



EXPERIMENT CONTROLAT DE CAPACITACIÓ DELS/DE LES REPRESENTANTS ELECTES I AGENTS TERRITORIALS DEL DEPARTAMENT DE PODOR

RESUM EXECUTIU

1. GÈNESI DEL PROJECTE: DUES REFORMES LEGISLATIVES A PROVA EN L'ÀMBIT LOCAL

El projecte dut a terme pel LASPAD en partenariat amb l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD), la Fundació Món3 i l'Agència de Desenvolupament Regional de Saint-Louis, s'inscriu dins del marc general de l'avaluació de la política de representació paritària. Aquesta experiència històrica ha generat moltes preguntes: a banda de les xifres de representació per sexes, l'aplicació de la llei de paritat ha aconseguit modificar significativament les característiques dels representants electes? Ha modificat la percepció que tenen el personal polític i la població dels seus representants? Les preferències polítiques de les dones electes han estat sistemàticament diferents de les dels càrrecs electes homes? En la pràctica, aquestes diferències (si s'han establert) es tradueixen en el procés polític de manera a generar resultats diferents i que repercuteixin en el benestar de la població? Atès que la implementació de la paritat a nivell local (2014) va coincidir amb l'entrada en vigor de la nova política de descentralització (Acte 3), també ens interessava descobrir els efectes recíprocs d'aquestes dues reformes als nivells de la **governança democràtica**, del **desenvolupament local** i de l'**enfortiment del poder de les dones als òrgans de decisió**.

Les primeres dades sobre la pràctica de la paritat a nivell local mostraven una tendència que a grans trets semblava ratificar el *statu quo* que exclou les dones del poder de decisió efectiu, i per tant, de la concepció i la implementació de les polítiques públiques locals. Per entendre els motius pels quals es perpetuaven aquestes asimetries de poder i buscar la manera de desarticlar-les hem elaborat aquest experiment controlat de capacitació dels/de les representants electes i dels/de les agents territorials.

La restitució de les pràctiques de les dones electes en la seva configuració específica, la de l'àmbit municipal i local, ha mostrat clarament que les seves possibilitats d'actuació estratègica (*agency*) s'han vist certament dificultades per la seva manca de competències, però també i sobretot per les mateixes institucions municipals que per les seves febleses acumulatives han contribuït a fer fracassar les polítiques de reforma.

Així, l'anàlisi s'ha hagut de fer a dos nivells: en primer lloc a nivell individual o micro (el dels/de les representants electes); i després a nivell institucional o macro (el dels municipis). A cadascun d'aquests nivells, han aparegut clarament tres carències:

- la falta de coneixement del marc institucional i polític;
- el desconeixement de les competències específiques que requereix la gestió quotidiana d'una col·lectivitat local en un context de manca de recursos;
- un coneixement aproximat del(s) seu(s) entorn(s) en general.

Per ser plenament funcionals, les dues reformes polítiques havien de reduir considerablement les tres deficiències identificades més amunt. Unes carències que per altra banda comparteixen idèntiques característiques ja que totes tres són de caràcter cognitiu. Els/les representants electes i els ajuntaments no coneixen prou bé els textos que els regulen i els vinculen; no disposen de prou capital humà pel que fa a especialistes i tècnics; no saben aprofitar les oportunitats ni reduir les dificultats dels seus territoris¹.

Des d'aquest punt de vista, el problema es presentava clarament com un problema de coneixements. Per tant, la nostra hipòtesi principal plantejava que una capacitat adequada podria mitigar substancialment aquestes mancances i influir directament en l'èxit de les reformes. El que equival a dir que si els actors no es doten de recursos relacionats amb el coneixement de les seves funcions, del seu entorn i de les oportunitats existents, l'evolució dels/de les representants electes i de les col·lectivitats tindrà un increment molt baix en el millor dels casos i es mantindrà en el *statu quo* de manera general.

En general, s'ha arribat a un consens² pel que fa a la necessitat de reforçar les capacitats dels/de les representants electes i els/les administratius/ives. La formació ofereix als/a les representants electes:

- **un avantatge cognitiu:** entendre i conèixer els objectius així com els marcs jurídic, institucional i econòmic, saber classificar-los, identificar els actors pertinents del sistema local: autoritats descentralitzades, interlocutors tècnics i financers, experts, diàspores, etc.;
- **un avantatge discursiu:** la capacitat de debatre sobre temes fonamentals, d'argumentar per compartir i defensar una visió, una causa o unes idees pròpies;
- **un avantatge polític:** la mobilització estratègica d'aquests recursos cognitius i discursius amb la finalitat d'adquirir un capital polític, guanyar en legitimitat i impactar en les polítiques locals.

Pels municipis, la formació ha de permetre adquirir:

¹ «Per fer front a les seves noves càrregues i responsabilitats, no n'hi haurà prou amb les compensacions i els ajuts irrisoris de l'Estat. Les antigues comunitats rurals hauran de disposar de personal i competències tècniques (especialment per a la gestió del cadastre), recaptar impostos sobre la propietat, exigir llicències d'activitats artesanals i atraure promotors (turisme, indústria agropecuària ...)» (Sané, 2016).

² L'*Estratègia nacional de formació 2016-2020* considera que: «l'èxit de la Política de descentralització depèn invariablement del reeiximent de l'aposta per la formació que permet disposar de recursos humans de qualitat implicats en tot el procés».

- **capacitat de planificació estratègica:** proposar una visió i unes ambicions pel municipi, elaborar un pla de desenvolupament municipal acompanyat d'estratègies que permetin generar recursos i mobilitzar les competències necessàries;
- **capacitat de gestió del territori:** els municipis han de procurar gestionar de la millor manera possible els temes relacionats amb les finances i l'administració, proporcionar serveis públics de qualitat, i col·laborar amb els serveis tècnics regionals i les autoritats descentralitzades;
- **capacitat política:** es tracta de posicionar el municipi en xarxes locals, nacionals i internacionals que permetin accelerar el seu desenvolupament: promoure aliances intermunicipals, establir relacions contractuals amb l'Estat, buscar partenariats per tal de valoritzar el territori.

Els reptes que es plantegen per la capacitat són els següents:

- Quin **tipus** de formació i quins **continguts** formatius afavoreixen un canvi substancial en lloc d'un canvi incremental?
- Com **aïllar l'impacte directe** de la formació quan aquesta és un factor entre els molts que contribueixen a les capacitats dels/de les representants per tenir èxit en una missió?
- En un context de recursos limitats, quina és la millor **relació cost / benefici**, és a dir quina o quines família/es d'actors podran treure més profit de la capacitat per aconseguir els resultats que s'esperen de les reformes?

2. OBJECTIUS, DESTINATARIS I METODOLOGIA DE LA RECERCA

L'objectiu de la nostra recerca consisteix en comprovar la solidesa de la hipòtesi segons la qual cal adjuntar accions complementàries de capacitat per tal que la paritat i l'Acte 3 siguin efectius. La pregunta que el present estudi intenta respondre és la següent: quin és l'efecte del desenvolupament de les capacitats en els/les representants electes per una part i a nivell dels municipis per una altra?

De manera específica el que volem és:

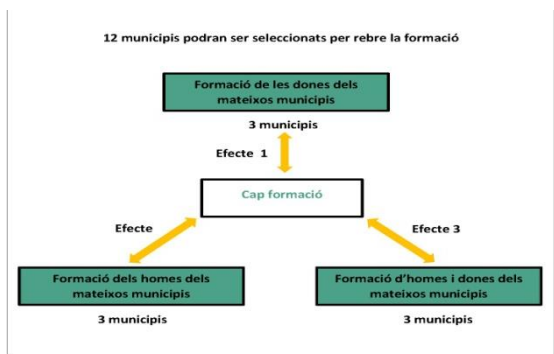
1. Avaluar i explicar els canvis individuals (pràctiques, actituds, comportaments, coneixements) que s'hagin produït – o no – en **els/les representants electes**, durant i després d'un programa de desenvolupament de les capacitats destinat a l'aprenentatge/el desenvolupament de les competències cognitives, discursives i polítiques.
2. Avaluar i explicar els resultats (o no) diferencials (o no) **dels municipis** abans i després de la capacitat dels actors responsables del desenvolupament territorial i dels agents encarregats dels serveis públics en els tres àmbits als quals van dirigides les reformes legislatives:
 - a. La governança democràtica;
 - b. El desenvolupament local;
 - c. L'apoderament de les dones (*empowerment*).

Per respondre aquesta pregunta i a fi de reconstituir de la manera més exacta possible la

successió causal del canvi en els/les electes i en els municipis (si té lloc), hem optat per un experiment controlat, és a dir un mode específic d'avaluació dels efectes i dels impactes.

Els mitjans financers de l'estudi permeten incloure un màxim de dotze municipis en la recerca (comptant beneficiaris i no beneficiaris de la formació). Proposem fer servir el següent mostreig.

- Un grup experimental 1 en el que **únicament dones electes** de tres municipis participaran en la formació.
- Un grup experimental 2 en el que **únicament homes electes** de tres municipis participaran en la formació.
- Un grup experimental 3 en el que **tant homes com dones electes** dels tres municipis participaran en la formació.
- Un grup de control en el que **cap electe** dels tres municipis restants participarà en la formació.
- A cada municipi experimental, es formaran homes in dones electes i agents territorials³. La figura següent mostra les característiques del disseny.



L'àmbit dins el qual es durà a terme la recerca per comprovar empíricament les nostres hipòtesis s'estendrà als 22 municipis del departament de Podor. El departament de Podor està situat a la regió de Saint-Louis, al Nord del Senegal, a la zona que limita amb la República Islàmica de Mauritània. El departament es caracteritza per una gran extensió geogràfica més aviat hostil de tipus *Diéri*, una gran pobresa i fragilitat a nivell socioeconòmic, la novetat de la institució municipal, un nivell d'alfabetització baix i una població massivament rural.

La recerca s'ha estructurat en tres fases:

- una fase 1 per elaborar la situació de referència de la que depenen les fases 2 i 3;
- una fase 2 per preparar i impartir les formacions;
- una fase 3 per avaluar els resultats i els efectes de la formació.

³ Incloem sistemàticament tots els agents territorials.



La fase 1, els resultats de la qual trobareu sintetitzats en el present informe, s'ha dut a terme a través de cinc activitats principals:

- Podor 1: visita exploratòria als 22 municipis (juliol 2018)
- Podor 2: impartició d'un taller metodològic (setembre 2018)
- Podor 3: enquesta de referència (*baseline*) (novembre-desembre 2018)
- Podor 4: elaboració de l'informe (febrer-març 2019)
- Podor 5: impartició dels tallers de restitució del programa de formació (abril 2019)

L'objectiu general d'aquesta primera seqüència consistia en elaborar la situació de referència en els tres àmbits següents: I) governança democràtica; II) desenvolupament local i III) participació efectiva de les dones als òrgans de decisió.

3. GOVERNANÇA DEMOCRÀTICA

El municipi és un dels primers espais on el ciutadà es pot familiaritzar amb la política i interactuar amb ella, especialment a les zones perifèriques i relativament descuidades pel poder central com la zona Nord. A més de les autoritats descentralitzades (prefectes i sobretot subprefectes), la institució municipal és la institució de proximitat que simbolitza el poder polític i la que té la capacitat de marcar (o no) i transformar (o no) el territori i les condicions de vida dels ciutadans. Les administracions locals han de dur a terme les seves funcions essencials (condicions de vida, seguretat, registre civil, etc.) però amb l'ampliació de les competències transferides, també es veuen obligades a elaborar i implementar polítiques destinades a satisfer les necessitats de la població i a lluitar contra la pobresa (educació, salut, cultura, medi ambient, etc.).

La governança democràtica local és la manera de gestionar els afers i recursos públics que, basant-se en processos de decisió inclusius i participatius, pretén aconseguir la pertinència, l'eficàcia i l'eficiència en tots els sectors que són competència del municipi. Per tant, un dels seus requisits fonamentals és que es puguin mobilitzar les capacitats polítiques i de coneixement dels municipis.

No obstant, la realitat de la gestió municipal mostra una greu disparitat entre aquesta norma de governança territorial i el funcionament concret de les institucions. A tots els municipis de Podor, fins i tot als que semblen funcionar millor, l'eficàcia de l'administració i de les actuacions públiques locals és globalment feble, sigui quin sigui l'indicador que es tingui en compte. La norma estructural es podria resumir de la manera següent: tots els municipis són fràgils i disfuncionals en relació al nivell òptim de l'Acte 3 que consisteix en millorar el rendiment de la prestació de serveis públics i adquirir més autonomia en l'elaboració i implementació de les polítiques públiques.

Destaca la homogeneïtat en la contractació social de regidors d'edat avançada; tant homes com dones. L'edat mitjana dels càrrecs electes del departament se situa al voltant de 46 anys i mig. Com a referència, la mitjana d'edat de la població del departament és de 22 anys⁴.

⁴ ANDS, Informe definitiu Saint-Louis, 2017 : 23.

Els 21 municipis no tenen cap càrrec electe menor de 20 anys. Els de 20 a 29 anys representen el 5,2% dels consells municipals i els de la tercera edat més del doble dels de 20 a 29 anys. Per tant, els joves estan extremament infrarepresentats als consells de Podor.

La qüestió del nivell educatiu dels càrrecs electes és fonamental. Les xifres són molt reveladores en aquest aspecte. El pes dels/de les representants electes que no han estat escolaritzats o que tenen un nivell educatiu molt baix és preponderant en la composició de les assemblees locals mentre que el dels alts càrrecs amb diplomes (màster i més) representa menys de l'1%. De fet, gairebé un terç dels/de les representants electes (32,7%) no ha rebut cap tipus d'educació "moderna". Si hi afegim els que han estat alfabetitzats en les llengües del país i els que no tenen estudis més enllà de l'educació primària, veiem que efectivament, prop del 66% dels càrrecs electes, és a dir dos terços dels consellers tenen un nivell educatiu relativament baix en relació al caràcter eminentment tècnic d'algunes de les seves funcions i a la complexitat dels problemes de desenvolupament del seu territori.

Pel que fa als alts càrrecs executius, vint dels vint-i-dos alcaldes de Podor viuen a Dakar. De fet, la gestió quotidiana del municipi està en mans de la Junta (*Bureau*) i del secretari municipal. Els alcaldes no es desplacen al seu municipi si no és per assistir a les reunions del Consell o moguts per alguna altra circumstància política i social. El càrrec d'alcalde, representant electe de proximitat, de vegades parent o amic, responsable polític local, notable sempre conegut de tots i de totes, requereix la possessió de recursos financers i d'un capital social que exigeix o bé exercir diferents mandats simultàniament (diputat i alcalde), o bé exercir vàries funcions (Ministre, Director nacional, alt directiu del sector públic o privat, home de negocis). Aquesta acumulació és la que els permet pal·liar la manca de recursos institucionals –els pocs mitjans pressupostaris– utilitzant la seva influència sobre els qui prenen les decisions a nivell estatal.

4. DESENVOLUPAMENT LOCAL

Mentre que la llei disposa que «només es podran constituir en municipis les localitats que tinguin un desenvolupament suficient per poder disposar dels recursos propis necessaris per a mantenir un equilibri pressupostari» (art. 73 CGCL), acabem de veure que la majoria dels municipis de Podor no tenen la capacitat d'extreure recursos i encara menys la d'invertir-ne. La seva dependència de les subvencions estatals i dels socis tècnics i financers (PTF) és total. Incapaços de dur a terme les funcions més bàsiques, els municipis tampoc aconsegueixen fer front a les competències transferides, que justament són les que podrien estimular el desenvolupament local, generalitzar el reflex de la planificació econòmica, suscitar la recerca de socis i inversors nacionals o estrangers.

L'observació permet fer-se una idea de les dificultats reals que tenen els municipis per garantir les seves funcions en àmbits com l'educació, la salut, l'accés a l'aigua i a l'electricitat, la cultura...

L'absència del reflex de planificació és manifestament general ja que de 21 municipis, només 2 (Niandane i Demette) tenen un Pla Municipal de Desenvolupament vigent, i 4 estan reformulant

el que tenen afegint-hi alguns dels nous aspectes (Gènere, canvi climàtic, nutrició, etc.).

També cal subratllar que apropiari-se de la cooperació descentralitzada i de la intermunicipalitat suposa una dificultat afegida. Pel que fa a la cooperació descentralitzada, la postura dels municipis consisteix en estar a l'espera: són els socis els que van al seu encontre i no a la inversa. És per això que – malgrat l'existència generalitzada de comissions de cooperació – el panorama general de la cooperació és globalment insípid. La intermunicipalitat és una altra oportunitat que ha passat desapercebuda i no ha estat gens utilitzada. La cooperació intermunicipal és el mecanisme institucional i polític que permet als municipis associar-se per tal de dur a terme polítiques públiques a l'escala d'un territori més ampli. Aquesta tècnica permet augmentar l'eficiència (economia d'escala) i l'eficàcia (augmentant la pertinència i la qualitat) de les intervencions públiques a través de la mutualització dels seus mitjans i competències especialment en els casos d'escassetat de recursos.

5. ELS MUNICIPIS I LA PARITAT

Pel que fa a l'ocupació de l'espai públic i del llocs de responsabilitat, les dones parteixen amb molt de retard i serioses dificultats. La societat tradicional no les tolerava en aquests espais i la d'avui segueix sent injusta i poc equitativa envers elles. Si la llei sobre la paritat ha representat un progrés important en el procés de revalorització de les dones als espais polítics, en la realitat, la seva participació en les estructures de decisió segueix sent problemàtica. Per entendre'n la causa cal partir de la manera en què funciona l'àmbit polític local i de les institucions de selecció dels candidats, és a dir, els partits polítics.

Per entendre els mecanismes que duen a la presència massiva d'una determinada categoria de dones als consells, en aquest cas les que anomenem les Grans Electrores, cal preguntar-se com funcionen els partits polítics. Aquestes organitzacions tenen gairebé el monopoli de la selecció dels candidats als càrrecs electius.

Per fer aquesta selecció, els partits es basen en les lleis més elementals que governen la política, és a dir conquerir el poder i conservar-lo. L'arribada de la paritat ha suposat un obstacle per al qual han hagut de trobar una resposta pragmàtica. Pel que sembla cap partit no s'ha parat a considerar la finalitat d'aquesta política de representació paritària. Ho han viscut més aviat com una pertorbació dels seus hàbits i han reajustat les seves preferències donant la prioritat a les dones que tenien més probabilitats de portar vots. A la regió del Fouta, són dones que pertanyen a famílies extenses que obtindran els vots de molts parents i aliats i / o dones actives que formen part d'organitzacions de desenvolupament.

Així, la situació mostra una tensió fonamental entre representativitat i competència. Les competències que fan que algunes dones siguin molt « cobejades » al moment de la preparació de les llistes, com ara la importància social, la proximitat amb la població, el lideratge en Agrupacions d'Interès Econòmic (GIE) o Agrupacions de Promoció de la Dona (GPF) estan bastant lluny de les qualitats necessàries per ocupar un càrrec de representant local, unes qualitats que són específiques i tècniques⁵.

⁵ Vegeu l'esquema sobre les capacitats requerides dels electes.

A banda d'això, els procediments de selecció de candidats, totalment ascendents, també tenen conseqüències importants. Els militants reunits en assemblees de barri o de poble són els que proposen els noms dels candidats o candidates al comitè electoral central local. Aquest, constituït pel coordinador i els personatges importants del partit s'encarrega, amb aquesta configuració, de decidir l'ordenació en els dos tipus de llistes (majoritària i proporcional).

El treball de selecció per la base es fa segons uns criteris que caldria estudiar de prop però pel que sembla aquí també el paper de la representativitat social, la proximitat i la sociabilitat és més important que el criteri de competència.

La qüestió dels mitjans financers ha resultat ser fonamental per entendre la divisió funcional de gènere. Segons la majoria de persones entrevistades, més que la cultura o les competències, és una de les raons principals que explica la posició "d'eternes segones" de les dones entre els caps de llista i, per tant, entre els càrrecs més alts dels ajuntaments. De fet, la presència de les dones es torna més escassa a mesura que ascendim en la jerarquia del partit i que el prestigi i el poder dels càrrecs augmenten. El líder local (coordinador del partit, cap del comitè electoral, cap de llista) és aquell que disposa de la capacitat financera per invertir en l'organització.

Perfil de les dones electes de la paritat

De les 451 dones dels 21 consells així seleccionades, disposem de dades consolidades sobre 397. En aquesta població àmpliament representativa, al voltant del 41% de les enquestades no ha anat mai a escola. El 36,5% té un nivell d'estudis primaris o ha estat alfabetitzat. Aquests dos grups representen més del 77% de les regidores, mentre que en aquesta categoria hi trobem el 55,2% dels homes. Les dones estan sobrerrepresentades en el grup "gens o poc escolaritzat". Inversament, com més alts són els nivells d'educació, més escassegen (18% a la franja d'estudis secundaris, 4% sumant les franges de batxillerat i batxillerat més dos anys d'estudis) per acabar desapareixent quasi totalment a partir dels 3 anys d'estudis superiors. Només una dona de les entrevistades ha assolit el nivell més alt: l'Alcadessa de Podor.

També estan sobrerrepresentades pel que fa a la manca d'experiència en càrrecs electius (85%) mentre que el 40% dels homes dels Consells estan complint el segon o tercer mandat. Elaborat a finals de mandat, l'estudi revela no obstant que les dones estan adquirint certa experiència en l'exercici del mandat local. Se senten molt més còmodes en la seva posició de representant electe que al 2014.

Dones electes fora de les juntes?

L'estratègia de les institucions partidistes ha consistit en "suportar" la presència de les dones dins dels òrgans legislatius en la mesura en què la llei les hi obligava, però a resistir-se a la seva presència en els òrgans executius, que justament són els veritables espais de poder. Així, només onze municipis de vint-i-un tenen una dona a la Junta. La majoria de juntes, no tenen cap dona. Cap junta té majoria de dones, ni tan sols les que estan dirigides per alcaldesses.

Ara sabem, però, que els òrgans executius són justament els llocs on es concentra el poder. Així que tenim una disjunció entre els espais ocupats per les dones electes i els llocs reals del poder. En efecte, l'estratègia de *gatekeeper* que ja no funciona a les assemblees s'ha desplaçat fins aquí: l'asimetria de poder se segueix mantenint en favor dels homes que "s'asseguren" la seva posició dominant en el sistema, de manera conscient o no, apartant sempre les dones cap a la perifèria. El perfil de les dones electes constitueix un pretext fàcil per explicar l'exclusió de les dones de les juntes.

En part, les que han aconseguit posicionar-se en aquests òrgans executius, són sobretot les que estan particularment ben dotades en recursos individuals (la fama d'Adama Gaye de Niandane, comerciant i productora s'esten més enllà dels límits del département⁶), econòmics (Yetta Sow, alcaldessa de Ndiayène Pendao, diputada, és filla d'un home de negocis que va donar suport a l'APR als seus inicis) i, més rarament, educatius (Aissata Tall Sall és una advocada amb un veritable poder carismàtic). No podem dir que aquestes dones excepcionals siguin les dones electes de la paritat perquè com diu un regidor: «aquestes dones són líders a les seves comunitats, encara que no hi hagués paritat, les haurien triat».

Dones electes fora de les comissions tècniques?

Les comissions s'encarreguen de les competències transferides als municipis que es distribueixen per sectors. El repartiment de les presidències de comissions il·lustra un cop més l'exclusió de les dones dels espais de presa de decisions. Els homes presideixen el 77% de les comissions (228 presidents i 69 presidentes). Dominen de llarg totes les comissions menys dues: **salut, població i acció social** i **dones**, presidides per dones al 52% i al 100% respectivament. Per totes les tasques fonamentals (finances) i les competències de més prestigi (territori, planificació, recursos naturals, agricultura, ramaderia, pesca, educació, joventut), les diferències varien entre el 60 i el 92 %!

Podem veure com es concreta l'espai legítim de treball assignat a les dones electes: promoció de la dona, salut i acció social. L'imaginari tradicionalista reapareix aquí sense que això suposi cap sorpresa ja que l'ethos patriarcal continua present a la institució municipal.

Veus, motivacions i preferències de les dones als Consells

Sense estudis o amb nivells educatius molt baixos, amb poca experiència, molt dependents de l'Alcalde, limitades als espais perifèrics del poder, és fàcil entendre per què les dones poden

⁶ Niandane, 2a Tinent d'Alcalde: "Sóc política, sóc agent de desenvolupament, a nivell del departament sóc una pionera del desenvolupament i sóc coneguda per això. Sóc agricultora, comercianta, participo a les fires fins i tot les subregionals. M'implico en tot el que faig" Niandane, CM, Confecciona llista del PDS: La2a Tinent d'Alcalde és una lleona. No és alcaldessa perquè és analfabeta, és l'única raó. Dels polítics d'aquí, és la millor, és honesta i és útil per la població. Jo sóc de l'oposició, però si pogués optar al càrrec d'Alcaldessa, jo votaria per ella. Sí, una dona pot ocupar un càrrec directiu, però a condició que sigui totalment responsable com ho és l'Adama Gaye. L'únic impediment és el seu nivell d'educació".

aparèixer com « figurantes »⁷. Tot i així tampoc són les principiants fàcils de manipular que els homes acostumen a descriure. La seva entrada en política es basa en motivacions pròpies que expressen tipus diferents de racionalitats, instrumental però també axiològica.

L'estudi de preferències de les representants electes revela que els seus interessos i prioritats se situen al voltant de les qüestions relacionades amb la seva autonomia socioeconòmica. Els projectes que defensen dins del municipi tenen a veure amb la comercialització de l'arròs paddy, l'accés a la terra, l'horticultura, la cria d'animals, el petit comerç (Aéré Lao); els jardins, les màquines, un centre de formació (Bodé Lao); el mercat permanent i les millores hidroagrícoles (Dodel); la costura, la ramaderia i l'horticultura (Pété); projectes de jardins, un centre de formació (Madina Ndiathbé); una unitat de transformació de l'arròs, màquines peladores, batedores (Ndioum).

Aquestes prioritats per les quals es mobilitzen comencen a obtenir algun finançament. A Gamadji Saré, el President de la comissió de finances explica: «com a part de les nostres inversions, hem fet set jardins prop dels pous i tenim dos mercats al Diéri i a l'eix asfaltat així com un magatzem per l'arròs; tot això està reservat per les dones». À Niandane, ens diuen: «s'han format moltes dones, s'ha donat suport a les dones que s'ocupaven del medi ambient i del sanejament del municipi així com a les que s'ocupaven de l'artesania». Però molt sovint, aquestes demandes específiques no arriben a formar part del pressupost, sinó que són finançades pels alcaldes a títol privat i per motius polítics, augmentant encara més la dependència de les dones del poder executiu⁸.

La manca de capacitat estratègica de les dones electes

Al municipi de Pété, des de fa tres anys consecutius, el Consell vota aplaçaments que, acumulats, avui representen més de 120 milions. Aquests diners estalviats tenen per objectiu finançar un estadi municipal. Pété forma part dels municipis de baix rendiment segons l'«Informe de rendiment dels municipis de la regió de Saint-Louis». Les regidores entrevistades han exposat que existeixen necessitats importants com ara un centre de formació o suport a les seves activitats socioeconòmiques. Aquests projectes, finançats per l'ajuntament, podrien generar un impacte per centenars de famílies. Les dones representen el 50% del Consell. Per tant, haurien pogut elaborar un projecte alternatiu i constituir-se en grup de pressió per què es votés. Però no ha estat així.

Hem volgut saber si ara que per primera vegada tenien una representació tan gran als Consells les dones havien intentat reunir-se, independentment dels partits dels quals formaven part, per formular propostes relacionades amb el benestar de les dones (salut reproductiva) o dels infants (escoles). Enlloc des del 2014 no s'ha constituït cap grup de dones electes, ni a nivell departamental ni municipal. Les dones no s'han reunit, ni quan el Consell era d'un sol color polític com a Boké Dialloubé, ni quan estava polaritzat com a Madina Ndiathbé.

⁷ La paraula ha sortit moltes vegades a les entrevistes.

⁸ Vejeu *supra*, el fragment titulat «El sistema polític local».

6. IDENTIFICACIÓ DE LES NECESSITATS DE FORMACIÓ I OFERTA DE CAPACITACIÓ

D'entrada cal especificar que la filosofia i les perspectives adoptades són les que recomana l'Estratègia Nacional de Formació (SNF, 2016-2020) realitzada pel Servei de Formació del MGTDAT. El diagnòstic relatiu a la formació dels / de les representants electes i agents territorials és lúcid, les ambicions realistes i els mitjans pertinents. Seguint les recomanacions de les conferències internacionals sobre finançament del desenvolupament a les parts implicades, el nostre enfocament s'ajusta en tot moment a les prioritats nacionals.

A partir dels resultats de l'estudi hem identificat un nucli dur (*deep core*) de formacions per les quatre famílies d'actors: I) tots els representants electes; II) el poder l'executiu del municipi; III) els agents territorials; IV) les dones electes. Aquesta capacitació universal inclou quatre aspectes fonamentals que tot actor local ha de dominar. Són els següents:

1. **Coneixement de les missions i del funcionament del municipi:** és la «formació bàsica», és a dir «un pack mínim de competències generals per tal que els electes i els agents territorials puguin desenvolupar les funcions que se'ls han assignat. Tracta de l'àmbit de la descentralització i de la gestió de les col·lectivitats territorials així com dels rols i responsabilitats dels diversos òrgans de la col·lectivitat territorial, dels drets i deures dels diferents actors compromesos en la promoció de la democràcia participativa i de la governança local» (SNF). Això suposa un bon coneixement del marc institucional, és a dir del Marc General de les Col·lectivitats Locals (CGCL).
2. **Coneixement bàsic de les finances locals:** coneixement del procés pressupostari, recaptació d'impostos locals, fiscalitat pròpia, fiscalitat compartida...
3. **Coneixement de les limitacions i oportunitats del territori:** valoració positiva dels potencials i reducció de les limitacions del territori.
4. **Coneixement de l'enfocament de gènere** l'interès del qual ha estat demostrat al llarg d'aquest informe. Molts actors han viscut la paritat com una càrrega i un fre i és important mostrar totes les oportunitats que ofereix pel que fa a la democràcia, la justícia social i al desenvolupament.

A més d'aquest *deep core*, per cada categoria d'actors sembla útil identificar alguns *temes específics* de capacitació segons les funcions que els corresponguin.

Identificació de les necessitats dels representants electes (homes i dones)

	NECESSITATS	FORMACIÓ
1	Coneixement de les missions, l'organització i el funcionament de la col·lectivitat local i Domini del marc institucional	Institució municipal: objectius generals i competències transferides Formació bàsica: Acte 3
2	Domini del marc financer i comptable	Finances i fiscalitat locals: domini i mobilització del recursos financers locals
3	Coneixement de les limitacions i oportunitats del territori i domini de la planificació estratègica	Planificació del desenvolupament local
4	Coneixement del gènere	Gènere, democràcia i desenvolupament, pressupost sensible al gènere
5	Operacionalització de les competències transferides	Competències transferides i comissions tècniques

Identificació de les necessitats del poder executiu (Alcalde i tinents d'alcalde)

Proposem unes formacions qualificadores que la SNF defineix com unes qualificacions que "tenen per objectiu esmenar la manca de competències per tal de millorar les capacitats i el rendiment dels beneficiaris. Corresponen a uns programes apropiats que responen a les necessitats específiques dels agents seleccionats. S'imparteixen a la carta i permeten obtenir una certificació. [...]. El programa de formació va dirigit [...] als executius, [...] membres de les comissions, [...] » (SNF).

	NECESSITATS	FORMACIÓ
1	Coneixement de les missions, l'organització i el funcionament de la col·lectivitat local i Domini del marc institucional	Institució municipal: missions generals i competències transferides Formació bàsica : Acte 3
2	Domini del marc financer i comptable	Finances i fiscalitat locals: coneixements i mobilització dels recursos financers locals
3	Coneixement de les limitacions i oportunitats del territori i domini de la planificació estratègica	Planificació del desenvolupament local
4	Coneixement del gènere	Gènere, democràcia i desenvolupament local Pressupost sensible al gènere
5	Fer que les administracions locals siguin eficients	Millora de la qualitat dels serveis públics municipals
6	Capacitat d'elaboració i d'implementació de polítiques públiques locals i capacitat de valoració i recopilació de dades	Planificació i direcció territorial
7	Capacitat política	Intermunicipalitat, partenariat public-privat i Cooperació descentralitzada

Identificació de les necessitats dels agents administratius

	NECESSITATS	FORMACIÓ
1	Coneixement de les missions, l'organització i el funcionament de la col·lectivitat local i Domini del marc institucional	Institució municipal: missions generals i competències transferides Formació bàsica : Acte 3
2	Domini del marc financer i comptable	Finances i fiscalitat locals: coneixements i mobilització dels recursos financers locals
3	Coneixement de les limitacions i oportunitats del territori i domini de la planificació estratègica	Planificació del desenvolupament local
4	Coneixement del gènere	Gènere, democràcia i desenvolupament local Pressupost sensible al gènere
5	Execució satisfactòria de les missions generals dels municipis	Registre civil, Registre de la propietat, Policia municipal
6	Capacitat de recopilació i gestió de dades	Gestió dels arxius i de la documentació

Identificació de les necessitats de les dones electes

	NECESSITATS	FORMACIÓ
1	Capacitat de discussió crítica	Comunicació oral i pública
2	Capacitat jurídica i política	Lideratge

Partint de les dades sociodemogràfiques de les que disposem (els i les electes són persones d'edat madura, amb un nivell d'educació baix i que tenen el pular com a llengua vehicular), les llengües de treball seran el pular i el wolof. Es faran servir suports en àudio i vídeo. Cada formació tractarà un temari ampli, es dividirà en mòduls (4 eixos per temari), i tindrà una durada de dos dies. Al cap d'un mes s'organitzarà una altra jornada de consolidació dels aprenentatges. En total, cal comptar 3 dies de formació per cada tema.

FORMACIÓ INICIAL

Exemple Tema. Pressupost sensible al gènere

DIA 1	
09h00-10h30	Eix 1
	Pausa
11h00-13h00	Preguntes i desenvolupament
13h00-15h00	Pausa per dinar
15h00-16h30	Eix 2
16h30-18h00	Preguntes i aprofundiment
DIA 2	
09h00-10h30	Eix 3
	Pausa
11h00-13h00	Preguntes i desenvolupament
13h00-15h00	Pausa per dinar
15h00-16h30	Eix 4
16h30-18h00	Preguntes i aprofundiment

CURS DE CONSOLIDACIÓ: 1 al cap d'un mes

Tema. Pressupost sensible al gènere

DIA 3	
09h00-10h30	Treball interactiu de revisió dels 4 eixos
	Pausa
11h00-13h00	Preguntes i desenvolupament
13h00-15h00	Pausa per dinar
15h00-16h30	Tallers d'estudis de casos
16h30-18h00	Correcció col·lectiva dels treballs.

Taula 1. Model de formació

7. CLASSIFICACIÓ I SELECCIÓ DELS MUNICIPIS

Per poder identificar quins municipis hem de formar en el marc de la intervenció del projecte hem construït uns indicadors que ens permeten fer-nos una idea de la situació de referència, és a dir de la situació abans de la formació. Són uns indicadors *ad hoc* que aporten informació sobre el nivell de desenvolupament local del municipi, la participació política de les dones i la qualitat de la governança. No obstant, per raons logístiques i d'implementació, també hem tingut en compte un darrer indicador d'accessibilitat per tal d'evitar dificultats de tipus operatiu, ja que els participants s'han de reunir per grups de municipis per rebre la formació.

Després de calcular els diferents indicadors que ens permeten fer-nos una idea del nivell de cada municipi pel que fa a desenvolupament local, participació política de les dones i capacitat de governança de les missions generals i de les competències transferides, efectuem una classificació per tal de poder identificar els municipis amb nivells més alts. La classificació s'efectua per ordre decreixent i per tant els municipis que tenen millor puntuació es troben al final de la llista. Després de calcular els indicadors, si hi ha municipis que obtenen un resultat idèntic, el nostre mètode de classificació els atribueix senzillament la mitjana de la seva classificació més elevada⁹.

a. Classificació dels municipis

En relació al desenvolupament local

A partir dels indicadors *ad hoc* que han permès apreciar el nivell de desenvolupament local dels municipis, s'efectua una classificació en relació al desenvolupament local. Els cinc indicadors seleccionats són: la disponibilitat de serveis d'atenció sanitària qualificats, la disponibilitat de centres escolars de qualitat, l'indicador d'accés als serveis social bàsics (aigua i electricitat), l'indicador de la vitalitat econòmica i l'índex de pobresa de cada municipi. Per construir l'indicador de desenvolupament local, en primer lloc hem classificat els municipis per ordre creixent basant-nos en cadascun dels indicadors. Després hem sumat les posicions de cada municipi. Pel que fa a desenvolupament local, el municipi de Madina Ndiathbé apareix a la nostra classificació com el municipi més feble mentre que el municipi de Ndioum és el més ben classificat.

En relació a la participació política de les dones

La participació política de les dones situa el municipi de Bodé Lao al darrer lloc de la classificació, seguit per Ndioum i per Doumga Lao. Ndiayène Pendao i Fanaye encapçalen la classificació pel que fa a la participació política de les dones. Això s'explica per la presència de dones a la Junta del consell municipal i el nombre relativament important de dones que lideren les comissions.

⁹ Exemple: si dos municipis comparteixen la segona posició, en lloc d'assignar-los arbitràriament la segona i la tercera posició, la tercera posició es « divideix » per 2 i d'aquesta manera les dues ocuparan la posició 1.5

En relació a la capacitat de governança

En relació a la capacitat de governança, Bodé Lao ocupa el primer lloc, seguit de Ndiandane i Walaldé. Així, Bodé Lao es classifica en molt bona posició en relació a la capacitat de governança encara que ocupi el darrer lloc pel que respecta a la participació política de les dones. Ndiayène Pendao que ocupava el primer lloc de la classificació en relació a la participació política ocupa el darrer lloc pel que fa a la capacitat de governança.

Municipi	Indicador			Classificació final
	Desenvolupament local	Participació política de les dones	Capacitat de governança	
Doumga Lao	31,5	2.5	17	51
Madina Ndathbé	32,5	4	23	59,5
Dodel	37	7.5	22	66,5
Gamadji Saré	32,5	9	27	68,5
Fanaye	32	20	17	69
Ndiayene Pendao	45	21	8	74
Méri	40,5	11	27	78,5
Guédé Village	48	15	20	83
Aere Lao	46,5	18	22	86,5
Guédé Chantier	66,5	5	18	89,5
Podor	58	14	19	91
Mboumba	65	11	18	94
Bodé Lao	71	1	32	104
Golléré	77	19	10	106
Ndioum	84	2,5	20	106,5
Niandane	71	16,5	32	119,5

Taula 2. Classificació dels municipis segons les tres dimensions de l'estudi

b. Selecció dels municipis participants

El requisit per participar en aquest estudi és tenir una puntuació bastant alta ja que el municipi ha de tenir les competències mínimes per transformar els coneixements adquirits durant la formació en « impacte » directe a curt termini. Així, queda estipulat que només podran participar els 12

municipis que encapçalin la classificació elaborada a partir de la suma de les seves posicions considerant els tres àmbits de la intervenció, és a dir, el desenvolupament local, la governança i l'apoderament de les dones. També cal tenir en compte els motius logístics i d'accessibilitat, ja que la formació es durà a terme agrupant tres municipis de manera homogènia. I com que a nivell de gènere es faran tres grups de formació, un per a homes, un per a dones i un per a homes i dones; es formaran tres municipis a nivell de cada grup, el que fa un total de 9 municipis formats. Els tres municipis restants constituïran el grup de control.

Atès que el criteri per fer el reagrupament és el de la proximitat, Podor, Ndiandane i Ndiayène Pendao constituïran el primer sector de formació. Guédé Chantier, Guédé Village, Gamadji Saré i Ndioum constituïran el segon sector però com que només ens calen tres municipis per sector i Guédé Village i Guédé Chantier són els dos darrers municipis sortint de Ndioum, hem seleccionat Guédé Chantier que està més ben classificat. Finalment, Golléré, Méri i Mboumba constituïran el tercer sector. Bodé Lao, Aéré Lao i Dodel serviran de municipis de comparació.

Per triar el sector en el qual es formaran les dones i el sector en el qual es formaran els homes, consultem l'indicador de la participació política de les dones. El sector que presenta l'indicador més baix és el de Ndioum – Gamadji Saré – Guédé Chantier. Per tant, aquest sector serà el seleccionat per formar només les dones. En canvi, el sector de Podor és el que té la nota més alta pel que fa a la participació femenina; així doncs, en aquest sector només els homes rebran la formació. Finalment, a Méri, Mboumba i Golléré, es formaran tots els representants electes homes i dones. Així, la selecció del sector Bodé Lao, Aéré Lao et Dodel com a comparació queda justificada pel fet que es tracta del trio de municipis més propers l'un de l'altre i que garanteix un nivell de desenvolupament local, de participació política de les dones i de capacitat de governança igualment propers als dels altres municipis per servir de referència.

Grup experimental Homes	Grup experimental Dones	Grup experimental Homes i dones	Comparació
Podor	Guédé Chantier	Golléré	Dodel
Ndiandane	Gamadji Saré	Méri	Aéré Lao
Ndiayène Pendao	Ndioum	Mboumba	Bodé Lao

Taula 3. Els sectors experimentals i el sector de comparació