

EVALUACIÓN DEL PROYECTO

Apoyo al proceso de descentralización en Senegal en las colectividades locales. Fase II

INFORME TECNICO FINAL

VERSIÓN FINAL

Consultora: Rosa Miriam Ribeiro

Trabajo de campo: 31 de enero al 14 de febrero 2009

Fecha del informe: 25 de febrero 2009

Senegal



Superficie : 196 200 km²
Población : 9 662 200 hab
Densidad: 50,2 hab/km²



Índice

Nota previa y siglas utilizadas

I. Introducción

1. Antecedentes y objetivos de la evaluación
2. Breve descripción del proyecto
3. Referencial metodológico de la evaluación
4. Condicionantes y límites
5. Descripción de los trabajos ejecutados
6. Estructura de la documentación presentada

II. Descripción de la intervención evaluada

Concepción inicial

Descripción detallada de su evolución

1. Análisis crítico sobre la formulación del proyecto
2. Consideraciones sobre el marco lógico reformulado
3. Las realizaciones del proyecto a partir de la encuesta
 - A. El órgano de apoyo
 - B. El intercambio Senegal-Valencia
 - C. La formación de formadores (FF)
 - D. La experiencia piloto
 - E. La caravana gender
 - F. Potencial y desafíos internos de la DADL
 - G. Partnership y montaje institucional en nuevas acciones

III. Criterios de evaluación y factores de desarrollo

IV. Conclusiones y lecciones aprendidas

V. Recomendaciones

VI. Anexos

Nota sobre la descentralización en Senegal

1. Términos de referencia de MUSOL
2. Propositiones para la evaluación (financiera y de orientación técnica)
3. Programa de la misión realizada en Senegal
4. Lista de los entrevistados
5. Literatura y documentación

NOTA PREVIA SOBRE EL INFORME

- ❖ Seguramente, en algunos casos, el análisis o visiones desde la evaluación, pueden no corresponder a aquellas de las instituciones implicadas en el proyecto.
- ❖ La lectura previa del informe por esas instituciones pudo, sin duda, aminorar los eventuales deslices de comprensión o de interpretación de mi parte, pero no necesariamente eliminarlos totalmente.
- ❖ Los resultados de la evaluación fueron discutidas con la DADL y la OTC en Dakar pero no implica que dichas entidades sean responsables de ellos.
- ❖ Las valoraciones, apreciaciones y los comentarios sobre los Servicios desconcentrados de la DADL conciernen *exclusivamente* las regiones y organismos visitados al momento de la encuesta de terreno, no es entonces pertinente generalizarlos. Los aspectos ligados más globalmente a la DADL corresponden a observaciones y excluyen toda y cualquiera toda alusión al funcionamiento general de la Dirección evaluación de la institución..
- ❖ El informe retoma las informaciones y apreciaciones de los entrevistados.

PRINCIPALES SIGLAS UTILIZADAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
ARD	Agencia Regional de Desarrollo
CADL	Centro de Apoyo al Desarrollo Local
CL	Colectividades Locales
CR	Comunidad Rural
DADL	Dirección de Apoyo al Desarrollo Local
MDCL	Ministerio de la Descentralización y de las Colectividades Locales
MUSOL	Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional
OCB	Organizaciones Comunitarias de Base
SDADL	Servicio Departamental de Apoyo al Desarrollo Local
SRADL	Servicio Regional de Apoyo al Desarrollo Local
TDR	Términos de Referencia de la evaluación

I Introducción

1. Antecedentes y objetivos de la evaluación

Entendemos que la cooperación es una acción que debe estar permanentemente en consonancia con los valores, las políticas y las características de los actores que la practican y con las realidades de los beneficiarios directos (pertinencia de la acción). Directa o indirectamente, el fin último de dicha acción es una mejora durable de las condiciones de vida en el país receptor (idea de cambio). Entendemos también que un cambio real en las condiciones de vida de la gente depende mucho de una ciudadanía activa, de una institucionalidad efectiva y de una gobernabilidad sana y democrática, expresadas al nivel local.

En la situación actual de Senegal, esta visión parece estar en la base misma del desarrollo de sus potencialidades como país y como nación. Una preocupación al respecto aparece en las políticas nacionales y se cristaliza en aquella de la descentralización. Se entiende entonces que *el proceso de descentralización tiene como objetivo el desarrollo local, haciendo de las Colectividades Locales (CL) el actor público por excelencia en la conducción de las dinámicas locales de desarrollo*. El proceso descentralizador en Senegal tiene largas raíces históricas. Pero su perfil actual es aun relativamente nuevo: es la reforma de 1966 (regionalización) que lo ha establecido, marcando un avance significativo en la Política de Descentralización, al redefinir las misiones, la organización y el funcionamiento de las CL, al transferirles los nueve campos de competencias y al consolidar la región como CL. Naturalmente, dicho proceso presenta al mismo tiempo avances y deficiencias.

Se entiende así que *la descentralización, el desarrollo local y la gobernabilidad local constituyen sin duda un campo tripartito de trabajo pertinente y necesario para la cooperación con Senegal*: el primer tema, por tratarse de un proceso político-institucional estructural; los dos otros, por tratarse de finalidades asociada al proceso descentralizador. El *proyecto DADL-MUSOL-AECID/OTC se inserta en este marco*.

MUSOL considera que llegado a su final, el proyecto “Apoyo al proceso de descentralización en las colectividades locales en Senegal, fase II” requiere una evaluación externa, para establecer el grado de cumplimiento de sus objetivos y conocer los resultados, los efectos y los impactos, así como las lecciones que de esa experiencia se puede obtener (Cf. DTR, anexo 1). Justamente, la

evaluación realizada busca responder a los tres *objetivos* que le fueron fijados por MUSOL en los TDR, a saber:

- a. Poner en relieve los *resultados* obtenidos con el proyecto, tomando en cuenta la coyuntura y los factores que hayan influenciado esos resultados;
- b. Realizar un *análisis sobre la formulación del proyecto*, la *participación* de la contraparte y actores locales, la *apropiación*, la *administración y gestión* de los recursos, y el *impacto sobre la población beneficiaria* del proyecto;
- c. *Alimentar la reflexión* de los actores involucrados sobre *estrategias de apoyo* al proceso de descentralización en Senegal, con el propósito de mejorar las prácticas y las futuras intervenciones.

De conformidad con la propuesta sintética que hemos presentado a MUSOL (Cf. anexo 2), la evaluación ha puesto el énfasis sobre la dimensión cualitativa de las realizaciones del proyecto (con base en las entrevistas realizadas en Senegal) y ha tenido muy presente la dimensión prospectiva de las acciones del proyecto (en vista de nuevas acciones de MUSOL en Senegal). Esas orientaciones están basadas en las consideraciones siguientes: el proyecto evaluado corresponde a una primera experiencia de cooperación de MUSOL en ese país; las expectativas de MUSOL y de la DADL para la continuación de su colaboración; la cooperación española con la mayoría de los países africanos es relativamente joven y presenta tendencias para desarrollarse en esa región; la complejidad del tejido institucional senegalés.

El conjunto de los elementos señalados ha sido el *trasfondo* de la evaluación y hace parte de los condicionantes y límites del proyecto.

2. Breve descripción del proyecto (Ficha Cf. Marco lógico modificado)

Objetivo general	Mejorar la gobernabilidad local de comunidades rurales, comunas y administraciones regionales de Dakar, St. Louis y Casamance
Objetivo específico	Contribuir en la mejoría de la gestión, de intervención de los cuerpos técnicos del Estado senegalés, responsables de acompañar el proceso de descentralización y acompañamiento a procesos de desarrollo local de 26 colectividades locales.
Los resultados previstos	<ol style="list-style-type: none"> 1. 50 personas por región entre electos y técnicos municipales de entidades locales de las provincias de Dakar, St. Louis y Casamance mejoran su capacidad de planificación de acciones de desarrollo local sostenible en el ámbito de sus competencias. 2. 24 funcionarios/as pertenecientes a los Ministerios del Interior y las Colectividades Locales, de la Cooperación Internacional y la Cooperación Descentralizada, y de Urbanismo y Gestión del Territorio, capacitados/as en mecanismos de mejora de la gestión local sostenible. 3. Constituido y en funcionamiento un órgano de apoyo técnico al proyecto, integrado por al menos 1 coordinador y 6 vocales (expertos en

MUSOL – DADL Evaluación externa del proyecto
 Apoyo al proceso de descentralización en Senegal en las colectividades locales.
 Fase II.

	municipalismo): estudio y seguimiento de la legislación y la política de descentralización de Senegal; apoyo técnico a los participantes en la formación y capacitación y en los encuentros.
Actividades del proyecto (Entre paréntesis, la terminología utilizada en Senegal que seguiremos utilizando en el análisis evaluativo).	<p>1. <u>Aprendizaje basado en la Experiencia (intercambios)</u> 1.1 Encuentro de intercambio en España, de experiencias entre actores locales españoles y senegaleses (Electos Locales y Técnicos Municipales) 1.2 Encuentro en Senegal, de transferencia de conocimiento y experiencias exitosas en la gestión sostenible del desarrollo local</p> <p>2. <u>Capacitación Piloto de Recursos Humanos de entidades locales de Dakar, San Luis y Casamance (Experiencia Piloto)</u> 2.1 Un taller de capacitación en Planificación Participativa en cada región para 25 electos locales y 25 técnicos municipales</p> <p>3. <u>Capacitación de Recursos Humanos de la DADL (Formación de formadores)</u> <u>Administración Municipal Básica</u> 3.1 Asistencia técnica para la capacitación de 24 funcionarios de la DADL en: Sistemas Financieros Descentralizados; Presupuestos de las colectividades locales / fondos de dotación para la descentralización; Transferencia de competencias; Gestión de territorios de dominio nacional <u>Gestión Integrada del Ámbito Local</u> 3.2 Asistencia técnica para la capacitación de 24 funcionarios de la DADL en: Procesos de planificación participativa local; Elaboración de programas y la gestión de procesos de desarrollo; Seguimiento, la evaluación, la sistematización y el aprendizaje basado en programas y procesos de desarrollo local sostenible; Enfoque de género en los procesos de gestión local para el desarrollo.</p>
Beneficiarios	Electos locales y técnicos/as municipales; Funcionarios/as de la DADL; Funcionarios/as participantes en las actuaciones previstas
Nota	Una actividad de sensibilización no prevista en este marco lógico fue integrada al resultado 2, como un refuerzo a la formación del público visado por el proyecto.

Los cambios en el proyecto

Son presentados como cambios ocurridos durante la ejecución del proyecto con respecto a la formulación inicial, y aprobados por la AECID (septiembre de 2008):

- La ampliación del plazo de ejecución del proyecto (hasta el 15 de junio 2009)
- La redefinición del número de beneficiarios:
 - 24 funcionarios/as de la DADL son beneficiarios de la formación de formadores
 - 150 funcionarios/as y electos/as son beneficiarias de la experiencia piloto (50 por cada región)
- La reformulación de la matriz de planificación: se incluye el resultado R.3 (nuevo).

Causas de los cambios

Se señalan: El cambio del funcionario encargado de la Cooperación en la DADL
 La reestructuración del equipo de MUSOL
 Las elecciones locales en Senegal (marzo 2009)

Se ha tenido dos reuniones en Dakar para relanzar el proyecto después de esos cambios: una entre MUSOL y la OTC/Senegal, la otra entre OTC, MUSOL

y DADL. En ellas se convino de mantener una comunicación más estrecha con la OTC y un “dispositivo de seguimiento” para agilizar la ejecución del proyecto, constituido por un *comité de coordinación* MUSOL-AECID-DADL (Cf. Informe de evaluación interna).

3. El referencial metodológico de la evaluación

Como se ha mencionado en el punto 1, la evaluación ha puesto el énfasis sobre la dimensión cualitativa de las realizaciones (actividades realizadas) y la dimensión prospectiva del proyecto. De ese modo, *se espera que los elementos expuestos a continuación puedan alimentar las reflexiones para las futuras acciones comunes MUSOL-DADL-AECID/OTC*. Sobre esta base, se han utilizado las siguientes herramientas de trabajo:

- **El estudio documental**

La evaluación se ha iniciado con el análisis de las informaciones del proyecto proporcionadas por MUSOL. Ese estudio permitió *apreciar la buena calidad de la documentación y los contenidos de las formaciones impartidas, así como de lo acertado de las temáticas tratadas* en el intercambio Senegal-España. Permitted también preparar la visita al terreno y definir los puntos claves para las entrevistas de la encuesta. Para mejor conocer la problemática del proyecto, fueron consultados 3 documentos externos (anexo 5). Las lecciones sacadas de otras evaluaciones en Senegal dentro de ese campo y realizadas por la consultora (2009), han sido también referenciales y puestas a disposición del presente trabajo evaluativo.

- **La encuesta de terreno**

Indudablemente, es ese tiempo de encuesta local y de observación in situ que ha permitido *valorar las realizaciones del proyecto con base en el punto de vista de los beneficiarios*. Vistos el carácter de la evaluación (cualitativa y prospectiva), la encuesta fue entonces realizada con base en entrevistas abiertas y orientadas según el tipo de actor, centrándose sobre algunos aspectos considerados prioritarios:

Actores	Aspectos prioritarios
<i>Servicios centrales de la DADL</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción general del proyecto, grados de implicación en su diseño e implementación • Percepción del <i>partnership</i> con MUSOL y expectativas
OTC/AECID	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción general del proyecto y de sus perspectivas • Puntos de interés para la evaluación
<i>Servicios territorializados de la DADL</i> (regionales, departamentales y CADL)	<ul style="list-style-type: none"> • Apreciación de las formaciones impartidas: contenidos y organización • Apropiación de los contenidos y de su utilización en el

MUSOL – DADL Evaluación externa del proyecto
 Apoyo al proceso de descentralización en Senegal en las colectividades locales.
 Fase II.

	trabajo cotidiano <ul style="list-style-type: none"> • Comprensión de sus formas y condiciones de trabajo, y de sus necesidades de formación
<i>Los electos locales</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Apreciación de las formaciones impartidas: contenidos y organización • Aprehensión de la apropiación de los contenidos y su utilización en el trabajo • Comprensión del trabajo que realizan y de sus necesidades de formación
<i>Otros beneficiarios de las formaciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Apreciación de las formaciones impartidas: contenidos y organización • Aprehensión de la apropiación de los contenidos y su utilización en el trabajo

El conjunto de las actividades constituyeron el punto focal de las entrevistas. En las regiones, ese conjunto se ha naturalmente limitado a la formación de formadores, la experiencia piloto y la caravana: el órgano de apoyo y los intercambios con España no llegaron a ese nivel (salvo las CL que han participado al seminario de Dakar).

Las entrevistas han sido realizadas en reuniones de grupo, que han propiciado amplias discusiones sobre las condiciones reales y necesidades del trabajo de los unos y de los otros, desde una mirada crítica. Esos grupos (electos locales y servicios territorializados de la DADL) fueron considerados en su doble naturaleza: beneficiarios y grupos focales. Por distintas razones, se han realizado también tres entrevistas individuales con: el ex Director del Centro Nacional de Documentación, Formación e Información/CNDFI (de la DADL) y coordinador de múltiples acciones del proyecto; un electo local y una beneficiaria de la Caravana, ambos en Ziguinchor (ver cuadro más abajo).

Dos reuniones fueron efectuadas con la OTC y con los servicios centrales de DADL: una, para captar el interés institucional del proyecto, clarificar los objetivos y enfoque previstos de la evaluación y detectar los puntos de atención. La otra, para rendir cuenta del proceso evaluativo y discutir las principales observaciones y perspectivas identificadas. Por la disponibilidad de las personas implicadas, esas reuniones fueron realizadas por separado. En cuanto a las reuniones con la DADL, la primera contó con la presencia del ex Director (actualmente Director de Gabinete del Ministro). El Director actual no pudo estar presente, pero ha coordinado la segunda reunión.

- **Sistematización y análisis de las informaciones recabadas**

Las informaciones fueron reagrupadas, ordenadas y analizadas por actividad del proyecto, así como en torno a aquellos *aspectos considerados*

claves sobretudo para las nuevas acciones de colaboración, como se vera en el capitulo siguiente.

4. Condicionantes y limites de la evaluación

Como se ha mencionado, el proyecto cuenta con un buen número de documentos internos que fueron facilitados por MUSOL y examinados en el estudio documental; la DADL ha igualmente facilitado informaciones complementarias. La *calidad de esos documentos* ha **condicionado positivamente** la encuesta de terreno: los informes y notas sobre las actividades, así como la ponderación critica de los limites del proyecto fueron buenos guías para dirigir la encuesta hacia la identificación de los elementos que pueden estar en la base de las limitaciones ya observados, con miras a aportar elementos para la definición de las acciones futuras entre los actores responsables del proyecto.

Dos **condicionantes restrictivos** deben ser mencionados: el *tiempo y los recursos financieros disponibles* para la evaluación, considerándose además las largas distancias entre las regiones del proyecto. Esos aspectos hacen sin duda parte de los **límites** de la evaluación que podemos situar en dos niveles:

a. A nivel de la amplitud de la encuesta

- *No pudo abarcar todos los beneficiarios directos* de las formaciones *ni caracterizar mejor sus ámbitos y condiciones de trabajo* que inducen sus necesidades de formación.
- La *duración de las entrevistas colectivas* – una hora en promedio – y el hecho de tener *una sola reunión con cada grupo* (salvo con los servicios centrales de la DADL y con la OTC), que *no posibilitaron alargar y/o profundizar varios aspectos que emergieron de esas entrevistas*.
- *No se pudo conocer otros programas y/o proyectos en curso* de la DADL para establecer las interacciones y complementariedades efectivas con el proyecto.

b. A nivel de las condiciones materiales de la misión en Senegal

- La *primera semana de trabajo fue altamente perturbada* por la época en que ocurrió: muchas personas de interés no estaban disponibles (gran evento religioso anual de Touba): era la semana de visitas en San Luis y Dakar.
- El *periodo de trabajo en Ziguinchor fue doblemente limitado* por:
 - El *tiempo de viaje*: salida de Dakar a 17h (hora del chequeo para el barco que parte a las 20h), llegada a las 10h de la mañana del día siguiente; regreso de Ziguinchor en torno de la 13h30 (salida del barco a las 15h), llegada a las 6h del día siguiente.

- La *inseguridad* ligada a las tensiones provocadas por el conflicto regional y a la *falta de medios de locomoción* de los Servicios locales de la DADL: *algunos jefes de esos Servicios* no pudieron participar en la reunión (imposibilidad de traslado) y *no se pudo visitar algunas Comunas o CR, ni contar con la presencia de de los electos locales*, salvo de uno.

Sin embargo, esos límites fueron superados o por lo menos aminorados por:

- Los *esfuerzos de convocatoria* a las reuniones-entrevistas, realizados por los Servicios Centrales de la DADL, su *apoyo organizacional* en las tres regiones y *logístico* en San Luis y Dakar
- El *acompañamiento constante y altamente calificado del Jefe de la División Cooperación, Programas y Apoyo Institucional* (DADL) en Dakar y de San Luis, permitiendo precisar ciertas expresiones locales, clarificar dudas y conocer algunas las particularidades locales.
- Los *intercambios sobre las visiones y análisis con la OTC y la DADL*.
- Los *encuentros con los SRDAL* de las tres regiones, con la participación de los RDADL y de los CADL (en Dakar, la visita al CADL fue por separado).
- Un total de *8 reuniones colectivas* realizadas, una en cada Comuna o CR. Se añaden *3 encuentros individuales*: CADL de Sangalkam (Dakar), un concejal de Ziguinchor y una participante a la caravana, también en Ziguinchor.
- Un *total de 48 personas* ligadas al proyecto fueron abordadas en las entrevistas *regionales*. (Ver lista de los entrevistados, anexo 4): en términos globales la muestra de los entrevistados puede ser cualificada significativa.

Numero de personas por estructura y región

Estructuras	Dakar	San Luis	Ziguinchor	Total
CL	(2) 9	(3) 16	(1) 1	(6) 26
Servicios DADL	7	6	5	18
Otros	1	2	1	4
Total	17	24	7	48

Entre paréntesis, el numero de de comunas.

5. Descripción de los trabajos ejecutados

Como se deduce de los puntos anteriores, los trabajos ejecutados en esa evaluación fueron los siguientes:

- Análisis documental sobre la base de las informaciones disponibles del proyecto
- Consultas de documentos sobre los temas en cuestión
- Preparación de la encuesta

- Reuniones (briefing y debriefing) con las instituciones asociadas al proyecto
- Realización de la encuesta de terreno in situ: tres regiones, 15 días (Cf. anexo 3)
- Sistematización y análisis de los datos (encuesta y documentos proporcionados)
- Elaboración del informe preliminar (primera versión)
- Integración de los comentarios al informe por las tres instituciones involucradas, MUSOL, DADL y OTC/Dakar
- Elaboración del informe final (incluyendo esos comentarios).

Una nota sobre algunos aspectos del proceso de descentralización en Senegal es ofrecida en anexo.

6. Documentación y literatura utilizada

Ver anexo 5.

II DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN EVALUADA

II.1 La concepción inicial del proyecto (interpretación)

Tratase de un *proyecto de formación/capacitación que quiere incidir sobre una mayor eficacia de la gobernabilidad local de comunidades rurales, comunas y administraciones regionales de tres regiones senegalesas (Dakar, St. Louis y Ziguinchor)*. Para ello, el proyecto ha buscado la *mejora de la intervención de los cuerpos técnicos* del Estado senegalés y ha ligado los procesos de descentralización y de desarrollo local en 26 colectividades locales de las regiones señaladas (Cf. objetivos). Para lograrlo, el proyecto ha definido y previsto *dos tipos de acción de formación*:

- Los intercambios entre España y Senegal
- Las formaciones técnicas, mencionadas en el proyecto como asistencias técnicas (formación de formadores, experiencia piloto, intercambio y caravana gender) destinadas a un público a la vez diverso y particular: los Servicios territorializados de la DADL, los

electos locales y los funcionarios de otros ministerios ligados a la descentralización y las OCB.

Con la debida aprobación de la AECID, el proyecto incorporó el componente “*constitución de un órgano de apoyo técnico al proyecto*” para: a) estudio y seguimiento de la legislación y la política de descentralización de Senegal; b) apoyo técnico a los participantes en la formación y capacitación y en los encuentros. La *caravana gender* fue incorporada posteriormente. Ambos acrecimos con la intención de reforzar los resultados esperados.

El proyecto es la prolongación de una acción de cooperación realizada el año anterior, relacionado con la formación de 30 agentes de la DADL, con el fin de constituir un “pool de formadores” internos en su seno. Esa finalidad es retomada en el proyecto actual (formación de formadores).

Globalmente todas las actividades del proyecto fueron realizadas, ajustándose a las condiciones materiales y contextuales encontradas.

Así percibido, el proyecto presenta globalmente una coherencia interna entre sus actividades y una pertinencia en relación a su propósito y a la problemática general existente en Senegal: las insuficiencias del proceso descentralizador y, dentro ellas, la insuficiencia y la deficiencia de recursos humanos calificados en el ámbito local. En efecto, esa carencia es una realidad indudable que, conjuntamente con otros factores, afecta el buen desempeño de la función pública a nivel descentralizado y el arraigo del propio proceso de descentralización, así como los esfuerzos de desarrollo a nivel local.

II.2 Descripción detallada de la evolución del proyecto **(Principales resultados de la evaluación)**

Notas

- Los términos “Comuna” y “Comunidad Rural” pueden ser traducidos por municipio pero preferimos guardar la denominación utilizada en el país por la especificidad local; aguardamos. igualmente el término “comuna de arrondissement” aunque el arrondissement pueda ser traducido por distrito.
- Cabe *insistir* que el proyecto es globalmente pertinente a la problemática de la descentralización en Senegal y a la noción general de apoyo a ese proceso. Los problemas identificados en su realización se deben principalmente a: en parte a aquellos detectados en la formulación misma del proyecto, en parte a las condiciones materiales y situaciones inesperadas en el curso de la implementación del proyecto.

- Se pone una particular atención sobre los *aspectos a mejorar o que meritan ser considerados en la preparación de nuevas acciones* de colaboración entre las entidades implicadas en el proyecto.

1. Análisis crítico sobre la formulación del proyecto

La formulación del proyecto presenta sin duda algunos problemas, entre los cuales señalamos sobretodo aquellos que nos parecieron más importantes, reconociendo sin embargo tres puntos fuertes del proyecto:

- Su finalidad general (o propósito) definida como *“aumentar las capacidades de las autoridades locales para gestionar las competencias transferidas”* (Cf. TDR), presenta un grado de precisión que parece faltar en los objetivos del proyecto.
- A ese público (autoridades locales), se juntan los *funcionarios de los servicios territorializados de la DADL* (vía la formación de formadores). La articulación entre esos elementos es clara y coherente, vistas las funciones de apoyo y consejo a las CL de la DADL y su deseo/necesidad de capacitar sus agentes a esa nueva función.
- Su *intencionalidad* subyacente de reforzar el proceso de descentralización en Senegal, *aportando las lecciones de la experiencia española*.

La formulación dificulta entender la adecuación del proyecto a las regiones de intervención y a sus diferentes públicos (beneficiarios), debido a que *no se cuenta con un análisis (diagnostico) previo sobre esos ello*. De hecho, la descripción presentada del contexto es muy general para permitir ubicar concretamente el objeto central del proyecto en el marco de esas problemáticas en su dimensión regional.

Ella dificulta también entender tanto la correspondencia entre las hipótesis establecidas y los puntos a los cuales ellas hacen referencia, como la interacción entre las actividades (salvo entre la “formación de formadores” y la “experiencia piloto”). La ausencia de un diagnostico previo explica en gran medida los *problemas relativos a los objetivos e indicadores*: los primeros son poco precisos y varios de los segundos son inadecuados y/o casi imposibles de verificar.

Por otro lado, la formulación del proyecto precedió el diagnostico. Quizás por ello su elaboración deje *suponer una relación directa de causalidad/efecto entre capacitación y buena gobernabilidad local* (otros factores inciden y mediatizan esa relación), como se puede deducir del diagnóstico sobre la descentralización, realizado por MUSOL, al final de la primera fase del proyecto. Existe ciertamente una correlación clara entre formación y capacidades institucionales para una buena gobernabilidad (lo que indica una pertinencia global del proyecto), pero *no siempre esa relación es automática*.

En efecto, el *objetivo general* del proyecto aparece como muy amplio: su naturaleza general podría estar más circunscripta a lo que ese *tipo de proyecto*

puede aportar más directamente: *al no hacer parte de un programa más amplio*, en una *acción de corto plazo* las capacitaciones son necesariamente *puntuales*. A ese respecto del programa, la DADL prevé una formación regular de sus agentes pero no parece contar con los medios necesarios y no conocimos un programa definido en ese sentido.

Del mismo modo, el objetivo específico aparece como *poco preciso*: “contribuir en la *mejoría de la gestión de intervención de los cuerpos técnicos del Estado* senegalés, responsables de *acompañar el proceso de descentralización y acompañamiento a procesos de desarrollo local* de 26 colectividades locales”. Sería necesario clarificar desde el inicio, por ejemplo, sobre lo que se entiende por “gestión de intervención”, a cuales “cuerpos técnicos” y niveles de las CL el proyecto se refiere. Así, el *público finalmente implicado* no parece ser el indicado”, salvo los funcionarios de la DADL. Esas precisiones son fundamentales, considerándose la situación compleja y complicada de la descentralización en Senegal, y las diferencias de cultura y de terminología entre los dos países.

Se notan además dos ausencias mayores en la formulación del proyecto:

- De *indicadores cualitativos* necesarios a toda intervención social, especialmente de formación.
- De un *levantamiento inicial de datos y informaciones* a los cuales se refieren los indicadores establecidos (línea de base).

Finalmente cabe considerar que, tomando en cuenta su corta duración, parece ser demasiado *ambiciosa la programación de múltiples productos/actividades* para el proyecto. Probablemente esa multiplicidad ha actuado como un limitante para mejor *ajustar las formaciones centrales del proyecto a las realidades locales* y para *completarlas* en términos de *seguimiento*, como veremos más adelante (resultados de la evaluación a partir de la encuesta).

2. Consideraciones sobre el marco lógico reformulado (objetivos y resultados)

Objetivo general: *Mejorada la governabilidad de las Comunidades Rurales, Comunas y administraciones regionales de Dakar, St. Louis y Casamance*

Nota: Conviene tener presente que la *región natural* de Casamance cuenta con tres regiones administrativas (CL), Kolda, Sédhiou y Ziguinchor. El proyecto se refiere a esta última.

A pesar de las consideraciones anteriores sobre su formulación y aunque la incidencia esperada sobre la gobernabilidad local sea seguramente limitada, puede considerarse que el proyecto ha *tratado de crear bases para el logro del objetivo*, considerándose que: demuestra el interés y la motivación de los

electos locales por la formación, abre posibilidades de cooperación descentralizada, aumenta el número de los agentes formadores de la DADL.

IOG.1. *Dos años fiscales siguientes a partir de la finalización del proyecto, un 10 % más de colectividades rurales y comunas disponen de un documento de planificación estrategia participativa de su territorio*

Esa indicación podría ser aplicable y medible si se contara con datos previos para medir el aumento indicado en las 26 CL, a sabiendas que otros elementos intervienen en ella. Es importante considerar que en las comunas el PIC (Plan de Inversiones Comunales) es el instrumento de la planificación (distinto de la planificación estratégica). Prácticamente todas cuentan con ese instrumento de gestión, salvo quizás las Comunas recientemente creadas, como en la región de Dakar. En para las CR, el instrumento es el PDL (plan de desarrollo local) y pocas cuentan con él.

Sin embargo, dos actividades del proyecto pueden haber incidido en una *mejora de los PIC* (reelaboraciones) y mismo en su *elaboración* (caso de las nuevas CL): la *formación de formadores* y la *formación de los electos locales*). En el caso de los formadores de la DADL, la condición sin embargo para incidir en esa mejora es que ellos puedan realizar efectivamente una asistencia a las CL a ese nivel.

En el caso de la experiencia piloto, se pudo observar al menos *dos casos de influencia directa* de la formación dispensada a los electos locales: a) en una comuna de Dakar, inspirándose del módulo planificación participativa, los Concejales responsables de la *reelaboración del PIC* han consultado a los principales actores socioeconómicos de la Comuna; b) la formación ha motivado a otro Concejo Municipal (de Dakar) a constituir una Comisión de Planificación.

Pero, como también lo señala la OTC-Dakar, es importante tener en cuenta que Senegal cuenta con una larga tradición de elaboración de documentos de planificación, más o menos estratégica, en los distintos niveles territoriales (región, comuna, barrios...). Así, el interés mayor residiría más en operativizar esa planificación y lograr que ella acorde con los medios financieros y humanos de los que dispone la CL para su ejecución, lo que es un *desafío* para la DADL y las futuras acciones de cooperación en ese campo.

IOG.2. *Dos años fiscales a partir de la finalización del proyecto, aumenta un 10% la contratación media nacional de personal técnico en corporaciones regionales, colectividades rurales y comunas.*

El indicador no es verificable: ni todos los niveles de CL están legalmente habilitados a contratar personal (salvo para el puesto de Secretario General) y la función pública está prevista solo a nivel central. De hecho, aunque las CL estuvieran habilitadas, sus capacidades financieras no permiten realizar un tal

gasto (caso de las CR y de varias Comunas). Además, a parte de la imposibilidad legal y financiera, no parece muy evidente la relación causa-efecto que puede tener la capacitación de los recursos humanos existentes con la contratación de nuevo personal.

IOG.3. *Durante los siguientes dos años fiscales a partir de la finalización del proyecto, aumenta en un 30% el nivel de asunción real de competencias transferidas.*

Esa meta no pudo ser comprobada y parece poco apropiada para el proyecto. Si bien es cierto que las CL senegalesas no consiguen aun ejercer todas las competencias que les fueron transferidas y que recursos humanos suficientes y capacitados son necesarios, la capacidad ejecutiva de las CL depende sobretodo de los medios financieros disponibles (la fiscalidad local y los fondos de dotación son muy limitados en la grande mayoría de ellas), y de los mecanismos de ejercicio real de poder (arquitectura institucional y principio de precaución que rige la descentralización). Por el contrario, parecería haber necesidad de repensar y revisar a la baja esas competencias, en el marco de una *estrategia de acumulación de recursos* para que, en adecuación con sus medios, las CL las asuman *progresivamente*.

Objetivo específico: *Mejorada la gestión de intervención de los cuerpos técnicos del Estado senegalés, responsables de acompañar el proceso de descentralización y el fortalecimiento institucional, en el acompañamiento a procesos de desarrollo local sostenible de 26 municipalidades de las provincias de Dakar, St. Louis y Casamance*

IOE. *Durante el siguiente año fiscal a partir de la finalización del proyecto, el Ministerio del Interior y Colectividades Locales de Senegal recibe un 20% más de solicitudes de capacitación y asistencia técnica por parte de las corporaciones regionales con respecto a las registradas en 2007.*

La meta puede tener un alto grado de logro ya que se observa un aumento de solicitudes de formación (Cf. las valoraciones del informe final del proyecto y las consideraciones de la Dirección de la DADL). Dos elementos constatados en la encuesta apuntan efectivamente en ese sentido:

- Una *demanda real de formación por parte los electos locales de las Comunas y CR* visitadas, que puede ser entendida como *permanente* debido tanto al nivel bajo e insuficiente de los recursos humanos disponibles en esas CL, como al cambio de las autoridades locales (elecciones). Pero también una *fuerte motivación* de los electos para mejor cumplir su papel.
- La formación de los electos locales sobre planificación y presupuesto participativos, *impartida por los formadores de la DADL (bien apreciada por los beneficiarios)*, ha sido *importante y motivadora* para un manejo de la gestión municipal con calidad.

Sin embargo, la demanda general de formación no puede atribuirse únicamente al proyecto. El PNDL por ejemplo tiene un componente fundamental de refuerzo de capacidades que se ejecuta a través de las ARD, en las mismas regiones del proyecto. Pero esa demanda muestra la pertinencia global del proyecto y de la

meta: aunque la situación ha mejorado en los últimos años, se siguen observando importantes deficiencias en los cargos de representación a nivel local.

R 1. *50 personas por región entre electos y técnicos municipales de entidades locales de las provincias de Dakar, St. Louis y Casamance mejoran su capacidad de planificación de acciones de desarrollo local sostenible en el ámbito de sus competencias*

IOV I1.1 *Al menos 5 electos y 5 técnicos municipales conocen experiencias exitosas de gestión municipal en zonas rurales de España.*

El indicador fue alcanzado parcialmente: en el *intercambio* en España participaron 4 altos funcionarios de la DADL y en el seminario realizado en Dakar participaron las otras categorías del público previsto. Sin embargo, no se ha podido verificar en el ese público la representatividad de las CL implicadas y no se ha constatado la difusión de los encuentros en Valencia ni del seminario de Dakar.

IOVI1.1 *Al menos el 25% de las municipalidades implicadas ponen en marcha un proceso de planificación participativa local en sus comunidades de origen, durante 2009 y 2010.*

Por las razones ya señaladas en el IOG 1., no se pudo comprobar cabalmente el indicador. Pero los dos casos mencionados (reelaboración de un PIC bajo una modalidad participativa y la creación de una comisión de planificación) también *apuntan* el sentido de la meta.

IOV I1.3 *Durante 2009 y 2010, al menos 3 instituciones españolas de cooperación al desarrollo se vinculan a la cofinanciación de acciones de apoyo a las municipalidades de Dakar, St. Louis y/o Casamance*

Estrechamente ligada al intercambio, esa meta es pertinente y lograble, el intercambio abrió la posibilidad de desarrollar la cooperación descentralizada: la preparación del intercambio en España fue una oportunidad para que MUSOL sensibilice las CL valencianas en esa perspectiva; y la realización misma del intercambio habrá creado una base fuerte para lograrla, al generar conocimientos y aproximaciones recíprocas.

R2. *24 funcionarios/as pertenecientes a los Ministerios de del Interior y las Colectividades Locales, de la Cooperación Internacional y la Cooperación Descentralizada, y de Urbanismo y Gestión del Territorio, capacitados/as en mecanismos de mejora de la gestión local sostenible.*

Nota: Ese resultado corresponde a la formación de formadores de los agentes de la DADL.

IOV 2.1 *Por cada asistencia técnica, al menos 10 funcionarios/as de la administración central participan en las sesiones de trabajo de cada una de las cuatro asistencias relativas a gestión municipal.*

IOV 2.2 *Por cada asistencia técnica, al menos 5 funcionarios/as de la administración central obtienen una valoración satisfactoria en gestión municipal por parte de los/as asesores/as internacionales especializados/as.*

Se considera bastante *acertada las modificaciones operadas* en la ejecución de la actividad: una formación hecha por especialistas españoles y senegaleses y circunscripta a los agentes de la DADL. En ese sentido fue el resultado fue logrado, permitiendo aumentar el número de los agentes formadores (30 fueron formados en el proyecto anterior). Sin embargo esa reorientación hubiese tenido indicadores apropiados a ella y una programación para replicarla en el seno de la DADL.

IOV 2.3. *Elaboradas fichas y materiales de apoyo a las asistencias técnica y un documento sobre las cuestiones y problemas que se detecten en los talleres, a partir del que elaborar un diagnóstico sobre la visión de la descentralización por parte de los asistentes.*

El indicador fue completado parcialmente: materiales didácticos fueron elaborados y utilizados en la formación, ellos son considerados de buena calidad. Sin embargo, ellos hubiesen sido reproducidos para una difusión interna más amplia. El documento señalado (a partir de los talleres) no pudo ser elaborado. Dos notas sobre la descentralización en Senegal fueron elaboradas por los expertos españoles pero, pese a lo interesante de ellas para las reflexiones sobre el tema, no fueron difundidas con los beneficiarios (al menos con los agentes locales de la DADL).

R3: *Constituido y en funcionamiento un órgano de apoyo técnico al proyecto: integrado por al menos 1 coordinador y 6 vocales, todos ellos expertos en municipalismo que estudiará y seguirá la legislación y la política de descentralización de Senegal y aportará apoyo técnico a los participantes en la formación y capacitación y en los encuentros. Se reunirá al menos 4 veces al año. El coordinador elaborará informes a petición del coordinador del proyecto y periódicamente y especialmente al final de la ejecución elaborará documentos de análisis sobre las estrategias más adecuadas en cada momento para apoyar el proceso de fortalecimiento institucional y apoyo a la descentralización en Senegal.*

IOV 13.1 *El órgano de apoyo al proyecto se ha reunido al menos cuatro veces y en cada sesión ha efectuado un seguimiento de lo actuado, lo ha valorado y ha emitido conclusiones acerca de cómo continuar. Y ha realizado estudios sobre la legislación senegalesa y el estado actual de la descentralización y elaborado documentos.*

IOV 13.2. *El coordinador y el órgano de apoyo han emitido informes sobre los contenidos municipalistas y estrategias para apoyo a la descentralización en base a la legislación senegalesa y el estado de actual de la descentralización y elaborado documentos.*

Se considera que la meta deseada ha sido parcialmente concretada: el apoyo para las asistencias técnicas y el intercambio fue concretado, pero la constitución del órgano se encuentra en estado inicial (el informe final del proyecto muestra la evolución que ha tenido), su desarrollo parece estar en stand by (fin del proyecto) y no se ha constado una utilización posterior en Senegal, de las notas elaboradas en ese marco. Desde la evaluación, tal como previsto, el órgano aparece como una *iniciativa poco realizable en el tiempo disponible*. Sin

embargo, se percibe también ese resultado como una *necesidad y una intuición acertada* (ver apartado siguiente).

3. Las realizaciones del proyecto a partir de la encuesta

Notas

- Ese apartado, *completa las consideraciones* tejidas en ese capítulo y se apoya en prioridad sobre *la observación in situ y la encuesta* realizada en Senegal, el estudio documental sirviéndole de telón de fondo. Se ha *tenido presente las expectativas locales* generadas por el proyecto (dimensión prospectiva), expresadas principalmente en las recomendaciones.
- Los productos del proyecto son presentados bajo los *términos utilizados en Senegal*. Se adjuntan dos puntos: *Potencial y desafíos internos de la DADL y Partnership y montaje institucional en una nueva acción*.
- Cada punto es seguido de recomendaciones con vista a las futuras acciones DADL-MUSOL-AECID/OTC.

A. El órgano de apoyo

“El órgano de apoyo *empezó a formarse* de alguna manera debido a que un *grupo de personas, de ambas nacionalidades*, se han reunido 2 veces, para compartir reflexiones sobre el estado actual de la descentralización, y unas *notas fueron redactadas*. Sin embargo, el órgano se asume más como un espacio abierto de reflexión sobre los temas de gobernanza, descentralización y administración pública en Senegal que un órgano formal” (Cf. informe final del proyecto). En el informe se indica también que “DADL y MUSOL han abordado la idea de hacerlo evolucionar “hacia un « *observatorio de la Descentralización* » (...) No obstante, un observatorio requiere metodología específica, la definición de indicadores y de herramientas permitiendo la observación, que debe también descansar sobre la base de documentos de reflexiones compartidos y debates de ideas. En el estado actual y en el marco de esta intervención, eso sigue siendo *ambicioso*”.

Se valora que el haber incorporado profesionales senegaleses y desarrollado el órgano de apoyo más un mecanismo que una estructura, es una *evolución positiva de los planteamientos iniciales*.

La creación de un tal órgano de apoyo deja entrever una *necesidad de apoyos técnicos* y sobretodo de conocimientos estructurados y actuales sobre la descentralización en Senegal. Plantear su creación muy legítima, es una *intuición acertada de MUSOL* para desarrollar su cooperación con Senegal, que *merita ser profundizada y ajustada*. En efecto, hay una gran diversidad de situaciones y niveles del proceso descentralizador en ese país, una importante complejidad sobre el plan jurídico e institucional (sobretodo a nivel del apoyo), y

también hay perspectivas de desarrollo de la cooperación española en Senegal. Así, la idea debería ser *re-trabajada, a partir de una identificación más afinada de los servicios esperados para mejor definir sus atribuciones, actividades, funcionamiento y factibilidad.*

Pero justamente por ello, un órgano de este tipo puede cobrar sentido desde una perspectiva más amplia (y no tanto como actividad de un proyecto de cooperación). En esa perspectiva, debe también contar con *actores senegaleses clave de referencia del proceso de descentralización* (no solo una Dirección del ministerio). Así concebido, el órgano puede ser un *apoyo permanente para la cooperación española en materia de descentralización, gobernabilidad y desarrollo local locales y cooperación descentralizada.*

Por el contrario, señalamos que la idea de hacer avanzar el órgano inicialmente previsto hacia un Observatorio de la Descentralización nos parece poco oportuna: si se trata de un organismo senegalés, la iniciativa sobrepasa las atribuciones de la DADL; si se trata de un organismo español (aunque con participación de senegaleses), él puede carecer de legitimidad en su calidad de observatorio.

Recomendaciones

- Afinar con detenimiento la idea inicial, con vistas a una mejor adecuación del órgano, en atribuciones, funcionamiento y condiciones de sostenibilidad.
- Con base en la justificada necesidad de conocimientos estructurados y actuales sobre el proceso descentralizador en Senegal, se debe buscar situar la creación del órgano como un mecanismo apoyo permanente para la cooperación española en materia de descentralización, gobernabilidad local, desarrollo local y cooperación descentralizada, consultando las instituciones eventualmente interesadas y portadoras, y realizando un estudio para detectar los usuarios potenciales (AECID, municipalidades/regiones, ONG y otras instituciones como las universidades y centros de investigación).
- En cualquier caso, la definición y operatividad de un tal órgano/mecanismo, debería constituir un proyecto a parte y no integrar un proyecto con otros objetivos.

B. El intercambio Senegal-Valencia

En lo que respecta la *visita en Valencia*, se reconoce que la delegación formada por 4 altos funcionarios de la DADL, ha seguramente tenido *efectos positivos*, en la medida en que: propicia una mejor percepción y comprensión del proceso de descentralización senegalés por parte de las CL y profesionistas españoles y

vice-versa, abre y/o refuerza posibilidades de cooperación descentralizada valenciana con ese país; y valoriza los esfuerzos senegaleses en materia de descentralización, al tiempo en que difunde la forma de la descentralización española. De su parte, el *seminario de Dakar* ha permitido una participación más amplia de senegaleses implicados en la descentralización. Las aportaciones de la delegación española fueron importantes para difundir la descentralización en España, abordando al mismo tiempo temas de interés para las CL senegalesas y para el propio proceso descentralizador en el país.

Sin embargo, tres aspectos habrán limitado el impacto del intercambio realizado:

- En la visita a Valencia, una ausencia de representantes regionales en la delegación senegalesa (Consejos Regionales de las regiones de intervención, por ej.).
- Para la participación de las CL en el seminario de Dakar, el criterio privilegiado siendo la proximidad física a esa ciudad, seguramente no propició una representación más amplia de las CL ligadas al proyecto en ese evento.
- La ausencia de una capitalización de la visita y del seminario: a pesar de bastante completos, los informes no han sido difundidos como previsto (al menos internamente).

Probablemente los dos primeros aspectos se deben a razones prácticas y/o financieras. El tercero puede deberse a los cambios de personal observados en DADL (incluyen una parte de los funcionarios implicados en el proyecto) y a una ausencia de programación de esa actividad, con previsión de medios y calendario para realizarla.

La importancia de los intercambios es también percibida por los beneficiarios entrevistados, como lo indica su demanda de intercambios de experiencias al interior del país y otros países con niveles y problemáticas similares de descentralización.

Es evidente que las lecciones aprendidas en un intercambio no pueden influenciar directamente el proceso de descentralización senegalés, lo que no contradice ni minorra los impactos positivos señalados (ellos justifican en si mismos el intercambio inicial realizado). En ese sentido, *la apertura lograda por esa actividad debería ser consolidada*, los intercambios permitiendo sin duda a los senegaleses sensibilizarse o aprender de otras formas de descentralización, entre las cuales la española es sin duda una de las más interesantes y acabadas en Europa. La intencionalidad del proyecto a ese respecto es clara y justificada.

Por ello, pensamos que, para una acción futura de medio plazo y con actividades de intercambio, la reflexión podría considerar que una de las finalidades de esos intercambios puede ser la *creación progresiva de una influencia española* en el escenario político-institucional de la descentralización en Senegal. En ese sentido, *dos tipos de intercambio*, ambos con carácter

procesual, pueden ser implementados, involucrando participantes directamente implicados en las prácticas que constituyen el objeto del intercambio en vista de una mayor eficacia de los objetivos esperados.

- a. Uno de corte político-institucional, desarrollándose en torno a las políticas y formatos de descentralización, con personalidades clave en Senegal y en España (incluyendo una visita a una CL española, como Valencia, en el intercambio del proyecto). Las Direcciones de Colectividades Locales y de la Descentralización podrían ser implicadas y el Gabinete del Ministro pueden ser implicadas.
- b. Otro, de corte claramente práctico-formador, sobre experiencias concretas y temas definidos, con personas trabajando a un nivel más operacional. En ese caso, la DADL (servicios centrales y locales), así como representantes de CL regionales serían los beneficiarios privilegiados.

Por el carácter procesual de los intercambios se quiere hacer referencia a una dimensión *tiempo* (durante la duración del proyecto y no tanto como una acción única) y sobretodo a una dimensión *integrada*, que incluya la creación de un *mecanismo eficaz para multiplicar la experiencia* (como una sub-actividad), con modalidades, calendario y medios definidos (por ejemplo, la difusión-discusión del material sistematizado, a través de talleres con determinados públicos: agentes locales de la DADL, funcionarios del ministerio, universidades, asociaciones de electos...). Ello permitiría la nova acción poner el énfasis en la capitalización, con el fin de compartir con un mayor número de actores del proceso de descentralización las enseñanzas de la experiencia española en ese campo.

Por fin, y sobre otro registro, cabe mencionar que, para el seguimiento de las posibilidades de cooperación descentralizada suscitadas por el proyecto evaluado, conviene tener en cuenta que ese campo sobrepasa el mandato de la DADL, la *Dirección de la Cooperación Descentralizada* siendo encargada precisamente de acompañar las intervenciones de esas cooperaciones con las CL senegalesas.

Recomendaciones

- Afinar los intercambios como componentes de formación, de manera a mejorar su articulación a las otras actividades de capacitación; ajustarlos más claramente a las funciones de la DADL, con una mirada más regional/local y con énfasis en la conjugación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad local.
- Diseñar y prever medios para asegurar el mecanismo de capitalización de los intercambios, asegurándolos como proceso, es decir, organizando el seguimiento práctico en términos sobretodo de sistematización y difusión/debate.

- Estudiar la posibilidad de organizar intercambios Senegal-España de tipo político-institucional, involucrando personas e instancias directamente responsables del diseño la política senegalesa de descentralización.
- Estudiar la oportunidad de implementar intercambios de experiencias a nivel local, también al interior de Senegal y entre Senegal y países con niveles similares en esta problemática.

C. La formación de formadores (FF)

Conforme a lo previsto en el proyecto, los 24 *agentes* originarios de diferentes regiones fueron beneficiados, sumándose a los 30 formados por el proyecto anterior. La FF ha sido realizada del 2 al 7 de febrero 2009, con una duración total de unas 40 horas efectivas, deducidos los retrasos y las ceremonias de apertura y clausura (Cf. DADL), impartándose las materias previstas.

La FF fue realizada conjuntamente por expertos españoles y senegaleses, lo que se valora como una *reorientación positiva y adecuada* de la actividad (en el proyecto anterior los formadores fueron solamente españoles).

Sobre las condiciones de realización de la FF

Previendo las posible dificultades, MUSOL ha buscado formadores españoles que hablan *francés*, reconociendo que “algunos de ellos podían dominar menos los términos técnicos” y que “existen (algunos) de difícil traducción al francés que fueron ampliamente explicados y debatidos internamente en MUSOL, para facilitar su transmisión y durante las formaciones”. Pese a ese esfuerzo, los beneficiarios entrevistados han llamado la atención sobre el problema de comprensión a causa del idioma. Han hecho también referencia a ese problema en el seminario de Dakar, en donde varias expresiones no siempre fueron bien captadas por los intérpretes.

La FF ha tratado también la cuestión del grado de dominio de los temas de la capacitación por los participantes (otro punto crítico mencionado en las entrevistas): como lo señala MUSOL, la DADL “debió enviar personal con conocimientos homogéneos” pero de todos modos “se realizó la nivelación de conocimientos, aunque el corto tiempo era insuficiente para lograrlo” plenamente.

Para las nuevas acciones, es entonces importante continuar esos esfuerzos (en las formaciones y eventos), buscándose adoptar una *dinámica de intervención que anticipe esa dificultad natural de entendimiento* entre personas de culturas distintas y diferentes grados de dominio del tema y del francés.

Los participantes valorado altamente la formación impartida, en términos de *calidad* de los formadores, de *pertinencia de los contenidos* y del *material de apoyo* utilizado. Reconocen que esa capacitación ha contribuido a su calificación.

Sin embargo, también la consideran “*insuficiente* debido a que el *tiempo* no ha permitido una *mayor apropiación de ciertos temas o la profundización de otros*”. Pero, como MUSOL lo explica, “la formación se tuvo que realizar en jornadas maratónicas de mañana y tarde porque *la DADL no podía prescindir de sus agentes durante más tiempo*. Ello motivaba un trabajo demasiado intenso de los formadores; efectivamente menos horas y más distribuidas hubiera sido mejor”. Igualmente, se reconoce que las *materias impartidas fueron muy adecuadas* para el apoyo a la gestión municipal pero el *número importante de ellas* en una semana puede también haber jugado un papel limitativo para una mejor apropiación. En la perspectiva de nuevas acciones, sería entonces importante pensar las formaciones *a partir* de una identificación previa de los conocimientos de los agentes y de sus prácticas reales de apoyo a las CL (mejor adecuación formación-práctica ejercida). Es importante también que la DADL libere los agentes por el tiempo de formación considerado adecuado.

La FF no ha tenido un *seguimiento programado* y *medios previstos* para replicarla internamente en el seno de *la DADL*. De hecho, *el proyecto no lo contemplaba*, posiblemente bajo el supuesto que la DADL lo realizaría. Como algunos beneficiarios han indicado, “la formación queda aquí, no puede ser multiplicada por falta de medios y de suficiencia en el dominio de ciertos conocimientos”. La previsión de seguimiento hubiera permitido *valorizar los puntos fuertes de esa capacitación*, como:

- Los *materiales de apoyo* considerados de buena calidad y adecuados hubiesen sido reproducidos para una difusión más amplia interna, beneficiando así a otros agentes de la DADL;
- Igualmente, el “*documento sobre las cuestiones y problemas que se detecten en los talleres*, a partir del que elaborar un diagnóstico sobre la visión de la descentralización por parte de los asistentes” (Cf. IOV), que no pudo ser elaborado en las condiciones de realización de la FF, *hubiese sido un instrumento pedagógico novador* (formaciones con productos concretos utilizables), pudiendo ir hasta el *inicio de un diagnóstico de situaciones locales concretas* (necesario al proyecto y a las acciones venideras). *Por lo interesante de esa propuesta, ese método pedagógico debería ser retomado en una nueva acción y ser aplicado igualmente en la formación de los electos locales*;
- Las dos *notas elaboradas* por los expertos españoles sobre la descentralización en Senegal hubiesen sido igualmente *difundidas y discutidas* con los beneficiarios, al menos con los agentes locales de la DADL para reforzar sus reflexiones.

Además, esa multiplicación hubiese sido una *oportunidad* para que la DADL responda mejor a la demanda de formación de los agentes y, al mismo tiempo, un *mecanismo para reforzar la apropiación de lo aprendido*. Pero, los *beneficiarios de la capacitación han dispensado la formación de los electos*

locales (ver punto el punto siguiente), *realizando así la finalidad para la cual fueron formados.*

Es importante señalar que, como se ha observado en las visitas, los agentes de la DADL tienen estudios, una experiencia de terreno y un buen conocimiento de las realidades socioeconómicas y de la idiosincrasia local. Pero en las tres regiones, manifestaron que sienten *dificultades para ejercer su rol de apoyo-consejo (y formación) a las CL*, debido a la “falta o déficit de algún *conocimiento técnico* específico, pero también *de las maneras sobre cómo abordar las CL*”, especialmente en un contexto de concurrencia con otros organismos.

La *necesidad de una formación permanente* (continua) en ese doble sentido fue fuertemente manifestada por los agentes de la DADL, lo que justifica ampliamente que la FF fuera circunscripta a ese público y que se continúe a través de un programa más amplio. En el funcionamiento de la DADL, los agentes enuncian sus necesidades de formación en los informes trimestrales que rinden a los servicios centrales. Pero, por falta de medios, la capacidad de respuesta del Ministerio es baja (la Dirección de de la Formación y de la Comunicación y el Centro de Documentación y Formación tienen presupuestos limitados).

Consciente de las necesidades de sus agentes (y de las CL), la DADL desea formar internamente, un “*pool de formadores*” a nivel nacional: la FF aparece entonces como una actividad efectivamente pertinente y necesaria. A nuestro juicio, esa es una mirada *estratégica importante* de la DADL, que se articula con un necesario refuerzo institucional de la propia Dirección (ver punto F). En ese sentido, su intención de “masificar los formadores” debe ir de par con la *adecuación, precisión y regularidad* de la FF.

Cabe señalar que la evaluación no pudo clarificar de manera suficiente la idea del “pool de formadores” (principalmente sus mecanismos de funcionamiento). Pero si se entiende que la idea de pool es en general asociada a la noción de equipo que, a su vez, hace referencia a un grupo estructurado y articulado, no se han observado elementos al respecto. Además, el término “pool de formadores” parece ser poco desconocido por los servicios locales de la DADL (menos aun su percepción en tanto que equipo). Es posible que esa apuesta de la DADL no esté todavía estructurada o proyectada en un programa específico. *Ese aspecto merita de ser esclarecido* porque el diseño de nuevas y necesarias FF debería concordar con el diseño del propio pool.

Se estima importante que la DADL cuente con un *programa interno efectivo, de medio plazo y actualizable*, que prevea los *aspectos cualitativos* de las formaciones y sea construido con *la participación de los propios agentes*. Se estima también que ese desafío de la DADL aboga por *una nueva acción de*

cooperación DADL-MUSOL- AECID/OTC, de corte programático y de mediano plazo que contemple el diseño del pool (su funcionamiento y aplicabilidad). Esa nueva acción puede incluir por un programa específico de formación de los agentes y del pool, con sus estrategias, objetivos, resultados, actividades, medios, seguimiento y evaluaciones. De esa manera, la FF tomaría un necesario carácter iterativo y permanente (o continuo), respondiendo a las necesidades de actualización profesional y contribuyendo a minorar los impactos negativos de la rotación del personal (al menos dos de los formados han quitado la DADL).

Recomendaciones

1. Retomar la apuesta pedagógica novadora de formación con producción de documentos utilizables por los servicios locales de la DADL.
2. Repensar globalmente la FF en su concepción y diseño como una actividad de medio plazo que se defina en articulación con los servicios regionales de la DADL para mejor captar y responder a sus necesidades concretas.
3. Concebir una dinámica de intervención que anticipe e integre las dificultades de los beneficiarios en actividades de formación en términos de idioma y nivel de conocimientos.
4. Clarificar la perspectiva del pool de formadores para incluir la FF en ese marco, si él se concreta.
5. Prever el mecanismo, las condiciones, el calendario y los medios para replicar la FF.
6. Identificar previamente los conocimientos de los agentes y de sus prácticas reales de apoyo a las CL (mejor adecuación formación-práctica ejercida).
7. Adoptar una dinámica de intervención que anticipe la dificultad natural de entendimiento entre personas de culturas distintas y diferentes grados de dominio del tema y del francés.
8. Garantizar (la DADL) la disponibilidad de los agentes en los tiempos de formación.

D. La experiencia piloto

Se refiere a la *capacitación de 150 personas*, o sea, 50 en cada región del proyecto, llevada a cabo (en mayo 2009) con una metodología común y el objetivo de capacitar los “recursos humanos de entidades locales”, abordando dos temas: la planificación participativa y el presupuesto de las CL. El término “experiencia piloto” parece referirse a la composición de los beneficiarios,

juzgándose “preferible formar un solo grupo, mixto compuesto de “electos/as” y “técnicos/as” en cada lugar. Además, se ha estimado que el proyecto pueda tener mayores impactos incluyendo a los/as electos/as y funcionarios/as que asumirán funciones a partir de las elecciones del 22 de marzo 2009” (Cf. informe final del proyecto).

Como la explica MUSOL, esa propuesta del proyecto se basa en que “Una vez elegidos los electos son gestores. Conocer las herramientas de gestión que van a utilizar los funcionarios es lo más adecuado. Igualmente los funcionarios (van) hacer una pequeña entrada en aspectos políticos los capacita para lo que va a constituir su realidad diaria. Gestionar las decisiones adoptada por políticos. Este tipo de actividades conjuntas se lleva a cabo en muchos países, entre ellos en España. La formación especializada y profunda es otra cosa, estas experiencias eran breves para iniciar la legislatura”.

Sin embargo, en las condiciones de las CL del proyecto, nos parece más apropiado que esas capacitaciones de corta duración hubiesen distinguido esos públicos. Consideramos que el intento de formar simultáneamente a dos públicos distintos (en una misma sesión de capacitación) no fue acertado ni muy eficaz debido a las diferencias de nivel entre los participantes y a la falta personal técnico en la grande mayoría de CL senegalesas, lo que se ha confirmado en aquellas que fueron visitadas.

Pero, según las listas de presencia, *el peso de la participación recayó sobre los electos locales* lo que, según nuestra apreciación, *resultó muy positivo y reforzó la adecuación de los temas a los beneficiarios* (planificación y presupuesto local corresponden a sus *funciones*). De esa manera, la formación correspondió también al *contexto local: la renovación del 80% de los electos* (elecciones municipales).

En efecto, todos los electos entrevistados se reconocieron como *neófitos*. Justamente por ello, los temas y el público principal de esa actividad fueron muy *oportunos para empezar la legislatura*, esperándose además que la utilización inmediata de los temas facilite el arraigo y prolongue el aprendizaje (apropiación). No sin razón, para la evaluación la DADL ha organizado *las entrevistas con los electos locales en lo que concierne esa actividad del proyecto*.

Como se ha mencionado, la capacitación fue realizada por los agentes de la DADL que han participado a la “formación de formadores”. La capacitación fue precedida por una *jornada de preparación pedagógica para los formadores* (muy bien acogida y valorada por ellos). El haber confiado esa formación a esos agentes constituye un *punto fuerte del proyecto* dado que *valoriza los agentes formados*, les permite *apropiarse* más de lo aprendido y da *consistencia interna* al proyecto (articulación entre las actividades).

Los formadores han utilizado un *enfoque práctico*, también bastante apreciado por los entrevistados.

La formación de los electos locales resultó ser una actividad *pertinente y bien valorada por ellos*. Algunas de sus expresiones ilustran esa percepción positiva:

“El equipo del Concejo es nuevo, somos profanos en la materia, por ello la formación fue muy importante”

“Tuvimos algunas orientaciones para el presupuesto y la planificación”

“La formación solo fue como una iniciación para el Concejo, hubo ideas interesantes”

“Nos animamos a crear una comisión planificación”

“He aprendido que la priorización es importante, seguido hay que escoger entre escuela o centro de salud en el poblado, por ejemplo”

“Nos vamos formando sobre la experiencia misma, tanto sobre la planificación como el presupuesto, habría que continuar y alargar la formación”

Considerándose que prácticamente todos los Consejeros de las CL visitadas tienen un muy bajo nivel de aprehensión y de conocimientos sobre sus funciones y tareas (ellos lo son por la primera vez), la formación impartida tuvo forzosamente un carácter de *iniciación*, cumpliendo con su propósito de propiciar elementos e instrumentos para “iniciar la legislatura”.

Justamente, un punto unánimemente señalado por los concejales es que la formación ha sido *insuficiente*, en el sentido que se “precisaría al menos una semana” para tratar “dos temas tan importantes cuanto necesarios” (de hecho, los tres días previstos han resultado en dos, una vez deducidos los retrasos y las ceremonias de apertura y de clausura). Ese señalamiento muestra lo importante que es para ellos la formación. Revela también el interés y la motivación que la capacitación recibida ha despertado. Se ha constado en efecto una *demanda reiterada* de nuevas formaciones, incluyendo la retomada de los temas iniciados. *Dicha demanda debe encontrar eco en una nueva acción de cooperación de mediano plazo* entre las entidades involucradas en el proyecto.

Nótese sin embargo que varias CL *no han aun recibido “los documento utilizados”* en la capacitación (soportes pedagógicos), y que *ellas los piden*. Eso parece deberse a la falta de medios en los SRDAL para reproducirlos. Es entonces recomendable que la DADL busque solventar rápidamente esa demanda y que la nueva acción prevea la elaboración de los materiales pedagógicos con vista de una amplia difusión inmediata (a los participantes y más allá de ellos).

Durante la evaluación se pudo observar algunas situaciones de las CL visitadas: tratase en general de CR y de Comunas semi-rurales que tienen un promedio de 40 concejales y de unas 15 Comisiones de las cuales 9 son sobre las competencias transferidas; pocas tienen una comisión de planificación; pocas comisiones funcionan y en general de manera no satisfactoria. Dos CL han mencionado la voluntad de hacer un censo del patrimonio económico; casi todas tienen problemas con la recaudación y algunas están tratando de estructurar mejor los impuestos y las tasas locales (ese es un tema muy importante a nivel local). Las CL no han todavía podido (o sabido) tratar la cuestión del comercio y de la estructuración de los mercados (puntos focales de

la actividad económica local). En dos de ellas hay concejales aun analfabetos; casi todas han mencionado no saber como mejor implicar los actores locales y promover una ciudadanía activa. Las CL de la región de Dakar presentan características atípicas en relación a las demás, que abogan por una atención especial a la problemática urbana de la periferia en las acciones de formación. Esos elementos generales confirman la *necesidad de contarse con un diagnostico de las CL* para mejor afinar y direccionar las capacitaciones.

De las discusiones con los electos entrevistados sobresalieron algunos aspectos de sus necesidades de *formación práctica* que pueden constituir *pistas* para una nueva acción:

Temáticas	Indicaciones	Observaciones
Roles y actitudes de los concejales	¿Que hacen, cuales son sus roles y tareas? ¿Cómo hacerlo? ¿Con qué? ¿Cómo relacionarse con la población? Conocimiento y manejo del Código de las CL.	
Comisiones	¿Cómo trabajarlas?	Concejales no manejan los temas de sus comisiones pero participan en varias ; son demasiado numerosas, pocas funcionan, no son operacionales; creadas para dar títulos (presidente y vice-presidente);
Gestión cotidiana de las CL	Capacitaciones específicas para los ejecutivos	En una gran parte de las CL, el ejecutivo corresponde a: alcalde, secretario general y/o un asesor comunitario
Fiscalidad local	¿Sobre que imponer una tasa local y por cual monto? ¿Cómo mejor coleccionar y controlar los impuestos locales? ¿Que ingresos puede esperar la CR?	Gran necesidad de mejorar los sistemas locales de recaudación
Competencias transferidas	¿Cómo mejorar las realmente ejercidas?	
Problemáticas de la CL	Desafíos, fuerzas y potencialidades; valorización de lo que hay y de lo que se puede hacer con la población y sus propios medios	Diagnósticos problematizados para enriquecer el PIC y PDL, superando el solo listado de problemas o deficiencias sectoriales
Presupuesto	Elaboración y <u>gestión</u> ¿Cómo realizar una buena gestión?	
Ciudadanía	¿Cómo promover una ciudadanía activa y responsable?	Necesidad de despertar la capacidad de iniciativa de las gentes

Todavía en la perspectiva de una nueva acción, y con base en las lecciones aprendidas en el proyecto así como en las discusiones con los electos locales, parece útil reflexionar sobre *modalidades y condiciones de capacitación* que:

- Tengan *regularidad*, incluyan *revisiones y actualizaciones* (las necesidades son grandes)
- Sean *prácticas*, con *materiales pedagógicos* adaptados que sirvan después como *instrumentos de trabajo* para la CL (electos y ejecutivos)
- Se refieran a las *realidades concretas vividas* por los electos locales y las instancias ejecutivas de las CL
- Se realicen en *sitios próximos de las CL* (idea de *formación de proximidad*): más participación de los electos, menos gastos de participación (desplazamiento y estancia), menos exclusión por criterios de distancias de las CL, etc.
- Busquen una *mejor cobertura de los gastos*: aportes según la distancia y de las posibilidades de alojamiento de las gentes (“no es justo que todos reciban igual cuando algunos gastan menos que otros”), organización de transporte colectivo... Tratar que la CL participe a los gastos (para evitar lo más posible “pagar para se formar”, practica muy habitual en Senegal)
- Tengan en cuenta la cuestión del *idioma* (muchos Concejales no dominan o no hablan el francés), presencia de Concejales *analfabetos* (“ellos también necesitan formación”, pero con método adaptado).

Puede valorarse la formación de electos como una *actividad concluyente* en cuanto a la *pertinencia de las temáticas* abordadas, las *necesidades de formación de los electos locales*, la *coyuntura* de elecciones municipales. Además, ella tuvo el mérito de hacer emerger una *demanda explícita por un programa más amplio de formación y de valorizar la formación de formadores* (actividad del proyecto). Sin embargo, el proyecto hubiese previsto las *modalidades y condiciones para su multiplicación* y para un *seguimiento/acompañamiento de la aplicación de lo aprendido* (asegurar la apropiación).

Recomendaciones

1. En una nueva acción de cooperación, planificar una programa más amplio y más largo de formación de electos locales (concejales y ejecutivos), con base en un diagnóstico previo de las CL.
2. Incluir las modalidades, condiciones y medios para ser replicada a un mayor número de personas y de CL, así como un seguimiento-apoyo en la puesta en práctica de lo aprendido. Difundir los materiales pedagógicos a un número mayor de personas y CL.
3. Pensar capacitaciones específicas para electos y ejecutivos locales. Para esos últimos, incluir la cuestión de las comisiones constituidas
4. Pensar las posibilidades y pistas identificadas en la evaluación para eventualmente desarrollarlas (en términos de temas y modalidades).

5. Retomar, en tanto que orientación pedagógica, la idea de realizar formaciones con producción concretas (como fue previsto para la formación de formadores).

E. La caravana gender

Tratase de una iniciativa de la Oficina Género de la DADL con base en las orientaciones de las políticas estatales que consiste en la realización de una *jornada de sensibilización* sobre ese tema en el marco del desarrollo. La DADL buscaba recursos para realizar esa iniciativa y *su inclusión en el proyecto le ha permitido iniciar ese programa* que ella espera poder hacerla llegar a todas la regiones.

Se han llevado a cabo *5 jornadas en 5 regiones del país*, entre las cuales Dakar, San Luis y Ziguinchor son las de intervención del proyecto. Ellas fueron realizadas por expertos senegaleses en el curso de una semana (febrero 2009), beneficiando un total de unas *150 personas* (unas 30 por región). El proyecto cubrió los costes relativos a las tres regiones de su área de intervención, la DADL buscó los medios necesarios para las dos otras. Los contenidos de la sensibilización responden a los objetivos que fueron definidos para esa iniciativa y presentan un buen grado de calidad técnica.

Cabe notar que en las entrevistas realizadas, *los concejales* (inclusive concejales mujeres) *no han hecho referencias a la jornada*. Sin embargo, un concejal de Ziguinchor (también director de una ONG local) y una participante (directora de la cuestión del género de un programa nacional en esa misma región) han opinado sobre la caravana: como *puntos positivos* ambos expresaron la importancia del tema, la calidad de los contenidos y de los expertos, así como de la pedagogía utilizada. Como *puntos limitativos*, han mencionado el hecho de que las mujeres no fueron convocadas (en la CL del concejal) y la insuficiencia de una sola jornada para sensibilizar sobre el tema. La entrevistada ha sugerido a la DADL: encontrar otras “*puertas de entrada*” al tema (la tierra o la salud, por ejemplo, debido a que se trata de un tema aun muy sensible); incluir *intercambios de proximidad* y buscar un buen *equilibrio* en la audiencia entre hombres y mujeres e *incluir los líderes locales* (religiosos, jefes de barrio, asociaciones de jóvenes, etc.) o, en su caso, si el público es voluntariamente específico, dar a esos líderes un tiempo de información y discusión.

En cuanto a los *Servicios desconcentrados* de la DADL, ellos solo se han referido a la caravana del punto de vista de la *organización*: debido al plazo

para obtener las autorizaciones obligatorias de las autoridades locales, el tiempo fue muy corto entre la definición de la data del evento y el lanzamiento de las convocatorias.

Sobre la inclusión misma de la actividad en el proyecto, ella tuvo varias justificaciones: “integrada en el R2, como tema de formación adicional dirigido al mismo grupo destinatario, permitiendo valorizar experiencias y *expertise* local”; “desde un punto de vista de fortalecimiento institucional de la contraparte como desde una visión de sostenibilidad, se ha considerado importante apoyar una iniciativa, parte de los planes de acción de la contraparte. Además de que el tema “género y desarrollo local” es un tema del proyecto” (Cf. informe final del proyecto). Formalmente e intencionalmente la caravana no constituye entonces una componente adicional del proyecto.

Sin embargo, en la práctica ella se manifiesta como tal, siendo entonces uno de sus productos específicos, debido a su naturaleza y a la percepción local de ella como una actividad propia de la DADL (y no necesariamente del proyecto). El proyecto tiene el merito de haber sido una oportunidad para *iniciar esa acción de sensibilización junto a sus beneficiarios*. Sobre ese punto, retenemos dos reflexiones principales:

- a. En el caso de proyectos en curso, sobretodo en aquellos de corta duración, para incluir una acción de ese tipo sería conveniente explicitar más concretamente las conexiones con la actividad de inserción y los indicadores concerniente;
- b. En el proyecto evaluado: el número de actividades ya era importante para una acción de corta duración; Es posible también pensar que los recursos disponibles que posibilitaron la realización de esa iniciativa, hubiesen podido ser inyectados en refuerzo de las actividades previstas, por ejemplo para replicar las formaciones (de formadores y/o de electos locales). Por otra parte, no se identificado un programa más amplio de la DADL que sitúe esos eventos de sensibilización, haciéndoles aparecer como una acción específica y puntual. Junto a ello, puede preguntarse también si dicha acción, aparentemente aislada al interior de la Dirección, era realmente una prioridad, considerándose que la DADL dispone de recursos relativamente escasos. Pero, téngase en cuenta que no se ha conocido el plan de acción de la DADL.

Es interesante notar que para la ejecución de la caravana, la DADL ha tratado “de hacer participar el Ministerio Género y Equidad la iniciativa”. Pese a que el Ministerio la haya apreciado, “no ha podido participar pero el *aprecio* fue tanto que resultó en la cooptación de dos agentes de la DADL” (Cf. ex director de la DADL). De cierta manera, ese hecho anecdótico es algo revelador de la necesidad de reflexionar sobre los mecanismos institucionales en la elaboración y puesta en práctica proyectos en el país.

Como se puede deducir de los comentarios anteriores, la evaluación no pudo abordar de manera satisfactoria esa actividad del proyecto. De todos modos, la caravana tuvo un *carácter iniciador para la DADL*, su extensión (segunda etapa)

estará siendo negociada con la cooperación alemana (Cf. ex Director). Sugerimos que la DADL tome en cuenta los puntos señalados por los entrevistados para esa segunda fase de implementación.

En el marco del proyecto, la actividad responde entonces a una proximidad de objetivos y propósitos (proyecto y caravana), una prolongación de uno de los temas tratados en la formación de formadores y un apoyo institucional a la DADL.

F. Potencial y desafíos internos de la DADL

Nota

Recordamos que en ningún momento esa parte significa una evaluación de la DADL. Se busca solamente entender la contraparte local del proyecto, en aquellos aspectos observados que nos parecen relevantes para asegurar el éxito de nuevas intervenciones (objetivos, resultados, impactos y sostenibilidad de las actividades).

La DADL es una de las direcciones del *Ministerio de la Descentralización y de las Colectividades Locales* (MDCL). La creación del Ministerio como entidad independiente es reciente, al separar las funciones relativas a la descentralización del Ministerio del Interior (Cf. ver estructuración del ministerio, anexo 6).

En marzo de 2009 fue fijada la estructuración interna del MDCL, con dos elementos novedosos: la creación del *Secretariado General* (asegura una mejor coordinación de los servicios del Ministerio, la continuidad y el seguimiento de la política de descentralización) y el *refuerzo de la Dirección de Formación y Comunicación*. Citamos las estructuras que nos parecen más importantes para las acciones futuras de cooperación con la DADL:

- *El Gabinete del Ministro* (ahora dirigido por el Prof. Mayacine, ex Director de la DADL): la Inspección de los asuntos administrativos y financieros; la Inspección de la administración local; la Célula de comunicación; *la Célula de coordinación, planificación, evaluación técnica y de seguimiento de proyectos y programas*. Entre otras funciones, esa célula es la encargada de la *concertación* y el *dialogo entre los diferentes actores de la descentralización* (asociación de electos, socios financieros y departamentos técnicos); verificar la *coherencia* de las intervenciones con las políticas nacionales y la *complementariedad* entre esas intervenciones; *participa en los intercambios de experiencias capitalizadas* en el marco de los proyectos implementados. Comité Nacional del Pilotaje del PNDEL.
- La *Dirección de las Colectividades Locales* (DCL) – participa al *seguimiento y control de los proyectos*; asegura el secretariado del *Concejo Nacional de Desarrollo de las Colectividades Locales* (juntamente con la Dirección de la Descentralización). Entre sus Divisiones se encuentran la División de Estudios, Estructuras y Planificación, la División Administrativa y de los *Recursos Humanos*.
- La *Dirección de la Descentralización* (DDEC) – es encargada del estudio y la elaboración de los *textos jurídicos* que rigen las CL y de *todos los estudios ligados a la descentralización*: anima y coordina la *concertación* y la *reflexión* para impulsar el proceso y para alimentar la *reforma de la política* de descentralización; asegura la *coordinación*

interministerial especialmente sobre el seguimiento y evaluación de las *competencias transferidas*.

- La Dirección de la Formación y de la Comunicación (DFC) – es la estructura central encargada de definir e implementar las estrategias de formación, documentación e información de los actores de la descentralización: ella asegura la coordinación, elaboración, ejecución, seguimiento-evaluación de la *política de formación y del refuerzo de las capacidades de los electos y agentes* de la Administración en materia de *descentralización y desarrollo local*. Es posible que esa Dirección absorba el CNDFI (actualmente alojado en la DADL).
- La Dirección de Apoyo al Desarrollo Local (DADL)

La Dirección de Apoyo al Desarrollo Local (DADL)

La DADL es la ex Dirección de Extensión Rural. El cambio se debe a la “*voluntad de las autoridades de orientarla hacia la política estatal de descentralización y de desarrollo local*” (cf. Documento DADL de 2009, anexo). Ella mantiene su anterior *representación territorial*:

Los SRADL - a nivel de las regiones

Los SDADL - a nivel de los departamentos

Los CADL - a nivel de los “arrondissements” de comunas.

Cada CADL cubre un promedio de 4 CL (Comunas o CR), trabajando en particular con las OCB y la población local, pero también con las municipalidades (alcaldía y concejales). Los agentes son especializados en *temáticas rurales y en economía familiar*. (Cf. Documento DADL y entrevistas a los CADL de Dakar y Ziguinchor).

Como se ha visto anteriormente, la DADL cuenta también con la *Célula Género* (“un responsable nombrado para esa función y es encargado de integrar esa dimensión en la animación de los programas y proyectos de desarrollo, a través la organización, la sensibilización y la formación de sus agentes y de la población sobre ese tema. Cf. DADL).

La DADL “es la mayor Dirección del ministerio: con sus más de 300 personas desconcentradas, ella es única en el Ministerio, que tiene además una larga trayectoria y toma asiento en las realidades locales” (Cf. ex-director). Se ha encontrado que la DADL tiene la *voluntad política de cumplir su función de apoyo y consejo a las CL en la doble acepción de ellas: como institución descentralizada y como espacio socio-territorial* (puesto que sus funciones se dirigen también a población), lo que le confiere un *carácter singular*. En consecuencia, la DADL aparece claramente como una *institución apta e idónea* para, desde el Estado, contribuir *simultáneamente* al arraigo y al refuerzo del proceso tanto de descentralización como de desarrollo local. La Dirección realiza una serie de esfuerzos en ese sentido.

Sin embargo, la DADL sufre de algunas *dificultades internas y desafíos* para lograr el ejercicio de sus funciones de manera más eficaz. Mencionamos a

continuación algunos aspectos observados in situ (es decir en el límite de las zonas visitadas).

A nivel general, la principal dificultad parece residir en una evidente *escasez de recursos financieros, humanos y logísticos* que incide negativamente sobre sus actividades y sus condiciones de trabajo. No sin razón ella realiza constantemente esfuerzos para captar los recursos indispensables a su buen funcionamiento y al desempeño de sus servicios y actividades. La entidad parece experimentar también una *rotación importante de su personal*, especialmente directivo y técnico (expresión del problema a nivel nacional).

Los Servicios desconcentrados

Especialmente en términos de recursos, las dificultades anteriores ciertamente repercuten sobre los Servicios locales (y centrales) de la DADL: como se ha constatado, tienen unas *condiciones de trabajo deficitarias* y, en la práctica, una *baja articulación entre los diferentes niveles* (al menos en las zonas visitadas).

Pero la situación parece más compleja. En efecto, según a la explicación de la DADL sobre su funcionamiento, los Servicios locales apoyan las CL a partir del “*convenio de partnership*”, firmado por la DADL con el PNDL (la DADL es una « AGEX”- Agencia de Ejecución del programa) en lo que concierne la realización del componente 1 del programa (el PNDL es alojado en el MDCL). Para los Servicios locales ello significa participar en la elaboración de los PDL y de los PIC (de las CR y Comunas respectivamente). La ADM (programa del Ministerio), firma los convenios de financiamiento de las CL sobre la base de los PDL y de los PIC. Los Servicios desconcentrados participan de esa manera en las actividades de los partners del Programa, tanto en su preparación como en su implementación, ofreciéndoles su saber hacer y su experiencia sobre el desarrollo local, fortaleciendo así las CL” (Ver PNDL, anexo 6).

A pesar de la lógica de la secuencia, varias precisiones parecen necesarias sobre ese funcionamiento para mejor comprenderlo. En particular, sobre la manera concreta de prestar asistencia técnica las CL (en sus diferentes niveles) y las relaciones mantenidas entre la DADL (en tanto que AGEX del PNDL) y los proyectos, programas derivados de él, ONG y ARD... (los varios actores de la descentralización, socios del PNDL).

En la práctica, es muy *posible que exista un gap entre lo previsto o deseado y la realidad objetiva*. En efecto, las discusiones con los entrevistados sobre su trabajo concreto han hecho emerger un panorama que nos parece importante tener en cuenta y *aclarar*: los SRADL, SDADL y los CADL *parecen ocupar actualmente una posición secundaria* en relación al apoyo a la gestión de esas

CL, estando como suplantados por los varios programas y proyectos, ONG y consultores privados existentes. El apoyo a nivel de la Región por ejemplo, son las ARD (Agencias Regionales de Desarrollo) que ocupan este espacio (ellas disponen de muchos más medios técnicos, logísticos y financieros), sin que sea claro a que *nivel y cómo* los SRDAL participan en las acciones de esas agencias.

A nivel de las Comunas y CR, los apoyos técnicos de los Servicios locales se dirigen principalmente (a veces exclusivamente) a las OCB. Los apoyos prestados a las CL parecen situar esos Servicios más como *operadores* de alguna decisión de la CL (realizar una encuesta, encargarse de los trabajos de rehabilitación de una ruta, etc.) o como *proveedores de información* (visto el gran conocimiento que tienen de las realidades locales) y *no tanto como una asistencia técnica a la gestión de la municipalidad*.

La DADL estima que esa situación *no refleja necesariamente las demás regiones* (Cf. restitución de la evaluación), lo que es probable (concierno solo las zonas visitadas en las regiones del proyecto). En ese sentido, se han notado también *algunos casos de apoyo* a la elaboración de los PIC y de *solicitudes de “más cercanía y acompañamiento de los Servicios locales”*. En todo el caso, es comprensible que la DADL no haya aun podido direccionar con mayor vigor sus actividades hacia las *especificidades* de sus dos públicos, las OCB y en particular las CL: la incorporación de la función *regaliana* de asistir las CL en la gestión municipal es aun relativamente reciente y sobretudo la incidencia de escasez de recursos sobre las condiciones de trabajo, pueden explicar en buena medida la situación detectada.

Como para las CL, es *fundamental contar con un diagnostico circunstanciado* de los Servicios locales, tomando en cuenta sus diversas categorías (regional, departamental, CADL), con el fin de identificar los medios adecuados para reforzarlos y para mejor direccionar las futuras acciones de colaboración.

En el panorama actual de las instituciones senegalesas, la DADL es *la estructura apropiada* para las intervenciones de refuerzo del proceso de descentralización a partir de su articulación con el desarrollo local por la singularidad de su mandato y lo específico de su capilaridad institucional, que le dan amplias posibilidades de acción en ese terreno. Por otro lado, visto su especificidad y sus competencias, MUSOL es una *entidad apropiada* para colaborar con la DADL: desde experiencia española, su aporte puede incidir en el *refuerzo institucional de la DADL*.

Por ello concluimos que es importante que el apoyo a la DADL se dé en la perspectiva de *afirmar sus Servicios locales en su justa posición de órgano eficaz de apoyo y consejo a las CL, en términos de gestión municipal y de desarrollo local*.

Algunas reflexiones sobre la DADL

La Dirección tiene 6 misiones (Cf. Documento DADL, 2009, anexo 6), que clasificamos en tres grupos: *internas* (relativas a los CADL), *hacia la población* y *hacia las CL*. Esas dos últimas revelan un campo fértil de posibilidades innovadoras en la demarcación de las acciones de la DADL. Pero en el estado actual de conocimiento, ellas suscitan algunas cuestiones y observaciones que deben ser clarificadas (MUSOL y DADL) para que la concepción y la formulación de nuevas acciones puedan reforzar si no todas, por lo menos algunas entre ellas. De manera sumaria, anotamos algunas de esas cuestiones en el cuadro abajo.

Misiones	Algunas cuestiones a aclarar
Internas / CADL	
Asegurar la coordinación, el seguimiento y el control de los CADL	Llama la atención que esa misión sea específica para los CADL, sin mención a los SRADL y SDADL: ¿Gozan ellos de un estatuto especial? ¿Más allá del área (región, departamento, CR y Comunas), hay funciones propias a cada Servicios? Los CADL se sitúan al nivel de los “arrondissements” de CR y la composición de sus recursos humanos indica una estructura adaptada al mundo rural. ¿Significa que los SRADL y SDADL hacen el consejo-apoyo de proximidad en aéreas urbanas? ¿Cuáles son las implicaciones internas en términos de competencia técnica? ¿Los CADL están preparados para ejercer esas funciones junto a las CL? Dadas las naturalezas distintas del público al cual se dirigen, las CL y las OCB, ¿Los Servicios desconcentrados están suficientemente habilitados para trabajar con los dos al mismo tiempo?
Asegurar la coordinación de la Comisión Nacional de Asistencia a los CADL	¿Es una misión interna? ¿Por que una comisión de asistencia a los CADL? ¿Quienes las compone? ¿Qué influencia puede tener en acciones para el refuerzo de los CADL?
Misiones hacia la población	
Incentivar las iniciativas locales tendientes a la realización de proyectos locales de desarrollo y permitiendo la participación efectiva de la población en esos proyectos.	¿Cuáles son concretamente esas iniciativas? ¿Cuales son las características/indicadores de los proyectos? ¿Quienes son sus portadores prioritarios? ¿Que relaciones tienen ellos con la CL?
Apoyar los programas y proyectos de desarrollo a través de la organización, la sensibilización y la formación de la población	¿En qué y cómo se distingue esa misión de la primera?
Asegurar el “enclavamiento” y la	Esa misión no aparece en el proyecto de decreto sobre la estructuración del Ministerio. ¿A que se debe? ¿En que consiste

MUSOL – DADL Evaluación externa del proyecto
 Apoyo al proceso de descentralización en Senegal en las colectividades locales.
 Fase II.

formación técnica de la población en todos los dominios concernientes al desarrollo económico y social	concretamente el encuadramiento? ¿Cómo se realiza esa misión? ¿En qué ella se asocia o se distingue de las dos otras?
Misión hacia las CL	
Asistir las Colectividades Locales en la elaboración de los planes y programas de desarrollo local	Se dirige <i>directamente</i> las CL y entonces al proceso de descentralización como tal. Se refiere a una asistencia (técnica) para la elaboración de programas y planes de desarrollo (no explicita el ciclo completo de dichos instrumentos ni a la gestión de la municipalidad). ¿Cuáles son los <i>mecanismos</i> concretos y los <i>medios</i> necesarios para asegurar esa función? ¿Cómo asegurarse de las <i>oportunidades reales</i> y las <i>condiciones materiales</i> para realizar eficazmente ese trabajo? (ver el punto sobre los Servicios locales proyecto).

Nótese que programas de formación de los agentes y de electos locales pueden ser iniciados, en articulación con la DFC del Ministerio.

Se nota una preponderancia de las misiones dirigidas a la población, y una sola dirigida las CL. Pero, entendiéndose el “incentivo a las iniciativas locales” (...) para la participación de la población en los planes y proyectos de desarrollo” como una expresión de la democracia y la ciudadanía locales, dicha misión puede ser *asociada e integrada en las acciones correspondientes de asistencia a las CL*. De hecho, la conjugación descentralización-desarrollo local-gobernabilidad local puede ser el elemento identificador de la especificidad de la DADL.

No se pudo sin embargo apreciar la *adaptación de la estructura u organización interna antigua de la DADL a su nuevo papel*. Se ha percibido sin embargo que la DADL ha sido el objeto de una ampliación de funciones, sin beneficiar al mismo tiempo de ajustes internos y de dotaciones presupuestarias necesarias. Eso parece llevar la Dirección a *adaptarse progresivamente y con los medios existentes* para cumplir su papel junto a las CL.

La formación como un componente estratégico de la acción de la DADL

La evaluación a detectado dos demandas fuertes de capacitación:

- a. La *formación* aparecen claramente como una de las necesidades más sentidas por los *electos locales* – y de la *instancia ejecutiva local* (alcaldes y adjuntos), principalmente sobre sus *competencias y roles* (especialmente de los concejales, incluye comisiones), la *gestión general y cotidiana* de las CL, las *competencias temáticas transferidas*, la *promoción de la ciudadanía* y la *formulación de planes y programas*.
- b. Una *formación continúa de los agentes de la DADL*, sobretodo por *competencias técnicas y pedagógicas* para su trabajo junto a las CL.

La DADL busca responder a esas demandas organizando capacitaciones para los *electos*, a través de proyectos de cooperación o de una iniciativa central,

como la “caravana gender” (cuya primera fase fue ejecutada en el marco de ese proyecto). Cabe notar al respecto, que la evaluación *no pudo identificar las formaciones realizadas por la vía de otros proyectos* de colaboración, que es *importante conocer*.

Respecto a los *agentes*, el funcionamiento de la DADL prevé la captación de las demandas expresadas en sus informes trimestrales. Como se ha indicado, la *formación de formadores* en el marco del proyecto es una manera de ir en esa dirección. Pero en general las demandas de los agentes cuentan con *poca respuesta del nivel central* (pocas disponibilidades presupuestarias).

Ambos casos indican la necesidad de contar con un *programa estructurador más amplio y más continuo*.

Por otra parte, conviene tener en cuenta que el asesoramiento/capacitación para los planes y gestiones de las CL por los Servicios locales parece darse *prioritariamente a partir de las solicitudes de las CL y menos de una oferta estructurada de esos apoyos*. En las zonas visitadas, esas solicitudes son aun relativamente pocas y erráticas.

Esa situación se presenta entonces como un *campo propicio para el desarrollo institucional de la DADL*, a través justamente de una *oferta estructurada de los servicios-apoyos a las CL* y un *programa permanente de formación* (agentes y CL).

En lo que se refiere al programa, pensamos que él podría tener unas características, tales como:

- Ser construido sobre la base de un *doble diagnóstico*: de las CL y de los Servicios locales de la DADL y las realidades concretas de las CL.
- *Innovando enfoques y métodos*, como por ejemplo: aprender haciendo y capacitación con productos elaborados por los participantes (utilidad: herramientas de trabajo, apropiación de lo aprendido...), como pensado en el proyecto.
- Superando las modalidades clásicas de organización, adoptando por ejemplo un carácter de *formación de proximidad* (realizándose lo más próxima posible de las CL, en términos físicos y sociales)
- Distinguiendo en su concepción (finalidades, contenidos, métodos y modalidades operacionales) los *dos públicos de la DADL*, dadas sus naturalezas y roles distintos, por lo tanto, necesidades igualmente distintas: las CL y la población (actores socioeconómicos locales). La formación de otros técnicos de los servicios desconcentrados del Estado parece escapar al mandato de la DADL (ver estructuras del MDCL más arriba).

En esa perspectiva, sería importante *diseñar una estrategia de refuerzo institucional, en la cual la oferta estructurada de servicios y el programa de formación pueden ser sus componentes clave*: ello puede permitir la DADL de cumplir mejor su papel de apoyo a las CL, poniendo en evidencia la *relación desarrollo local-gobernabilidad democrática local* y asegurando el arraigo de la descentralización; puede permitirle igualmente ganar en eficacia, definir su “marca” propia (identidad) y mejor precisar su espacio de acción.

Un panorama institucional aun poco claro

Es sabido que el país ha conocido la emergencia de un gran número de organismos, programas y proyectos de apoyo a la descentralización y al desarrollo local, haciendo suponer una consecuente superposición de funciones y roles, así como una dispersión de medios.

Dependiendo de su importancia y carácter, los programas y proyectos nacionales (gobierno) se alojan en los ministerios u otra institución pública y pueden crear estructuras propias para su ejecución que, dotadas de más medios y recursos, ocupan una lugar preponderante en el panorama institucional. Las ARD (Agencias Regionales de Desarrollo), nace de la inspiración del PNDL y se transforma en entidad pública.

Respecto a los grandes programas, la dificultad residiría sin duda, como también lo señala la OTC/AECID, sobretodo en el anclaje de los programas en el Ministerio (o en la Dirección más adecuada) y/o en las articulaciones concretas de ellos con los servicios descentrados del Estado. Por ejemplo, el PNDL (Programa Nacional de Desarrollo Local), tras una fase inicial en la que dependía de la Primatura, el Programa está actualmente alojado en el MCDL, pero no es visible las interacciones concretas que puedan existir con las todas las Direcciones del Ministerio. Como se ha observado durante la misión de terreno, la DADL participa en las reuniones nacionales de ese programa, pero no es claro *cómo participa y cómo el programa incide* sobre las actividades propias de la DADL (Servicios centrales y locales).

Cabe notar que no todas las intervenciones en el ámbito de la descentralización son de apoyos directos a las CL: existen acciones dirigidas a escala nacional de apoyo al Ministerio o a sus Direcciones, con el objetivo de acompañar al Gobierno de Senegal en la definición de un modelo más eficaz y eficiente de descentralización.

El panorama institucional en el campo de la descentralización y el desarrollo local es en efecto poco transparente con una cierta profusión de entidades e niveles de intervención que merita un *censo relativamente exhaustivo y un análisis más fino* para entender su extensión, articulación y coherencia. Para mejor trabajar en ese campo (cooperación DADL-MUSOL y española en general) es menester conocer ese panorama, pero también *situar más claramente la DADL en relación a esos organismos y proyectos/programas y dentro del propio Ministerio.*

Informaciones generales

En fin, para el diseño de nuevas acciones (y de la estrategia sugerida), cabe aun mencionar dos aspectos observados:

MUSOL – DADL Evaluación externa del proyecto
Apoyo al proceso de descentralización en Senegal en las colectividades locales.
Fase II.

- El eventual *desplazamiento del CNDFI* (Centro Nacional de Documentación, Formación e Información), *de la DADL a la Dirección de Formación* del Ministerio. El CNDFI esta encargado de las formaciones destinadas al personal del Ministerio y a los electos locales. Las articulaciones de la DADL con el Centro deben entonces ser clarificadas. En todo el caso, las funciones del CNDFI, no parecen contradictorias con la estrategia mencionada.
- El Ministro preveía lanzar una *Caravana del Desarrollo Local*. No se pudo tener informaciones al respecto pero si esa posibilidad se confirma, será oportuno identificar el papel de la DADL en esa iniciativa y las posibilidades de, eventualmente, articularla con las nuevas acciones.

En vista de nuevas acciones de cooperación, **sugerimos** que:

1. La cooperación DADL-MUSOL-AECID/OTC vise el refuerzo interno de la DADL, incluyendo la definición de estrategias de acción, que pueden servir de referencia para el establecimiento de cooperaciones entre la DADL y otras entidades.
2. DADL y MUSOL estudien la concreción de las sugerencias hechas de organizar una oferta estructurada de los servicios-apoyos a las CL y de establecer conjuntamente un programa de formación permanente (agentes y CL), ambas enmarcados en una perspectiva que conjugue descentralización-desarrollo local- gobernabilidad local (como especificidad de la DADL).
3. Con el apoyo de la AECID/OTC, MUSOL y DADL realicen dos diagnósticos circunstanciados, uno sobre las condiciones de funcionamiento de los Servicios locales de la DADL, el otro sobre la situación de las CL, caracterizando también las relaciones de ambos con las ARD y otras estructuras (o programas y proyectos) existentes en las regiones del proyecto (pero también en otras de interés de la cooperación española).
4. De la misma manera, esas instituciones realicen un estudio institucional sobre la DADL: funciones, posición dentro del Ministerio e interacciones establecidas con otras direcciones (en particular las Direcciones de la Descentralización, de las CL y de Formación), formas de participación (roles y responsabilidades) en los programas y proyectos a los cuales está asociada, etc., para detectar mejor los apoyos necesarios.
5. MUSOL y AECID/OTC, con el apoyo de la DADL, realicen un estudio para clarificar el panorama institucional senegalés en materia de descentralización y desarrollo local, incluyendo los programas y proyectos de envergadura; dicho estudio podría ser a nivel nacional o en las regiones de interés de la cooperación DADL-MUSOL y española en general.

G. Partnership y montaje institucional en nuevas acciones

Notas

- Las *dificultades en la ejecución del calendario* previsto se debieron básicamente a una rotación del personal, inclusive del director. A nivel local, el periodo electoral ha jugado igualmente un rol en el retraso observado.
- *En ese apartado ofrecemos unas posibilidades o pistas para la continuación* de la colaboración entre las instituciones implicadas, a la luz de las percepciones y reflexiones que se pudo tener al respecto, durante las discusiones tenidas en la misión.

Conviene subrayar que las perspectivas para la cooperación DADL-MUSOL-AECID/OTC presentan múltiples posibilidades. Algunas pistas ya fueron lanzadas en las diversas misiones de monitoreo o asistencias técnicas hechas por MUSOL. Sin embargo, pensamos pueden inscribirse en las reflexiones siguientes, generadas en el curso de la evaluación, sobre el tipo de acción y su montaje institucional.

Una nueva acción de cooperación entre esas instituciones podría tener una dimensión más amplia, diseñada como un programa integrado de mediano plazo que nos parece ser el instrumento más adaptado para que la acción sea eficaz, con posibilidades de impactos concretos. Los elementos aportados por esa evaluación pueden alimentar las reflexiones para su concepción. Pero, nos parece importante recordar algunos de ellos y mencionar otros:

- ✓ Una articulación de los tres campos clave, descentralización, gobernabilidad democrática y desarrollo local
- ✓ Una atención especial a las CL como actor del desarrollo
- ✓ Una descripción analítica de la problemática del programa y *diagnósticos* sobre las situaciones y desafíos concretos de las CL y de los Servicios desconcentrados de la DADL (en el marco de la problemática definida)
- ✓ Una definición del nivel de las CL (región, Comunas/CR) que el programa quiere focalizar
- ✓ La identificación de los riesgos que puedan comprometer el éxito del programa (incluyendo el Turn over del personal), integrando la gestión de ellos
- ✓ La inclusión de una dimensión educación-participación ciudadanía
- ✓ Un incentivo al trabajo en equipo y una articulación práctica de la acción con otras similares o complementarias (evitando reforzar la individualización de proyectos y por ende la competición entre ellos)
- ✓ Una consideración a las nociones y prácticas de acumulación, de proceso y de dinámicas locales
- ✓ Una reflexión sobre la estructuración de las actividades económicas atomizadas, comercialización y mercados locales/regionales en el marco de los estímulos desde las CL
- ✓ La asociación al programa de las cooperaciones descentralizadas pensadas en el proyecto evaluado y su articulación con los organismos competentes en esa materia
- ✓ La participación de los SRADL en la concepción/elaboración del programa

Para la nueva acción, tres fuerzas fundamentales que ya existen y deberían ser consolidadas:

- a. El *capital confianza* acumulado a lo largo de las dos fases del proyecto por MUSOL y DADL (idea de socios estratégicos)
- b. Una real *interlocución* MUSOL-DADL
- c. La articulación/coordinación activa con la AECID/OTC.

En esa perspectiva, el *modo de gestión del programa*, el adoptado para el proyecto evaluado no parece ser adecuado. Además, el grado de complejidad de un programa exige una *fuerte interacción* entre las partes concernidas. Se sugiere entonces el siguiente esquema de *governabilidad y gestión* del futuro programa:

- Una *coordinación general a carácter político-institucional* del programa, formada por el Director de la DADL, el responsable de la OTC y la dirección de MUSOL que se reúne al menos una vez por año. Eso permitirá *desarrollar el rol de interlocutor* político de MUSOL y de la OTC.
- Una *coordinación técnica*, formada por un técnico altamente capacitado de MUSOL y el responsable de la División Cooperación, Programa y Apoyo Institucional (DCPAI) de DADL, que se reúne sistemáticamente, concierta y realiza todas las actividades de ejecución y monitoreo del programa
- La coordinación técnica participa a las reuniones de la coordinación general
- Vistas las exigencias de la cofinanciación, MUSOL es el responsable directo de la gestión técnica y financiera del programa de caras al (o a los) financiador(es).

*Ese tipo de montaje institucional demanda una relación directa, sin intermediación, entre las partes concernientes, puesto que apuesta justamente sobre las fuerzas existentes y a consolidar (capital confianza acumulado) y, en consecuencia una *presencia regular de MUSOL para la coordinación técnica*.*

III VALORACIÓN GLOBAL, CRITERIOS DE EVALUACION

Valoración global

Implicación del socio local

El proyecto se ha desarrollado de manera mancomunada con la DADL, y mantenido relaciones con sus servicios desconcentrados en las regiones. A nivel de la DADL, la coordinación fue asegurada por la DCPAI (División Cooperación, Programas y Apoyo Institucional), a través reuniones periódicas con los demás Servicios, principalmente: el responsable de la División Coordinación y Seguimiento de los Servicios desconcentrados - DCS (que ha apoyado la Oficina del Género en la realización de la

caravana), los Servicios regionales, el responsable del CNDFI. El ex Director se ha implicado también en el seguimiento del proyecto.

Puntos fuertes y débiles en el desarrollo del proyecto

Los puntos fuertes más destacados:

- El apoyo a DADL para confortar su rol central en el desarrollo local asociado al refuerzo de las CL, principalmente vía la formación de los electos y la formación de formadores
- La capacidad para hacer adaptaciones metodológicas necesarias y de focalizar las formaciones a los electos locales y los agentes de la DADL
- Ha permitido desarrollar el conocimiento mutuo (destaca el intercambio) entre las personas concernientes en dos países, abriendo más posibilidades de cooperación descentralizada
- Ha formado un necesario *capital de confianza* sobre el plan relacional (gestión mancomunada) indispensable para acciones de más largo plazo, abriendo la posibilidad que MUSOL sea un *interlocutor* para la DADL.

Los puntos débiles principales:

- La formulación misma del proyecto
- La no concepción operativa de la multiplicación de las acciones de formación y de la difusión adaptada de los intercambios
- Lo prematuro del “órgano de apoyo” con las ideas iniciales
- Una gestión relativamente alejada de MUSOL

Además de las dificultades originadas por los problemas de concepción del proyecto, influyeron también en su ejecución el carácter inicial de la cooperación de MUSOL (y española) en el país y el cambio del personal directamente involucrado en él, principalmente en DADL y MUSOL. Respecto al contexto local, el clima electoral seguramente ha frenado el ritmo de ejecución del proyecto pero facilitado y dado peso a la formación de los electos locales.

Criterios de evaluación del proyecto (valoraciones correspondiendo a una apreciación global)

Criterios	Valoración
<i>Pertinencia</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El proyecto resulta pertinente en relación a: a) la necesidad de consolidar el proceso de descentralización del país y a las orientaciones generales de las políticas gubernamentales en ese campo; b) las necesidades de formación tanto a nivel de las CL, especialmente Comunas y CR, como de los agentes locales de la DADL para mejor apoyar esas CL, impartiendo materias adecuadas. ➤ No obstante, el proyecto no ha considerado las realidades locales (CL y Servicios locales) para adecuar mejor las formaciones a las condiciones de los beneficiarios, lo que resta la pertinencia global encontrada. Eso tiene que

MUSOL – DADL Evaluación externa del proyecto
 Apoyo al proceso de descentralización en Senegal en las colectividades locales.
 Fase II.

	<p>ver con la formulación del proyecto (a mejorar) y la definición de las actividades (a ajustar).</p>
Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Los resultados cuantitativos previstos fueron logrados y los cambios introducidos se ajustaron al monto total presupuestado; además, se han detectado resultados cualitativos principalmente a nivel de la formación de formadores y en la calidad de los aportes (programas) de las actividades. Así visto, la eficacia es alta. ➤ Pero el nivel de eficacia baja si se considera que: los logros de la mayoría de los indicadores fueron parciales; en la práctica las actividades no dialogaron entre ellas (la formación de formadores-formación de electos locales); el seguimiento de ellas (replicación, difusión...) no fue asegurado. Los dos últimos, no estuvieron suficientemente presentes en la concepción del proyecto. ➤ No es posible observar el logro de los objetivos expresados, visto la formulación del proyecto, pero vistos también el tipo y campo de acción (formación). ➤ La elaboración de proyectos de ese tipo hubiese incluido los aspectos y criterios cualitativos de las actividades y ser traducidos en IOV (también para las actividades incluidas en su marcha). ➤ El sistema de monitoreo debe ser mejorado <p>Globalmente, la eficacia es entonces apreciada como mediana.</p>
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Los gastos realizados resultando coherentes en relación a los resultados cuantitativos alcanzados, la eficiencia es así estimada alta. ➤ Se valora como positiva la capacidad para realizar cambios en la metodología prevista (ajuste de las actividades a la realidad encontrada y mejor apunte hacia los objetivos). ➤ Dentro de los parámetros propuestos y aprobados, según la ejecución financiera y técnica de proyecto y el calendario de ejecución (modificación aprobada), puede-se considerar la eficiencia como alta. Esa valoración está directamente ligada a las capacidades técnicas de las entidades ejecutoras. ➤ Pero, desde el punto de vista de la inserción social en las realidades concretas y del relacionamiento institucional (articulaciones con otros proyectos y programas en el mismo campo), el nivel de eficiencia no puede ser considerado alto, puesto que se ha desarrollado sin esas relaciones. Nótese sin embargo, que ese aspecto de la eficacia depende de la forma de intervención que tengan los ejecutores.
Impacto	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El resultado (“impacto”) global de un proyecto de formación es difícilmente posible de ser alcanzado en proyectos de corto plazo. ➤ Globalmente el proyecto ha sentado bases para perseguir los objetivos a través una acción más amplia ➤ Se estima muy positiva la percepción de la DADL relativa a la relación con MUSOL, encontrando en esa entidad un socio estratégico. Eso permite MUSOL pasar a un nivel relacional de interlocutor institucional. ➤ Se considera un “impacto” significativo en la formación de formadores; “relativo” en la formación de los electos (problemas para la apropiación) e “importante” en el intercambio (conocimiento recíproco, valorización de los esfuerzos senegaleses en materia de descentralización y perspectivas de cooperación descentralizada).
Viabilidad/	<ul style="list-style-type: none"> ➤ A nivel económico y financiero, la sostenibilidad no parece ser un criterio

Sostenibilidad	<p>adecuado para este tipo de proyecto</p> <ul style="list-style-type: none">➤ A nivel institucional, la sostenibilidad es relativa porque la continuidad del conjunto de productos del proyecto esta ligada a los problemas y desafíos internos de la DADL. Aun así, la formación de formadores y de electos locales presentan algún grado de viabilidad a ese nivel. De hecho, la sostenibilidad de las actividades se estriba en el desarrollo institucional de la propia DADL.➤ La dimensión organizativa y social de la sostenibilidad de acciones cooperación está de alguna manera presente en las preocupaciones del proyecto.➤ El criterio de sostenibilidad debe ser mejor afinado y asociado a la concepción de nuevas acciones, haciendo hincapié en las <i>condiciones</i> para que ellas acciones sean viables y construyendo progresivamente la sostenibilidad deseada.
-----------------------	--

IV Conclusiones

A titulo de conclusiones, se mencionan las principales lecciones aprendidas con el desarrollo del proyecto:

- La necesidad de un tipo de acción más global y más integrada
- La necesidad de contar con diagnósticos previos circunstanciados sobre la situación y los actores que se quiere reforzar o cambiar con el proyecto
- La necesidad de contar con líneas de base, permitiendo verificar los IOV
- La concepción del proyecto debe considerar las múltiples facetas del (de los) problema(s) al cual (a los cuales) se quiere contribuir a solventar
- En etapa de formulación, definir claramente el nivel de la descentralización (Comunas/CR, Regiones) sobre el cual se quiere incidir en prioridad
- La pertinencia de la propuesta (concepción y formulación) debe ser asegurada por un trabajo conjunto entre las entidades responsables del proyecto, involucrando los actores de terreno locales (agentes regionales y/o departamentales)
- La necesidad de buscar un modo de gestión más apropiado al trabajo conjunto durante todo el ciclo del proyecto. La idea inicial de contar con un expatriado en Dakar debe ser rescatada pero redefinida (el esquema sugerido de gobernabilidad de una nueva acción-programa va en ese sentido)
- La buena fundamentación del trabajo mancomunado

- Aunque resulta algo dificultoso la relación entre ONG e instancia de gobierno central, el proyecto muestra la posibilidad de hacerlo, especialmente por la especificidad de MUSOL. Desarrollar un buen *nivel de interlocución* (MUSOL-DADL), será también un factor importante para un buen nivel de incidencia de la (nueva) acción.

V Recomendaciones finales

Las recomendaciones buscan “asegurar la sostenibilidad de los resultados y mejorar las futuras acciones en ámbitos similares y dentro de la misma temática (descentralización-desarrollo local), a través de indicaciones específicas que mejoren resultados e impactos de las actuaciones o de sus instrumentos (el diseño, procedimientos de gestión)”, como los TDR LAS definen. Visto el tipo de proyecto (formación), los problemas derivados de su formulación, y las orientaciones de la evaluación, las recomendaciones presentadas son necesariamente desiguales en términos del grado de detalle.

Debido al modelo del informe, las recomendaciones fueron presentadas en cada capítulo correspondiente, para facilitar su aprehensión. Por esa razón, presentamos aquí un cuadro recapitulativo (no completamente exhaustivo) de ellas.

Recapitulativo de las recomendaciones y sugerencias

Referencia	Recomendaciones / Sugestiones
El órgano de apoyo	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Afinar con detenimiento la idea inicial</i>, con vistas a una mejor adecuación del órgano, en atribuciones, funcionamiento y condiciones de sostenibilidad. 2. Con base en la justificada necesidad de conocimientos estructurados y actuales sobre el proceso descentralizador en Senegal, se debe <i>buscar situar la creación del órgano como un mecanismo apoyo permanente para la cooperación española en materia de descentralización, gobernabilidad local, desarrollo local y cooperación descentralizada en Senegal</i>, consultando las instituciones eventualmente interesadas y portadoras, y realizando un estudio para detectar los usuarios potenciales (AECID, municipalidades/regiones, ONG y otras instituciones como las universidades y centros de investigación).

MUSOL – DADL Evaluación externa del proyecto
 Apoyo al proceso de descentralización en Senegal en las colectividades locales.
 Fase II.

	<p>3. En cualquier caso, la definición y operatividad de un tal órgano/mecanismo, debería constituir <i>un proyecto a parte</i> y no integrar un proyecto con otros objetivos.</p>
<p style="text-align: center;">El intercambio Senegal-Valencia</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Afinar los intercambios como componentes de formación</i>, de manera a mejorar su articulación a las otras actividades de capacitación; ajustarlos más claramente a las funciones de la DADL, con una mirada más regional/local y con énfasis en la conjugación entre descentralización, desarrollo local y gobernabilidad local. 2. <i>Diseñar y prever medios para asegurar el mecanismo de capitalización</i> de los intercambios, asegurándolos como proceso, es decir, organizando el seguimiento práctico en términos sobretodo de <i>sistematización y difusión/debate</i>. 3. <i>Estudiar la posibilidad de organizar intercambios de tipo político-institucional</i>, involucrando personas e instancias directamente responsables del diseño la política senegalesa de descentralización. 4. <i>Estudiar la oportunidad de implementar intercambios de experiencias a nivel local</i>, al interior de Senegal y entre Senegal y países con niveles similares en esta problemática.
<p style="text-align: center;">La formación de formadores</p>	<ol style="list-style-type: none"> 9. <i>Retomar la apuesta pedagógica novadora</i> de formación con producción de documentos utilizables por los servicios locales de la DADL. 10. <i>Repensar globalmente la FF en su concepción y diseño como una actividad de medio plazo</i> que se defina en articulación con los servicios regionales de la DADL para mejor captar y responder a sus necesidades concretas. 11. Adoptar una <i>dinámica de intervención que anticipe la dificultad natural de entendimiento entre personas</i> de culturas distintas y diferentes grados de dominio del tema y del francés. 12. <i>Clarificar la perspectiva del pool de formadores</i> para incluir la FF en ese marco, si él se concreta. 13. Prever el mecanismo, las condiciones, el calendario y los medios para replicar la FF. 14. Identificar previamente los conocimientos de los agentes y de sus prácticas reales de apoyo a las CL (mejor adecuación formación-práctica ejercida). 15. Garantizar (la DADL) la <i>disponibilidad de los agentes en los tiempos de formación</i>.
<p style="text-align: center;">La experiencia Piloto</p>	<ol style="list-style-type: none"> 6. <i>Planificar una programa más amplio y más largo de formación de electos locales</i> (concejales y ejecutivos), con base en un <i>diagnostico previo de las CL</i>. 7. <i>Incluir las modalidades, condiciones y medios para ser replicada</i> a un mayor número de personas y de CL, así como un <i>seguimiento-apoyo en la puesta en práctica</i> de lo aprendido. Difundir los materiales pedagógicos a un numero mayor de personas y CL. 8. <i>Pensar capacitaciones específicas para electos y ejecutivos locales</i>. Para esos últimos, incluir la cuestión de las comisiones constituidas 9. <i>Pensar las pistas</i> (temas y modalidades) <i>identificadas</i> en la evaluación para eventualmente desarrollarlas. 10. <i>Retomar, en tanto que orientación pedagógica, la idea de realizar formaciones con producción concretas</i> (como fue previsto para la formación de formadores).

MUSOL – DADL Evaluación externa del proyecto
 Apoyo al proceso de descentralización en Senegal en las colectividades locales.
 Fase II.

La caravana gender	<i>Sugerimos</i> que la DADL tome en cuenta los puntos señalados por los entrevistados para esa segunda fase de implementación.
Potencial y desafíos de la DADL	<p><i>Sugerimos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 6. La cooperación DADL-MUSOL-AECID/OTC vise el <i>refuerzo interno de la DADL</i>, incluyendo la definición de <i>estrategias de acción</i>, que pueden servir de referencia para el establecimiento de cooperaciones entre la DADL y otras entidades. 7. DADL y MUSOL estudien la posibilidad de <i>organizar una oferta estructurada de los servicios-apoyos a las CL</i> y de establecer conjuntamente un <i>programa de formación permanente</i> (agentes y CL) que <i>conjugue descentralización-desarrollo local- gobernabilidad local</i> como especificidad de la DADL. 8. Con el apoyo de la AECID/OTC, MUSOL y DADL realicen dos <i>diagnósticos circunstanciados</i>, uno sobre las <i>condiciones de funcionamiento de los Servicios locales</i> de la DADL, el otro sobre la <i>situación de las CL</i>, caracterizando también las relaciones de ambos con las ARD y otras estructuras (o programas y proyectos) existentes en las regiones del proyecto (pero también en otras de interés de la cooperación española). 9. De la misma manera, esas instituciones realicen un <i>estudio institucional de la DADL</i>: funciones, posición dentro del Ministerio e interacciones establecidas con otras direcciones (en particular las Direcciones de la Descentralización, de las CL y de Formación), formas de participación (roles y responsabilidades) en los programas y proyectos a los cuales está asociada, etc., para detectar mejor los apoyos necesarios. 10. MUSOL y AECID/OTC, con el apoyo de la DADL, realicen un <i>estudio para clarificar el panorama institucional senegalés en materia de descentralización y desarrollo local</i>, incluyendo los programas y proyectos de envergadura; dicho estudio podría ser a nivel nacional o en las regiones de interés de la cooperación DADL-MUSOL y española en general.
Partnership y montaje institucional (nuevas acción)	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>El diseño de un programa integrado de mediano plazo con las siguientes características:</i> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Una articulación de los tres campos clave: descentralización, gobernabilidad democrática y desarrollo local ✓ Una atención especial a las CL como actor del desarrollo ✓ Una descripción analítica de la problemática del programa y <i>diagnósticos</i> sobre las situaciones y desafíos concretos de las CL y de los Servicios desconcentrados de la DADL (en el marco de la problemática definida) ✓ Una definición del nivel de las CL (región, Comunas/CR) que el programa quiere focalizar ✓ La identificación de los riesgos que puedan comprometer el éxito del programa (incluyendo el turn over del personal), integrando la gestión de ellos ✓ La inclusión de una dimensión educación-participación ciudadanía ✓ Un incentivo al trabajo en equipo y una articulación práctica de la acción con otras similares o complementarias (evitando reforzar la individualización de proyectos y por ende la competición entre ellos) ✓ Una consideración a las nociones y prácticas de acumulación, de proceso y de dinámicas locales

	<ul style="list-style-type: none">✓ Una reflexión sobre la estructuración de las actividades económicas atomizadas, comercialización y mercados locales/regionales en el marco de los estímulos desde las CL✓ La asociación al programa de las cooperaciones descentralizadas pensadas en el proyecto evaluado y su articulación con los organismos competentes en esa materia✓ La participación de los SRADL en la concepción/elaboración del programa <p>2. <i>Consolidar tres fuerzas fundamentales:</i></p> <ul style="list-style-type: none">a. El <i>capital confianza</i> acumulado a lo largo de las dos fases del proyecto por MUSOL y DADL (idea de socios estratégicos)b. Una real <i>interlocución</i> MUSOL-DADLc. La articulación/coordinación activa con la AECID/OTC. <p>3. <i>Un esquema de gobernabilidad y gestión del futuro programa que contenga:</i></p> <ul style="list-style-type: none">➤ Una <i>coordinación general a carácter político-institucional</i> del programa, formada por el Director de la DADL, el responsable de la OTC y la dirección de MUSOL que se reúne al menos una vez por año. Eso permitirá <i>desarrollar el rol de interlocutor</i> político de MUSOL y de la OTC.➤ Una <i>coordinación técnica</i>, formada por un técnico altamente capacitado de MUSOL y el responsable de la División Cooperación, Programa y Apoyo Institucional (DCPAI) de DADL, que se reúne sistemáticamente, concierta y realiza todas las actividades de ejecución y monitoreo del programa➤ La coordinación técnica participa a las reuniones de la coordinación general➤ Vistas las exigencias de la cofinanciación, MUSOL es el responsable directo de la gestión técnica y financiera del programa de caras al (o a los) financiador(es). <p>4. <i>Mantener una fuerte y directa <u>relación directa, sin intermediación</u>, entre las partes concernientes, y, en consecuencia una presencia regular de MUSOL en Senegal.</i></p>
--	--

VI Anexos

Índice

- Nota sobre la descentralización en Senegal
1. Términos de referencia de MUSOL

2. Propuesta para la evaluación
3. Programa de la misión realizada en Senegal
4. Lista de los entrevistados
5. Lista de Literatura e documentación

Documentos presentados

- A. Responsables de la DADL
- B. Decreto de la estructuración del Ministerio
- C. Presentación de la DADL (transmitida por correo a MUSOL)
- D. Lista de los documentos del proyecto

Documentación consultada
