenzado a brindar medios agrícolas a crédito.

El caso concreto.
En el municipio de Kalandula, la administración municipal adquirió algunos tractores para poder prestarlos en concepto de alquiler a los campesinos, lo que a su vez ha servido también como forma de recaudación de fondos y de unir el sector público con el privado.

V. Seguridad

En esta área la Administración Municipal asume la competencia de asegurar la protección de toda la población, así como de todas las propiedades públicas y privadas y de aplicar las disposiciones contenidas en la legislación sobre las transgresiones administrativas. También, en este ámbito se protege al consumidor y se combate la especulación.

Gracias al impacto del proceso de desconcentración administrativa, comienzan a funcionar regularmente los servicios de tribunales municipales y de investigación criminal, fruto de lo cual se comienzan a resolver casos delictivos en el ámbito municipal, remitiéndose a los niveles provinciales y centrales los casos de otra competencia.

La Administración Municipal está estableciendo protocolos de coordinación con los órganos policiales, y como consecuencia la policía presenta a la Administración mensualmente informes con las ocurrencias del mes, los procesos encaminados, etc.

VI. Saneamiento y equipamiento rural y urbano

En este ámbito las Administraciones Municipales tienen, entre otras, las atribuciones de la recogida y tratamiento de la basura, de garantizar los sistemas de drenaje de agua, promover la construcción, reparación y gestión de los mercados, ferias y otros servicios municipales, así como estimular la creación, conservación y manutención de los parques, jardines, zonas verdes, de recreo y asegurar la defensa del patrimonio arquitectónico.

Gracias a las nuevas competencias adquiridas en el marco del Decreto-Ley 02/07 y con el apoyo de los proyectos analizados, las Administraciones están contratando empresas de saneamiento para la recogida de la basura.

Anteriormente, debido a que no había condiciones para contratar empresas especializadas (falta de potestad y de recursos), el saneamiento básico se realizaba a través de campañas de limpieza en las que se movilizaba a la población.

VII. Coordinación institucional

En lo que concierne el sector de la coordinación interinstitucional, las Administraciones Municipales tienen que orientar, acompañar y monitorear las Administraciones Comunales de su jurisdicción; supervisar las empresas e institutos públicos; asegurar la realización del registro electoral; y realizar y actualizar el censo de la población de su municipio, entre otros.

Las acciones de los proyectos se dirigen a impulsar y asesorar técnicamente las Administraciones para que cumplan con esta tarea, con el objetivo de garantizar la coordinación entre los servicios ofrecidos a la población y fomentar la participación de todos los y las ciudadanos y ciudadanas en el proceso electoral, apoyando de esta manera la democratización del país.

Una novedad importante establecida con base en el Decreto-Ley 02/07 es la creación del Consejo Municipal Electoral (CME). Estos órganos funcionan permanentemente en las Administraciones Municipales y sirven para actualizar registros, hacer educación electoral a nivel de las Comunas, etc.

El caso concreto.
En la Administración Municipal de Kalandula, se ha creado por primera vez el Registro Civil de la población. Además, se ha adquirido un kit para la emisión del Billete de Identidad (B.I.), para proceder al registro de los ciudadanos indocumentados.

c. Impacto en la participación democrática en la toma de decisiones y planificación del desarrollo local (Sociedad Civil)

Ambos proyectos analizados están orientados a promover la democracia y el pluralismo político, apoyar la creación de mecanismos de "accountability" y fomentar procesos de diálogo y concertación de políticas entre las administraciones locales y la ciudadanía. Por ello, desde estas propuestas se están generando capacidades en los actores sociales e institucionales a nivel local, para desarrollar un sistema de toma de decisiones en materia de desarrollo local cada vez más participativo y transparente.

Antes de la promulgación del Decreto-Ley 02/07, a nivel local no existía ningún espacio institucionalizado donde se concretara el encuentro entre las instancias del gobierno local y los representantes de la sociedad civil para la toma de decisiones concertada. Un intento de creación de espacios para tal propósito fue el de los Foros Municipales, instancias semi-informales nacidas poco después del final de la guerra, donde se reunían autoridades tradicionales, representantes de asociaciones de campesinos, iglesias y autoridades locales para debatir sobre los hechos relevantes del territorio.

Concretamente, la forma en que los dos proyectos están fomentando la participación democrática en la toma de decisiones y en la planificación del desarrollo local se basa en impulsar los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el Decreto-Ley 02/07, es decir, los *Conselhos de Auscultação e Concertação Social* (CACS), establecidos en el seno de las Administraciones Locales.

Los CACS son espacios de carácter consultivo y propositivo liderados por el Administrador Municipal (el alcalde) que reúnen a los dirigentes de la Administración Local, entidades públicas sectoriales (de educación, salud, agricultura, etc.) y a los representantes de la sociedad civil a nivel local (representantes de asociaciones y ONG, de iglesias reconocidas, del sector privado, autoridades tradicionales, sindicatos, etc.). Los integrantes de los CACS tienen la función de:

- Validar públicamente las estrategias y proyectos de desarrollo que se generen en el nivel central y que atañan el área jurisdiccional del Municipio.
- Fomentar la rendición de cuentas de las acciones emprendidas por el Municipio o la Comuna ante la sociedad civil (accountability, transparencia, etc.).
- Consensuar nuevas propuestas de desarrollo local para los Planes de Desarrollo Municipal, a partir de las prioridades identificadas y expresadas por las comunidades.

Para fomentar la participación democrática en la toma de decisiones, ambos proyectos han realizado acciones tendentes a fortalecer a los actores de los entes públicos, con el objetivo de apoyar a las Administraciones Locales en la implementación de los mecanismos de participación y consulta previstos en la Ley. Adicionalmente, en el caso del proyecto de IEPALA/ADRA, se han adoptado estrategias para promover en paralelo el fortalecimiento de la ciudadanía. En este sentido, se han concentrado los esfuerzos en el refuerzo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) hasta el nivel de las Comunas, con el objetivo de convertir a los CACS en espacios representativos para los/as ciudadanos/as, donde se definan las prioridades del desarrollo y se fiscalice de manera permanente la actuación de las Administraciones Públicas Locales.

Las metodologías utilizadas por el consorcio IEPALA/ADRA para fortalecer el funcionamiento de las OSC han sido las siguientes:

1) Capacitaciones conjuntas de los actores del desarrollo local

Se han realizado experiencias de capacitación conjunta entre las OSC y las administraciones municipales para crear espacios de interacción donde se definan de manera consensuada los respectivos ámbitos de competencia y las responsabilidades según lo establecido en la Ley.

2) Capacitaciones específicas a grupos vulnerables

Se han implementado programas de formación específicos para los actores más vulnerables con el objetivo de establecer condiciones más equilibradas en el diálogo social. Las partes más frágiles identificadas han sido las asociaciones de campesinos, asociaciones de mujeres y asociaciones de jóvenes.

Cabe mencionar, a título de ejemplo, el apoyo brindado por el proyecto de IEPALA/ADRA al Foro de Mujeres de Kalandula, en la provincia de Malange. En términos generales, se ha hecho especial énfasis en la promoción de la equidad de género, a partir de la constatación que, a pesar que el papel de la mujer en el desarrollo comunitario es extremadamente importante, no se refleja en la estructura de toma de decisiones. Por ello, fueron realizadas sesiones públicas de debate, por una parte abordando el tema de género en el marco de la Política nacional de Género y de la respectiva Estrategia de implementación, y por otra parte, explicando el funcionamiento de los CACS y sus derechos para fomentar su participación.

3) Fomento del diálogo social

Se han creado conflictos orientados, es decir se han provocado debates dentro de la sociedad civil y entre ésta y las administraciones municipales, para consolidar los mecanismos de consenso y la cohesión social a través de un proceso de educación cívica sobre derechos y deberes de las partes implicadas.

4) Reactivación de grupos comunitarios.

Muchos grupos y asociaciones de base estaban prácticamente inactivos, debido a la situación contextual explicada anteriormente. Las Organizaciones Comunitarias de Base (OCB) y las otras estructuras organizativas habían perdido su representatividad y, por ende, el liderazgo necesario para defender los intereses de los grupos sociales de los que habían surgido.

Con el proyecto de IEPALA/ADRA, a través del apoyo de figuras como los “Dinamizadores de Campo” y los “Educadores de Pares” surgidas en el marco de otras intervenciones, se están comenzando a reactivar estos grupos, gracias a programas de divulgación y capacitación donde se abordan los temas de la educación cívica, la participación democrática, los derechos y los deberes, las leyes vigentes, etc. El objetivo de estas actividades ha sido contribuir a la reconstrucción del tejido social y fomentar la participación de los grupos comunitarios en la vida pública, a través de los espacios de los CACS.

El caso concreto.

Un ejemplo concreto de este trabajo de fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, se encuentra en el Foro de Mujeres del Municipio de Kalandula que tras las actividades de formación recibidas con el proyecto IEPALA/ADRA hizo su primera gestión, obteniendo que se le aprobara un proyecto de rehabilitación de su sala de reuniones por parte de la Administración Local.

9. Logros obtenidos

Como consecuencia de la intervención de los proyectos analizados, se han obtenido los siguientes resultados concretos:

1. **Dinamización de los CACS.**

En el Decreto-Ley 02/07, se especifica que los CACS realizarán reuniones con periodicidad trimestral (sesiones ordinarias), y siempre que el Administrador Local los convoque (sesiones extraordinarias) para establecer y dar seguimiento a las políticas y planes de desarrollo local.

Antes del inicio de los proyectos analizados, a pesar del carácter obligatorio de los CACS según la Ley, las Administraciones Municipales no había conseguido establecerlos, debido al recelo de los Administradores hacia esta nueva estructura democrática. Las raíces de esta desconfianza se encuentran en el contexto angoleño de muchos años de opresión colonial y monopartidismo, que dio origen a una concepción absolutista donde los jefes decidían omnipotentemente, por lo cual se dice que "en Angola, las órdenes hablan más alto que las leyes".

Gracias al impacto de los proyectos, se está comenzando a romper esta cultura del miedo a espacios de concertación social y a ganar conciencia de que los problemas municipales deben abordarse a nivel de los CACS. Con todo ello, se está logrando que los CACS empiecen a funcionar basados en las siguientes premisas:

- Realización de reuniones periódicas, aunque en muchos casos aún no han conseguido respetar la periodicidad trimestral establecida en la Ley.

- Mejoramiento de su funcionamiento interno: las Administraciones Municipales están mejorando cada vez más los mecanismos de convocatoria para las reuniones de los CACS, y están definiendo estrategias para garantizar la participación lo más amplia posible de todos los actores relevantes en la jurisdicción municipal. Cabe destacar que, gracias a las actividades de sensibilización llevadas a cabo por los proyectos, en algunos municipios se ha abierto el debate para el establecimiento de los Reglamentos de los CACS, con el objetivo de definir sus normas de funcionamiento y mejorar su desempeño. Para ello, el proyecto de IEPALA/ADRA está utilizando la propuesta de Reglamento elaborada en el marco del "Programa de Apoyo a los Actores No Estatales" (PAANE) financiado por la Comisión Europea.

- Planificación adecuada: Como resultado de las actividades realizadas en el marco de los proyectos, por primera vez las Administraciones Municipales están elaborando los Planes Municipales de Desarrollo a partir de las prioridades establecidas en el seno de los CACS.

En otras palabras, se puede decir que cada vez más las estrategias y planes de desarrollo de los municipios reflejan las necesidades reales de la población, es decir, la definición de las prioridades de intervención de la Administración Local se basa en un proceso participativo.

Los representantes de la sociedad civil, reunidos en los CACS, no sólo contribuyen a la elaboración del plan de desarrollo del municipio, sino que tienen que dar el aval para que la Administración ejecute los planes anteriores, y monitorear la

ejecución. Este año, los Planes Municipales de Desarrollo en los municipios donde los proyectos actúan han sido remitidos a los gobiernos provinciales y al Presupuesto General del Estado sólo tras su aprobación en el seno de los CACS.

- Aumento de la participación ciudadana.

Los casi 30 años de guerra civil, terminados solo a finales del 2002, junto con la dolorosa historia colonial de Angola han dejado un tejido social extremadamente frágil y lacerado, con estructuras jerárquicas (formales y/o informales) muy rígidas y un bajo ejercicio de la democracia. Por estas razones, la interlocución entre los grupos de la sociedad civil y las estructuras de gobierno era en muchos casos prácticamente inexistente, debido al sentimiento de obediencia y miedo por parte de la sociedad civil.

Gracias al trabajo de capacitación, divulgación, fomento del diálogo social y reactivación de grupos comunitarios llevado a cabo en el marco del proyecto de IEPALA/ADRA, se está consiguiendo romper el círculo del miedo y el recelo entre los líderes de la sociedad civil, lo cual ha llevado a un aumento considerable de la participación en los espacios de concertación y, en general, en la vida pública del municipio:

- Un número más elevado de OSC están envueltas en los CACS, estimulando la participación de sector privado, sindicatos, autoridades tradicionales, organizaciones comunitarias de base, asociaciones de mujeres y jóvenes, iglesias, etc.

- El nivel de participación e intervención de las OSC en el seno de los CACS es más alto, pues es cada vez más frecuente encontrar a líderes de las OSC o autoridades tradicionales que cuestionan al Administrador Municipal o exigen que se presenten públicamente los gastos y los trabajos realizados con los recursos públicos.

2. ***Accountability.***

La práctica de la *accountability* y de la transparencia es uno de los grandes desafíos que atañen a todos los entes públicos, también en los estados regidos por sistemas de gobierno democráticos más consolidados.

Los proyectos tomados en consideración en este estudio están acompañando a las Administraciones Locales en sus primeras experiencias de estas prácticas, respaldándose en el proceso incipiente de desconcentración administrativa impulsado con la promulgación del Decreto-Ley 02/07.

En este sentido, las Administraciones Locales están dando interesantes señales de apertura hacia la sociedad civil. Por ejemplo, en muchos de los municipios de intervención de los proyectos los Administradores presentan en el seno de los CACS los presupuestos municipales y los gastos efectuados. Asimismo, están adoptando la práctica de redactar y difundir las actas de las reuniones de los CACS, donde quedan plasmadas las responsabilidades y los compromisos asumidos por cada una de las partes.

En resumen, como consecuencia del fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil que han inducido los proyectos, se han logrado en muchos casos obtener el respeto y cumplimiento de los derechos de los ciudadanos como el caso concreto que se relaciona a continuación.

El caso concreto.
En el Plan de Desarrollo de la Comuna de Kota del año pasado, el Administrador Comunal quería rehabilitar un trozo de 30 km de carretera, desde la sede de la Comuna hasta una hacienda de su propiedad. Un Soba local (autoridad tradicional) cuestionó esta decisión en la sede del CACS, alegando que a lo largo de la carretera a rehabilitar encontraban sólo 5 aldeas; mientras que en los 30 km de carretera no asfaltada entre la Comuna de Kota y la de Kinje se encontraban por lo menos 30 aldeas, que saldrían beneficiadas gracias a la obra pública. Al final, tras la realización de la consulta pública en el CACS, se decidió rehabilitar la carretera entre la Comuna de Kota y la de Kinje.

10. Dificultades de la experiencia

En este epígrafe analizaremos las dificultades "estructurales" con las que los proyectos se han enfrentado, es decir, aquellas condiciones y características peculiares del contexto, previsibles o no, que han afectado de alguna manera a su ejecución. Ellas son:

1. Indefinición del marco legal de la desconcentración administrativa. Según se ha explicado en varios apartados, el marco legal de la descentralización en Angola es aún muy imperfecto. El Decreto-Ley 02/07 es una herramienta legal experimental, que da el arranque al proceso de desconcentración administrativa con la pretensión de promover la transición desde un sistema muy centralista a un sistema de gobierno descentralizado. Por esta razón, se encuentran aún numerosos vacíos legales aún por cumplimentar, lo cual deja un margen de incertidumbre a la hora de la ejecución de los proyectos. Esta situación se nota de manera especial en dos aspectos:

    a. Discrecionalidad en la aplicación de la Ley: debido a la inexistencia de mecanismos de monitoreo efectivos sobre el nivel de asunción de responsabilidades y competencias de parte de las Administraciones Locales, no hay homogeneidad entre los entes locales en la aplicación de la Ley, ni sistemas de sanciones para las Administraciones Locales que no cumplan con las obligaciones previstas.

    b. Baja operatividad de los CACS: al no existir un Reglamento que establezca sus mecanismos internos de funcionamiento y de elección de los participantes, los CACS son a veces poco representativos de la sociedad civil local, y por tanto su capacidad de incidencia es reducida.

2. Cultura institucional muy débil. A menudo se encuentra cierta resistencia a nivel local para la aplicación de las nuevas herramientas promulgadas en el marco del proceso de desconcentración. La cultura institucional angoleña, tradicionalmente muy centralista y jerárquica, ha dejado cierta herencia de miedo a los cambios, debido a lo que algunos llaman "síndrome de la exoneración": algunos cuadros dirigentes de las Administraciones Locales del Estado tienen miedo que se les

exonere de sus funciones al aplicar cambios tan radicales, a pesar de lo que la Ley prevé.

3. Resistencias al cambio en el nivel central. No es fácil romper la lógica utilizada antes de la entrada en vigor del Decreto-Ley 02/07, donde las estrategias y acciones para el desarrollo eran establecidas en los niveles más altos, y las Administraciones Municipales se limitaban a recibir órdenes (del Gobierno Provincial) y cumplirlos. Las razones de este hecho residen, entre otros, en cierto recelo de parte de las estructuras centrales a la hora de delegar poderes, competencias y responsabilidades a organismos desconcentrados y/o descentralizados, por el miedo de padecer una pérdida de poder. La historia política angoleña de las últimas tres décadas, marcada por un sistema prácticamente monopartidista, repercute en cierta tendencia al inmovilismo institucional y no facilita una actitud más dinámica, abierta y capaz de adecuarse a un contexto en rápida evolución.

4. Déficit de representatividad democrática. Las estructuras sociales y las autoridades, tanto gubernamentales como tradicionales, son poco representativas de la voluntad de la sociedad civil angoleña. Por un lado, los Administradores Locales son elegidos a dedo por el Gobernador Provincial, y no son nombrados como consecuencia de un proceso electoral (de hecho, se espera que las elecciones locales serán la gran innovación a medida que el proceso de descentralización administrativa avance). Por el otro lado, las autoridades tradicionales ("Sobas") suelen ser un cargo hereditario, lo cual constituye a veces un obstáculo para que las necesidades reales y más sentidas de las comunidades encuentren cabida en los espacios de participación previstos en la Ley.

5. Problemas en la gestión de recursos humanos. Las políticas de gestión de los recursos humanos de las Administraciones Locales es poco funcional y no responde a las nuevas necesidades que surgen en el marco del proceso de desconcentración administrativa. Esta problemática se refleja sobre todo en estos dos aspectos:

    a. Escasez de personal en las Administraciones Locales. La gestión de las contrataciones de los cuadros técnicos de las Administraciones Locales todavía funciona de manera centralizada. Los cuadros técnicos y los funcionarios se nombran a nivel central, de donde se distribuyen a lo largo del territorio nacional. La ineficiencia del sistema centralizado hace que las Administraciones Locales no cuenten con personal suficiente para el desempeño de todas las funciones y competencias conferidas en el marco del Decreto-Ley 02/07. A esto se suma el hecho que las Administraciones Locales no cuentan con una política salarial de retención de sus cuadros técnicos, lo cual, debido al alto coste de la vida en Angola, provoca que a menudo una parte del personal contratado deba buscar otro empleo o se vaya, con una tendencia a la rotación de personal muy alta.

    b. Bajas capacidades del personal local de las Administraciones Locales. En el contexto de Angola se ha identificado una gran dificultad a la hora de encontrar recursos humanos suficientemente capacitados. El país carece gravemente de servicios de educación, sobre todo en las áreas provinciales (por ejemplo, en toda la provincia de Malange, 998.000 habitantes, no existe ningún instituto universitario). Esta situación afecta evidentemente las capacidades de gestión de las Administraciones Locales y la calidad de su desempeño en el otorgamiento de los servicios de su competencia. Asimismo, dificulta también el proceso de apropiación de los conocimientos y, por ende, de responsabilidades por parte de los cuadros municipales.

6. Baja autonomía financiera de las Administraciones Municipales. Para poner en marcha el proceso de desconcentración administrativa, el Gobierno de Angola ha comenzado a canalizar recursos a las Administraciones Locales. Hasta ahora, se ha utilizado la fórmula de los "5 millones de dólares forfait", es decir, el Gobierno ha estado distribuyendo este valor a un grupo-piloto de Administraciones Locales, independientemente de su extensión territorial, número de habitantes, necesidades, capacidades de gestión, etc. Sin embargo, con las fluctuaciones financieras debidas a la monodependencia de la economía del petróleo y en general a la crisis financiera mundial, en muchos casos el Gobierno no ha podido cumplir con la promesa de distribuir los 5 millones, y numerosas Administraciones Locales en el año 2009 sólo han recibido el 30% de los 5 millones de USD presupuestados.

Por otro lado, el sistema de recaudación de impuestos de las Administraciones Municipales está aún muy poco estructurado: los recursos recaudados alimentan el Presupuesto General del Estado, pero la ineficiencia de los registros fiscales de los Gobiernos Provinciales no permiten que los recursos sean redistribuidos equitativamente entre los entes locales para las inversiones en obras públicas y servicios a la población. Esta situación está ralentizando la ejecución de los Planes de Desarrollo Municipal y por ende la asunción plena de las competencias y responsabilidades previstas en el Decreto-Ley 02/07.

11. Sostenibilidad

Las dos propuestas analizadas presentan elementos-clave que las hacen sostenibles en el tiempo. A continuación, analizaremos la sostenibilidad de las propuestas desde el punto de vista institucional/político, técnico y financiero, para extraer las buenas prácticas respectivas:

Sostenibilidad Institucional/Política

La sostenibilidad de estos proyectos se basa en primer lugar, en que son intervenciones enfocadas a la construcción de procesos y no a la simple ejecución de tareas o proyectos de corta duración.

Además, se alinean con las **Políticas Públicas Locales**: Las propuestas se encuadran completamente en el marco legal vigente en Angola en materia de desconcentración y descentralización administrativa (Decreto-Ley 02/07) y en materia de organización de la sociedad civil (Art. 24 de la Ley Constitucional; Ley 14/91 de las Asociaciones). Concretamente, las actividades de fortalecimiento dirigidas a las Administraciones Locales se alinean al Programa de Mejora de la Gestión Municipal (PMGM) aprobado por el Gobierno en agosto de 2007 y permitirán a los entes administrativos locales asumir las competencias y autonomía previstas por el Decreto-Ley 02/07. Asimismo, las actividades dirigidas a las OSC mejorarán las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, permitiéndoles participar en los espacios de concertación previstos por el decreto citado.

Se debe resaltar que estos proyectos se encuadran en el proceso de desarrollo y de las prioridades globales del Gobierno de Angola, quien está impulsando el proceso de descentralización para una buena gobernanza. Ambas, pretenden acompañar de manera eficaz a las instituciones y las instancias ciudadanas en la búsqueda de soluciones viables a los desafíos que está enfrentando el proceso nacional de desconcentración y descentralización administrativa. El Gobierno de Angola considera como altamente prioritario el cumplimiento de las políticas y estrategias de

descentralización y poder local como vía para la reestructuración de la sociedad angoleña lacerada por más de 30 años de guerra civil. Por ello, estos proyectos pretenden contribuir al fortalecimiento de las estructuras democráticas en el marco de la Ley, promoviendo buenas prácticas de gobernabilidad y -accountability- para reducir la pobreza y las desigualdades y mejorar el respeto de los derechos humanos.

Sostenibilidad técnica

Ambos proyectos impulsan los procesos de desconcentración a partir del fortalecimiento de las capacidades y transferencia gradual de responsabilidades y de poderes a los actores locales, concretamente:

a) **PNUD:** A los órganos públicos de la administración local del estado. Por tanto, al cierre de las intervenciones las administraciones locales serán capaces de realizar un adecuado ejercicio de la administración pública, lo que conlleva planificar proyectos de inversión pública, gestionar procesos de licitación y contratación y acompañar la realización y fiscalización de infraestructuras y obras públicas, entre otras acciones.

b) **IEPALA**: A las Entidades territorio (privadas, OSC, Sobas). Por tanto, al cierre de las intervenciones las entidades podrán participar en los procesos de toma de decisión locales.

Como elemento de sostenibilidad técnica de estas propuestas está el impulso a procesos formativos mediante metodologías participativas, cuyo objetivo es el aumento de autonomía de los actores clave de la sociedad civil y de los cuadros técnicos de las administraciones locales (Por ejemplo: los programas de formación en la Ley de Descentralización).

También, se está en proceso de creación y validación de herramientas de planificación y gestión en las reparticiones y secciones técnicas de las administraciones locales. Estas, contribuirán a mejorar, de una manera más efectiva, la labor de las administraciones locales tras el cierre de los proyectos.

Asimismo, los materiales producidos en el marco de los proyectos quedarán a disposición como herramientas de referencia en las Comunidades y en las sedes de las organizaciones sociales, para garantizar la transferencia de los beneficios, su multiplicación y su mantenimiento en el tiempo entre los actores del desarrollo.

Se ha creado una base académica de estudios e investigación para la generación de propuestas de mejoramiento del marco legal nacional en el tema de descentralización, acompañando la conversión gradual del modelo administrativo desconcentrado en un modelo descentralizado a través de la creación del Centro de Excelencia de Gobernabilidad Local integrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Agostinho Neto.

Sostenibilidad Financiera

Financieramente, las actividades de formación y asistencia técnica realizadas en los proyectos, no producirán gastos adicionales, de manera que las capacidades instaladas no necesitarán ulteriores recursos para seguir generando beneficios.

Asimismo, la sostenibilidad financiera de estas propuestas ha radicado en reforzar las capacidades de las administraciones locales de recaudación de los impuestos a nivel local, para viabilizar financieramente las estrategias y proyectos de desarrollo.

12. Efectos multiplicadores

Los aspectos que hacen transferibles las prácticas implementadas en ambos proyectos son:

- Las metodologías utilizadas de refuerzo de capacidades locales.
- Las estructuras locales con las que se trabaja existen en cada municipio.

En el caso de PNUD, ya se ha replicado el modelo de intervención en otros municipios. En la siguiente tabla se presenta el número de municipios involucrados en el proyecto al inicio de la intervención y actualmente. Los datos muestran como a lo largo del proceso hubo la necesidad de ampliar el área de intervención, tras la manifestación de interés de parte de los municipios inicialmente excluidos del proyecto.

Provincias	Total	Jun-08		Jun-09			Tendencia (Dic 2009)	Tasa de Cobertura
	Municipios	Cobertura	%	Cobertura	%	Crecimiento		
Uige	16	3	18.75%	7	43.75%	133%	16	100.00%
Bengo	8	3	37.50%	6	75.00%	100%	8	100.00%
Kwanza Norte	10	3	30.00%	6	60.00%	100%	10	100.00%
Malange	14	3	21.43%	8	57.14%	167%	14	100.00%
Bie	9	3	33.33%	9	100.00%	200%	9	100.00%
Suma (5 Prov)	57	15	26.32%	36	63.16%	140%	57	100.00%
País	163	15	9.20%	36	22.09%	140%	57	34.97%

Esto demuestra que existe no sólo la posibilidad, sino la necesidad de replicar la experiencia llevada a cabo por el PDGL, con una perspectiva de implementación del marco legal de la descentralización de manera equilibrada dentro de una misma jurisdicción provincial.

De hecho, la exclusión inicial de algunos municipios ha creado un desequilibrio en las capacidades de gestión en el territorio provincial, teniendo como consecuencia el hecho que algunos municipios mejoraron el acceso a los fondos disponibles y optimizaron los gastos, mientras que otros se quedaron en una posición de desventaja. De esta manera, se produjo una gran cantidad de solicitudes de ampliación del área de intervención, con un claro efecto multiplicador.

En el caso del proyecto de IEPALA también se va a replicar el modelo de intervención en otros municipios de la provincia de Malange a través de un Convenio de Cooperación que ha sido aprobado a esta organización por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional por un periodo de cuatro años, donde se transferirán las metodologías y logros obtenidos en los nuevos territorios identificados.

13. Conclusiones y recomendaciones

Estos dos proyectos han supuesto un importante aporte y contribución al fortalecimiento de los procesos de descentralización en curso en el país, a través del

acompañamiento y asistencia técnica que han brindado y especialmente a través de los procesos de formación que han desarrollado con un amplio programa de sensibilización y capacitación de recursos humanos.

Es importante remarcar que estos proyectos pueden ser considerados como las primeras propuestas concretas de la Cooperación Española que apoyan directamente la implementación del marco legal del país en materia de descentralización. Por ello, podría afirmarse que estos proyectos incluyen una componente claramente política, apuntando a problemáticas estructurales en un contexto caracterizado por graves debilidades en las Administraciones Locales.

Resulta importante destacar que estos proyectos están tratando de acompañar un proceso de desconcentración donde queda pendiente un sin número de tareas, relacionadas, entre otras, con la implantación de los competencias, servicios y responsabilidades municipales establecidas en el Decreto; y especialmente, la incidencia política de las organizaciones locales que acorte las brechas entre el sistema de gobierno y la sociedad civil.

En este epígrafe sugeriremos, a partir de las dificultades que han afectado o están afectando la buena ejecución de los proyectos, algunas recomendaciones sobre cómo la cooperación internacional podría mejorar su actuación e impacto en los procesos de descentralización en Angola.

Por ello, hemos dividido el análisis en dos niveles. Por un lado, las ***recomendaciones estratégicas*** se refieren a observaciones sobre cómo orientar las acciones, qué aspectos y cuáles sectores habría que priorizar o, en todo caso, no dejar de incluir en la lógica de las intervenciones. Por otro lado, las ***recomendaciones metodológicas***, que se refieren a orientaciones sobre las metodologías de trabajo, los enfoques y las herramientas que habría que utilizar en la ejecución de los proyectos.

Cabe destacar que ambos epígrafes recogen las lecciones aprendidas de los casos analizados en el marco de este estudio; por lo tanto, no pretenden en ningún momento ser exhaustivas ni brindar patrones absolutos, sino quieren representar una referencia general para los actores que aspiren afrontar desafíos parecidos con los descritos en el contexto de este estudio.

Recomendaciones estratégicas

- Establecer una base de consenso con los entes gubernamentales competentes. La clave de éxito de cualquier programa de apoyo a la desconcentración y descentralización pasa por la "institucionalización" del proceso, es decir, una negociación y/o una alianza sólida con las entidades de gobierno, que tienen necesariamente que liderar el esfuerzo de transferencia de las competencias, responsabilidades y poderes desde el centro hacia la periferia. Asimismo, es importante enmarcar los esfuerzos y las estrategias en la agenda política nacional para evitar el riesgo de trabajar fuera del ordenamiento legal del Estado.

- Homogeneizar las áreas de intervención. Se ha identificado que las Administraciones Locales beneficiadas por los proyectos, al mejorar sus capacidades de gestión también mejoran sus oportunidades de acceder a los fondos para el desarrollo local asignados en los presupuestos provinciales y en el Presupuesto General del Estado. Consecuentemente, un resultado "indeseado" de las intervenciones puede ser la creación de desequilibrios territoriales en el nivel de desarrollo y en la redistribución de las riquezas. Por ello, es importante definir

estrategias de intervención con enfoque territorial, que tiendan a priorizar las áreas mayormente deprimidas.

- Acompañar la mejora del marco legal nacional en el tema de descentralización. Se deben generar propuestas que desarrollen más el marco legal acompañando la conversión gradual del modelo administrativo desconcentrado en un modelo descentralizado. Un ejemplo es el esfuerzo que está realizando el PNUD para el establecimiento de un Centro de Excelencia en Gobernabilidad Local al interior de la Facultad de Derecho de la Universidad Agostinho Neto que está permitiendo crear una base académica de estudios e investigación. También se pueden fomentar intercambios técnicos entre países con una tradición de gobiernos locales más consolidada, como el caso de España.

- Mayor énfasis en el partenariado entre sector público y sector privado. Ambos proyectos analizados apenas han realizado acciones tendentes a reforzar los vínculos entre sector público y privado. Los resultados de varios análisis y evaluaciones han determinado que es cada vez más imprescindible buscar sinergias entre ambos sectores también dentro de los espacios de participación previstos por la ley, como son los CACS, para fomentar procesos de desarrollo local exitosos e incluyentes.

- Mayor énfasis en la equidad de género. Se han detectado debilidades estructurales en el esfuerzo para la introducción del enfoque de equidad de género en los procesos impulsados por los proyectos. Las metodologías empleadas no siempre han conseguido abordar esta temática de manera integral y exitosa, enfrentándose a menudo con limitantes de carácter técnico, pero también cultural (hábitos, costumbres, etc.). Es imprescindible impulsar cada vez más el involucramiento de la mujer tanto en las fases diagnósticas de los proyectos a realizar como en los procesos de toma de decisión, con el objetivo de fomentar una participación ciudadana cada vez más amplia y una sociedad cada vez más democrática. Un ejemplo positivo que se podría citar a este respecto es el impulso que se está dando al Foro de Mujeres del municipio de Kalandula promovido en el marco del proyecto de IEPALA-ADRA.

- Apoyo para estabilizar la contribución fiscal. Se deben crear herramientas específicas útiles para mejorar el marco de la imposición y recaudación fiscal a nivel local y nacional. Por un lado, la capacidad de recaudación de fondos de las administraciones locales a través de la regularización de los flujos fiscales (impuestos locales) es importante para mejorar la autonomía financiera de los gobiernos locales; por el otro, es necesario mejorar la eficiencia de los mecanismos de redistribución de los recursos a nivel nacional, resolviendo los "cuellos de botella" que existen actualmente entre los presupuestos municipales, los presupuestos provinciales y el presupuesto general del estado.

- Mejorar el sistema de fiscalización y control de las Administraciones Locales. Se debe impulsar el establecimiento de un sistema permanente y adecuado de medición del desempeño de las administraciones locales en dos niveles:

  a) *Sistemas de monitoreo y control del nivel de aplicación de las leyes y normativas vigentes*, para que los Municipios y Comunas agilicen la asunción efectiva de las competencias y responsabilidades asignadas en el marco de los procesos de desconcentración.

  b) *Sistema de monitoreo de los indicadores municipales de desarrollo*, para comprobar de forma permanente la pertinencia y eficacia de la desconcentración y descentralización en la lucha contra la pobreza y,

siempre que sea necesario, reorientar las acciones de la administración local en el marco de la agenda del desarrollo local. En este sentido, un ejemplo de buena práctica es la iniciativa del PNUD de buscar un acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE) para la definición y medición de indicadores de desarrollo a nivel local.

Fotografía de procesos de participación ciudadana en las comunidades

Recomendaciones metodológicas

- Armonizar estrategias de intervención. No ha habido armonización de metodologías de los distintos actores que trabajan sectorialmente en las mismas áreas. En cualquier programa de apoyo a la desconcentración y descentralización, es imprescindible contar con el apoyo de los gobiernos locales, quienes de hecho tienen que liderar los procesos nacionales. Por ello, se recomienda:

  a) *Compartir herramientas de trabajo, modelos, formatos oficiales y metodologías*. Por ejemplo, ninguno de estos dos proyectos está utilizando la herramienta de los "Manuales del Administrador" en las actividades de formación, que son cartillas producidas por el Ministerio de Administración del Territorio (MAT) que ofrecen una guía para mejorar el trabajo de los administradores en las diferentes competencias de una manera muy didáctica. Asimismo, los documentos de los "Perfiles municipales" y de los Planes Municipales de Desarrollo deberían de mantener formatos parecidos a nivel nacional, para ser compatibles a la hora de formular los planes de desarrollo y responder al mismo marco competencial, sin dejar espacio a interpretaciones discrecionales.

  b) *Consensuar estrategias y herramientas con los entes públicos*. Como decíamos anteriormente, no se puede pensar en un proceso de

desconcentración y descentralización sin el pleno consenso, participación y liderazgo de los entes gubernamentales locales y centrales. Por ello, es imprescindible establecer una buena coordinación con las entidades e institutos competentes previamente a las intervenciones. Un ejemplo podría ser en Angola la coordinación con el Instituto de Formación de la Administración Local (IFAL), que es el órgano del estado competente para la instalación de capacidades en los niveles descentralizados de la administración local del estado; las plataformas de coordinación de las agencias de cooperación internacional; o la coordinación con las direcciones técnicas del Ministerio de Administración del Territorio (MAT), con el objetivo de trabajar en el marco de la legalidad, garantizar mayor apropiación del proceso de parte de los gobiernos locales y evitar de actuar en una esfera autónoma con las consecuentes posibilidades de conflictos, incompatibilidades, solapamiento de acciones y duplicación de esfuerzos.

- Establecer un sistema de monitoreo de los proyectos eficiente. Los proyectos carecen de un sistema de monitoreo eficaz y están afrontando algunas debilidades en su estrategia de intervención, como la falta de estudios de línea de base, lo que ha implicado la realización de planificaciones sin una perspectiva cierta del territorio donde se está operando. Para ello, se deben establecer en los proyectos indicadores cualitativos y cuantitativos que midan las mejoras de servicios y competencias de las Administraciones Locales. Es especialmente importante establecer indicadores relativos a los ODM en las herramientas de planificación de los proyectos (Marcos Lógicos) para medir el impacto de las intervenciones en los ODM y así comprobar cómo las intervenciones influyen en la reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones.

- Abordaje integral (integrated approach). Antes del inicio de la intervención y del diseño de la estrategia, es importante identificar claramente todos los actores y los factores que pueden afectar directa o indirectamente, positiva o negativamente la ejecución de las actividades y el logro de los objetivos; en otras palabras, diríamos que hay que mantener un enfoque sistémico, es decir, incluyendo en el estudio de factibilidad todos los elementos del sistema. Por esta razón, por ejemplo, es importante no sólo trabajar con las Administraciones Locales del estado, sino también reforzar el trabajo con la Sociedad Civil, para que los espacios de participación establecidos por el nuevo marco legal de la desconcentración sean aprovechados efectivamente por la ciudadanía (se enmarcan en esta recomendación actividades como el impulso a la elaboración de los Reglamentos Internos de los CACS y todos los esfuerzos dirigidos a mejorar el ejercicio de la ciudadanía a la vez desde las Administraciones Públicas y desde las instancias de la Sociedad Civil en general).

- Uso de herramientas adecuadas (pertinencia). En la implementación de las acciones, es importante impulsar el uso de herramientas metodológicas, técnicas y tecnológicas adecuadas al contexto y sostenibles. En este sentido, a título de ejemplo, para la elaboración de documentos como los Perfiles Municipales o los Planes de Desarrollo Municipal se recomienda:

  a) Evitar en la medida de lo posible la contratación de consultorías externas especializadas que terminan por excluir a los CACS del proceso de formulación. En algunos casos, esta situación ha generado como consecuencia un bajo empoderamiento de las administraciones y, por ende, un muy bajo seguimiento de los programas y compromisos del documento.

  b) Evitar el uso de softwares informáticos y tecnología de la información compleja en un contexto que cuenta con escaso equipamiento informático,

condiciones de abastecimiento energético muy inestables y un alto grado de analfabetismo informático entre los cuadros municipales. Aún cuando el uso de dicha tecnología es precedida por cursos de formación específicos, el nivel de apropiación y las características del contexto no suelen garantizar un buen nivel de apropiación y de sostenibilidad.

c) Tratar de diseñar una estrategia flexible, con acciones adecuadas al proceso de desconcentración alcanzado en cada territorio, que permita adecuarse a los distintos niveles de desarrollo y de disponibilidad de recursos de las varias Administraciones Locales donde se pretende llevar a cabo la intervención. A veces los modelos de acción conjuntos previstos en los proyectos no generan el mismo impacto en las Administraciones Locales por no captar las características peculiares del territorio.

Nota: Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de Generalitat Valenciana. 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 Generalitat Valenciana

Glosario de términos

AECID: La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, es una entidad de Derecho Público adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). Es el órgano de gestión de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, y su objeto es el fomento, la gestión y la ejecución de las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo, dirigidas a la lucha contra la pobreza y la consecución de un desarrollo humano sostenible en los países en desarrollo, particularmente los recogidos en el Plan Director en vigor cada cuatro años.

Accountability: Exigencia de responsabilidades a aquellos que ostentan el poder (rendir cuentas).

ADRA: "Acción para el Desarrollo Rural y Ambiental". Es una organización independiente y sin fines de lucro que nació en Angola en el año 1990. Trabaja por la construcción de un desarrollo democrático, sostenible, social y ambientalmente justo.

Autarquías locales: Son personas colectivas territoriales que aseguran la consecución de intereses específicos de los ciudadanos mediante órganos representativos propios de las respectivas poblaciones. En el ordenamiento territorial angolano serán las instancias que a partir de la próxima legislatura sentarán las bases para las elecciones a nivel local.

Bottom-up (de abajo a arriba): Estrategia de procesamiento de información característica de las ciencias de la información. Cuando se formula un resumen del sistema, las partes individuales se diseñan con detalle y luego se enlazan para formar componentes más grandes, que a su vez se enlazan hasta que se forma el sistema completo. Las estrategias basadas en el flujo de información "bottom-up" se antojan potencialmente necesarias y suficientes porque se basan en el conocimiento de todas las variables que pueden afectar los elementos del sistema.

CACS: Consejo Municipal de Auscultación y Concertación Social. Espacio de participación y concertación ciudadana creado a la luz del Decreto-Ley 02/07.

Cooperación bilateral: Es aquella en la que los gobiernos donantes canalizan sus fondos de cooperación al desarrollo directamente hacia los receptores, sean éstos los gobiernos de los países receptores u otras organizaciones.

Cooperación multilateral: Es aquella en la que los gobiernos remiten dichos fondos a las organizaciones multilaterales para que éstas los utilicen en la financiación de sus propias actividades, de modo que la gestión queda en manos de las instituciones públicas internacionales y no de los gobiernos donantes.

Decreto Ley 02/07: El Decreto-ley Nº 02/07 establece tanto el marco de obligaciones y competencias como el ordenamiento jurídico relativo a la organización y el funcionamiento de los gobiernos provinciales en el contexto de la estrategia de desconcentración y descentralización administrativa.

Decreto Ley 08/08: El Decreto-ley Nº 08/08 complementa el Decreto Ley 02/07 en las materias de desconcentración y descentralización administrativa y promulga la creación del Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FUGEM).

Descentralización: La descentralización consiste en el traspaso del poder y toma de decisión hacia núcleos periféricos de una organización. Supone transferir el poder de un gobierno central hacia autoridades que no le están jerárquicamente subordinadas.

Desconcentración: La desconcentración es una técnica administrativa que consiste en el traspaso de la titularidad y el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyan como propia a un órgano administrativo en otro órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente.

DFID (United Kingdom Department For International Development): Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido. Este organismo cofinancia el Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local del PNUD.

FUGEM: Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal. Este fondo destinado a las Administraciones Municipales sirve para el mantenimiento de los erarios públicos en condiciones de funcionalidad, la mejora de la prestación de los servicios públicos y el apoyo a las iniciativas de integración social.

Gobernanza: Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía**.**

ENSAN: Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria. Este documento publicado por el Gobierno de Angola en el año 2009 y elaborado en colaboración con el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO establece los lineamientos básicos para la creación de una política nacional en pro de la Seguridad Alimentaria.

IEPALA: Instituto de Estudios para la América Latina y África. Esta ONG lleva más de 50 años trabajando para mejorar la calidad de vida de los pueblos y personas de América Latina, África, Oriente próximo y algunas regiones de Asia, por el desarrollo humano y sostenible -ecológica, económica y socialmente- entendido y practicado enfoque de género.

IFAL: Instituto de Formación de la Administración Local. Este instituto es el brazo implementador de las políticas de descentralización del Ministerio de la Administración Territorial, siendo su misión la de contribuir al perfeccionamiento y modernización de los procesos de la Administración Local, mejorando las capacidades técnicas de los recursos humanos de los órganos y servicios de las administraciones locales del Estado y autarquías.

MAT: Ministerio de Administración del Territorio. Es el Ministerio que lidera el proceso de descentralización y con cuyas políticas todos los actores de la descentralización deben alinearse.

MPLA: Movimiento Popular de Liberación de Angola. Es el partido político en el poder desde el año 1975 de ideología marxista-leninista e independentista que luchó contra Portugal en la guerra de independencia entre 1961 y 1975 y posteriormente contra el UNITA y el FNLA en la guerra civil que se prolongó desde 1975 hasta 2002. Hoy día está asociado a la Internacional Socialista, agrupación de partidos social-demócratas de todo el mundo. Las últimas elecciones ganadas fueron en el 2008 con el 81% de los votos.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio. En la *Cumbre del Milenio* de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000, los 189 países asistentes aprobaron la *Declaración del Milenio* firmada por 147 jefes de estado. En ella, se comprometían a cumplir antes de 2015 los ocho objetivos acordados para poner fin a la pobreza mundial.

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil. Son parte de las estructuras integrantes de los Consejos de Auscultación y Concertación Social.

PAANE: Programa de Apoyo a los Actores No Estatales. Este programa financiado por la Comisión Europea tiene el objetivo de fortalecer la sociedad civil angoleña. Uno de los resultados obtenidos en el marco de este programa ha sido una propuesta de Reglamento de funcionamiento interno de los CACS.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la red mundial de las Naciones Unidas en materia de desarrollo que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor.

PMGM: Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Este es un instrumento legal angolano para apoyar la implementación del Decreto-Ley 2/07. Este programa confiere el estatus de "Unidades Presupuestarias" a un grupo seleccionado de municipios-piloto.

UNITA: Unión Nacional para la Independencia Total de Angola. Es un partido político de Angola, que durante más de 35 años fue un movimiento armado en las guerras de Independencia (1957-75) y Civil (1975-2003) angoleñas. Su fundador y principal líder fue Jonás Savimbi (1934-2002). Es el principal partido de oposición al MPLA.

Fuentes y bibliografía

Entrevistados:

- Jacob Israel Mussanganhe, Chief Technical Advisor (PNUD)
- Samuel Pinocas, Assistant Technical Advisor (PNUD)
- Gita Welch, Representante PNUD Angola.
- Alexanda Gamito, Coordinadora CDPA – Centro para o Desenvolvimento e Parceria de Angola.
- Laura Bassini, Asistencia Técnica de la Subvención de Estado de AECID al IFAL – Instituto de Formación de la Administración Local de Angola.
- Ana Julema, Asistencia Técnica de la Subvención de Estado de AECID al IFAL – Instituto de Formación de la Administración Local de Angola
- Josep Puig, Coordinador General de la Oficina Técnica de Cooperación (AECID) en Angola
- Sonia Acacio, Técnica Provincial proyecto PDGL-Malange (PNUD)
- Fernando Soi, Técnico Provincial proyecto PDGL-Bie (PNUD)
- Miguel Mangueira, jefe de la Repartición Municipal de Kalandula
- Nelo Monteiro, representante de IEPALA en Angola

- Aníbal Garzón, técnico de proyectos de IEPALA
- Antonia Correia, coordinadora del proyecto IEPALA-ADRA
- Patricia Dos Reis, Técnico de proyecto de ADRA Malange.
- Miguel Augusto, Técnico de proyecto de ADRA Malange.
- Sergio Calundungo, Director ADRA-Luanda.
- Maria de La-Salette Teixeira Morgado, Directora de ADRA - Antena Huambo
- Belisário Dos Santos- Director de Proyectos ONG Development Workshop
- André Futa Nvula, Coordinador del Núcleo de las Asociaciones Locales de Kota.
- Adão Simão Kikuca, Regidor (Autoridad Tradicional) comuna de Kota.
- Luzia Bernardo Gunza, miembro del Foro de mujeres de Kalandula
- Guilhermina Luciano Diva, , miembro del Foro de mujeres de Kalandula
- Samuel Durão António, Jefe Repartición Municipal de Educación de Quela.
- Isaias de Sousa, Coordinador del Foro de las Asociaciones de Quela.
- Antonio João de Almeida, Director de la Escuela de 2º Ciclo de Enseñanza Secundaria-Nicolau Gomes Spencer de Malange.
- José Luis Francisco, Miembro del Gabinete de Apoyo a las Administraciones Municipales y Comunales de Malange.

Bibliografía:

- Decreto-Ley 02/07 del 3 de enero sobre Descentralización y Desconcentración administrativa.
- Decreto 8/08 del 24 de abril sobre la creación del Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FUGEM).
- Ley 9/04 del 9 de noviembre sobre Ley de Tierras y Reglamento General de Concesión de Terrenos.
- Manual del Administrador sobre el Decreto-Ley 02/07 del 3 de enero ilustrado. República de Angola. Ministerio de Administración del Territorio. Luanda, Angola 2008
- Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2009-2013. Gobierno de la República de Angola. Marzo 2009
- Estrategia de Combate a la Pobreza. Reinserción Social, Rehabilitación, Reconstrucción y Estabilización Económica. Ministerio de Planeamiento de Angola. Luanda, 2003

- Agencia Española de Cooperación Internacional. Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio. Organización de Naciones Unidas.
- Informe de Desarrollo Humano 2003. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Organización de Naciones Unidas. New York 2003
- Plan de Acción del Programa de Cooperación para Angola 2009-2013. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Organización de Naciones Unidas. Agosto 2009.
- Constitución de la República de Angola.
- Propuesta de guión sobre la organización y funcionamiento de los Consejos de Auscultación y Concertación Social (CACS). Programa de Apoyo a los Actores No Estatales (PAANE). Luanda, Angola 2008.
- Documento de intervención del proyecto de Descentralización y Gobernación Local (PDGL). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Abril 2008
- Informe del proyecto de Descentralización y Gobernación Local (PDGL) correspondiente al primer semestre de 2009. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Julio 2009
- Propuesta del proyecto de Fortalecimiento de la Sociedad Civil y el Gobierno Local en Malange. Fundación Instituto de Estudios para la América Latina y África (IEPALA). 2008
- Informe de progreso del proyecto Fortalecimiento de la Sociedad Civil y el Gobierno Local en Malange. Fundación Instituto de Estudios para la América Latina y África (IEPALA).
- Estudio-diagnóstico sobre el proyecto de Fortalecimiento de la Sociedad Civil y el Gobierno Local en Malange. Fundación Instituto de Estudios para la América Latina y África (IEPALA)
- Perfil del Municipio de Kalandula. Provincia de Malange. Proyecto de Descentralización y Gobernación Local (PDGL). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Julio 2007.
- Guía de Vulnerabilidad Social de Angola. Acción de combate de la pobreza y la exclusión social. Fondo de Apoyo Social de Angola (FAS). Luanda, 2007.
- Nuno Vidal. Sociedad Civil Angolana: Vehículo democrático de participación pública 2008/2009. II Conferencia Angolana de la Sociedad Civil. Ediciones Firmamento. Luanda, Julio 2009.
- Nuno Vidal & Justino Pinto de Andrade. El proceso de transición para el multipartidismo en Angola. 3ª Edición. Ediciones Firmamento & Livrarias Nóbel. Septiembre 2008
- Angola: Futuro y Libertad. IEPALA Editorial. Colección: Experiencias al Desarrollo, número 3. Madrid, IEPALA. Marzo 2007.

- Nuno Vidal & Justino Pinto de Andrade. Sociedad Civil y Política en Angola. Encuadramiento regional e internacional. 2da edición. Ediciones Firmamento, Media XXI e ADRA Angolana. Enero 2009.
- David Sogge. Angola: La buena gobernanza global también es necesaria. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Documento de trabajo. Junio 2006.
- La Descentralización y la Democracia Local en el mundo. Resumen Ejecutivo. Primer Informe Global 2007. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Barcelona, España 2007.

Fuentes digitales:

- www.worldbank.com
- www.imf.org/external/country
- www.fao.org
- www.pnud.org
- www.hdr.undp.org
- http://www.afdb.org/en
- http://www.sadc.int
- http://www.nepad.org
- www.adra.org
- www.iepala.es
- www.aecid.es