

evaluation  
evalua

## **SOBRE SOLIDARIDAD Y PROFESIONALIZACION**

Evaluación de la Cooperación Intermunicipal (1997-2001)

# SOBRE SOLIDARIDAD Y PROFESIONALIZACION

Evaluación de la Cooperación Intermunicipal (1997 – 2001)

*Impresión:* Opmeer | De Bink | TDS printmaildata  
*Diseño:* Annelies Glandorf | b.ont  
Bianca Wesseling | Jean Cloos Art Direction  
*ISBN:* 90-5328-343-9  
*Número de orden:* BZDR 6220/E  
[www.euforic.org/iob](http://www.euforic.org/iob)  
[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)  
Agosto de 2004

# PREFACIO

El Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones (IOB) se complace en presentarle la traducción de los párrafos más relevantes en respecto a América Latina sobre los resultados de la cooperación intermunicipal, (co)financiada por el Ministerio de Asuntos Extranjeros. Los municipios holandeses y otros órganos locales de gestión también colaboran con esta forma de cooperación descentralizada. Con frecuencia, también otras organizaciones públicas y sociales, tanto en los Países Bajos como en el extranjero, participan en este tipo de intercambio de experiencias y conocimientos (twinning).

Esta evaluación valora la política que sigue el Ministerio de Asuntos Extranjeros, la relevancia de las políticas, y la eficacia y eficiencia de las actividades cofinanciadas en el ámbito de la cooperación intermunicipal. Durante el período 1997-2001, las actividades fueron gestionadas o implementadas por VNG. Esta forma de cooperación no se había evaluado anteriormente de manera global. El carácter descentralizado de la cooperación, con sus múltiples actores y su riqueza de variaciones institucionales, exigió mucho de la metodología de investigación. En vista del interés político por esta clase de cooperación hubiera sido lógico llevar a cabo una evaluación corta y rápida. Sin embargo, esto no fue posible debido a que muchas de las actividades en pequeña escala estaban muy dispersas. Se implementaron más de 250 actividades en alrededor de 40 países, en las que participaron unos 140 municipios holandeses y cerca de 270 municipios de países en desarrollo y Europa Central y Oriental. Las actividades se llevaron a cabo en más de 30 áreas de interés. Gracias a la cuidadosa elección de países y actividades e instituciones colaboradoras, la presente evaluación ofrece una imagen confiable de la gama total de las actividades. Además, debido al gran número de instancias involucradas, se dedicó tiempo extra a la recolección de comentarios de los resultados intermedios.

La evaluación se realizó bajo la responsabilidad de Francis Kettenis, Inspectora de IOB. También participaron en el planteamiento e implementación de la evaluación, Mariska van Beijnum, asistente de investigación de IOB, Willem Cornelissen (consultor principal) y Mirco Goudriaan de SEOR BV, y Maaïke Oosterbaan y Mart Nugteren de Ecorys NEI. Una decena de expertos locales de los cinco países estudiados también aportó su valiosa colaboración a los diferentes estudios. La evaluación no se habría podido realizar sin la buena disposición de muchas personas que colaboraron en el ministerio, del personal de

las embajadas de los lugares visitados, de la Asociación de Municipios Holandesas (VNG), de las juntas ejecutivas y funcionarios de las municipalidades y de otros órganos locales de gestión, y de las organizaciones de la sociedad civil en los Países Bajos que estuvieron involucradas directamente. Agradecemos también a los órganos ejecutivos de los países estudiados y a sus organizaciones paraguas por su abierta disposición. IOB también agradece la colaboración de todas aquellas personas que participaron en la evaluación, en especial a los miembros del grupo de referencia, quienes dirigieron la evaluación de forma crítica durante las diferentes etapas del proceso.

La responsabilidad por el contenido del informe recae totalmente en IOB. Se acompaña al presente informe un CD-ROM en donde usted encontrará, entre otras cosas, los distintos informes de consultoría de cuyo contenido son responsables los respectivos consultores.

*Rob D. van den Berg*

*Director del Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones*

# ÍNDICE

<b>1</b>	<b>Resultados principales y puntos de interés</b>	<b>1</b>
1.1	Introducción	1
1.2	Resultados principales	2
<b>2</b>	<b>Cooperación internacional municipal y estructura de la evaluación</b>	<b>11</b>
2.1	Estructura del resumen	11
2.2	El hermanamiento de ciudades y la Cooperación Internacional municipal	11
2.3	Objetivo de la evaluación y preguntas importantes	13
2.4	Población y descripción del estudio	13
2.5	Estructura del estudio y metodología de la evaluación	14
<b>3</b>	<b>Cooperación Internacional Municipal y Planificación de la Evaluación</b>	<b>19</b>
3.1	Antecedentes	19
3.2	Desarrollo de las políticas de cooperación intermunicipal con países en desarrollo	19
3.3	Desarrollo de las políticas de cooperación intermunicipal con los nuevos estados miembros	21
3.4	Puesta en operación de las políticas para la cooperación intermunicipal con países en desarrollo y países candidatos de Europa Central y Oriental	22
3.5	Modalidades de implementación de los programas GSO y GST	25
3.6	La lógica de intervención	26
3.7	Posición de la Asociación de Municipios Holandeses	26
3.8	Análisis y resultados	27
<b>4</b>	<b>Gestión y administración</b>	<b>33</b>
4.1	Ciclo y gestión del proyecto	33
4.2	La gestión por parte de los municipios holandeses	34
4.3	La gestión por parte de VNG	34
4.4	La gestión del Ministerio de Asuntos Exteriores	35
4.5	Obstáculos en el programa GSO	37
4.6	Conclusiones	38

<b>5</b>	<b>El Desarrollo de Capacidades de la Gestión Local</b>	<b>41</b>
5.1	Fortalecimiento de la administración local	41
5.2	Apoyo externo a la cooperación intermunicipal	41
5.3	La Cooperación Intermunicipal en los Países Bajos	42
5.4	El enfoque de colega a colega	42
5.5	Uso de los programas GSO y GST	43
5.6	Modalidades y áreas de políticas	44
5.7	La contribución de los municipios holandeses y de sus contrapartes	44
5.8	Conclusiones	46
<b>6</b>	<b>Cooperación Intermunicipal con Países Candidatos de Europa Central y Oriental</b>	<b>49</b>
6.1	Introducción	49
6.2	Insumos y productos	49
6.3	Relevancia de las políticas	51
6.4	Eficacia y efectos secundarios	52
6.5	Eficacia y factores del entorno	54
6.6	Eficiencia	54
6.7	Conclusiones	55
<b>7</b>	<b>Cooperación Intermunicipal con Países en vías de Desarrollo</b>	<b>57</b>
7.1	Introducción	57
7.2	Apoyo público a la cooperación internacional	57
7.3	Insumos y resultados	58
7.4	Relevancia de las políticas	59
7.5	Efectividad y efectos secundarios	62
7.6	Efectividad y factores del entorno	63
7.7	Eficacia	64
7.8	Conclusiones	64
<b>8</b>	<b>La Cooperación Intermunicipal Examinada de Cerca</b>	<b>69</b>
8.1	Promoción de los vínculos de cooperación intermunicipal	69
8.2	Uso de los recursos de subsidio ‘en función de la demanda’	70
8.3	Escasa creatividad y poca innovación	70
8.4	Las limitaciones de la Cooperación Intermunicipal	71

Anexo 1	Lista de tablas	73
Anexo 2	Lista de Siglas	75
Anexo 3	Conceptos	77
Anexo 4	Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones (en inglés)	83
Anexo 5	Términos de referencia (en inglés)	85
Anexo 6	Metodología (en inglés)	107
Anexo 7	Organización de la investigación y la composición del grupo de referencia (en inglés)	113
Anexo 8	Personas contactados (en inglés)	117
Anexo 9	Documentación (en inglés)	127

## Índice CD-ROM Cooperación Intermunicipal

### Informe

Evaluación núm. 297 de IOB Sobre Solidaridad y Profesionalización: Evaluación de la Cooperación Intermunicipal (1997-2001)

### Anexos (en inglés):

- 1 Organización del hermanamiento de ciudades
- 2 Sinopsis de las actividades en los municipios contraparte seleccionados
- 3 Sinopsis de los municipios holandeses solicitantes GSO + GST 1997–2001
- 4 Sinopsis de las actividades seleccionadas por país
- 5 Sinopsis de la ayuda de BuZa por modalidad implementada
- 6 VNG y LBSNN
- 7 Contexto de los factores en Sur África, Nicaragua y Tanzania
- 8 Selección de los resultados del informe de evaluación

### Informes parciales (en inglés):

- A. Evaluación del programa de cooperación intermunicipal para países en vías de desarrollo del Ministerio de Asuntos Extranjeros – GSO.
- B. Evaluación del programa de cooperación intermunicipal para la Adhesión a la Unión Europea – GST.
- C. Evaluación del Programa Holandés de Cooperación Internacional Municipal. Tres proyectos independientes.



# 1 RESULTADOS PRINCIPALES Y PUNTOS DE INTERÉS

## 1.1 Introducción

Entre enero de 2002 y abril de 2004, el Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones llevó a cabo una evaluación de la colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores (BuZa) y la Asociación de Municipios Holandeses (VNG), en el área de la cooperación intermunicipal. Esta forma de colaboración data de 1991. Desde entonces BuZa ha evaluado algunos componentes de esta colaboración pero hasta ahora no se había evaluado de manera global.

El motivo de esta evaluación fue el deseo de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS), de BuZa, de conocer la “eficiencia y efectividad de la VNG como instrumento para extender el apoyo público a la cooperación internacional en los Países Bajos y para ‘apoyar los procesos de descentralización’” (carta de DGIS al Presidente de la Junta Directiva de VNG del 2 de mayo de 2000). Esta información era deseable de cara a la formulación de la futura relación entre BuZa y VNG. En enero de 2001, los departamentos de políticas de cooperación de BuZa involucrados delegaron la evaluación a IOB y se procedió a la evaluación.

La evaluación abarcó la reconstrucción de las políticas de BuZa, relativas a la cooperación internacional municipal (GIS) con autoridades locales en países en vías de desarrollo y en los países candidatos de Europa Central y Oriental próximos a adherirse a la Unión Europea. La reconstrucción de las políticas ofreció el marco dentro del cual se evaluó la relevancia de las políticas, y la efectividad y eficiencia de las actividades cofinanciadas por BuZa en el área de GIS, durante el período 1997-2001. Estas actividades fueron gestionadas o implementadas por VNG en su calidad de contraparte<sup>1</sup>.

Se evaluaron dos programas subsidiados: el programa de Cooperación Intermunicipal con Países en Vías de Desarrollo (GSO) y el programa de Cooperación Intermunicipal con

<sup>1</sup> Dentro de VNG, la implementación y la gestión diaria estaba a cargo de la Unidad Internacional del Proyecto (IPU). El 1 de enero de 2001 se convirtió en la organización autónoma para la cooperación internacional de la Asociación de Municipios Holandeses, VNG Internacional BV (una sociedad de responsabilidad limitada).

países candidatos de Europa Central y Oriental (GST). Desde 1998, los dos objetivos principales del programa fueron fortalecer la administración local en países en vías de desarrollo e incrementar la ayuda holandesa para la cooperación internacional. Los dos objetivos del programa GSO se tomaron en cuenta en la reconstrucción de las políticas. El objetivo del programa GST era apoyar a las autoridades locales en los países candidatos en su adopción del acervo comunitario<sup>2</sup>, así como fortalecer la capacidad institucional para posibilitar la adopción e implementación del acervo. Ambos programas contenían modalidades de implementación análogas, tales como las misiones cortas de funcionarios y directivos holandeses al extranjero, pasantías en los Países Bajos, cursos de capacitación y pequeños programas municipales. También se evaluaron tres proyectos independientes del programa, cuya implementación estaba a cargo de VNG.

La evaluación de la implementación de las políticas abarcó más de 150 actividades en los Países Bajos, Sur África, Tanzania, la República Checa y Polonia. Durante el período 1997-2001, BuZa aportó € 24.721.729 a las actividades de GIS. Aproximadamente la mitad de estos fondos se invirtieron en el programa GSO, ocho por ciento en el programa GST, treinta por ciento en el financiamiento de proyectos autónomos y el resto en otras actividades. En la implementación del programa GSO estuvieron involucradas 109 autoridades locales holandesas y sus contrapartes en 39 países en vías de desarrollo. En el programa GST la participación fue menor: 85 autoridades locales holandesas y sus contrapartes en 12 países candidatos.

## 1.2 Resultados principales

- 1 *Surgió una diferencia de interpretación entre BuZa, VNG y los municipios holandesas en cuanto a la esencia de los programas GSO y GST. A consecuencia de ello hubo discrepancia sobre la interpretación de las responsabilidades por parte de las partes. La atención que requiso esta situación menoscabó la calidad del contenido.*

En el curso de la década de los noventa surgió una discrepancia de visiones entre BuZa, VNG y la Asociación de Municipios Holandeses, en relación con la esencia de la cooperación internacional municipal, y más concretamente, en lo referente a la colaboración con

---

2 Acervo comunitario (acquis communautaire) es el conjunto de leyes, regulaciones y jurisprudencia adoptadas por la Unión Europea.

las autoridades locales de países en vías de desarrollo. En los primeros años de la década de los noventa, las tres partes tenían ideas similares que se englobaban en palabras como solidaridad, humanidad o ciudadanía del mundo. La motivación suponía una plusvalía a plazos, que no tenía que manifestarse en resultados tangibles a corto plazo. En los años noventa, la creciente atención a la efectividad de la ayuda suscitó un cambio actual en la visión de BuZa. Ésta debía ser una forma de proceder racional, basada en los resultados obtenidos, a través de la cual los municipios holandeses lograrían contribuir eficazmente al fortalecimiento de la administración de las autoridades locales en otros países; y, en los Países Bajos, se lograría incrementar el apoyo público a la cooperación internacional. Por otro lado, para los municipios holandeses la principal motivación de su trabajo seguía radicándose en una firme convicción, mientras que la VNG intentaba aunar las dos visiones.

La discrepancia de visiones de BuZa, VNG y los municipios contribuyó a que las partes interpretaran diferentemente los objetivos y el fundamento de los programas GSO y GST. En el programa GSO, BuZa se enfocaba en extender el apoyo a la cooperación internacional en los Países Bajos y, el fortalecimiento de la administración local de los países en vías de desarrollo, se consideraba un medio para lograr ese objetivo. En el programa GST, BuZa ponía el énfasis en apoyar a las autoridades locales de los países candidatos en la adopción del acervo comunitario, ya que de lo contrario, la legitimidad del financiamiento para la facilitación de la preadhesión no sería justificable. La meta de los municipios holandeses era, ante todo, profundizar e incrementar el hermanamiento de ciudades. Dentro de ese marco podían implementarse actividades para fortalecer la administración local con el cofinanciamiento de BuZa. En muy pocas ocasiones el tema administración local era la motivación de la cooperación intermunicipal. A través de los contactos más amplios del hermanamiento de ciudades se contribuía al incremento de la cooperación internacional. Para VNG, en cambio, el fortalecimiento de la administración local en los municipios contraparte era central. Partiendo de su propia experiencia, los municipios holandeses podían contribuir positivamente a la descentralización, al buen gobierno y a la democratización de la sociedad. Se suponía que la participación de los ciudadanos holandeses –y con ello el incremento del apoyo público a la cooperación internacional– se desarrollaría en la estela de las actividades en el área de la administración local; es decir, a través de los contactos que surgían entre los grupos de la sociedad civil.

BuZa y VNG también tenían diferentes percepciones en cuanto a la división de los respectivos papeles y cargos de cada quien en el programa GSO. Las diferencias de opinión sur-

gían en cuanto a la interpretación de las modalidades de implementación del programa, a la propiedad del mismo, al tipo y dimensión de las actividades y a la medida en que debían manejarse con relación a la autonomía de los municipios holandeses.

La discrepancia de ideas sobre la esencia y la implementación del programa GSO fueron el motivo de los repetidos trastornos en la comunicación entre las partes. Además, estas discrepancias de interpretación requirieron la atención de BuZa y VNG, a expensas del mejoramiento de la calidad contextual del programa que ambas partes deseaban.

*2 Surgió disconformidad entre las partes sobre uno de los objetivos principales del programa GSO, a saber, extender el apoyo público a la cooperación internacional.*

Dentro del programa GSO, BuZa nunca diseñó modalidades de implementación para realizar el objetivo principal –extender el apoyo público a la cooperación internacional– ni tampoco puso fondos a la disposición para ello. Además, BuZa nunca indicó cuáles eran los resultados esperados en el área del apoyo público. Las solicitudes de VNG para que se cerrara –en sus ojos– esta brecha fueron rechazadas. BuZa esperaba que los municipios holandeses financiaran las actividades relacionadas al apoyo público, con sus propios fondos, o que los buscaran de otras fuentes. Por otra parte, BuZa hacía responsable a VNG por la implementación de los objetivos y la presentación de informes.

*3 Las intenciones de las políticas de los programas GSO y GST se expresaron en medida limitada en el diseño de políticas y se realizaron en medida limitada en la implementación. El programa no demuestra cohesión.*

A principios de la década de los noventa, la intención de las políticas de BuZa para la cooperación municipal con países en vías de desarrollo era mejorar la orientación global y sensibilizar a la población holandesa hacia los problemas de tenor mundial. En el segundo plano, la intención era promover el apoyo social y político para la cooperación internacional en los Países Bajos y fortalecer la administración local en los países de desarrollo. A partir de 1994, se atribuyó un papel a GIS en las políticas prioritarias para ‘la lucha contra la pobreza urbana’. En fechas más recientes, a saber desde 1998, de acuerdo con las políticas se puso énfasis en incrementar el apoyo público para la cooperación al desarrollo en los Países Bajos. En los acuerdos sucesivos entre BuZa y VNG, las intenciones políticas que se han mencionado, solo se pusieron en operación, en parte. En el período 1991-1997, el único objetivo al que se hacía alusión era el fortalecimiento de la adminis-

tración local. La relación con la lucha contra la pobreza urbana seguía en incertidumbre. A partir de 1998 se habla de dos objetivos principales equivalentes, tanto el fortalecimiento de la autoridad local, como extender el apoyo público a la cooperación internacional, pero solo se diseñaron modalidades de implementación para los objetivos del fortalecimiento de la autoridad local.

Desde 1998, las políticas de BuZa relativas a la cooperación municipal con los países candidatos forman parte de una política más amplia de BuZa para Europa Central. El punto de partida de la cooperación entre municipios era que ésta formaría parte de la política de adhesión y que contribuiría a la adopción del acervo comunitario en el ámbito de la administración local. Pero no era fácil implementar el objetivo del programa GST, ya que los programas nacionales para la adopción del *acervo* (NPAA) no se podían usar como marco de referencia, puesto que en ellos no se indicaban las medidas explícitas a las que tenían que cumplir las administraciones descentralizadas. A lo máximo, la cooperación podía enfocarse en los efectos en los estratos locales de administración que surgían de la adopción del programa nacional. Además, desde el comienzo se notó tanto en los municipios holandeses como en sus contrapartes, la falta de conocimiento del acervo. Por ello, fue necesario un período interino de adaptación del objetivo del programa GST y se decidió que en los primeros años se pondría énfasis en fortalecer la administración local pero siempre de cara al acervo. Este cambio de políticas no condujo a una adaptación del acuerdo entre BuZa y VNG.

El término- 'programa' hacía pensar que se trataba de un conjunto de actividades que llevaban a la realización de un objetivo(s), en base a los resultados esperados, acordados por las partes. En los programas GSO y GST, ese tipo de resultados esperados nunca se diseñó o se acordó entre las partes. En la práctica, las actividades no estaban conectadas entre sí y se organizaban tanto temática como geográficamente, muy distantes las unas de las otras. También en el ámbito de la cooperación entre las contrapartes municipales había un pequeño número de actividades de volumen financiero limitado, a lapsos prolongados, que se enfocaban en el fortalecimiento de la administración local. Además, las actividades se diseminaban a lo largo de los muchos ámbitos de interés de la estructura administrativa local.

- 4 La evaluación de la relevancia de las políticas de las actividades de los programas GSO y GST dio una imagen heterogénea. Una excepción es la evaluación negativa de la relevancia de las actividades enfocadas en el acervo comunitario.*

Al evaluar la relevancia de las políticas de las actividades se tomó en cuenta la política de BuZa y de las autoridades nacionales de los municipios contraparte, así como la problemática de la administración local, identificada por ellos mismos.

Una gran parte de las actividades que fueron financiadas con fondos del programa GSO resultaron ser relevantes para la problemática de la administración local de los municipios contraparte en Sur África, Tanzania y Nicaragua. Asimismo, la mayoría de las actividades fueron relevantes para el objetivo de fortalecer la administración local. La relevancia con respecto a las políticas de las autoridades contraparte solo pudo evaluarse en Sur África y Tanzania, puesto que durante la evaluación, en Nicaragua todavía no existía una política de cooperación para fortalecer la autoridad local. En este sentido, menos de la mitad de las actividades fue relevante.

Una gran parte de las actividades apoyadas por el programa GST fue relevante para la problemática de la autoridad local en Polonia y en la República Checa, especialmente en el área de la democratización de las disposiciones y de la implementación de políticas. La lista LOGON sirvió como marco de referencia para evaluar la relevancia de las actividades relativas a la política de BuZa en el área del acervo. En esta lista se identifican las medidas de importancia para la administración local, resultado de la adopción del acervo comunitario en el ámbito nacional.

Contra este fondo, solamente la cuarta parte de las actividades fue relevante. Una amplia mayoría de las actividades se ajustó muy bien a las políticas locales para el fortalecimiento de la administración local.

- 5 Si bien alrededor de dos terceras partes de las actividades del programa GSO y la mitad de las actividades del programa GST se implementaron eficazmente, se constataron grandes diferencias en la efectividad de las modalidades.*

Para establecer la eficacia de las actividades, se tomaron como medida los objetivos de las propias actividades. En este sentido se implementaron eficazmente dos terceras partes del programa GSO. Sin embargo, no todas las modalidades de implementación tuvieron la misma efectividad. Por ejemplo, las misiones cortas de funcionarios y directivos holandeses a los municipios contraparte resultaron ser menos eficaces que las pasantías

o las capacitaciones en grupo en los Países Bajos. El objetivo de dos terceras partes de las misiones cortas de funcionarios y directivos era formular proyectos, monitorear el progreso de las actividades y mantener los contactos. Si bien los contactos personales son muy importantes para mantener las relaciones intermunicipales, las misiones cortas de funcionarios y directivos no resultaron ser muy eficaces. Solamente una tercera parte de las misiones cortas tenían por objetivo el asesoramiento técnico directo al que se hacía referencia en la modalidad de implementación. Más de dos terceras partes de las misiones cortas de funcionarios condujo a cambios estructurales (institucionales, forma de trabajar) en las regiones de atención involucradas. Al parecer, en un 40 por ciento de las actividades se produjeron efectos secundarios positivos, en uno o en ambos lados de las ciudades hermanadas.

En el programa GST, la mitad de las actividades fue eficaz con relación a los propios objetivos. Un 20 por ciento de las misiones cortas de funcionarios y directivos fue por razones de asesoramiento técnico. En la fase inicial, con frecuencia se organizaron capacitaciones en grupo como mecanismo para poner en marcha la cooperación entre los municipios. La mayoría de estas capacitaciones fue efectiva. El factor distintivo de las actividades exitosas fue la continuidad del proceso, por lo general estimulado por la presencia permanente de una organización o funcionario de apoyo. En la otra mitad de los casos, la poca efectividad puede atribuirse a deficiencias en la identificación de proyectos o a una estructura de recepción defectuosa. En casi la mitad de las actividades se constataron efectos secundarios positivos.

#### *6 Dos terceras partes de las actividades tanto del programa GSO como del programa GST se implementaron eficientemente.*

La corta duración y el modesto volumen de las actividades de los dos programas hicieron posible que estas actividades se implementaran de acuerdo con la planificación, y dentro del presupuesto y marco de tiempo. Igualmente resultaron ser eficientes, la organización y la gestión de los municipios holandeses involucradas. En una medida menor, esto también valió para los municipios contraparte en países en vías de desarrollo (GSO). No obstante, sobre este punto es necesario hacer una observación sobre el hecho que la falta de cohesión temática y geográfica entre las actividades resultó en una pérdida de eficiencia. Además, los costos de transacción pudieron haber sido más altos si no se hubiera podido hacer uso de los vínculos de cooperación existentes. En la preparación e implementación de las actividades no se hizo suficiente uso de los conocimientos locales disponibles.

El hecho que para ello no se pudieran utilizar fondos del programa GSO no es pertinente para esta constatación. En el programa GST, la modalidad de implementación más complicada –las Iniciativas Municipales Matra– condujo a una implementación incompleta de la mitad de las actividades, con respecto al diseño del proyecto.

### Puntos de atención para el futuro

- 1 *Debe ponerse más atención a la comunicación entre BuZa y VNG, relativa a la cooperación municipal, con las autoridades locales en países en vías de desarrollo.*

La discrepancia de visiones sobre la esencia del programa GSO, la operatividad incompleta del mismo y la falta de claridad sobre los roles de BuZa y VNG fueron el motivo de trastornos en la comunicación entre BuZa y VNG. El intercambio de ideas de contenido más profundo entre ambas partes sobre la implementación del programa contribuye al desarrollo de la cooperación intermunicipal. VNG necesita reflexionar sobre sus propios papeles, en especial en la defensa, mediación e implementación directa relacionada con la gestión activa de los programas.

- 2 *Es necesario establecer en más detalle el nicho específico de la cooperación municipal en relación con los objetivos del desarrollo y la problemática de la adhesión.*

Todavía hoy en día, no se ha establecido el lugar y la función de la cooperación intermunicipal en el área de la buena administración (local) en los países en vías de desarrollo y en los países candidatos, en relación con otras herramientas de ayuda. Esta claridad es deseable para promover la sinergia entre las diferentes formas de apoyo. Esta evaluación ofrece elementos para ello.

- 3 *Los objetivos y la implementación de los programas subsidiados deben considerarse nuevamente, tomando en cuenta las limitaciones y el potencial de la cooperación intermunicipal.*

En el diseño futuro de la cooperación municipal con los países en vías de desarrollo se tendrá que escoger como objetivo principal, por una parte, fortalecer el hermanamiento de ciudades; o, por otra parte, fortalecer la administración local. En caso que se opte por la segunda opción, se recomienda hacer una distinción clara tanto geográfica como temáticamente. La contribución de la cooperación intermunicipal al fortalecimiento de la administración local necesita elaborarse detalladamente en contenido a la luz de las

recientes notas políticas, entre otras, la nota sobre el campo de descentralización y administración local.

Con la adhesión a la Unión Europea de ocho países candidatos que reunían las condiciones para beneficiarse de los subsidios GST, surgió una nueva situación que afecta el fundamento del programa GST. La elección es entre mantener los objetivos de la preadhesión del programa actual en beneficio de algunas de los países que se unirán a la UE, o la transformación del programa, hacia el apoyo de la problemática de adhesión posterior, de los países que ya se han adherido y su relación con el fortalecimiento de la administración local como objetivo principal.

En la fase de diseño de los programas futuros se debe hacer uso máximo del potencial de las autoridades locales holandesas y de sus contrapartes dentro de las limitaciones inherentes a GIS, en términos de disponibilidad de recursos humanos, tiempo y dinero.

#### 4 *Es necesario un grado más alto de flexibilidad para la implementación de los programas GSO y GST.*

Las modalidades de implementación actuales de los programas GSO y GST establecen limitaciones para el uso de expertos locales y regionales, para el apoyo o promoción de redes locales y regionales, para la transferencia de conocimientos y para las actividades en el ámbito supra municipal. Si se eliminan estas limitaciones se abre campo para dirigir, no solo los proyectos trazados, sino también los procesos de cambio, para hacer uso de otros conocimientos además del conocimiento holandés, y para adaptar la manera de trabajar holandesa al contexto local mediante el uso de expertos y de redes locales y regionales.

#### 5 *Es conveniente poner atención a la implementación de políticas basadas en los resultados.*

En los últimos años, BuZa ha insistido repetidamente en el trabajo basado en resultados y en la medición de los resultados. Para tomar determinaciones al respecto, primero se tendrán que formular los resultados esperados de los programas GSO y GST. En VNG hace falta un sistema de monitoreo y evaluación efectivo para los programas. Si bien es cierto que VNG tomó la iniciativa de elaborar indicadores utilizables para el programa GSO, esta medida no condujo a un sistema coherente de medición de los resultados. También se necesita un cambio en los municipios holandeses, en vista que hasta ahora

los municipios sólo han puesto énfasis en el uso justificado de los insumos, por encima de la eficacia de ello.

## 2 COOPERACIÓN INTERNACIONAL MUNICIPAL Y ESTRUCTURA DE LA EVALUACIÓN

### 2.1 Estructura del resumen

El presente resumen intenta reflejar el contenido de la evaluación íntegra y sigue el orden y materia de los ocho capítulos originales. Las definiciones de las siglas y de los conceptos clave pueden consultarse en los anexos 2 y 3 que acompañan a este informe.

### 2.2 El hermanamiento de ciudades y la Cooperación Internacional municipal

Existen tres tipos de hermanamiento de ciudades: municipios hermanados formalmente, relaciones amistosas y relaciones temáticas. A menudo, pero no siempre, el hermanamiento de ciudades es una forma compleja de *twinning*, una relación profesional entre dos instituciones con tareas y mandatos similares, que intercambian conocimientos (ver anexo 3).

Los municipios holandeses y otros órganos ejecutores deciden por sí mismos las políticas que adoptan en cuanto a las relaciones con las contrapartes en el exterior. El fortalecimiento de la administración local puede formar parte de esas políticas, pero no es necesariamente el caso. Un municipio también puede adoptar políticas que apoyan solamente las actividades de las iniciativas de la sociedad civil. Por lo general, la cooperación del fortalecimiento local casi siempre se trata de la problemática en los municipios contrapartes, y solo en muy pocas ocasiones sobre la problemática en los municipios holandeses.

La ayuda de BuZa a GIS por lo general se enfoca en el fortalecimiento de la administración local democrática y consiste tanto en el financiamiento de programas (subsidios), como de proyectos independientes. La Asociación Holandesa de Municipios VNG actúa como contraparte para la gestión e implementación de una gran parte de los proyectos y actividades. Durante el período 1997-2001 se apoyaron las siguientes cinco categorías:

1. **Cooperación Municipal con Países en Desarrollo:** Programa de financiamiento que permite que los municipios holandeses mantengan contactos con contrapartes en todos los países en vías de desarrollo (de acuerdo con el listado de la OCDE-CAD) y en países con los cuales los Países Bajos mantienen relaciones especiales (Marruecos, Surinam y Sur África). El programa Pequeñas Actividades Locales – Nicaragua (KPA-N) ocupa un lugar especial dentro del programa GSO, ya que la gestión no recae directamente bajo VNG y porque se trata exclusivamente de actividades de iniciativa privada implementadas dentro del marco de la cooperación intermunicipal.
2. **Cooperación Municipal con países candidatos de Europa Central y Oriental:** Desde 1994, el gobierno de los Países Bajos apoya a los países de Europa Central y Oriental por medio de programas para la transformación de la sociedad. Matra apoya el proceso de cambio desde una economía de planificación central al de un estado de derecho democrático multiforme.
3. **Cooperación Municipal para la Reconstrucción de Turquía (GSWT):** Este programa se lanzó en 2000, a consecuencia del terremoto en Turquía de 1999. Era la intención que en 2003 este programa formara parte del programa GST.
4. **Cooperación trilateral Este Oeste Sur (NEWS):** Esta cooperación trilateral entre municipios y otras autoridades locales de Oriente, Occidente y Sur data de 1992. Entre 1996 a 2002 fue implementado por NEWS.
5. **Proyectos independientes:** proyectos (co)financiados por BuZa, implementados fuera del programa paraguas, en los que VNG era la contraparte contratada directa (y sólo en algunos casos indirecta) de BuZa. Los objetivos de los proyectos muestran marcadas diferencias entre sí.

En sentido general, los programas GST y GSO no fueron diseñados para promover el hermanamiento de ciudades<sup>3</sup> (por lo menos no explícitamente en el programa GSO), sino que los programas aprovecharon los contactos intermunicipales existentes para implementar programas enfocados al fortalecimiento institucional de la autoridad local.

3 En 2003 se finalizó prematuramente el programa SNV-VNG Logic, un programa enfocado en concertar y apoyar las nuevas relaciones entre municipalidades holandesas y sus contrapartes en algunos países africanos. Este programa había elaborado herramientas específicas con ese fin.

### 2.3 Objetivo de la evaluación y preguntas importantes

El objetivo de la evaluación es evaluar la contribución de los programas y proyectos GIS al fortalecimiento de la administración local de los países en desarrollo y los países candidatos, durante el período 1997-2001 (ver Anexo1, CD-ROM). Las siguientes preguntas clave se derivaron del objetivo de la evaluación, cada una de ellas contiene un criterio de evaluación:

- ¿Cuán relevante fue la cooperación intermunicipal bajo la responsabilidad de VNG, para los objetivos de las políticas relacionadas con el fortalecimiento de la administración local? (relevancia de las políticas);
- ¿Cuán efectivas fueron las actividades llevadas a cabo para realizar el fortalecimiento de la administración local? (eficacia);
- ¿Cuán eficiente fue la disponibilidad de los insumos para la realización de los resultados esperados? (eficiencia)

### 2.4 Población y descripción del estudio

Durante el período 1997-2001, la contribución total de BuZa a las actividades de GIS fue de NLG 54.479.521 (€ 24.721.729). En este período la contribución de BuZa a 31 proyectos independientes fue de NLG 16.380.297 (€ 7.433.055). En 15 casos, VNG y otras organizaciones compartieron la responsabilidad por la administración y la implementación de los proyectos. Durante el mismo período, dentro del marco del programa GSO se financiaron 89 solicitudes presentadas por municipios holandeses (y 20 por otras autoridades menores) en nombre de 39 países en desarrollo, por un monto de NGL 25.200.000 (€ 11.435.261). También se financiaron solicitudes presentadas por 74 municipios holandeses (y 11 por otros gobiernos menores) en nombre de 12 países candidatos, por un monto de NLG 4.549.550 (€ 2.064.473).

La reconstrucción de las políticas (de 1990 a 2001) comprende un período más largo del evaluado (1997 a 2001). Los costos de BuZa para el período 1990 a 2001 para los programas PGO y GSO equivalieron a NLG 37.823.985 (€ 17.163.776) y para GST, NLG 4.549.500 (€ 2.064.473).

La evaluación abarcó las siguientes actividades:

- Programa de Cooperación Municipal con Países en Desarrollo.
- Programa de Cooperación Municipal con países candidatos de Europa Central y Oriental
- Proyectos independientes en el marco de un convenio entre BuZa y VNG.

- Las actividades financiadas en el período 1997 a 2001 se concluyeron el 31 de diciembre de 2001.
- Propagación de la opinión pública en los Países Bajos (programa GSO); se analizó desde el punto de las políticas pero no se evaluó la implementación de las políticas.

Las siguientes actividades no se incluyeron en la evaluación:

- La contribución de los recursos (financieros) de VNG y de los órganos administrativos locales no fue tema de evaluación.
- El programa NEWS se evaluó externamente en 2001/2 y por lo tanto las actividades no se evaluaron de nuevo.
- La Cooperación Municipal para la Reconstrucción de Turquía (GSWT).
- Las actividades de fortalecimiento bajo la gestión o implementación de la Unión Internacional de Administraciones Locales (IULA), tampoco en los casos en que la VNG jugaba un papel implementador.
- Los proyectos en el marco de la ayuda de emergencia y mediación de conflictos, tampoco cuando existían convenios entre BuZa y VNG.

## 2.5 Estructura del estudio y metodología de la evaluación

### *Planificación del estudio*

Después de detallar la población del estudio y establecer la metodología, se llevó a cabo una reconstrucción de las políticas, en base a un análisis histórico y en documentos de políticas, bibliografía, expedientes y entrevistas sobre las políticas de BuZa relativas a GIS. El estudio de los municipios holandeses y de otros órganos administrativos se realizó a través de encuestas (en 201 municipios) y de entrevistas con directivos y funcionarios holandeses. Seguidamente se llevaron a cabo misiones de campo en Polonia, la República Checa, Sur África, Nicaragua y Tanzania. La cooperación internacional municipal GIS holandesa se situó en una perspectiva internacional mediante un examen rápido.

### *Criterios y matriz de la evaluación*

Se elaboró una matriz para la evaluación de los programas GSO y GST de acuerdo a un marco lógico (ver Tabla 2.1), siguiendo el modelo del actor racional que usualmente se utiliza en las evaluaciones de IOB. En el caso de la cooperación intermunicipal, el razonamiento no sigue siempre la lógica utilizada por los municipios holandeses o la derivada de las consideraciones de BuZa para el apoyo a la cooperación intermunicipal.

- *Eficiencia* es la medida en que los insumos (en términos de tiempo, dinero y recursos humanos) se convierten en resultados.
- *Eficacia* es la medida en que los insumos –a través de los productos– contribuyen a lograr los objetivos.
- *Relevancia* es la medida en que las razones y los objetivos de una actividad son adecuados, o siguen siendo adecuados, y siguen persiguiendo las prioridades y los puntos de cuidado identificados.

Los términos de referencia de esta evaluación también utilizan el término relevancia de las políticas. La evaluación de la relevancia es, por lo tanto, un examen sobre la adecuación de las actividades de cara a las políticas del inversor y de la contraparte, y sobre la adecuación del enfoque de las políticas de cara a las necesidades y prioridades locales.

#### *Metodología de la evaluación*

La evaluación se ha estructurado alrededor del análisis de cada actividad. Para evaluar las actividades se diseñaron estándares de evaluación con el propósito de combinar los datos verificables con las perspectivas de las personas entrevistadas. La evaluación de la eficacia y la efectividad se basó, en parte, en la comparación de los resultados de campo y los datos recolectados. Las actividades se evaluaron de acuerdo a cuatro categorías: muy positiva, positiva, negativa y muy negativa (sin categoría cero). Doce expertos (diez de ellos nacionales) de los cinco países seleccionados evaluaron las capacidades, con el fin de reducir la posibilidad de que hubiera anomalías sistemáticas en la evaluación.

#### *Selección de las actividades*

Desde el punto de vista de que un sondeo de características geográficas resulta en una serie de actividades municipales dentro de un mismo contexto, se decidió llevar a cabo estudios en Polonia, la República Checa, Sur África, Nicaragua y Tanzania. Se hizo una selección más detallada de las actividades de los cinco países, en base a los siguientes criterios:

- Una cooperación intermunicipal mínima de dos años (programa GSO) o usar como mínimo, dos veces, un subsidio para el mismo municipio contraparte (programa GST)
- Un subsidio mínimo de NLG 25,000 (€ 11.344) más todos los vínculos de cooperación donde se implementó la modalidad Iniciativa Municipal Matra (solamente programa GST)
- Aplicar como mínimo, dos diferentes modalidades de implementación.

Tabla 2.1. Matriz de Evaluación de la Cooperación Internacional Municipal

Recursos de la evaluación	Indicadores	Fuentes y técnicas	Criterios de evaluación
<p><b>Insumos: Asuntos Exteriores</b></p> <p>Recursos financieros (subsidios)</p> <p>Políticas GSO y GST</p> <p><b>Modalidades de implementación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa misiones cortas de funcionarios holandeses</li> <li>- Formación</li> <li>- Pasantías</li> <li>- Iniciativas municipales</li> <li>- Pequeñas Actividades Locales - Nicaragua</li> <li>- Actividades Generales</li> <li>- Actividades de Apoyo</li> </ul>	<p>Volumen de las contribuciones financieras</p> <p>Condiciones políticas establecidas</p> <p>Acceso de los municipios holandeses a los recursos de subsidio</p> <p>Número de misiones</p> <p>Número de capacitaciones</p> <p>Número de pasantías</p>	<p>Disposiciones y Convenios BUZa – VNG</p> <p>Informes Anuales de VNG</p> <p>Registro de expedientes de VNG</p> <p>Encuesta de los municipios holandeses</p> <p>Entrevistas estructuradas con municipios</p>	
<b>Medida en que el producto alcanzado compensa los insumos y la manera en que se introducen</b>			<b>Eficacia</b>
<p><b>Productos</b></p> <p>Capacitación de funcionarios y directores</p> <p>Pequeños proyectos con/por el gobierno local</p>	<p>Número de funcionarios y directores capacitados</p> <p>Número y naturaleza de los proyectos implementados</p>	<p>Encuesta de los municipios holandeses</p> <p>Expediente del estudio de VNG</p> <p>Entrevistas estructuradas con municipios holandeses</p>	

<p>Aumento del conocimiento en el ámbito individual, sobre planificación, gestión y participación cívica en el gobierno local</p>	<p>Entrevistas estructuradas en 39 municipios contraparte en 5 países</p>	
<p><b>La medida en que el producto contribuye a los resultados deseados (efectos directos)</b></p>		
<p><b>Efectos directos: resultados esperados</b> Cambio institucional, motivación, redes</p>	<p>Cambios constatados en la organización, la planificación y el entorno de trabajo Redes duraderas</p>	<p><b>Efectividad</b> Estudios de campo en cinco países Registro de los efectos estructurado por actividad Entrevistas estructuradas con los diseñadores de políticas en los Países Bajos y en el extranjero</p>
<p><b>La medida en que los resultados conducen a las metas políticas esperadas</b></p>		
<p><b>Impacto:</b> Capacidad administrativa de los gobiernos contraparte, fortalecida en el terreno de: - Capacidad de planificación e implementación. - Gestión - Participación cívica en la administración local. Adaptación del Programa Nacional de Adopción del Acervo Comunitario(GST)</p>	<p>Cambios en las estructuras de la planificación; institucionalización de la participación. Cambios en el rendimiento del gobierno local (percepciones). Implementación de los componentes locales de acuerdo a la lista LOGON (GST)</p>	<p><b>Relevancia</b> Entrevistas con diseñadores de políticas, autoridades locales en los Países Bajos, y en 39 municipios en 5 países. Entrevistas con asociaciones de los municipios. Fuentes secundarias: evaluaciones (internas, externas)</p>

Mitigación sostenible de la pobreza (GSO); preparación para la adhesión a la Unión Europea (GST)



## 3 COOPERACIÓN INTERNACIONAL MUNICIPAL Y PLANIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN

### 3.1 Antecedentes

A principios de los años setenta, un buen número de municipios holandeses decidieron asignar parte de su presupuesto para proyectos en el extranjero o para realizar actividades de cooperación internacional dentro de su propio ámbito municipal. Sin embargo, estas resoluciones municipales fueron sistemáticamente invalidadas por los Gobiernos Provinciales. El Ministro del Interior de los Países Bajos expresó su opinión durante un debate en el Parlamento manifestando que, ‘la cooperación al desarrollo y la información sobre esos asuntos... pertenecen... al Gobierno central’. Sin embargo, el 30 de mayo de 1972, el Ministro revocó su opinión y se instituyó un margen de acción para los municipios en el ámbito de la cooperación internacional. Con esta resolución se sentó la base para la cooperación intermunicipal.

### 3.2 Desarrollo de las políticas de cooperación intermunicipal con países en desarrollo

#### 1990-1998

A principios de la década de los noventa se constató que la pobreza en los países en desarrollo se convertía rápidamente en un problema urbano. En 1991 la lucha contra la pobreza urbana adquirió un lugar prominente en la agenda para la cooperación al desarrollo de BuZa, con el Programa Focal de lucha contra la pobreza urbana. Se consideraba que a través del papel de la administración local se podía ofrecer a la gente la oportunidad de tomar su destino en sus propias manos y ofrecerle las herramientas para lograrlo: el *empoderamiento* y las *condiciones propicias*.

En 1994 el Ministro estipuló que el concepto ‘ciudad global’ denotaba la interdependencia en el ámbito mundial: el total de las relaciones políticas, sociales y culturales de la gente que vive en los llamados barrios ‘modernos’ o ‘suburbios marginados de las ciudades en el Norte y el Sur. La meta era darle a la ‘ciudad global’ una cohesión estable y homogénea, evitando así que la ciudad decayera a causa de las presiones. El Ministro tenía en mente dos objetivos para la colaboración entre BuZa y VNG: el desarrollo de

capacidades en los municipios de los países en desarrollo y sensibilizar a la población en los municipios holandeses. Con este fin, se formularon dos puntos de partida, poniendo énfasis, a la vez, en la reciprocidad:

- Reconocer el hecho que las contrapartes también disponen de conocimientos que pueden utilizarse para encarar la problemática de las grandes ciudades holandesas, la cual poco a poco adquiere características tercer mundistas.
- Desarrollar un vínculo de cooperación intermunicipal más allá de las fronteras, mediante el cual se ayude a crear espacios para que la gente mejore su propio destino.

### 1998-2002

Durante el período 1998-2002, los resultados de la cooperación al desarrollo basados en la demanda, se convirtieron en el eje de las políticas. Estas prioridades políticas se ajustaban a la discusión internacional a raíz del informe de evaluación de la cooperación al desarrollo internacional del Banco Mundial, *Assessing Aid* (Dollar y Pritchett, 1998). El énfasis en los resultados también emanaba de la creciente presión política y social, de que se demostrara que los fondos de la cooperación al desarrollo se invertían en forma efectiva. De esta forma podía mantenerse el apoyo público a la cooperación al desarrollo. Durante este período se emitieron varios documentos de política importantes para GIS (indirectamente) y para la administración local:

#### *Documento de política sobre Desarrollo Institucional*

En este documento se consideraba la descentralización como un instrumento para la buena gobernanza y como aspecto de la democratización, del desarrollo institucional y de las capacidades. *Twinning* (la vinculación institucional de organizaciones holandesas con organizaciones similares en otras partes) se mencionaba, con algunas reservas, como alternativa.

#### *Marco de Políticas sobre Asistencia Técnica*

Se consideraba que dentro de este marco, la asistencia técnica era un instrumento para el desarrollo institucional (y por ende para el fortalecimiento de las capacidades), una de las condiciones prevalecientes para el desarrollo sostenible y la lucha estructurada contra la pobreza.

### *Documento de política sobre Descentralización y Administración Local*

En este documento se consideraba que la buena gestión y el buen gobierno en los países en desarrollo eran requisitos para poder prestar con eficacia la ayuda bilateral enfocada en la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible.

### *Enfoque sectorial y Administración Local*

El objetivo del llamado Enfoque Sectorial era fortalecer la buena gobernanza el buen gobierno y las instituciones. Para ello la política se orientaba fuertemente hacia el sector público en el ámbito nacional.

## **3.3 Desarrollo de las políticas de cooperación intermunicipal con los nuevos estados miembros**

### *La política holandesa para Europa Central*

La política exterior holandesa para los países de Europa Central se estableció en el Documento Regional Europa Central (1997), siendo su objetivo principal lograr la paz y la democracia en 15 países. Para lograr este objetivo era importante, por una parte, contribuir al proceso de transformación en la región y, por otra, promover las relaciones comerciales y las inversiones de cara a los intereses de exportación holandeses.

El gobierno holandés puso en práctica varias estrategias para implementar las políticas:

- Mantener buenas relaciones bilaterales, orientadas al proceso de transformación en los países de Europa Central y para proteger los intereses holandeses en el mayor sentido de la palabra.
- Ampliar la cooperación multilateral orientada a la seguridad y estabilidad en Europa (adhesión de los países de Europa Central a la OTAN y la UE).

### *El programa de transformación social*

A partir de 1994 se comenzó a apoyar el proceso de transición de los Estados de Europa Central y Oriental al de estados de derecho, democráticos y multiformes, por medio del programa de transformación social. Matra consistía en varios subprogramas, enfocados especialmente en la transferencia de conocimiento entre organizaciones en los Países Bajos y en otros países de Europa Occidental, a otras organizaciones en Europa Central y Oriental. El subprograma más importante era el Programa de Proyectos Matra, cuya meta era desarrollar la sociedad civil a través de las organizaciones no gubernamentales.

Parte de los proyectos se relacionaban al mejoramiento de la calidad de la administración pública, incluyendo la interacción con la ciudadanía y la sociedad civil, y la colaboración con la policía y el poder legislativo (Segunda Cámara, 1999b). Durante el período 1998-2001 se elaboraron e implementaron los subprogramas del programa de preadhesión. Estos programas se enfocaban, sobre todo, en las instancias gubernamentales centrales. Al mismo tiempo se diseñó el programa GST, para prestar apoyo en el ámbito de la administración local.

#### *Políticas relativas a la cooperación intermunicipal con Europa Central y Oriental*

El programa GST se formuló de modo similar al programa GSO, sin llevarse a cabo un inventario preliminar de las necesidades de las autoridades locales en los países candidatos, con respecto al acervo comunitario, y sobre el conocimiento del acervo en los municipios holandeses. BuZa suponía que las administraciones locales en los países candidatos jugarían un papel importante en la adopción e implementación del acervo, porque eran las que estaban más cercanas al ciudadano<sup>4</sup>.

#### **“Europa no comienza en Bruselas sino que en el municipio”**

*Discurso del Secretario de Estado, D. Benschop, durante el Congreso VNG ‘El reto europeo del gobierno complementario’, 12 de junio de 2001.*

### **3.4 Puesta en operación de las políticas para la cooperación intermunicipal con países en desarrollo y países candidatos de Europa Central y Oriental**

#### *Cooperación intermunicipal con países en desarrollo*

La puesta en operación de las políticas de cooperación intermunicipal con países en desarrollo se expresan en los marcos de las políticas de los convenios consecutivos suscritos entre BuZa y VNG durante el período 1991-2001, y en la disposición del financiamiento para 2001-2002.

<sup>4</sup> Memorando de DEU/UM al Secretario de Estado Benschop, del 17 septiembre de 1998.

### *Programa de Cooperación Intermunicipal con Países en Desarrollo (PGO)*

El Programa Iniciativas Municipales (GI) que databa de 1986, se asimiló en el Programa PGO junto a los programas de misiones cortas PUGA y el de pasantías STAGE que estaban próximos a desarrollarse. Estos programas fueron designados como modalidades de implementación. Los objetivos de PGO eran:

- Estimular a los municipios holandeses a que desarrollaran actividades relacionadas con la cooperación al desarrollo y, en especial, a establecer vínculos de cooperación con administraciones locales en países en desarrollo.
- Identificar los conocimientos disponibles en los municipios holandeses para apoyar la administración local en el Tercer Mundo.
- Apoyar el envío de misiones cortas de funcionarios de municipios holandeses al Tercer Mundo y ofrecer pasantías en los municipios holandeses, para funcionarios de administraciones locales del Tercer Mundo.

### *Pequeñas Actividades Locales – Nicaragua (KPA-N)*

KPA es un programa mundial que existe desde 1991 y su gestión está a cargo de NCDO (Comisión Nacional para la Cooperación Internacional y el Desarrollo Sostenible.) El objetivo del programa es fomentar las actividades de organizaciones locales y regionales de la sociedad civil, orientadas a la cooperación internacional. En abril de 1993, el Ministro de Cooperación al Desarrollo transfirió la implementación del programa KPA para Nicaragua (KPA-N) al Consejo Nacional de Hermanamiento Holanda Nicaragua (LBSNN).

### *Programa de Cooperación Intermunicipal con Países en Desarrollo*

El programa de cooperación intermunicipal con países en desarrollo se estableció mediante convenios de 1994, 1998 y 2000. En la tabla siguiente se resumen algunas características de los convenios y disposiciones del programa GSO.

Tabla 3.1 Características de los convenios y disposiciones del programa GSO

	GSO 1994	GSO 1998 en GSO 2000
Fecha firma	16 de febrero de 1994.	18 de marzo 1998 y 12 de diciembre de 2000 respectivamente.
Período	1 de enero de 1994 – 1 de enero de 1998.	1 de enero de 1998 al 31 de diciembre de 2001. 1 de enero de 2001 al 1 de enero de 2003
Fondos presupuesto	1994: NLG 3.500.000 (€ 1.588.230), de los cuales NLG 500.000 (€ 226.890) para KPA Nicaragua.	No se estableció un monto total. Aportación anual. Máx. 3 % del Programa para Actividades de Apoyo.
Retribución costos generales	7,5 %. Para información de GSO, 60 % de los costos, máx. NLG 200.000 (€ 90.756) al año.	7,5 % de la ayuda anual de BuZa (en 2003 se aumentó al 9 %).
Objetivo	Fortalecimiento de la administración local a través de actividades concretas para la cooperación al desarrollo en países en desarrollo.	Fortalecimiento de la administración local en países en desarrollo a través de actividades concretas para la cooperación al desarrollo entre municipios; Incremento de la ayuda para la cooperación internacional en los Países Bajos.
Países	Lista de 50 países. También programas y países con relaciones existente antes de septiembre de 1993. Para pequeños proyectos intermunicipales, vínculos con países de inmigrantes en los Países Bajos.	Países ODA, más países con quien los Países Bajos mantienen ‘vínculos especiales’, como Marruecos, Antillas Holandesas y Surinam.

*Programa de Cooperación Intermunicipal con los Países Candidatos*

Programa establecido de manera similar que el programa GSO, con el objeto de apoyar a la administración del gobierno local en 10 países candidatos en la preparación a su adhe-

sión a la UE, tanto en relación con la adopción e implementación del acervo comunitario como con la capacidad institucional necesaria para el proceso. Los puntos de interés relevantes eran la comunicación entre los sectores o servicios dentro del aparato municipal y la actitud de los funcionarios y directivos hacia los ciudadanos. En 2001, se añadieron Turquía y Croacia a la lista de países que podían optar al subsidio de GST pero no se incluyeron las actividades en los países candidatos Chipre y Malta.

### 3.5 Modalidades de implementación de los programas GSO y GST

Para implementar los programas GSO y GST, se formularon modalidades de implementación específicas para las actividades. Los dos programas contenían cuatro modalidades de implementación similares:

- *Programa para misiones cortas de funcionarios municipales al extranjero (Matra) (PUGA)*. A partir de 1998 también se incluyeron en el programa funcionarios de organizaciones privadas sin fines de lucro y representantes de organizaciones de la sociedad civil, con experiencia en administración local y conocimiento del tema.
- *Pasantías de Gestión Local (Matra) (STAGE)*. Períodos de prácticas en un municipio holandés (o en otros órganos de administración local) para funcionarios o directores municipales de los municipios contraparte.
- *Iniciativas Municipales (GI) o GI Matra (GIM)*. Financiados para intercambiar conocimientos relacionados con un proyecto específico (en este informe llamados pequeños proyectos intermunicipales).
- *Municipal Management Training Programme (MMTP)*. Los programas de capacitación de gestión municipal consistían de viajes de estudio a los Países Bajos organizados por VNG, seguidos de una pasantía de una o dos semanas en un municipio holandés, para grupos de participantes con antecedentes similares o trabajo en el mismo sector, o procedentes de un mismo país.

A la vez también existían otros dos programas:

- *Programa de Actividades de Apoyo*, cuyo propósito era preparar a funcionarios y directores de municipios holandeses para el trabajo en cooperación internacional, mediante cursos (CUGA) y días de estudio, organizados por VNG.
- *Actividades Generales (AA)*, una modalidad parte del programa GSO, cuyo objetivo era facilitar e incrementar la calidad del desempeño; que ofrecía la oportunidad de organizar seminarios en el país contraparte; enviar misiones de VNG a los países contraparte para preparar capacitaciones en grupo; y financiar publicaciones.

### 3.6 La lógica de intervención

Cada intervención supone que existe un problema o una situación que requiere acción. En el más sencillo de los casos, el análisis del problema radica en que la autoridad local no está en capacidad de cumplir con las expectativas de la población (mejor suministro de productos y servicios, participación) y del gobierno central (buen gobierno, descentralización, preparación para la adhesión a la UE). Para enfrentar el problema (y cumplir con las expectativas) es necesario mejorar la capacidad, ya sea por medio de motivación, disponibilidad de fondos extra, promoción de la capacidad interactiva (redes, participación de terceros en las actividades de la autoridad local pública-privada) y aumentando las destrezas.

#### *La política de los municipios holandeses*

Los municipios holandeses definen su política, en cuanto a los contactos internacionales, de forma autónoma. No obstante, esta política no puede ir en contra de la política nacional. La implementación de la política intermunicipal se establece en planes anuales o a largo plazo, que sirven como parámetros para medir el avance de las actividades. Por lo general, en los planes de las políticas municipales es prioritario establecer, incrementar e intensificar el hermanamiento de ciudades. El hermanamiento de ciudades se basa en conceptos englobados en palabras como solidaridad, humanidad o ciudadanía mundial. El fortalecimiento de la administración local en las alcaldías contraparte no es el objetivo primordial de la cooperación intermunicipal, sino nada más que un punto de interés en las políticas municipales.

### 3.7 Posición de la Asociación de Municipios Holandeses

En los convenios y disposiciones con BuZa, VNG fue contratada como contraparte para los programas GSO y GST. Los convenios tenían un carácter doble: por un lado la participación de VNG era equitativa a la de BuZa, pero por otro, había unilateralidad en cuanto a la implementación, ya que la gestión e implementación se adjudicó a VNG.

#### *Función de la cooperación intermunicipal*

En 1991, VNG estableció en el programa PGO la base conceptual para interpretar las funciones de GIS. VNG consideraba que en el sentido amplio de la palabra, GIS era un campo de políticas particular, en el que “las administraciones municipales holandesas deben comprender que sus responsabilidades van más allá de los límites del municipio<sup>5</sup>”. Desde principios de los años noventa, VNG promovía con regularidad que el tema ‘forta-

5 Discurso del Presidente del Consejo Ejecutivo de VNG, J. v.d. Berg, durante el congreso ‘El futuro de la cooperación intermunicipal’, VNG International, Deventer 28 de marzo de 2001.

lecimiento de la administración local' (buena gobernanza local) debía tener un papel más prominente en las políticas holandesas de cooperación al desarrollo.

#### *El objetivo del apoyo público a la cooperación al desarrollo*

Para VNG el objetivo principal del programa GSO era fortalecer la administración local en los países en desarrollo. Sin embargo, VNG consideraba que este objetivo estaba vinculado estrechamente con el apoyo público a la cooperación al desarrollo en los Países Bajos. Como parte de su estrategia para extender el apoyo público, VNG deseaba usar el programa GSO para interesar a nuevos municipios por la cooperación intermunicipal y, además, colaborar con organizaciones de desarrollo como SNV, UNCDF y NOVIB.

#### *Cooperación intermunicipal con países candidatos*

Poco después de iniciarse el programa resultó evidente que tanto los municipios holandeses como los municipios contraparte tenían dificultad para diseñar propuestas de proyecto enfocadas en el acervo comunitario. En 1999, VNG y BuZa acordaron aceptar las solicitudes que se enfocaban en la buena administración como condición para la adhesión a la UE. Esta adaptación resultó en un incremento de solicitudes.

### **3.8 Análisis y resultados**

A través de un análisis de la consistencia e implementación de las políticas se han alcanzado los siguientes resultados:

#### *Diferentes visiones de BuZa, VNG y los municipios holandeses sobre GI.*

A lo largo de la década de los noventa surgió una discrepancia de visiones entre BuZa, VNG y los municipios holandeses, en relación con la esencia de GIS. En los primeros años de esa década, las tres partes mantenían consignas similares que podían condensarse en las palabras solidaridad, humanidad y ciudadanía mundial. La motivación suponía un valor agregado, a plazos, que no tenía que manifestarse necesariamente en un resultado completo a corto plazo. En los años noventa, la creciente atención en la eficacia de la ayuda llevó a un cambio de acento de la visión de BuZa. Este constituía en una gestión racional, basada en los resultados, a través de la cual los municipios holandeses podían contribuir con eficacia al fortalecimiento de la administración local en otros países, y a extender el apoyo público a la ayuda para la cooperación en los Países Bajos. Para los municipios holandeses, la convicción seguía siendo la base principal de sus acciones, mientras que VNG trataba de unificar las dos visiones.

### *Diferentes interpretaciones de los objetivos e implementación de los programas GSO y GST*

La discrepancia de visiones entre BuZa, VNG y los municipios contribuyó a que las partes interpretaran los objetivos y la operatividad de los programas GSO en GST de diferente manera. En el programa GSO, BuZa ponía énfasis en extender el apoyo público a la cooperación internacional en los Países Bajos, considerando que éste sería un medio hacia el fortalecimiento de la gestión local en los países en desarrollo. En el programa GST, BuZa ponía énfasis en ayudar a las administraciones locales en la adopción del acervo comunitario, ya que de lo contrario la legitimidad del financiamiento del fondo de pre-adhesión no tendría validez. El fortalecimiento de la administración local era el medio idóneo. Los municipios holandeses luchaban, sobre todo, por estrechar los vínculos y por ampliar el hermanamiento de ciudades. Dentro de ese marco se podían implementar actividades para fortalecer la administración local con el cofinanciamiento de BuZa. El tema ‘gestión pública local’ era –solo en algunos casos excepcionales– el motivo fundamental de la cooperación intermunicipal. A través de los amplios contactos del hermanamiento de ciudades se contribuiría a extender el apoyo público a la cooperación internacional. En cambio, para VNG el fortalecimiento de la autoridad local en los municipios contraparte era fundamental. En base a su propia experiencia, los municipios holandeses podían contribuir positivamente a la descentralización, a la buena gobernanza y a la democratización de la sociedad. La participación del ciudadano holandés (y con ello la extensión del apoyo público a la cooperación internacional) se convertiría en la estela de las actividades de la administración local, concretamente, a través de los contactos resultantes entre los grupos de la sociedad civil.

BuZa y VNG también pensaban diferente en cuanto a la distribución de sus respectivos papeles y funciones dentro del programa GSO. La diferencia radicaba en la interpretación de las modalidades de implementación del programa, sobre su *propiedad*, el tipo y alcance de las actividades y la medida en que se operaba con respecto a la autonomía de los municipios holandeses. Estas diferentes percepciones fueron la causa de repetidos trastornos en la comunicación entre las partes, en detrimento del mejoramiento de la calidad del contenido del programa que ambas partes anhelaban.

*El objetivo de GSO de extender el apoyo público a la cooperación internacional carecía de herramientas de implementación*

BuZa nunca formuló modalidades de implementación o puso fondos a la disposición, para implementar el objetivo principal del programa GSO: extender el apoyo público a la cooperación internacional. BuZa nunca indicó los resultados que debían esperarse en el ámbito de la extensión del apoyo público a la cooperación internacional. Las solicitudes

de VNG para que se cerrara –lo que en sus ojos era una brecha– fueron rechazadas. BuZa esperaba que los municipios holandeses financiaran con sus propios fondos, o con fondos solicitados a terceros, las actividades para extender el apoyo público a la cooperación internacional. No obstante, BuZa atribuyó a VNG, la responsabilidad de la realización de los objetivos y de la presentación de informes.

#### *Operación deficiente de los programa GSO y GST*

A principios de la década de los noventa, la intención de las políticas de BuZa relativas a la cooperación intermunicipal (GIS) con los países en desarrollo eran: mejorar la orientación global y aumentar la sensibilidad de la población holandesa hacia los problemas de alcance mundial. Las intenciones menores eran: mejorar el apoyo público y político a la cooperación internacional en los Países Bajos, y fortalecer la administración local en los países en desarrollo. A partir de 1994, también se asignó a GIS un papel en la política prioritaria de la ‘lucha contra la pobreza urbana’. En los convenios subsiguientes entre BuZa y VNG, estas intenciones políticas solo se pusieron en operación, en parte. Entre 1991 y 1997, el único objetivo que se mencionó fue el fortalecimiento de la administración local. La relación con la lucha contra la pobreza urbana quedó en la incertidumbre. Desde 1998 se comenzó a hablar de dos objetivos equitativos: el fortalecimiento de la administración local y el apoyo público a la ayuda para la cooperación al desarrollo.

Desde 1998, la política de BuZa relativa a GIS con los países candidatos pasó a formar parte de una política más amplia para Europa Central. El punto de partida para la cooperación entre municipios era que ésta debía contribuir a la adopción del acervo comunitario en el ámbito administrativo local, como parte del programa de preadhesión. El objetivo resultó ser difícil de implementar, ya que los programas nacionales para la adopción del acervo (NPAA) no podían utilizarse como marcos de referencia, puesto que en ellos no se indicaban las medidas que los gobiernos descentralizados debían cumplir. A lo más, la cooperación podía enfocarse en los efectos resultantes de la NPAA en el ámbito administrativo local. Además, desde un principio se constató que tanto en los municipios holandeses como en los municipios contrapartes no se tenía suficiente conocimiento del acervo. Para ello era necesaria una adaptación provisional del objetivo del programa GST y se decidió que en los primeros años se pondría énfasis en el fortalecimiento de la administración local, si bien, en relación con el acervo. Este cambio de políticas no se incluyó como complemento en la disposición entre BuZa y VNG.

### *Falta de cohesión de las actividades; no se estipularon resultados esperados a nivel de programa*

El término ‘programa’ hacía pensar que se trataba de un total de actividades coherentes que hacían posible la realización de un objetivo(s), en base a los resultados esperados que habían sido estipulados por las partes. En los convenios y disposiciones de subsidios de los programas GSO y GST nunca se formularon, ni se convinieron entre las partes, los resultados esperados. A consecuencia de ello, se obstaculizó la implementación y la posibilidad de monitorear las actividades del programa.

### *No se ajustó el programa GSO a raíz de la crítica del Ministro de Cooperación al Desarrollo contra las misiones cortas de funcionarios*

Durante el período de gobierno 1998-2002, el Ministro de Cooperación al Desarrollo criticó las misiones cortas de los funcionarios municipales holandeses. Si bien los municipios podían tener conocimientos sobre el área administrativa y las tareas municipales, no era realista esperar que también fueran expertos en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Desde su perspectiva, las misiones cortas eran relevantes, sobre todo para fortalecer el apoyo público a la cooperación al desarrollo en los Países Bajos, pero no eran una forma de ayuda efectiva. Sin embargo, esta importante crítica no fue motivo para que se ajustara el programa GSO.

### *Poca cohesión de GIS con la política bilateral para la cooperación al desarrollo*

En el período 1990-2001 los ministros de turno de cooperación al desarrollo expresaron su deseo de que las actividades municipales se acoplaran con las de los programas de cooperación bilateral. Se pidió a VNG que ajustara la política con la política bilateral de los países con los cuales los Países Bajos tenían relaciones estructurales (el grupo 17 + 3). Sin embargo, esto no conllevó a que se desarrollara una estrategia para acoplar a GIS con la política bilateral de cooperación al desarrollo. VNG trató de discutir el asunto con BuZa y desarrolló varias iniciativas para ello, tales como seminarios, destacamento temporal de personal de VNG en BuZa, participación de funcionarios de BuZa en misiones de evaluación internas (VNG) del programa GSO. A petición del ministro, desde 1998 se puso más atención a los estados bálticos y al África subsahariana.

Existen algunas razones por las cuales no se buscó activamente la cohesión con la política bilateral de cooperación al desarrollo. La más importante de ellas es la autonomía municipal en cuanto a políticas, mediante la cual los municipios deciden por sí mismas el ámbito de las políticas para sus actividades internacionales y con quien las implementan. Una segunda razón es que a veces el componente subsidiado por BuZa es solamente

una pequeña parte del total de las relaciones horizontales del hermanamiento de ciudades. Por tanto, los subsidios de un componente único ponen muy poco peso en la balanza para dar orientación a la totalidad de las relaciones y actividades.



## 4 GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Este capítulo versa sobre la administración y gestión de los programas GSO y GST, y sobre los proyectos independientes. La primera parte del capítulo examina los programas subsidiados y la segunda se enfoca en los proyectos.

### 4.1 Ciclo y gestión del proyecto

Los municipios holandeses, VNG y BuZa eran los responsables de la gestión del programa y de los proyectos. A continuación se describe la gestión de los programas a través de las fases del ciclo del proyecto.

#### *Idea y diseño del proyecto*

Los marcos de políticas de los programas GST y GSO establecían que debía ser el municipio contraparte el que tomara la iniciativa de realizar una actividad, mediante la presentación de una idea o solicitud ante un municipio holandés (o ante otro órgano de administración local). Seguidamente el municipio holandés ‘traducía’ la idea o solicitud en una actividad, para la cual podía solicitar un subsidio, por medio de un formulario en holandés dirigido a VNG. Todos los Programas de Actividades de Apoyo, las capacitaciones en grupo y algunas Actividades Generales fueron iniciados, formulados e implementados directamente por VNG. Por lo tanto, una administración local extranjera no podía solicitar directamente un fondo de subsidio.

#### *Solicitud y evaluación inicial del proyecto*

En la práctica, los proyectos en el marco de la cooperación intermunicipal solo podían ser diseñados, en casos excepcionales, por el municipio contraparte; seguidamente eran presentados ante un municipio holandés para su evaluación inicial (evaluación *ex ante*). Por lo general, el diseño se llevaba a cabo por una misión compuesta de funcionarios de una determinada sección o departamento (por ejemplo Obras Públicas) del municipio holandés. En consulta con el municipio contraparte, el proyecto diseñado por la misión era presentado para su evaluación inicial al funcionario encargado de coordinar los contactos internacionales en el municipio holandés. Después de su aprobación, el mismo funcionario solicitaba el subsidio a VNG.

### *Implementación del proyecto*

La implementación de un proyecto era la responsabilidad del municipio holandés y de su contraparte. VNG no podía pedirle cuentas al municipio contraparte sobre el uso de los fondos de subsidio. En los proyectos grandes podían estar involucradas directamente varias partes (diferentes donantes, grupos de la sociedad civil, universidades). A partir de 1999, VNG puso más énfasis en los resultados y desafiaba a los municipios solicitantes, a precisar los resultados esperados en los formularios de solicitud. El apartado ‘indicadores’ casi nunca se rellenaba.

### *Finalización y monitoreo del proyecto*

La finalización del ciclo de un proyecto consistía en la presentación de un informe final y en presentar la cuenta a VNG para su reembolso. En los proyectos más grandes del programa Pequeños Proyectos Intermunicipales Matra era obligación llevar a cabo una auditoría. Por lo general, la contribución del municipio contraparte al informe final era nula. Cada año, VNG llevaba a cabo una evaluación interna sobre un aspecto específico o de un país. En 2001 se realizaron misiones a Sur África y Nicaragua y se llevaron a cabo otros estudios, como en Cebú (Las Filipinas-Haarlemmermeer). En 2001 también se llevó a cabo una evaluación en Sur África, dentro del marco de las actividades Habitat.

## **4.2 La gestión por parte de los municipios holandeses**

BuZa elaboró marcos de política para los programas GSO y GST. En principio, los municipios holandeses eran los que determinaban las actividades específicas. Si un municipio deseaba obtener un subsidio para una actividad tenía que ajustar el contenido del convenio al marco de política, y su forma debía corresponder a una de las modalidades de implementación establecidas. BuZa no determinaba el contenido de las actividades. Puesto que los municipios holandeses determinaban el contenido y recibían el subsidio, también eran responsables de la gestión de la actividad y del uso legítimo de los fondos.

## **4.3 La gestión por parte de VNG**

BuZa adjudicó la gestión de los programas GST y GSO a VNG y ésta, a su vez, delegó la implementación a VNG International. VNG elaboró planes anuales para la implementación de los programas GSO y GST y presentaba sus informes por medio de informes anuales financieros y de contenido. En los planes anuales se proponían los temas para los diferentes cursos y se indicaban los puntos de interés para las diversas actividades. Los programas no seguían el enfoque de un ‘plan maestro’.

### *Disponibilidad de recursos humanos*

VNG International no tenía personal dedicado exclusivamente a los programas GST y GSO. La responsabilidad de mantener los contactos con algunos municipios holandeses y de la organización de los cursos recaía en funcionarios individuales. El volumen de trabajo para el programa GST se estimaba en 1.0 EDP (Equivalente Dedicación Plena) y para el programa GSO, 1.2 EDP. Incluyendo la supervisión, gestión y evaluación, el EDP era 1.2 para el programa GST y 1.5 EDP para el programa GSO. Durante la duración del estudio, la remuneración de los gastos generales (AKV) era equivalente al 7.5 por ciento del presupuesto. En 2003, se aumentó en un 9 por ciento. Se consideró que la disponibilidad del personal de VNG en relación con la AKV disponible era suficiente.

### *Capacidad de gestión en base a las estrategias y procedimientos*

VNG enfocaba su gestión especialmente en los procedimientos operacionales estándar, así como en asegurar que los municipios holandeses tuvieran accesibilidad a los programas. En 1997, VNG constató que había una distancia considerable entre los amplios objetivos y las posibilidades para realizarlos que ofrecían las modalidades de implementación. VNG estimaba que su papel se limitaba al de una ‘ventanilla para subsidios’, por lo cual no podía ofrecer suficiente contenido para la realización del programa. Una evaluación externa se refirió a esta situación como a una ‘chaqueta apretada’, un término que años más tarde se repitió varias veces durante las discusiones sobre políticas entre VNG y BuZa. La evaluación dio lugar a que VNG tomará iniciativas para dar contenido a su papel de administrador. En 1998, VNG propuso vínculos de cooperación duraderos y compromisos claros para estimular los objetivos propuestos y para sistematizar las actividades y las experiencias en los países, a través de evaluaciones de proyectos en el mismo sector<sup>6</sup>.

## **4.4 La gestión del Ministerio de Asuntos Exteriores**

Los programas GSO y GST eran la responsabilidad de dos departamentos de BuZa<sup>7</sup>. Para los asuntos de gestión, VNG mantenía diferentes contactos dentro de BuZa.

<sup>6</sup> Documento de políticas explorativo de VNG relacionado con el programa GSO 1998-2001, finales 1998.

<sup>7</sup> El programa GSO estaba bajo la responsabilidad política de la Dirección de Cooperación Social e Institucional, Departamento de Cooperación y Desarrollo Institucional (DSI/MY). DMV/VG conoce dos responsabilidades temáticas en el campo del buen gobierno (local) y es punto de contacto para VNG y para los encargados de los presupuestos de BuZa. Hasta el año 2001, la responsabilidad política del programa GST recaía bajo la Dirección Europa (DEU). En 2001 se dividió entre la Dirección para Europa Sudeste y Oriental e Implementación Matra (DZO), y en la Dirección para Europa Central y Oriental (DWM). Desde entonces la responsabilidad del programa GST está bajo la responsabilidad de DZO, Departamento de Implementación de la Ayuda para Europa Central y Oriental (DZO/UM).

### Valoración del desempeño

La valoración del desempeño puede realizarse por medio de evaluaciones internas y externas. Esta clase de evaluaciones se llevó a cabo en muy pocas ocasiones. Las evaluaciones de las actividades bajo la gestión de VNG siempre se discutieron con las direcciones involucradas. BuZa también ordenó que se realizaran evaluaciones externas pero hizo muy poco uso de esta herramienta. Las lecciones aprendidas de los resultados de esas evaluaciones se utilizaron en la implementación de los programas y contribuyeron a su calidad.

### Rol de las embajadas

En lo que concierne a los programas subsidiados, las embajadas holandesas no jugaron un papel formal en la gestión. En el caso de los países candidatos, las embajadas estaban familiarizadas con las herramientas de Matra. Las embajadas estaban involucradas indirectamente en el programa GST, lo cual daba lugar a que se hablara de que había una cierta influencia. Dado su papel de informador, las embajadas en Sur África y Tanzania manifestaron su deseo de estar mejor informadas, especialmente en los países en que se trataba de la inversión de los fondos públicos del país anfitrión. No existía un protocolo para ello. De vez en cuando también se pedía la colaboración de la embajada para la importación de bienes.

### Consultas entre BuZa y VNG

En la mayoría de las discusiones sobre descargos, la problemática de la gestión encabezaba la agenda. Durante las consultas relacionadas con el programa GSO, se ponía énfasis especialmente en las cuestiones financieras. En el año 1998, BuZa y VNG se reunieron dos veces para discutir la puesta en operación del contenido del programa, pero las partes discrepaban considerablemente sobre los temas que se presentaban para la discusión como 'temas de puesta en operación.' Cada vez más, BuZa hacía preguntas sobre la relación oferta / demanda del programa y sobre el papel de VNG. El cuello de botella era que el contacto de VNG era directo con los municipios extranjeros, en vez de ser un contacto directo entre los municipios holandeses y sus contrapartes. VNG sostenía que el emparejamiento (*matching*) de municipios formaba parte de sus tareas, así como la creciente demanda de intervención del Sur. En 2001, BuZa manifestó que VNG no aclaraba suficientemente en qué área creía tener un nicho específico, con relación a los demás actores.

#### 4.5 Obstáculos en el programa GSO

Durante el período 1997-2001, en las discusiones entre BuZa y VNG se presentaron con regularidad obstáculos recurrentes relativos al contenido y carácter financiero-administrativo de la implementación del programa GSO. Estos obstáculos fueron el tema de una extensa correspondencia entre las dos partes, sin que se lograra resolverlos durante la duración del estudio. A continuación se enumeran un número de obstáculos recurrentes.

- *Gestión y responsabilidad.* Las pautas de las expectativas que las partes contratadas tenían las unas de las otras no coincidían. Un cambio en la relación jurídica no cambió la situación (Disposición de 2000)
- *El contenido y la naturaleza del programa.* La cooperación original de GIS se basaba en la solidaridad y en la participación ciudadana. Desde 1998, BuZa insistió en que VNG adoptara el ‘espíritu’ del programa: un programa de fácil acceso y actividades en pequeña escala, con la participación amplia de la población local. El apoyo público a la ayuda para la cooperación era prioridad.
- *GSO como programa de crecimiento versus al establecimiento de prioridades.* De acuerdo con VNG, GSO era un programa en que se vislumbraba el crecimiento del número de municipios holandeses involucrados y el crecimiento del presupuesto. Desde finales de los años noventa, BuZa le comunicó a VNG que ya no habría aumentos automáticos de presupuesto.

Otros obstáculos recurrentes que influyeron en la agenda fueron:

- En el programa GSO: falta de claridad sobre la definición y alcance de los beneficiarios holandeses<sup>8</sup>.
- BuZa, –en su opinión–, se preocupaba por los desequilibrios en la aplicación de las modalidades de implementación, siendo para BuZa poco claro cómo –y en base a cuáles decisiones–VNG decidía aumentar o disminuir el uso de algunas herramientas.
- El espacio para colaborar con otras organizaciones (tales como SNV, UNCDF, NOVIB) quedó en la incertidumbre.
- Repetidamente BuZa insistió en que se pusiera más atención a los aspectos de género en el programa GSO. Aunque se tomaron algunas medidas, nunca se diseñó una política de género estructural.

<sup>8</sup> Tampoco se indica una descripción similar de los beneficiarios en el extranjero.

## 4.6 Conclusiones

En relación a la gestión se puede concluir lo siguiente:

- Los programas GST y GSO fueron administrados por los municipios holandeses, VNG y BuZa. La manera y la medida en que los municipios cumplían las tareas de gestión eran determinada por la capacidad que existía para ello (por ejemplo, un departamento especial). Los municipios rendían cuentas de su responsabilidad tanto a VNG (en referencia al uso de los fondos del subsidio) y al consejo municipal. Sólo uno de los 31 municipios entrevistados manifestó que también rendía cuentas al municipio contraparte.
- VNG diseñó sus tareas de gestión relativas a los programas subsidiados, especialmente en relación a los procedimientos operacionales, y los puso a la orden de los municipios holandeses. El 80 por ciento de los municipios holandeses concuerdan en que la instancia más apropiada para la gestión del programa era VNG y estaban conformes con la transparencia de la puesta en operación. BuZa también administró los programas, sobre todo en cuanto a cuestiones de procedimiento y financieras.
- VNG consideraba que su tarea hacia los municipios holandeses era de ‘asesoramiento’ y ‘no de control’ y tomó distancia de la operalización contextual y de la implementación del programa subsidiado. En 2001, VNG tomó la iniciativa de abordar la discusión sobre el contexto, por medio de un documento estratégico y de una ‘discusión de mesa redonda’. BuZa no reaccionó al documento estratégico. Por su parte, BuZa tampoco aportó al desarrollo conceptual de la cooperación intermunicipal.
- La comparación de los tres proyectos independientes demuestra que la forma de contrato que se escogió tuvo influencia en la apropiación de los proyectos, pero que no fue un factor decisivo para las partes que reclamaban las responsabilidades. Si bien el instituto de capacitación FALA en la República Checa no fue una contraparte contratada, reclamó la propiedad del proyecto para sí y se mostró muy activa en las tareas de gestión. En cambio, en Sur África, la asociación de municipios contraparte nunca se apropió del proyecto. El papel de VNG en los proyectos independientes fue unívoco y no conllevó a diferencias en las pautas de las expectativas, como en el caso de la gestión del programa subsidiado.
- También en los proyectos independientes se implementaron las herramientas ‘misiones cortas’ y ‘visitas a los Países Bajos’ en varias ocasiones, posiblemente en base a la experiencia con los programas GSO y GST. En estos proyectos no había límites en cuanto a la selección de instrumentos. No se demostró el valor añadido de estos instrumentos en comparación con otros, tales como la formación formal, la asistencia

- técnica a largo plazo, el asesoramiento del proceso, la participación regional o la creación de redes.
- Los deberes de gestión relativos a los proyectos independientes fueron implementados cuidadosamente y de forma estimulante y activa por parte de las embajadas holandesas, tanto en lo referente al contexto como a la parte administrativa y financiera.



## 5 EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DE LA GESTIÓN LOCAL

### 5.1 Fortalecimiento de la administración local

Durante las últimas dos décadas han tenido lugar procesos radicales de cambio en la autoridad y en el sector público de Europa Central y Oriental, así como en América Latina, Asia y África. Al igual que la privatización y la liberalización, la descentralización de la autoridad y la delegación y desconcentración de las tareas públicas de la autoridad central, a la local, forman parte de los procesos de transformación. En varias cumbres mundiales de las Naciones Unidas (Río de Janeiro, Copenhague, Beijing, Kyoto), se ha señalado la importancia de fortalecer la administración local.

En primera instancia, el gobierno central es el que determina las condiciones propicias en las que se puede llevar a cabo la descentralización y en las que la administración local puede desarrollarse. El gobierno central puede crear condiciones por medio de legislar; dando acceso a las administraciones descentralizadas a los recursos centrales; creando espacios donde las administraciones descentralizadas puedan generar sus propios ingresos; y, sobre todo, delimitando un ámbito de autoridad autónomo. La solicitud de apoyo para fortalecer el gobierno local no se refiere solamente a asuntos materiales y técnicos, sino también a la democratización de la autoridad por medio de la participación cívica. La respuesta de los actores externos a esta solicitud puede adoptar muchas formas y se puede ofrecer a través de diferentes canales:

- A través del gobierno central: con préstamos del Banco Mundial, programas de asistencia técnica de la Unión Europea (Phare), proyectos específicos bilaterales.
- Ayuda para proyectos y asistencia técnica a través de canales particulares.
- A través de la cooperación intermunicipal.

### 5.2 Apoyo externo a la cooperación intermunicipal

El interés de los donantes bilaterales y multilaterales por GIS aumentó durante la década de los noventa. Este aumento de interés estaba relacionado con la noción de que la problemática del desarrollo no se puede resolver solamente en el ámbito nacional, sino que es justamente en el nivel local donde el gobierno está más cerca del ciudadano. Los temas como la descentralización y la buena gobernanza local adquirieron un papel más

prominente en la cooperación internacional. Los donantes consideraban GIS como una forma específica de cooperación descentralizada, que ofrecía ventajas sobre otros instrumentos que se empleaban para apoyar los procesos de descentralización de los gobiernos locales.

Un estudio similar llevado a cabo por la cooperación técnica alemana GTZ (2003), por medio de estudios de casos de cuatro donantes con muchos años de experiencia en esta área (Gran Bretaña, Países Bajos, Dinamarca, UE) mostró una imagen consistente de ventajas y resultados positivos concretos de las asociaciones entre municipios. Habitat (Naciones Unidas) considera que la cooperación intermunicipal, el enfoque colega a colega y otras formas de cooperación descentralizada pertenecen a los enfoques más efectivos para el desarrollo de las capacidades locales. El gobierno holandés y VNG, a través del gobierno, pueden considerarse pioneros de esta forma de cooperación. El alcance y la cobertura de la ayuda holandesa a GIS sobresale entre la de otros donantes bilaterales.

### 5.3 La Cooperación Intermunicipal en los Países Bajos

A finales de 2002, 251 municipios holandeses mantenían vínculos de hermanamiento de ciudades con 837 municipios, de los cuales 438 eran con municipios fuera de Europa Occidental. La decisión que una municipalidad participe o no en GIS depende sobre todo del apoyo político y social dentro de la municipalidad. Los municipios holandeses dan importancia más que todo a los aspectos educativos y de concientización, así como a los aspectos sociales y culturales de la cooperación internacional. Los aspectos económicos no son primarios pero juegan un papel en los contactos con los países candidatos.

Después de las elecciones municipales de 2002 hubieron cambios, a consecuencia de lo cual, el peso político de los partidos pro 'interés local' aumentó. Una tercera parte de los municipios y de otros órganos de administración entrevistados manifestaron que esta situación ha puesto presión en la política de cooperación intermunicipal.

### 5.4 El enfoque de colega a colega

La cooperación intermunicipal parte de la premisa que el enfoque de colega a colega ofrece ventajas en lo que concierne a la transferencia de conocimientos y experiencias. Los convenios entre BuZa y VNG se refieren al 'desarrollo del conocimiento a través del intercambio personal' en el ámbito local. El desarrollo de conocimientos a través del intercambio personal en el ámbito local no depende del intercambio personal, en tanto que el desarrollo del conocimiento a través del intercambio personal tampoco depende

de los vínculos (*twinning*) con instituciones holandesas y sus funcionarios. Las supuestas ventajas y desventajas explícitas de este enfoque no fueron parte de la evaluación. El concepto mismo tampoco se ha sometido a una prueba metodológica fundamentada. Sin embargo, durante las entrevistas con los municipios contraparte, repetidamente se hizo referencia a las supuestas ventajas:

- Por lo general se aprecia el aprendizaje, en especial en combinación con la presentación de nuevos recursos, métodos y técnicas dentro de un marco temático e institucional conocido.
- Los funcionarios de los municipios contraparte opinaron unánimemente que hablar el mismo idioma técnico-administrativo facilita la transmisión de conocimiento.
- La confianza exige la regularidad de los contactos. Para una colaboración única en un proyecto, los municipios contraparte (especialmente la de los estados candidatos) preferían un especialista en el tema; en cambio, si se trata de un proceso de cambio, en el que el factor tiempo juega un papel dominante, los colegas de la municipalidad holandesa son un marco de referencia, una pantalla acústica y un libro abierto.

### 5.5 Uso de los programas GSO y GST

Durante el período 1997-2001, un 60 por ciento de los municipios holandeses (251 de 425) que estaban hermanados con países fuera de Europa (occidental), los Estados Unidos, Australia y Canadá hicieron uso de los subsidios de GSO o GST. De los 126 municipios<sup>9</sup> vinculados con contrapartes en los países que podían optar al financiamiento de los programas GST o GSO, un 68 por ciento hizo uso de las posibilidades de subsidio. Durante el mismo período se financiaron actividades en 30 de los aproximadamente 70 países que pueden optar a un subsidio. De estos 39 países, una decena de ellos mantiene vínculos con por lo menos cinco municipios holandeses: Albania, Indonesia, Zimbabwe, Ghana, Perú, Zambia, Benin, Tanzania, Nicaragua y Sudáfrica. La mayoría de los contactos holandeses se mantenían con contrapartes en Nicaragua (20 contactos) y Sudáfrica (16 contactos). De acuerdo con las formas ODA, además de los países en desarrollo también calificaban para el programa GSO los países con los que los Países Bajos mantiene vínculos especiales: Marruecos, Surinam, las Antillas Holandesas y Sudáfrica. Durante el período 1998-2001, se implementaron las actividades apoyadas por el programa GST en

<sup>9</sup> Solo se mencionan municipios 'reales'. Además, en el período 1997-2001, 25 órganos administrativos de gobierno local hicieron uso de los recursos de los programas GSO o GST. En las diferentes fuentes existe una pequeña diferencia sobre el total (126 versus 129). Debido a fusiones, en 2003 el número de municipios en los Países Bajos era 489. Fuente: COS, VNG página de Internet (2002), BuZa.

los 10 países (después 12) que podían optar a la ayuda. VNG no tenía una política activa para Estonia y Eslovenia pero sus solicitudes de subsidios fueron honradas.

## 5.6 Modalidades y áreas de políticas

### *Modalidades de implementación*

Los programas GST y GSO tienen un número de modalidades de implementación fijas. La frecuencia de los esfuerzos y su peso relativo dentro de los dos programas no eran iguales. Especialmente en el programa GSO las misiones cortas de funcionarios (PUGA) eran más frecuentes que las pasantías (STAGE). Si se miden contra las actividades, las misiones cortas de funcionarios municipales constituían el 53 por ciento de todas las actividades del programa GSO de los tres países evaluados durante el período 1997-2001, y eran 4.5 veces más frecuentes que todas las pasantías. Debe notarse que a veces las pasantías se acoplaban a las capacitaciones en grupo y en esos casos no se registraban como tal.

### *Áreas políticas*

Las actividades se caracterizan por una corta – y a veces muy corta– duración, en una amplia gama temática de áreas políticas. Para el programa GSO, VNG distingue 33 temas diferentes. En la evaluación se resumieron trece de ellos. En el período 1998-2001, el programa GST apoyaba especialmente áreas políticas tales como los asuntos europeos (especialmente en las capacitaciones en grupo), mercados de trabajo, medio ambiente y participación cívica. Las actividades en los países seleccionados mostraban áreas similares, pero con un peso relativo diferente. Llama la atención que algunas áreas políticas que forman parte de las tareas centrales de los gobiernos seleccionados, como las finanzas y los impuestos, el tráfico y el transporte y el orden público fueron temas que prácticamente no se trataron.

## 5.7 La contribución de los municipios holandeses y de sus contrapartes

GSO y GST son programas cofinanciados, para los cuales BuZa concede subsidios por encima de los esfuerzos tanto de los municipios holandeses como de sus contrapartes en el exterior.

### *Contribución de los municipios holandeses*

El 70 por ciento de los municipios holandeses que desarrollan actividades en el área de GIS asignan una parte del presupuesto municipal para este fin, sea que hagan o no hagan uso de las regulaciones de subsidios para estas actividades. Los municipios

medianos, a diferencia de los pequeños o los más grandes, tienen a menudo un presupuesto específico para GIS. En los municipios grandes, los costos de GIS a menudo forman parte del presupuesto de un departamento (por ejemplo de bienestar social) o de los servicios municipales (como el servicio de la recolección de basura), y no se anotan como un rubro separado en el presupuesto general de la municipalidad.

Es importante señalar que un 70 por ciento de los recursos económicos de los programas GST y GSO se gastan en los Países Bajos (sueldos, gastos de viaje y estadías)<sup>10</sup>. Las contribuciones de los programas subsidiados GSO y GST eran la fuente de financiamiento más importante para la mayoría de las actividades de fortalecimiento para la administración local, y en una tercera parte de los casos, la única fuente. Casi una quinta parte de los municipios holandeses y otros órganos del gobierno local contribuyeron con cerca de la mitad de los costos totales del proyecto.

#### *Contribución de las contrapartes*

Además de los municipios holandeses, los municipios contraparte también contribuyen con los gastos de las actividades realizadas conjuntamente. Sin embargo, esto no es una condición para la mayoría de las modalidades de implementación. Solo en el caso de los pequeños Proyectos Municipales se espera que las contribuciones de los municipios holandeses sean suplementarias a los esfuerzos de la contraparte (o de otros). Esto no implica que las contribuciones de las contrapartes tengan que emanar obligatoriamente de sus propios fondos. Puede tratarse de recursos locales financiados de otras fuentes, como de fondos para el desarrollo, recursos del gobierno central o de iniciativas particulares.

De los municipios contraparte y de otros órganos locales visitados, un 46 por ciento estimaba que la contribución financiera de los Países Bajos no era importante. Estos municipios manifestaron que el hermanamiento con los municipios holandeses no se trataba de dinero y grandes proyectos, sino de comprensión mutua, solidaridad y amistad. Sin embargo, para el 43 % de las contrapartes –especialmente las pequeñas administraciones locales en la República Checa y Nicaragua–consideraba que la contribución financiera de las contrapartes holandesas sí era importante.

<sup>10</sup> De gemeente Amsterdam berekende dat van haar totale uitgaven voor de stedenbanden met Managua en Beira ongeveer de helft van de middelen besteed werd aan de organisatie van de stedenbanden en nog eens een kwart aan voorlichting aan de Amsterdamse bevolking daarover (2003).

### Otras contrapartes

En la cooperación intermunicipal también juegan un papel otras organizaciones públicas, semi-públicas o subsidiadas (en los Países Bajos las organizaciones de cofinanciamiento, el servicio holandés de cooperación al desarrollo SNV, la Asociación de Centros para la Cooperación Internacional COS); y, en los países contraparte, los gobiernos regionales, las organizaciones paraguayas y otras.

## 5.8 Conclusiones

La cooperación intermunicipal se caracteriza por una profusión de actores y estructuras organizacionales, con más abundancia de matices en los Países Bajos que en las contrapartes. Los actores operan entre sí, en un área de relaciones autónomas y coordinantes. A veces, para los actores de los municipios contraparte, la variedad de matices de la parte holandesa es difícil de comprender.

Más o menos una tercera parte de todos los municipios holandeses están hermanados con uno o más municipios de países fuera de Europa Occidental, los Estados Unidos de Norteamérica, Australia y Canadá. Durante el período 1997–2001, aproximadamente una cuarta parte de todos los municipios holandeses utilizó uno o más veces los subsidios para los programas GSO y/o GST. Dos terceras partes de todos los municipios holandeses que mantenían contactos con municipios de países que podían beneficiarse de los subsidios para los programas GSO y GST hicieron uso de esa posibilidad.

En la práctica, en el programa GSO las actividades se concentraban en una docena de países. Con respecto a los asuntos europeos (GST), los temas se concentraban en participación cívica, salud pública y asuntos sociales (GSO), planificación y medio ambiente. Las finanzas y los impuestos, el tráfico y el transporte, y el orden público son tareas centrales de los gobiernos locales que no se trataron con poca frecuencia en el área política para la cooperación en los países seleccionados. En el programa GST, se partió de una concentración de diez áreas políticas. Estas áreas políticas no se mencionaban en la Disposición de BuZa relativa al programa GST. En la práctica, en el programa GST se manejaban sobre todo cuatro áreas políticas: asuntos europeos, mercado laboral, medio ambiente y participación cívica.

Las contribuciones de BuZa eran la fuente de financiamiento más importante para la mayoría de las actividades de fortalecimiento de la administración local. En una tercera parte de los casos, los subsidios eran la única fuente de contribución financiera directa.

Aproximadamente una quinta parte de los municipios holandeses y otros órganos locales de administración local aportaron más de la mitad de los costos totales de los proyectos. El incremento del flujo de la ayuda debía llevar a una profundización y ampliación del hermanamiento de ciudades pero no a un aumento del número de ciudades hermanadas.



## 6 COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL CON PAÍSES CANDIDATOS DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

### 6.1 Introducción

El programa GST comenzó en 1998, como parte del programa Matra (Transformación social), cuyo objetivo era apoyar a los gobiernos locales, en los países de Europa Central y Oriental, en la preparación de la adopción de las disposiciones inherentes a la adhesión a la Unión Europea: el acervo comunitario. El programa GST formaba parte de los instrumentos del programa de pre-adhesión Matra y su objetivo estaba dirigido explícitamente al sector público. El subsidio del programa GST podía utilizarse, ya fuera para promover la adopción del acervo por la administración local, o para contribuir al desarrollo de las capacidades necesarias que posibilitaran la adopción y la implementación del acervo. (Disposición BuZa, 1998).

VNG International implementó varios proyectos financiados por el programa ‘clásico’ Matra. En 1998, VNG también administró e implementó el subsidio de GST. Esto dio lugar a una cierta superposición, no solo en la naturaleza de las actividades, sino también en relación a los papeles de VNG.

### 6.2 Insumos y productos

VNG disponía de pocas facilidades financieras para atraer la atención de los municipios holandeses por el programa GST y mucho menos para darlo a conocer entre los usuarios potenciales en los países candidatos. Un curso en el que participaron muchos municipios brindó oportunidad de informar a los usuarios potenciales. Además, la organización de un curso tal le dio a VNG, la oportunidad de abordar activamente a los municipios holandeses o para dar nueva vida a los adormecidos contactos intermunicipales.

Explícitamente, los fondos de GST no podían usarse para establecer nuevos hermanamientos de ciudades. En la fase inicial, VNG organizó relativamente muchos programas (incluyendo MMTPs), justamente para informar de manera activa a los gobiernos sobre el programa subsidiado.

Tabla 6.1 Insumos y productos por modalidad, programa GST

*14 misiones cortas de funcionarios municipales*

<b>Insumo</b>	<b>Producto</b>
Misión de directores holandeses y funcionarios municipales	Capacitación de funcionarios de administraciones locales (3) Diseñadores de políticas y funcionarios superiores conscientes del enfoque holandés en relación con varios temas (3) Planes de actividades futuras financiadas por GST (otros)

*8 pasantías en los Países Bajos*

<b>Insumo</b>	<b>Producto</b>
Visitas de directores y funcionarios polacos y checos a los Países Bajos	Transferencia de conocimiento (5) Contacto con experiencias y formas de trabajar holandesas para concejales y alcaldes. (2) Planes de acciones futuras a ser financiadas por GST (6)

*6 pequeños proyectos intermunicipales Matra*

<b>Insumo</b>	<b>Producto</b>
Combinación de misiones cortas de funcionarios y pasantías	Capacitación funcionarios (2) Actividad muestra con relación a la participación cívica (2) Preparación de un plan de reorganización (1) Entrega de un PC y capacitación a personas en su uso (1)

*6 cursos*

<b>Insumo</b>	<b>Producto</b>
Una semana de capacitación formal organizada por VNG para 15 a 25 participantes, seguida de prácticas en una organización holandesa.	Participantes de municipios contraparte capacitados en la teoría y práctica de temas específicos. En total 100 participantes capacitados en cuatro temas diferentes. Participantes provenientes de 40 municipios (incluyendo una asociación de municipios). Número de participantes de municipios en actividades seleccionadas, Polonia: 11; Número de participantes en actividades seleccionadas, República Checa: 12.

NOTA: Entre paréntesis, número de actividades de la selección.

### 6.3 Relevancia de las políticas

Las actividades seleccionadas se evaluaron de acuerdo a la relevancia de tres aspectos:

- Relevancia con relación a la problemática identificada.
- Relevancia con relación a la política de BuZa.
- Relevancia con relación a la política del país contraparte relativa al fortalecimiento de la administración local (o de la política municipal para ello).

#### *Relevancia con relación a la problemática*

El sistema administrativo local de Polonia está subdividido en tres niveles: *gmina* (municipio), *powiat* (ciudades con derechos de distritos) y *voivodship* (regiones). El problema central de la administración local radica en: (a) la relación entre la autoridad y el ciudadano, y (b) en el área de las competencias administrativas entre los tres niveles.

En la República Checa, la nueva constitución introducida después de la separación de Eslovaquia, el 1 de enero de 1993, dicta la historia de la administración local. Igual que en Polonia, la relación autoridad–ciudadano todavía está poco desarrollada. Un problema adicional es que a menudo el mandato del municipio es muy reducido, por lo cual la prestación de servicios al ciudadano se lleva a cabo de forma no satisfactoria, o deficiente. Una característica de la administración municipal checa es la abrumadora mayoría de los llamados concejales ‘independientes’, especialmente en los lugares pequeños. Es difícil formar coaliciones debido al inextricable perfil político, el que en muchos municipios ha entorpecido el trabajo de las administraciones locales dinámicas. (Ver Anexo, CD-ROM).

Tanto en Polonia como en la República Checa, las autoridades de los municipios contraparte manifestaron que las materias y los temas de las actividades subsidiadas por el programa GST guardaban estrecha relación con los problemas y prioridades identificados por los municipios contraparte, para el desarrollo de la administración local:

- Comunicación con el ciudadano y la calidad de la prestación de servicios al ciudadano.
- Medio ambiente y gestión de los residuos.
- Promoción social de la vivienda y planificación urbanística.
- Puestos de trabajo y política social.

### *Relevancia con relación a la política holandesa*

Apenas una tercera parte (7 de las 23) de los municipios holandeses seleccionados y de otros órganos de administración que colaboran con los estados candidatos tenían una política internacional que dedicara atención a la ampliación de Europa. En solo cuatro municipios holandeses se hacía referencia al desarrollo de capacidades del gobierno local. En ninguno de los documentos municipales de políticas estudiados se hacía referencia al acervo comunitario.

Por tanto, la relevancia con relación a la política holandesa solo se examinó en los marcos de las políticas de la Disposición entre BuZa y VNG para el programa GST. No se tomaron en cuenta los compromisos relativos a la operatividad de las políticas que se acordaron posteriormente, y que nunca se instituyeron por escrito.

### *Relevancia con relación a la política de administración local enfocada en el fortalecimiento de la administración local*

Al momento de diseñar el programa GST, se puso poca atención a los efectos del acervo para la administración local en los estados candidatos. En algunos casos, los cambios relacionados con el acervo implicaban delegar las responsabilidades a nivel local (por ejemplo, la implementación de la política agropecuaria europea.) Desde esa perspectiva, el contacto con la experiencia práctica en los Estados miembros (los Países Bajos) era relevante.

En resumen, para cada actividad seleccionada se ha evaluado la relevancia basándose en las tres categorías mencionadas arriba.

## **6.4 Eficacia y efectos secundarios**

### *Eficacia*

Se evaluó la eficacia de cada una de las actividades individuales en la selección de actividades, en la medida en que existían objetivos para las actividades o en que éstos se podían reconstruir.

- En Polonia solo 5 de las 19 actividades evaluadas alcanzaron todos los objetivos y estos resultaron ser duraderos. La eficacia se estableció en base al cambio de actitud en el consejo municipal, en donde la inquietud y la desconfianza con relación a la adhesión habían disminuido y ahora se miraban como un reto más que una amenaza.

- En el proyecto en Liberec (Rép. Checa), apoyado por Amersfoort, se introdujo la participación cívica en el proceso de promoción social de la vivienda y desarrollo urbano, lo que ahora se ha convertido en un procedimiento estándar.
- En Cheb, el proyecto se abordó con escepticismo y surgió oposición en el Consejo Municipal, pero ahora los proyectos son identificados y monitoreados por comités cívicos.
- En Klášterec, la participación cívica pasó por una situación similar pero los resultados no fueron tan exitosos. Cabe decir, que la participación cívica fue tema de la agenda electoral durante las elecciones municipales de 2002.
- En 9 de las 30 actividades evaluadas se alcanzaron los objetivos parcialmente, o se alcanzaron, pero no resultaron ser duraderos.
- En la mitad de las 30 actividades evaluadas no se alcanzaron los objetivos, o no se pudieron constatar.

El factor distintivo de las actividades exitosas fue la continuidad del proyecto. La eficacia moderada puede atribuirse a los puntos débiles en la identificación del proyecto y a una estructura defectuosa de la estructura de recepción, ya que en la mayoría de los municipios polacos y checos no hay un funcionario o comité central responsable por la supervisión de la continuidad y el seguimiento. La durabilidad forma parte de la eficacia y su evaluación requiere, en primer lugar, que los resultados esperados (o una parte de ellos) se realicen.

### *Efectos secundarios*

Efectos secundarios son resultados que no se habían planificado o se habían previsto, y cuya naturaleza es por lo general positiva. El efecto de difusión es un efecto secundario. Puesto que las actividades son pequeñas, el efecto de difusión es importante para evaluar la eficacia.

Los efectos secundarios mencionados a menudo eran efectos en el área del comercio (la participación de la empresa privada sin mediación de las Cámaras de Comercio); la participación de organizaciones holandesas (por ejemplo, organizaciones medioambientales, de educación, universidades, empresas constructoras); y el desarrollo de redes (internacionales). Se constataron efectos secundarios positivos en casi la mitad de las actividades estudiadas. En Polonia y en la República Checa, los municipios contraparte nombraron menos efectos secundarios pero sí enfatizaron muchas veces, la importancia de los con-

tactos con las contrapartes en la UE, para derrumbar las barreras contra el cambio en sus propios municipios.

### 6.5 Eficacia y factores del entorno

Se hace una descripción de los factores del entorno de la cooperación intermunicipal en Polonia y en la República Checa. No pudieron determinarse las causalidades, ni la medida en que estos factores se relacionaban los unos con los otros y si tenían o no tenían influencia directa en la eficacia de cada una de las actividades. Sin embargo, se identificaron algunos de ellos, que se describen en grandes líneas a continuación:

- Los factores del entorno eran propicios para el fortalecimiento de la administración pública en los Estados candidatos. Los políticos, autoridades y funcionarios estaban muy interesados en las experiencias de sus colegas holandeses, y estaban deseosos de aprender sobre las prácticas y experiencias de las ciudades europeas.
- Tanto en Polonia como en la República Checa era evidente que los municipios tenían poco conocimiento de las formas democráticas y descentralizadas de la toma de decisiones. Además, la mayoría de los programas para el fortalecimiento de la administración local (entre otros con fondos europeos) se ofrecían a través del gobierno. La cooperación intermunicipal todavía no tenía su propio lugar. Los cimientos institucionales resultaban ser pobres, lo cual se reflejaba en una falta de coordinación y seguimiento interno.
- Los gobiernos locales tanto en Polonia como en la República Checa tenían que manejar una corriente de fondos cada vez más grande, que seguiría hasta su adhesión a la Unión Europea. Por tanto, el fortalecimiento de las capacidades de dirección y administración es vital. El problema de los gobiernos locales checos es que son demasiado pequeños para funcionar como unidades autónomas. Además, en la República Checa, la libertad para tomar decisiones en el ámbito administrativo es limitada.

Los factores del entorno de esa naturaleza no jugaron ningún papel en el diseño de las actividades para que los municipios holandeses presentaran solicitudes de fondos GST. Los factores de los entornos específicos de un país tampoco fueron decisivos para la evaluación de las solicitudes de subsidio por parte de VNG.

### 6.6 Eficiencia

La eficiencia de las actividades se evalúa desde la perspectiva de los municipios holandeses y desde la perspectiva del financiador (BuZa). La eficiencia desde la perspectiva del

recipiente solo es importante en caso que éste tuviera autoridad completa sobre los fondos.

Para evaluar la eficiencia, se evaluaron las actividades seleccionadas en base a los criterios siguientes. No todos los criterios son significativos para cada actividad:

- La implementación de acuerdo al plan (propuesta) de los diferentes componentes de la actividad.
- La implementación dentro del marco de tiempo planificado.
- La implementación dentro del presupuesto estipulado.
- La calidad de organización por parte de los municipios holandeses (o por parte de VNG).
- La calidad de organización por parte de los municipios receptores.
- La falta de participación del conocimiento local (en caso que sea pertinente).

Los municipios holandeses evaluaban la eficiencia en base a otros criterios. Para los municipios holandeses no se trataba primeramente del fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales sino de mantener y darle contenido al hermanamiento de ciudades. La mayoría de los municipios controlaban solo los costos relacionados con su propio presupuesto o con el plan anual. Se ponía más atención al uso legal de los fondos por el municipio contraparte que a la eficiencia del uso de los fondos.

## 6.7 Conclusiones

Las solicitudes formuladas por los municipios holandeses para realizar actividades con las contrapartes en los países candidatos, se examinaban primeramente conforme al procedimiento y después conforme al contenido, en base a los criterios y objetivos del programa GST. La palabra ‘programa’ se refiere a los puntos comunes de partida y a la aplicación de procedimientos análogos, pero no apunta hacia un paquete coherente de actividades.

De las actividades seleccionadas, resulta ser que un 90 por ciento de ellas fue relevante con relación a la problemática identificada en Polonia y en la República Checa. No obstante, apenas una cuarta parte de las actividades fue relevante para la política de GST, enfocada en la adopción del acervo comunitario en el ámbito local, mientras que un 70 por ciento fue relevante en relación a la política nacional para el fortalecimiento de la administración local. Mientras que el hermanamiento de ciudades u otras formas de vínculos de cooperación entre órganos de administración local promocionan los contactos en un ámbito

amplio, el contenido del programa GST encauzó el contenido de estos contactos hacia el fortalecimiento de la administración local. El objetivo era amplio, aun a nivel municipal. Durante el período 1998 – 2001, como excepción, se subsidiaron más de dos actividades con recursos GST, para vínculos de cooperación enfocados al mismo objetivo.

En la mitad de los casos, las actividades apoyadas por el programa GST fueron efectivas en lo concerniente a los objetivos mismos. Este fue el caso más para los cursos que para otras modalidades, como las misiones cortas de funcionarios y directores. Ya que en esta evaluación se han evaluado especialmente las actividades de las fases iniciales, la presencia de los cursos organizados por la VNG ha sido prominente. Las propuestas de subsidios que fueron presentados a la VNG, por lo general tenían poca relación con el acervo. Las razones aclaratorias se pueden encontrar en los supuestos del programa GST. El programa suponía que las propuestas de proyectos serían generadas en los municipios contraparte y que seguidamente serían ‘traducidas’ por el municipio holandés, en una actividad que reunía las condiciones para solicitar un subsidio. Debido a la falta de conocimiento específico sobre el área del acervo, de ambas partes, desde el principio fue poco probable que se presentaran muchos proyectos relacionados con el acervo. Además, resultó ser que los municipios contraparte en Polonia y en la República Checa no estaban al tanto de esas características del programa y no tomaron ellas mismas la iniciativa de diseñar propuestas en esa dirección. En vista que existía un programa europeo más extenso enfocado en la adopción del acervo, no se podía esperar que los municipios contraparte, polacos y checos, colocaran el acervo comunitario en la agenda de la cooperación intermunicipal. De este modo, la relación con el acervo se volvió dependiente del manejo de solicitudes de VNG. Muy pronto, BuZa y VNG se dieron cuenta de este mancamiento y acordaron poner énfasis en el fortalecimiento de la administración local. Sin embargo, su puesta en operación nunca se estipuló por escrito. Los municipios holandeses diseñaron proyectos a partir de la idea de que el fortalecimiento de la administración local era lo más importante. Las actividades apoyadas por el programa GST no fueron muy eficaces para preparar a los gobiernos locales a adoptar el acervo.

La eficiencia no fue un punto de gran preocupación de los órganos holandeses de administración local, porque –con excepción de los grandes proyectos– no había motivo para ponerle atención especial. Después de todo, la principal fuente de financiamiento era el subsidio. Por eso, los municipios se orientaban, más que todo, hacia el uso legítimo de los fondos, pero eso no quería decir que automáticamente, el uso de los fondos era eficiente.

## 7 COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL CON PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

### 7.1 Introducción

La Cooperación Intermunicipal con Países en Desarrollo es, igual que GST, un programa subsidiado, para el cual BuZa reserva cada año aproximadamente € 2,5 millones. Igual que en el programa GST, VNG realiza la gestión y administración del programa GSO, de acuerdo a un Convenio (y a partir de 2000, de una Disposición). VNG delegó las tareas en VNG International. Desde 1998, el programa GSO viene persiguiendo dos objetivos de igual importancia:

- Fortalecimiento de la administración local a través de la cooperación intermunicipal.
- Promoción del apoyo público del pueblo holandés a la cooperación internacional en general.

El programa está abierto para toda actividad en el área de las políticas del gobierno local, tales como obras públicas, impuestos y finanzas públicas, servicio de limpieza de la vía pública, servicio municipal de la vivienda, medio ambiente, educación, desarrollo urbano y otras áreas de políticas. El programa GSO tiene seis modalidades de implementación, una de ellas se enfoca en los municipios holandeses.

### 7.2 Apoyo público a la cooperación internacional

Tanto en los Países Bajos como en el extranjero, el apoyo público a la cooperación internacional dentro del municipio es importante para la continuidad de los contactos intermunicipales. En los Países Bajos, el hermanamiento de ciudades juega un papel importante. Las actividades cívicas relacionadas con el hermanamiento de ciudades abarcan, entre otras cosas: intercambio educacional y cultural, actividades de deporte, difusión de información y recaudación de fondos.

En 1998 se agregó como segundo objetivo del programa GSO, el apoyo público a la cooperación internacional. A través de este objetivo se trató de reforzar e intensificar la participación directa de los funcionarios y ciudadanos en las actividades internacionales. El programa KPA-Nicaragua, que administrativamente formaba parte del programa GSO, se enfocaba explícitamente en la iniciativa privada.

### *El apoyo público a la cooperación internacional, en general, de la ciudadanía*

El apoyo público de la ciudadanía se promovió a través de varios mecanismos, tales como:

- Apoyo financiero a las fundaciones de hermanamiento de ciudades.
- Reglamentación del subsidio para las iniciativas cívicas.
- Información sobre las actividades municipales internacionales.
- Organización de eventos especiales.

Después de las elecciones municipales en los Países Bajos, en marzo de 2002, se produjeron cambios en el campo de fuerza político. A consecuencia de ello, se puso más interés en los países de procedencia, de la población municipal extranjera.

### *Apoyo público a la cooperación internacional en el aparato administrativo y oficial*

Los contactos intermunicipales dependen en gran parte, del número limitado de actores clave en ambos lados de los vínculos de cooperación. Muchos de los contactos con Nicaragua surgieron de la solidaridad con la Revolución Sandinista a mitad de la década de los ochenta y desde hace más de veinte años muchas de las mismas personas siguen manteniendo los contactos. Muchos contactos con municipios en Sur África surgieron durante el período de las Colectividades Locales Contra el Apartheid (LOTA). A lo largo del tiempo estos contactos se han convertido más en contactos de orden institucional que en contactos personales, a diferencia del caso de los contactos con Nicaragua.

## **7.3 Insumos y resultados**

Se pueden distinguir tres tipos de misiones cortas de funcionarios municipales y autoridades:

- Misiones cortas enfocadas en mantener los contactos entre las contrapartes.
- Misiones cortas para monitorear el progreso de los proyectos.
- Misiones cortas de funcionarios municipales para dar asistencia técnica.

El objetivo de las pasantías en los Países Bajos era familiarizar a las autoridades y funcionarios de los municipios contraparte con las situaciones y prácticas holandesas. Por lo tanto, se invitó a las autoridades locales y políticas de los tres países seleccionados, a conocer la situación en el gobierno local, en los Países Bajos, relativa con la participación cívica.

- En Sur África se llevaron a cabo seis pequeños proyectos intermunicipales, todos en el área de la construcción de viviendas sociales y de las cooperativas para la construcción de viviendas.
- La mayoría de los 10 pequeños proyectos intermunicipales (“Iniciativas Municipales”) en Nicaragua eran en el área del medio ambiente (reforestación, limpieza de aguas residuales, disposición de basuras y drenaje de aguas lluvia.) Todos los pequeños proyectos intermunicipales entre Utrecht y León tenían que ver directa o indirectamente con la reubicación de los talleres de curtido de cueros, la lucha contra la prostitución de menores y la construcción de un camino para bicicletas.
- Además de la colaboración entre Rotterdam y Dodoma en el área de la disposición de basuras, en Tanzania se llevaron a cabo pocos pequeños proyectos intermunicipales.

Era posible incluir asistencia técnica a largo plazo, como componente de un pequeño proyecto intermunicipal, pero no se hizo a menudo (solo en Sur África). En Nicaragua los pequeños proyectos intermunicipales eran bastante complicados ya que involucraban a muchos participantes, tales como universidades, organizaciones privadas, otras ciudades europeas e institutos de financiamiento.

#### *Actividades de apoyo para los programas*

VNG informaba a los municipios holandeses sobre GIS y los programas subsidiados, a través de dos sitios Web (uno de ellos específicamente sobre hermanamiento de ciudades); por medio de la difusión de material de información y de informes; y, mediante la organización de reuniones para los municipios holandeses, etc. VNG también organizaba capacitaciones cortas para funcionarios municipales holandeses (y otras personas involucradas directamente), que eran enviadas en misiones de trabajo al extranjero.

#### **7.4 Relevancia de las políticas**

Las actividades seleccionadas se han evaluado en base a los mismos criterios que se usaron para evaluar las actividades apoyadas por el programa GST.

#### *Relevancia con respecto a los problemas identificados*

Los problemas más importantes relativos a la administración local en Sur África eran:

- Difícil traducción de la política nacional estratégica, a la práctica, en el ámbito local.
- Falta de suficiente personal capacitado en los gobiernos locales, debido al retraso en educación, como consecuencia del régimen de apartheid.

- Los miembros del consejo no eran siempre conscientes del contenido de sus funciones, mientras que la fusión administrativa contenía tanto la creación de funciones creativas como el cambio de funcionarios.
- Los instrumentos administrativos anticuados, como los datos del catastro y del registro de las personas, constituían un obstáculo para la implementación (correcta) de los sistemas locales de impuestos y de otras formas de generación de ingresos.

En Sur África, el desarrollo urbano, a saber la vivienda social, era el tema principal de las actividades implementadas con fondos GSO. El énfasis en la vivienda social era tan dominante que muchas contrapartes opinaban que la cooperación intermunicipal era un programa de vivienda social. Más de una vez resultó ser que las actividades en el campo de la vivienda social solo estaban vinculadas indirectamente con la Planificación de Desarrollo Integrado (*Integrated Development Planning* – IDP), instrumento que establecía el marco en el ámbito municipal.

Los problemas más importantes relativos a la administración local en Nicaragua eran:

- Hasta 2003, en Nicaragua no existía una política relativa a la descentralización gubernamental.
- Las tareas públicas eran transferidas del nivel central a los gobiernos locales, sin poner previamente a la disposición los recursos necesarios para ello.
- Los gobiernos locales no contaban con instrumentos ni conocimientos para hacer valer su mandato relacionado con la recaudación local de impuestos.
- Los gobiernos locales no podían planear suficientemente sus presupuestos, ya que (hasta 2004) las asignaciones del presupuesto nacional se tenían que negociar cada año.
- Aunque los municipios estaban obligados a preparar Planes Estratégicos, su implementación dependía de los ministerios y de otras instituciones públicas.

En Tanzania el gobierno local sufrió un pasado turbulento y a consecuencia de ello las autoridades locales enfrentan grandes problemas:

- A pesar de que las transferencias financieras del presupuesto central a las autoridades locales son relativamente altas (17 por ciento del presupuesto nacional), el monto por distrito en el sentido absoluto es muy limitado e insuficiente para realizar el paquete de tareas.
- La carencia de suficiente material y personal cualificado prácticamente imposibilita a los gobiernos locales a suministrar servicios (satisfactoriamente).

- La manera de pensar jerárquica entre los funcionarios no contribuye a la toma de decisiones en el ámbito local.
- Con excepción de la disposición de basuras en Dodoma, y en menor medida, el intento de un diseño de políticas en Songea (deporte y educación), las actividades apoyadas por el programa GSO fueron poco relevantes en lo que concierne a los problemas de los gobiernos locales en Tanzania.

#### *Relevancia con respecto al marco de políticas del programa GSO*

El programa GSO no formaba parte íntegra de los programas bilaterales holandeses con Sur África, Nicaragua y Tanzania. Sin embargo, en la práctica, el programa GSO se ajustaba dentro de la política bilateral de cooperación con Sur África y Tanzania, ya que en estos dos países se había escogido la descentralización como ‘sector’ dentro del enfoque sectorial. En relación con la política bilateral con Nicaragua, la descentralización se consideraba como una perspectiva transversal y no se desarrollaron actividades específicas en el área del fortalecimiento de la administración local.

- La vivienda social no fue tema del programa bilateral con Sur África durante el período 1997-2001.
- En Nicaragua las actividades se enfocaron en el fortalecimiento del medio ambiente y más tarde en planes estratégicos relevantes para las políticas.
- En Tanzania las actividades en el área de la disposición de basura (Dodoma) y el desarrollo de políticas (Songea) fueron relevantes con respecto al marco de políticas del programa GSO.

#### *Relevancia con respecto a las políticas propias*

Sur África tenía su propia política relativa a la cooperación intermunicipal. El Departamento para el Gobierno Provincial y Local (*Department for Provincial and Local Government*) aconsejaba a los municipios establecer hermanamientos de ciudades. No todos los municipios surafricanos consideraban relevante la especialidad temática en vivienda social, con respecto a sus propias políticas.

En Nicaragua, dos gobiernos consecutivos mantuvieron la Política Nacional para la Descentralización y el Desarrollo local afuera del Parlamento, a fin de que en la práctica no existiera ninguna política relacionada con el desarrollo de la administración local.

Las líneas de políticas generales de Tanzania relacionadas con la cooperación exterior están estipuladas en la Asistencia Estratégica de Tanzania (*Tanzania Assistance Strategy*) (URT, 2002). Esta estrategia se basa en la visión a largo plazo –*Vision 2025*– de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRS, 2001). El desarrollo de la administración local no es una de las prioridades para las cuales Tanzania busca apoyo internacional en estos momentos y tampoco formaba parte de la PRS.

### 7.5 Efectividad y efectos secundarios

La efectividad de cada una de las actividades en la selección de actividades se evaluó en la medida en que existían objetivos o en que éstos se podían reconstruir. De las 39 actividades evaluadas, 11 resultaron ser efectivas con relación a sus propios objetivos y 11 resultaron no ser efectivas en su totalidad. Resultó ser que en los municipios no se podía evaluar la efectividad de todas las actividades contrapartes. Un gran número de actividades consistían de misiones cortas de funcionarios y autoridades holandesas, cuyo objetivo era, en general, la preparación y monitoreo del proyecto. La efectividad de estas misiones cortas se evaluó comparando 22 informes de misiones con las actividades constatadas en los municipios contraparte.

#### *Efectos secundarios*

Se registraron efectos secundarios en ambos lados del hermanamiento de ciudades. Para los municipios holandeses se trató más que todo de un efecto de difusión, tal como la participación cívica y la cooperación con centros de enseñanza, tales como universidades. Con respecto al sector privado, los efectos derivados (*spin-offs*) fueron menos que en el programa GST (en Sur África, turismo; en Nicaragua, contactos comerciales con East London y el contacto de Durban con el Puerto de Rotterdam). En general, dentro del hermanamiento de ciudades, el papel del sector privado fue mínimo. De igual forma, después de 20 años de contactos con Nicaragua, el sector privado todavía estaba notablemente ausente. De hecho, la mayoría de los efectos secundarios se encontraron en los municipios contraparte.

#### *Sostenibilidad*

En la mayoría de las actividades que eran efectivas, la sostenibilidad técnica resultó ser grande. Prácticamente, en ninguna parte se introdujeron métodos de trabajo o métodos técnicos que no podían continuarse sin ayuda exterior. No se pudo evaluar en todos los casos si las actividades también eran duraderas en términos de organización institucional. El punto de preocupación mencionado con más frecuencia por los municipios con-

traporte fue el aspecto institucional. En Sur África, tanto el municipio contraparte como los evaluadores expresaron sus dudas sobre la sostenibilidad del programa de construcción de viviendas sociales. La continuidad de los contactos y la intensidad del hermanamiento de ciudades resultaron ser los factores más explicativos. La respuesta de la parte holandesa, o sea la motivación, resultó tener influencia en la durabilidad de los resultados alcanzados.

### 7.6 Efectividad y factores del entorno

Tanto en Sur África como en Nicaragua, los papeles y funciones de la administración local estaban determinados con más claridad que en Tanzania. En Sur África, los cambios rápidos y rigurosos en el diseño y mandato del gobierno local afectaron la memoria institucional y, por ende, influyeron negativamente en la efectividad de las actividades apoyadas por GSO. Además del proceso de cambio en sí, en Sur África los factores del entorno no influyeron negativamente en la efectividad de las actividades subsidiadas por GSO. En Nicaragua, los gobiernos previos a 2002 manifestaban verbalmente su dedicación a la descentralización y construcción de la administración local, pero en la práctica, existía una división de poder y control por parte del gobierno nacional. Estos factores nacionales del entorno influyeron negativamente en la efectividad de las actividades subsidiadas por el programa GSO. En Tanzania, pocas de las actividades subsidiadas por el programa GSO redundaron en alguna forma de resultados, por lo que no se pudo evaluar si los factores del entorno habían tenido alguna influencia.

En conclusión, los factores del entorno en Sur África fueron medianamente favorables para las actividades de fortalecimiento de la administración local, financiadas externamente durante el período 1997-2001, y en Nicaragua fueron desfavorables<sup>11</sup>. Considerando que casi la tercera parte del total de los fondos de GSO eran destinados para las actividades en Nicaragua, puede decirse que este hecho influyó negativamente en la eficacia total del programa GSO. A la vez, también se concluye que los factores nacionales del entorno no jugaron ningún papel importante en la asignación de los subsidios realizada por VNG.

<sup>11</sup> La situación en Nicaragua mejoró después de mediados de 2003. El Parlamento aprobó varias leyes sobre descentralización y administración local.

## 7.7 Eficacia

En relación con la eficacia de las actividades puede concluirse lo siguiente:

- En dos terceras partes de los casos, la organización de las actividades por parte de los municipios holandeses resultó ser positiva, y en una tercera parte dejó mucho que desear.
- La gestión y la organización por parte de las contrapartes locales fue menos eficaz que la de los municipios holandeses, sin embargo, a menudo fue más positiva que negativa.
- En dos terceras partes de los casos, las actividades fueron realizadas de acuerdo a la planificación, dentro del presupuesto estipulado y dentro del marco de tiempo planeado. La aclaración de este hecho reside en que, por lo general, las actividades eran de corta duración y, por lo tanto, se podían planificar con exactitud.

## 7.8 Conclusiones

No se puede hablar de un programa coherente de actividades. Con excepción de Sur África (construcción de viviendas sociales), hay poca cohesión temática. Quizás no podía esperarse una cohesión tal en el ámbito nacional, pero sí en el ámbito de los vínculos de la cooperación, ya que en este nivel se lanzaron algunas flechas, dirigidas hacia los diferentes objetivos. En la práctica, la gestión de VNG para aumentar la efectividad de una cohesión mayor entre sí (por ejemplo, a través de una concentración geográfica) o de aumentar la eficacia a través de las economías de escala resultó ser difícil. Entre otras, la razón de ello fue que una gestión de esta naturaleza, no concuerda con el manejo autónomo de las diferentes partes involucradas.

La administración local en los países en vías de desarrollo, se encuentra en diferentes etapas de desarrollo. La naturaleza de la necesidad de apoyo de los municipios holandeses también varía. Por ejemplo, en Sur África los políticos locales tenían relativamente poca experiencia con respecto a los cargos que se les habían conferido y de sus implicaciones. Además, había brechas en cuanto a las tareas municipales, a consecuencia de la nueva conformación geográfica de los municipios. En Nicaragua, las administraciones locales existían desde hacía 20 años, pero no había claridad legal y la falta de recursos financieros para fortalecer la administración local obstruía el camino. En Nicaragua, la falta de conocimiento no parecía ser el problema más importante. Llama la atención que para VNG esa clase de características contextuales de la administración local no jugaron ningún papel en el diseño de proyectos, ni en la evaluación de las solicitudes.

Tabla 7.1 Ventajas y desventajas de GIS para el desarrollo de capacidades identificadas

Ventajas	Desventajas
<p><i>Sur África</i></p> <p>Continuidad de los contactos, la estabilidad genera confianza.</p> <p>El uso de experiencias de la vida real disminuyó la curva de aprendizaje para Sur África.</p> <p>Los asesores municipales cuestan menos que los consultores.</p> <p>Motivación a través de contactos directos.</p> <p>Accesible</p>	<p>En los Países Bajos la continuidad depende de la voluntad política. Ésta, a la vez, depende de los resultados en Sur África. Diferencias lingüísticas y culturales.</p> <p>El tamaño de los municipios varía. De momento, poca comprensión por parte de las contrapartes holandesas en relación con las implicaciones para la participación, la prestación de servicios y la orientación.</p> <p>No se puede hacer uso del conocimiento profesional del sector privado.</p> <p>Los contactos no están arraigados (lo suficiente) institucionalmente</p> <p>Los contactos requieren mucho tiempo, la ayuda se ofrece a grandes intervalos de tiempo.</p> <p>No hay contactos con experiencias regionales. No existen redes regionales.</p>
<p><i>Nicaragua</i></p> <p>Proveen continuidad y confianza.</p> <p>El contacto directo estimula y motiva. La colaboración tiene una cara y un nombre.</p> <p>Fuerte enfoque en el grupo beneficiario.</p> <p>Fácil de gestionar; no hay participación del gobierno central.</p> <p>La experiencia profesional cuenta.</p> <p>En los Países Bajos, contactos con experiencias de la vida real.</p>	<p>Las diferencias contextuales no se comprenden siempre.</p> <p>Los contactos son personales y no están arraigados (lo suficiente) institucionalmente.</p> <p>Ausencia del sector privado en el hermanamiento de ciudades.</p> <p>Los contactos requieren mucho tiempo; en los Países Bajos una estructura organizacional compleja.</p> <p>No hay contactos con las experiencias y redes regionales.</p>
<p><i>Tanzania</i></p> <p>Acceso sencillo y directo. No hay burocracia.</p>	<p>Diferencias lingüísticas y culturales; comunicación difícil; distancia física y psicológica.</p>

Tabla 7.1 Ventajas y desventajas de GIS para el desarrollo de capacidades identificadas

Ventajas	Desventajas
Tanto las capacidades de gestión general como el conocimiento de los especialistas técnicos en un solo sistema de asesoramiento.	El apoyo está poco dirigido al objetivo. Demasiados objetivos y poca claridad de los objetivos.
Se comparten experiencias.	Emparejamiento (matching) de municipio es cuestionable. Convenios poco claros entre grandes distritos en Tanzania y pequeños municipios en los Países Bajos.
Motivación de los participantes directos.	En Tanzania no se conoce GIS. Se requiere tiempo para que las autoridades nacionales y locales se familiaricen con este sistema.

Fuente: entrevistas con los municipios contraparte.

Las misiones cortas de autoridades y funcionarios públicos holandeses (y otros funcionarios) a los municipios contraparte servían mayormente para mantener los contactos, para planificar actividades futuras y monitorear las actividades en curso. Sin esa clase de contactos, la intensidad de las relaciones municipales hubiera disminuido en casi la mitad de los vínculos de cooperación. Esa clase de misiones era imprescindible para los municipios holandeses de cara a la responsabilidad hacia los miembros del municipio, pero para los municipios contraparte eran de importancia secundaria. A lo largo del tiempo, la relación entre las misiones dirigidas a mantener los contactos y las misiones técnicas se malogró.

Las pasantías se organizaban en menos cuantía que las misiones cortas de funcionarios holandeses (también para las misiones en el marco de los pequeños proyectos intermunicipales), a pesar de que su efectividad era visiblemente mayor. En especial, la exposición (*exposure*) llevó hacia nuevas ideas e iniciativas. En general, el simple hecho de que alguien al otro lado del mundo se interese en el trabajo produce un fuerte efecto motivador. La cooperación municipal motiva a la gente porque la atención motiva. Los períodos de pasantías resultaron ser los más motivadores. La motivación también se puede encontrar en el reconocimiento del propio municipio, como en el caso de una cooperativa para la construcción de viviendas en Durban, que fue proclamada 'la mejor del país'. La compañía First Metro Housing Company fue galardonada como el promotor del año 2002, de

KwaZulu-Natal, por su excelente trabajo en la provisión de viviendas y su trabajo pionero en los segmentos inferiores del mercado de la vivienda.

Se implementaron pequeños proyectos intermunicipales muy efectivos. Los proyectos más grandes y complejos se implementaron principalmente en el marco del hermanamiento de ciudades que ya existía hacía algún tiempo. No obstante, los pequeños proyectos intermunicipales complejos resultaron ser menos efectivos, ya que las metas eran muy altas en relación al tiempo del que disponían las contrapartes holandesas para esa clase de actividades. La cooperación intermunicipal tiene sus limitaciones, pero no todas son en términos financieros sino, más que todo, en términos del tiempo y de conocimientos disponibles dentro del aparato municipal.

El programa GSO honró proyectos individuales especiales, y no programas o procesos de cambio. A pesar de seis diferentes modalidades, el programa GSO era poco flexible y manejaba una fórmula estándar (cursos cortos formales, una misión corta holandesa, un contacto con la experiencia holandesa), también en los casos en que era preferible usar otra forma de implementación (como el uso del conocimiento regional.)



## 8 LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EXAMINADA DE CERCA

En los capítulos 6 y 7 se evaluaron las actividades implementadas con subsidios de GST y GSO, en cuanto a sus propios objetivos. Los Términos de Referencia se refieren a las actividades como ‘bloques de construcción’ para la evaluación de la relevancia de las políticas, la eficacia y la eficiencia a nivel de programa. En base a la metodología de la investigación, el planteamiento de que la valoración a nivel de programa sería igual a la suma de los resultados, ofrece poco soporte. (Dunn, 1994:144 y Anexo 4).

En este capítulo, se considera la cooperación intermunicipal en un número de aspectos que exceden el nivel de las actividades. Estas consideraciones generales no se basan necesariamente en las relaciones causa-efecto, tal como se presentan en la matriz de evaluación. Este capítulo examina en detalle:

- El progreso de los vínculos de cooperación intermunicipales.
- El uso de los recursos de subsidio ‘en función de la demanda’.
- La creatividad en la gestión e innovación de los programas subsidiados.
- Las limitaciones de GIS.

### 8.1 Promoción de los vínculos de cooperación intermunicipal

En el primer convenio entre BuZa y VNG relativo a la cooperación intermunicipal con países en desarrollo (PGO) era prioridad entablar relaciones intermunicipales. El hermanamiento de ciudades se consideraba como instrumento para hacer evidente la problemática del desarrollo ante el pueblo holandés. En convenios posteriores, el hermanamiento de ciudades ya no era un objetivo explícito, si bien, desde 1998, BuZa usó el término “programa impulsor” para el programa GSO. El enlace de contactos intermunicipales nunca fue un objetivo explícito del programa GST. Sin embargo, era un hecho válido que tanto el programa GST como el programa GSO necesitaban los contactos intermunicipales para realizar los objetivos del programa.

Puede concluirse que sin el hermanamiento de ciudades no se hubiera –o casi no se hubiera– podido implementar los programas GSO y GST, pero que, por lo general, desde el punto de vista económico, los programas no contribuyeron directamente al hermanamiento.

miento de ciudades. Los recursos de subsidio fueron más importantes para mantener los contactos existentes que para establecer nuevos contactos con los gobiernos locales en países en desarrollo y en los estados candidatos.

## 8.2 Uso de los recursos de subsidio ‘en función de la demanda’

La cooperación intermunicipal (GIS) se caracteriza por la cantidad de actores y estructuras organizativas, con mayor diversidad en los Países Bajos que en los países contraparte. Por lo general, en el lado holandés las actividades enfocadas específicamente en el fortalecimiento de la administración local son administradas por un aparato municipal (por ejemplo un funcionario encargado de la coordinación), pero la implementación de la colaboración en un sentido más amplio (el hermanamiento de ciudades), se delegaba a una fundación de la cual el municipio no formaba parte. Dentro de la fundación participaban grupos de la sociedad civil, cada uno con autonomía para negociar. Tanto el gobierno como las fundaciones eran libres de coordinar, o no, las actividades dentro de las organizaciones o plataformas de orden superior, como la LBSNN.

Por lo general (pero no únicamente), para las actividades para las cuales se utilizaban fondos de GSO y GST, los contactos entre el municipio holandés y el gobierno local en el extranjero se mantenían a través del aparato administrativo-oficial, por ejemplo, a través de oficinas especiales (Sur África), de comités para la cooperación internacional (Nicaragua) o directamente con las autoridades del municipio contraparte (Tanzania, República Checa, Polonia y en algunos municipios en Nicaragua).

## 8.3 Escasa creatividad y poca innovación

Pocos donantes intentan dar apoyo a la cooperación intermunicipal, ya sea que esté enfocado en el fortalecimiento de la administración local o no, con fondos del gobierno central. Desde esta perspectiva los programas subsidiados de BuZa eran innovadores. Todavía hoy en día se puede caracterizar GIS como prometedora, pero durante la última década, la promesa no se supo orientar suficientemente. El alcance de la cooperación intermunicipal y su lugar dentro de una cadena de instrumentos de cooperación todavía no se ha cristalizado. El estancamiento del desarrollo conceptual se debió, en parte, a la gestión correcta pero poco creativa de los programas, tanto por parte de BuZa como de VNG. Tanto BuZa como VNG habían dedicado mucho tiempo a las cuestiones de procedimiento y administrativas. Debido a ello, sus esfuerzos no se encauzaron suficientemente en innovar y desarrollar el contenido de la cooperación intermunicipal. Además, la comunicación entre BuZa y VNG sobre este asunto particular fue difícil.

Entre las supuestas ventajas de GIS, la confianza mutua se enfatizaba como un gran bien. Pero justamente esa confianza no se utilizó al máximo, ya que las posibilidades de los programas GSO y GST se limitaban a actividades (proyectos) dentro de un cierto marco de tiempo, que debían implementarse de acuerdo a determinadas modalidades.

Puesto que la originalidad no se estimulaba, no hubo muchas ideas innovadoras por parte de los municipios holandeses que hubieran podido contribuir a que el programa saliera adelante. Además, BuZa enfatizaba el ‘carácter de fácil acceso’ del programa GSO, por lo que tampoco se premiaba la calidad y la creatividad.

La evaluación ha mostrado que a lo largo de los años posiblemente se añadieron modalidades de implementación a los programas subsidiados (1998), pero que no hubo mucha innovación de contenido. Los estímulos de VNG para ello no encontraron buen terreno en BuZa.

#### **8.4 Las limitaciones de la Cooperación Intermunicipal**

La cooperación intermunicipal (GIS) no corresponde a la cooperación bilateral ni a la iniciativa particular. Los niveles de aspiración expresados en los cuadros de políticas de los diversos convenios y disposiciones eran altos. La contribución de los programas GSO y GST fue poca, comparada con los miles de millones de euros que fueron puestos a la disposición para fortalecer la administración local (en relación o no con la adhesión a la UE) en los países en desarrollo y en los estados candidatos. Los programas no se esforzaban por alcanzar objetivos nacionales pero igualmente en el nivel de los vínculos de cooperación, tanto el volumen como la frecuencia de las actividades para el fortalecimiento de la administración local resultaron ser bajas.

BuZa partió de la premisa que los municipios holandeses podían ofrecerle algo a las contrapartes en el extranjero, en términos de conocimiento, dinero y contactos. Un análisis de los vínculos de cooperación demostró que hay límites de lo que los municipios holandeses pueden ofrecer en el área del fortalecimiento de la administración local. Estas limitaciones son tanto de conocimiento, dinero y contactos:

- Los municipios holandeses no contaban automáticamente con todos los conocimientos que requería una contraparte (por ejemplo, el conocimiento relativo a las implicaciones del acervo para el nivel de la administración local); además, el conocimiento disponible no tenía siempre carácter universal.

- Los recursos financieros que los municipios podían aportar eran litigados. Esto no era siempre claro para las contrapartes, especialmente en los estados candidatos.
- El tiempo disponible de los municipios holandeses también era limitado. En la práctica no se tomaba suficientemente en cuenta la limitación de disponibilidad.
- También en cuanto a los contactos (redes) resultó ser que los municipios holandeses no podían ofrecer siempre lo que las contrapartes esperaban. Razón de ello es el hecho que los municipios holandeses mantienen redes profesionales en los Países Bajos y pocas en el extranjero.

Un número de factores han frenado el desarrollo de GIS en los Países Bajos. La cooperación al desarrollo no es una actividad básica para los municipios. También para GIS, demostrar los resultados es cada vez más importante, especialmente a consecuencia de la dualidad de la administración local. A pesar de que VNG puso atención a la medición de los resultados por parte de los municipios, ésta no se desarrolló suficientemente. Los cuadros de políticas de los programas GSO y GST no ofrecieron suficiente soporte, ya que en ellos no se explicaban cuáles eran los resultados esperados. Pero tampoco los municipios estaban muy enfocados en la efectividad, sino, más que todo, en el uso legítimo de los fondos municipales. Desde 1998, el énfasis de BuZa en los resultados estaba posiblemente de acuerdo con el cumplimiento de las responsabilidades en cuanto al uso de los recursos públicos, pero estaba opuesto al hecho de que BuZa no podía formular los resultados esperados de los programas.

## ANEXO 1 LISTA DE TABLAS

Tabla 2.1.	Matriz de Evaluación de la Cooperación Internacional Municipal	16
Tabla 3.1	Características de los convenios y disposiciones del programa GSO	24
Tabla 6.1	Insumos y productos por modalidad, programa GST	50
Tabla 7.1	Ventajas y desventajas de GIS para el desarrollo de capacidades identificadas	66



## ANEXO 2 LISTA DE SIGLAS

AA	Actividad General
AKV	Remuneración de los costos generales
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
APC	Asociación de Estados Polacos
BuZa	Ministerio de Asuntos Extranjeros
COS	Asociación de Centros para la Cooperación Internacional
CUGA	Cursos para funcionarios holandeses en los Países Bajos en preparación para misiones cortas en el extranjero
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
UE	Unión Europea
FALA	Fundación para la Asistencia a las Autoridades Locales (República Checa)
GI	Iniciativas Municipales
GIM	Iniciativas Municipales (MATRA I)
GIS	Cooperación Internacional Municipal
GSO	Cooperación Intermunicipal con Países en vías de Desarrollo
GST	Cooperación Intermunicipal con países candidatos a la adhesión a la Unión Europea
GSWT	Cooperación Municipal para la Reconstrucción de Turquía
IDP	Planificación de desarrollo Integrado
ILA	Instituto de Administración Local (República Checa)
INIFOM	Instituto Nacional de Fomento Municipal (Nicaragua)
IOB	Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones
IPU	Unidad Internacional de Proyectos (International Project Unit, precursora de VNG Internacional)
IULA	Unión Internacional de Administraciones Locales
KPA (-N)	Pequeñas Actividades Locales (Nicaragua)
LBSNN	Consejo Nacional de Hermanamiento Holanda Nicaragua
LOTA	Colectividades Locales Contra el Apartheid
Matra	(programa para la) Transformación de la Sociedad
MIDAS	Sistema de documentación de actividades relativas a la gestión
MMTP	<i>Municipal Management Training Programme</i> (programa de capacitación en gestión municipal)

NCDO	Comisión Nacional para la Cooperación Internacional y el Desarrollo Sostenible
NEWS	Cooperación trilateral Este Oeste Sur en el ámbito municipal entre países en Europa Oriental, Países Bajos y Nicaragua
ONG	Organización No Gubernamental
NLG	Florín holandés
NPAA	Programa Nacional para la Adopción del Acervo Comunitario
ODA	Ayuda oficial para el desarrollo
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
PCO	Programa para la Cooperación al Desarrollo Municipal
Phare	Programa de ayuda económica de la Comisión Europea para los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea, de Europa Central y Oriental (originalmente, Phare se destinó exclusivamente a dos países: Hungría y Polonia)
PRS(P)	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
PUGA	Programa de misiones cortas de funcionarios municipales al extranjero
SALGA	<i>South African Local Government Association</i> (Asociación Surafricana de Autoridad Local)
SGBO	Oficina de Investigación y Asesoramiento de la Asociación de Alcaldías
SMO	Unión de Estados y Comunidades en la República Checa
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
STAGE	Pasantía de Gestión Local
TdR	Términos de Referencia
VBTB	Sistema holandés para la asignación de presupuesto por desempeño.
VNG	Asociación de Municipios Holandeses
VNG-I	VNG Internacional, organización para la cooperación internacional de la Asociación de Municipalidades Holandesas
VROM	Ministerio de Vivienda, Ordenación Territorial y Medio Ambiente

## ANEXO 3 CONCEPTOS

### *Acervo comunitario (acquis communautaire)*

- El acervo comunitario comprende la base común de derechos y obligaciones que vincula al conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea. Son parte del **acervo**, el cual está en evolución constante:
- el contenido, los principios y los objetivos políticos de los Tratados;
- la legislación adoptada en aplicación de los Tratados y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia;
- las declaraciones y resoluciones adoptadas en el marco de la Unión;
- los actos en materia de Política Exterior y de Seguridad Común;
- los actos acordados en materia de Justicia y Asuntos de Interior;
- los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad y los celebrados por los Estados miembros entre sí en el ámbito de las actividades de la Unión. Los países candidatos deben transponer el acervo en sus legislaciones nacionales y deberán aplicarlo desde el momento de su adhesión efectiva.

### *Actividades*

Unidades independientes identificadas como intervenciones o proyectos en el ámbito de la cooperación internacional municipal. El conjunto de varias actividades puede constituir un proyecto.

### *Municipios*

En el acuerdo entre el Ministerio de Asuntos Extranjeros y la Asociación de Municipios Holandeses (VNG), el término ‘municipios’ se utiliza en un sentido muy amplio. Es decir, que en este sentido también se incluye a las empresas de servicios públicos, provincias, compañías suministradoras de agua y a sus organizaciones paraguas. Al referirse a ‘municipios’, se trata de unidades administrativas locales establecidas por ley, o a unidades delimitadas geográficamente, tanto en los Países Bajos como en el país contraparte. En el extranjero, los municipios pueden tener una estructura organizacional, geográfica y legal diferente a la de los municipios holandeses.

### GI (M)

Iniciativas municipales (MATRA). Modalidades bajo GSO o GST que consisten en arreglos financieros para municipios, provincias o empresas de servicios públicos, que han contraído una cooperación de varios años con una contraparte en un país en vías de desarrollo o, en un país candidato a la adhesión a la Unión Europea, de Europa Central y Oriental. Además de transferir conocimiento a través de misiones cortas de funcionarios al extranjero o de pasantías, las GI también financian costos de inversión (GSO), pero para ello se requiere que exista un esfuerzo comparable de terceras partes. GI (M) también financia expertos externos (GST).

### GSO

Cooperación Intermunicipal con Países en vías de Desarrollo. Programa de cofinanciamiento –en amplio sentido– para municipios, enfocado a fortalecer la autoridad local en países en vías de desarrollo, y para extender el apoyo público holandés a la cooperación, con actividades concretas de cooperación entre municipios.

### GST

Cooperación Intermunicipal con países candidatos a la adhesión a la Unión Europea de Europa Central y Oriental. Programa de cofinanciamiento –en amplio sentido– para municipios, enfocado en dar apoyo a las autoridades locales de países de Europa Central y Oriental, de cara a su adhesión a la Unión Europea. GST brindó la oportunidad de implementar proyectos enfocados a transferir conocimiento a las autoridades locales de Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Bulgaria y Eslovenia. En 2001 se agregaron a la lista Turquía y Croacia. Por lo tanto, no se incluyó a todos los Estados candidatos (como Chipre y Malta).

### *Sociedad civil*

Consiste de organizaciones no gubernamentales, con o sin funciones públicas pero sin fines de lucro, tales como sindicatos, asociaciones y fundaciones.

### *Matra*

El programa para transformación de la sociedad del Ministerio de Asuntos Extranjeros fue lanzado en 1994. Durante el período 1994-1998, Matra se enfocó principalmente en mejorar la gestión y fortalecer la ‘sociedad civil’. A partir de 1998, se hizo una diferencia entre los países candidatos de Europa Central y Oriental y los demás países. Los países candidatos se convirtieron en receptores de ayuda en preparación a su ingreso a la UE. Se

trata de un campo que tiene que ver directamente con la futura adhesión a la Unión Europea. El programa GST se financia con los fondos de Matra para la preadhesión.

### MMTP

Programa de Capacitación de Gestión Municipal. Modalidad bajo GSO, GST y GSWT, en cuyo marco se organizan cursos en grupo, en combinación con prácticas en los Países Bajos, para funcionarios con formación similar, que trabajan en el mismo sector o que provienen de un mismo país.

### NEWS

Cooperación trilateral Este-Oeste-Sur en el ámbito municipal, entre países de Europa Oriental, los Países Bajos y Nicaragua. Programas de cooperación municipal trilateral enfocados en la transferencia de conocimientos relacionados con la buena gobernanza local y la participación ciudadana, en mejorar la ayuda social para la cooperación (municipal) en Europa Central y Oriental y en lograr una gestión local efectiva y democrática en Nicaragua.

### *Países en vías de desarrollo*

Se denotan como países en vías de desarrollo los países que han sido definidos con este término por el Comité de Asistencia para el Desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

### *Administración pública*

La administración pública (estructura administrativa) es el total de organizaciones y actividades enfocadas en la administración de la sociedad. La administración pública no consiste solamente de organizaciones gubernamentales (aunque sí en su mayoría), sino que también engloba todas las organizaciones que pueden tomar decisiones con carácter vinculante en nombre de todos los miembros de la sociedad (Rosenthal, Ringeling, Bovens et al 1996:20). La administración pública (en el ámbito local) conoce una parte política y una parte administrativa, complementada con instituciones semi-gubernamentales. La jerarquía política consiste de órganos representativos, como el consejo municipal y sus autoridades políticas correspondientes (alcalde y concejales). La parte administrativa consiste de los servicios municipales y sus funcionarios correspondientes. El sector semi-público consiste de organizaciones y funcionarios que no están subordinados a las autoridades políticas, tales como los órganos administrativos autónomos, las empresas públicas, los órganos de asesoría y su personal.

## PUGA

Programa de misiones cortas de funcionarios municipales al extranjero. Bajo esta modalidad, que recae tanto bajo GSO como bajo GST, los municipios de los países en vías de desarrollo o de los países candidatos de Europa Central y Oriental pueden solicitar misiones cortas de funcionarios holandeses a sus países, ya sea para formular proyectos, para llevar a cabo asesorías o para facilitar capacitaciones.

## STAGE

Pasantías para funcionarios municipales. Modalidad que recae tanto bajo GSO como bajo GST, a través de la cual los municipios de países en desarrollo o de los países candidatos de Europa Central y Oriental pueden solicitar períodos de prácticas para sus funcionarios y directivos, en municipios holandeses.

### *Hermanamiento de ciudades*

Bajo hermanamiento de ciudades se entiende: un vínculo formal o de amistad, o la colaboración en un proyecto, entre un municipio o región holandesa y un municipio o región extranjera. El hermanamiento puede establecerse en un municipio por iniciativa oficial o particular, siempre y cuando el municipio apoye la iniciativa. El hermanamiento de ciudades puede ser una manifestación de *twinning* (ver abajo) pero no tiene que ser siempre el caso.

### *Adhesión de los nuevos Estados*

Bajo países candidatos a la adhesión a la Unión Europea se entienden: los países que han solicitado formalmente su entrada a la Unión Europea y que son reconocidos como tal por la Comisión Europea. Los países candidatos son un subgrupo de los países en transición.

### *Países en transición*

Países de Europa Central y Oriental, y los países de la antigua Unión Soviética (Nuevos Estados Independientes), en los cuales el sistema ha pasado de ser una economía planificada central, a una economía de mercado.

### *Twinning*

Como *twinning* se entiende la relación profesional entre dos instituciones con tareas y mandatos similares, que intercambian experiencias y conocimiento. Por lo general se

establece una relación entre una organización con más experiencia (un país del este) y una organización similar en un país en transición o en desarrollo. El hermanamiento de ciudades (*city twinningo jumelage*) es un acuerdo formal, cuya meta es establecer la cooperación a través de la sociedad (sector público, sector privado en el ámbito de la sociedad civil).

#### *Proyectos autónomos*

Proyectos cofinanciados por BuZa que se implementan bajo un programa en el cual la VNG no es contraparte de BuZa.



## ANEXO 4 DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y OPERACIONES (EN INGLÉS)

The Policy and Operations Evaluation Department, in Dutch the Inspectie Ontwikkelings-samenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), is responsible for conducting evaluations of Netherlands foreign policy.

IOB is part of the Ministry of Foreign Affairs. It is an independent unit, which reports directly to the Minister of Foreign Affairs or the Minister for Development Co-operation. The Minister concerned submits IOB reports accompanied by a letter with his/her policy reactions, to Parliament, where they are discussed by the Permanent Committee on Foreign Affairs with respect to follow up actions.

IOB was established in 1977 with a mandate that was restricted to the evaluation of aid programmes. Following the reassessment of Netherlands foreign policy in 1996, IOB's mandate was broadened to include other fields of foreign policy.

From 1977 to the mid 1980s, IOB's emphasis was on individual project evaluations, the status of which was then confidential. Since the mid 1980s, emphasis has shifted to comprehensive thematic studies, focusing on policies and modalities of implementation and covering sectors, themes or programmes. External independent experts participate in the various phases of the research, under the responsibility of IOB. Where relevant, institutions or experts in recipient countries are invited to participate in the fieldwork. In some cases reference groups consisting of independent experts and Ministry staff are appointed for the evaluations, to advise on the methodology, approach or subjects under review. The final reports, based on various field and desk studies, are published under the responsibility of IOB.

In addition to its own evaluations, IOB also participates in multi-donor evaluations.



## ANEXO 5 TÉRMINOS DE REFERENCIA (EN INGLÉS)

### *Evaluation Municipal International Co-operation*

*Evaluation of activities in the area of national government policy on municipal international co-operation that were carried out in the period between 1997 and 2001, under responsibility of the Association of Netherlands Municipalities and with funds from the Ministry of Foreign Affairs.*

#### **1. Reason for the evaluation**

In view of the development of future relations between the Ministry of Foreign Affairs and the Association of Netherlands Municipalities (VNG), it was decided in May 2000 to conduct an evaluative study on municipal international co-operation that was financed from the Ministry of Foreign Affairs' budget, under the responsibility of VNG. Reason for this decision was that the Directorate General for International Co-operation wished to gain insight into the "efficiency and effectiveness of VNG as an instrument for 'building public support in the Netherlands' and 'supporting decentralisation processes'" (see letter from the then DGIS to the chairman of the board of directors of VNG, dated May 2, 2000).

Initially, the evaluation was to be conducted under the auspices of one of the departments of the Ministry of Foreign Affairs. However, as the study involved a number of different departments in the fields of both European integration and development co-operation, it was decided in January 2001 that the responsibility for the evaluation would be placed into the hands of an independent unit, the Policy and Evaluations Department (IOB). IOB has interpreted the above-mentioned reason for evaluation as being the analysis and assessment of policy relevance, effectiveness and efficiency of the activities in the field of municipal international co-operation that were financed by the Ministry of Foreign Affairs and managed and/or implemented through VNG, which acted as the Ministry of Foreign Affairs' contract partner.

The evaluation is complex, as the activities to be studied cover various policy areas: good governance, decentralisation, transition and pre-accession in the context of European integration. Moreover, it involves a wide variety of actors.

## 2. Background

### 2.1 Brief historical survey of activities

The formal co-operation between the Ministry of Foreign Affairs and VNG in the area of municipal international co-operation, and, more specifically, in the area of development co-operation, dates back to 1991. It is not based on an institutional agreement, but involves co-operation on the basis of programme financing. Although both parties had been making contributions – by means of several third party initiatives – to the concept of municipal development co-operation and the exploration of VNG's possible role in this as early as 1985, co-operation between the Ministry of Foreign Affairs and VNG had not been determined by contract until 1991. That year the Programme for Municipal Development Co-operation (PGO) was initiated, for a period of three years (1991 through 1993).

#### *Programme for Municipal Development Co-operation (PGO) – 1991 to 1993*

The aim of the PGO programme was to encourage Dutch municipalities to engage in partnerships with municipalities in developing countries. The programme offered Dutch municipalities the opportunity to submit requests to VNG for the financing of projects related to the transfer of knowledge between municipalities. Participating Dutch municipalities co-financed the projects.

In 1992, it was agreed that the input of municipal expertise would be further promoted. Three new sub-programmes were developed within the existing PGO programme, each focussing on the transfer of knowledge between municipalities:

- Programme for temporary deployment of Dutch civil servants (*Programma Uitzending Gemeente Ambtenaren – PUGA*) – at the request of a municipality in a developing country, a Dutch civil servant was sent on a project formulation mission, an advisory mission or a training mission;
- Internship local government developing countries (*Stage lokaal bestuur ontwikkelingslanden – STAGE*) – at the request of a municipality in a developing country, a period of practical training at a Dutch municipality was organised for municipal civil servants and administrators from developing countries;
- *Municipal Initiatives (Gemeente-Initiatieven – GI)* – GI was a financing arrangement for municipalities, provinces and public utilities that established multi-annual partnerships with partners in developing countries. In addition to the transfer of knowledge by means of temporary deployments and internships, GI also financed investment costs. However, an equivalent input from a third party was required.

In 1993, the Municipal Management Training Programme (MMTP) was added. Within the context of this programme, group internships in the Netherlands were organised for trainees of similar backgrounds and/or working in the same sector and/or from the same country.

Until the end of 1992, the appraisal and processing of applications for the PGO programme were carried out by the Ministry of Foreign Affairs. As of January 1993, this responsibility was delegated to VNG. This transfer was confirmed in a provisional one-year programme agreement between the Ministry of Foreign Affairs and VNG. At the same time, the three-year PGO programme remained effective.

#### *Municipal Co-operation with Developing Countries (GSO) – 1994 through 2002*

As of January 1994, a multi-annual programme financing agreement was signed between the Ministry of Foreign Affairs and VNG in support of the Municipal Co-operation with Developing Countries programme (GSO)<sup>28</sup>. The GSO programme can be considered the successor to the GPO programme. The GSO programme incorporates the same sub-programmes as the GPO programme, namely: PUGA, STAGE, GI and, since 1995, MMTP as well. In addition, the GSO programme finances programme support activities for these sub-programmes. Also, the GSO programme finances Small Local Initiatives in Nicaragua (KPA-Nicaragua)<sup>29</sup>. Both the sub-programmes as well as KPA-Nicaragua involve city linkages<sup>30</sup>. Dutch municipalities can also create facilities for Dutch non-commercial, local, private organisations in support of local partners in developing countries. Like the PGO programme, the GSO programme was established as a co-financing programme. This means that part of the projects are financed by Dutch municipalities themselves.

The GSO programme is based on three subsequent agreements. The first GSO programme was carried out over a four-year period (1994 through 1997). The second GSO programme was initially planned to last another four years (1998 through 2001). However, as a result of the Ministry of Foreign Affairs' Outline Law on Subsidies (*Kaderwet Subsidies*

<sup>28</sup> Policy responsibility for the GSO programme rested with the Social and Institutional Development Department, more specifically, with the Social Co-operation and Institutional Development division (Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling, afdeling Maatschappelijke Samenwerking en Institutionele Ontwikkeling – DSI/MY).

<sup>29</sup> The KPA programme – with exception of KPA-Nicaragua – is managed by the National Commission for International Co-operation and Sustainable Development (NCDO).

<sup>30</sup> City linkages, or 'twinning relations', imply multi-annual direct partnerships between Dutch organisations and similar organisations abroad (either municipalities or provinces, public utilities, district water boards and their umbrella organisations). These partnerships are shaped by the exchange of experiences and the building of knowledge and expertise through missions by civil servants and working visits to the Netherlands. The 'colleague-to-colleague' approach is adopted here

BuZa) and the Ministry of Foreign Affairs' Subsidy scheme, the agreement was considered terminated on December 31, 2000. The third GSO programme was planned for a two-year period (2001 through 2002) and was financed on the basis of a subsidy agreement.

Each of the GSO programmes focussed on the strengthening of local government in developing countries by means of concrete co-operation activities between municipalities. This general objective generated three sub-objectives, which partly overlap:

- strengthening administrative capacity of local governments;
- strengthening local planning and implementation capacity;
- promoting citizen participation in local government.

The first two sub-objectives can be summarized as strengthening local government.

Although not explicitly mentioned in the 1994 GSO agreement, it turned out that in practice the mobilisation of public support for international co-operation in the Netherlands was considered a second objective of the GSO programme<sup>31</sup>. In the 1998 GSO agreement, broadening public support in the Netherlands for international co-operation was therefore explicitly added as a second principle objective. In this regard, the mobilization of public support is to be interpreted as:

- increasing involvement of Dutch municipalities in international co-operation;
- increasing involvement among the population in international co-operation, as a result of information services and awareness-raising activities linked to the GSO programme.

The GSO agreements identify the following target groups: municipalities, public utilities, provinces, district water boards and their umbrella organisations, as well as groupings within the municipalities that can make a specific contribution to the development of municipal policies on development co-operation. In the agreements, all these actors together are referred to in general as 'municipalities'. VNG has been accountable to the Ministry of Foreign Affairs for the management and the implementation of the successive GSO programmes.

An external evaluation of the first GSO programme was conducted in 1997 by DHV Consultants under commission of the Ministry of Foreign Affairs. It resulted in a positive final judgement of the programme. Apart from this integral evaluation, a number of com-

---

<sup>31</sup> This is shown by the Evaluation of the Municipal Co-operation with Developing Countries programme, conducted by DHV Consultants BV (1997).

ponents of the programme have been scrutinized. One of these was the MMTP sub-programme, which, at the request of the Ministry of Foreign Affairs, was evaluated in 2000 by the Netherlands Economic Institute (NEI) under commission of VNG. The final judgement on the MMTP was positive. Also, in response to questions from the Ministry of Foreign Affairs about the monitoring of the National Council for City Links Netherlands – Nicaragua (LBSNN) at the end of 2000, VNG urged the LBSNN management to launch an independent investigation of the organisational and implementation capacities of their organisation. This investigation was carried out in 2001. The report will be requested from the investigation commission. Additionally, (interim) evaluations were conducted of several projects carried out within the GSO programme.

#### *Municipal Co-operation with Accession Countries (GST) – 1998 through 2004*

In 1998, the Municipal Co-operation with Accession Countries programme was initiated<sup>32</sup>. The programme is implemented under responsibility of VNG on the basis of a Subsidy Agreement. The first subsidy period continued from September 1, 1998 to December 31, 2002. In 1999, the GST programme was extended another year, until December 31, 2002, as the programme proved to require more time and a more intensive approach than anticipated. In 2001, the programme was extended again, this time until December 31, 2004. The reason behind this was that current project would otherwise have had to be interrupted in order to be completed before December 31, 2002, which was seen as a unwelcome development.

The GST programme is embedded in the Ministry of Foreign Affairs' pre-accession programme, which is aimed at supporting Central and Eastern European countries in their preparations for accession to the European Union. The GST programme is aimed at supporting local governments in these countries in their efforts to adopt and implement the *acquis communautaire* and to build the institutional capacity needed for this purpose. The GST programme is modelled after the GSO programme. This means that, just like in the GSO programme, municipalities are allowed to submit requests for the financing of projects within the GST programme. The projects are required to focus on support for partner municipalities in their preparations for accession to the European Union, by means of the transfer of knowledge and investments that support the application of this

<sup>32</sup> Until 2001, policy responsibility for the GST programme rested with the European Affairs Department (DEU). But in 2001, this department was split up into the Southeast and Eastern Europe Matra Division (DZO) and the West and Central Europe Division (DWM). Since then, responsibility for the GST programme has rested with DZO, and particularly with the Aid Implementation (Central and Eastern Europe) Division (DZO/UM).

knowledge. Just like in the GSO programme, Dutch municipalities co-finance the projects they implement within the GST programme.

The programme's target groups also correspond to those of the GSO programme, as well as the sub-programmes PUGA, STAGE, GI and MMTP (the only difference being that in the GST programme these sub-programmes target transition countries instead of developing countries). However, within the GST programme the GI sub-programme is referred to as GIM (Municipal Initiatives MATRA).

Until now, no external evaluation of the GST programme has ever been conducted.

#### *Municipal Co-operation for Reconstruction in Turkey (GSWT) – 2000 through 2001*

The Municipal Co-operation Programme for Reconstruction in Turkey (GSWT) was initiated in 2000, in the wake of the earthquake that hit Turkey in 1999. During the first year (April 1, 2000 – March 31, 2001), financing was provided at the expense of the Foreign Policy Support Programme (POBB) on the basis of a subsidy grant to VNG. For the second year, the programme was included into the GST programme<sup>33</sup>. For this reason, a new subsidy agreement was planned.

The approval memorandum of the Ministry of Foreign Affairs specifies the following objectives of the GSWT programme: assisting and strengthening local government in the parts of Turkey that were hit by the earthquake, by means of concrete co-operation activities, aimed at the transfer of knowledge between municipalities in the Netherlands and in the respective Turkish region. Both the sub-programmes and the target groups are in line with the GSO and GST programmes. In addition, so-called 'specific activities' can be financed within the GSWT programme. These are custom made and special developed to support initiatives that were already underway. Examples of these are seminars, follow-up activities, facilities and implementation of training curricula. Just like the GSO and GST programmes, the GSWT programme is a co-financing programme.

Until now, no external evaluation of this programme has ever been conducted.

---

<sup>33</sup> During the first year, policy responsibility for the GSWT programme rested with the Political Affairs Department (DPZ). Due to the fact that for the second year the programme was included into the GST programme, policy responsibility for the GSWT programme was transferred to DZO/UM.

*Trilateral East West South Co-operation on a municipal level for countries in Eastern Europe, the Netherlands and Nicaragua (NEWS programme) – 1996 through 2000*

Trilateral co-operation between Eastern, Western and Southern municipalities dates back to 1992. In that year, the ‘East West South project’ was initiated. The project was launched for a period of four years, and in 1996 it was followed by the NEWS programme, or, “Trilateral East West South Co-operation on a municipal level for countries in Eastern Europe, the Netherlands and Nicaragua”<sup>34</sup>. This programme was closed in December 2000. The objectives of the programme were to:

establish a structural exchange of experiences between East, West and South with regard to the themes of good local governance and citizen participation;  
create a base for development co-operation and global awareness at municipal level in the Czech and Slovak Republics, as well as other Eastern European countries;  
bring about effective and democratic local governance, as well as a strong *civil society* in Nicaragua (and other developing countries).

The programme consisted of a large number of elements that were clustered in nine separate components at widely varying levels (seminars and workshops, working visits, projects, creation of trilateral city linkages and links with NGOs, economic contacts, capacity building, publicity campaigns, exchange of experiences and meetings). Target groups are simply described as municipalities and their populations in countries including the Czech and Slovakian Republics and Nicaragua.

VNG had ultimate responsibility for the management and implementation of the programme. Umbrella organisations in the Netherlands and in recipient countries coordinated the various activities. Relevant in this respect are: the National Council for City Links Netherlands – Nicaragua (LBSNN) in the Netherlands, the Czech and Slovakian Platform in the Czech and Slovakian Republics, the Nicaraguan Institute for Municipal Development (INIFOM) and the National Association of Nicaraguan Municipalities (AMUNIC). Apart from that, Dutch municipalities made their own contributions to the projects implemented within the NEWS programme.

In 2001, an ex-post evaluation of the NEWS programme was conducted by ACE Europe. The conclusions of the evaluation are rather critical, both regarding the outline of the programme as well as the efficiency and the effectiveness of the activities implemented.

<sup>34</sup> Policy responsibility for the NEWS programme rested with the Human Rights and Peacebuilding Department (DMV), specifically with the Peacebuilding and Good Governance Division (DMV/VG).

However, in the Czech and Slovakian Republics, conditions have been created that may lead to sustainable institutional structures that will allow for continuation of the many activities implemented. Also, an external evaluation of the NEWS programme (paid from the programme budget) was conducted in 2001 by Utrecht University. The evaluation report will be requested.

## 2.2 Overview of the VNG – Ministry of Foreign Affairs portfolio

The Ministry of Foreign Affairs' database (MIDAS) shows that over the period 1997 – 2001, the Ministry of Foreign Affairs has made financial contributions to one third of all so-called independent projects<sup>35</sup> and to the four programmes referred to above. Many small-scale projects were carried out within these programmes. In the period 1999 -2000 alone, for example, a total number of 254 projects in 39 countries were carried out within the programmes, involving 139 Dutch municipalities and 270 municipalities in developing countries and accession countries.

The MIDAS database also shows that within this period, VNG has held responsibility for both the management and the implementation of the activities in eighteen cases, whereas in seventeen cases it was only responsible for the implementation of the activities. At the Ministry of Foreign Affairs, five departments, and, within these, six divisions as well as twelve posts, were responsible for the financing, monitoring and evaluation of activities carried out by VNG. It is remarkable that the departments and divisions usually delegated activities to VNG (only two out of eighteen activities under the responsibility of the departments and divisions were not managed by VNG) whereas in the large majority of cases the posts either took the management into their own hands, or delegated it to an agency different from VNG (fifteen out of the seventeen activities that fell under the responsibility of the posts were not managed by VNG). This observation raises questions about the policy choices made by departments and posts, and about the assumptions these choices were based on.

In the period 1997 – 2001, the Ministry of Foreign Affairs contributed a total amount of NLG 50,490,716 to the activities through VNG. This amount should be considered as co-financing, as municipalities and other parties involved made their own contributions. These will be identified in the study.

<sup>35</sup> The term "independent project" refers to projects (co-)financed by the Ministry of Foreign Affairs, which are not carried out within a programme, and for which VNG was the Ministry of Foreign Affairs' contract partner.

### 2.3 Institutional framework

The institutional framework is characterised by a high complexity of institutional relations and networks. As indicated above, five departments at the Ministry of Foreign Affairs, and, within these, six divisions as well as twelve posts, were involved in co-operating with VNG. Within VNG, the International Project Unit (IPU) has been responsible for the management and implementation of activities until 2001. As of January 1, 2001, IPU became a privatised organisation with a private company structure under the name of VNG International B.V. VNG is 100% shareholder of the company. For most activities, responsibility for the management and implementation was transferred from IPU to VNG International B.V. However, VNG has remained the applicant and main contractor in case of the GSO and GST programmes. Still, it has delegated the implementation of these programmes to VNG International B.V.

In relation to funding from the Ministry of Foreign Affairs, VNG co-operated with a large number of partners in the Netherlands and in recipient countries. At the request of IOB, VNG has provided an overview of the relations it fosters in this respect.

Many times in the past, relations between the Ministry of Foreign Affairs, VNG and, to some extent, a number of partners (including municipalities, provinces, district water boards) has been a topic of discussion. No framework agreements exist between the Ministry of Foreign Affairs and VNG. The Ministry of Foreign Affairs has not given VNG the exclusive right to implement the activities in the field of strengthening local government. With respect to Dutch central government policy on local governance in developing and accession countries, VNG has advocated an approach which regards municipalities as co-governments, and VNG as their representative. VNG argues that it does not seek a mandate giving them a certain degree of control over these policies, but it does plead for a proper allocation of tasks, coordination of policies, information exchange etc. in these policy areas.

One complicating factor is that Dutch municipalities often operate as donors, project managers and executives at the same time. Municipalities have an autonomous position in relation to VNG and develop their own municipal policies. Within the Ministry of Foreign Affairs as well, people express the need to clarify the roles and tasks with regard to VNG, particularly those of the several DGIS departments. Currently, the Human Rights and Peacebuilding Department (DMV) is the department primary responsible for the substantive mandate of VNG (local governance, decentralisation). Policy responsibility for

the NEWS programme has also rested with DMV. The Social and Institutional Development Department is the department responsible for the GSO programme.

### 3. Objective of the evaluation and research questions

The objective and the research questions arise from the reason indicated in paragraph 1, and from the IOB mandate.

#### 3.1 Objective

The objective of this evaluation is to analyse and assess the contributions to the strengthening of local governance in pre-accession countries and developing countries that were made by the various programmes, and the projects carried out within these programmes, as well as by the independent projects related to municipal international co-operation, over the period between 1997 and 2001. This concerns activities financed with resources from the Ministry of Foreign Affairs, for which VNG acted as the Ministry of Foreign Affairs' contract partner with respect to management and/or implementation.

Paragraph 1, "Reason for the evaluation" referred to the wish of the DGIS to be informed about the efficiency and effectiveness of VNG as an instrument for the mobilization of public support in the Netherlands. This public support is concerned with development co-operation. An assessment of the results and effects of policy implementation in this field will not be included in this study, as a clear definition of the concept of "public support" is lacking. Moreover, mobilization of public support cannot be demonstrated, as it is impossible to reconstruct a reference situation. Apart from that, changes in public support cannot be exclusively attributed to above-mentioned activities (attribution problem). Nevertheless, it is possible to point out in the policy analysis in what ways policies have been developed around this theme and subsequently to describe the policy implementation. This will then facilitate a better understanding of the concept.

#### 3.2 Key questions and evaluation criteria

The following key questions derive from the objective of the evaluation, each containing an evaluation criterion:

- To what extent has municipal international co-operation under the responsibility of VNG been relevant to the policy objectives concerning the strengthening of local governance? (*policy relevance*)
- To what extent have the interventions realised been effective in strengthening local governance? (*effectiveness*)

- To what extent has the input of resources been efficient in achieving the desired results? (efficiency).

For each of these key questions, a number of considerations will be pointed out.

### 3.2.1 Policy relevance

Government policy is formulated at central level (Ministry of Foreign Affairs) and local level (municipalities). Within the framework of central government policy, VNG has an executive and a managerial task in the area of strengthening local government using funds from the Ministry of Foreign Affairs.

The key question on policy relevance can be approached from a number of different perspectives. Within the Dutch context, for example, it could be examined to what extent the objectives of the programmes and projects correspond to the Ministry of Foreign Affairs' policy objectives in the areas of decentralisation, good governance, transition and pre-accession in the context of European integration. However, the formulation of these policy objectives might be so general that, in almost all cases, they would be met by the objectives of the activities. In that sense, this approach is of little relevance. The policy analysis will elucidate these matters. The question of relevance ultimately focuses (at least) on the plausibility that activities in developing countries are aimed at the principle objective of sustainable poverty reduction and that activities in pre-accession countries are aimed at the adoption and implementation of the *acquis communautaire*. Besides, in the Dutch context it is important to determine to what extent certain activities have been compatible with the policies of Dutch municipalities on municipal international co-operation.

In developing countries and pre-accession countries concerned, assessment will focus on the extent to which the objectives of the programmes have been in line with the policies of the municipalities involved or with the mandates of other executive agencies in the context of national policy in the above-mentioned areas.

Where possible, it will be examined on whose initiative the project proposals have been identified and formulated, and whether or not these were based on specific policy considerations.

### 3.2.2 Effectiveness

In order to answer the effectiveness question regarding the activities, different aggregation levels need to be considered: the programme level and the project level. Findings at a lower level offer building blocks for findings at a higher level. These findings are determined by the particular contexts of the selected developing countries and pre-accession countries, where specific development problems and pre-accession problems, respectively, occur.

Programmes are composed of a number of sub-programmes, that aim at the transfer of knowledge by means of personnel exchange and at supportive investments for the application of this knowledge. The sub-programmes consist of a wide variety of mostly small-scale projects. Additionally, there also were independent projects that were not embedded in programmes. The projects were implemented within a large number of different themes (which VNG refers to as policy areas).

At programme level, the assessment of effectiveness primarily focuses on the extent to which results of the sub-programmes contributed to realisation of the programme objectives. A distinction is made between the results expected according to the intervention logic and the achieved results. In addition, it is important to determine whether, and if so, to what extent, there has been coherence between the sub-programmes.

Analogous to the programme level, an assessment is conducted at project level in order to determine the extent to which results of the activities have attained the long-term project objectives. Also, the activities realised are compared to the expected results.

It is very well possible that the implemented activities have caused side effects or spin-off effects in a wider municipal international co-operation context. In that case, these will be taken into account in this study. The evaluation will try to identify factors explaining the observed level of effectiveness of the programmes and projects (quality of the programme or project proposal, quality of the VNG, local conditions etc.).

### 3.2.3 Efficiency

Efficiency is about the use of resources and the way in which the management and implementation of the programmes (divided into sub-programmes) and projects are organised. Findings at project level form building blocks for findings at (sub-)programme level.

Regarding the use of resources, an assessment will be made of whether (sub-)programmes and projects could have produced the same results with less funding (including overheads), goods and personnel input (cost-effectiveness). Also, a judgement will be formed on the time schedule and the implementation according to the respective planning. Furthermore, the quality of assessment, the approval of proposals and the supervision, monitoring, evaluation and reporting of (sub-)programmes and projects by VNG will be topics to be assessed. Issues like transparency and consistency of management will be taken into consideration. The extent to which the results of assessment, monitoring and evaluation have provided feedback to the respective departments at the Ministry of Foreign Affairs and to those carrying out the activities will also be assessed. At the level of these departments of the Ministry of Foreign Affairs, a judgement will be made on the quality of external monitoring, evaluations of (sub-)programmes and projects and on the feedback of the results to VNG, and on the way this feedback is used for policy (re)formulation. Lastly, the study will focus on the different management choices (own staff, delegation to VNG or to a third party) made by departments and posts of the Ministry of Foreign Affairs, and the assumptions these choices are based on.

#### 4. Scope of the evaluation and research methodology

##### 4.1 Scope

The evaluation will cover the period 1997 – 2001. An exception is made regarding policy reconstruction and the way activities are put in a historical context from the early nineties. The analysis and assessment of policy implementation by means of selected activities focuses on the period between 1997 and 2001. A maximum period of five years was chosen because of the wide range of small-scale and mostly short-term activities, the effectiveness and efficiency of which can probably only be determined ex-post within a relatively short time span. However, it is also possible that the sustainability of activities is determined on the basis of spin-off or side effects related to municipal international co-operation.

At project level, the study will only consider completed activities.

Municipal international co-operation embraces a wide range of sources of funding and implementation modalities and the involvement of numerous organisations.

VNG is often, but not always, involved. The evaluation will be limited to:

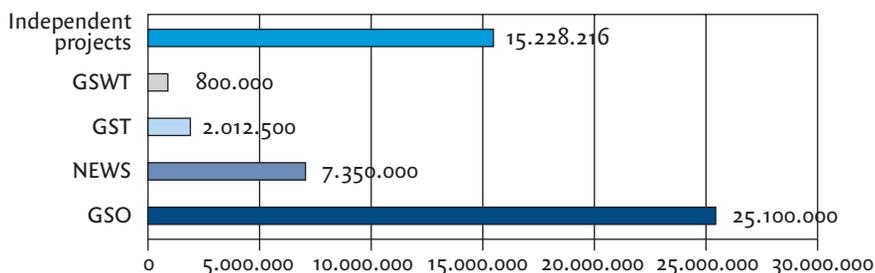
- Subsidy schemes (programmes) for which a Programme Financing Agreement (PFO) exists between the Ministry of Foreign Affairs and VNG;

- Independent projects in the framework of structural capacity building on which an agreement has been developed between the Ministry of Foreign Affairs (including diplomatic posts) and VNG<sup>36</sup>.

Total expenditures of the Ministry of Foreign Affairs through VNG during the evaluation period amounted to NLG 50.490.716 (Source: FOS). Incidentally, these expenses over the last five years amount to over 76% of the Ministry of Foreign Affairs' total spending through VNG over the period between 1991 and 2001, being NLG 66.182.188.

The outlines below show the relative financial significance of the different programmes and the independent projects.

Outline of the Ministry of Foreign Affairs' expenditures with concerning VNG over the period 1997 through 2001.

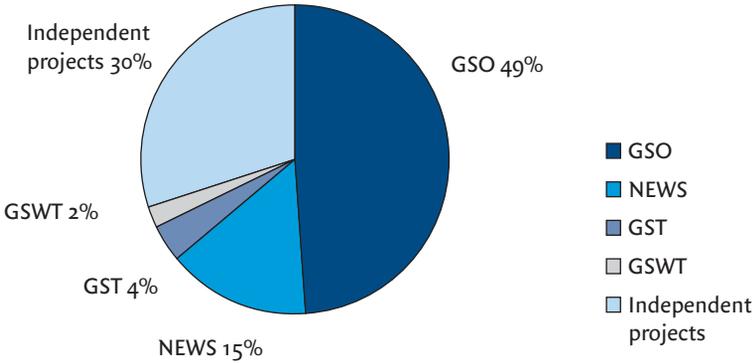


Source: FOS (total expenditures 1997 through 2001: NLG 50.490.716)

<sup>36</sup> Thus, the evaluation does NOT include:

- the whole range of forms of international co-operation that VNG is involved in;
- the whole of projects financed by means of public funds;
- specific projects in the context of emergency aid and conflict management, even in cases when an agreement exists between the Ministry of Foreign Affairs and VNG;
- programmes and projects financed by the Ministry of Foreign Affairs that involve VNG, but on which no direct agreement exists between the Ministry of Foreign Affairs and VNG, either for management or implementation by VNG (for example, the SNV LOGIC programme).

Ministry of Foreign Affairs' contributions concerning VNG over the period 1997 through 2001 (%).



Source: FOS (total expenditures 1997 through 2001: NLG 50.490.716)

The evaluation is limited to the GSO and GST programmes and the independent projects. Over the period 1997 through 2001, the Ministry of Foreign Affairs' expenditures on these amounted to NLG 42.340.716 (Source: FOS). Rounded off, this covers approximately 84% of the total expenditures over this period. NEWS was not taken into account, as an external ex-post evaluation of this programme had already been conducted this year, under responsibility of the Human Rights and Peacebuilding Department (DMV) of the Ministry of Foreign Affairs. Where relevant, reference will be made to the evaluation results of the NEWS programme. The GSWT programme also falls outside the scope of this evaluation, as it was not initiated until 2000.

## 4.2 Research methods

### 4.2.1 Preparatory research

Preparatory research preceded the current Terms of Reference. A general impression of the historical background of the activities carried out in the field of municipal international co-operation through VNG and with funding from the Ministry of Foreign Affairs was formed on the basis of a file study. Apart from that, it was possible to define the institutional framework the Ministry of Foreign Affairs and VNG co-operated in, and to map the complexity of relations between VNG and other parties involved, on the basis of source material from the Ministry of Foreign Affairs and VNG. In order to get insight into

the portfolio, an overview of the activities implemented during the evaluation period 1997 through 2001 was first produced on the basis of data from MIDAS and FOS and of file studies. In addition, an outline was drawn of the executive and managerial agencies involved, while the factual expenses were deduced. Based on this information, a database was created covering the period 1999 and 2000, that brought together basic data on the selected programmes (country, expenditures of the Ministry of Foreign Affairs, policy areas, sub-programmes, municipalities in the Netherlands and in the country of implementation) and structured it around the separate projects. It was assumed that the information thus obtained would provide an accurate representation of the concentration of activities in countries, from which a selection could later be made for the field study. Moreover, this approach saved time. Sources of information were project characterizations, annual accounts and database information from VNG. A more comprehensive database covering the whole evaluation period will be created later. In addition, the same kind of basic information was collected on the independent projects, in this case covering the whole implementation period from 1997 through 2001 (Sources: MIDAS, FOS, files, database VNG). Subsequently, a selection is made of countries are to take place, on the basis of various criteria at country and municipal level. This selection is discussed below.

#### 4.2.2 The research

The actual research will be conducted in different stages.

##### *Stage I: Source study in the Netherlands and methodology development*

In order to be able to assess the policy relevance of the selected activities, it is necessary to conduct an analysis of the Ministry of Foreign Affairs' policies on decentralisation, good governance, transition and pre-accession, as well as their coherence with the specific policy objectives of strengthening local governance and broadening public support in the Netherlands. Information sources include policy documents, Explanatory Memoranda, policy comments made in parliament by members of the government. This analysis will take account of policy changes. Next, (changes in) policy frameworks of the various programmes selected will be analysed on the basis of programme financing agreements signed between the Ministry of Foreign Affairs and VNG.

At this stage, interviews with respective departments of the Ministry of Foreign Affairs and with VNG will be conducted as well, in order to define their analysis of the specific problems regarding local governance in developing countries and pre-accession countries. On the basis of this analysis, they are interviewed about their perceptions of government policy.

Of every municipality selected in the Netherlands, an inventory will be drawn up describing their municipal international co-operation policies (as far as these have been developed).

For every programme (GSO, GST) and independent project (with a minimum investment by the Ministry of Foreign Affairs of NLG 25,000) selected, an intervention logic will then be determined on the basis of file studies and the database and by means of specific logical frameworks. Also, a research matrix will be developed for every programme and independent project selected, which specifies the research questions. Within the matrix, the assessment criteria, information sources, techniques of data collection, description of the research population and methods of analysis are determined.

At project level, file studies will be carried out in order to obtain insight into aspects such as the background of the project selection, the decision-making process, project objectives, implementation strategies, time schedule (and its adjustments) and results of the project. A weighted sample will be drawn from the research population on the basis of criteria such as availability of documentation, geographical spread and policy themes. It will be possible to define the research questions of the field studies more precisely on the basis of file studies.

Based on written material and interviews with VNG International, an analysis will be made of the internal monitoring and evaluation system, data management, approval procedures with regard to projects and reporting to donors and other parties involved. The guidelines VNG has applied to the submission of project proposals by municipalities will also be analysed. In addition, the monitoring systems of the respective departments of the Ministry of Foreign Affairs and the coordination mechanisms between these departments and with VNG will be analysed on the basis of file studies and interviews.

During this stage, existing evaluations of the programmes and projects selected will be assessed as well.

### *Stage II: Field study*

Field studies are conducted in order to get more insight into the relevance, effectiveness and efficiency of selected activities in a number of municipalities in three developing countries and two pre-accession countries.

Countries where field studies will be undertaken are selected on the basis of the following criteria. Criteria for the selection of municipalities in these countries are also specified. This selection will be made during the first stage of the research.

### GSO/GST

Level	Criteria
Country	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Size of the contribution by the Ministry of Foreign Affairs</li> <li>2. Number of projects carried out</li> <li>3. Diversity of the sub-programmes launched (if possible)</li> <li>4. Security situation in the recipient country (with respect to field missions)</li> </ol>
Country/ Region	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Geographical spread of countries selected</li> </ol>

*On the basis of the criteria mentioned above, countries are selected that the evaluation will focus on. Within these countries a selection is then made of particular municipalities.*

Municipality	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Size of the contribution by the Ministry of Foreign Affairs</li> <li>7. Number of projects carried out</li> <li>8. Duration of the cooperation between the Dutch municipality and the municipality in the recipient country (at least two years)</li> <li>9. Diversity of the sub-programmes launched (as far as possible)</li> </ol>
--------------	---

### Independent projects

Level	Criteria
Country	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. The countries selected are included in the GSO and GST country selection (for practical reasons)</li> </ol>
Project	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. The projects selected were carried out under the management of the Ministry of Foreign Affairs or VNG</li> </ol>

Application of the criteria mentioned above has led to the following sample of countries:

## GSO programme (based on data 1999 to 2000)

Contribution by the Ministry of Foreign Affairs (NLG) <sup>37</sup>	Number of projects	Diversity sub-programmes
Nicaragua 3,363,975	44	GI=16 PUGA=23 MMTP=2 STAGE=2 General=1
South Africa 1,414,683	28	GI=5 PUGA=13 MMTP=5 STAGE=3 General=2
Tanzania 722,301	15	GI=1 PUGA=7 MMTP=3 STAGE=2 General=2

## GST programme (based on data 1999 to 2000)

Contribution by the Ministry of Foreign Affairs (NLG)	Number of projects	Diversity sub-programmes
Czech Republic 507,262	13	GIM=5 PUGA=2 MMTP=3 STAGE=3
Poland 455,794	24	GIM=3 PUGA=9 MMTP=3 STAGE=9

## Independent projects (based on data 1997 to 2001)

	Contribution by the Ministry of Foreign Affairs (NLG)	Number of projects	Managing organisation
Nicaragua	58,548	1	VNG
South Africa	-	-	-
Tanzania	1,411,471	1	DGIS
Czech Republic	460,000	2	VNG
Poland	0	1	VNG

If necessary, the sample of countries can be adjusted (for example, in case of expansion of a database, local security situation). Apart from the criteria mentioned above, the inclusion of Tanzania into the selection is also motivated by the consideration that it provides a better reflection of the scope and the diversity of activities on the African continent.

<sup>37</sup> Within the GSO and GST programmes, a number of projects involved several countries simultaneously (for example, in case of thematic MMTPs). Both the database of the Ministry of Foreign Affairs (MIDAS) and the records of VNG do not distinguish between the share of an investment that went to country A, and the share that went to country B. Consequently, the contributions at country level referred to in the ToR, are 'counted double' in a number of cases

Moreover, a considerable independent project has been implemented there, involving the local Netherlands embassy.

In terms of contributions made by the Ministry of Foreign Affairs, these countries reflect 59% of total GSO contributions over the period 1999 – 2000. In case of the GST programme, 55% of the contributions by the Ministry of Foreign Affairs is covered. The field studies will be undertaken in a still unspecified number of municipalities in the countries selected. This will lower the covering percentage. The percentage of the independent projects comes down to 12% over the period between 1997 and 2001, compared to the total of contributions the Ministry of Foreign Affairs made to all independent projects. The above-mentioned selection of countries, municipalities and projects will make it possible to get a clear understanding of the policy implementation. However, full representativeness of the samples is not possible, due to the wide variety of activities, policy themes and the large numbers of countries and actors involved. In fact, there is a multi-level covering: the policy analysis is concerned with the entire research population; the file study of the projects covers a significant part thereof, and the case studies – serving as an illustration and an in-depth exploration – cover a relatively limited number of countries and municipalities.

During the field studies, the analysis of activities will focus on the local circumstances and either developing or pre-accession problems. The perspective of local parties involved will be central.

#### *Stage III:*

During the third stage, a final report will be written on the basis of the data analysis. If possible, general statements will be made on municipal international co-operation that took place through VNG with funding from the Ministry of Foreign Affairs over the period 1997 through 2001.

#### **4.2.3 Products**

The evaluation will produce a final report that will be based on a number of partial studies regarding:

- Policy analysis of the Ministry of Foreign Affairs' policies on decentralisation, good governance, transition and pre-accession and their coherence with the strengthening of local governments in developing countries and pre-accession countries;

- Analysis of the evaluations of the GSO and GST programmes and the independent projects selected;
- Selected activities in South Africa, Nicaragua and Tanzania (GSO, independent projects) and in the Czech Republic and Poland (GST, independent projects).
- If possible and desirable, these partial studies will be published as working documents.

#### 4.2.4 Organisation

For the benefit of the research, a lead consultant will be brought in by means of a tendering procedure. He/she will supervise the various partial studies and guard the overall process. The lead consultant will conduct the partial studies mentioned in sub-paragraph 4.2.3 in the Netherlands, except for the policy analysis. This will be carried out by the responsible inspector. Furthermore, the lead consultant is responsible for the field studies. He/she is expected to participate in these field studies. As a number of these will necessarily be undertaken simultaneously, it is probably desirable that he/she employs a second consultant for this purpose. The lead consultant will guarantee the quality of the field study reports written by the field teams. The lead consultant also takes care of the selection and hiring of these country teams. The planning is to organise several field studies at the same time. Finally, the lead consultant composes a draft of the final report. The lead consultant is expected to have a background in public administration and extensive experience in the field of programme and project evaluation in a complex institutional context.

The evaluation will be conducted under the responsibility of IOB. IOB inspector Ms. Drs F. Kettenis has supervision over the research, conducts the policy analysis and will – in close co-operation with the lead consultant – manage the other partial studies and participate in a number of field missions.

The inspector will be assisted by a research assistant who will also participate in a field study.

The reference supervising the research will consist of representatives of the respective departments of the Ministry of Foreign Affairs, delegates from VNG and external experts. The task of this reference group is to act as a sounding board with regard to the proposed research methodology, partial studies and final report.

#### 4.2.5 Time schedule

The research will take 12 months, starting at the moment these Terms of Reference are determined. A tentative outline of this period is provided below:

Tendering procedure	2 months
Source research in the Netherlands, methodology	2 months
Field studies	5 months
Analysis research results, final reporting, presentation final report	3 months

## ANEXO 6 METODOLOGÍA (EN INGLÉS)

### Policy reconstruction

A reconstruction has been made of the GSO and GST programmes selected for this evaluation, which focuses on the Ministry of Foreign Affairs' policies on municipal international co-operation with developing countries and accession countries. Among the main matters of concern were the policy principles, the policy development over the period between 1991 and 2001 and the substantive operationalisation of policy. The reconstruction focussed on the institutional and policy related context, on substantive aspects and on the decision process insofar as it was relevant to the development of policies. In addition to the policy perspective of the Ministry of Foreign Affairs, an outline was given of VNG (I)'s interpretation of the Ministry of Foreign Affairs' policy, and of the autonomous policies of Dutch municipalities.

Primary and secondary sources were consulted for the policy reconstruction. Interviews have been conducted with respective policy departments at the Ministry of Foreign Affairs (DSI, DZO, DMV) and with VNG. Among the additional sources were policy documents, Explanatory Memoranda, Proceedings of both houses of the Dutch parliament concerning the BZ/OS budget, speeches by members of the government, internal and external correspondence of the Ministry of Foreign Affairs and VNG, as well as year reports and documents of VNG.

On the basis of the policy reconstruction, evaluative findings have been formulated for the GSO and GST programmes.

### Evaluation

The evaluation was conducted in four phases:

A preparatory phase in which the methodology was developed and a literature study was carried out. Municipalities, VNG International, the Advisory Commissions GSO and GST, the directly involved departments DSI, DMV, DZO of the Ministry of Foreign Affairs and the LBSNN were interviewed with regard to allocation, organisation and management.

This phase was completed with a Plan of Action.

The second phase included a survey among Dutch municipalities and other local government organisations; interviews with a selection of municipalities that have taken part in the GSO and GST programmes, as well as Dutch administrators and civil servants who have actually participated in missions in the context of GSO or GST funded activities.

In addition, file studies were conducted at VNG International.

The third phase consisted of field missions to local governments in five selected countries. During these visits, standardised interviews were conducted with administrators/authorities and umbrella organisations, as well as civil servants and others directly involved in the activities of the partnerships. The fourth phase involved data processing, analysis and reporting.

### **Survey among Dutch municipalities and other local government organisations**

A written survey among Dutch municipalities and other local government organisations was conducted in order to provide an overall picture of the accessibility of the GSO and GST programmes for the target group, as well as of its significance in relation to the total of all financing options available to local government organisations. The survey was carried out among all municipalities in the Netherlands and a number of other local government organisations that had made use of GSO and/or GST resources one or more times over the period 1997-2001. This concerned a total of 147 municipalities (as they existed in 2003). A questionnaire was also sent to 54 municipalities that had not made use of the GSO and/or GST programmes during the indicated period. The control group was chosen at random, though proportionally divided according to size based on the number of inhabitants<sup>1</sup>. The response to the survey was 54 percent.

### **File study**

In order to collect additional substantive and financial information on the implemented activities, a file study was conducted at VNG International, comprising 157 files and based on a registration checklist and an assessment form. The file study pursued the following goals:

- complementing the information obtained on the basis of the financial accountability reports and project outlines of VNG and the Ministry of Foreign Affairs;
- obtaining practical information, such as the names of contacts and addresses at Dutch municipalities and foreign lower governments;
- systematically collecting data on the management capacity of VNG with regard to the GSO and GST programmes (i.e. handling applications, drawing up contracts, producing final reports and project monitoring).

---

<sup>1</sup> Numbers of inhabitants as of 2002 on the basis of information from the Central Bureau for Statistics.

### Interviews in Dutch municipalities and other local government organisations

In addition to the surveys, conversations were held with policy making and coordinating civil servants, politically accountable administrators and representatives of civil society organisations in Dutch municipalities who were directly involved. These conversations were based on a structured list of questions. The selection consisted of those local government bodies that maintained partnerships with the five countries selected. This concerned 44 Dutch local government bodies (42 municipalities), of which 29 were visited and two were surveyed over the telephone. An overview of the municipalities visited is provided in table B5.2 on the enclosed CD ROM. The goal of the conversations was to get an impression of the (financial) significance of GSO and GST arrangements with regard to the establishment, or maintenance, of international municipal contacts. Apart from that, it was possible to obtain insight into VNGs supervision of municipalities, the application procedures followed, the appraisal criteria adopted, organisation and management and the expectations with regard to the results of MIC.

### Field missions

Missions were organised to local governments in the five countries selected. Administrators, civil servants and others who were directly involved in the GSO and GST activities were interviewed on the basis of standardised registration forms. For each activity, an assessment was drawn up on the basis of a combination of file information, verifiable information from the field respondents' perceptions. A total of 84 assessments were drawn up by the local consultants contracted in each country. Each field mission produced five products:

- a. a context paper;
- b. an inventory of the activities and the persons involved;
- c. an analysis of the input, products, efficiency, effectiveness and relevance;
- d. a description of a specific case;
- e. a work report for each country, which included the main findings.

### Independent projects

A similar method was adopted for the independent projects:

- file studies at the Ministry of Foreign Affairs and VNG International;
- interviews conducted with persons directly involved at VNG International;
- field missions to the Netherlands Embassies for additional information and interviews with respective Ministries and organisations directly involved.

### Analysis and assessment

The evaluation is based on a hypothesis known as the ‘logic van consequence’ or as the ‘rational actor’ approach (Dunleavy, 1991, March, 1994). The evaluation matrix is structured around this rationale. Evaluation according to this rationale suggests that programmes in support of municipal international co-operation are formulated and implemented on the basis of a similar rationale. However, this is not necessarily the case. The motivation of Dutch municipalities, but also the topics of the GSO and GST programmes, were based on a logic of appropriateness (March, 1994): the origin of inter-municipal co-operation-municipal co-operation with developing countries does not come from the ratio as much as it comes from emotions. These emotions were expressed in things like the names of the municipal departments for international co-operation, like, for example, the ‘department for international solidarity’. Municipal stakeholders therefore applied appropriate terminologies (solidarity, global citizenship, humanitarianism, mutual obligations). The evaluative questions relating to these two logics are different. The logic of consequence implies questions such as “have we attained the objectives?”; “does it function properly?” (effectiveness), whereas the logic of appropriateness focuses on questions like “do all parties agree?” and “is it right?” (satisfaction, acceptability; shared values).

According to the VBTB guidelines (Ministry of Finance, 2002: 4,5) this evaluation was conducted according to the logic of consequence. Nevertheless, elements of the logic of appropriateness are brought up, e.g. by the registration of the level of contentment among Dutch municipalities and their partners. The effectiveness and efficiency of the activities have been partly analysed by means of indicators based on the comparison between field observations and either assessment memoranda (independent projects), or subsidy applications (GSO and GST). Among the indicators for efficiency were: time schedule, costs and benefits and management. Effectiveness was estimated on the basis of the targets realised in relation to organisational structures, service delivery capacity, networks and communication with members (associations of municipalities). Relevance was mainly determined on the basis of policies of the Ministry of Foreign Affairs and of the recipient country. Value judgements are based on a mix of quantitative and qualitative data. Judgement was indicated on a four-point scale, such as is also used by the Ministry of Foreign Affairs for monitoring objectives.

- A. very positive / very satisfactory
- B. positive / satisfactory
- C. negative / unsatisfactory (mediocre)
- D. very negative / very unsatisfactory (poor)

The assessment of the effectiveness of participation in a course (Municipal Management Training Programme) serves as an example. The participant was asked whether he/she drawn up a Personal Activity Plan. This Plan was part of the course.

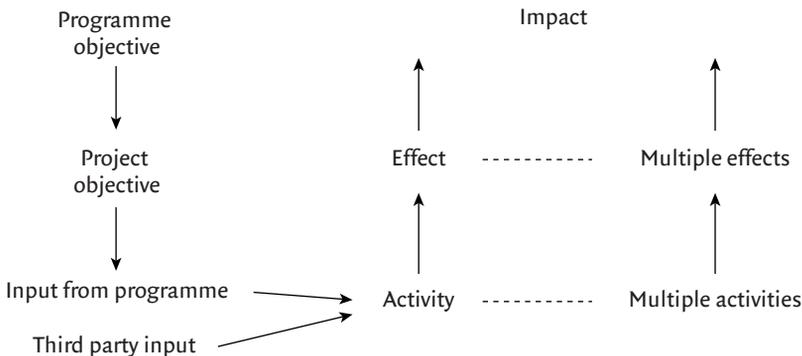
- If positive, it was examined to what extent the Personal Activity Plan was, or could be, realised.
- Then the effectiveness of the programme was measured on the basis of changes regarding the four indicators: organisational structure, personal procedures, networks and personal motivation (and career). If demonstrable changes had occurred in the organisational structure, and if these were attributable to participation in the course, it was judged as effective (positive). The same went for (sustainable) participation in professional networks due to participation in a course. If one or two effects had occurred, this was judged as ‘positive’. If three or four effects had occurred at the same time, this was registered as ‘very positive’.

In the standardised assessment procedure for activities, temporary deployments of municipal civil servants and administrators have been assessed in the field on the basis of mission reports they wrote, for example, by comparing the current range of activities with the project formulations established by the missions. Current administrators were asked how the current situation related to the elements referred to in the mission reports.

*Analysis at programme level*

The Terms of Reference (CD ROM, Annex 1) referred to activities as the building blocks of the subsidy programmes. The idea behind this can be illustrated as follows:

Figure Annex 6.1: from activity to programme



During the analysis, this rationale proved not to hold, as the gap between the implementation of policy (the objectives of the individual activities) and the strategic policy (objectives of the programmes) was wide. Thus, the sum of the parts did not add up to the whole. Possible cause - effect relations could not be proven on the basis of sufficient statistical signification. Therefore, the judgements of this report are based solely on the policy analysis and the evaluation of individual activities.

## ANEXO 7 ORGANIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Y LA COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE REFERENCIA (EN INGLÉS)

### Organisation of the evaluation

The evaluation started with a preliminary study. File studies provided a general understanding of the historical background of the activities implemented in the area of municipal international co-operation through VNG and with funding from the Ministry of Foreign Affairs. An overview of the activities implemented in the evaluation period 1997 - 2001 was presented on the basis of information from the Ministry of Foreign Affairs and file studies. In addition, an outline was drawn of the executive and managerial agencies involved, while the actual expenses were deduced. On the basis of the preliminary study, the Terms of Reference were drawn up.

The evaluation of the activities in the Netherlands and five other countries was contracted through public tender to an association of research bureaus. The policy reconstruction was conducted by own staff. Research bureaus from the respective five countries co-operated in the field studies.

Several reflection moments were incorporated in the evaluation process. During debriefing conversations, the main parties involved were given feedback about the preliminary conclusions at the end of each field mission. Reflection was provided by a reference group consisting of representatives of the Ministry of Foreign Affairs' policy departments directly involved, VNG and external experts. The reference group formulated comments on the Plan of Action, the report on research components in the Netherlands, the sub-reports on the GST programme, the GSO programme, independent projects, as well as the draft of the final report.

These recommendations and comments have been incorporated into the final report. The research was supervised by Francis Kettenis, IOB inspector. With support from IOB research assistant Mariska van Beijnum, she was responsible for setting up the database, formulating the Terms of Reference, the policy reconstruction, supervision over the implementation of the partial studies and producing the final report.

Through public tender, the evaluation of activities was contracted to the association of research bureaus SEOR BV and Ecorys NEI. A Plan of Action was developed by senior

researcher Willem Cornelissen (SEOR BV). The following researchers have made a contribution to the different research components and partial studies:

- Literature study, file study and exploratory interviews: Mariska van Beijnum, Willem Cornelissen, Mirco Goudriaan and Maaïke Oosterbaan (Ecorys-NEI).
- Written survey among approximately 200 Dutch municipalities: Hans Bekkers (SEOR), Willem Cornelissen, Sandy Felicia (SEOR), Mirco Goudriaan (SEOR) and Marloes Kerkhoff (SEOR).
- Interviews with 31 Dutch municipalities and civil society organisations directly involved: Willem Cornelissen, Mirco Goudriaan, Francis Kettenis and Maaïke Oosterbaan.
- Inventory and analysis of evaluation reports and analysis of mission reports: Willem Cornelissen.
- Research of partner municipalities selected and independent projects in five countries:
  - Poland: Wojciech Daniel (independent expert), Francis Kettenis, Mart Nugteren (Ecorys-NEI) and Rado Piontek (Ecorys-Polska).
  - The Czech Republic: Mariska van Beijnum, Mirco Goudriaan, Mart Nugteren, Tomas Ružicka (independent expert) and Jan Vojtek (independent expert).
  - South Africa: Mariska van Beijnum, Willem Cornelissen; Mirco Goudriaan, Nkaro Mateta (Upstart Business Strategies); Noludwe Ncokazi (Upstart Business Strategies).
  - Nicaragua: Willem Cornelissen; Ruth Selma Herrera M (Programa Bolívar, Ideas), Francis Kettenis and Enrique Pérez Iglesias (Programa Bolívar).
  - Tanzania: Willem Cornelissen, Mirco Goudriaan; Francis Kettenis, Suleiman Ngware (Institute for Development Studies, University of Dar es Salaam; Hassan Semkiwa (Institute for Development Studies, University of Dar es Salaam).

### Report

Standardised information from the field studies was statistically processed by Karen van der Wiel (SEOR). The following work reports were presented to the Reference Group:

- the GST Programme (April 2003);
- research in the Netherlands (May 2003);
- the independent projects (May 2003);
- the GSO Programme (June 2003);
- summary Municipal International Co-operation (July 2003).

## Reference Group

The composition of the Reference Group was as follows:

Dieke Buijs	(accompanied by or replaced by I. Denissen and G. Schulting) Ministry of Foreign Affairs, Social and Institutional Development Department, Head of DSI/MY (Civil Society Organisations)
Bert van Geel	(replaced by Alexander Kofman) Ministry of Foreign Affairs, Southeast and Eastern Europe and Matra Programme Department, Head of DZO/UM (Aid Implementation Central and Eastern Europe)
Loes Lammerts	Ministry of Foreign Affairs, Human Rights and Peacebuilding Department, Policy Adviser DMV/VG (Peacebuilding and Good Governance Division)
Paul van Lindert	Institute for Development Studies, Faculty of Geosciences, Utrecht University
Anke Ruijs	(or replaced by Hans Buis) SGBO (Research and Advisory Bureau of the VNG)
Jan Sterkenburg	Independent expert
Leontine Visser	Rural Development Sociology Group, Faculty of Social Sciences, Wageningen University
Cor de Vos	(or replaced by Hans Buis) Mayor of Nieuwegein
Arthur Wiggers	(or replaced by Norbert Pijls) Deputy Director VNG International



## ANEXO 8 PERSONAS CONTACTADOS (EN INGLÉS)

<b>Name</b>	<b>Function / Organisation</b>
Achiula, J.	Sports and culture Officer Songea
Acosta López, O. B.	Cadastre, León
Adamczak, Zdzislaw	Leszno, Deputy Mayor,
Alemán, V., ms	Project pig rearing, San Pedro de Lóvago
Apleni, Z	Cleansing Services Buffalo City (East London)
Balcer, Marek	Mikolów - Mayor
Ballarades, B., ms	Project ecological wood stoves, San Carlos
Banaszynski, Andrzej	Mieścisko - Mayor
Bandelewska, Boguslawa, ms	Ilawa - Head of Environmental Protection Department
Barbir, M.	Chief Urban Designer, Tshwane (Pretoria)
Bergh, E. van den	Town Planner, Tshwane (Pretoria)
Bergman, Eric	Agora Foundation
Bingi, S.	Kondoa-Loenen-Kiteo Link Officer/Community
Bobyk, Tadeusz	Szczecinek - Head of Powiat Labour Office
Bodán Pérez, X., ms	Tax department, Granada
Boender, Jeroen	First Secretary Royal Netherlands Embassy
Botha, R.	Director Research (Governance), Department Provincial and Local Government
Bothman, G.	Chief Town Planner, Tshwane (Pretoria)
Bravo, A.	Association of municipalities AMUNIC
Bursíková, Ivana, ms	Agora Central Europe - Project Manager
Cabrera Cruz, M.	Director Planning en International Relations, Matagalpa
Calbecki, Piotr	Toruń - Member of the City Executive Board
Castillo, J.A.	Representative of LBSNN in Managua (Consejo Nacional de hermanamientos Holanda-Nicaragua)
Cerda, M.T., ms	Director International Co-operation, Juigalpa
Chamda, Y.	Speaker of the Emfuleni Council; Emfuleni (Lekoa Vaal)
Chamorro Mora, L.G.	Mayor, Granada
Chwango, N., ms	Health Officer; Songea Health Centre, Songea
Clark, P.	Representative European city linkages, Estelí

Coronel Cuadra, L.	Mayor, San Carlos
Correa, J.	Ex-urban planner, Juigalpa
Danová, Dana, ms	Municipality Zlín - Head Communications Dept., Spokeswoman Loc. Gvt.
Dávila, A.	Committee handicraft tanneries, Río Chiquito, León
De Castilla Urbina, E.	Mayor Juigalpa
De Pasos, M., ms	Ex-director International Co-operation, Granada
Del Carmen Salgado, M.	Member of Parliament
Delgado García, T.A.	Responsible cadastre, Matagalpa
Delleman, A., ms	Representative Leiden in Juigalpa
Díaz Rodríguez, M.	Ex-deputy mayor, Estelí
Diephout, A.	Chief Technical Advisor. Social Housing Foundation
Dijk, Martin van	Assistant Bilateral Programmes RNE
Dohnal, Frantilek	Hejtman (Chairman Reg. Parliament) Vysocina Region -
Prev. President SMO	
Dool, Henk G.C. van den	Minister - Counsellor Dept. Head of Mission RNE
Dybowska, Agnieszka, ms	Toruń, Dept. of EU Integration and International Co-operation
Echoud, Y. van, ms	Policy Officer Development Co-operation. Royal Netherlands
Embassy, Pretoria	
Ena Sarria, M., ms	Director municipal tax department, León
Eriksen, J.	First Secretary, Royal Norwegian Embassy
Espinoza Zavala, B.	Director Planning AMUNIC
Flores, M.	City twinning unit INIFOM
Foka, D.S.L.	Deputy Permanent Secretary, Presidents' Office Regional Administration and Local Government
Francis, A	District management advisor (SNV), Monduli
Fuksa, Ivan	Municipality Prábram - Mayor
Gadea Sequiera, J. E.	Ex-director Public Works, San Carlos
García, G.	Director planning and local development, León
Golinski, Marian	Szczecinek - Mayor
Govender, D.	Development Planner, Housing Manager, City of East London Municipality
Grenda, Alicja, ms	Association of Polish Cities (APC) - Head of Foreign Relations, Vice-Director

Grocholska, Anna, ms	Warsaw - Head of Foreign Relations Department
Gurbiel, Krystyna, ms	Office of the Committee of European Integration -
Under-secretary of State	
Gussenhoven, S.	Director Netherlands Development Organisation SNV Honduras/ Nicaragua
Gutierrez, B., ms	Cadastre, Granada
Hamidu	Member of the Village Executive Committee and the Liaison Committee, Kondoa
Hasibu	Accountant. Ruvuma Secondary School, Songea
Heijden, R. van der	Director LBSNN ( Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua)
Hermannová, Gabriela, ms	SMO - International Department
Hiriwa	Headmaster Ruvuma Secondary School, Songea
Hyerá	Principal, Ruvuma Secondary School, Songea
Irias, I.	Integrated Rural Development, Estelí
Issa, Zaidina, ms	Member of the Village Executive Committee and the Liaison Committee, Kiteo, Kondoa
Issa, Zakia, ms	Member of the local bee-keepers association, Kiteo, Kondoa
Jaburková, Milena, ms	SMO - Head of International Department
Jakl, Václav	Municipality Cheb - Deputy Mayor
Jardín, J.E.	Financial advisor EDISMAT, Matagalpa
Jaszczur, Andrzej	Szczecinek - Deputy Mayor
Jedraszak, Dariusz	Poznań - City Clerk
Jourová, Vera, ms	Vysocina Region - Director Department for Regional Development
Jumbula, I	Village Executive Officer, Kiteo, Kondoa
Kabagire, A.L.R.	Programme Manager, Local Government Reform
Kabeja	Municipal Town Director, Songea
Kamala, Laghate, ms	Assistant Bilateral Programmes RNE
Kangwa, P.	Ex-District Commissioner Same, ex-NGO Pamoja, Moshi
Kedracka, Alicja, ms.	Mieścisko, Town Clerk
Khawe, B, ms	Programme Co-ordinator Good Governance, Royal Danish Embassy
Kidau	Town Economist, Songea
Kihwele, P.	Songea - Hoorn Association, Town Planner, Songea
Kimaro	Research and Development Officer. Association of Local Authorities of Tanzania

King, P.	Director Social Services, Buffalo City municipality (East London)
Kittner, Jirí	Municipality Liberec - Mayor
Koda	Same Diocese, Same
Kolařík, Josef	Municipality Klášterec nad Ohří - Council member
Kondášová, Jana, ms	Municipality Liberec - Manager Dept. Town Development
Kowalski, Marek	Lublin Marshall's office -
Kozek, Tadeusz	Office of the Committee of European Integration - Director
Kramer, M.	Technical Advisor of the Nationale Woningraad, the Netherlands, Tshwane (Pretoria)
Kruszewski, Maciej	Toruń, Dept. of EU Integration and International Co-operation
Kumato, N.	Everton West Forum, Emfuleni Local Municipality (Lekoa Vaal)
Kupcová, Vladimira, ms	Municipality Příbram - Intl. Relations, previously Mgr. Env. Dept. District
Kwiluhya, M.P.Z., ms	Municipal Director, Dodoma
Kynčilová, Lenka, ms	Municipality Klášterec nad Ohří - Deputy Mayor
Lambarts, Martijn	Royal Netherlands Embassy at Prague - Second Secretary - Justice and Home Affairs
Larios Picado, R.A.	Ex-cadastre, Juigalpa
Leinweberova, Petra, ms	Municipality Polička - International Relations
Lemanska, Danuta, ms	Mieścisko - Promotion and Development
Lemmens, P.	Development Manager, Housing Association East London, Buffalo City municipality
Lendiy, J.	Councillor, Monduli
Leon, B., ms	Project Officer Urban Development. Delegation of the European Commission in South Africa
Liebich, C	Programme Manager, South Africa Programme CIDA, Canad
Linuma, S., ms	Ex-District Executive Director Same
López Sánchez, M.A.	Ex-deputy mayor and current president of the Chamber of Commerce, Matagalpa
Lugo, B.	Director International Co-operation, Granada, Nicaragua
Lumbí Rodríguez, R.	EDISMAT, Matagalpa
Lungi, B.	Member of the Village Executive Committee, Kiteo Kondoa

Madisa, M.	Technika 10 Training Centre, Emfuleni Local Municipality (Lekoa Vaal)
Mafontshe Malefetse, M., ms	Deputy Director Capacity Building, Policy and Co-ordination, Pretoria
Makonela, Dr. Makwaia, ms	Acting Medical Officer of the Health Department, Dodoma Editor of the Journal at the Secretariat of the Association of Local Authorities of Tanzania
Malefo,	Ex-councillor. Advisor to the Executive Mayor, Tshwane (Pretoria)
Malepszy, Tomasz	Leszno – Mayor
Malespin, G., ms	Town planner, Juigalpa
Malysz, Adam	Mikolów - City Clerk
Mapunda, G., ms	Communication Officer (SNV) at ALAT
Maradiaga, M., ms	Councillor, León
Marek Kalemba	Poznań - Manager Department of Foreign Relations
Marivate, D.	Principal Planner Research (Governance) Department Provincial and Local Government
Masele, F.M.	Acting District Executive Director, Kondoa
Mathe-Charlé, Z.	General Manager Tourism, Tshwane (Pretoria)
Matjunin, Sergei	Lublin - Europe House, Man. Director
Matlala, J.M.K., ms	Office of the Executive Mayor. General Manager Inter-Relation Services, Tshwane (Pretoria)
Matous, Jan	Municipality Polička - head of Information centre
Matunda, S., ms	Member of the Village Executive Committee and the Liaison Committee, Kiteo, Kondoa
Matus, L., ms	Library assistant, San Pedro de Lóvago
Mazamisa, P., ms	Programme Manager Capacity Building for Local Governance. UNDP South Africa
Mazánková, Katelina, ms	Municipality Klásterec nad Ohhrí - Head Department Development and Investment
Mazurek, Jerzy	Secretary of State Ministry of Internal Affairs and Administration (MSWiA)
Mbaga, H	Alderman, Same

Mchomvu	Regional Commissioner, Same
Mdluni, A.	Community worker Local Economic Development, Everton West Extension 11 (Lekoa Vaal)
Mduya, A.	Secretary of the Kiteo-Loenen Liaison Committee, Kiteo, Kondo
Medoza, C., ms	Architect Strategic Planning, Granada
Mehola, G.	VAHBC Emfuleni Local Municipality (Lekoa Vaal)
Mena, E., ms	Ex-councillor, Estelí
Mendoza Cantillo, M.F.	Ex-co-ordinator SISCAT, ex-project INIRA, Director Cadastre project INIFOM
Metcalfe, B.	Director Cleansing Services, Buffalo City municipality (East London)
Mettler, J.	Manager Intergovernmental Relations, South African Local Government Association
Meulenkamp, J. M.	Man. Director Vestia Beheer Rolde
Mhlambe, J.	Chairman of Everton West Forum. Emfuleni Local Municipality (Lekoa Vaal)
Micka, Pavel	Agora Central Europe
Mikina, J.	Chairman of the Kiteo-Loenen Liaison Committee, Kiteo Kondo
Mikolajczak, Lilianna, ms	MSWiA
Miranda Arana, S.R.	Ex-planner, San Carlos
Miranda Miranda, M.	Ex-mayor San Pedro de Lóvago
Misiuwianiec, Adam	Head of Dept. Local Government MSWiA
Mlele Z., ms	Member of the association of bee-keepers, Kiteo, Kondo
Moeti, W.	International Coordinator Emfuleni Municipality (Lekoa Vaal)
Mofokeng, M.S.	Councillor, Local Economic Development, Tourism and Development Planning, Emfuleni Local Municipality (Lekoa Vaal)
Mohammed, I	Kiteo Village Chairman, Kondo
Mojžis, Frantilek	Municipality Semily - Mayor
Molefakgotha, E.P., ms	Nation Council of African Women, Home base care Emfuleni Local Municipality (Lekoa Vaal)
Molo, P	Member of the Village Executive Committee, Kiteo, Kondo

Mrázková, Jitka, ms	Municipality Liberec - Head of Tourism Department
Msoffe	District Executive Officer, Same
Mthimkhulu, D.	Councillor Emfuleni (Lekoa Vaal)
Munisi, E.A.	District Executive Director. Monduli
Muro, R.K.	Town Planner, Dodoma
Mushi	Town Planning Economist, Dodoma
Musingi, R.	Director of Regional Co-ordination, Presidents' Office Regional Administration and Local Government
Mwenda, H	Chairman Kondoa District Council, Pahi Councillor Kondoa
Nafuna, J., ms	Development team Same Diocese
Nchimbi, B.R.	Secretary General of the Association of Local Authorities of Tanzania
Ndoni, B.	Deputy Mayor. Nelson Mandela Metropolitan, Uitenhage
Ndwandwe, J, ms	Housing and Urban Development Office, USAID
Netolický, Miroslav	Municipality Moravská Třebová - Department of Investment and Regional Development
Noordholland deJong, J.	Senior Programme Officer SNV Tanzania
Noruwa, B.	Buffalo City municipality (East London)
Ntombele, B.	Everton West C.D.F. Emfuleni Local Municipality, (Lekoa Vaal)
Ntomola, P.	Member of the Village Executive and Liaison Committee, Kiteo, Kondoa
Ñurinda Morales, M., ms	Director international co-operation, Matagalpa
Nyheliga, D.	Pahi Ward Executive Officer, Kondoa
Nyström, T.	First Secretary. Embassy of Sweden
Nzotoyi, M.	Deputy Chairman Housing Committee, councillor; Chairperson of the Board of Directors of the Uitenhage Housing Association (Nelson Mandela Metropolitan)
O'Hea, M.	Management advisor (SNV) to the Secretary of the Association of Local Authorities of Tanzania
Osequeda Rodríguez, A., ms	Ex-director strategic planning, Matagalpa
Oth, J-D.	Regional Analyst, South Africa Programme CIDA,
CanadaOving, Tj. T.	Oving Architekten BV Groningen

Padilla, M.R.	SNV, San Carlos
Pawlak, Jolanta, ms	Warsaw - Head of Landscape Studies Unit
Pérez Acuña, R.U.	Strategic planning, Estelí, Nicaragua
Pérez Ayerdis, D.	Mayor León, Nicaragua
Pérez, L.P.	Ex-mayor, León
Pilarte, S.J.	Ex-mayor, San Carlos
Piotrowski, Jacek	Szczecinek - Spokesman
Plata, Z.	Manager Cleansing Services, Buffalo City municipality (East London)
Porawski, Andrzej	APC - Executive Director
Pretorius, R., ms	Co-ordinator International Relations, Buffalo City municipality (East London) Programme, Presidents' Office Regional Administration and Local Government
Prokop, Pawel	Director School for Local Government and Administration - Lublin
Rabotabi, M., ms	Youth Info Centre Tswelopele Inthuthuku. Emfuleni Local Municipality (Lekoa Vaal)
Rade, K.P.	Chargé d'affaires Royal Netherlands Embassy, Managua
Ramadhan, R.	Member of the Village Executive Committee, Kiteo, Kondoa
Ramos, J.A.	Ex-councillor, San Carlos
Ramphela, W.	Deputy Director Capacity Building Policy and Co-ordination, Department Provincial and Local Government
Raskosky, T., ms	Ex-mayor Granada, Nicaragua
Roell, M., ms	SNV Advisor Institutional Development at the Regional Administrative Secretariat (RAS), Dodoma
Romero, M.	AMUNIC
Rwenzungura, A.S.M.	Programme Officer Local Government, Royal Netherlands Embassy, Dar es Salaam
Sampson Granera, R.	Ex-mayor, Delegate in the Asamblea Nacional
Sánchez, J. (jr)	Ex-responsible strategic planning, Juigalpa
Sánchez, J. (sr)	Chairman Comité de Vínculo Den Haag-Juigalpa
Sequiera, M.E., ms	Ex-councillor León, current Member of Parliament
Shilisya, E., ms	Chairperson Songea Hoorn Association, Songea
Shongwe, N.	Municipal Manager Emfuleni, Emfuleni Local Municipality (Lekoa Vaal)

Simelane, B.	Project Manager, South African Local Government Association
Singano	Planning officer, Same
Singo	SAIPRO (NGO)
Skaunki, L	Education officer, Songea
Sláviková, Mileva, ms	Municipality Liberec - Head Mayor's Office
Slawinski, Tomasz	Bialystok - Head of City Promotion Office
Smith, G.	General Manager Community Services, Buffalo City municipality (East London)
Snook, S.	Democracy and Governance Team, USAID
Solís, O.	Co-ordinator strategic planning, Juigalpa
Somarriba, L.	Cadastre and Municipal Tax Department, San Pedro de Lóvago
Somarriba, N.	Manager INIFOM
Stadler, D.	Director Casa de los Tres Mundos, Granada
Štanclová, Jilna, ms	Municipality Jihlava - Head Communication Department, Spokeswoman
Stasiak, Marian	Office of the Committee of European Integration - Director
Suazo, T., ms	Director external relations, INIFOM
Swadzba, Jan	Mikolów - Owner agro-industry, participant in STAGE
Szczepinska, Alicja, ms	Leszno - Head of Public Relations
Szymaczak, Wojciech	Toruń, ECWM (NGO) participant of MMTP
Tempelman, G.J	Counsellor Head of Development Co-operation, Royal Netherlands Embassy, Dar es Salaam
Thabane, T.J.S.	Councillor, Executive Mayor, Emfuleni Local Municipality (Lekoa Vaal)
Tholen, P.M.	First Secretary Rural Development, Royal Netherlands Embassy, Dar es Salaam
Thomas, B., ms	Vereeniging Alliance for Street Children; HIV/AIDS Emfuleni Local Municipality (Lekoa Vaal)
Thomas, R.	Senior Governance Adviser, DFID
Torrez, E., ms	Member of Parliament. Commission Legal Affairs Local Governments
Toruńska, Margorzata	Toruń, Health Dept.,
Tslonwani, D.	Community worker Local Economic Development, Everton West Extension 11, Emfuleni Local Municipality (Lekoa Vaal)

Ulaya, M.	District Commissioner, Kondo
Ulrichová, Vlasta, ms	Municipality Polička - former Head of Financial Department
Umbulla, M., ms	NGO, Monduli
Urbina, S.	Ex-mayor, Granada
Valdivia, D.	Ex-mayor, Estelí
Valenzuela, R.F.	Mayor, Estelí
Van Zwieten, B.	Specialist micro- and small-enterprise development, Royal Netherlands Embassy, Managua
Vega González, Cruz A.	Mayor, San Pedro de Lóvago
Vega Gonzalez, ms	President Rotating Credit Fund, San Pedro de Lóvago
Velázquez, J.M.	Director International Co-operation, Matagalpa
Velázquez, V., ms	AMUNIC
Veldhuizen-Rothenbücher, I.L. van	HM Ambassador from the Netherlands to the Czech Republic
Výborný, Vratislav	Municipality Jihlava - Mayor
Wolski, Leszek	Mikolów - Head of Development Department
Wolters, M.C.	First Secretary, Royal Netherlands Embassy, Managua
Wycislo, Eugeniusz	Member Parliament, previous Starosta Mikolów Powiat
Wysinski, Rafal	Ilawa - Head of PR Department
Yessayah, A.	Principal Economist, Presidents' Office Regional Administration and Local Government
Zamorra, F.	Director Projects, San Carlos
Zeledón Rocha, Z.	Mayor, Matagalpa
Zwane, L.	Headmaster, Matome School Everton-West, Emfuleni Local Municipality (Lekoa Vaal)

## ANEXO 9 DOCUMENTACIÓN (EN INGLÉS)

ACE Europe (2001). *Evaluation of the NEWS Programme. End Report*. Lier

Beelaerts, P en van Waegeningh, C. (2002). *Verslag van het VNG International traject Benoemen Resultaten GSO- activiteiten. Ontwerp en Bouw van een Resultatenhuis*. Den Haag

Blair, H. (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. In: *World Development* Vol.28, No.1 pp 21-29.

Derks, E.S. en M.T. Otto. (2003). *De duale organisatie: dubbeldraads of dubbelop? Anders sturen en anders organiseren als gevolg van de dualisering*. Lemma B.V. Utrecht

Development Assistance Committee (1997). *Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance*, OECD, Paris.

DHV Consultants BV (1997). *Evaluatie Programma Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden*. Driebergen

Dollar, D. and Pritchett, L. (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, New York.

Dunn, William N. (1994) *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall.

Eerste Kamer (1999), *Handelingen Begroting BZ/OS*, 23 maart 1999, 24-1076.

GTZ (2003). *Kommunale Entwicklungszusammenarbeit; Ansätze und Erfahrungen anderer bi- und multilateraler Geber. Studien zu den Niederlanden, Grossbritannien, Dänemark und der Europäischen Union*. Engelstalige samenvatting

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) (1999). *Diamanten en Kolen. Evaluatie van het Matra –programma voor steun aan Midden-en Oost- Europa, 1994-1997*. IOB rapport nr 279. Ministerie van Buitenlandse Zaken. Den Haag

Jones, M.L en Blunt, P (1999). *Twinning as a method of sustainable capacity building*. Public Administration and Development, London.

LBSNN (2001), *Stedenbanden Nederland–Nicaragua; Jaarverslag 2001*, Amsterdam.

Manor.J. (1999) *The political economy of democratic decentralization*. Washington DC: The World Bank

March, J.G. (1994). *A primer on decision making. How decisions happen*. The Free Press, New York

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1991) *Programma Uitzending Gemeentebtenaren en Stageprogramma Lokaal Bestuur Ontwikkelingslanden; criteria en uitvoeringsmodaliteiten*. Overeengekomen tussen de Staat der Nederlanden en de VNG en getekend op 11 oktober 1991.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1994b). *Overeenkomst Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden tussen de Staat der Nederlanden en de VNG*, getekend 16 februari 1994.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1997). *Regiobeleidsdocument Midden-Europa*, augustus 1997;

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1998). *Beschikking tot Subsidieverlening GST*, 19 september 1998;

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1998b) *Verkennde Beleidsnotitie VNG betreffende Programma GSO, 1998 - 2001* 18 juni 1998

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1998c) *Overeenkomst Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden tussen de Staat der Nederlanden en de VNG*, getekend op 18 maart 1998.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1999). *Concept Beleidsnotitie Institutionele ontwikkeling*, Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1999c) Notitie Accenten zetten in Midden-Europa, oktober 1999;

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1999d) Voortgangsnotitie Nederlands Ondersteuningsbeleid Midden- en Oost-Europa 1998, juli 1999;

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000a) Beleidskader Technische Assistentie, augustus 2000;

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000b). Beleidsbrief Matra-programma, juni 2000;

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000c). Notitie Stappen naar Toetreding - Een nieuwe fase in het EU-uitbreidingsproces, november 2000;

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000d). Beschikking tot Subsidieverlening Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden, getekend op 12 december 2000

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2001). Voortgangsrapportage over de uitvoering van het Matraprogramma gedurende de periode 1999-2001 *De transformatie rond 2000*,

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2001b). Toespraak van de minister op congres over de toekomst van de gemeentelijke internationale samenwerking van VNG International, Deventer, 28 maart 2001;

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002) Notitie Decentralisatie en Lokaal Bestuur, april 2002.

Ministerie van Financiën (2002). *Van Beleidsbegroting to Beleidsverantwoording*. Den Haag

Ngware, S. (1999c). Tanzania's Local Governance in Transition, *Tanzania Journal of Development Studies*, Vol. 2 No. 1.

North, Douglas C. (1986). The New Institutional Economics. In: *Journal of Institutional Economics / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Vol 142, no.1. pp.230-237.

OECD (1997), Final Report of the Ad Hoc Working group on participatory development and good governance Part 1, Paris.

Otto, J.M. (1999), Lokaal bestuur in ontwikkelingslanden; Een leidraad voor lagere overheden in de ontwikkelingssamenwerking, Uitgeverij Coutinho, Bussum.

Schep, G.J., Angenent, F., Wismans, J. and Hillenius, M. (1995). Local challenges to global change, SDU publishers, Den Haag.

Tweede Kamer (1990). Memorie van Toelichting bij Rijksbegroting 1990 H IX, art 4.6.3, p 114, 115

Tweede Kamer (1991). Handelingen Begroting BZ/OS, 26, 27 februari 1991, 17-450.

Tweede Kamer (1995) Handelingen Begroting BZ/OS 1996, 7 november 1995, 23-1594.

Tweede Kamer (1997). Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting 1997, Hoofdstuk V art 15.03, p.321 Ontwikkelingssamenwerking, pp. 98, 321

Tweede Kamer (1998) .Handelingen Begroting BZ/OS 1998 9, 11 december 1997, 36-2879

Tweede kamer (1998b) Handelingen, Begroting BZ/OS, 3 december 1998, 33-2391, 33-2392, 33-2385

Tweede Kamer (1999) Handelingen Begroting BZ/OS 2000, 7-8 december 1999; 32-2452, 32-2463, 32-2472, 32-2490, 32-2494

Tweede Kamer (1999b). Memorie van Toelichting bij Rijksbegroting 1999; H XI, p.57, HVII, Art.15.04, pp 181,182

Tweede Kamer (2000) Handelingen Begroting BZ/OS 2001, 1-2 november 2000, 32-2490.

Tweede Kamer (2001). Brief van de minister voor OS aan Voorzitter Tweede Kamer, april 2001. Beantwoording Kamervragen over gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking.

URT (1997). The Regional Administrative Act # 19, Dar es Salaam.

URT (2002). Tanzania Assistance Strategy, Volumes I and II, Dar es Salaam.

VNG (1995) Notitie over de ontwikkeling van het GSO-Programma, VNG, 16 augustus 1995.

VNG (1997) Notitie Aanpassing PFO voor GSO, 9 september 1997, 2e versie

VNG (1998) Verkennende Beleidsnotitie betreffende Programma GSO, 1998 - 2001  
18 juni 1998

VNG (1999) GSO-Jaarverslag 1998

VNG (2000) GSO-Jaarverslag 1999

VNG (2000b) Beleidsrapportage GST 1999

VNG (2000c) Jaarverslag GST 1999

VNG (2001b) GSO-Jaarverslag 2000

Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2001) Handboek Gemeentelijke Internationale Samenwerking. Den Haag: VNG Uitgeverij

VNG, SNV (2001a). Local Governance International Co-operation Programme; Project Proposal, Den Haag.

VNG (2001c). Toespraak Voorzitter VNG Directieraad, J.v.d. Berg, op het congres 'De Toekomst van de Gemeentelijke Internationale Samenwerking', VNG International, Deventer 28 maart 2001

VNG International (2001d) Netherlands Inter-Municipal Development Cooperation Programme- NIDCP, z.d., voor gemeenten, verenigingen van gemeenten en ambassades in ontwikkelingslanden

VNG Magazine (2001e) Interview met de minister voor OS, 23 maart 2001.

VNG Magazine, n.12

VNG-International.(2002) Programma Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden. *Evaluatiemissie Zuid-Afrika*, VNG Den Haag.

VNG-International (2003) *Aan de slag: Internationale Samenwerking voor Lokaal bestuur. Strategienota Ontwikkelingssamenwerking*. VNG, Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2001). *Ontwikkelingsbeleid en Goed Bestuur*. Den Haag.

Wunsch, J.S. and Olowu (1990). *The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa*, West View Special on Africa, West View Press, Colorado.

Ministry of Foreign Affairs | P.O. Box 20061 | 2500 EB The Hague | The Netherlands

Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones | 2004

ISBN 90-5328-343-9

Ordercode: BZDR 6220/E



Ministerie van  
Buitenlandse Zaken

