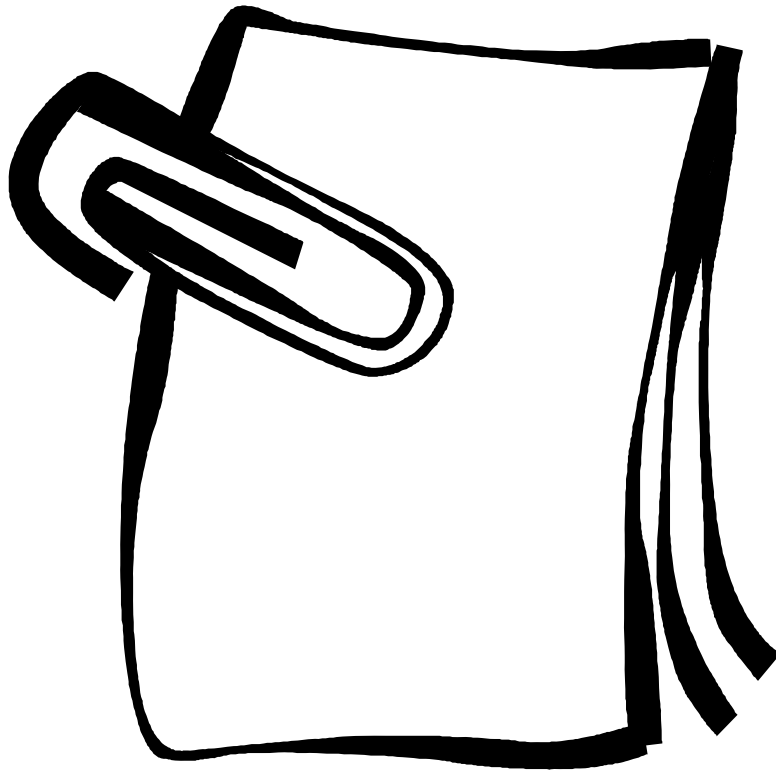


# Cooperación Internacional Municipal

*Marco para el desarrollo mutuo de capacidades*

## Directrices



## Preámbulo

En el ámbito de la cooperación internacional, el apoyo a los programas de reformas de gobierno y descentralización que transfieren el poder político, fiscal y administrativo a los distritos y municipalidades, se canaliza generalmente a través del gobierno central. Estos procesos pueden adoptar varias formas. Sin embargo, nuestro interés se limita al ámbito de la transferencia de autoridad discrecional a gobiernos autónomos locales constituidos legalmente.

La pobreza y la exclusión se experimentan a nivel local. Los servicios para luchar contra la pobreza son más eficaces localmente. Es ampliamente reconocido que la descentralización contribuye a la reducción de la pobreza. Las decisiones son más relevantes y más adecuadas cuanto más cerca se toman de los ciudadanos afectados. Las soluciones locales desarrollan los conocimientos locales y las prioridades locales. El gobierno autónomo local fomenta la participación de los ciudadanos y el rendir cuentas de los responsables de la toma de decisiones.

*Aún cuando forman parte de la estructura del Estado, las autoridades locales están mucho más cerca del ciudadano que otras instituciones públicas y pueden aportar una gran experiencia no sólo en términos de prestación de servicios (educación, sanidad, agua, transporte, etc.), creación de instituciones democráticas y administraciones eficaces, sino también como catalizadores para el cambio así como fomentar la confianza entre las diferentes partes. Pueden proporcionar una visión a largo plazo y de alcance nacional sobre cómo desarrollar sociedades inclusivas como agentes que poseen la legitimidad política necesaria y la capacidad de movilizar a otros agentes.*

Documento de estrategia, Agentes no estatales y autoridades locales, Comisión Europea, 2007

A través de la descentralización, las autoridades locales a menudo son las responsables de proveer y proteger a los ciudadanos de acuerdo a las disposiciones del derecho internacional y los instrumentos de los derechos humanos. Las autoridades locales participan en la prestación de servicios en muchas áreas de importancia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>1</sup> y el respeto a los derechos humanos.

Las autoridades locales con las capacidades necesarias pueden contribuir sustancialmente al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, pero son pocos los agentes de desarrollo que se dirigen directamente a las autoridades locales. Los gobiernos locales a veces cuentan con apoyo a través de ONGs (organizaciones no gubernamentales), que ayudan a ampliar la prestación de servicios en ámbitos como por ejemplo la educación o

---

<sup>1</sup> **Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Erradicar la pobreza extrema y el hambre  
Lograr la enseñanza primaria universal  
Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de las mujeres  
Reducir la mortalidad infantil  
Mejorar la salud materna  
Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades  
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente  
Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

la salud. Estos programas, sin embargo, rara vez apoyan la creación de capacidades que permita a las autoridades locales cumplir plenamente su mandato.

A menudo, paralelamente a la descentralización, no se aporta financiamiento y recursos destinados a la creación de capacidades de las autoridades locales a fin de que puedan prestar servicios eficaces. *El programa de Cooperación Internacional Municipal se centra en las obligaciones que se tienen respecto a la creación de capacidades en gobiernos locales que han sido seleccionados en un número limitado de países.*

Noruega tiene un sistema de gobierno con autonomía local bien desarrollado y eficaz. Las municipalidades de Noruega poseen experiencia y conocimientos de interés para las municipalidades del mundo en desarrollo. KS, la Asociación Noruega de Autoridades Locales y Regionales, y sus miembros tratan de:

... contribuir a la creación de capacidades en determinadas zonas en un número limitado de municipalidades de algunos países en desarrollo, con el fin de prestar los mejores servicios a sus ciudadanos para permitirles alcanzar, en un momento dado, los ODM y lograr la reducción de la pobreza.

El programa se financia a través de una subvención de NORAD, de conformidad con la política del Gobierno noruego en este ámbito y los requisitos previstos en materia de supervisión o monitoreo y presentación de informes.

*"¿Cómo podemos esperar alcanzar los ODM, y avanzar en la agenda de desarrollo más amplio, sin hacer progresos en áreas como la educación, el hambre, la salud, el agua, el saneamiento y la igualdad de género? Las ciudades y las autoridades locales tienen un papel crítico que desempeñar en todas estas áreas."*

Kofi Annan, Secretario General de la ONU 2005

## Propósito y uso de las Directrices

El programa de Cooperación Internacional Municipal (MIC, por sus siglas en inglés) de KS ha ido en aumento desde 1997. Ha sido objeto de varias revisiones y evaluaciones que han proporcionado enseñanzas y motivos para mejorarlo. Las Directrices se han revisado y redactado de nuevo para reflejar las enseñanzas aprendidas, garantizar la calidad y producir resultados. Estas Directrices recientemente revisadas (la cuarta versión) son una herramienta

para que las municipalidades participantes relacionen la política del Gobierno noruego, así como los requisitos de monitoreo y presentación de informes, con el trabajo concreto de la colaboración.

KS, la Asociación Noruega de Autoridades Locales y Regionales, es el socio legal del programa de NORAD encargado de asesorar a las municipalidades participantes, coordinar las intervenciones, supervisar y presentar informes sobre los progresos realizados, es responsable de la calidad del programa y de sus resultados y facilita el aprendizaje.

## Principios generales

El programa de Cooperación Internacional de Municipalidades proporciona un marco para la creación mutua de capacidades entre las municipalidades noruegas y un número limitado de municipalidades de algunos países en desarrollo. Cada asociación debe **identificar las áreas prioritarias de las tareas municipales para intervenir en la creación de capacidades de acuerdo al objetivo del programa y un limitado número de los propósitos de éste.**

- *Sostenibilidad del programa.* Los resultados del programa deberán seguir dando a la municipalidad socia aportaciones a largo plazo aún después de terminado el programa.
- *Coherencia con los planes de los países socios.* Las actividades del proyecto deberán estar de acuerdo con los planes de los países socios para asegurar el buen gobierno y disminuir la pobreza a nivel nacional y subnacional.
- *Responsabilidad del receptor.* Los socios del Sur deberán dirigir la priorización, la planificación e implementación de las actividades de cooperación y los socios no deberán participar en actividades que puedan contrarrestar las estrategias del gobierno nacional. La responsabilidad del socio receptor implica que todas las solicitudes e informes deban presentarse en un idioma que entienda el socio del Sur y no en noruego.
- *Apoyo de otros participantes.* Es de suma importancia que la municipalidad noruega reciba información con respecto a otros donadores bilaterales o multilaterales que apoyen al socio local, y que esta ayuda sea armonizada y coordinada.
- *Responsabilidad local para la implementación.* Aunque los socios noruegos tienen toda la responsabilidad del proyecto, el socio del Sur es responsable de la implementación local.
- *Movilización nacional.* Las municipalidades noruegas participantes deberán tener una estrategia para sus actividades en el Sur y deberán ser capaces de movilizar a sus miembros, personal y ciudadanos para que aporten más que solamente la ayuda financiera al proyecto. Se espera que los socios se informen y movilicen con respecto a las cuestiones del desarrollo.
- *Utilización de las propias competencias.* Los socios deberán poner de manifiesto que existe una relación entre sus propias competencias y capacidades y las actividades del programa.



## Objetivo del programa

El objetivo estratégico general del programa es la creación de capacidades en las áreas a las que se ha dado prioridad en las tareas municipales. El impacto previsto a largo plazo es la contribución del programa a la descentralización y, en particular, a la devolución del poder. No se espera que tenga un impacto directo en la reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No obstante, el éxito de la descentralización contribuye positivamente al logro de los ODM.

El derecho internacional, tal como se expresa en las Convenciones de los Derechos Humanos, establece el derecho de los ciudadanos a la protección, la participación y a una serie de servicios sociales. En muchos países el deber del Estado de suministrar atención básica en el ámbito de la salud, educación, participación, inclusión y protección, ha sido delegada parcial o totalmente a las autoridades locales.

## Propósitos del programa

El programa tiene cuatro objetivos encaminados a ayudar a conseguir el objetivo del programa. **Cada asociación deberá trabajar con no más de dos de estos propósitos:**

- 1. Prestación eficiente de los servicios locales**
- 2. Prestar atención al medio ambiente en los planes locales**
- 3. Confianza, representación y participación femenina en la política local**
- 4. Transparencia y responsabilidad del gobierno local**

El buen gobierno local y la democracia local son factores fundamentales para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos a la participación y que las personas puedan influir en sus vidas. Por otra parte, el buen gobierno local y la democracia local son elementos clave en un sistema político que valore los derechos individuales, políticos, sociales, económicos, culturales y de igualdad de género de los ciudadanos y acepte los deberes del Estado de hacer efectivos todos los derechos humanos.

Los deberes y tareas de las autoridades locales influyen directamente en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La pobreza y la exclusión son esencialmente de naturaleza local, por lo que la Cooperación Internacional Municipal se centra en cómo desarrollar la capacidad de mejorar el gobierno local, con la consiguiente mejora en la prestación de servicios municipales como una forma de luchar contra la pobreza, promover el desarrollo y respetar los derechos a servicios como la educación y la salud, la protección y la inclusión, así como a la participación y la expresión de toda creencia, opinión, etc.

El programa MIC contribuye esencialmente a que los responsables o a aquellos con responsabilidades delegadas puedan trabajar mejor a través de la creación de capacidades, en la planificación y la prestación de servicios municipales o en la mejora del gobierno local.

## Gestión de los resultados

El enfoque del marco lógico ha sido una herramienta comúnmente utilizada en la cooperación al desarrollo para ilustrar las conexiones lógicas entre objetivos, actividades, producto y resultados. Los que ya han trabajado con el programa MIC están familiarizados con esta forma de pensar. La gestión basada en resultados sustituye ahora el enfoque del marco lógico y simplifica esta forma de pensar. La gestión basada en resultados es una herramienta más dinámica que permite dar seguimiento a los efectos y logros. Simplifica la presentación de informes sobre los resultados y también analiza la forma en la que la intervención puede funcionar en un determinado contexto. Asimismo, identifica los factores externos de riesgo.

Tanto el Gobierno donante como los receptores exigen cada vez con mayor frecuencia resultados de las intervenciones en el ámbito del desarrollo. Los resultados avalados por documentos dan legitimidad a los programas, indican la eficacia del programa y hacen posible aprender de las experiencias. La gestión de resultados es una estrategia que se centra en el rendimiento de la eficacia y el logro del producto: los resultados y el impacto. Ayuda a entender la relación ***entre lo que hemos hecho y lo que hemos logrado***.

La presentación de informes anuales (la forma más común) da cuenta del producto tangible del proceso, mientras que el informe final debe dar cuenta de los resultados. Con el fin de hacer posible la documentación de los resultados, es preciso que los objetivos puedan medirse mediante indicadores y el seguimiento del progreso desde la situación inicial descrita como punto de referencia. Deben identificarse, analizarse y reducirse los riesgos de fracaso.

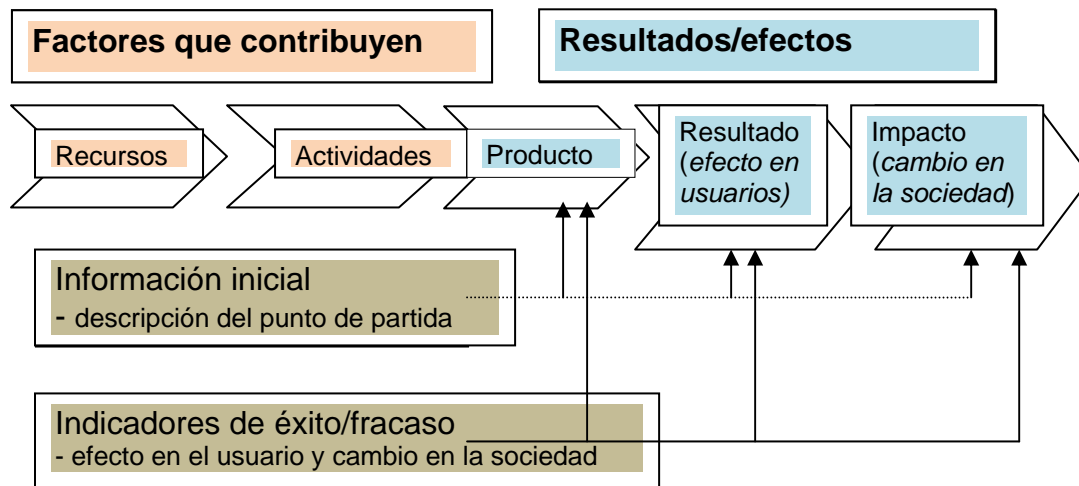
Un proyecto debe tener objetivos claros y realistas en todos los niveles así como **indicadores** adecuados que sean CREAS (claros, relevantes, económicos, adecuados y que puedan ser supervisados). El proyecto debe contener una descripción de la **situación inicial**; identificar, analizar y responder a los **riesgos**; y ha de contar con un **sistema de supervisión y evaluación**.

Los objetivos deben ser SMRRT (simples, mensurables, realizables y relevantes dentro un plazo de tiempo). **Se hará énfasis en los resultados o los efectos previstos en los usuarios de la intervención**. Debe haber una relación de causa-efecto entre la intervención y los resultados observados entre los usuarios. Deberá ser posible comprobar otras condiciones pertinentes que pueden haber tenido un efecto independiente sobre el resultado.

**El impacto se refiere a los cambios observables en la sociedad**. Se encuentra en un nivel superior, a menudo se formula de una manera abstracta y puede tomar tiempo antes de que el impacto de la intervención pueda ser observada. Los informes anuales se limitan sobre todo a describir el proceso, mientras que los informes finales, las evaluaciones y revisiones abordarán los resultados obtenidos.

Si la intervención no produce los resultados esperados, las razones pueden ser varias. Puede ser que no sea adecuada para alcanzar el objetivo, no se implemente en la forma correcta o las circunstancias externas tengan el efecto contrario. Siempre

deben ponerse en relación los riesgos con los objetivos, y es preciso determinar las condiciones necesarias para tener éxito durante la planificación de una intervención. Es preciso identificar los riesgos presentes en cada etapa del programa, la probabilidad de que se presenten acontecimientos imprevistos que influyan en los resultados evaluados e incluirse una gestión del riesgo en la formulación de los programas. Si existen altos niveles de riesgo podría rediseñarse el programa, ponerle fin o aclarar los riesgos y aceptarlos.



## Código de Ética

Además de producir resultados, es importante regular la forma en que funcionan los programas de desarrollo. La forma en que se logran los resultados es tan importante como los resultados mismos. Debemos asegurarnos que el comportamiento y las acciones realizadas fomenten los derechos humanos y la democracia. Cada participante del programa MIC debe desarrollar un Código de Ética que se presentará a KS la primera vez que se solicite participar en el programa.

El Código de Ética podría elaborarse utilizando los materiales con los que cuenta KS para sus miembros en el ámbito de la ética, la responsabilidad social de las empresas y la labor de lucha contra la corrupción en las municipalidades. Los materiales ofrecen una visión general de la legislación pertinente, proponen un proceso para preparar el Código de Ética y discuten cuestiones relacionadas con la integridad.

## Cuestiones operativas

### - Decisión de la Municipalidad

Se recomienda que la participación en el programa MIC esté reflejada en una decisión de la Municipalidad, una estrategia municipal de cooperación internacional o esté adecuadamente enmarcada en los asuntos municipales. La asociación KS solicitará documentación sobre el compromiso municipal a la hora de evaluar las solicitudes al programa MIC. Asimismo, las municipalidades participantes deberán aprobar el Código de Ética.

### - Contrato de colaboración

Una cooperación institucional, como la del programa MIC, representa un compromiso entre los socios. Muchos de los compromisos son conocidos y se explican por sí solos como parte de la implementación y monitoreo de las tareas y actividades entre los socios, de acuerdo con la solicitud del proyecto aprobado. No obstante, se recomienda que al iniciar su cooperación, los socios hagan un contrato que especifique las funciones y compromisos de cada uno. La asociación KS puede proporcionar un contrato genérico.

### - Solicitud, desembolso y presentación de informes

Después de establecer contactos con una municipalidad del Sur que cumple con los criterios para ser admitida en el programa, así como acordar la cooperación y colaboración en temas que entran dentro de los objetivos de este programa, la municipalidad de Noruega deberá presentar una solicitud a la Asociación KS utilizando el formulario de solicitud correspondiente antes del 1 de septiembre. KS evaluará la solicitud en relación a los criterios para ser admitidos. Nosotros recomendaremos la aprobación para su inclusión en el programa, rechazaremos la solicitud o propondremos a los socios iniciar un período de prueba a través de un pre-proyecto.

Las solicitudes aceptadas así como las propuestas de pre-proyecto se incluirán en la solicitud de KS a NORAD, la cual se presenta anualmente antes del 1 de octubre. NORAD celebrará un acuerdo por tres años con KS para el período de duración del programa. Aún cuando la aprobación del programa implique una asignación presupuestaria provisional, KS deberá presentar solicitudes anuales antes del 1 de octubre.

NORAD efectuará pagos anuales a KS durante el primer trimestre, después de la aprobación de la solicitud, y en el tercer trimestre, después de la aprobación del informe anual. KS a su vez transferirá las subvenciones en dos pagos anuales a las municipales tras recibir los fondos de NORAD.

Hacia el 31 de mayo, KS presenta a NORAD informes anuales sobre los avances y resultados de los programas. Conjuntamente con las cuentas certificadas se presentan informes descriptivos. Las municipalidades noruegas informarán a KS un mes antes los progresos realizados utilizando el formulario correspondiente. Las cuentas auditadas de ambos socios del Sur y del Norte deberán presentarse al mismo tiempo.

### - Ciclo anual del programa

Procedimiento	Fecha	Observaciones
Solicitud anual de los socios a KS	1 de sept	Utilizar el formulario de solicitud de KS
Solicitud de programa de KS a NORAD	1 de octubre	Formulario de solicitud de NORAD
Asignación de fondos de KS a los socios	Marzo y octubre	Depende de la transferencia de fondos de NORAD a KS
Informe anual sobre los avances del programa con cuentas auditadas de los socios a KS	30 de abril	Las cuentas de las municipalidades del Norte y del Sur deben ser auditadas. Los fondos no pueden transferirse de un año civil a otro.

Reunión(es) de la red y otras iniciativas de desarrollo de capacidades	Por determinarse	Por determinarse
--	------------------	------------------

### - **Combinación de diferentes programas**

La participación en el programa MIC puede ser un elemento de la estrategia internacional de una municipalidad en combinación con otros programas, como por ejemplo:

- Amistad Norte/Sur (VNS), cuya intención es crear un diálogo entre las comunidades en Noruega y en el Sur a través de lazos de amistad. Los lazos de amistad se definen como un contacto directo, a largo plazo y recíproco así como el intercambio de experiencias entre dos socios del mismo nivel en Noruega y el Sur. Las actividades van desde proyectos educativos conjuntos, actividades artesanales y culturales a observaciones del medio ambiente, así como la recolección y el intercambio de conocimientos específicos. Para más información consulte [www.vennskap.no](http://www.vennskap.no)

- FK Noruega facilita los intercambios de personal entre las organizaciones de Noruega y los países en desarrollo. Este intercambio puede tener lugar entre las municipalidades y tiene por objeto promover el intercambio mutuo de conocimientos, experiencias y habilidades. Para más información consulte [www.fredskorpset.no](http://www.fredskorpset.no)

### - **Retirada progresiva**

Las asociaciones en el marco del programa MIC deben tener objetivos sostenibles mensurables en un determinado plazo. En el convenio de cooperación debe incluirse una estrategia de transición y retirada progresiva que haga énfasis en su apropiación, institucionalización y en la posibilidad de transmitir las experiencias y métodos a otras áreas geográficas.

### - **Asignaciones**

KS ha establecido una política relativa a los fondos (dietas) que pueden aceptarse para los participantes en los programas MIC con el fin de armonizar la práctica. Esta política se basa en los principios del régimen de subsidio del Gobierno noruego, sin hacer distinciones entre los funcionarios y los cargos electos. Cubre viajes, así como cursos de formación y otras reuniones.

## Documentos de referencia

La gestión de resultados en la cooperación noruega al desarrollo – Guía práctica:  
<http://www.ks.no/PageFiles/11923/Results%20Management%20in%20Norwegian%20Development%20Cooperation1.pdf>

Contrato estándar para los socios de MIC:  
[www.ks.no/MIC](http://www.ks.no/MIC)

Formulario de solicitud:  
[www.ks.no/MIC](http://www.ks.no/MIC)

Formulario de presentación de informes:  
[www.ks.no/MIC](http://www.ks.no/MIC)

Directrices de NORAD para las cuentas auditadas:  
[http://www.ks.no/PageFiles/3872/Guidelines%20for%20the%20audit%20of%20Norwegian%20and%20international%20organisations\\_0102101.pdf](http://www.ks.no/PageFiles/3872/Guidelines%20for%20the%20audit%20of%20Norwegian%20and%20international%20organisations_0102101.pdf)

Política de KS sobre las asignaciones en los programas MIC:  
[www.ks.no/MIC](http://www.ks.no/MIC)

## Otras lecturas

Normas de NORAD para la ayuda a la sociedad civil:  
[http://www.ks.no/PageFiles/11923/Regelverk%20for%20støtte%20til%20sivile%20samfunnsaktører%20\(engelsk\)1.pdf](http://www.ks.no/PageFiles/11923/Regelverk%20for%20støtte%20til%20sivile%20samfunnsaktører%20(engelsk)1.pdf)

Principios de NORAD para la sociedad civil en el Sur:  
<http://www.ks.no/PageFiles/11923/Principles%20for%20Norads%20Support%20to%20Civil%20Society%20in%20the%20South1.pdf>

Evaluación del riesgo:  
<http://www.norad.no/en/Tools+and+publications/Publications/Publication+Page?key=109620>

Código de Ética:  
<http://www.ks.no/Global/Etikkveilederen.pdf>

