

INTERNATIONAL

**IDEA**

INSTITUTE FOR  
DEMOCRACY AND  
ELECTORAL  
ASSISTANCE

# La Situación de la Democracia Local en el Mundo Árabe



## Informe Regional



---

# **La Situación de la Democracia Local en el Mundo Árabe**

---

**Informe Regional**

---

*Evaluación basada en los informes nacionales  
de Egipto, Jordania, Marruecos y Yemen*





---

## La Situación de la Democracia Local en el Mundo Árabe

---

### Informe Regional

---

*Evaluación basada en los informes nacionales  
de Egipto, Jordania, Marruecos y Yemen*

*Por Ayman Ayoub  
IDEA Internacional*

### Organizaciones participantes:

Centro de Investigación Al-Urdun Al-Jadid (UJRC), Jordania  
Centro de Estudios Parlamentarios (PTT), Egipto  
Asociación Marroquí para la Solidaridad y el Desarrollo (AMSED), Marruecos  
Centro de Información y Formación para los Derechos Humanos (HRITC), Yemen

*Este informe fue preparado como parte de un proyecto sobre la situación de la democracia local en el Mundo Árabe que fue financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)*



© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 2010

El contenido de este informe debe considerarse libre de cualesquiera intereses políticos o nacionales. Las conclusiones que se incluyen en este informe no representan necesariamente la opinión de IDEA Internacional, su Consejo Directivo, los miembros de sus Estados Miembro, ni la de los donantes.

Las solicitudes de permiso para la reproducción total o parcial de esta publicación deben dirigirse a:

International Institute for Democracy and Electoral Assistance  
(International IDEA)  
Strömsborg  
SE -103 34 Estocolmo  
Suecia  
Tel.: +46-8-698 37 00  
Fax: +46-8-20 24 22  
E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Sitio web: [www.idea.int](http://www.idea.int)

Diseño de la portada: Turbo Design, Ramallah

ISBN: 978-91-86565-12-1

*El contenido de este informe forma parte de un proyecto sobre la evaluación de la situación de la democracia local en el Mundo Árabe, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La producción e impresión del informe ha sido posible gracias a una donación del Gobierno de Italia.*

## **EXENCIÓN DE RESPONSABILIDADES**

Este informe, incluidas todas las opiniones, conclusiones y/o recomendaciones contenidas en el mismo, no refleja la opinión oficial de ninguna de las organizaciones que lo implementan o financian, incluidas IDEA Internacional y los Gobierno de España y de Italia.

## Prólogo

La misión del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral se resume en su defensa de la democracia sostenible en todo el mundo, adhiriéndose al principio de que el éxito y la sostenibilidad de los procesos democráticos surgen desde el interior de las sociedades en las que se desarrollan, lo cual implica que su ordenamiento y sus límites se basen en los ideales, las nociones y los valores imperantes en cada una de ellas, en un contexto de respeto y aplicación de unos principios fundamentales y universalmente aceptados, sin cuya existencia no podría hablarse de un sistema democrático.

Por ello, la cuestión de la evaluación de la democracia en sus diversos niveles constituye un tema de importancia capital, y desde el Instituto trabajamos para desarrollarla y facilitar las herramientas necesarias para llevarla a cabo. La evaluación previa garantiza que la demanda de una democracia auténtica y arraigada en el corazón de las sociedades pase de la teoría a la práctica. En IDEA Internacional nos hemos comprometido con el desarrollo de un instrumento de evaluación de la democracia basado en el principio de la autoevaluación profunda, alejándonos de los medios de evaluación tradicionales y conocidos. Esta herramienta ha sido empleada con un éxito notable en varios países del mundo, donde se han realizado una serie de procesos de evaluación basados en su metodología, tanto en democracias emergentes como en otras ya consolidadas.

El mundo árabe es uno de los ejes de interés geográfico en torno a los que actúa IDEA Internacional desde su fundación. En los últimos años hemos desarrollado y llevado a cabo numerosas iniciativas y programas específicos para esta región y continuamos trabajando en ella, en colaboración permanente con socios locales y regionales, en el ámbito de la defensa de las tendencias democráticas y de los procesos de construcción de la democracia en el mundo árabe.

Entre estas iniciativas se encuentra el proyecto de evaluación de la democracia a uno de los niveles básicos de gobierno, el nivel local, que tiene una importancia especial por su cercanía con el acontecer cotidiano de la vida del individuo. Este proyecto se ha llevado a cabo en Egipto, Jordania, Marruecos y Yemen, gracias a la financiación del gobierno de España. El proceso de evaluación ha corrido a cargo de organizaciones locales especializadas, cada una de las cuales ha redactado sendos informes nacionales, a partir de cuyos contenidos hemos preparado este informe regional.

Este informe no pretende ser más que una contribución que aliente los programas e iniciativas de reforma democrática en todos los países árabes, aportando una serie de conclusiones y recomendaciones por medio de las que se muestra la perspectiva local, en un intento serio de aproximarnos a la situación de la democracia a nivel municipal con una mirada profunda y una metodología diferente.



**Mustaq Muraad**

*Director Regional para África y Oriente Medio  
IDEA Internacional*

## Agradecimientos

IDEA Internacional agradece sinceramente a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) la provisión de una generosa dotación, gracias a la cual ha sido posible llevar a cabo este ambicioso proyecto sobre la Situación de la Democracia Local en el Mundo Árabe, siendo este informe uno de sus resultados más importantes. IDEA Internacional también está muy agradecida al Gobierno de Italia por financiar la producción de este informe.

Asimismo damos las gracias a las siguientes organizaciones participantes y a sus equipos locales de investigación por el valioso trabajo que han realizado, sin el cual no hubiera sido posible lograr los objetivos y metas de este proyecto:

- Centro de Estudios Parlamentario (PTT) y su director, Dr. Ali El Sawi
- Centro de Investigación Al-Urdun Al-Jadid (UJRC) y su director general, Hani Hourani
- Asociación Marroquí para la Solidaridad y el Desarrollo (AMSED) y su directora, Najat Sarhani
- Centro de Información y Formación para los Derechos Humanos (HRITC) y su director general, Ezzedine Asbahi

IDEA Internacional también agradece y aprecia los esfuerzos de los coordinadores del proyecto, Ayman Ayoub y Emad Yousef, con cuyos conocimientos y experiencia ha sido posible que este proyecto sea una realidad.

Merecen un agradecimiento especial Margot Gould, Oficial de Programas para África y Oriente Medio, por su riguroso trabajo y supervisión en la gestión y terminación del proyecto; y Mikael Fridell y Nuno Durão, por el apoyo logístico y administrativo prestado a lo largo del proyecto.

El equipo editorial de IDEA Internacional merece una mención aparte por la dirección y realización con éxito de este informe. En particular, las Directoras de Publicaciones, Nadia Handal Zander y Lucy Smith, por su apoyo técnico, garantizando una calidad excepcional en el informe final, y Qustandi Shomali, por su ayuda profesional en la edición de la versión árabe de este informe.

Por último, IDEA Internacional quiere agradecer sinceramente a todas las personas que han dedicado su tiempo, experiencia y conocimientos a la elaboración de este informe durante el proceso de evaluación en Egipto, Jordania, Marruecos y Yemen.

# Índice

Prólogo .....	6
Agradecimientos .....	7
Siglas y abreviaturas .....	9
<b>Capítulo uno: La democracia local .....</b>	<b>10</b>
<b>I. Introducción .....</b>	<b>10</b>
<b>II. Evaluación de la democracia local .....</b>	<b>11</b>
<b>1. Concepto y principios de la democracia local .....</b>	<b>11</b>
<b>2. Democracia representativa frente a democracia participativa .....</b>	<b>15</b>
<b>3. El principio de autoevaluación .....</b>	<b>16</b>
<b>4. Metodología de evaluación .....</b>	<b>17</b>
<b>5. Recapitulación: conclusiones principales de la evaluación de la Situación de la Democracia Local en el mundo árabes .....</b>	<b>21</b>
<b>Capítulo dos: Evaluación de la situación de la democracia local en el mundo árabe.....</b>	<b>30</b>
<b>La democracia local en Jordania: Un análisis desde el interior de los municipios.....</b>	<b>34</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>34</b>
<b>2. La ciudad en su contexto .....</b>	<b>36</b>
<b>3. Democracia representativa .....</b>	<b>49</b>
<b>4. Democracia participativa: Las instituciones .....</b>	<b>65</b>
<b>5. De la evaluación a las recomendaciones .....</b>	<b>74</b>
<b>6. Recomendaciones.....</b>	<b>79</b>
<b>Situación de la democracia local en Egipto: Acercar la rendición de cuentas al ciudadano local .....</b>	<b>87</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>87</b>
<b>2. Marco general de las unidades locales .....</b>	<b>88</b>
<b>3. La democracia representativa .....</b>	<b>94</b>
<b>4. Los procesos y prácticas .....</b>	<b>107</b>
<b>5. La democracia participativa .....</b>	<b>109</b>
<b>6. Los procesos y prácticas .....</b>	<b>116</b>
<b>7. Resultados del estudio y recomendaciones .....</b>	<b>117</b>
<b>La democracia local en Yemen: Primeros pasos hacia un gobierno local plenamente desarrollado .....</b>	<b>170</b>
<b>Apéndices .....</b>	<b>203</b>
<b>Guía para la evaluación de la democracia local .....</b>	<b>204</b>
<b>Sobre el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).....</b>	<b>224</b>
<b>Sobre las Instituciones locales asociadas en los cuatro países.....</b>	<b>227</b>

## Siglas y abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AHU	Al Hussein Bin Talal University (Jordan)
AMSED	Association Marocaine de Solidarité et de Développement (Moroccan Association for Solidarity and Development)
BV	Block Vote
CBO	Community-based organization
CSO	Civil society organization
EMB	Electoral management body
EGP	Egyptian pound
EUR	Euro
FPTP	First Past The Post
HASHD	Jordanian Democratic People's Party
HRITC	The Human Rights Information and Training Centre (Yemen)
IAF	Islamic Action Front (Jordan)
ICNRD	International Conference of New or Restored Democracies
ICP	Islamic Centre Party (Jordan)
ICT	Information and communications technology
JOD	Jordanian Dinar
MAD	Moroccan dirham
NCHR	National Council for Human Rights (Egypt)
NCHR	National Centre for Human Rights (Jordan)
NDP	National Democratic Party (Egypt)
NGO	Non-governmental organization
PTT	The Parliamentary Think Tank (Egypt)
SCER	Supreme Commission for Elections and Referendums (Yemen)
SoLD	State of Local Democracy (project)
USAID	United States Agency for International Development
USD	US dollar
SNTV	Single Non-Transferable Vote
UJRC	Al Urdun Al Jadid Research Center (Jordan)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNDP	United Nations Development Programme
VAT	Value-added tax
WFP	World Food Programme
YER	Yemeni rial

## Capítulo uno: La democracia local

### I. Introducción

Hoy en día nadie se cuestiona que los sistemas democráticos son los más adecuados, si no los mejores, para proteger los derechos humanos en general y para alcanzar los niveles socioeconómicos óptimos de desarrollo humano. El establecimiento de un sistema democrático de gobierno, que se ocupe de todo lo calificable como «público», significa que la institución gobernante es responsable de forma permanente y directa ante sus ciudadanos a la hora de trazar las políticas generales destinadas al crecimiento y al progreso, con el consentimiento del conjunto de la sociedad. También se le atribuye la capacidad de revisar y cambiar dichas políticas, así como las acciones derivadas de ellas, siempre que la comunidad lo considere necesario. Sin embargo, esto no resulta posible si no es a través de una democracia aplicada en toda la extensión práctica del concepto, libre de especulaciones y consignas, cimentada sobre una armonía total entre las estructuras administrativas, institucionales y ejecutivas, de manera que se apoyen en las normas democráticas que todos aceptan.

Con la evolución de las democracias y su extensión bajo diversas formas a lo largo del tiempo, surge la cuestión de la capacidad potencial del sistema democrático para satisfacer los deseos, las necesidades y las prioridades de los pueblos y ofrecer oportunidades de desarrollo real y sostenible, lo que supone uno de los retos más importantes a los que se enfrentan los procesos democráticos en la actualidad a nivel global. Por ello, numerosos gobiernos y administraciones a diferentes niveles, con la colaboración de organizaciones especializadas, se están dedicando a reexaminar la eficacia de su experiencia democrática, incluyendo sus instituciones, políticas, actuaciones y valoraciones, con el objetivo de sacarle partido a sus logros, por un lado, y de corregir sus errores, por otro.

Basándose en ello y partiendo de la creencia en el principio que afirma que la democracia sostenible y consolidada debe surgir desde dentro de la sociedad y armonizar con sus valores, cultura y prioridades, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) se ha comprometido al desarrollo de herramientas científicas para apoyar los esfuerzos internacionales, nacionales y locales destinados a realizar procesos de evaluación sistemáticos, organizados y concluyentes, que todos los interesados puedan adaptar en todo momento a las necesidades y a la realidad de su sociedad. De este modo, lo que se pretende es contribuir al cumplimiento de un objetivo principal, empleando métodos democráticos, que no es otro que definir y resaltar el vínculo existente entre democracia y desarrollo, lo que convierte dicho proceso de evaluación y refuerzo continuo de la democracia en una necesidad de primer orden para el progreso. Dado que el concepto predominante de desarrollo se basa en facilitar que la mayor parte de una sociedad mejore su nivel de vida (lo que naturalmente incluye todos los aspectos relacionados con las distintas vertientes: política, económica, jurídica y social), se asume que la democracia es una necesidad y un valor que se debe defender y consolidar, no solo por su importancia en términos absolutos, sino porque se trata de una forma de gobierno que ha demostrado ser capaz de dar las mejores oportunidades a los ciudadanos y de hacerles prosperar sin excepción.

Partiendo de estos principios básicos, las iniciativas de evaluación de los procesos democráticos cobran una gran importancia, especialmente si son internas, como en el caso del trabajo a nivel local que nos ocupa, puesto que la autoevaluación de la democracia es la mejor manera de alcanzar el mayor nivel posible de desarrollo sostenible. Sin embargo, es necesario llevar a cabo esta evaluación en casos particulares, ya sea a nivel nacional o local, ya que, a través de ellos, pueden extraerse conclusiones generales de implicaciones significativas para otros niveles, pues la finalidad de la evaluación de la democracia local es contribuir a formar una imagen aproximada de la realidad a nivel nacional y, con ella, tener una perspectiva de la situación de la región, especialmente en el mundo árabe, cuyos países y sociedades tienen en común características fundamentales.

Por tanto, y sirviéndonos de los informes nacionales de cuatro países árabes: el Reino Hachemita de Jordania, la República Árabe de Egipto, el Reino de Marruecos y la República de Yemen, basados a su vez originalmente en estudios locales sobre las autoridades e instituciones locales seleccionadas en cada uno de ellos, trataremos de presentar un informe regional que no pretende ser más que una aproximación general y básica a la realidad democrática en el mundo árabe, con la intención de presentar a la mayor cantidad posible de administraciones y poderes árabes interesados, la metodología del proceso de evaluación realizado, los resultados obtenidos y la manera de beneficiarse de dicho proceso. Esperamos sentar las bases de esta experiencia pionera y ampliar su alcance en un futuro próximo para que incluya a un mayor número de autoridades y administraciones locales en más países de la región, ya que conlleva un beneficio indudable para el pueblo y la sociedad árabes.

## **II. Evaluación de la democracia local**

### **1. Concepto y principios de la democracia local**

Durante más de dos décadas, desde el surgimiento de lo que se ha denominado mundialmente como la «segunda ola de democratización» que comenzó con los primeros síntomas del colapso de la URSS y que simbólicamente se representa con la caída del muro de Berlín en 1989, se han multiplicado las voces que demandan la necesidad de emprender reformas radicales en los sistemas e instituciones de gobierno y en sus competencias y actuaciones a todos los niveles en el mundo árabe. Estas exigencias proceden del interior de las comunidades y sus organizaciones de la sociedad civil de auge reciente y, a veces, desde instituciones gubernamentales, además de los llamamientos de numerosas potencias y organismos internacionales desde el exterior. Sin embargo, la generalidad de dichas demandas se enfrenta a una feroz resistencia fundamentada en excusas y justificaciones que, al ser desatendidas o ignoradas, suelen llevar a un callejón sin salida. A pesar de los repetidos intentos e iniciativas, a los que hay que añadir las presiones internas y externas, hoy, después de muchos años, nos encontramos con que los procesos de reforma reales que se han llevado a cabo siguen siendo modestos en el mejor de los casos y no han alcanzado los resultados y las esperanzas que se habían puesto en ellos. Esas justificaciones, que son reforzadas por algunos ejemplos reales de serios contratiempos que han estado a punto de dar al traste con todas las iniciativas reformistas, se basan en la idea de que los países árabes tienen unas peculiaridades y unas circunstancias que dificultan la importación y la aplicación del modelo de democracia occidental que conocemos. Son muchos los que consideran que

esta problemática no ha sabido enfocarse de una forma apropiada y que, del mismo modo, tampoco se han propuesto ideas o medidas prácticas y constructivas a la altura del proyecto que pudieran encajar con la necesidad de la reforma democrática que todos admiten. El único acuerdo al que parece haberse llegado es que la democracia es necesaria como sistema de administración del interés general, que su realización es posible en todas las sociedades y bajo cualquier circunstancia y que no es monopolio de una sola cultura, creencia o comunidad.

A pesar de reconocer la necesidad de considerar las peculiaridades de todas las culturas y sociedades, al tratar la cuestión de la democracia y la reforma democrática no debemos olvidar que, como concepto absoluto, posee unos principios generales y que, para su establecimiento, existen unas condiciones mínimas sin las cuales no podemos hablar de verdadera democracia. Así pues, si el significado básico y simplificado de la democracia es el de gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, debe fundamentarse en un conjunto de principios, a saber: justicia, equidad, igualdad de oportunidades, libertad de opinión y de expresión y participación en los asuntos de interés general, además de una serie de libertades y derechos civiles que recogen los tratados internacionales y que reconocen todos los Estados que los han suscrito, entre los que se encuentran los países árabes. Por lo tanto, hay que delimitar las peculiaridades y limitarlas a los sistemas, competencias, atribuciones y enfoques sin comprometer los fundamentos y principios generales más importantes. Aceptando este razonamiento, es posible, e incluso necesario, crear un equilibrio que permita armonizar lo particular con lo general y establecer una base para aplicar dicho principio general en cada caso concreto sin poner en cuestión su esencia cultural ni sus valores dominantes y primordiales.

Aunque no existe un único modelo que podamos identificar como «la mejor» forma de democracia, sí podemos establecer las siguientes nociones generales que nos permiten hablar de la existencia de un sistema democrático:

- Elecciones genuinas periódicas o regulares.
- Alternancia en el poder por medio de elecciones, no por la fuerza.
- Ejercicio, por parte de la oposición y las minorías, de una influencia real en los procesos de elaboración de las políticas generales sin que su papel se limite a obtener representación.
- Empleo, por parte de la oposición, de métodos legales y pacíficos que no estén fuera de la legalidad oficial y sin recurrir a la violencia.
- Respeto y protección de los derechos civiles y políticos.
- Respeto y protección del derecho al desarrollo y de los derechos económicos y medioambientales, como son el derecho al agua potable, a la vivienda y al trabajo.
- Ejercicio de la democracia a todos los niveles, teniendo en consideración los factores culturales.

Partiendo de estos principios, son muchos los que buscan una base común desde la que se pueda continuar el diálogo y encontrar el camino a la verdadera reforma democrática

en las sociedades árabes desde el respeto a sus peculiaridades, lo que, en todo caso, constituye una cuestión imprescindible, puesto que los esfuerzos que se han realizado hasta el momento en esta dirección no han dado los resultados esperados. Es evidente que hoy en día no puede decirse que exista en la región una democracia completa y auténtica que haga realidad el concepto del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo íntegramente y sin restricciones.

La democracia, en su faceta práctica y alejada de la teoría, se considera uno de los pilares principales para conseguir un desarrollo sostenible que se acomode a las expectativas, las necesidades y los derechos de los pueblos. La democracia verdadera, independientemente del marco legal o de las formas administrativas que adopte, necesita sociedades bien informadas, que obtengan de ello beneficios reales y de las que no se excluya ningún grupo. Así, la democracia pasa de la teoría a la práctica, de las palabras a los hechos, como atestiguan los numerosos estudios e investigaciones que citaremos, entre ellos, los informes sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y, en particular, los que ha preparado exclusivamente sobre el mundo árabe. Estos informes, tanto nacionales como regionales, confirman la existencia de una laguna de conocimiento en el mundo árabe que representa uno de los motivos más importantes para que se ralenticen e incluso retrocedan las reformas deseadas y el desarrollo de la democracia que se demanda, así como el lento crecimiento que padecen los países de la zona para alcanzar unos niveles aceptables de progreso en comparación con otras regiones del planeta.

Para que el proceso y las instituciones democráticas influyan sobre el desarrollo a todos los niveles y en todos los sectores, es necesario que dispongan de atribuciones, estructuras, conceptos, programas y enfoques determinados por las prioridades y necesidades de las comunidades locales, así como de los mecanismos necesarios para afrontar estas necesidades contando con un método fiable que permita su evaluación objetiva y constructiva.

La democracia y el proceso de las reformas democráticas no se limitan a un solo nivel de gobierno. Como ha demostrado la experiencia práctica, la administración del gobierno con unos principios y atribuciones democráticos, no puede completarse si no se consideran todas sus facetas en cada uno de sus niveles y en todos ellos en común, comenzando por el nivel local (la aldea, la ciudad y sus equivalentes), pasando por los niveles intermedios que puedan existir (como la provincia, la prefectura, el departamento o el subdistrito) y terminando en los niveles centrales o nacionales, además de otros niveles intermedios que no hemos mencionado y que encontramos en algunos países con cierta ordenación federal. La organización de las competencias específicas de la administración ha de cumplir algunos requisitos en estos niveles, pero el concepto fundamental de respeto a los principios democráticos generales debe considerarse en todos, así como la manera en que se relacionan entre sí, para determinar qué competencias y responsabilidades corresponden a cada uno y su contribución a la administración general conjunta y democrática.

En este aspecto, el nivel local adquiere una importancia destacable y una significación especial en los procesos de reforma democrática, ya que ejerce una influencia directa en la vida cotidiana del individuo. La administración a nivel local se considera una escuela primaria

que ofrece la oportunidad a todos los interesados, y a los ciudadanos en general, de poner en práctica la democracia en sus diversas formas. Por ello, acercarse a la democracia y evaluarla en este ámbito se considera un asunto vital. La experiencia ha demostrado que tenerlo en consideración contribuye de forma decisiva y poderosa a conseguir un mayor progreso hacia el establecimiento y la consolidación de la democracia en los demás niveles de gobierno; además, cuando hablamos de reforma democrática también nos referimos continuamente a la importancia de la descentralización y a su papel para mantener y ultimar el proceso de construcción de la democracia. Porque, ¿cómo puede un pueblo gobernarse por sí y para sí mismo si no dispone de las herramientas y prerrogativas que le permiten ejercer un control directo y real sobre los asuntos que afectan a su vida, sus necesidades y expectativas más cercanas y con una mayor influencia que cualquier otra autoridad o nivel?

Son muchos los que coinciden en que el gobierno local, en sus diversas denominaciones, representa la primera puerta, el primer nivel al que acude un individuo para pedir que se escuchen sus necesidades diarias, ya que es el nivel más próximo y con una mayor influencia en su vida en general. En palabras de un investigador: «Todos nos relacionamos con alguna administración local a lo largo de las diversas etapas de nuestras vidas, empezando por el momento en que se registra nuestro nacimiento, siguiendo por las vicisitudes de la vida diaria, que no podemos ni imaginar sin los servicios básicos y vitales que ofrece la administración local, y acabando por la certificación de nuestra muerte».

Por otro lado, y para tener una imagen general y completa del estado del debate sobre la democracia a nivel local, debemos adoptar una perspectiva conceptual íntegra de la democracia en sus dos vertientes, la representativa y la participativa. A este respecto, encontramos dos corrientes distintas sobre la democracia local: la primera considera que la democracia se realiza por medio de la participación ciudadana directa en todas las cuestiones que atañen a su comunidad o a su país, y la segunda afirma que las administraciones locales contemporáneas son demasiado grandes como para ofrecer la oportunidad de ejercer una participación activa y directa. Así pues, la mejor democracia a la que podemos aspirar y, de hecho, la única fórmula práctica, es la democracia representativa (en oposición a la participativa), en la que el ciudadano puede elegir a sus representantes, quienes a su vez deciden las políticas que todos deben acatar.

Entre las nociones fundamentales que pueden aclarar este concepto general de la democracia local, en sus dos facetas, representativa y participativa, podemos citar las siguientes:

- El gobierno local se considera uno de los aspectos básicos de la ciudadanía, ya que la participación de la comunidad es vista como el cimiento de la idea de la ciudadanía moderna. Las organizaciones comunitarias y el proceso de toma de decisiones que se desarrolla en ellas ofrecen la oportunidad de aplicar una democracia más directa que la democracia representativa, ya que es más fácil que las opiniones de los individuos sean escuchadas a este nivel.
- El concepto de democracia no se limita a las elecciones, exige además el establecimiento de un diálogo y una consulta constante, es decir, una discusión significativa y un debate constructivo como medio de afrontar y solucionar los problemas a los que se enfrenta la comunidad. En palabras del profesor James

Fishkin en su libro *Democracia y deliberación* (1991): «Las alternativas democráticas no pueden aplicarse completamente sin debates públicos». No debemos limitar el concepto de debate a escuchar las quejas del ciudadano, puesto que la democracia participativa real se basa en el diálogo permanente y en el intercambio entre los distintos grupos e intereses de la comunidad en torno a las decisiones principales y a las medidas importantes a adoptar que han de examinarse en común.

- La democracia local contribuye a crear una «cultura política». De acuerdo con los escritos de John Stuart Mill sobre este tema, muchos consideran que el gobierno participativo a nivel local tiene «un poder educativo formidable que enseña a la gente a ver más allá de sus intereses privados más cercanos y a reconocer las preocupaciones y necesidades legítimas de los demás». Esto significa que la participación ciudadana ofrece al individuo la oportunidad de tomar conciencia de los distintos asuntos de la localidad y de ponerlos en común, sin lo cual dichas cuestiones serían monopolio de los representantes electos responsables de la administración local. Podemos afirmar que los ciudadanos cultos y bien informados pueden llevar a la práctica la democracia y hacerla más eficaz gracias a la aplicación del principio de participación popular en la toma de decisiones. Por ello, el concepto de participación gira en torno a reducir la distancia entre la élite política y la sociedad en su conjunto.
- Muchos de los que abogan por la democracia participativa a nivel local consideran que liberar las riendas del saber y la inteligencia colectivos de la comunidad contribuiría a crear gobiernos buenos y eficaces, así como a consolidar el bienestar social, ya que la democracia establece buenas relaciones entre los ciudadanos y construye una sociedad orgullosa de sí misma y con espíritu comunitario.

## **2. Democracia representativa frente a democracia participativa**

La democracia representativa determina qué es lo mejor para la sociedad sobre la base de una competencia. Quienes desean ganar el derecho de representar a los demás deben presentarse ante los ciudadanos y competir por sus votos. Se centran en los problemas más acuciantes para la sociedad, esforzándose al máximo como líderes políticos por aclarar y hacer llegar su mensaje. Los defensores de la democracia representativa creen que esta competencia confiere vitalidad y responsabilidad a la vida política. Sin embargo, otros muchos se muestran escépticos, especialmente quienes abogan por las decisiones adoptadas por consenso. Prefieren las estructuras y procedimientos de toma de decisiones que dependen primordialmente de la creación de consensos, más que de la competencia por los cargos electivos. Este grupo sostiene que la regla de la mayoría simple lleva a lo que se ha dado en llamar «tiranía de la mayoría»<sup>1</sup>, y limita la capacidad de la sociedad para adoptar políticas y planes sobre la base del consenso.

La balanza se inclina claramente a favor de la democracia representativa y en contra de la participativa (también llamada interactiva o directa) y del proceso de toma de decisiones a través de la competición frente a la cooperación. La importancia dada a las elecciones y a las diferentes propuestas y programas políticos contribuye a agrandar la brecha que hay entre los ciudadanos y sus representantes electos y a separar y dividir a los

---

<sup>1</sup> La expresión «tiranía de la mayoría» fue acuñada por Alexis de Tocqueville en su obra *Democracia en América* (1835, 1840) y fue luego popularizada por John Stuart Mill.

distintos grupos y organizaciones de la sociedad, lo que a su vez provoca que el ciudadano de a pie evite y se aleje de la vida política. Los estudiosos de la administración local contemporánea consideran que la legitimidad de los organismos de administración local sufre un acusado declive en un momento en que se intensifica la sensación de incapacidad de los partidos políticos locales para representar y conducir los intereses y necesidades contrapuestos de la comunidad.

Por todo ello, es necesario afrontar la cuestión de la democracia y de las reformas democráticas partiendo de este concepto general, que se basa en la existencia de dos elementos principales igualmente importantes: el elemento representativo y el elemento participativo, y de manera independiente, por supuesto, de las posiciones ideológicas y las opciones organizativas que se adopten. Resulta obvio que cualquier fórmula práctica que pretenda ser eficaz en el mundo de hoy necesita hallar un equilibrio entre ambos elementos para no convertir, por una parte, la administración del gobierno en algo imposible de realizar o caótico y, por otra, para no limitar la democracia a las elecciones y los procesos representativos que en muchas ocasiones conducen a lo que hemos denominado «tiranía de la mayoría», marginando a la comunidad y alejándola de la vida política.

Basándonos en los conceptos y principios que hemos presentado, tenemos la obligación de detenernos en la democracia a nivel local, dada su importancia y vitalidad y la influencia que ejerce sobre la vida cotidiana de los individuos, y la necesidad de acometer su evaluación para continuar por la senda de la construcción de la democracia, tanto en la forma como en el contenido, con rigor y profesionalidad, de forma que cumpla las condiciones de éxito y sostenibilidad de principio a fin y de abajo hacia arriba, en una apuesta por consolidar este proceso de construcción y contribuir a que cumpla su papel vital para alcanzar el progreso general.

### **3. El principio de autoevaluación**

La democracia solamente puede consolidarse y sostenerse si surge desde dentro de las comunidades, si basa sus sistemas, marcos y modalidades de funcionamiento en los valores, conceptos y cultura específicos de la comunidad, y los ajusta en función de las realidades de la comunidad y las condiciones de su desarrollo. El propósito último de IDEA Internacional es apoyar a los actores locales en la construcción y consolidación de su democracia, entre otras cosas, a través del suministro de recursos de conocimiento que puedan ser contextualizados en realidades diferentes.

La acción mundial de IDEA Internacional en apoyo de la democracia surge de su firme creencia de que los procesos, sistemas, instituciones, prácticas y marcos democráticos solamente pueden crecer y florecer si están arraigados en los contextos locales. Cuando eso ocurre, los ciudadanos se sienten propietarios de los procesos democráticos. Ya no es posible que se expropien los beneficios y ventajas experimentados por las personas y grupos en los diversos aspectos de la vida cotidiana de una sociedad democrática. Cuando el proceso democrático pertenece a todas y cada una de las personas de la sociedad, será defendido con vigor contra cualquier cosa que pueda empañar su curso. Es esto lo que garantiza su sostenibilidad.

El proceso de construcción de una democracia sostenible debe comenzar por la identificación de las necesidades, prioridades y visiones locales y nacionales. En un esfuerzo por aplicar este principio en la práctica, IDEA Internacional ha elaborado una metodología destinada a evaluar el estado de la democracia a nivel local. Dicha metodología se basa en una autoevaluación llevada a cabo por quienes experimentan la democracia o su falta en la comunidad. La perspectiva de IDEA Internacional es que la plataforma de lanzamiento para la creación y fortalecimiento de la democracia debe ser una autoevaluación destinada a desarrollar y explotar las fortalezas, identificar las debilidades y proponer medidas correctivas eficaces. Este proceso se basa en lo que los ciudadanos locales consideran como soluciones posibles, realistas y alcanzables, que cumplan las aspiraciones del pueblo y se ajusten a sus prioridades.

Así pues, podría decirse que el principio de la autoevaluación es un componente fundamental para evaluar los diversos niveles de la democracia, incluido el nivel local, que es el centro de atención del presente informe. Todas las etapas del proceso de autoevaluación deben ser llevadas a cabo por evaluadores de la propia comunidad. Debido a su conocimiento del contexto local, dichos evaluadores tienen una capacidad inigualable para comprender los valores locales, la cultura que generó dichos valores y las diversas maneras en que los integrantes de la comunidad se relacionan con la gestión de los asuntos locales. Sin embargo, esto no significa que no haya controles ni marcos, y tampoco significa que la evaluación se lleve a cabo a través de actividades separadas y no coordinadas entre sí. Por el contrario, la evaluación se basa en una metodología específica y acordada, que abarca los aspectos cruciales que se consideran esenciales para lograr una evaluación y articulación significativas de la situación de la democracia local. El hecho de que el proceso se base en el principio fundamental de la autoevaluación les brinda a los evaluadores un amplio grado de libertad de movimiento, interpretación y formulación, lo que les permite, o incluso les exige, que identifiquen las áreas y temas que requieren mayor atención, dependiendo de las condiciones de cada comunidad y el grado de desarrollo del desempeño democrático en el gobierno local a sus diversos niveles.

El objetivo final del proyecto de evaluación de la situación de la democracia local en el mundo árabe es dar un paso más hacia el fortalecimiento de las iniciativas destinadas a la creación y promoción de un sistema democrático sostenible y consolidado, como uno de los soportes principales para lograr un progreso permanente que avance de forma acorde con las aspiraciones y necesidades de los pueblos, así como con su derecho de poder disfrutar de un mejor nivel de vida, comenzando por la realidad local, el nivel básico de lo que se conoce como «proceso de gobernabilidad».

#### **4. Metodología de evaluación**

##### **4.1. Guía del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral**

Todas las fases y pormenores del proyecto de evaluación de la situación de la democracia local que han sido llevados a cabo en varias administraciones e instituciones locales de cuatro países árabes, han empleado una metodología concreta desarrollada, aprobada y puesta en práctica previamente por IDEA Internacional. Esta metodología consiste en una autoevaluación, como hemos mencionado anteriormente, ya que no

depende de seguimientos u observaciones externos en virtud de otros métodos ya existentes que puedan aplicarse a casos distintos.

La metodología de autoevaluación se basa en el trabajo de equipos multidisciplinarios de expertos locales con múltiples áreas de interés y profundos conocimientos, que se convalida a través de debates celebrados a lo largo de un período considerablemente prolongado. Esto lleva a evaluaciones actualizadas en cada comunidad local, que no excluyen a ninguno de sus diversos componentes y grupos, ni ninguno de los temas que los integrantes de la comunidad consideran importantes para lograr un diagnóstico claro y profundo de la situación de la democracia local.

Para llevar a cabo las evaluaciones (ver Apéndice 1), se usó la *Guía para la Evaluación de la Democracia Local* de IDEA Internacional. Su propósito era ofrecer a los expertos y a quienes trabajan en los campos pertinentes, un medio para evaluar el nivel y la calidad de la democracia local centrado en dos áreas que se consideran cruciales para el éxito de la democracia local en el mundo de la actualidad: la democracia representativa (elecciones, partidos políticos y funcionarios electos) y la democracia participativa (participación popular, organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales, y determinación de políticas sobre la base de consensos). La Guía se basa en un enfoque de evaluación cualitativa –evaluación de la calidad- que evalúa las instituciones de la democracia representativa y participativa, así como los procesos y prácticas inherentes a la implementación de la democracia local en la práctica. La Guía concluye con algunas orientaciones y pautas sobre cómo extraer conclusiones y las convierte en recomendaciones prácticas con el fin de desarrollar y mejorar la calidad de la democracia local.

### 4.1.1. Necesidad de una Guía de Evaluación de la Democracia Local

Casi todos los análisis sobre la vitalidad de la democracia en el mundo se fundamentan en evaluaciones realizadas a nivel nacional, como ponen de manifiesto la mayoría de los estudios surgidos en torno a la llamada «tercera ola de la democratización» y las clasificaciones anuales que llevan a cabo algunas organizaciones internacionales especializadas, como Freedom House, o como es el caso de otros muchos análisis y evaluaciones de los derechos humanos, los niveles de desarrollo humano, la corrupción, las condiciones medioambientales, los índices de pobreza, etc. A pesar de la importancia de la evaluación de la democracia a nivel estatal, considerando el papel del Estado en sí, creemos llegado el momento de arrojar algo de luz sobre los niveles locales de democracia.

Esta guía ha sido diseñada para complementar los instrumentos específicos de evaluación de la democracia a nivel nacional (como la publicación de IDEA Internacional sobre este tema, *Handbook on Democracy Assessment (Evaluación de la Democracia: Guía Básica)*) y para seguir avanzando en la potenciación de actividades que conduzcan al establecimiento de una democracia de calidad, donde las instituciones públicas ofrezcan un mayor grado de responsabilidad y de respuesta a los problemas de la sociedad, concediendo a los ciudadanos una voz con una influencia mayor sobre las decisiones que afectan a su vida cotidiana.

IDEA Internacional ha fundamentado su trabajo en el área de la evaluación de la democracia local en una comprensión profunda de la importancia de fortalecer los aspectos representativo e interactivo (o participativo) y de la resolución de conflictos a nivel local. Con este punto de partida, IDEA Internacional publicó una guía sobre la democracia a nivel local<sup>2</sup> en 2001, en la que se trazaban conceptos básicos sobre la democracia local contemporánea y las posibilidades existentes para planificar sus instituciones y prácticas, además de presentar varios ejemplos significativos en estudios específicos sobre las prácticas democráticas en diferentes ciudades de todo el mundo.

La experiencia de IDEA Internacional en este ámbito, así como la de otras muchas organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de corporaciones locales y países donantes, ha puesto de manifiesto la existencia de una necesidad urgente de contar con un método eficaz para evaluar la democracia a nivel local; una necesidad, concretamente, de un instrumento que permita evaluar la calidad y la eficiencia de las instituciones y prácticas democráticas municipales por parte de un grupo diverso de activistas políticos locales y de otra índole. Por ello, la guía contiene un cuestionario compuesto por una serie de preguntas y hojas de trabajo distribuidas por temas que pretenden animar a quienes lo usen a realizar un análisis metódico de los puestos de poder en las instituciones y prácticas democráticas locales, concentrándose en las principales dificultades a las que deben enfrentarse en cada área, además de sugerir medidas que las desarrollen, lo que incluye contribuir al proceso de toma de decisiones. De esa forma se ayudará a alcanzar el objetivo principal que se persigue, que no es sino dar a la administración municipal una mayor capacidad de respuesta ante las demandas y necesidades de la cambiante sociedad local.

#### **4.2. Aplicación del método en el mundo árabe: desafíos y logros**

La iniciativa de IDEA Internacional de llevar a cabo un conjunto de evaluaciones de la democracia a nivel local en el mundo árabe puede considerarse una experiencia pionera, especialmente porque aborda directamente la cuestión como una valoración subjetiva (autoevaluación) y a un nivel tan importante para la construcción de la democracia, el nivel local, que además constituye un referente al tratar la descentralización, pero que puede ser casi totalmente desatendido, intencionadamente o no, debido a que el nivel nacional absorbe prácticamente toda la atención. Sin embargo, esta desatención lleva implícita una contradicción, ya que, para que avance el programa de reforma nacional, es necesario tener en consideración el nivel local, de forma que la construcción se lleve a cabo de abajo hacia arriba y así completar el edificio democrático, lo cual resulta imposible si se ignoran cuestiones tan importantes como la de la descentralización y el nivel de gobierno local.

Como ponen de manifiesto los informes de evaluación local y nacional, que han sido realizados con total profesionalidad, minuciosidad e imparcialidad, la realización del proceso sobre el terreno no ha estado libre de dificultades y obstáculos, a los que se han enfrentado los equipos locales, que se han encontrado ante desafíos que han conferido al proceso de evaluación una mayor importancia y lo han hecho más necesario. Independientemente de que puedan encontrarse más detalles sobre estos retos en los informes nacionales y locales,

---

<sup>2</sup> *Democracia a Nivel Local: Manual de IDEA Internacional sobre Participación, Representación, Gestión de Conflictos y Forma de Gobierno.*

no está de más mencionar aquí algunos de ellos, lo que quizá contribuya a que nuevos equipos evaluadores estén mejor informados y puedan superar los inconvenientes:

- Dificultad de acceder a las fuentes de información y la documentación para los informes, puesto que algunos equipos han sufrido graves contratiempos a la hora de conseguir informes documentados debido a que las administraciones locales competentes no los han facilitado o ni siquiera los han preparado. Hay que hacer notar una ausencia total de ciertos datos socioeconómicos importantes en varios casos. Algunos equipos han reaccionado ante ello utilizando informes y documentación no oficial o los han obtenido por medio de las relaciones personales entre los miembros del equipo y responsables de la administración y los han completado contactando con organismos centrales. También se han apoyado en otras fuentes, como los Informes sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros.
- Algunos equipos no han podido conseguir mucha información sobre la corrupción económica y administrativa por falta de transparencia, aparte de la debilidad de los sistemas de información de algunas autoridades e instituciones locales y de las presiones que podrían ejercer algunas autoridades competentes y su negativa a tratar la cuestión abiertamente y con claridad.
- Algunos equipos de trabajo de campo se han enfrentado a limitaciones y dificultades administrativas y de seguridad a la hora de celebrar reuniones o contactar con el público en general para hacer encuestas de opinión. Estos equipos locales han recurrido, en algunas ocasiones, a medios no oficiales para recopilar informes y realizar investigaciones sobre el terreno y, en muchos casos, se han basado en informes estimativos de equipos investigadores locales.
- Algunas corporaciones y autoridades locales han demorado respuestas a las cuestiones propuestas para su evaluación, a pesar de que ninguna se ha opuesto abiertamente a la realización del proceso de evaluación en sí.
- Vaguedad y desacuerdo general en algunas comunidades en torno a las prioridades que plantea su desarrollo, es decir, a la respuesta a una sencilla pregunta: «¿Qué queremos?». Muchos ciudadanos han discutido infructuosamente sobre lo que ellos mismos llamaron el «dilema de elección» entre la democracia y el desarrollo, como si ambos no estuvieran sólidamente relacionados entre sí, y otros tantos se mostraron confundidos sobre la necesidad de impulsar una reforma de abajo hacia arriba o viceversa, como si el proceso solo pudiera ir en una dirección.
- La novedad de la experiencia democrática, la debilidad de su ejecución a nivel local y la escasa documentación en general, además de las exigencias en cuanto a la calidad y la extensión del proceso de evaluación, han supuesto un desafío importante de cara a cubrir todas las fases y temas en la evaluación. La experiencia de los miembros de los equipos locales y su conocimiento de la realidad de sus comunidades han contribuido a superar y vencer estas dificultades y, en la mayoría de los casos, se han obtenido informes que superan las expectativas puestas en ellos.

Quizá la cuestión de la autoevaluación sobre la que se basa la metodología aquí empleada sea una de las características más innovadoras y sensibles y, por lo tanto, uno de

los retos más importantes a los que se ha enfrentado este proceso. En efecto, lo habitual es que una organización internacional, a pesar de que no alcance a percibir las especificidades de nuestra realidad, lleve a cabo la evaluación de distintos aspectos de las prácticas de gobierno en nuestros países e incluso los clasifique dentro de categorías fundamentadas en criterios que los ciudadanos locales no compartimos en absoluto. Por otro lado, algunos suelen aceptar fácilmente estas percepciones externas, voluntariamente o por la fuerza y por diversos motivos, mientras les resulta complicado aceptar las opiniones y valoraciones locales que surgen del interior de sus comunidades, y que tienen una mayor conciencia de sus realidades y circunstancias. Quizá el desafío más importante a la hora de dar un salto cualitativo en este aspecto sea conseguir que se acepten los puntos de vista mantenidos por los miembros de cada comunidad y que se los trate con total honestidad, valor y franqueza, con el convencimiento de que no pretenden más que mejorar la situación y desarrollar una democracia nacional ejemplar y auténtica, que persiga el bienestar de todos sin excepción. Este desafío, al que se ha enfrentado el proceso de evaluación durante su realización, ha llegado a influir sobre sus resultados y sobre la manera de abordar los informes y las recomendaciones para la reforma que se extraen de ellos.

En cualquier caso, a pesar de todas las dificultades y retos, entre los que se cuenta la relativamente escasa financiación obtenida, que nos impuso la necesidad de elegir solamente cuatro países árabes donde realizar el proceso de evaluación en un grupo seleccionado de municipalidades y corporaciones locales que representasen todo el Estado y proyectasen una imagen íntegra de la situación del proceso democrático a nivel local, puede decirse que los amplios esfuerzos de instituciones e individuos, apoyados en casi todos los casos por las autoridades locales y nacionales interesadas, no han sido en vano. Este informe pone el punto final a una ardua labor de preparación, de campo y de documentación, que se desarrolló a lo largo de un período considerable de tiempo y, después de completar el primer paso que ha supuesto este proceso de evaluación, esperamos que continúen surgiendo iniciativas similares en la región. Quizá el éxito obtenido durante la realización del proceso sobre el terreno y posteriormente, especialmente en las conferencias nacionales que se han celebrado en los cuatro países y que han suscitado el interés de más gente entre cargos oficiales y no oficiales, cargos competentes y quienes, en la mayoría de las ocasiones, han expresado su deseo de examinar los informes de evaluación y sus recomendaciones y de servirse de ellas en provecho del programa de reformas democráticas, actúe como elemento impulsor de futuras autoevaluaciones, ya sean a nivel local o nacional, en más países árabes.

## **5. Recapitulación: conclusiones principales de la evaluación de la Situación de la Democracia Local en el mundo árabes**

Basándonos en una metodología innovadora y de probada eficacia, IDEA Internacional, en total colaboración con cuatro organizaciones de la sociedad civil<sup>3</sup>, ha podido llevar a cabo esta primera fase del proyecto de evaluación de la situación de la democracia local en cuatro países árabes. Los resultados de esta evaluación se presentan en este informe regional que no pretende ser más que una primera aproximación a la realidad

---

<sup>3</sup> Estas organizaciones son: el Centro de Investigación Al-Urdun Al-Jadid (UJRC, por sus siglas en inglés) en Jordania, el Centro de Estudios Parlamentarios (PTT, por sus siglas en inglés) en Egipto, la Asociación Marroquí para la Solidaridad y el Desarrollo (AMSED, por sus siglas en francés) en Marruecos y el Centro de Información y Formación para los Derechos Humanos (HRITC, por sus siglas en inglés) en Yemen.

de la democracia local en la región y una exposición sucinta de los resultados de las actividades de autoevaluación que han sido realizadas por los equipos de trabajo locales y especializados tanto en Jordania como en Egipto, Marruecos y Yemen. Hay que mencionar que el principio básico de este proceso ha sido la evaluación cualitativa y subjetiva efectuada por miembros de cada comunidad en todos los casos, y que se han evaluado distintos aspectos de la vida democrática de cada sociedad, partiendo del concepto general de la democracia en sus vertientes representativa y participativa, lo que, por un lado, comprende el marco y las instituciones y, por otro, las prácticas y los procesos sobre el terreno.

Como ya hemos mencionado suficientemente en las páginas que preceden, pretendemos evitar, en la medida de lo posible, analizar y comparar los resultados de los procesos de evaluación en los cuatro países y estudiar las conclusiones y recomendaciones a las que han llegado, con el firme propósito de atenernos al principio de autoevaluación desde el interior de las comunidades locales y el objetivo de transmitir una imagen completa y clara sobre las conclusiones de dichos procesos obtenidas por los equipos de trabajo, sin ejercer ningún tipo de influencia, deliberada o espontánea, que marque tendencias o reacciones por parte del lector ante el contenido de los informes de evaluación.

Pese a ello, no está de más confirmar aquí varios hechos que no fueron desvelados a los equipos de trabajo hasta después de haber sido entregados y revisados los distintos informes locales y nacionales. En primer lugar, que los procesos de elección de las administraciones y corporaciones locales que serían objeto de la evaluación en cada país (cuatro en cada uno con excepción de Egipto, donde fueron cinco) habían sido correctos en su totalidad y que servían a uno de los objetivos más importantes que se había propuesto el proyecto, que no es otro que extraer una imagen clara de la situación de la democracia local en cada uno de los cuatro Estados a través de una muestra representativa de la totalidad de sus administraciones y corporaciones locales. Después de examinar los informes locales, descubrimos que las corporaciones escogidas, efectivamente, representaban perfectamente al conjunto del país, ya que proyectaban una imagen de la situación en las ciudades y en el medio rural, así como en regiones de muy distintos niveles de desarrollo en todos sus aspectos.

A pesar de que los informes locales de cada país presentan conclusiones y recomendaciones que pueden considerarse específicas del contexto en el que se producen, en su conjunto, los informes locales presentan una coincidencia muy consistente en los resultados y conclusiones generales sobre la situación de la democracia a nivel local, y convergen, por tanto, en recomendaciones más cercanas a las prioridades de la reforma a un nivel nacional general que a los distintos niveles locales. Este hecho ha hecho posible la combinación de los informes locales de cada país en un solo informe nacional que resume el contenido de los primeros y que expone sus contenidos con precisión y minuciosidad. Quizá la razón principal para ello sea que las distintas administraciones locales, junto a sus organismos y comunidades, sufren dificultades e inconvenientes enormemente similares, la mayoría de los cuales causados por la ausencia de sistemas, marcos, procedimientos y prácticas reales de los gobiernos centrales a la hora de establecer una metodología de trabajo y un gobierno descentralizado como criterio general y fundamental de administración en los respectivos países.

Por otro lado, el examen conjunto de los informes nacionales desvela la proximidad y similitud de un número nada desdeñable de intereses, prioridades y dificultades hallados en los distintos países, de lo que puede deducirse la necesidad de llegar a recomendaciones parecidas que, de una manera u otra, aunque revistan formas distintas y giren en torno a ejes diferentes, conduzcan en una misma dirección que abogue por la necesidad de activar un programa de reforma democrática, de manera que pueda trasladarse el concepto puramente administrativo de las administraciones locales al de participación en la administración del gobierno. Tras un estudio en profundidad de los informes nacionales, descubrimos que todos sin excepción expresan una clara voluntad por parte de las comunidades locales de seguir avanzando en políticas y prácticas descentralizadoras que les aporten un control mayor y más efectivo sobre las cuestiones cotidianas que les afectan y sobre su posición y su papel dentro del conjunto del país, ya que son ellas las que están más al tanto de sus problemas y las más capacitadas para encontrar las soluciones adecuadas a sus demandas, su idiosincrasia, sus prioridades y sus valores y para aplicarlas con éxito, lo que supone que se logren más beneficios para los sectores más amplios posibles y con el mayor alcance, además de aportar estabilidad y un desarrollo sostenible.

Hacemos hincapié en que la valoración anterior se apoya sobre las dos bases de la democracia que conforman el eje de la evaluación principal, que son la democracia representativa y la democracia participativa. En cuanto a la primera, parece necesario el desarrollo de prácticas, sistemas y espacios electorales en general y la ampliación de un ámbito público que garantice la aplicación de los derechos de los ciudadanos y que asegure su participación, de manera que las instituciones representativas cumplan íntegramente con su objetivo reflejando la composición de la sociedad que encarnan y las tendencias reales, libres y no condicionadas de todos los ciudadanos. En cuanto al aspecto participativo de la democracia, creemos que hay una necesidad apremiante de desarrollar métodos de participación popular para crear un estado de opinión y plantear la administración de los asuntos locales de manera que los procesos democráticos no se limiten a una única dimensión, la electoral, a pesar de la importancia que tienen los procesos electorales.

En este punto, llamamos la atención sobre la ausencia de ámbitos definidos, estables y válidos que consoliden el ejercicio, por parte de las comunidades locales, de una participación real junto a la élite, tanto de la localidad como de la nación, en la administración pública, comenzando por las particularidades de la vida cotidiana. Esta participación es deseable a todos los niveles, comenzando por el individual y concluyendo en la colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y con las autoridades competentes y entre estas y el sector privado o instituciones educativas, etc. Es digna de mención la ausencia total, en todos los casos evaluados, de espacios tendentes a la consolidación y organización de lo que conocemos como «iniciativas populares», que planteen, aborden y gestionen cualquier asunto de la localidad e, igualmente, la inexistencia del concepto de «consulta popular» a nivel local y, a veces nacional, exceptuando los grandes referendos políticos que se limitan exclusivamente a la jefatura del Estado y a temas constitucionales.

Aparte de todo lo anterior, y sin ánimo de discutir las conclusiones y recomendaciones, hay una serie de cuestiones que, de una manera u otra, se repiten en los distintos informes locales y nacionales, como por ejemplo las siguientes:

- La definición de la identidad propia del sistema de administración local, su posición ante los poderes centrales y su papel real con respecto al desarrollo, así como la necesidad de hacer que la cuestión de la descentralización pase de las teorías a los hechos tangibles, son algunas de las principales conclusiones generales a las que llegan la mayoría de los estudios e informes de una manera o de otra. Por ejemplo, algunos de ellos confirman la existencia de autoridades intermedias entre la local y la central, como las provincias o equivalentes, que frecuentemente se atribuyen la función de la administración local, si no la anulan por completo, sobre todo cuando se trata de ejercer una autoridad real sobre el terreno a través de una influencia verdadera en el progreso. Entre las evidencias que demuestran la indefinición de la auténtica personalidad de la administración local como autoridad colaboradora en la administración del gobierno, algunos informes destacan las percepciones poco nítidas a nivel nacional y local, tanto oficiales como populares, de su papel y de su evolución futura. A este respecto, podemos mencionar, entre otros ejemplos, la dualidad en la estructura de los gobiernos locales en Egipto (el Consejo Ejecutivo designado, que detenta el poder ejecutivo, y la Asamblea Popular Electa, cuyo papel se limita casi únicamente al terreno consultivo); el hecho de que la autoridad local se limita al nivel de los distritos en Yemen, sin extenderse al nivel de cada localidad, y la existencia, en la práctica, de un presidente, no electo sino designado, al frente de las funciones del consejo electo de distrito como máxima autoridad; o la integración de un gran número de municipalidades en Jordania, lo que ha ocasionado una problemática que no contribuye a que la administración local avance ni a activar su papel; o la multiplicidad y sucesión de autoridades intermedias existentes entre el poder central y el local y que en la práctica vacían de contenido el papel real de este último en Marruecos.
- En relación con lo anterior, observamos en la mayoría de los informes de evaluación una insistencia en la necesidad de determinar la función del poder local y limitar el papel dominante de muchas autoridades intermedias e incluso de la autoridad de los presidentes de las corporaciones municipales, ya sean electos o designados directamente o por medio de sistemas electorales cuyos resultados no expresan de forma evidente la voluntad real de todos los votantes. De esta demanda obvia, se deduce la necesidad de dotar a las corporaciones y gobiernos locales electos de las herramientas, marcos legales y recursos económicos que, en último término, las capaciten para ejercer una supervisión auténtica y efectiva de los distintos organismos administrativos y para gestionar la gobernabilidad a nivel local, o para aplicar las políticas de desarrollo adoptadas por las autoridades centrales.
- El tema de las elecciones y los sistemas electorales en vigor, así como de las distintas facetas de los procesos electorales, ha recibido una atención especial y evidente por parte de todos los equipos evaluadores en todos los casos sometidos a este proceso. Por un lado, muchos consideran que hay que replantearse el sistema electoral vigente y mencionan, como tendencia general, la necesidad de establecer algún tipo de sistema representativo proporcional para que las elecciones locales pasen de ser una representación tribal, familiar o individual a una representatividad proporcional que refleje la composición real de la comunidad y todos sus grupos y consolide el papel de los partidos políticos a este nivel. Por otro lado, existen muchas demandas

relacionadas con la gestión de las elecciones locales, que en la mayoría de los casos depende de la autoridad ejecutiva, a excepción de Yemen, donde hay una comisión electoral suprema encargada de este tipo de procesos, aunque su organización y la independencia de sus miembros no está exenta de críticas y exigencias de remodelación. Merece la pena mencionar a este respecto que los problemas relacionados con los sistemas y procesos electorales en general, y que han abordado los informes de evaluación, en muchos casos, han provocado la falta de participación o la caída en los índices de votantes en las elecciones locales, en comparación con las nacionales. Igualmente, los sistemas electorales vigentes provocan, en muchos casos, que se marginen grupos importantes de la comunidad local y que disminuya su presencia, como es el caso de los pobres, las mujeres y los jóvenes.

- Uno de los temas que abordan todos los informes sin excepción es el relativo a la presencia y participación de la mujer en la administración del poder local. La situación general no varía demasiado en los demás niveles dentro de la región, pues la presencia femenina es escasa y no se corresponde con su proporción numérica ni con sus demandas ni refleja la necesidad de que sea incluida en los procesos de gobierno y toma de decisiones. La mayoría de los informes insisten en las exiguas oportunidades reales de que disponen las mujeres para lograr una representación apropiada a nivel local por diversas y complejas razones, entre ellas, las socioeconómicas o las asociadas a las costumbres y tradiciones o a la incapacidad del sistema electoral de asegurar su representación en su justa medida. Sin embargo, hay que hacer notar que en algunos casos la aplicación del sistema de cuotas femeninas a este nivel ha logrado resultados positivos y esperanzadores, lo que los evaluadores defienden como una experiencia provechosa que hay que apoyar, consolidar y extender a otros ámbitos y niveles. Por ejemplo, en las últimas elecciones municipales en Marruecos, se alcanzó una representación femenina del 12 por ciento en los escaños de los gobiernos locales y en las jordanas esta cifra llegó al 20 por ciento.
- Los partidos políticos adolecen de unas débiles y escasas funciones a nivel local en general, además de una carencia de democracia interna, especialmente relacionada con los espacios, la organización y las decisiones a nivel local de los partidos, ya que el funcionamiento, la organización y la toma de decisiones de la mayoría de las formaciones se caracterizan por estar fuertemente centralizados a nivel nacional en detrimento del municipal. Esto provoca una regresión y disminución notable de la confianza del público en los partidos políticos a este nivel, que ya de por sí es limitada, así como el afianzamiento de los espacios y métodos tribales y tradicionales, como ponen de relieve, por ejemplo, los consejos tribales en Jordania, las fiestas de qat (maqail) en Yemen o las tribus y clanes en Egipto. Todo ello repercute en la democracia y los procesos representativos, así como en los participativos, y en la participación potencial de los distintos grupos de la comunidad local en la gestión de sus asuntos.
- La mayoría de los informes de evaluación inciden especialmente en la apertura de las autoridades y administraciones locales a la totalidad de los ciudadanos y, por tanto, en su capacidad para determinar las verdaderas demandas ciudadanas de desarrollo y darles respuesta o garantizar que sean atendidas. A este respecto, es destacable la inexistencia de asambleas abiertas o públicas en las que los ciudadanos puedan estar

presentes y tomar parte de una forma u otra, incluso en los casos en los que la normativa estipula la obligatoriedad de organizar plenos de este tipo o el derecho de los ciudadanos a asistir a las asambleas de los gobiernos locales, casos en los que este derecho es sistemáticamente ignorado y en los que, además, no se percibe esfuerzo alguno por parte de las autoridades competentes para que se implemente, bien para aumentar la concienciación sobre estos derechos o para crear las condiciones prácticas que garanticen su aplicación.

- Se da una inexistencia casi total de transparencia de las funciones y espacios municipales, especialmente en algunos aspectos de gran importancia e influencia sobre el desarrollo local, como, por ejemplo, en el caso de la redacción, aprobación, aplicación y seguimiento de los presupuestos locales, así como de la forma en que se administran, financian y evolucionan. De hecho, se observa que las autoridades competentes, ya sean electas o no, monopolizan los procesos de toma de decisiones y de la información pertinente. A esto contribuye el desinterés general y la falta de conciencia social que hemos observado con respecto a la importancia de la transparencia, especialmente en temas como los presupuestos, lo que redundará en el desconocimiento que las autoridades competentes y las organizaciones cívicas tienen sobre su función de concienciación en este sentido.
- Una cuestión que podría vincularse al ya mencionado papel de concienciación es la presencia de la sociedad civil en toda su diversidad a nivel local (exceptuando, quizá, a las asociaciones benéficas y similares), la cual continúa siendo escasa, si no en cantidad, sí en contenidos. De ello se deriva una colaboración claramente frágil entre las organizaciones cívicas y las autoridades locales, a la que debería concederse una mayor importancia acorde con su magnitud y naturaleza reales en cuestiones de desarrollo local y democrático, lo que también se puede aplicar a la débil participación del sector privado y a su función en esta área. Este hecho no puede achacarse a ninguna de las partes implicadas por separado, sino a todas ellas por igual. Las organizaciones cívicas y el sector privado carecen de iniciativa y de ámbitos adecuados para participar, mientras que las autoridades locales se caracterizan por su escasa concienciación y, por tanto, por la ausencia de políticas y actuaciones comprometidas con la creación de espacios y entornos adecuados que generen la mayor colaboración en el contexto más amplio posible entre ellas y los distintos integrantes de la comunidad. No está de más insistir, según recogen la mayoría de los informes locales y nacionales, en la inexistencia o la falta de idoneidad de los marcos legales que garanticen la activación del papel de la sociedad civil, la cual no dispone del espacio ni de la libertad necesaria para ello, así como en la acuciante necesidad de progresar en este sentido o de acometer una reforma radical del mismo.
- Entre las consecuencias más importantes y peligrosas de la fragilidad de esta colaboración, podemos mencionar la ausencia de una planificación estratégica y de percepciones claras de futuro. De hecho, en la mayoría de los casos, la actividad local parece estar únicamente vinculada a la gestión de los asuntos cotidianos, sin una relación directa con el desarrollo a medio y largo plazo.
- El proceso de evaluación ha demostrado ser una valiosa oportunidad para examinar muchos indicadores de desarrollo a nivel municipal a través de una mirada local capaz de identificar y determinar la situación con total precisión y franqueza, gracias

a la cual se ha observado un retroceso general de los indicadores de desarrollo en casi todos los casos, como resultado del aumento de las tasas de pobreza y analfabetismo y de la reducción de la cobertura de servicios básicos como la salud y la educación o de la atención a la maternidad y la infancia, etc. Entre las razones subyacentes a esta situación están las escasas inversiones a nivel local (el 2,1 por ciento del presupuesto general de 2006-2007 en Egipto, por ejemplo), los recortes presupuestarios locales o la carencia, por parte de las autoridades locales, de los medios legales y materiales necesarios que les permitan asumir el papel potencial que se les ha asignado en cuanto al desarrollo, lo cual debería repercutir en la mejora de los indicadores mencionados. En muchos casos, las consecuencias de todo esto inciden en la subida de las tasas de desempleo, especialmente entre los jóvenes, y, por consiguiente, en el aumento de la emigración interna hacia las grandes ciudades o, fundamentalmente, hacia la capital. A este respecto muchos miembros de las comunidades locales consideran que la capital recibe la mayor parte de la atención y el interés de las autoridades centrales y que, por ello, constituye el único refugio donde conseguir oportunidades de trabajo y salir de la pobreza crónica.

- En muchos informes se repite la cuestión de la falta de una estructura adecuada para presentar quejas, hacer un seguimiento de ellas y garantizar que sean atendidas y respondidas, con lo que el ciudadano percibiría un interés sincero por parte de los funcionarios locales hacia sus demandas y problemas. A pesar de que muchos sistemas abordan esta cuestión, su estructuración y planteamiento sobre el terreno, aunque constituye una de las prioridades de la agenda diaria y de las políticas de reforma, continúa estando desatendida.
- Muchos equipos de trabajo locales han destacado la dificultad de conseguir una gran cantidad de información, datos y documentos importantes, tanto económicos como sociales o estadísticos, a los cuales debería poder acceder fácilmente el público en general. La carencia de dicha información, en muchos casos, implica la imposibilidad de exigir una rendición de cuentas y, por consiguiente, de vigilar y controlar los procesos de toma de decisiones y de involucración en las áreas de desarrollo y reforma. Hay un evidente monopolio de estos datos, donde existen, o de un peligroso menosprecio de la responsabilidad en cuanto a la organización y la disponibilidad de dicha información por parte de los organismos oficiales a todos los niveles. En este sentido, hay que mencionar que, con excepción de Jordania, no parece existir un marco legal claro que regule el derecho de acceso a la información como primer paso para convertir una sociedad marcada por la ignorancia de la realidad en otra con un mayor nivel de concienciación y responsabilidad.
- En el aspecto económico y de desarrollo de infraestructuras, los informes ponen de relieve la cantidad de dificultades a las que se enfrentan las comunidades locales, que, en muchos casos, son consecuencia del excesivo interés nacional y cívico por la capital a expensas del campo y de otras localidades, a lo que hay que añadir la inexistencia de políticas descentralizadoras y que, en la práctica, las autoridades locales carecen del poder suficiente para emprender iniciativas en este sentido. Como ejemplo, podemos mencionar el control centralizado de servicios básicos como el agua, la electricidad o las comunicaciones y la ausencia de iniciativas o procesos de privatización o, al menos, de colaboración con el sector privado, con el objetivo de

incrementar la eficacia y el rendimiento (salvo algunas excepciones, como es el caso de los sectores de la electricidad y las comunicaciones en Jordania).

- Por lo que respecta a los medios de comunicación e información, queda patente el excesivo interés puesto por los distintos medios de comunicación oficiales en el nivel nacional a expensas del local. En la mayoría de los casos, es evidente la falta de medios locales especializados en los asuntos locales así como la ausencia de un marco legal que posibilite la existencia o el funcionamiento de estos o, caso de que existan, que garantice la independencia y libertad de su trabajo.
- Una importante consecuencia de ello es que las administraciones y autoridades locales son consideradas como el espacio adecuado para afrontar ciertos problemas socioeconómicos por parte de las autoridades competentes, como por ejemplo el desempleo. Algunos informes locales confirman la existencia del fenómeno del desempleo encubierto por el desmesurado tamaño de los organismos administrativos, lo que a su vez provoca un descrédito del trabajo local y lleva a lo que se denomina exceso de empleo en las corporaciones locales. Por otro lado, algunos informes aluden a la debilidad de las competencias relacionadas, o, al menos, a la incapacidad de las corporaciones locales para emplear y conservar las competencias necesarias, de lo que se deduce la necesidad de un programa de formación y especialización, tanto de los trabajadores de los diversos organismos administrativos locales como de los componentes electos o designados del gobierno local.
- Finalmente, debemos tener en cuenta la escasez tecnológica que padece la mayoría de las autoridades locales que han sido evaluadas y su evidente retraso a este respecto, cuestión que, a finales de la primera década del siglo XXI, supone un obstáculo real y enorme ante el desarrollo y el progreso de las comunidades locales, impidiendo que se comuniquen entre sí, así como con sus administraciones y autoridades y viceversa. Hay que señalar la importancia de que todos los organismos interesados y competentes, oficiales o no, aborden urgentemente este tema, especialmente porque las nuevas generaciones recurren cada vez más a la tecnología y al Internet y a los diversos medios de comunicación modernos para debatir muchos temas de gobernanza local, lo que conforma uno de los aspectos en auge de la democracia participativa, como ponen de manifiesto varios informes locales en Jordania y Egipto, por ejemplo.

Sean cuales sean la naturaleza y el contenido de las conclusiones y las recomendaciones a las que llegan los distintos informes de evaluación, este proceso, en su conjunto, no tiene como finalidad, como ya hemos mencionado, más que la adopción de una postura franca con uno mismo, planteando cuestiones que conduzcan al progreso y la reforma y fortaleciendo los procesos democráticos a todos los niveles y en todos sus aspectos. Este proceso comienza en el nivel local, analizando los puntos débiles o los fallos, presentando una percepción local de la forma de enfrentarse a ellos y partiendo en la medida de lo posible de los puntos fuertes existentes y de las historias de éxito y logros arraigadas en la conciencia y los valores locales de cada comunidad, como confirmaron los participantes en la conferencia regional celebrada en Ammán, la capital jordana, el 6 de mayo de 2010, para debatir sobre el borrador preliminar de este informe regional. Los

distintos grupos de interés expresaron su apoyo al conjunto de las conclusiones y recomendaciones planteadas por los cuatro informes nacionales, cuyos detalles se expusieron en el transcurso de la conferencia, insistiendo en la necesidad de aplicarlas y de actuar de acuerdo con ellas y haciendo un llamamiento a todos los interesados y a las autoridades competentes de cada país para que las adopten y creen cauces adecuados para su rápida implementación, con el objeto de activar y consolidar la función de las autoridades locales como colaboradoras reales en la administración del gobierno y como transmisoras eficaces de las políticas descentralizadoras que todos reclaman, logrando un avance cualitativo de los niveles de desarrollo, tan reducidos en términos generales. Al mismo tiempo, los participantes insistieron en reclamar a los organismos donantes y a las instituciones competentes, quienes gozan de una evidente aceptación y una profesionalidad intachable, como es el caso de IDEA Internacional, que ha llevado a cabo este proyecto de evaluación, para que continúen apoyando actividades similares y, sobre todo, iniciativas vinculadas con la democracia y la gobernabilidad a nivel local y, concretamente, lleven a cabo un seguimiento de dichas actividades en el futuro de cara a confirmar la eficacia de los resultados de los procesos de evaluación y asegurar que se llevan a cabo en interés y servicio de las comunidades participantes, además de generalizar esta experiencia en otros ámbitos, niveles y países del mundo árabe.

## Capítulo dos: Evaluación de la situación de la democracia local en el mundo árabe

### I. Introducción

Al comenzar este capítulo debemos reafirmar nuestro sólido compromiso con el principio de la autoevaluación. Es por ello que nos hemos propuesto no extendernos demasiado y ser concisos en la medida de lo posible al abordar las conclusiones y los análisis extraídos de los resultados de los cuatro informes nacionales realizados sobre Jordania, Egipto, Marruecos y Yemen. Con el objetivo de confirmar que el presente informe no es más que una primera aproximación a la situación de la democracia local en el mundo árabe y para ser fieles al contenido de los informes que han presentado los equipos de trabajo en cada país, hemos incluido en este capítulo como base fundamental los resúmenes fieles y completos de los cuatro informes nacionales. Más adelante desvelaremos el contenido de estos informes, no sin antes presentar una serie de hechos y datos importantes relacionados con la manera en que se ha llevado a cabo el proyecto de evaluación que nos ocupa. Hay que señalar que estos resúmenes se han elaborado partiendo de textos, propuestas y revisiones de los equipos de trabajo local para asegurarse que reflejen una imagen suficiente y completa de los contenidos íntegros de los informes nacionales<sup>4</sup>, especialmente en lo referente a las principales conclusiones y recomendaciones.

Partiendo del permanente interés por el mundo árabe, considerada como una de las regiones merecedoras de toda la colaboración técnica posible para apoyar el avance de la democracia, IDEA Internacional propuso el proyecto de evaluación de la democracia local en el mundo árabe como un primer paso para investigar las posibilidades de llevarlo a la práctica sobre el terreno y recaudar la financiación necesaria. IDEA Internacional encontró en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, un interés especial por la metodología de autoevaluación cualitativa y por la iniciativa de aplicarla al mundo árabe.

En base a esto, y teniendo en cuenta las limitaciones del presupuesto disponible, IDEA Internacional llegó a acuerdos con organizaciones locales, cada una de ellas actuaría como colaboradora y supervisora del proceso de evaluación en cada uno de los cuatro países incluidos en el estudio. La elección de estos cuatro países se sustenta en las iniciativas que han mostrado en el área de la reforma democrática y de la gobernanza. Este no es sino el primer paso al que esperamos le sucedan otros en el futuro que faciliten procesos de evaluación en más países de la región. Para cumplir con los objetivos del proceso, y ciñéndonos a los principios expuestos anteriormente, la evaluación de la democracia local se ha llevado a cabo en los países participantes cumpliendo con las siguientes fases y criterios prácticos:

- Todo el trabajo de campo del proceso de evaluación ha sido llevado a cabo según la metodología desarrollada por IDEA Internacional, contenida en la publicación *Local Democracy Assessment Guide* [Guía de Evaluación de la Democracia Local], después

---

<sup>4</sup> Cada uno de los informes nacionales, redactados originariamente en árabe e incluyendo un resumen en inglés, han sido publicados por la organización colaboradora del proyecto de evaluación en cada país.

de haber sido «arabizada» y adaptada a la realidad de cada país incluido en el estudio. Debemos recordar que la guía anima a los evaluadores a considerarla un marco general y a complementar su contenido abordando todos los aspectos y cuestiones adicionales que consideren que influyen en la marcha del proceso democrático a nivel local en sus comunidades.

- La elección de cuatro unidades locales o municipios en cada país (a excepción de Egipto, donde se ha añadido una quinta) se ha hecho cuidadosamente y según criterios consensuados para que cada una de ellas encarne un caso representativo de la situación de la democracia local en el conjunto del país. El proceso de selección de las mencionadas unidades locales se ha realizado de tal manera que cada una incluye localizaciones con características socioeconómicas, índices de desarrollo y localizaciones geográficas diferentes.
- Para realizar la evaluación sobre el terreno en cada unidad local, de acuerdo con el principio de la autoevaluación de la situación por parte de quienes mejor conocen sus particularidades, la organización colaboradora y supervisora del proyecto en cada país, en asociación con IDEA Internacional, ha seleccionado un equipo local de cinco investigadores miembros, en todos los casos, de la comunidad en cuestión. Todos ellos tienen distintas formaciones, experiencias y especialidades; además, se tiene en cuenta la perspectiva de género, incorporando a hombres y mujeres. En todos los casos hemos tratado de incluir en los equipos al menos un miembro que trabajara en el ámbito de la administración local, bien alguien elegido en el gobierno local o bien un administrador con experiencia en este campo. Los miembros de los equipos locales, antes de comenzar el trabajo de campo, recibieron un curso de formación sobre los detalles prácticos, la metodología y los objetivos del proceso.
- Para alejar el proceso de evaluación de los sondeos de opinión o encuestas de campo tradicionales y obtener un estudio profundo de la realidad en cada caso, se dio a los equipos un plazo temporal de más de cuatro meses para terminar las actividades de evaluación y preparar los informes locales. El reparto del trabajo de campo a lo largo de varios meses se considera uno de los aspectos fundamentales de la metodología de evaluación seguida en este proceso, ya que permitió a los equipos evaluadores investigar ciertos asuntos con exhaustividad y supervisarlos sobre el terreno sin que la tarea de evaluación se limitara al seguimiento de las opiniones actuales.
- Basándose en lo anterior, los equipos de trabajo locales se comprometieron a realizar un proceso de evaluación profundo en todas las unidades locales seleccionadas. Se comenzó recopilando la información y los documentos relacionados y estudiando las fuentes disponibles, para después reunirse con todos los sectores de la comunidad local de forma tanto individual como colectiva y debatir con ellos sobre los temas propuestos a evaluar. La experiencia, las habilidades y el profundo conocimiento de la realidad de sus comunidades por parte de los miembros de los equipos han jugado un papel muy importante a la hora de percibir el estado de la realidad y de extraer las posibles conclusiones y recomendaciones. Esto ha contribuido en gran medida al éxito del proceso en su conjunto, y a la consecución de informes locales que nacieron del interior de la percepción local de la realidad democrática de cada municipio.
- Cada uno de los equipos de evaluación local ha preparado un informe específico sobre la unidad municipal en la que ha trabajado. En este informe se abordan todos

los aspectos de la evaluación, se hace un examen de la situación y se extraen conclusiones detalladas, las cuales conformarán la base para desarrollar un conjunto de recomendaciones prácticas y realistas. Se podría decir que todas estas recomendaciones se caracterizan por proceder del interior de cada comunidad local y por expresar su percepción sobre cómo sacar provecho de los puntos fuertes y cómo hacer frente a los puntos débiles de la democracia local en cada caso. La difusión de estas recomendaciones se produjo por un marco temporal aproximado que determinaría lo que sería posible acometer a corto plazo y lo que habría que abordar a medio o a largo plazo.

- La organización colaboradora de cada país, en asociación con los equipos de trabajo locales y bajo la supervisión y coordinación permanente de IDEA Internacional, ha redactado un informe nacional basado en el contenido del conjunto de los informes locales. Por ello, podemos afirmar que los informes nacionales, de los que más adelante presentaremos un resumen completo, son la síntesis general del conjunto de informes locales de cada país, debiendo considerarse como un intento serio de obtener un beneficio de las muestras evaluadas y una aproximación a la realidad de la democracia local en general de cada país.

Por último, conviene señalar que los resultados que se espera obtener de este proceso de evaluación se resumen en un intento por definir, aprovechar y fortalecer los puntos fuertes de la democracia local, así como por describir las debilidades e identificar sus causas con el objetivo de proponer posibles soluciones. Esto debería basarse siempre en lo que los grupos de interés más directos consideran como un mayor empuje hacia una democracia más sostenible, partiendo desde el interior de cada comunidad local, y con vistas a fortalecer las instituciones y las prácticas democráticas y a alcanzar así mejores niveles de prosperidad y desarrollo.

## **II. Resúmenes de los cuatro informes nacionales**

Las páginas siguientes contienen un resumen completo de los informes nacionales sobre la evaluación de la situación de la democracia local en Jordania, Egipto, Marruecos y Yemen, respectivamente.

## La democracia local en Jordania: Un análisis desde el interior de los municipios

### 1. Introducción

- Las ciudades jordanas se formaron en un proceso de urbanización muy rápido. Jordania es uno de los países del tercer mundo que más rápidamente se ha urbanizado: el 83 por ciento del total de su población vive en ciudades. Esto es el resultado de varios factores, entre los que destacan: las guerras de la región, las migraciones interiores y exteriores concentradas en las grandes ciudades, el crecimiento del aparato del Estado y la incorporación de la economía jordana a la economía global.
- Los municipios no han logrado desarrollarse como centros de políticas locales, ya que su función continúa siendo la de proveer servicios y, en menor medida, desarrollo y cultura. El centro de gravedad de las políticas locales sigue estando en manos de los gobernadores y las provincias, que dependen del Ministerio del Interior, lo que indica que existe un alto índice de centralismo administrativo en el aparato de gobierno.
- La ley y el Sistema Electoral Municipal constituyen un importante obstáculo para el desarrollo democrático local, pues niegan a los habitantes de la capital el derecho a elegir tanto al alcalde como a la mitad de los concejales de la municipalidad de Ammán. En la región económica especial de Aqaba y en la autoridad regional de Petra los miembros de sus corporaciones son nombrados por el Consejo de Ministros. Además, las elecciones municipales se celebran bajo un estricto control gubernamental, no se permiten observadores independientes y no cuentan con las garantías necesarias de libertad e imparcialidad.
- Desde principios de los años 90, Jordania ha visto cómo ha aumentado el número de organizaciones civiles y cómo se ha extendido su presencia territorial. Pero el papel de la sociedad civil aún está concentrado en la capital y en algunas de las grandes ciudades, siendo muy limitado en las ciudades periféricas. Por ello, la relación de estas organizaciones con los consejos municipales sigue siendo débil. En general, la toma de conciencia de la importancia de la cooperación y la colaboración entre los consejos municipales y las asociaciones civiles continúa siendo frágil.
- Esta misma observación puede aplicarse respecto a la relación del sector privado con los consejos municipales, ya que instituciones como la Cámara de Industria y Comercio juegan un papel limitado en el contexto municipal fuera de la capital y de las grandes ciudades. Asimismo, la mayoría de las empresas jordanas carece de políticas sociales, haciendo frente a su responsabilidad social para con la comunidad local de forma esporádica y desorganizada.
- Aunque las cuatro ciudades estudiadas (Ma'an, Al-Mafraq, Jerash y Russeifa) comparten características comunes con otras ciudades jordanas, destacan por presentar unos modestos índices de calidad de vida, con una alta tasa de dependencia, bajos niveles de ingresos y elevados índices de pobreza, desempleo y analfabetismo, además de una media de esperanza de vida menor que la nacional.

- También se observa que las conexiones de estas cuatro ciudades con la capital son, en general, más fuertes que con su entorno rural. Los proyectos de desarrollo de esas provincias no han ejercido una gran influencia en su entorno ni han planteado la productividad social de la población activa.
- Los cuatro municipios estudiados muestran una grave carencia de espacios públicos a causa de la falta de instalaciones o infraestructuras que permitirían la existencia de ámbitos comunitarios, como auditorios, bibliotecas, parques o plazas, etc. Esto a su vez deriva de la legislación, que limita el derecho de asociación y reunión, ya que la celebración de encuentros públicos requiere de la aprobación previa por parte de la autoridad administrativa (el Gobernador). La falta de recursos económicos y el endeudamiento son un factor añadido para que los municipios se abstengan de apoyar y promover actividades culturales y comunitarias.

El informe nacional concluye con una serie de recomendaciones, entre las que destacan:

*A corto plazo:* Se recomienda a los municipios que establezcan mecanismos de autoevaluación y supervisión recurriendo a expertos y asociaciones académicas locales que desarrollen criterios adecuados de gobierno municipal, que se habiliten infraestructuras en el ámbito público y se fomenten páginas webs municipales, mejorándolas y actualizándolas.

*A medio plazo:* El estudio demanda el desarrollo de normativas y sistemas electorales municipales, acordes a los criterios internacionales de transparencia e imparcialidad y basándose en el principio de elección directa de los alcaldes y de los concejales de los ayuntamientos, incluyendo los de Ammán, las regiones de régimen especial de Aqaba y Petra, bajo una autoridad de supervisión electoral independiente. Igualmente, se demanda una revisión de los decretos de unificación forzosa de municipios, así como la apertura de una puerta para la formación de ayuntamientos con criterios objetivos y democráticos.

También se pide que se refuercen las competencias y los recursos humanos municipales destinados al desarrollo, estableciendo relaciones de intercambio de personal con la comunidad académica y con expertos; además, se pide desarrollar la relación de las ciudades con su entorno rural a través de distintas formas de cooperación, así como desarrollar las bases de datos y sistemas informáticos locales y concretar una percepción estratégica y una planificación a largo plazo de los ayuntamientos que atraiga proyectos de inversión y les aporte los incentivos necesarios para alcanzar los objetivos socioeconómicos y de desarrollo incluidos en dicha planificación.

*A largo plazo:* El estudio defiende que se aproveche el nuevo clima político favorable a la descentralización administrativa para promover políticas que refuercen la independencia de las municipalidades y, de este modo, pasen a ser consideradas centros de las políticas locales relativas al desarrollo. También recomienda elaborar políticas de desarrollo local sostenible y establecer políticas prudentes de gobierno urbano sobre la base de la descentralización administrativa y de la democracia local, de la transparencia, de la rendición de cuentas, de la calidad del desempeño y del equilibrio de géneros. Se anima a que se establezcan normas de cooperación social entre las instituciones privadas y la sociedad civil, y a que cada ciudad avance en la cultura y en la identidad que le son propias a partir de sus particularidades

sociales e históricas, defendiéndose la importancia de impulsar la sociedad civil local, así como el estudio de sus necesidades, colaborando con ella para establecer un plan estratégico con el que desarrollar sus capacidades.

## 2. La ciudad en su contexto

### 2.1. Características geográficas y territoriales

#### *Influencia de la situación geográfica y organizativa de la ciudad sobre su propia identidad*

La configuración histórica y natural de las ciudades y los pueblos jordanos contemporáneos indica el papel que han jugado las condiciones geográficas, especialmente la ubicación y los recursos, en su formación, además de la historia social y los factores administrativos, políticos y de seguridad. Hoy en día, hay doce grandes ciudades en Jordania cuya identidad geográfica y social se ha formado a partir de numerosos factores, donde el más importante es el hecho de que sean los centros administrativos de las provincias a su alrededor. Además, en el país hay 93 ciudades y pueblos de tamaño medio que son sedes municipales. Las ciudades y los pueblos jordanos han vivido una colonización urbana contemporánea que puede distribuirse en tres contextos geográficos: la montaña, la meseta y el desierto. Las cuatro ciudades jordanas seleccionadas para este informe nacional sobre la valoración de la democracia local son: Al-Mafraq, Jerash, Russeifa y Ma'an, las cuales representan distintos tipos urbanos a nivel nacional desde un punto de vista geográfico, de ubicación, de formación natural y de composición demográfica.

La ciudad de **Al-Mafraq**, a 72 km al norte de Ammán, se considera el centro del desierto nororiental jordano. Se encuentra en un cruce de rutas internacionales y fronterizas que unen al Reino Hachemita con Irak, Siria y Arabia Saudí, por lo que la ubicación geográfica de la ciudad se vincula con su papel en los acontecimientos sociales y políticos contemporáneos, constituyendo una faceta muy importante de su personalidad. La ciudad de **Ma'an** se encuentra en el mismo meridiano hacia el sur, en medio del desierto, a una distancia de 220 km de la capital, Ammán. Por su posición geográfica, se considera el centro del desierto meridional jordano, ya que está en una intersección de las rutas fronterizas e internacionales que unen Jordania con Arabia Saudí y con Egipto. **Russeifa**, por su ubicación y configuración representa una de las ciudades jordanas de creación más reciente. Se encuentra al sudeste de Ammán, a unos 20 km de distancia, y se caracteriza por su localización geográfica en el centro del país y por poseer una red de transportes regionales que unen la capital con Al-Zarqa. **Jerash** constituye un ejemplo de las ciudades rurales jordanas, ya que su región es montañosa y de fértiles tierras, lo que ha contribuido al desarrollo de una sociedad agrícola de primer orden.

#### *Influencia de la ubicación geográfica y de los modelos de asentamiento humano en la vida cotidiana y las relaciones sociales*

Los determinantes geográficos y el modelo colonizador han dejado una huella evidente en la vida cotidiana y en las relaciones sociales de las ciudades jordanas contemporáneas. Esta huella se manifiesta en la poderosa influencia que la situación geográfica ejerce sobre la delimitación y el desarrollo del modelo productivo, y por tanto, de

las relaciones sociales y de la vida cotidiana. El modelo de asentamiento de las ciudades y los pueblos del desierto se ha visto afectado por diversos factores: la construcción de carreteras y los proyectos de asentamiento de los beduinos, la disponibilidad de recursos agrícolas o las oleadas de inmigrantes y refugiados por su cercanía con las grandes urbes.

Estos cuatro modelos se ven representados en las ciudades objeto del estudio. La economía de la región de Al-Mafraq a principios del siglo pasado se caracterizaba por un modelo económico tradicional de pastoreo y agricultura, el cual sigue siendo la principal fuente de ingresos de las comunidades del desierto septentrional. Estas poblaciones tenían y siguen teniendo una relación comercial casi a diario con los mercados de la ciudad de Al-Mafraq. Por la cercanía a esos mercados surgieron los barrios habitados por familias marroquíes y de comerciantes sirios, así como los negocios de las tiendas de venta de grano y de productos ganaderos procedentes de las aldeas de Beni Hassan.

Ma'an, por su parte, se divide en dos barrios históricos: *Hiyazi* y *Shami* (barrio sirio). Más tarde se creó un tercer barrio, *Al Wasat* (centro). Esta división apunta a alianzas tribales que no solo gobiernan la política local sino también la representatividad y la vida cotidiana de los individuos. La ciudad de Ma'an, a lo largo de las tres últimas décadas, ha sido testigo de un nuevo modelo de asentamiento en forma de proyectos de viviendas para trabajadores dirigidos por el gobierno y por algunas instituciones y empresas.

En Russeifa, el modelo de urbanización ha afectado de forma distinta a la vida cotidiana y las relaciones sociales. Aquí encontramos básicamente dos modelos: el primero y más antiguo es una edificación descontrolada que ha provocado la desorganización y la masificación de algunos barrios. En este prototipo se incluyen los campamentos construidos para alojar a los palestinos obligados a emigrar después de las guerras de 1948 y 1967 y los retornados tras la crisis del Golfo de 1991. El segundo tipo de urbanización, más moderno, son proyectos de viviendas y zonas de desarrollo urbano en las que es posible ver viviendas para trabajadores y otros proyectos de inversión que se alejan del modelo de asentamiento basado en relaciones de parentesco.

La ubicación de la ciudad de Jerash ha jugado un papel fundamental en los movimientos de población a nivel interno y externo y, por lo tanto, en el modelo de asentamiento dentro de la ciudad y en las relaciones sociales y la vida cotidiana entre sus habitantes. Ello ha contribuido a convertirla en un importante foco de comunicaciones entre las provincias de su entorno, y al mismo tiempo, el destino de muchos habitantes de las zonas vecinas que, en busca de trabajo o negocio, se han establecido en ella. Además, sus monumentos históricos y lugares turísticos la convierten en un destino turístico, lo que hace que amplios sectores de su población se relacionen con el turismo. A esto hay que añadir los espacios para la interacción que crea el festival cultural celebrado anualmente en la ciudad desde principios de los años 80.

#### *Influencia de los modelos de asentamiento en la democracia local*

Los modelos de asentamiento local y las relaciones sociales han tenido una variedad de efectos acumulativos a lo largo de la historia en el ejercicio de la democracia local en las ciudades jordanas. En ocasiones, las instituciones del Estado también han contribuido en la

profundización de estas huellas debido a su tendencia a crear un equilibrio entre los barrios de una misma ciudad.

En Al-Mafraq podemos observar que el modelo de asentamiento refuerza la cooperación de las agrupaciones locales, según su identidad social, en el ejercicio de la democracia local. La planificación de la estructura de la ciudad es uniforme como resultado de las condiciones históricas y de la actividad económica en las que se fundó. Los tipos de asentamiento se hacen patentes en acontecimientos sociales y en actividades públicas y parecen cubrir de forma directa las necesidades de la comunidad, como se refleja durante la organización de las elecciones tanto parlamentarias como municipales.

Los barrios históricos de la ciudad de Ma'an, *Hiyazi*, *Shami* y *Al Wasat*, ejercen una clara influencia en la construcción de alianzas tribales y en los medios para expresar las demandas y de relacionarse con las instituciones públicas. Así, Al-Mafraq y Ma'an muestran un modelo de asentamiento predominantemente tribal y relacionado con las alianzas y los intereses de las tribus.

En Russeifa, el impacto de los modelos de asentamiento sobre la democracia local disminuye por motivos relacionados con la configuración de esta ciudad, en la que observamos masificación, aumento de las cargas fiscales y de las horas de trabajo, y una búsqueda permanente de mejores oportunidades para incrementar los ingresos, lo que ha llevado a una disminución de la participación política y a cierta dejadez social para exigir con diligencia las demandas locales.

En la ciudad de Jerash se observa que la pauta natural de asentamiento y la configuración de los barrios está, lejos de ser incontrolada, sujeta a la planificación. Ello ha creado una sana situación de variedad, reflejada en la rivalidad por el ejercicio de la democracia local.

### *El dominio público en las ciudades jordanas*

#### **a) Los espacios públicos**

La mayoría de las ciudades jordanas carecen de lugares destinados a actividades públicas con cierto grado de organización e institucionalización tipo salón municipal, aunque a veces existan en ellas numerosas instalaciones y salas destinadas a los encuentros públicos, que no suelen organizarse. En la ciudad de Al-Mafraq hay dos parques, una biblioteca pública, una sala con capacidad para 500 personas y cinco salas pequeñas en clubes y agrupaciones, a lo que hay que añadir siete salas comerciales con licencia para celebrar bodas y que pueden alquilarse para diversos fines. En Ma'an hay tres tipos de instalaciones públicas: las primeras son las oficiales, como el Salón de la Provincia, con un aforo de unas cien personas, y las salas de la universidad del Rey Hussein, que se emplean para actividades oficiales o semioficiales; el segundo tipo de instalaciones, también semioficiales, dependen del ayuntamiento y de las organizaciones ciudadanas, entre las cuales las más relevantes son los parques municipales, la biblioteca y el salón de actos con capacidad para 240 personas, así como tres salas pequeñas pertenecientes a agrupaciones y clubes. El tercer tipo son las cámaras tribales, las cuales tiene un importante papel en la vida pública de la ciudad.

La ciudad de Russeifa cuenta con cinco parques, una biblioteca pública relativamente grande con una sala donde se desarrollan distintas actividades, además de decenas de salas privadas utilizadas para bodas y otros fines; sin embargo, no hay un salón de actos público. En Jerash, existe un «salón municipal» destinado la mayoría de las veces a reuniones oficiales. Asimismo, tiene un parque público que constituye el lugar de recreo de sus habitantes, aunque por su carencia de muchos elementos, no se emplea para encuentros públicos o populares. Los teatros de la ciudad histórica, en cambio, se emplean a veces para celebrar actos públicos. Las reuniones populares suelen celebrarse en las cámaras tribales.

### ***b) Marcos legislativos y políticos que regulan los espacios públicos***

La ley de Reuniones Públicas 7/2004 se aplica a toda actividad colectiva en Jordania: asambleas, protestas y manifestaciones. Cualquier institución o particular que tenga la intención de celebrar un encuentro público tiene la obligación de notificárselo a la autoridad administrativa (el prefecto o Gobernador) como mínimo con tres días de antelación, describiendo el propósito, el lugar y el horario, así como las asociaciones participantes y la duración del acto. La autorización por escrito del Gobernador es una condición inexcusable para la celebración del evento. Sin embargo, las reuniones de los candidatos a las elecciones o de propaganda electoral se rigen por la ley Electoral. Estas reuniones normalmente se celebran en un ámbito privado o incluso familiar, y en general son toleradas siempre que no provoquen altercados o alteraciones, ni invadan la propiedad pública. Las cámaras tribales han ejercido un importante papel político en Ma'an, proporcionando lugares alternativos para la celebración de reuniones públicas, especialmente en los periodos de inestabilidad política que ha vivido la ciudad. No es habitual que los habitantes de Ammán obtengan autorización oficial para la celebración de reuniones públicas.

## **2.2. Demografía: composición de la población y relaciones sociales**

### *Estadísticas demográficas*

La población de Jordania en 2007 era de aproximadamente 5,8 millones de habitantes, de los cuales aproximadamente 2,9 millones (51,5 por ciento) eran hombres y 2,7 millones (48,5 por ciento) mujeres. En la tabla 2.1 que incluimos a continuación, se distribuye la población por provincias y género.

Tabla 2.1. Estimación del número de habitantes por provincia y género en 2007 (en miles)

Provincia	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje de la población nacional
Ammán	1.139,4	1.076,6	2.216,0	38,7
Al-Balqa	199,1	184,3	383,4	6,7
Al-Zarqa	441,2	411,5	852,7	14,9
Madaba	73,7	69,4	143,1	2,5
Irbid	521,7	497,0	1.018,7	17,8
Al-Mafraq	139,4	129,6	269,0	4,7
Jerash	88,3	83,4	171,1	3,0
Ajlun	67,0	64,6	131,6	2,3
Al-Karak	113,0	110,2	223,2	3,9
Al-Tafila	40,8	39,3	80,1	1,4
Ma'an	57,0	51,8	108,8	1,9
Aqaba	69,4	55,3	124,7	2,2
<b>Población nacional</b>	<b>2.950,0</b>	<b>2.773,0</b>	<b>5.723,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: *Al-Urdun bil-Arqam 2007 (Jordania en cifras 2007)*, Departamento de Estadística, mayo de 2008

En cuanto a las cuatro ciudades objeto del estudio, Al-Mafraq tenía 48.000 habitantes en 2004, lo que supone el 20 por ciento de la población de su provincia, con un total de 250.000. De los habitantes de Al-Mafraq, el 51,8 por ciento eran hombres y el 48,2 por ciento mujeres. La población de Ma'an se estima en 30.000 habitantes, lo que supone en torno al 32 por ciento de la población de su provincia, con un total de 108.000 habitantes. Hay que señalar que la estimación de la población de esta ciudad, según su propio ayuntamiento, es de alrededor de 45.000 habitantes (siendo el 53,2 por ciento hombres y el 46,8 por ciento mujeres). La ciudad de Jerash tiene 68.500 habitantes, es decir, en torno al 40 por ciento de su provincia con un total 171.700 habitantes, siendo el 51,4 por ciento hombres y el 48,6 por ciento mujeres. La población de Russeifa, con un total de 224.564 personas, se distribuye entre un 51 por ciento de hombres y un 49 por ciento de mujeres. Su población constituye el 27 por ciento de los habitantes de la provincia de Al-Zarqa, con un total de 852.700 habitantes. Por sí sola, la provincia de Ma'an representa el 37 por ciento del territorio nacional de Jordania, siendo la más extensa, seguida de Al-Mafraq, que cubre aproximadamente el 30 por ciento de la superficie nacional. La densidad media de población de Jordania es de 64,5 habitantes por km<sup>2</sup>. Jerash ocupa el segundo lugar por densidad de población, después de Irbid, con un total de 419 habitantes por km<sup>2</sup>.

La tabla 2.2 muestra una serie de índices demográficos nacionales así como de las cuatro provincias objeto del estudio. Se observa que la población de la provincia de Al-Zarqa constituye el 15 por ciento del total de la población de Jordania y que es la tercera ciudad más poblada después de la capital y de Irbid, a pesar de su pequeña extensión de 4.761 km<sup>2</sup>. La tabla 2.2 también refleja el carácter rural de Al-Mafraq, ya que el 61 por ciento de sus habitantes vive en zonas rurales. Las provincias de Jerash y Ma'an son más urbanas, con una población del 63 por ciento y el 55 por ciento, respectivamente. Por otro lado, se observa el elevado índice de mortalidad anual por cada mil habitantes en Ma'an con respecto a la media nacional, con un 4,8 frente al 3,6 por cada 1.000 personas, lo que indica la escasez de servicios sanitarios en esta provincia.

**Tabla 2.2. Índices demográficos de Jordania y de las cuatro provincias estudiadas en 2006**

Índices (en %)	Jordania	Al-Mafraq	Ma'an	Jerash	Al-Zarqa
Población urbana	82,6	39,2	54,9	62,7	94,5
Población rural	17,4	60,8	45,1	37,3	5,5
Población total	100,0	4,7	1,9	3,0	14,9
Hombres	51,5	51,8	52,4	51,4	51,7
Mujeres	48,5	48,2	47,6	48,6	48,3
Menores de 15 años	37,3	40,9	39,0	40,8	38,9
Entre 15 y 64 años	59,5	56,3	58,1	56,3	58,1
Mayores de 65 años	3,2	2,8	2,9	2,9	3,0
Superficie (en km <sup>2</sup> )	88.778	26.541	32.832	410	4.761
Densidad de población (en nº hab./km <sup>2</sup> )	64,5	9,9	3,2	709,8	175,3
Coefficiente de dependencia	68,2	77,6	72,1	77,6	68,6

*Fuente: Departamento de Estadística, índices de las provincias (2003-2006), diciembre de 2007*

#### *Estructura de edad de la población*

La estructura de edad de la población en Jordania se caracteriza por la alta proporción de jóvenes menores de 15 años, representando el 37,3 por ciento de la población total. Los habitantes con edades comprendidas entre los 15 y los 64 suponen el 59,5 por ciento y los mayores de 65 años, tan solo el 3,2 por ciento de la población. En las cuatro ciudades estudiadas, la estructura de edad de la población muestra una alta proporción de jóvenes, de ahí el elevado coeficiente de dependencia que supera a la media nacional.

#### *Principales grupos sociales, étnicos y religiosos*

La sociedad jordana se caracteriza por su variedad social, cultural y religiosa, debido a múltiples factores históricos y geográficos. La gran mayoría de sus habitantes son árabes y musulmanes, con un pequeño número de cristianos que fluctúa entre el 3 por ciento y el 8 por ciento del total, los cuales no se consideran una minoría sino una extensión del antiguo Oriente cristiano. Junto a los jordanos de religión cristiana, hay minorías étnicas que se han establecido en Jordania en distintas épocas, como los circasianos o los chechenos, expatriados desde el Cáucaso y reubicados por el Imperio Otomano en el este del país y en algunas regiones del norte de Siria y de Palestina. Asimismo, se encuentran otras minorías étnicas y religiosas como los kurdos, los armenios y los bahaíes.

El árabe, idioma oficial de Jordania, es la lengua cotidiana y la oficial entre los habitantes y las instituciones gubernamentales. Las distintas minorías dominan el árabe y lo emplean cotidianamente y sin dificultad en sus lugares de trabajo. Algunos grupos étnicos, como los chechenos y los armenios, siguen empleando su propio idioma en el ámbito familiar y privado. En general, no existen restricciones legales sobre el empleo de los idiomas nativos por parte de las minorías étnicas en Jordania. El artículo 2 de la Constitución Jordana de 1952 establece el árabe como lengua oficial del Estado, que deberá usarse en las

actividades oficiales y públicas. Hasta el momento no han surgido problemas relacionados con el uso de las lenguas originarias por parte de las minorías en el marco de su círculo social.

### *Composición de la población jordana*

Desde comienzos del siglo pasado, distintos grupos de población han encontrado refugio en Jordania, incluyendo grupos de Palestina, Siria, Líbano y el Hiyaz, e incluso de países del Magreb y Yemen. La revuelta siria contra el mandato francés en la década de los veinte del siglo pasado empujó a muchos sirios al exilio en Jordania, entre ellos, los drusos, que acompañaron a Sultán Pasha Al-Atrash (jefe de la revuelta) y que se asentaron sobre todo en el oasis de Al-Azraq y en la provincia de Al-Mafraq.

Numerosas familias sirias, libanesas y del Hiyaz han emigrado a Jordania desde la década de los años veinte del siglo pasado, desde donde desarrollaron sus actividades muchas personalidades que se adhirieron a la gran revolución árabe que supuso el gobierno del Rey Faysal en Damasco, para apoyar el establecimiento de una administración y unas fuerzas armadas en Jordania. El país, de reciente fundación, atrajo a profesores, intelectuales y expertos de las regiones vecinas a lo largo de la primera mitad del siglo pasado, especialmente de Palestina, Siria y Líbano, así como a comerciantes, artesanos y agricultores, sobre cuyo trabajo durante ese periodo se levantó la moderna economía jordana.

La población jordana de origen palestino, especialmente los refugiados en Jordania después de la guerra de 1948 y de la anexión oficial de la orilla occidental del río Jordán en 1950, constituye casi la mitad del total de la población actual. Los jordanos de origen palestino se quejan en general de la injusticia cometida contra ellos en lo concerniente a sus derechos políticos, debido a la política de «jordanización» que se lleva aplicando desde principios de los años setenta y que los ha ido apartando del empleo en el ejército, las fuerzas de seguridad y otros puestos significativos del funcionariado. Frente a estas quejas, las autoridades jordanas y muchos activistas políticos de origen jordano oriental han mostrado sus reservas sobre las demandas de igualdad o justicia basadas en la población antes de alcanzar una solución definitiva al problema palestino, temiendo que ello pueda provocar que Jordania se convierta en una «patria alternativa» para los palestinos, debilitándose así su derecho a regresar a su patria original en el marco de cualquier acuerdo futuro.

Por otro lado, hay que indicar que sobre la composición de la población jordana en la actualidad también influyen dos importantes variables: la primera de ellas es el aumento del número de trabajadores procedentes de países árabes y asiáticos, y la segunda es la existencia de una amplia comunidad de iraquíes que se han visto forzados a exiliarse y a establecerse en Jordania tras la Segunda Guerra del Golfo de 1991 y después de la ocupación estadounidense de su país en 2003. El número de trabajadores inmigrantes en Jordania ha subido oficialmente de 111.000 en el año 2000 a 303.000 en 2008, lo que supone un crecimiento total del 175 por ciento o del 22 por ciento anual. La mayoría de estos trabajadores son hombres. Por su parte, las trabajadoras inmigrantes, que en el año 2000 se reducían al 8 por ciento, han subido al 17 por ciento en el año 2008.

### *El tejido social y la situación de las minorías en las cuatro ciudades*

La ciudad de **Al-Mafraq** está configurada por un tejido social local y regional. La mayoría de sus habitantes proceden de tribus beduinas del país o de otras regiones jordanas debido a la migración interior, además del trasiego de los comerciantes sirios y de otros llegados de las ciudades palestinas en distintas oleadas de emigración forzada. Aunque en la ciudad no existen grupos étnicos, se ha establecido en ella una comunidad de familias cristianas que cuenta con cerca de 5.000 personas, alrededor del 8 por ciento de la población. El conjunto de la población de **Ma'an** es de origen árabe jordano, toda ella musulmana sunní, no habiendo en la ciudad ningún otro grupo religioso. Históricamente, la ciudad ha acogido a grupos de diversas procedencias como resultado de su particular ubicación geográfica. Las raíces de dichos grupos se remontan a orígenes sirios, aunque también existen algunas familias de origen armenio. Ninguna de estas comunidades es tratada como una minoría ni por parte de la administración ni de los ciudadanos. En el caso de **Russeifa** no encontramos ningún grupo étnico, cultural o religioso, exceptuando una proporción de aproximadamente el 1 por ciento de circasianos y chechenos y una minoría cristiana que tampoco sobrepasa el 1 por ciento. La mayoría de los habitantes de **Jerash** son árabes musulmanes, algunos de los cuales tiene un remoto origen sirio. También hay una minoría que no pasa del 3 por ciento de circasianos y emigrantes del Cáucaso.

En general, todos los jordanos de distintos orígenes culturales o religiosos son tratados en los mismos términos de igualdad en lo que respecta a los derechos y deberes de la ciudadanía. Sin embargo, la ley Electoral Parlamentaria establece algunas prerrogativas con respecto a la normativa referente a la vida pública y la representación democrática fijando unas cuotas fijas para los cristianos, los circasianos y los chechenos que no se encuentran a nivel municipal. A pesar de ello, durante las dos últimas décadas no se han observado conflictos relacionados con las comunidades religiosas o étnicas en las ciudades donde éstas habitan.

### **2.3. Base socioeconómica y fiscal de los municipios**

#### *Sectores y actividades económicas e industriales*

Durante décadas, las ciudades y los pueblos de Jordania han dependido de una economía local de producción y servicios mientras que la industria moderna y la circulación rápida de capitales se reducen a la capital, Ammán, y, hasta cierto punto, a Al-Zarqa. Desde mediados de los años noventa, otras ciudades, entre las que se incluyen las cuatro seleccionadas para el estudio, han empezado a observar una actividad económica más diversificada gracias a la aparición de nuevas políticas de desarrollo dirigidas a ampliar la estructura productiva, como es el caso, por ejemplo, de la creación de áreas industriales y de desarrollo en Al-Mafraq y Ma'an.

La economía de **Al-Mafraq** se sustenta sobre una base productiva diversificada de índole comercial, agrícola, industrial y de servicios. El comercio es el sector económico de mayor importancia de la ciudad, con más de 3.000 establecimientos comerciales de pequeño y mediano tamaño. La agricultura ha florecido en las dos últimas décadas en las regiones vecinas a la ciudad, con unas 32.500 hectáreas de agricultura de regadío y 44.000 hectáreas

de horticultura; por otra parte, existen más de 450 explotaciones ganaderas. La industria ocupa el tercer lugar, con casi 80 fábricas. La ciudad de **Ma'an** es considerada una de las ciudades más antiguas del reino cuya actividad gira en torno al comercio, a consecuencia de su ubicación en las vías de comunicación internas en el centro del desierto meridional. Cuenta con más de 942 establecimientos comerciales de pequeño y mediano tamaño. Por otro lado, su economía depende de un amplio sector de servicios, conectando a 43 localidades vecinas, y de las grandes industrias mineras y extractoras de las regiones de alrededor, donde destacan las minas de fosfatos, las plantas de compuestos químicos y las canteras. La base económica de **Russeifa** depende del sector artesanal, como la herrería, la carpintería y la mecánica y, en segundo término, de la mediana y gran industria, ya que la ciudad cuenta con decenas de fábricas de ropa, tejidos o alimentos. El tercer lugar lo ocupa el comercio, estando oficialmente registrados 4.000 establecimientos de pequeño y mediano tamaño. En el caso de **Jerash**, su sector económico más importante es la agricultura, con una superficie agrícola de 8.100 hectáreas, siendo la principal fuente de ingresos de la ciudad. En segundo lugar destaca el sector del turismo y, en tercer lugar, el comercio y los servicios.

### *Influencia de las actividades económicas en la composición de la comunidad local*

El modelo productivo afecta directamente a la organización y a las relaciones sociales de las ciudades jordanas. El impacto más destacable y evidente es sobre los modelos de asentamiento y la formación de los barrios residenciales y de las relaciones que los distinguen. Los cambios económicos de la última década han afectado a la esencia de las relaciones locales y del modo de vida que tiende, como en el caso de Al-Mafraq, hacia el consumo y la expansión del nuevo marketing. Este proceso queda patente en la ciudad de Russeifa, donde se ha experimentado un rápido aumento de la población y, en contrapartida, un retroceso en sectores económicos tradicionales como la minería de fosfatos. Por su parte, en Jerash es evidente el impacto de la inestable base económica de la agricultura y el turismo sobre la estructura social y sus relaciones laborales.

A pesar de ello, durante la última década, la mayoría de las ciudades jordanas han sabido adaptarse a los nuevos modelos económicos resultantes de la inclusión de la economía del país en la economía global, fenómeno que también se observa en las cuatro ciudades estudiadas, especialmente en las del norte y el centro en comparación con Ma'an. Todo esto ha derivado en un aumento y una mayor variedad de los comercios y productos, en el crecimiento de los mercados y de las agrupaciones comerciales y en la expansión de la banca, así como en la propagación del comercio electrónico y de las transacciones bursátiles internacionales.

### *La relación socioeconómica de la ciudad con las zonas rurales circundantes*

**Al-Mafraq** mantiene relaciones económicas y sociales con las zonas rurales y desérticas de su entorno en calidad de centro administrativo y comercial de la provincia. En la ciudad hay tres terminales de autobuses que dan servicio a las regiones desérticas orientales y a las ciudades del norte y del oeste. **Ma'an** históricamente depende de las amplias relaciones de intercambio con las zonas rurales y desérticas que la rodean. En el plano económico, existe una dependencia y un intercambio de productos evidente y continuado hasta el presente, pues los habitantes del campo comercian con sus artículos agrícolas en Ma'an y los del desierto venden sus productos ganaderos y lácteos en sus

mercados; a cambio, estas poblaciones compran artículos elaborados, ropa, y otros en la ciudad. Igualmente, en el caso de **Jerash**, los agricultores de las zonas rurales vecinas comercian sus productos en la ciudad a cambio de otros productos básicos. A su vez, éstos dependen de préstamos y créditos de los comerciantes en espera de las estaciones de cultivo, lo que ha provocado una situación de dependencia económica inusitada entre la ciudad y el campo. En el caso de **Russeifa** se observa una clara ausencia de este tipo de relaciones, puesto que carece de una zona rural cercana y además mantiene sólidas relaciones con Ammán y Al-Zarqa.

En general, los movimientos económicos entre los centros urbanos y su entorno están influidos por las actividades económicas y de desarrollo existentes y por la naturaleza de la configuración de ambos. En las zonas alejadas de la capital, el centralismo administrativo es un factor que hace que aumente la dependencia de las ciudades, lo que a su vez intensifica los movimientos económicos entre estas ciudades y su entorno.

#### *El papel de los municipios en la resolución de litigios y conflictos en torno a la tierra*

En los últimos tres años, en Al-Mafraq se registraron los siguientes casos de litigios en torno a la tierra: 261 en el año 2006 (4,5 por cada 1.000 habitantes), 162 en 2007 (3,4 por cada 1.000 habitantes) y 87 en 2008 (1,8 por cada 1.000 habitantes). En Ma'an, en el año 2007 se registraron 139 litigios (4,3 por cada 1.000 habitantes). En Jerash, 47 en el año 2007 (0,7 por cada 1.000 habitantes) y 56 en 2008 (0,8 por cada 1.000 habitantes). La ciudad de Russeifa, por su parte, ha evidenciado una disminución en el número de caso de litigios en torno a la tierra.

En las distintas provincias y ciudades, la resolución de las diferencias en torno a la tierra es responsabilidad de los Gobernadores locales y de la Oficina de Tierras y Agrimensura, entre cuyas funciones está la ordenación territorial, la demarcación y la identificación de propietarios. Los ayuntamientos están trabajando actualmente en el desarrollo de planes estructurales para sus áreas municipales. Los trámites de cambios de titularidad, el registro y la resolución de conflictos sobre la propiedad de territorios se dirimen por las resoluciones de la Oficina de Tierras y Agrimensura.

#### *Índices de pobreza, desempleo e ingresos*

El estudio más reciente sobre la pobreza en Jordania se remonta al año 2003, cuando se estimó que el índice de pobreza nacional era del 14,2 por ciento. El estudio mostró que el 15,2 por ciento de los hogares dependientes de la figura masculina vivían en situación de pobreza, frente al 14,1 por ciento de los hogares encabezados por la figura femenina. La situación de pobreza en las provincias a las que pertenecen las cuatro ciudades incluidas en el estudio supera la media nacional: un 25,4 por ciento en la provincia de Mafraq, un 24,1 por ciento en la de Ma'an, un 18,4 por ciento en la de Jerash y un 22,3 por ciento en la de Al-Zarqa (de la que depende la ciudad de Russeifa).

El índice revisado de actividad económica en Jordania, para el año 2007, era del 39,8 por ciento, con un 64,4 por ciento de hombres y un 14,7 por ciento de mujeres. Este reducido índice de actividad se debe a la escasa participación de la mujer y a la abundante proporción de población joven menor de 15 años, que, naturalmente, no trabaja. La tasa de desempleo se estimó en un 13,1 por ciento para ese mismo año 2007, con un 10,3 por ciento

de hombres y un 25,6 por ciento de mujeres. La población desempleada durante al menos un año representaba el 50,1 por ciento del total de personas desempleadas, más de la mitad de las cuales se concentraba en el grupo de edad de entre 15 y 24 años.

En cuanto a las ciudades objeto del estudio, el índice revisado de actividad económica y la tasa de desempleo para el año 2006 fueron, respectivamente, del 35 por ciento y el 16,9 por ciento en Mafraq, del 37,2 por ciento y del 17,5 por ciento en Ma'an, del 34,9 por ciento y 15,5 por ciento en Jerash y del 37,8 por ciento y del 12,3 por ciento en la provincia de Al-Zarqa (Russeifa). Las estadísticas nacionales muestran que los jóvenes en general y las mujeres en particular son las principales víctimas del desempleo: la proporción de mujeres desempleadas es 1,5 veces superior respecto a los hombres, y eso teniendo en cuenta que dichos porcentajes se establecen en base a las mujeres laboralmente activas que forman parte de la población activa o que buscan empleo.

Si comparamos el coeficiente de dependencia a nivel nacional (número de personas cuyo mantenimiento diario depende de los ingresos de una sola persona), el cual se sitúa en 4/1, vemos que en la ciudad de Al-Mafraq este coeficiente es de 5/1, en Ma'an de 5,3/1, en Russeifa 4,2/1 y en Jerash 4,3/1. Los ingresos medios anuales *per cápita* en Jordania en el año 2006 fueron de JOD 1.083. En las ciudades incluidas en el estudio, estos ingresos anuales fueron de JOD 904 en Al-Mafraq, JOD 78 en Ma'an, JOD 802 en Jerash y JOD 950 en Russeifa. En general, en las cuatro ciudades estudiadas observamos mayores tasas de desempleo y un menor nivel de vida con respecto a los datos nacionales.

### *Criminalidad y violencia*

El número de delitos en Jordania entre los años 2006 y 2007 ha registrado un notable aumento, con un crecimiento anual del 49 por ciento. Con respecto a las ciudades estudiadas, Ma'an ha experimentado el mayor aumento anual, con un 78,5 por ciento, seguida de Al-Zarqa (53,5 por ciento), Al-Mafraq (31,6 por ciento) y Jerash (25 por ciento). En el año 2006 la tasa promedio de criminalidad por cada mil habitantes en las cuatro ciudades objeto del estudio fue la siguiente: Al-Mafraq (6,4 por ciento), Ma'an (4,2 por ciento), Russeifa (4,4 por ciento) y Jerash (3,6 por ciento). Los informes disponibles para las cuatro ciudades durante el año pasado no ofrecen datos suficientes sobre violaciones de derechos humanos y los estudios sobre el tema realizados por organizaciones internacionales tampoco ofrecen índices específicos sobre ellas, ya que estas situaciones las tratan a nivel nacional. Las últimas publicaciones recogen la existencia de un único caso de detención por motivos políticos en Russeifa. Por otro lado, en las ciudades investigadas no se han registrado casos claros de violencia política durante los últimos tres años, con la excepción de algunos altercados aislados en la ciudad de Ma'an tras los sucesos del año 2002, que constituyeron la última ola de violencia política vivida por la ciudad a lo largo de las dos últimas décadas.

### *Situación financiera de los municipios*

La mayoría de los municipios de Jordania padece un déficit presupuestario anual crónico y acumulación de deuda. Esto fue lo que sirvió como justificación al gobierno para impulsar la unificación de más de 300 municipios en 93. Este proceso, que tuvo lugar en el

año 2001, provocó que dichos municipios perdieran muchos de los ingresos que administraban, fluyendo ahora hacia las arcas del Estado. El endeudamiento de los municipios jordanos se acercó en el año 2007 a los JOD 60-65 millones, aunque en 2008 se redujo a 50 millones como resultado, por un lado, de la reforma de la ley de Municipalidades de 2007, la cual establecía que el 6 por ciento de los ingresos del combustible producido por la Refinería de Petróleo Jordana fuera en beneficio de los municipios, y, por otro, de la subvención de JOD 106 millones que el gobierno concedió a los municipios. Hay que mencionar que los gastos corrientes de los municipios, especialmente los salarios de los funcionarios, consumen una parte considerable de sus ingresos totales (un 35 por ciento del presupuesto total de los municipios), lo que ha obligado al Ministerio de Asuntos Municipales a no realizar nuevos nombramientos, a excepción de los empleados de la limpieza.

Los presupuestos generales anuales para el 2008 en las cuatro ciudades fueron: JOD 4,5 millones en Al-Mafraq, 2,4 millones en Ma'an, 9 millones en Russeifa y 4,5 en Jerash. Las fuentes de ingresos de las municipalidades estudiadas dependen básicamente de los impuestos locales, a los que hay que añadir la cuota del combustible transferida por las arcas del Estado, la recaudación tributaria de las personas físicas y la recaudación por multas de tráfico. Los ingresos de los municipios procedentes de impuestos locales en la ciudad de Al-Mafraq constituyen un 55 por ciento, en Ma'an un 64 por ciento y en Russeifa un 80 por ciento.

### *Cuestiones fiscales*

Si bien no existen informes oficiales sobre la magnitud de la evasión fiscal en la recaudación municipal, hay fuentes que señalan que tanto en Al-Mafraq como en Ma'an hay un aumento de casos por este tema. A pesar de ello, hasta el momento no se han adoptado medidas que persigan y vigilen dicho fraude. En el municipio de Al-Mafraq consta un caso de corrupción, en Ma'an siete y en Jerash tres, todos ellos por cuestiones relacionadas con terrenos, finanzas y asociaciones ciudadanas o de cooperación.

En respuesta a esta situación, se han emprendido medidas de rectificación en materia fiscal, poniendo el asunto y a sus responsables a disposición judicial, o bien se ha cesado a los implicados de sus funciones. Los organismos de gobierno locales cuentan con distintas medidas preventivas para evitar que se extienda la corrupción, como por ejemplo, la aplicación de leyes y normativas que regulen el trabajo y prohíban la corrupción o el establecimiento de sistemas de control interno en materia financiera y administrativa que supervisen la ejecución de las resoluciones financieras y administrativas desde dentro de la propia institución. También se cuenta con una Oficina Estatal de Auditoría, que actúa de brazo oficial e independiente de estas instituciones. En todos los municipios hay una Oficina Estatal de Auditoría que se ocupa de controlar e inspeccionar las cuestiones financieras y los gastos.

## **2.4. Indicadores sociales y de desarrollo**

Según los criterios internacionales, Jordania se cataloga como un país de renta media y de desarrollo humano medio. Ocupa el puesto número 86 de 177 Estados en la

clasificación del Índice de Desarrollo Humano de 2007/2008 del PNUD. Jordania es el tercer país árabe en alfabetización, con una tasa del 91,1 por ciento, después de Kuwait y Palestina. En cuanto al desarrollo humano en general, en el contexto árabe, Jordania se sitúa detrás de Kuwait, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Libia, Omán y Arabia Saudí. Con respecto al acceso a la educación, Jordania tiene una tasa del 78,1 por ciento, siendo el tercer país árabe después de Libia y Palestina. En el informe de la UNESCO de 2008, Jordania ocupa el puesto 55 de 129 Estados y es el segundo país árabe después de Bahrein. Estos indicadores varían entre las diferentes regiones y ciudades de Jordania.

### *Indicadores de salud*

La tasa de mortalidad infantil nacional en el año 2007 fue de 19 casos por cada 1.000 nacidos vivos, en comparación a los 24 casos de 2004. Se ha producido una clara mejora en temas sanitarios en los últimos tres años. La tasa de mortalidad infantil es similar en todas las provincias; sin embargo, no existen indicadores por ciudades.

La tabla 2.3 muestra algunos indicadores de salud, clasificados según las provincias estudiadas.

**Tabla 2.3. Indicadores de salud en Jordania y en las cuatro provincias estudiadas en 2006**

<b>Indicadores</b>	<b>Jordania</b>	<b>Mafraq</b>	<b>Ma'an</b>	<b>Jerash</b>	<b>Al-Zarqa</b>
Hospitales	101	4	2	1	8
Camas	11.009	225	194	135	939
Centros de salud	428	46	21	18	33
Clínicas rurales	243	37	21	10	8
Centros materno-infantiles	406	39	18	18	31
Centros de enfermedades transmisibles	12	1	1	1	1

*Fuente: Departamento de Estadística, indicadores de las provincias (2003-2006), diciembre de 2007*

En el año 2007 en Jordania había un total de 3.702 médicos. Por provincias, en Mafraq había 63 médicos (1,3 por cada 1.000 habitantes), en Ma'an 31 (1 por cada 1.000) y en Russeifa 165 (0,8 por cada 1.000).

### *Indicadores de educación*

En Jordania hay un total de 83.900 maestros de primaria y secundaria. Además, hay 17 jardines de infancia en Al-Mafraq (0,4 por cada 1.000 habitantes), 8 en Ma'an (también un 0,4 por cada 1.000) y 62 en Jerash entre públicos y privados (0,9 por cada 1.000 habitantes).

En la tabla 2.4 se muestran varios indicadores, entre ellos, el número de maestros en las provincias estudiadas.

**Tabla 2.4. Indicadores de educación en Jordania y las cuatro provincias estudiadas en 2006**

Indicadores	Jordania	Ma'raq	Ma'an	Jerash	Al-Zarqa
Escuelas	5.517	423	210	206	578
Alumnos	1.567.856	75.222	31.927	51.455	229.614
Profesores	88.256	6.086	2.686	3.087	9.775
Alumnos por profesor	17,8	12,4	12	16,7	23,5
Tasa de analfabetismo	9,3%	17,5	15,6	9,8	8,6
Tasa de alfabetización	90,7%	82,5	84,4	90,2	91,4

*Fuente: Departamento de Estadística, indicadores de las provincias (2003-2006), diciembre de 2007*

### 3. Democracia representativa

#### 3.1. Las instituciones: Marco nacional y jurídico

##### *El marco legislativo regulador del gobierno local*

El artículo 121 de la Constitución Jordana establece que los asuntos municipales y locales sean administrados por consejos locales o ayuntamientos, supeditando los detalles a la ley de Municipalidades y a otras leyes relacionadas. Según la ley de Divisiones Administrativas de 2000 y sus posteriores reformas, Jordania se divide en 12 provincias, que incluyen 51 distritos y 38 subdistritos. Los distritos engloban 753 ciudades y aldeas y los subdistritos 400. Así pues, el Reino Hachemita consta de un total de 1.153 ciudades y aldeas. Según una resolución de 2007 del Ministro de Asuntos Municipales, el número total de municipalidades es de 93, a las que hay que añadir la Municipalidad del Gran Ammán.

La gestión de los procesos electorales municipales se supedita al marco legal y administrativo nacional, que determina todos los pormenores pertinentes. La ley de Municipalidades (14/2007) establece el régimen electoral específico de los consejos locales y confiere al Ministro de Asuntos Municipales la autoridad de decidir el número de concejales por cada consejo, así como el número de escaños reservados a las mujeres en cada localidad, que se añadirán al total de escaños en cada consejo.

##### *Formación de nuevas municipalidades y elección de los consejos*

Cuando la mayoría de los habitantes de una localidad desea formar una municipalidad o incorporarse a una ya existente, una delegación de estos presentará su solicitud al Gobernador, quien tendrá la obligación de elevarla al Ministro de Asuntos Municipales junto con sus observaciones. Posteriormente, el Ministro nombrará una comisión, entre cuyos miembros debe haber al menos dos habitantes de la localidad que no sean funcionarios, quienes verificarán el deseo de la población. En caso de confirmarse que la mayoría considera necesaria la existencia de una municipalidad, el Consejo de Ministros resolverá a favor de su creación. A continuación, el Ministro determinará el número de concejales del consejo. Seguidamente, el Ministro nombrará una comisión temporal que ostentará la autoridad del consejo y a uno de sus miembros para que presida dicha comisión. El cometido de la comisión se establece por un periodo máximo de un año, durante el cual se elegirá el nuevo consejo.

### *Periodicidad de los procesos electorales municipales*

Las elecciones a las 93 corporaciones locales y a la Municipalidad del Gran Ammán se celebran el mismo día una vez cada cuatro años. La fecha exacta la determina el Ministro de Asuntos Municipales y suele coincidir con el mes de julio. La región económica especial de Aqaba y la autoridad regional de Petra no se acogen a las disposiciones de la ley de Municipalidades, ya que los miembros de sus consejos son nombrados por el Consejo de Ministros, debiendo ser la mitad de ellos representantes de la comunidad local. Respecto a la Municipalidad del Gran Ammán, solo la mitad de sus miembros son elegidos por los ciudadanos, mientras que la otra mitad, incluyendo al alcalde, es nombrada por el Consejo de Ministros.

### *Representación de los grupos marginales*

No existen medidas especiales para incrementar los niveles de representación de los grupos marginales. La única excepción se da en la Municipalidad del Gran Ammán, donde el Consejo de Ministros reserva a un número de mujeres (aparte de la cuota específicamente reservada para mujeres), de representantes de las minorías y de jóvenes entre los miembros de su consejo. Las mujeres obtuvieron el derecho al voto y a ser candidatas en las elecciones municipales en el año 1982, aunque no ejercieron este derecho hasta 1995.

### *Cumplimiento con los criterios electorales internacionales*

La legislación en materia electoral respeta en un nivel razonable los criterios internacionales sobre elecciones municipales. Entre estos criterios está el de reservar una cuota de al menos el 20 por ciento de los escaños a mujeres. Sin embargo, la ley de Municipios, la cual regula los procesos electorales, no reconoce el derecho de la sociedad civil a supervisar las elecciones, oponiéndose a cualquier supervisión internacional o regional independiente de las elecciones. La ley tampoco permite a los residentes extranjeros votar en las elecciones municipales.

## **3.2. Conflictos electorales**

### *Mecanismo para la resolución de conflictos*

Existen tres tipos de conflictos electorales:

1. El primero está representado por las objeciones directamente relacionadas con el proceso electoral, como las relativas al censo. Estas objeciones se dirigen a la Comisión del Censo, existiendo la posibilidad de presentarlas ante un juzgado de primera instancia, cuya decisión será inapelable. También puede haber reclamaciones por las papeletas de voto, en cuyo caso se considerará definitiva la decisión del presidente de la mesa electoral. Las apelaciones por la validez de la elección de un alcalde o de alguno de los concejales de un consejo municipal las resolverá un juzgado de primera instancia, cuya decisión a este respecto también será inapelable.

2. Un segundo grupo de conflictos electorales es el relativo a los llamados «delitos electorales», que con 16 apartados se refieren a los intentos de falsificar las elecciones o de influir en sus resultados. Las querellas relacionadas con estos delitos son presentadas por la fiscalía del estado o se constituyen sobre la reclamación de un votante o candidato en los 15 días posteriores a la fecha de publicación de los resultados electorales.

3. Al tercer grupo de conflictos electorales pertenecen aquellos que se producen al margen del proceso electoral, solucionándose de forma amistosa en primer término en el marco de la comunidad, la familia o la tribu, y si ello no da resultado, con la intervención de un gobernador administrativo.

#### *Naturaleza de los conflictos en las tres últimas elecciones*

Los conflictos más destacables son los relativos a las objeciones al censo electoral, que se resuelven dentro de las restricciones legales correspondientes, aunque las autoridades no se pronuncian sobre el número de dichos conflictos. Entre las prácticas que se tipifican como delitos electorales destaca en primer lugar el voto de aquellos que siendo instruidos se hacen pasar por analfabetos, algo muy extendido y que en la práctica se pasa por alto. Otros conflictos electorales detectados son, por lo general, de ámbito local, como el hecho de que un grupo o clan no ejerza el voto tras acordarlo con otro grupo o clan, o acusaciones de fraude electoral sin presentar una queja oficial. En Ma'an, en las tres últimas elecciones municipales, estas disputas no han alcanzado un nivel considerable, siendo menos extendidas que las relativas a las elecciones parlamentarias. En Al-Mafraq, su número también ha sido limitado, mientras que en Jerash la mayoría de las objeciones se han concentrado en torno a la eliminación no intencionada de nombres del censo electoral. Por su parte, en Russeifa se han presentado quejas sobre la legitimidad de la elección de algunos miembros del consejo municipal, aunque se han cursado con normalidad.

Los conflictos más importantes observados en las últimas elecciones han consistido en abundantes quejas por parte del partido del Frente de Acción Islámica (FAI) por la forma en que participaron los militares en las elecciones. Por esta razón, dicho partido decidió boicotearlas horas después del comienzo de las votaciones. Asimismo, algunos candidatos impugnaron los resultados electorales porque la participación de los militares les perjudicaba. El FAI también protestó en las elecciones del año 2003 contra las reformas de la ley de Municipalidades ante la proclamación de una ley provisional que coincidió con el receso parlamentario y que permitía al gobierno nombrar a los alcaldes de todos los ayuntamientos y a casi la mitad de sus concejales. El FAI restringió su participación a las elecciones del consejo de la Municipalidad del Gran Ammán, boicoteando todas las demás elecciones municipales.

### **3.3. Diseño y funcionamiento del sistema electoral**

#### *El sistema electoral*

La ley de Municipalidades de 2007 establece el sistema de la mayoría relativa para la elección del alcalde y el sistema de voto en bloque para la elección de los concejales de los consejos municipales. En junio de 2007, el sistema de voto en bloque se sustituyó por el de

voto único no transferible por resolución 4/2007 de la Oficina de Interpretación de Leyes, que es de rango legal vinculante. Con respecto a la cuota femenina reservada en los consejos municipales, la ley de Municipalidades concede a las mujeres el derecho a presentarse como candidatas para todos los escaños de los consejos. Posteriormente, el sistema de cuota se aplica entre las candidatas que no han resultado elegidas en la primera ronda, con lo que los escaños reservados se asignan a las candidatas con mayor número de votos en todos los distritos del término municipal. De acuerdo con la resolución 4/2007 de la Oficina de Interpretación de Leyes a la que nos hemos referido anteriormente, el sistema de mayor número de votos es sustituido por otro método, según el cual los escaños los ganan las candidatas que consiguen un mayor porcentaje de votos según el número de votantes en los diferentes distritos electorales. Asimismo, la resolución 2/2007 de esta Oficina establece que los escaños disputados que son ganados por las candidatas en el proceso electoral no forman parte de la cuota reservada a las mujeres, sino que se añaden a ésta.

### *Influencia del sistema electoral sobre el sistema de partidos*

Desde su adopción en las elecciones municipales de 1995, cuando se decidió que todos los comicios municipales se celebrarían el mismo día, el sistema de voto en bloque goza de la aceptación general de los partidos políticos. La razón para ello es que permite establecer pactos con las tribus, aunque no concede ninguna ventaja a los partidos políticos. El único partido con opciones de disputar los escaños de los consejos a las tribus es el Frente de Acción Islámica, el cual suele limitar su participación a las zonas urbanas. El sistema de voto único no transferible no aporta ninguna ventaja especial a los partidos pequeños, pero dificulta a los grandes a la hora de alcanzar una mayoría, obligándoles a distribuir los votos cuidadosamente entre sus candidatos en distritos con varios escaños, para estar así en las mismas condiciones de lograr la victoria.

Hay que mencionar que la resolución de la Oficina de Interpretación de Leyes que sustituyó el sistema de voto en bloque por el de voto único no transferible fue una medida legal desde un punto de vista formal, pero en cuanto a su contenido se consideró una medida «parcial» que tenía como objetivo impedir que el Frente de Acción Islámica obtuviera la mayoría en los grandes consejos municipales. El resultado de esto fue que las tribus siguieron conservando su hegemonía en los procesos electorales.

### *Elección del alcalde y formación de la mayoría de gobierno*

Las tres últimas elecciones se han celebrado bajo tres sistemas electorales distintos, afectando de distinta manera a la formación de la mayoría de los consejos municipales y a la elección de su alcalde. Los comicios del año 2007, en los que se aplicó el sistema de voto único no transferible, fueron boicoteados por el Frente de Acción Islámica, no pudiendo ningún partido alcanzar la mayoría en ninguna municipalidad. Aunque los demás partidos no boicotearon las elecciones, sólo presentaron candidatos en un número limitado de distritos, aceptando en otros el apoyo de candidatos independientes. La elección de los alcaldes tiene sus propias características dado que el elector, en el sistema de voto único no transferible, vota por un solo candidato en su distrito electoral, independientemente del número de escaños que tenga asignado ese distrito, mientras que en todos los distritos los votantes eligen al alcalde de entre los candidatos que se presenten al cargo. Por consiguiente, el

número de votos necesarios para obtener la victoria como alcalde es mucho mayor que el exigido para obtener un escaño en el ayuntamiento. Así, los candidatos para alcalde necesitan apoyos y pactos en todos los distritos.

Las elecciones del año 2003 fueron totalmente distintas, ya que el gobierno unificó los ayuntamientos cercanos entre sí, reduciendo su número de 300 a solo 93. Por otro lado, también se adoptó una ley provisional durante el receso parlamentario, la cual permitía al gobierno nombrar a todos los alcaldes y a la mitad de los concejales de todos los consejos locales, dejando sólo la otra mitad para que fueran elegidos mediante el proceso electoral. Tras el boicot a los comicios por parte del FAI, la mayoría de las municipalidades tenían una mayoría gubernamental. Las elecciones de 1999 fueron las más estables con respecto a la actividad municipal. El sistema empleado en ellas fue el del voto en bloque, que daba ventajas a las formaciones y partidos más importantes. El FAI consiguió formar mayorías de gobierno en numerosos ayuntamientos grandes, al igual que las coaliciones tribales en otros muchos.

En la ciudad de Ma'an, cuyo ayuntamiento consta de un único distrito electoral, las coaliciones tribales fueron el instrumento principal para traducir los votos de los electores en escaños de los consejos municipales. En las últimas elecciones estos pactos consistieron en acuerdos para intercambiar apoyos entre los comicios municipales y los parlamentarios. A pesar de que el cargo de alcalde del consejo municipal se ha establecido por nombramiento en las dos legislaturas previas, se ha retomado la fórmula tradicional en las elecciones locales y, con ello, el reparto entre las grandes tribus de los cargos de alcalde y diputado. En Russeifa, se ha cuestionado acerca de la posibilidad de que la intromisión del gobierno pueda influir los resultados electorales. En Al-Mafraq y Jerash el sistema electoral no incluye ningún pacto entre los partidos, lo que repercute en su peso político, permitiendo que las tribus dominen el consejo municipal. En general, la participación de los partidos, muy limitada tras la retirada de la formación más importante, no aporta ninguna indicación significativa sobre una correspondencia entre el número de escaños y el porcentaje de votos obtenidos por cualquiera de los partidos.

#### *Transparencia e imparcialidad del sistema electoral*

El sistema electoral no da a los electores ninguna orientación clara sobre cómo se traducen sus votos en escaños en los consejos municipales. Los votantes no creen que existan deficiencias a este nivel, ya que cuentan con la experiencia colectiva que han adquirido desde la aplicación del sistema de voto único no transferible en las elecciones parlamentarias del año 1993. El defecto más importante ha sido el cambio del sistema electoral solo un mes y medio antes de la celebración de las elecciones, pasando del voto por bloque al voto único no transferible y, con ello, la imposición de esta reforma a los que deseaban presentarse como candidatos. Sin duda, una situación nueva y confusa, que además les obligaba a informar a sus electores de las novedades y repercusiones.

En lo que quizás el sistema electoral sí es claro es en asegurar a los votantes el ejercicio de una elección libre entre diferentes candidatos, aunque no sea del todo así, ya que no existe una solución adecuada al voto de los analfabetos, los cuales deben comunicar al presidente de la mesa electoral el nombre del candidato que desean votar, algo que entra

en conflicto con la condición del voto secreto. Además, un gran número de votantes que sí saben leer y escribir, entre ellos titulados universitarios, sostienen en las mesas electorales que son analfabetos debido a que desean manifestar su voto ante los representantes de los candidatos. Aunque la ley prohíba y penalice el voto de los electores que saben leer y escribir y se hacen pasar por analfabetos, esta práctica se sigue realizando, haciendo caso omiso los legisladores a la necesidad de encontrar una solución. Por otro lado, también hay una anomalía relacionada con los militares, a los que se les permitió participar como colectivo por primera vez en las elecciones municipales del año 2007. Los militares tienen derecho a elegir libremente entre los candidatos de sus municipios; sin embargo, cuando salen en grupos de los cuarteles para ir a votar a las regiones vecinas, a cuyos habitantes y candidatos no conocen, muchos opinan que depositan el voto que se les pide y que no deciden libremente.

A pesar de que el sistema electoral trata con imparcialidad a los candidatos, los que tienen más posibilidades de obtener la victoria son las tribus y los partidos grandes. El sistema favorecería una mayor diversidad social si limitara la capacidad de las grandes formaciones de monopolizar la totalidad o la mayoría de los escaños de los consejos municipales.

### *Las campañas electorales*

#### **a) La influencia del sistema electoral en las campañas**

El sistema electoral afecta de manera negativa a las campañas electorales. La ley no establece una fecha fija para la presentación de candidaturas y campañas y tampoco determina la duración de éstas, dejando estos detalles a discreción del Ministro de Asuntos Municipales. Se permite así a los posibles candidatos que anuncien por propia iniciativa la celebración de elecciones «indirectas» en la prensa antes del inicio oficial de comienzo de campaña. El sistema de voto único no transferible limita la eficacia de las campañas electorales, especialmente en las zonas rurales, donde las tribus nombran a un candidato entre sus miembros, exigiendo a todos los demás miembros que voten a ese candidato.

#### **b) Los partidos políticos y las campañas electorales**

El sistema electoral no estimula a los partidos para que extiendan sus bases de militantes o para que dirijan sus campañas a determinados grupos de la comunidad local. Más bien al contrario, el sistema ha provocado que algunos partidos hayan decidido reducir el número de sus candidatos. Así, el Frente de Acción Islámica, que en el año 1999 presentó alrededor de un centenar de candidatos, en el año 2007 solo tuvo 32. Otras formaciones han recurrido a coaliciones con candidatos independientes, como es el caso del Partido Democrático del Pueblo Jordano, el Partido Comunista, el Partido Baas y el Partido Democrático Árabe de Jordania, que han formado la coalición «Movimiento Democrático Nacional» y que ha presentado a 27 candidatos. Por otra parte, la resolución sobre la cuota femenina ha animado a los principales partidos a presentar candidatas a las elecciones municipales por primera vez en su historia.

**c) Temas de las campañas electorales**

Las campañas electorales se centran en todo tipo de servicios municipales, teniendo en cuenta que algunos de estos asuntos se repiten en todos los ayuntamientos mientras que otros son más específicos, como el turismo en zonas turísticas o la protección del medio ambiente en los lugares expuestos a altos niveles de contaminación. Los partidos también se concentran en cuestiones generales, como la democratización en la elaboración de las leyes, el desarrollo o el desempleo. Entre los temas más destacables e influyentes en las campañas electorales está el desarrollo de las infraestructuras, la protección del medio ambiente, la creación de puestos de trabajo en proyectos locales, la importancia de la limpieza de la ciudad o la creación de espacios públicos como bibliotecas o parques. Todos estos temas reflejan la agenda de la administración local a través de las prioridades que se imponen los propios consejos municipales a la luz de las necesidades reales, dentro de las competencias que establece para ellas la ley de Municipalidades y por medio de las demandas de los ciudadanos.

*División de las municipalidades en distritos electorales*

La ley de Municipalidades delega en el Ministro de Asuntos Municipales la división de las municipalidades en distritos electorales al objeto de regular la participación de los votantes. La tabla 2.5 muestra el número de distritos y de concejales en las municipalidades de las cuatro zonas estudiadas.

**Tabla 2.5. Número de distritos electorales y de concejales en las municipalidades de Russeifa, Ma'an, Al-Mafraq y Jerash**

<b>Municipalidad</b>	<b>Distritos</b>	<b>Concejales + el alcalde</b>	<b>Escaños reservados a la cuota femenina</b>	<b>Total de concejales</b>
<b>Russeifa</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>14</b>
<b>Gran Ma'an</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>12</b>
<b>Gran Al-Mafraq</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>12</b>
<b>Gran Jerash</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>10</b>

No existen unos criterios unificados o públicos para definir los distritos electorales, al menos no en cuanto al número de habitantes o al de representantes de cada uno en el consejo municipal, por lo que hay grandes diferencias en el número de distritos y la distribución de escaños. Así, el número de distritos en las municipalidades oscila entre 1 (en el caso de Ma'an) y 23 (en Irbid) o 27 (en Ammán). Nos encontramos unas divergencias similares en el número de escaños, yendo de 1 a 8. Por tanto, la delimitación de los distritos depende de una larga e indiscriminada serie de criterios, como la población, las divisiones administrativas decididas por la autoridad central, la naturaleza de la región, ya sea urbana o rural, la impronta demográfica del municipio o la distribución de las tribus.

En los últimos tres años no se ha registrado oficialmente ninguna reclamación. El proceso de delimitación territorial que atrajo la mayor parte de las objeciones fue la decisión del gobierno de 2002 de unificar las municipalidades vecinas, lo que provocó que decenas de

municipalidades pasaran a ser simples distritos de otras municipalidades más grandes. Un distrito está representado por una o dos personas en lugar de tener su propio consejo. Este proceso recibió muchas críticas, algunas de ellas motivadas por la reducción de los servicios que se ofrecen a las antiguas municipalidades y otras por la reducción del nivel de representación.

### **3.4. Sistema de partidos políticos**

#### *Los partidos políticos y el gobierno local*

##### **a) Partidos existentes y número de militantes**

En Jordania existen quince partidos políticos: Frente de Acción Islámica, Partido del Centro Islámico, Movimiento Democrático Árabe Islámico, Partido Comunista de Jordania, Partido de la Unión de la Nación, Partido Democrático del Pueblo Jordano, Partido Jordano Baas Árabe Socialista, Partido Baas Árabe Progresista, Partido Nacional Constitucional, Partido de la Promesa, Movimiento Democrático Nacional, Partido Nacional Jordano, Frente Jordano Unido, Partido de la Vida de Jordania y Partido del Bienestar de Jordania. La nueva ley de Partidos Políticos del año 2007 establece que el número de miembros fundadores de un partido no debe ser inferior a 500 y que su residencia habitual debe extenderse a lo largo de cinco provincias (al menos un 10 por ciento en cada provincia), frente a los 50 miembros que establecía la ley anterior de 1992. Veintidós partidos no lograron alcanzar el número necesario de militantes y otros, aunque tuvieron dificultades para ello, al final lograron superar el mínimo establecido en más de 100 o 200 militantes.

Ningún partido político existente tiene un programa definido sobre el gobierno local en concreto. Aproximadamente la mitad de ellos (siete) pertenecen al «Alto Comité de Coordinación de Partidos de la Oposición», incluyendo el Frente de Acción Islámica, tres partidos de izquierda (Comunista, Partido Democrático del Pueblo Jordano, Partido de la Unión de la Nación) y tres nacionalistas (Baas Socialista, Baas Progresista, Movimiento Democrático Nacional). Los otros ocho partidos se consideran de centro moderado: dos partidos islamistas (Centro Islámico y Movimiento Democrático Árabe Islámico), el Partido Nacional Constitucional, que se formó con la integración de nueve partidos en 1997, y los cinco restantes de formación más reciente: Partido de la Promesa, Partido del Bienestar, Partido Nacional Jordano, Frente Jordano Unido y el Partido de la Vida.

Desde el punto de vista legal, no existe ningún partido religioso o étnico, pues la ley de Partidos Políticos establece que «Un partido está formado por ciudadanos sin discriminación por cuestiones confesionales, étnicas o de pertenencia a un grupo ni por razón de género, origen o religión». A pesar de ello, hay tres partidos cuya actividad se cataloga en el ámbito del Islam político, es decir, que congregan simultáneamente a quienes defienden la aplicación de la ley islámica (*Sharia*) y participan en la vida política según las normas constitucionales y jurídicas en vigor.

##### **b. Participación y financiación de los partidos políticos en las elecciones**

De los quince partidos existentes, tres han sido autorizados recientemente, después de las últimas elecciones de 2007, y los doce restantes lograron constituirse según la nueva ley de Partidos Políticos de 2007. Con anterioridad a esta ley ya existían 35 partidos. Los doce partidos señalados obtuvieron autorización después de 1992 y todos han participado en distinta medida en las elecciones municipales desde 1995, en la mayoría de los casos sin revelar la afiliación de sus candidatos para contar con la posibilidad de recibir el apoyo total de sus tribus. En las últimas elecciones solo tomaron parte tres formaciones y una coalición

cuatripartita bajo el nombre de «Movimiento Democrático Nacional», con un total de 93 candidatos y candidatas, incluyendo aquellos que eligieron no revelar su afiliación política.

El número de partidos representados en los consejos locales es limitado. Por su parte, el Frente de Acción Islámica se retiró de las últimas elecciones el mismo día de las votaciones, en protesta por lo que consideraba un fraude electoral. Dos de sus candidatos al ayuntamiento de Al Karak no secundaron el boicot, resultando elegidos como miembros del consejo local. De otros ocho militantes del FAI que no aparecían en las listas oficiales, dos de ellos fueron elegidos alcaldes y tres concejales. El Movimiento Democrático Nacional, que representa a cuatro partidos y a diversos candidatos independientes, logró la victoria en diez municipalidades con un total de quince miembros, tres de ellos como alcaldes y doce como concejales, de los cuales diez eran mujeres. De estas diez, dos de ellas lograron su escaño en liza electoral, mientras que las ocho restantes se beneficiaron de la cuota femenina. Finalmente, el Partido de Centro Islámico, que no presentó oficialmente el nombre de sus candidatos, ganó en ocho municipalidades con un total de nueve miembros, cuatro de ellos como alcaldes.

La nueva ley de Partidos Políticos de 2007 establece, por primera vez en la historia, la asignación de fondos de los presupuestos generales del Estado para contribuir a financiar los partidos políticos. El Sistema de Contribución a la Financiación de los Partidos Políticos de 2008 establece una cantidad anual de JOD 50.000 a cada uno de los partidos autorizados, que recibirán en dos plazos: el primero en junio y el segundo en diciembre. Aparte de esta financiación de las arcas centrales, a nivel de las provincias no existe financiación para los partidos.

### ***c) Candidaturas de mujeres***

En los tres últimos comicios municipales, los partidos políticos no presentaron la candidatura de ninguna mujer en sus listas, salvo en las elecciones de 2007, en las que se reservó una cuota del 20 por ciento para ellas. Así pues, el porcentaje de mujeres candidatas respaldado por los partidos en 2007 fue del 20,4 por ciento. De todas ellas, tres se presentaron en Russeifa, dos de las cuales consiguieron un escaño en el consejo municipal. Por otra parte, una mujer asumió la dirección de un partido político durante las últimas elecciones, aunque este partido no presentó ninguna candidatura.

### *Influencia de los partidos y del sistema electoral en el funcionamiento del consejo municipal*

La influencia de los partidos en el funcionamiento de los consejos municipales, sobre sus alcaldes y en la administración local es, por lo general, imperceptible. Cuando el alcalde o alguno de los miembros de un consejo municipal pertenecen a un partido, se comportan en gran medida como concejales independientes a causa de la débil influencia que ejercen los partidos en la administración local. Son los votantes quienes eligen directamente al alcalde y no los miembros del consejo, lo cual dota al alcalde de una autoridad adicional para gestionar el funcionamiento del ayuntamiento y de una amplia autonomía con respecto al propio consejo y a los partidos que lo componen.

### *La oposición en los consejos municipales*

Cierto número de ayuntamientos cuenta con representantes de partidos de la oposición, pero su presencia es limitada. Además, hay decenas de consejos municipales en los que, a menudo, concejales independientes hacen las veces de oposición, lo que puede reflejar motivaciones tribales o personales, o diferencias en torno a las prioridades o a la gestión. Nada impide a la oposición proponer en el ayuntamiento el debate de políticas o programas locales. En el caso de Russeifa, esto no sería posible a causa de la inexistencia de canales de comunicación entre los distintos partidos y el consejo municipal. En términos generales, cuando los consejos tienen la mayoría para gobernar son muy reticentes a aceptar cualquier tipo de crítica pública referente a su labor, lo que limita la capacidad de los partidos de la oposición para ejercer libremente su derecho a la crítica, provocando una tensión en las relaciones dentro del ayuntamiento.

### *Grupos sociales no representados*

En ninguna de las cuatro regiones estudiadas se hace referencia a la falta de representación de algún grupo social en los consejos municipales hasta el punto de tener repercusiones políticas. Sin embargo, fuera de estas cuatro áreas, hay grupos como el de la población gitana que no disfrutan de ningún tipo de representación. Asimismo, la presencia de algunas minorías del país, como la kurda o la armenia, en los canales oficiales es exigua, a lo que hay que añadir que la mujer, pese al impulso de su representación gracias a la cuota, sigue estando sub-representada, no correspondiéndose con su peso cuantitativo en la sociedad. La población gitana, por su parte, se suele oponer a cualquier forma de organización, prefiriendo vivir en grupos cerrados. Los armenios poseen una escuela en donde se les enseña su lengua originaria.

## **3.5. Evaluación de los funcionarios electos**

### *Elección del alcalde*

La elección del alcalde de un ayuntamiento tiene lugar al mismo tiempo que se votan a los concejales, para lo cual se emplea una papeleta especial que se deposita en una urna destinada a tal efecto. Todos los votantes inscritos en los distintos distritos electorales participan en la elección del alcalde, mientras que cada elector vota únicamente a un solo candidato a concejal en su consejo municipal. El alcalde, al ser elegido entre todos los votantes de una municipalidad, al contrario que los concejales que son elegidos únicamente en sus distritos electorales, ejerce una gran autoridad moral, de la que no disfrutaría de haber sido los concejales los que lo hubieran elegido. El cargo, en lo que respecta a sus competencias, no es un puesto honorario, sino que posee una autoridad real.

### *Normas que rigen el funcionamiento del ayuntamiento*

El alcalde convoca el pleno del consejo municipal en la fecha que él mismo decide, y prepara su agenda; preside las sesiones del ayuntamiento y lo representa en la firma de contratos hipotecarios y de arrendamiento, créditos, arbitrajes, concursos, convenios, compra y venta, según la normativa vigente. Es el presidente del organismo ejecutivo del municipio y la autoridad suprema de todos sus distritos. En contrapartida, está obligado a

llevar a término las resoluciones adoptadas por el ayuntamiento y a ponerlas en funcionamiento. Los mecanismos y canales oficiales para la rendición de cuentas del alcalde ante el consejo o directamente ante sus electores no están definidos con claridad. Entre los mecanismos que pueden emplearse está la convocatoria de un pleno extraordinario del ayuntamiento, con el acuerdo de un tercio de sus miembros, indicando el propósito de la sesión. El alcalde, en este caso, está obligado a convocar el pleno en el plazo de una semana después de haber recibido la solicitud. También pueden dirigirse quejas al gobernador por cualquier infracción grave que haya cometido el alcalde. Los ciudadanos con intereses directos en algún punto de la agenda municipal tienen derecho a participar en las discusiones sobre el tema en cuestión. Los plenos están abiertos al público, aunque las decisiones finales se adoptarán a sesión cerrada.

### *Programas de orientación dirigidos a los nuevos concejales*

Existe una clara escasez de programas de orientación dirigidos a los nuevos miembros electos de los consejos municipales. En concreto, los únicos programas disponibles los ofrecen organizaciones de la sociedad civil y están más destinados a las mujeres que a los hombres. Sin embargo, durante los dos últimos años, la Unión Europea y varias organizaciones financiadas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*United States Agency for International Development, USAID*) han llevado a cabo programas de formación dirigidos a los miembros de los consejos municipales. Ejemplo de estos programas en el ayuntamiento de Al-Mafraq son: el «Programa de Desarrollo y Promoción de la Participación en los Ayuntamientos», dirigido por la Red Informática para la Mujer en los consejos municipales, y el de «Competencias Básicas de Gestión», a cargo de los Programas de Desarrollo de las Comunidades Locales.

La Asamblea Nacional de Comités de la Mujer en Jordania, presidida por la Princesa Basma Bint Talal, también lleva a cabo programas de orientación y formación dirigidos a mujeres candidatas y electas en las elecciones municipales. El más reciente de ellos fue un proyecto sobre el «Apoyo a la Activación de la Participación de la Mujer en la Vida Pública a Nivel Municipal», que tuvo lugar durante los años 2008 y 2009 en colaboración con la Comisión Nacional de la Mujer en Jordania y el patrocinio del PNUD, así como el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

### *Tamaño y competencias del ayuntamiento*

El tamaño de los consejos municipales es muy desigual dependiendo de la magnitud de las ciudades y de sus poblaciones, oscilando entre un mínimo de 5-8 escaños (a los que hay que añadir los dos de la cuota reservada a mujeres), siendo esta la situación más común que se observa en 76 municipios, y el máximo de los 34 miembros que son elegidos en la Municipalidad del Gran Ammán, además de otros 34 designados por el Consejo de Ministros, entre los que se incluye el alcalde.

Las competencias de los ayuntamientos son muy amplias, ya que comprenden al menos 29 funciones de servicios y en materia de desarrollo, entre las que destacan: la planificación urbanística y de las calles, la concesión de permisos de obras, la canalización y el drenaje del agua de lluvia, la regulación de los mercados públicos, la regulación de comercios e industrias, la creación de terminales de transporte público, el control de los

locales públicos, la creación de parques y jardines públicos, la dirección del parque de bomberos, la prevención de inundaciones, la asistencia a los damnificados por catástrofes, la fundación de instituciones culturales y deportivas, el control de alimentos, la apertura y supervisión de mataderos, la limpieza pública, el control sanitario y el mantenimiento de la salud pública, los cementerios, la prevención de riesgos, el control y la regulación de la venta ambulante, los permisos publicitarios, la demolición de edificios en ruinas, la administración de las propiedades municipales, etc.

El procedimiento seguido para la toma de decisiones lo inicia el alcalde, quien propone temas de debate que se someten a votación, si es necesario. El consejo municipal adopta las decisiones por mayoría de los miembros presentes y, en caso de empate, el alcalde tendrá voto de calidad. En caso de que el alcalde y el teniente de alcalde estén ausentes, el pleno lo presidirá el miembro del consejo de mayor edad.

En los tres últimos años no ha surgido ninguna crítica de importancia sobre el tamaño de los ayuntamientos por parte de los partidos políticos o de los medios de comunicación, a excepción del ayuntamiento de Jerash, que suscitó críticas por parte de la prensa por el desproporcionado número de concejales respecto al tamaño de la población. Asimismo, el tamaño del ayuntamiento de Russeifa también ha sido criticado por parte de los partidos políticos, especialmente el Frente de Acción Islámica.

#### *Control sobre la administración municipal por parte del ayuntamiento*

La supervisión de los funcionarios y de las áreas administrativas es una de las tareas del alcalde como presidente del órgano ejecutivo. El director de la municipalidad, cuyo cargo recae en el miembro más antiguo de la municipalidad y que es nombrado por el Ministro de Asuntos Municipales, es el director más directo del órgano ejecutivo. Por consiguiente, el consejo municipal no tiene una autoridad directa sobre el control de las áreas administrativas, salvo que se planteen cuestiones sobre su actividad y funcionamiento en la orden del día del pleno. Los ayuntamientos pueden obtener información sobre la actividad de las áreas administrativas, siempre y cuando se cuente con la aprobación del alcalde o se haya decidido en un pleno.

#### *Mecanismos de evaluación del rendimiento en el trabajo*

Ni la ley de Municipalidades ni las disposiciones que de ella emanan establecen regulación alguna en cuanto a la evaluación continuada del rendimiento de los concejales electos y de los funcionarios durante las legislaturas. Sin embargo, hay métodos indirectos para llevar esto a cabo, por ejemplo, a través de organizaciones de la sociedad civil, las cuales pueden celebrar seminarios y talleres con este fin en colaboración con el alcalde y los concejales que se consideren pertinentes. Los ayuntamientos no cuentan con ningún sistema moderno para hacer el seguimiento y la evaluación continuada del rendimiento en el trabajo en base a unos objetivos previamente establecidos relativos a la calidad y la disponibilidad de los servicios municipales. La mayoría de los ayuntamientos se enfrentan al problema del desempleo encubierto, asunto que demanda una revisión estructural de los consejos y la oferta de formación para los trabajadores en el empeño de mejorar su productividad y su rendimiento en el trabajo.

*Procedimientos oficiales para la destitución de los miembros electos*

Existen tres casos en los que está permitida la destitución de los funcionarios electos, así como la anulación de su elección. Dos de ellos tienen que ver con las elecciones, y el tercero con el rendimiento en el trabajo y la conducta. La exposición de estos casos sería la siguiente:

- a) Cuando un miembro de un consejo municipal es condenado en firme por un juez a causa de un delito electoral tipificado en la ley Electoral, su cargo de alcalde o de concejal se considerará nulo.
- b) Cuando un votante presenta en el plazo de 15 días tras la fecha de publicación de los resultados electorales una reclamación sobre la validez de la elección del alcalde o de un concejal, y dicha reclamación es admitida, el juzgado procederá a la revocación de la persona cuya elección haya sido impugnada, procediéndose por tanto a la elección de un sustituto.
- c) El alcalde o concejal será destituido de su cargo en los siguientes casos: 1) si se ausenta durante tres plenos consecutivos o en una cuarta parte de los plenos que celebre el ayuntamiento a lo largo de todo un año sin justificación válida; 2) si ejerce en calidad de abogado, experto o agente contra el ayuntamiento, o si compra o adquiere de otra forma un derecho que haya sido disputado con el ayuntamiento; 3) si celebra un contrato con el ayuntamiento o se beneficia de algún acuerdo con el ayuntamiento o con alguno de sus representantes; o 4) si pierde alguna de las calificaciones exigidas por la ley de Municipalidades a los miembros de los consejos municipales.

En los últimos tres años no hay constancia de la destitución de ningún miembro electo o funcionario.

### **3.6. Procesos y prácticas: Gestión de las elecciones**

*Los órganos de administración electoral*

El Ministro de Asuntos Municipales es el principal responsable de la formación de los órganos de administración electoral y nombra al responsable del escrutinio en todos los términos municipales, normalmente un gobernador local, quien a su vez designará las comisiones necesarias. En concreto, la gestión de las elecciones consta de los siguientes elementos fundamentales:

- El proceso de las elecciones municipales comienza cuando el Ministro de Asuntos Municipales nombra al responsable del escrutinio en todos los términos municipales y éste a su vez designa las comisiones necesarias para la elaboración del censo y prepara y revisa el listado de votantes, el cual se expondrá públicamente. Cualquier persona podrá apelar la decisión de la comisión del censo ante el Juzgado de Primera Instancia competente en el término municipal en el plazo de una semana a partir de la publicación del listado de votantes.

- La parte apelada recibirá notificación de la apelación en los tres días siguientes a su presentación. En el plazo de una semana desde la recepción de dicha notificación, el juez emitirá un fallo que será inapelable. Posteriormente, el presidente de la comisión del censo firmará cada una de las hojas del listado, con lo que el censo se considerará cerrado definitivamente. Todos los candidatos tienen derecho a recibir una copia de este listado definitivo de votantes.
- El Ministro de Asuntos Municipales decretará el plazo para la presentación de las candidaturas y la fecha de la votación y lo notificará al responsable del escrutinio, el cual deberá darle difusión pública como mínimo cinco días antes del inicio de dicho plazo.
- Las candidaturas a concejal deben entregarse al responsable del escrutinio según el modelo y plazo establecidos por el ministro. El modelo de candidatura debe estar debidamente firmado y acompañado de un comprobante que justifique que el candidato ha abonado al tesorero municipal una fianza de cien dinares, en los ayuntamientos de primera y segunda categoría, o de cincuenta dinares, en los ayuntamientos de tercera y cuarta categoría. Los ayuntamientos de primera categoría los constituyen las capitales de las provincias o cualquier otra ciudad que supere los 100.000 habitantes. Los ayuntamientos de segunda categoría se refieren a las capitales de distrito y a las ciudades con una población de entre 15.000 y 100.000 habitantes. La tercera categoría es para las capitales de subdistritos y las ciudades con una población de entre 5.000 y 15.000 habitantes. Todos los demás ayuntamientos que no respondan a ninguna de estas descripciones se encuadran en la cuarta categoría.
- El responsable del escrutinio decidirá la ubicación del centro o centros electorales y la hora de comienzo y cierre de las urnas, debiendo estar abiertas como mínimo durante 10 horas. Además designará una comisión para cada centro electoral, debiendo proveer a cada presidente de estas comisiones de una o más urnas, de dos copias del listado de votantes y de un número suficiente de papeletas, las cuales deberán haber sido aprobadas previamente por el Ministro de Asuntos Municipales.
- El responsable del escrutinio nombrará uno o más comités para el escrutinio. El comité de escrutinio deberá realizar su cometido en el mismo lugar en el que hayan tenido lugar las votaciones, teniendo derecho a estar presentes tanto los candidatos como sus representantes.
- El responsable del escrutinio anunciará el nombre del candidato ganador para la alcaldía del municipio, así como de los concejales y de las mujeres que hayan obtenido los escaños reservados para ellas. El Ministro de Asuntos Municipales publicará los resultados electorales en el boletín oficial y entregará las actas de la elección a los candidatos electos.
- Para que el resultado de los comicios sea válido, la participación deberá superar el 50 por ciento de las personas censadas. Si dicha proporción no se alcanza al cierre del periodo de votación, la votación se prorrogaría por otras diez horas más a partir de la mañana siguiente. Pasado ese plazo se sellarán las urnas y se hará el recuento definitivo de los votos con independencia del número de votantes.

### *Supervisión de las tres últimas elecciones municipales*

En general, no se ha permitido la supervisión por parte de ninguna organización de la sociedad civil u observador internacional ni la valoración de aspectos como la libertad y la imparcialidad en las tres últimas elecciones municipales. De igual modo, tampoco ha intervenido ninguna organización local, nacional, regional o internacional en la supervisión de los comicios.

#### ***a) Imparcialidad de las tres últimas elecciones municipales***

El marco administrativo electoral no ha contribuido a la celebración de unos comicios libres e imparciales en las tres últimas citas electorales, especialmente en la última, debido a la masiva participación en bloque del cuerpo militar, y en la anterior a esta, al impedirse a los ciudadanos elegir a los alcaldes y a la mitad de los concejales. La mayor deficiencia del marco administrativo que regula las elecciones estriba en el control gubernamental de todo el proceso electoral, lo que cohibe la independencia de los órganos de administración electoral y dificulta la supervisión de las elecciones. Otras carencias se observan en el voto público de las personas analfabetas, lo cual supone una infracción al derecho de voto secreto. El informe del Centro Nacional de Derechos Humanos (*National Centre for Human Rights*, NCHR) un organismo gubernamental independiente, está considerado como el informe oficial de mayor importancia de valoración de las elecciones. Sin embargo, en la última publicación de este informe, de fecha 11 de septiembre de 2007, no se recoge el número de reclamaciones que ha recibido este Centro, aunque sí aborda once tipos de infracciones referidas a la imparcialidad de las elecciones.

#### ***b) Eficacia de los órganos de administración electoral***

Es necesario perfeccionar las tareas de los órganos de administración electoral, especialmente en lo que atañe a la elaboración del censo, el diseño de las papeletas para el voto y la gestión de los centros electorales. Otras funciones, como el registro de los candidatos, el recuento y escrutinio de los votos y la resolución de los conflictos electorales, se han considerado satisfactorias.

### *Participación de los votantes*

#### ***a) Porcentaje de participación en las elecciones municipales***

La edad mínima para ejercer el derecho a voto es 18 años, que deberán tenerse cumplidos desde el primer día del año electoral. Esto significa que el votante más joven tendrá 18 años y siete meses, teniendo en cuenta que los comicios se celebran en julio. A excepción de la Municipalidad del Gran Ammán, donde la participación alcanza el 50 por ciento, el promedio en la mayoría de los ayuntamientos es superior a este porcentaje, especialmente en las regiones rurales. El porcentaje de participación en dos de las municipalidades estudiadas es del 52 por ciento en Ma'an y del 58 por ciento en Jerash.

En las últimas elecciones locales, la participación fue del 56 por ciento, cifra que se eleva hasta el 62 por ciento, si se excluye a la capital. La participación en las elecciones al Parlamento supera a la de las municipales, registrando un 57,2 por ciento en la última

convocatoria. En general, no se observan grandes diferencias en la participación en función del género, con un 57 por ciento de mujeres y un 55 por ciento de hombres. En cambio, si nos ceñimos al nivel municipal únicamente, esta diferencia sube en seis puntos porcentuales, con un 65 por ciento de participación femenina frente a un 59 por ciento de votantes masculinos.

### ***b) Concienciación de los votantes***

A excepción del loable esfuerzo realizado a través de la radio y la televisión y de las iniciativas de agencias independientes de comunicación, no existen programas de concienciación de los votantes a nivel local. La mayoría de las iniciativas han sido llevadas a cabo por organizaciones civiles. Existen iniciativas locales destacables, realizadas por la Universidad Hussein Bin Talal en Ma'an a través de la radio universitaria.

El Ministerio de Asuntos Municipales anunció que adoptaría las medidas oportunas para ayudar a todas aquellas personas con unas necesidades especiales respecto a la emisión del voto, pero no especificó los medios para hacerlo. Mientras que en Ma'an no existe ninguna medida para este fin, en Russeifa las personas con necesidades especiales pudieron votar en la planta baja del centro electoral. Los ancianos y los invidentes suelen acudir al centro electoral acompañados de sus familiares o de seguidores de los candidatos a los que desean votar. Los electores analfabetos pueden elegir a un miembro del comité del centro electoral para que escriba los nombres que estos le dicten a la vista de los demás miembros del comité.

## **4. Democracia participativa: Las instituciones**

### **4.1. Las autoridades locales y la democracia participativa**

#### *Apertura*

Las sesiones de los consejos municipales no están abiertas a los ciudadanos a pesar de que la ley de Municipalidades les garantiza su presencia en ellas. Esto se debe principalmente a que los ciudadanos no están habituados al ejercicio de un derecho que desconocen, e igualmente a que los ayuntamientos no adoptan ningún tipo de medida para informar a la comunidad local de la celebración de sus reuniones ni la animan a estar presente. Sin embargo, los municipios de Ma'an y Russeifa organizan encuentros especiales con los ciudadanos en el ayuntamiento. En el caso de Ma'an, existe una comisión popular de seguimiento de las actividades del consejo. Por su parte, en Russeifa hay comisiones populares a nivel de distritos que constituyen el vínculo entre los ciudadanos y el ayuntamiento. El ayuntamiento de Ma'an hace uso de anuncios y carteles para informar al público de que las sesiones están abiertas a la participación ciudadana y a veces recurre a invitaciones impresas, además de llamar directamente a los grupos sociales. En Russeifa también se utilizan invitaciones por escrito o de palabra con el mismo fin. En los ayuntamientos de Al-Mafraq y Jerash no hay informe de este tipo de sesiones abiertas a los ciudadanos.

### *Imparcialidad e igualdad*

No existen programas ni políticas en vigor en las que se verifique el seguimiento de los intereses de los distintos grupos respondiendo a un criterio de igualdad. Si bien estos grupos normalmente luchan por la defensa de sus intereses de manera espontánea, se han observado ciertos casos de favoritismo a este respecto. El informe sobre Ma'an confirma la existencia de quejas por el papel mediador de algunos familiares en la adjudicación de servicios. Así, en los meses de agosto y septiembre de 2008 se presentaron 14 reclamaciones relativas a la mala distribución de los servicios públicos a través de la radio local perteneciente a la Universidad Hussein Bin Talal, aunque no llegaron a ser acusaciones de parcialidad o de falta de ecuanimidad.

### *Transparencia*

#### **a) Documentos municipales a disposición de los ciudadanos**

Los documentos municipales a disposición de los ciudadanos comprenden las decisiones del ayuntamiento, los proyectos ejecutados y los comunicados dirigidos a los ciudadanos. Normalmente se divulgan por medio de la prensa local, en tabloneros de anuncios del ayuntamiento o en las calles de la ciudad. Además de ello, en Jerash, los ciudadanos tienen acceso a los planes estructurales y a las decisiones relativas a ellos. En Al-Mafraq, la sección de servicios del municipio pone a disposición de los ciudadanos una serie de documentos. En Ma'an se publica un boletín que incluye la información que el ayuntamiento considera conveniente trasladar al público. En Russeifa a veces se recurre a asambleas, seminarios, talleres o a transmisiones por radio, como medio para informar a los ciudadanos de las decisiones y de los proyectos municipales. En Al-Mafraq, el consejo continúa empleando altavoces para anunciar actuaciones de interés para la comunidad, pese a la existencia de un portal municipal en Internet.

#### **b) Páginas web de los ayuntamientos**

Los ayuntamientos de Ma'an y Jerash no poseen portales en Internet para ofrecer información sobre el consejo municipal o sus instituciones y actividades, si bien el de Ma'an ha decidido solicitar la colaboración de la Universidad Hussein Bin Talal para crear uno. En Jerash, sin embargo, el tema aún se está estudiando. Por el contrario, el ayuntamiento de Al-Mafraq tiene un portal web, aunque la mayoría de los habitantes de la ciudad desconoce su existencia. Igualmente, Russeifa dispone de un sitio en Internet que aún no está activado. El acceso a Internet continúa siendo limitado en Jordania, ya que sólo el 12 por ciento de la población lo utiliza, por lo que no se considera un medio habitual para obtener información en ninguna de las ciudades estudiadas. Lo mismo puede decirse de las demás regiones a excepción de la capital. El mayor grupo de usuarios de Internet lo constituyen los estudiantes universitarios y los de centros profesionales.

***c) Transparencia en el debate de los presupuestos municipales***

Los presupuestos municipales se debaten en sesiones de los consejos de Jerash, Russeifa y Al-Mafraq. Esto significa que si una parte de los ciudadanos tiene opiniones y propuestas sobre los presupuestos, la única oportunidad eficaz de la que disponen es la de convencer a sus representantes para que las secunden. En Ma'an, los presupuestos se discuten públicamente en una serie de sesiones celebradas para este fin después de que la administración financiera municipal elabore las líneas generales. Es evidente que no existe conciencia por parte de las comunidades locales de las distintas regiones del país sobre la importancia del debate de los presupuestos municipales.

***d) Transparencia en la toma de decisiones públicas y ofertas de empleos***

Los ayuntamientos cumplen la normativa aplicable según la legislación vigente para los procesos de toma de decisiones, lo cual incluye varios niveles. Por un lado están las decisiones semanales de los concejales y la alcaldía basadas en las recomendaciones de autoridades o comisiones competentes en la materia. Cuando se trata de concursos o contratos de compra o de alquiler, etc., el asunto lo tratan comisiones especiales, como la de concursos o la de compras. La función de los alcaldes se limita a dar el visto bueno a las recomendaciones de dichas comisiones.

Por otro lado, la oferta de puestos vacantes se cuelga en los tablones de anuncios municipales y en la prensa nacional durante una media de una semana. La naturaleza de los empleos determina la forma en que se asignan, de manera que los que requieren cualificaciones académicas o experiencia suelen anunciarse por medio de la prensa mientras que los que no exigen una titulación superior son asignados a discreción por el alcalde. Muchos ayuntamientos crean puestos innecesarios, simplemente con el fin de atender la amplia demanda de empleo por parte de la comunidad local.

***Respuesta a las necesidades de la ciudadanía***

Los cuatro municipios estudiados reflejan su disposición a atender las quejas presentadas ante departamentos específicos. En el ayuntamiento de Ma'an hay una oficina de reclamaciones que funciona bajo la supervisión del secretario del ayuntamiento que admite quejas, en persona o por teléfono, concernientes a los servicios municipales y otras demandas. El seguimiento de estas quejas lo hacen después las administraciones ejecutivas municipales. Las reclamaciones transmitidas por los concejales competen al alcalde o al consejo. La oficina de reclamaciones del municipio de Jerash admite demandas en forma de notificaciones escritas que son posteriormente enviadas a los departamentos competentes para su resolución y, si es necesario, se presentan al consejo municipal. Normalmente a este tipo de quejas y reclamaciones se les da respuesta escrita. El ayuntamiento de Russeifa ha inaugurado una sección de atención al ciudadano, que tiene la función de dirigirlo hacia el departamento competente para estudiar su queja y así posteriormente adoptar la decisión adecuada. Por otra parte, el ayuntamiento de Al-Mafraq ha expresado su disposición para atender las quejas ciudadanas. La mayoría de los analizadores de quejas se dejan llevar por actitudes tribales o de favoritismo; de hecho, para resolver sus demandas de manera inmediata, no dudan en solicitar el favor del alcalde o de algún concejal para ese fin.

No hay estadísticas detalladas, sólo estimaciones, sobre el número de reclamaciones concernientes a los servicios municipales recibidas durante el año pasado en alguna de las regiones estudiadas. Así, el número estimado de quejas en Ma'an es 20 mensuales, la mayoría de ellas relacionadas con infracciones en la construcción y la retirada de polvo y suciedad, perros abandonados y basuras. En Jerash se reciben una media de 5-7 reclamaciones diarias. En Russeifa, las reclamaciones se concentran en torno a la creación de carreteras y en la limpieza de las llamadas «montañas de fosfatos». La proporción de reclamaciones resueltas el año pasado se estima entre el 70 por ciento y el 90 por ciento (70 por ciento en Jerash, 80 por ciento en Ma'an y 90 por ciento en Russeifa). No hay cifras ni estimaciones específicas sobre reclamaciones recurrentes.

#### **4.2. La sociedad civil, el sector privado, la comunidad internacional y los medios de comunicación**

##### *Las organizaciones de la sociedad civil y su participación en la ejecución de las políticas locales*

En la ciudad de Ma'an hay 29 organizaciones civiles, en Jerash 26, en Russeifa 39 y en Al-Mafraq 45. Entre ellas se incluyen 25 ONG en Ma'an, 19 de ellas benéficas y cuatro culturales, una asociación ecologista, una delegación de una asociación femenina y cuatro divisiones de sindicatos profesionales; sin embargo, no hay ninguna sede declarada de partidos políticos. En Jerash hay doce asociaciones benéficas, seis círculos y asociaciones culturales, tres divisiones de sindicatos profesionales, dos sedes de partidos políticos y tres clubes deportivos y centros juveniles. Además de 45 ONG, en Al-Mafraq hay doce organizaciones civiles con actividades en el área social, cooperación, salud, cultura, deportes y salud. En Russeifa, la mayoría de las asociaciones pueden catalogarse como agrupaciones ciudadanas locales. Normalmente, estas organizaciones no intervienen en el diseño ni en la ejecución de las políticas locales que adopta el ayuntamiento. Como los ayuntamientos, las organizaciones civiles tienen su propia agenda, aunque a veces intervienen, especialmente, en actividades públicas como seminarios y talleres de trabajo.

##### *Colaboración entre los ayuntamientos y las empresas del sector privado*

El estudio señala que tanto en Ma'an como en Al-Mafraq no existe una colaboración eficaz entre el ayuntamiento y el sector privado, a excepción de los concursos para la provisión de determinados servicios en Ma'an, destinados a empresas privadas, o el alquiler de terrenos en Al-Mafraq. En Jerash, existen 91 convenios de colaboración con empresas privadas para la provisión de servicios, entre ellos, el alquiler de inmuebles y otros. El ayuntamiento de Russeifa ha firmado 180 acuerdos con empresas constructoras para proveer y mejorar los servicios existentes en la ciudad y atender las necesidades de la comunidad local. El estudio también pone de manifiesto la limitada cooperación del sector privado respecto a la responsabilidad social en Ma'an, sobre todo por parte de las grandes empresas de la zona, como ocurre en el sector de los fosfatos, abonos y otras industrias.

Esta satisfactoria colaboración entre el sector público y privado ha sido recibida con elogios en las ciudades de Jerash y Russeifa. El ayuntamiento de Jerash considera que es un

elemento muy importante de cara a diseñar las futuras políticas municipales. En Russeifa, el ayuntamiento analiza los posibles fallos que puedan cometerse en esta relación, esforzándose por hallar las soluciones adecuadas. Un ejemplo de esto lo vemos en la permanente coordinación que se mantiene desde hace varias décadas con la compañía extractora de fosfatos Jordanian Phosphate Mines Company para retirar los residuos resultantes de la extracción de fosfatos. Sería importante resaltar que tanto en Jerash como en Russeifa este tipo de colaboraciones han sido acogidas con entusiasmo y alabanzas por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación.

#### *Colaboración entre los ayuntamientos y las organizaciones de la sociedad civil*

Existen numerosas colaboraciones entre el ayuntamiento de Jerash y organizaciones ecologistas, clubes deportivos, círculos culturales y otras asociaciones de cooperación de ámbito local. Por otro lado, la municipalidad y la provincia de Ma'an también mantienen determinados acuerdos, de menor índole, con algunas organizaciones de la sociedad civil, ayudándolas de cara a la provisión de servicios en diversos ámbitos, como es el sanitario, social o cultural. Esta cooperación ha recibido elogios por parte del ayuntamiento de Ma'an, que desea desarrollarla para obtener mejores resultados. El ayuntamiento de Jerash, por su parte, también ha manifestado su satisfacción con este tipo de colaboraciones, las cuales contribuyen a lograr algunos objetivos concretos del municipio, especialmente por lo que respecta a la promoción del área cultural de la ciudad y a la consecución de un entorno limpio. Los medios de comunicación han hecho un tratamiento adecuado de este tipo de colaboraciones, demandando mayores oportunidades para dar rienda suelta al potencial de las organizaciones civiles.

#### *El papel de las empresas privadas en la provisión de servicios básicos*

Desde la privatización de la compañía de telecomunicaciones de Jordania (Jordan Telecom) en 2002, cuatro empresas privadas han asumido la oferta de servicios en el área de las telecomunicaciones y la tecnología de la información en el país. El suministro eléctrico en Jordania está actualmente en manos de tres empresas, con concesiones en distintas zonas, dos de las cuales fueron privatizadas en el verano de 2008. En un primer momento, el ayuntamiento de Ma'an recibió contrariado la privatización de algunos servicios básicos tras la aparición de críticas generalizadas por parte de los medios de comunicación locales, que cuestionaban su viabilidad y afirmaban que este paso se haría a expensas de los ciudadanos. Cuando el consejo municipal constató el cambio en la calidad de los servicios prestados, especialmente en el sector de las telecomunicaciones, experimentó un cambio de opinión al respecto. Con todo, sigue recibiendo críticas por la política de expansión hacia la privatización.

Por su parte, el ayuntamiento de Jerash considera que el sector público ofrece servicios básicos a un precio inferior y más estable, frente a los elevados costes de los servicios del sector privado. El informe sobre Jerash afirma que la percepción de la privatización como fenómeno propio de la globalización ha cambiado, de manera que, por un lado, recibe los elogios por parte de las instituciones que defienden la idea de la globalización y, por otro, es criticada por quienes apoyan el papel del gobierno en la

provisión de servicios frente a la privatización, ya que consideran que afecta a los intereses de las clases media y baja.

#### *La cooperación con las organizaciones de la sociedad civil*

##### **a) Encuentros periódicos**

En Ma'an y Jerash no se han constatado reuniones o encuentros periódicos o especiales de cara a promover una cooperación directa entre el ayuntamiento y las asociaciones civiles. En ambas ciudades se han celebrado encuentros individuales que no han llegado al nivel de cooperación mutua. Sin embargo, en el año 2007, con el patrocinio del Círculo Cultural y de la Cámara de Comercio, se inauguró en Al-Mafraq el «Club de Diálogo de la Ciudad» con la finalidad de promover el diálogo entre los agentes sociales y los grupos de interés y las autoridades en cuestiones tocantes a la comunidad y la ciudad. En Russeifa, por su parte, se organizan encuentros periódicos con el objetivo de potenciar la comunicación entre el ayuntamiento y las organizaciones de la sociedad civil y, en caso necesario, con comités locales de cara a idear mejores proyectos y soluciones.

##### **b) Tratamiento de conflictos que conducen a la violencia**

Las organizaciones civiles no disponen de directrices para afrontar conflictos cruciales que puedan conducir a la violencia, como la privación sistemática de derechos a determinados grupos de población o la desigualdad de oportunidades ante el empleo. Sin embargo, existen otros mecanismos que operan en este sentido, entre ellos, una serie de organizaciones sociales autóctonas no oficiales, como las cámaras y los consejos tribales, que ofrecen un marco para la resolución de los conflictos internos entre estos grupos, así como entre éstos y la comunidad, las instituciones gubernamentales o el ayuntamiento. En la ciudad de Ma'an estos marcos sociales tienen una presencia muy extendida, donde las cámaras tribales realizan una actividad muy valiosa en la gestión de la política municipal. Estas cámaras se caracterizan por actuar de forma paralela a la administración local y por celebrar reuniones de carácter público que van más allá de las relaciones de parentesco, lo cual les da la ventaja adicional de no tener que necesitar autorización para la celebración de estas reuniones.

#### *Donantes y ONG de índole internacional*

Varios donantes internacionales participan activamente en las regiones estudiadas de distinta forma. En Ma'an, la Asociación Meridional para la Educación Especial ha recibido donaciones internacionales que en los cinco últimos años han superado JOD 1 millón para financiar el mayor centro de terapia, rehabilitación e integración de personas con necesidades especiales en las provincias del sur de Jordania. Por otra parte, el British Council ha financiado una emisora de radio local que ofrece un programa de enseñanza del inglés a los imanes de las mezquitas. Además, varias ONG internacionales han subvencionado la construcción y gestión del Hospital Masah al-Nur para las enfermedades torácicas.

En Jerash, donantes internacionales han financiado numerosos proyectos, como el Tercer Plan Turístico, dotado con JOD 8 millones (Banco Mundial), Desarrollo y Promoción de Iniciativas Populares (USAID), Mejora de las Infraestructuras (Banco Mundial y Agencia

Francesa de Desarrollo) o Protección de los Recursos Hídricos Naturales (USAID). Entre los proyectos realizados por estos donantes en otros municipios se encuentra el Programa de la Comisión Europea para la Reducción de la Pobreza y el Desempleo, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Municipales, en 18 ayuntamientos entre los años 2004 y 2008 y con un importe de €30 millones.

No existe una influencia directa y evidente de las actividades de los donantes y las organizaciones internacionales en el gobierno de la ciudad de Ma'an, a excepción de la experiencia de la radio local financiada por el British Council para la Universidad Hussein Bin Talal, que se ha transformado en un instrumento de seguimiento y control popular sobre la administración local en distintos niveles. En el informe sobre Jerash queda patente una influencia indirecta por parte de los donantes sobre la administración municipal. Del mismo modo, no encontramos ningún marco habitual ni foros a través de los cuales puedan participar los organismos internacionales en la planificación de políticas o en la toma de decisiones en las distintas zonas objeto del estudio.

#### *Medios de comunicación locales*

En las zonas estudiadas no existen medios de comunicación de ningún tipo a excepción de la radio local de Ma'an, que fue inaugurada hace dos años como una radio universitaria por el Centro de Estudios y Desarrollo Social de la Universidad Hussein Bin Talal, y ha conseguido consolidarse como una experiencia destacable para el desarrollo social de la información en defensa de una democracia participativa entre la administración local y la sociedad civil. Las comunidades de las regiones objeto de estudio acceden a la información de tipo local a través de los medios nacionales de comunicación, como la radio, la televisión o la agencia oficial de noticias, periódicos diarios y semanales y las emisoras privadas. La radio y la televisión nacionales y la agencia oficial de noticias «Petra» son propiedad del gobierno. En cuanto a la prensa escrita, el gobierno y las instituciones dependientes de él poseen más de dos tercios de las acciones del periódico de mayor difusión en el país y en torno a un tercio de las acciones de otro periódico de gran relevancia. Los otros cuatro diarios, así como varias decenas de semanarios, son en su totalidad independientes. Por tanto, puede decirse que el gobierno posee la mayor parte de las fuentes de información.

#### **4.3. Procesos y prácticas**

##### *Formas y medios de mantener el contacto con la ciudadanía*

La tabla 2.6 muestra un resumen de las principales formas y medios de mantener el contacto con la ciudadanía en las zonas estudiadas.

Tabla 2.6. Formas de contacto con la ciudadanía utilizadas en el último año

<b>Clasificación</b> 1 = no se ha utilizado; 2 = se ha utilizado entre 1 y 3 veces; 3 = se ha utilizado más de 3 veces					
		Ma'an	Jerash	Al-Mafraq	Russeifa
<b>Divulgación de información pública</b>					
1.1	Distribución de materiales (panfletos, boletines, etc.)	3	1	3	2
1.2	Entrevistas habituales con medios de comunicación	3	2	2	3
1.3	Presentaciones y exposiciones públicas	2	2	2	2
1.4	Programas regulares en medios de comunicación locales	2	2	3	2
1.5	Aplicaciones informáticas (Internet y correo electrónico)	2	1	3	1
1.6	Otros medios	-	A	-	1
<b>Consultas a la ciudadanía</b>					
2.1	Sesiones consultivas	3	2	3	3
2.2	Foros colectivos	3	2	-	3
2.3	Encuestas públicas de opinión	2	1	2	2
2.4	Otros medios	-	B	-	1
<b>Toma de decisiones públicas</b>					
3.1	Reuniones de trabajo sobre temas concretos	2	1	-	3
3.2	Talleres de trabajo públicos	3	2	-	2
3.3	Otros medios	-	-	-	1
<b>Ejecución compartida de las resoluciones</b>					
4.1	Colaboraciones con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil	2	3	-	3
4.2	Otros medios	-	C	-	1
<b>Otras formas de contacto</b>					
5.1	Otras formas de contacto	-	D	-	E

(A) Correo, prensa local, tableros de anuncios. (B) Reuniones y comunicaciones personales no organizadas. (C) Organismo ejecutivo municipal. (D) Seminarios, conferencias, actos públicos. (e) Encuentros indirectos (bodas y funerales u otros eventos sociales).

*Evaluación de los procesos de toma de contacto con la ciudadanía*

**a) La evaluación del ayuntamiento como parte del proceso para mantener el contacto con la comunidad**

En el ayuntamiento de Jerash no existe ningún medio o estrategia para involucrar a la comunidad en el proceso de evaluación. La municipalidad de Russeifa, a través de un proceso de evaluación continuo, pretende conocer la opinión de los ciudadanos y los efectos

positivos y negativos de los proyectos e iniciativas que emprende el ayuntamiento. En el ayuntamiento de Al-Mafraq aseguran estar convencidos de la importancia de estar en contacto con los ciudadanos por su influencia en la valoración de las actividades y los programas municipales, mencionando que los miembros del consejo deben siempre rendir cuentas a los votantes sobre el cumplimiento de las promesas mantenidas en sus programas electorales. Por ello, el consejo municipal trata, a través de la evaluación, de justificar sus programas y anunciar sus planes de futuro, disculpándose por las carencias en los servicios públicos y aclarando que sus deficiencias están motivadas por la escasez de recursos financieros, la insuficiencia de mano de obra, equipos y herramientas o por la falta de concienciación y colaboración pública a la hora de aceptar responsabilidades. El ayuntamiento de Al-Mafraq dispone de un buzón de reclamaciones para los ciudadanos. Asimismo cuenta con un sistema de supervisión y seguimiento de las noticias locales en la prensa y de las quejas y críticas de los ciudadanos en las emisoras de radio con el objeto de solventar las deficiencias y mejorar la gestión.

El ayuntamiento de Russeifa, por su parte, se muestra dispuesto a revisar sus decisiones y programas basándose en los resultados del proceso de evaluación que lleva a cabo y en los informes de las comisiones especializadas. Por último, el ayuntamiento de Ma'an, a pesar de contar con múltiples herramientas de evaluación, debe desarrollarlas aún más para crear las condiciones básicas que permitan estructurar un sistema de evaluación sobre el que basar el diseño y el seguimiento de las políticas.

***b) La evaluación de las organizaciones de la sociedad civil como parte del proceso para mantener el contacto con la comunidad***

Las organizaciones de la sociedad civil de Jerash no cuentan con herramientas de evaluación para mantener el contacto con la sociedad en su conjunto. Las organizaciones civiles de Al-Mafraq se muestran muy interesadas en mantener el contacto y la cooperación con el ayuntamiento y en sumarse a las conferencias y los encuentros culturales que organiza, participando en las actividades y los festejos que celebra el ayuntamiento con ocasión de eventos nacionales y públicos. Las organizaciones de la sociedad civil de Russeifa mantienen el contacto con la ciudadanía a través de reuniones y seminarios que se convierten en plataformas libres para valorar la actuación y estar en contacto de forma eficaz. En Ma'an es difícil observar este fenómeno, teniendo en cuenta la limitada difusión y presencia de las organizaciones civiles.

El porcentaje estimado de participación en los procesos de toma de contacto con la ciudadanía en la ciudad de Jerash alcanza el 10 por ciento y en Russeifa un máximo del 70 por ciento. En Ma'an se aprecia un considerable aumento en el índice de participación en encuentros y eventos públicos. La inestabilidad por la que ha atravesado la ciudad recientemente parece haber incrementado el interés por los asuntos públicos. El ayuntamiento de Jerash considera que los obstáculos más importantes que impiden el contacto con la ciudadanía son: el analfabetismo y el desequilibrio entre los horarios del consejo municipal y los de otros departamentos, a lo que habría que añadir factores culturales y el desconocimiento general de la función del ayuntamiento. El ayuntamiento de Russeifa considera que los obstáculos más graves son: el analfabetismo, la falta de interés y las diferencias culturales, además del desempleo y la dificultad para comunicarse con la

población femenina a causa del machismo de la sociedad local. En el caso de Ma'an, la falta de confianza en algunas instituciones parece haber reducido el nivel de participación en las actividades municipales.

#### *Consultas e iniciativas de la ciudadanía*

Ni la Constitución jordana ni ninguna otra ley disponen acerca de la celebración de referendos a nivel nacional o local. Quizá la única vez que se haya debatido oficialmente sobre la idea de la convocatoria de un referéndum fuera en 1991, durante la elaboración de la «Carta Nacional»: un documento orientativo para el Estado y la sociedad que en ese momento representó un nuevo contrato social. El referéndum se descartó por temor a que la Carta Nacional, que sólo cumple una función conceptual, llegara a tener un mayor peso que la Constitución de 1952, aprobada por el Parlamento y ratificada por el Rey.

## **5. De la evaluación a las recomendaciones**

### **5.1. Marco general de las ciudades jordanas**

Las ciudades jordanas se han formado en un rápido proceso de urbanización al que ha contribuido la emigración interior del campo a la ciudad y la afluencia de inmigrantes extranjeros atraídos por este veloz proceso de urbanización. Las crisis internacionales de las pasadas décadas también han afectado al flujo de inmigrantes hacia Jordania, que han dejado su impronta sobre la configuración y estructura de las ciudades del país. La población urbana alcanzó el 83 por ciento en el año 2008, lo que supone un aumento del 5 por ciento con respecto a la de 2003.

El informe nacional pone de manifiesto que las circunstancias históricas en las que se han formado las ciudades jordanas han influido notablemente en varios aspectos concretos de la política local, algo que se refleja en el modelo de asentamiento. El estudio muestra una clara y abundante diversidad de patrones en la formación de las ciudades del país, desde conocidas ciudades históricas, centros urbanos, zonas rurales urbanizadas y desiertos que se han transformado en centros administrativos urbanos a causa del centralismo del gobierno y de las actuaciones del Estado, a ciudades surgidas en las proximidades de la capital debido a la llegada de inmigrantes y refugiados.

Las ciudades jordanas tienden a la diversificación y han alcanzado un avanzado grado de cohesión social, aunque al mismo tiempo los indicadores de calidad de vida siguen siendo muy pobres en la mayoría de las localidades, lo cual queda patente por las elevadas tasas de pobreza y de desempleo en estas comunidades con respecto a la media nacional. Cuanto más alejadas están estas ciudades y pueblos de la capital, menor es su calidad de vida.

La información revela que las actuaciones de desarrollo destinadas a la mayoría de los asuntos locales en las ciudades y pueblos de Jordania son elitistas, limitándose prácticamente a proyectos de la industria extractora y el sector deservicios y careciendo de una dimensión social. Los grandes proyectos de algunas ciudades siguen vinculándolas más

con la capital que con otras localidades vecinas, lo que reduce su contribución a la productividad social y al desarrollo de las comunidades en torno a ellas.

Los indicadores propios de los ayuntamientos dejan clara la importancia de su papel, tanto para la provisión de servicios como en el plano social y cultural, aunque siga necesitándose una mayor concienciación sobre su labor en la dirección de la política local. Del mismo modo, los ayuntamientos carecen de muchas de las herramientas e infraestructuras que les permitirían reforzar este papel y en la mayoría de ellos no existe un «salón municipal» que proporcione un espacio común para actividades culturales y sociales y para debates públicos. Los presupuestos locales no cuentan con apartados especiales para gastos de esta índole.

La presencia de las organizaciones de la sociedad civil en las ciudades y los pueblos de Jordania continúa siendo limitada y en algunos sitios apenas puede decirse que estén representadas. La relación de estas organizaciones con los municipios se caracteriza por su debilidad, habiendo una falta de reconocimiento mutuo de su importancia. Este hecho se reproduce con mayor claridad en los vínculos entre los ayuntamientos y el sector privado, el cual sigue estando lejos de aceptar su responsabilidad social. Entre las conclusiones a las que se llega con respecto al marco general de las ciudades destaca la escasez y la desorganización de la información disponible, que a veces es incluso contradictoria entre las distintas fuentes.

Las ciudades jordanas mantienen unas relaciones económicas de dependencia con su entorno rural y desértico. El hecho de que las principales ciudades sean centros administrativos hace que tengan más importancia como áreas de servicios para las comunidades vecinas. Los impuestos son la principal fuente de ingresos de los municipios y constituyen más de la mitad de sus recursos.

El nivel de ingresos *per cápita* de las ciudades objeto del estudio, que se sitúa en torno a los JOD 883, continúa estando por debajo de la media nacional en unos JOD 200. Lo mismo puede decirse de otros indicadores relativos a la calidad de vida. Por ejemplo, la mortalidad infantil en estas ciudades es superior a la nacional, mientras que la esperanza de vida (hasta 70,5 años para los hombres y 72 para las mujeres) es inferior a la media nacional (71,6 años para los hombres y 74,4 para las mujeres).

Para concluir, los puntos fuertes del marco general de las ciudades jordanas están representados por la integración, la cohesión social y la capacidad de recepción y comunicación, mientras que factores como los bajos indicadores de desarrollo y de calidad de vida, la falta de madurez de la sociedad civil y la limitada concienciación por parte del sector privado respecto a su responsabilidad social reducen la posibilidad de desarrollar democracias locales y de universalizar los valores y principios de gobierno.

## **5.2. La democracia representativa**

La ley de Municipalidades, que es el marco legislativo que regula los procesos electorales municipales y la administración local, sigue generando polémica. Tampoco se ha llegado a un consenso en torno al proceso de unificación de municipios, mediante el cual

unos 300 ayuntamientos de todo el reino se integraron en tan sólo 93. Según algunas opiniones a nivel local y nacional, habría que revisar esta experiencia y recuperar la estructura anterior. Los defensores de esta idea consideran que el proceso de unificación creó un nuevo centralismo en beneficio de la sede municipal, o sea de la ciudad donde se encuentre el ayuntamiento, a expensas de los pueblos y aldeas que anteriormente gozaban de un estado independiente, lo que, según ellos, ha provocado una distribución injusta de los servicios e infraestructuras y de una falta de representatividad real. A pesar de que esta experiencia aún no se ha completado, y por tanto no habría que precipitarse al juzgarla, una de las alternativas que se proponen en la actualidad es la selección de un número limitado de ayuntamientos que incluyen otras localidades apartadas, de las que se sabe están sufriendo los efectos negativos de la unificación, y volver a dividir las en nuevas municipalidades.

Las primeras elecciones municipales se celebraron en 1925, de acuerdo con la primera ley de Municipalidades promulgada ese mismo año tras la fundación del Emirato de Transjordania en 1921. En 1928 se promulgó una nueva ley de Municipalidades que concedía a la mujer el derecho a participar en los comicios locales. En 2007 se aprobó la última ley de Municipalidades, bajo cuyos preceptos se celebraron las últimas elecciones. Lo más destacable de las reformas contenidas en la ley de 2007 quizá sea que trata a los municipios como instituciones civiles con independencia financiera que al mismo tiempo desarrollan un papel importante en la provisión de los servicios y de cara al desarrollo. Esta reforma en lo referente al desarrollo supone un incremento cualitativo del papel de los ayuntamientos. Por otra parte, la ley de 2007 rebaja la edad mínima para votar de los 19 a los 18 años con el fin de ampliar la base de participación popular y reserva un mínimo del 20 por ciento de los escaños municipales a la mujer y, de esa forma, darle la oportunidad de participar activamente en la toma de decisiones públicas. Además, esta ley prevé una mayor participación de la mujer en la actividad municipal. La ley, por último, establece el sistema de voto único no transferible como herramienta de voto y permite a las personas que trabajan en el ejército o la seguridad nacional el ejercicio de su derecho de voto.

Hay que observar que la ley sigue impidiendo que la región económica especial de Aqaba y la región de Petra tengan su propio consejo municipal elegido libremente o que elijan a los representantes de las comunidades locales para los comités de las autoridades reguladoras. También prohíbe a los ciudadanos de la capital poder elegir a la mitad de los concejales de la Municipalidad del Gran Ammán, al ser designados por el gobierno. El sistema de voto único no transferible, a pesar de haber sido adoptado con el respaldo de una resolución de la Oficina de Interpretación de Leyes, cuyas decisiones son de rango legal vinculante, ha sido tachado de falta de imparcialidad, ya que dicha resolución contradice abiertamente las disposiciones de la ley específica de procesos electorales. Además, la primera convocatoria de elecciones sujeta a esta ley ha mostrado algunos aspectos deficientes en el marco normativo de los procesos electorales municipales, entre los que pueden citarse:

- La edad mínima legal para votar supera los 18 años y medio.
- El sufragio de los analfabetos pronunciando públicamente el nombre de su candidato ante la mesa electoral para que sea inscrito en la papeleta, se contradice con el derecho a un voto secreto y favorece la violación de la imparcialidad electoral.

- El voto de los militares no es coherente con el derecho de los ciudadanos de votar en sus municipios.
- La ley sobre el Sistema Electoral no establece una fecha fija para la celebración de los comicios, ni para la presentación de candidaturas o el periodo reservado para la campaña electoral.
- No hay criterios claros para la distribución y demarcación de los distritos electorales en términos de la población o de sus representantes en los ayuntamientos, lo que provoca grandes diferencias en el número de distritos y en la distribución de los escaños.

Entre las principales conclusiones a las que llega el informe, destaca la falta de conocimientos por parte de los concejales sobre los principios básicos y las normativas legales que organizan la actividad municipal, así como la ausencia de un mecanismo institucional para evaluar la gestión de los municipios y de sus corporaciones electas. A esto habría que añadir la escasa participación de los partidos políticos en la administración municipal. Otra conclusión es la prohibición a los trabajadores e inversores inmigrantes con estancias prolongadas en el país de participar en las elecciones municipales de las regiones en las que residen.

También se observa una ausencia de garantías respecto a la libertad y la imparcialidad en las elecciones municipales del Reino Hachemita de Jordania, donde los comicios se celebran bajo una supervisión gubernamental completa que prohíbe cualquier tipo de control, tanto por parte de las organizaciones de la sociedad civil como de ONG.

La debilidad de los partidos políticos nacionales se refleja principalmente en la situación a nivel local y en que estas formaciones continúan estando bajo el dominio de las tribus y sus alianzas. También se observa el desconocimiento por parte de los partidos de la existencia de un sistema de financiación estatal de las campañas electorales municipales. De hecho, la debilidad de las agrupaciones políticas ha empujado a algunas de ellas a participar en las elecciones locales de muchos municipios sin anunciarlo abiertamente. Así, los resultados de las últimas elecciones locales de 2007 recogen representantes de sólo tres partidos: el Frente de Acción Islámica, el Movimiento Democrático Nacional y el Partido del Centro Islámico, en 22 municipios, en nueve de los cuales los tres partidos consiguieron la alcaldía además de beneficiarse de ocho escaños gracias a la cuota femenina. Por otro lado, el equipo de trabajo no ha observado en los municipios sometidos a estudio la existencia de una percepción clara de los partidos con respecto al gobierno municipal, ya sea en términos de las campañas electorales o de las plataformas para las candidaturas.

La participación de la mujer en el gobierno municipal sigue siendo escasa, a pesar de la cuota reservada a la mujer por la ley reguladora de las últimas elecciones del año 2007 para mejorar su posición. En las tres convocatorias pasadas ningún partido presentó candidatas, excepto en la última de 2007, donde su proporción llegó al 20,4 por ciento del total de los candidatos.

Tras la debilidad de los partidos en el gobierno y de las elecciones municipales hay una serie de factores que, en su mayoría, radican en la propia debilidad de los partidos, lo

que se refleja en la carencia de programas políticos y, con ello, en el menor interés por la actividad municipal. Otros factores son la escasez de recursos económicos y la falta de democracia a nivel interno de las propias formaciones políticas, las cuales, con una estructura centralizada, conceden a sus líderes ejecutivos la decisión última sobre los candidatos oficiales del partido.

Los indicadores disponibles señalan que la participación electoral en las provincias (con una media del 62 por ciento) supera a la de la capital (50 por ciento).

El informe muestra que las organizaciones de la sociedad civil no tienen programas ni percepciones sobre el gobierno local ni sobre la gestión de los municipios, y que tampoco existe constancia de reuniones periódicas o encuentros especiales en la mayoría de los ayuntamientos con agentes de la sociedad civil. Algunas de estas asociaciones intervienen en el ámbito del trabajo social, humanitario o benéfico, y otras lo hacen bajo una cobertura religiosa en actividades altruistas en general, especialmente con ocasión de festividades religiosas, como en el mes de Ramadán. Igualmente, las relaciones de los ayuntamientos con el sector privado siguen siendo escasas y los espacios para la asociación se enmarcan en ámbitos reducidos, pese a la disposición mostrada por los ayuntamientos, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación para colaborar con las empresas privadas. Del mismo modo, existe una evidencia clara de la limitada toma de conciencia por parte del sector privado respecto a su responsabilidad social con el municipio y la comunidad local, especialmente por lo que se refiere a las grandes empresas que operan en los términos municipales.

### **5.3. La democracia participativa**

La cara pública de la democracia y la participación municipal constituyen la democracia participativa, a través de la cual puede medirse el grado y la efectividad de la participación, el éxito de los servicios puestos a disposición de las necesidades de la comunidad y la capacidad de construir un capital social. Pese a la debilidad de los marcos institucionales de la democracia participativa en las ciudades jordanas, es evidente que una parte de las costumbres sociales locales juega, hasta cierto punto, un papel que cierra algunas brechas, como la función que cumplen las fuerzas sociales locales, las cámaras tribales y los puntos de encuentro y reunión no institucionales a la hora de comunicar las exigencias populares. Las tradiciones sociales tienen un valor añadido para fomentar el debate, formar la opinión pública e incrementar las demandas populares.

Por el contrario, vemos que la debilidad de los marcos institucionales y la falta de madurez estructural de la sociedad civil influyen negativamente en esta situación. La apertura de los ayuntamientos frente a los ciudadanos es institucionalmente débil, sirva como ejemplo el desinterés de los consejos municipales por impulsar el derecho que la ley otorga a los ciudadanos de estar presentes en las sesiones del consejo. También se observa que en la mayoría de los ayuntamientos no se celebran sesiones trimestrales organizadas para debatir el estado del municipio con los ciudadanos, lo que indica que no se esfuerzan por garantizar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, del mismo modo que no presentan iniciativas para institucionalizar el derecho de los ciudadanos al acceso a

documentos municipales o a cualquier información que les sea de interés, tal y como estipula la ley de Libertad de Información de 2007.

Es indudable que los concejales tienen interés por relacionarse con los ciudadanos en los periodos preelectorales, aunque no hay controles legislativos ni códigos de conducta que incidan en la necesidad de que el consejo local siga un proceder equilibrado con respecto a la distribución de servicios en el término municipal, de manera que no se nieguen derechos a los grupos marginales o vulnerables, a los minoritarios o a los que no votaron en las elecciones municipales. Pese a que los ayuntamientos afirman preocuparse por escuchar a los ciudadanos y atender sus reclamaciones, esto no se hace de manera sistemática.

El informe muestra un déficit de transparencia del sistema, ya que el presupuesto del ayuntamiento que constituye la principal guía de su actividad, se aprueba en un ámbito muy reducido, limitado al consejo municipal, sin que se permita a ningún grupo ciudadano participar en el debate. Asimismo, el cumplimiento de las disposiciones y directrices relativas a concursos, contratos de compra y oferta de empleo es meramente formal. En muchos casos, a pesar del derecho de los ciudadanos a presentar reclamaciones ante el ayuntamiento relacionadas con su actuación, los consejos locales carecen de mecanismos claros para recibir y atender estas quejas y servirse de ellas para evaluar y mejorar su gestión.

Los medios de información y comunicación ofrecen más oportunidades para mejorar y facilitar la interacción entre la sociedad civil y los consejos locales, pero observamos que las actuaciones en este sentido en las ciudades y los ayuntamientos siguen siendo escasas. Destaca aquí la experiencia de la ciudad de Ma'an, gracias a la existencia de una radio comunitaria dirigida por la Universidad Hussein Bin Talal, que actúa de trampolín para la opinión pública y de instrumento de control social.

Los logros alcanzados en el ámbito de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad local y las redes que establecen entre sí son muy reducidos y aún siguen limitándose a las buenas intenciones de los individuos en ausencia de mecanismos estables y probados que satisfagan los intereses de todas las partes y el interés común de fomentar la propia ciudad.

## **6. Recomendaciones**

### **6.1. Marco general de las ciudades jordanas**

#### *A corto plazo*

1. Elaboración de un plan nacional urgente a nivel municipal para la autoevaluación y el autoanálisis que permita a las administraciones locales instaurar un sistema de prevención de la corrupción en todas sus formas y determine la eficacia de las medidas a adoptar, así como de los organismos de los que disponen a la hora de alcanzar sus objetivos.
2. Elaboración de un plan nacional para la creación de un sistema de criterios de calidad en torno a la gestión del gobierno local, que incluya criterios de calidad en el ámbito

municipal y programas de concienciación del concepto de calidad de la gestión y de los servicios municipales.

3. Creación de un salón municipal en todas las ciudades de Jordania, dependiente del ayuntamiento, en el que celebrar actividades, encuentros y debates públicos en torno a la democracia local.

### *A medio plazo*

1. Revisión del papel de los consejos municipales jordanos con relación al desarrollo y aceleración de la creación de áreas para el desarrollo en los ayuntamientos.
2. Llamamiento a los consejos municipales para mejorar la preparación de sus recursos humanos, lo que exige un plan institucional de formación y consolidación que incluye tanto a los miembros electos en los ayuntamientos como al personal administrativo.
3. Llamamiento a los consejos municipales para que adopten un plan estratégico en su gestión y formen perspectivas claras del municipio a corto, medio y largo plazo, delimitando sus objetivos y mecanismos de actuación y estableciendo una planificación ejecutiva clara.
4. Desarrollo de un sistema de información local sobre el estado de las ciudades y comunidades municipales que acabe con las deficiencias y contradicciones en torno a los datos disponibles.
5. Vinculación de los proyectos de inversión y de desarrollo llevados a cabo cerca de las ciudades con las comunidades locales, así como la intensificación de respuesta ante las necesidades de las propias comunidades.
6. Proposición de estímulos al sector privado para que contribuya positivamente con los ayuntamientos a través de colaboraciones de tipo social.

### *A largo plazo*

1. Ampliación de la autonomía y descentralización de las unidades administrativas locales de Jordania, tanto en las ciudades como en los pueblos. De esta forma se conseguirá tener una mayor conciencia de las prioridades y habrá un mayor control por parte de la sociedad local, lo que se reflejará en niveles más elevados de participación y de práctica democrática.
2. Realización de programas de desarrollo local sostenible a partir de las prioridades y necesidades reales de las comunidades locales, ampliando sus capacidades y consolidando sus derechos. Las comunidades locales con un bajo nivel de vida y que padecen pobreza, desempleo y analfabetismo son menos participativas en la política local.
3. Apoyo y desarrollo de las asociaciones civiles, y estimulación del activismo social y político en este ámbito.



## 6.2. La democracia representativa

### *A corto plazo*

1. Creación de un marco institucional claro que garantice la representación directa de todas las zonas incluidas en el municipio así como la distribución equitativa de los servicios y el desarrollo.
2. Fin de las situaciones excepcionales de la región económica especial de Aqaba, de la región de Petra y de la Municipalidad del Gran Ammán, permitiendo a estas zonas la elección íntegra de sus representantes en los consejos municipales y eliminando el recurso de la designación para formar los consejos en cualquier otra región.
3. Aprobación de un modelo nacional de evaluación de la gestión de los ayuntamientos y formación de los ayuntamientos para su uso y aprovechamiento.
4. Desarrollo de normativas sistematizadas sobre el funcionamiento de los consejos municipales, incluyendo la relación de los concejales con el alcalde y su papel en la supervisión del organismo ejecutivo del ayuntamiento.

### *A medio plazo*

1. Reforma de la ley de Municipalidades para que fije y anuncie con antelación una fecha concreta para las elecciones municipales, que se haga dentro del año electoral y que se delimite el plazo de presentación de candidaturas y de la campaña electoral, teniendo en cuenta la fecha de celebración de los comicios; revisión de las condiciones para ser miembro del consejo municipal.
2. Verificación de que la participación de los militares en las elecciones municipales se hace de forma individual, con ropa civil y en los municipios en que residen, mientras no están de servicio activo.
3. Abandono de las resoluciones de la Oficina de Interpretación de Leyes referentes a la reforma del sistema electoral municipal y en clara contradicción con los términos de la ley de Municipalidades; y recuperación del sistema de voto en bloque (abierto) en el primer caso y del sistema de la mayoría relativa.
4. Formación de los nuevos miembros de los consejos para que conozcan todos los aspectos de la función municipal, así como sus derechos y obligaciones, y mayor concienciación de los principios del buen gobierno.
5. Derogación de la forma actual de sufragio de las personas analfabetas, la cual se contradice con el derecho al voto secreto, y diseño de papeletas en las que aparezca la foto del candidato, de forma que el elector pueda marcar una (×) al lado de la foto del candidato que quiera elegir.

6. Formación de una Comisión Nacional Suprema para la supervisión de las elecciones locales integrada por personalidades oficiales de los partidos y de ámbito civil. Esta Comisión deberá crearse por decreto real que defina sus funciones y su papel para garantizar unas elecciones justas.
7. Aceptación de observadores locales en las elecciones municipales.

*A largo plazo*

1. Reforma del sistema de financiación de los partidos políticos para que cubra los gastos de las campañas electorales con criterios definidos e incluyendo incentivos especiales para las mujeres y los jóvenes.
2. Autorización a los extranjeros y árabes residentes en el país durante diez o más años para participar en las elecciones municipales del lugar donde residan.
3. Consolidación del papel de la mujer o lograr que participe en mayor grado en la vida política y en la administración de los asuntos municipales, facilitando que acceda a cargos directivos.

**6.3. La democracia participativa**

*A corto plazo*

1. Estímulos a los ayuntamientos para que informen a los ciudadanos de su derecho legal a estar presentes en las sesiones ordinarias del pleno y para que adopten las disposiciones administrativas que pongan este derecho al alcance de todos los ciudadanos que lo deseen, comprometiéndose a publicar las fechas de las sesiones a través de los medios disponibles.
2. Institucionalización de encuentros periódicos organizados entre el consejo municipal y los ciudadanos, convirtiéndolos en un hábito de la actuación municipal.
3. Presentación de un sistema integral de transparencia que garantice la imparcialidad y la igualdad de oportunidades en la gestión del ayuntamiento y la administración del municipio.
4. Adopción de mecanismos transparentes y conocidos por todos, a través de los cuales el ayuntamiento se comprometa a aceptar y atender reclamaciones y a documentarlas y estudiarlas con seriedad como uno de los medios de evaluación de la gestión municipal.
5. Estímulos a los ayuntamientos para que adopten planes estratégicos de trabajo y programas para los cuatro años de su mandato, esforzándose por obtener las opiniones y el apoyo de los ciudadanos.

### *A medio plazo*

1. Llamamiento a los consejos municipales para que incrementen su papel cultural como exigencia del desarrollo de la concienciación del público, lo que se refleja positivamente en la interacción y la participación popular creando intereses generales, y la construcción de las instalaciones necesarias.
2. Llamar la atención de los ayuntamientos hacia la activación del papel de la información colectiva y la importancia de que emprendan iniciativas en este sentido, como la publicación o el apoyo a periódicos de la sociedad civil, radios comunitarias o prensa electrónica.
3. Desarrollo de la forma y el contenido de boletines del ayuntamiento y distribución regular de estos al mayor número posible de ciudadanos.
4. Actualización, activación y amplia publicación de páginas web como herramienta de comunicación mejorada gracias al uso de la información y de las tecnologías de la comunicación más actuales, y creación de una página web para cada municipalidad que aún no disponga de ella.
5. Compromiso de los municipios para facilitar el acceso a información o documentación municipal con el fin de asegurar la transparencia y el cumplimiento de la ley de Libertad de Información de 2007.

### *A largo plazo*

1. Llamamiento a los ayuntamientos para que organicen formas de interacción y participación popular en el ámbito municipal y de cooperación con otros municipios con el objetivo de desarrollar códigos de conducta que rijan las funciones de los consejos, basándose en los principios del gobierno ecuánime y en los valores democráticos de la imparcialidad y la transparencia.
2. Creación de asociaciones locales con las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, especialmente con las cámaras de comercio e industria, para concretar una percepción común de las necesidades de desarrollo de la ciudad.
3. Creación de redes y cooperación con las universidades oficiales y privadas que se encuentren en el término municipal o provincial, aprovechando su potencial científico, cultural y técnico.
4. Aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los donantes y las ONG internacionales para incrementar el papel municipal en torno al desarrollo en los ámbitos de su competencia.
5. Llamamiento a los partidos políticos para que se comprometan con el gobierno local y a los ayuntamientos para que presten una mayor atención a sus programas y campañas, teniendo en cuenta que el gobierno local es la piedra angular de la democracia.

6. Llamamiento a las organizaciones de la sociedad civil para que se comprometan con la formación de la mujer en la práctica democrática e incrementen su participación en los espacios de gobierno local y en las elecciones municipales.
7. Concreción de un sistema de información, trámites e indicaciones basado en referencias legales que facilite los mecanismos y medios necesarios para poder interpelar al alcalde y a los concejales.
8. Creación de programas de formación para los nuevos miembros de los consejos municipales; adopción de un programa cultural y provisión de mecanismos regulares de información local que consoliden el conocimiento de la situación y la evolución de la actividad del municipio y la ciudad.
9. Institucionalización del trabajo en los municipios, implementación de normativas internas y organización de la relación entre el consejo y las administraciones ejecutivas municipales.



## **Situación de la democracia local en Egipto: Acercar la rendición de cuentas al ciudadano local**

### **1. Introducción**

Por numerosas razones, el fortalecimiento de la democracia local y la activación del papel de las instituciones locales es importante, entre los que destaca aumentar el conocimiento que éstas deben tener sobre la situación y los asuntos de los ciudadanos de la localidad. Actualmente no se debate la eficacia de la democracia local, sino la mejor forma de aplicarla, la esencia de las demandas y la naturaleza de los retos a los que se enfrenta, así como la delimitación de las opciones disponibles para que estas políticas tengan éxito.

El marco constitucional y legislativo en Egipto anima a la participación popular en la localidad y confirma la planificación centralizada y la ejecución descentralizada: en efecto, se reserva a las distintas unidades locales (en las provincias, los centros administrativos, las ciudades, los distritos y las aldeas) la ejecución de los planes y programas de desarrollo local. Por tanto, las unidades locales deben desempeñar un papel importante en la promoción de la democracia, el espíritu de participación y el protagonismo de los individuos de la sociedad local en la administración y gestión de sus intereses.

Las reformas de la constitución de 2005 y 2007 han inaugurado una nueva etapa de la política estatal hacia la descentralización, que fue uno de los principales compromisos electorales del presidente Mubarak en las primeras elecciones presidenciales celebradas en 2005. El Partido Nacional Democrático (en el gobierno) lo convirtió en el eje estratégico de sus sucesivos congresos. El consejo de ministros anunció que aplicaría una nueva política descentralizadora desde el año 2008, empezando en ámbitos consultivos, como la financiación y la educación, e impulsando la inclusión de otros sectores relativos a los servicios. El ministerio de desarrollo local ha emprendido la preparación de un nuevo proyecto de ley para estructurar esta política.

#### **1.1. Municipalidades seleccionadas**

Este informe es un intento de aproximación a la situación de la democracia local en Egipto examinando los resultados de cinco estudios de campo llevados a cabo en cinco unidades locales, haciendo hincapié en sus características geográficas y condiciones socioeconómicas. Estas cinco unidades constituyen una muestra representativa de la situación de las localidades egipcias, a través de las que es posible identificar las fortalezas del sistema municipal como punto de partida y consolidarlas y delimitar las debilidades para tratar de resolverlas, sirviéndonos de las opiniones de diversos funcionarios y especialistas. Además, se ha realizado una encuesta a una muestra de quinientos ciudadanos de las localidades estudiadas para analizar sus opiniones sobre el estado de las prácticas democráticas y la participación popular en ellas y sobre qué podría considerarse como soluciones factibles, realistas y ejecutables. La importancia de los estudios no reside únicamente en la información actual que recogen, sino también en su potencial para transmitir y concretar las opiniones de las comunidades locales sobre la problemática del desarrollo y la democracia, y revisar los análisis propuestos a nivel local.

En la selección de las cinco localidades se ha tratado de reflejar de la mejor manera posible la amplia diversidad de las comunidades locales, provincias y regiones egipcias, desde la sociedad urbana de El Cairo a la zona de Alejandría y la costa norte, las comunidades rurales del Alto y el Bajo Egipto y las provincias del canal de Suez y el Sinaí. Así pues, las unidades locales objeto del estudio son: el distrito oriental de Madinat Nasr (provincia de El Cairo), la aldea de Al-Riad (provincia de Damietta), el distrito de Port Fouad (provincia de Port Said), la aldea de Talah (provincia de Minya) y el distrito de Montaza (provincia de Alejandría).

### **1.2. Dificultades prácticas y metodológicas**

Los equipos de trabajo de campo han tenido que hacer frente a cinco retos fundamentales:

- Dificultad en la obtención y documentación de datos, bien por no ser facilitados o bien porque, básicamente, no existían. Para estudiar en profundidad estas lagunas, se han empleado datos no oficiales así como los informes de desarrollo humano sobre las provincias publicados por el PNUD.
- Falta de acuerdo público local sobre las prioridades de desarrollo y ambigüedad de las distintas posiciones sobre tales prioridades, por ejemplo, ante la pregunta «¿qué queremos?». El dilema se centra en la «elección» entre democracia y desarrollo y en saber «cuál de los dos es preferente». Otros aspectos se refieren al problema de la arbitrariedad de las decisiones gubernamentales y el planteamiento de las prioridades de forma centralizada sin la participación de los ciudadanos de las localidades.
- Diversidad de tendencias de pensamiento, como lo son las diferencias de opinión en torno a la cuestión de si la reforma y el desarrollo de la administración local debe ser ascendente o descendente, o entre la necesidad de promulgar una nueva ley de administración local o de activar la actual que incluye cerca de cuarenta artículos que no se aplican. El equipo de evaluación ha tratado de reflejar y presentar, en la medida de lo posible, todas las opiniones.
- Algunas limitaciones y obstáculos administrativos y de seguridad durante las reuniones sobre el terreno y en la comunicación con la ciudadanía para realizar encuestas, lo que ha impulsado a utilizar, en ocasiones, datos estimativos obtenidos por los equipos de investigación de las unidades locales en su calidad de miembros de la comunidad.

## **2. Marco general de las unidades locales**

De una forma u otra la democracia local se vincula al marco geográfico y socioeconómico que la rodea y por el que es influida. Dicho marco puede ofrecer una serie de ventajas, alcanzando así un mejor grado de contacto social, lo que ayuda a fortalecer la democracia local. Estas ventajas han de sistematizarse y activarse. En cambio, existen algunos factores que pueden dificultar la democracia local y que es necesario superar.

## 2.1. Características geográficas y territoriales

La ubicación geográfica y todo lo relacionado con ella influyen en la configuración de la población y, por tanto, en las condiciones de la unidad local y en las tendencias generales de su desempeño. También afectan al carácter de las actividades económicas imperantes, ya que los habitantes suelen dedicarse a las actividades que marquen las circunstancias naturales y los recursos disponibles. Todo lo cual ofrece algunas oportunidades e impone ciertos límites económicos al desarrollo y progreso locales; esto se refleja, por tanto, en el nivel socioeconómico de los individuos y las familias y en su grado de participación en la administración de la localidad.

Los cinco casos estudiados muestran la gran variedad de las unidades locales desde el punto de vista de la localización geográfica: ésta tiene múltiples efectos sobre la vida, las relaciones sociales y las actividades económicas de la población. Las condiciones geográficas afectan al modelo de vida, a las actividades económicas y a las relaciones sociales de los ciudadanos, así como al progreso y al desarrollo de la unidad local. La ubicación de Port Fouad por ejemplo y de la barrera acuática que lo separa del resto de la provincia de Port Said tiene una gran importancia a la hora de limitar el movimiento de la población; de ahí su escasa densidad y el reducido uso que se hace de las instalaciones públicas, además de su influencia sobre la débil cohesión familiar y la homogeneidad social. Se observa todo lo contrario en la aldea de Al-Riad, en donde destaca el evidente papel de la tradición, que les otorga un particular tipo de influjo a determinadas personas, o como en Talah, donde encontramos un poderoso vínculo y una clara cohesión entre las distintas familias de la aldea y de los miembros de éstas. Por su parte, la configuración urbana tiene un efecto negativo sobre la cohesión y la unión de las familias en el distrito oriental de Madinat Nasr y en Montaza: en ambos lugares es evidente la influencia del intercambio de intereses y el establecimiento de relaciones basadas en intereses privados.

En los cinco casos estudiados destaca el desequilibrio de los servicios, no solo en lo que respecta a instalaciones e infraestructuras básicas, sino también en cuanto a las inversiones. La ubicación geográfica y los factores naturales tienen una gran influencia sobre la política gubernamental y sobre la gestión de la administración local a la hora de explotar los recursos naturales, así como sobre la creación de redes con las demás unidades locales de la misma provincia.

Con respecto a la existencia de espacios adecuados para intercambiar opiniones y debatir diversos temas, se observa que algunas unidades locales disfrutaban de múltiples parques públicos, bibliotecas y salones de actos. Tal es el caso de los distritos de Port Fouad, el Este de Madinat Nasr y Montaza. Por el contrario, en las unidades rurales son relativamente escasos, como sucede en Al-Riad y Talah. Se celebran muchos encuentros comunitarios y populares, especialmente en festividades religiosas y conmemoraciones históricas, eventos que no requieren autorización de los cuerpos de seguridad. Sin embargo, para usar estas instalaciones para los mítines de los partidos o para debatir cuestiones políticas, como en las convocatorias de elecciones parlamentarias o locales, sí se exige obtener un permiso previo por parte de los cuerpos de seguridad.

## 2.2. Efectos de la división administrativa sobre la gestión local

La división administrativa actual de Egipto se planteó de acuerdo con la constitución de 1971 e incluyó tres niveles: la provincia, la ciudad y la aldea, a los que la ley 52 del año 1975 añadió otros dos en la estructura local: los centros rurales (*markaz*) y el distrito. Ambos fueron refrendados por la ley 43/1979 y siguen estando en vigor. Por consiguiente, hoy en día Egipto se divide en provincias, centros ciudades, distritos y aldeas.

En el contexto egipcio, el proceso de aumento o de ascenso en la escala estructural organizativa local se ha convertido en una demanda general de casi todas las comunidades municipales, teniendo en cuenta que gracias a este ascenso se han obtenido mejoras como más financiación gubernamental y una mayor atención política y, por tanto, los miembros de estas comunidades se han beneficiado de más servicios públicos. Así, la ciudad quiere convertirse en provincia, el distrito pide transformarse en ciudad y la aldea dependiente, el «kafr» o la «azba» (pueblos agrícolas de poca extensión pero cuya densidad aumenta progresivamente) quieren convertirse en municipalidades locales rurales, es decir, pasar a ser «aldea matriz», o aldeas satélites, cuestión que ha originado problemas organizativos y prácticos para la estructura local. A causa de ello, se han multiplicado las resoluciones con fines políticos y partidistas que piden un aumento del nivel organizativo de las comunidades locales, algunas de las cuales no concuerdan con los criterios para su creación planteados por el propio gobierno, por lo que encontramos unidades locales con un nivel legal y organizativo que no corresponde a su naturaleza social.

Según el censo general de población de Egipto en 2006<sup>5</sup> la población urbana era de 30.949.000 personas, lo que supone un aumento del 40,2 por ciento con respecto al censo del año 1996, y la población rural era de 41.629.431 personas, con un incremento del 24,2 por ciento respecto al censo del 1996. Es decir, el 42,6 por ciento del total de la población es urbana, mientras que el peso de la población rural ha disminuido hasta el 57,36 por ciento<sup>6</sup>. Si tenemos en cuenta que el tamaño mínimo de la población de las municipalidades locales rurales, según los criterios oficiales<sup>7</sup>, es de al menos 40.000 habitantes y dividimos 42 millones por esta cifra, obtendremos 1.050 aldeas. El número real de aldeas es de 1.218, es decir, hay un desfase en el aumento de aldeas pequeñas a municipalidades, fundamentalmente para obtener servicios públicos.

Otro problema de organización local añadido a los anteriores es la escasez de los trabajadores técnicos y profesionales necesarios para ayudar a que las unidades locales cubran el área de supervisión que les corresponde, especialmente en las zonas rurales y desfavorecidas, lo que afecta negativamente a la capacidad de los municipios para hacer un seguimiento de los servicios extendidos por su división administrativa. Además, y a pesar de que el nivel de «centro rural» se considera el eje de la administración de los asuntos rurales, esta unidad local carece de un presidente independiente; es el alcalde de la corporación de la ciudad donde se ubique el centro el que ejerce de presidente de éste, pese a la diferente naturaleza de las actividades y servicios locales entre la ciudad (urbanos) y el centro rural

---

<sup>5</sup> Llegó a un total de 77 millones en 2006, de los cuales 3 millones vivían en el extranjero.

<sup>6</sup> Datos de la Agencia Central de Movilización y Estadísticas de abril de 2007 sobre los resultados del censo realizado en 2006.

<sup>7</sup> Resoluciones del Consejo de Administración de 1982 y 1983

(*markaz*). En resumen, el centro rural no tiene competencias definidas que le permitan hacer frente a las demandas de la administración para el desarrollo de las zonas rurales, como ponen de manifiesto los informes de las aldeas ubicadas en la jurisdicción de un centro rural (Al-Riad y Talah) y las encuestas de opinión sobre la comunidad local realizadas en ellas.

Por último, en numerosos aspectos se confunden lo rural y lo urbano: hay aldeas que entran en el ámbito administrativo de la ciudad o incluso del distrito (como en el caso de Montaza), a pesar de que los criterios para la creación de ciudades inciden en la obligación de que la aldea pierda sus competencias agrícolas antes de transformarse en ciudad, de manera que dentro de sus límites propuestos no haya áreas rurales y las parcelas de cultivo se preserven como patrimonio nacional del país. La realidad es que la mayoría de las ciudades de las provincias rurales tienen dentro de sus límites geográficos tierras cultivables. Ello hace que este criterio sea de difícil aplicación y, por consiguiente, que se erosione el patrimonio agrícola y se deteriore la calidad de los servicios en las diferentes zonas de la unidad local.

### **2.3. La composición demográfica y las relaciones sociales**

Hasta cierto punto, se observa una correspondencia entre el número de habitantes y la extensión de las unidades locales estudiadas, aunque la tasa de crecimiento de población de las zonas rurales sea superior a la de las urbanas, y esto se debe a diversos factores: un menor índice de escolarización, la extensión del analfabetismo y la falta de apertura a otras culturas. Sin embargo, algunas zonas urbanas padecen una elevada tasa de crecimiento, como es el caso del distrito de Montaza, cuya población actual es de alrededor de 1.600.000 habitantes, según las estimaciones del año 2007, alcanzando una tasa de crecimiento demográfico del 1.721 por ciento.

También existe, en general, cierto equilibrio en la distribución de géneros entre las unidades estudiadas y los índices generales a nivel nacional (52 por ciento de hombres y 48 por ciento de mujeres), a excepción de algunas zonas de determinadas localidades en las que hay una divergencia notable en este aspecto, especialmente en las regiones industriales como la parte oriental del distrito de Port Fouad, donde el número de varones es de 1.548 frente a 1.022 mujeres. Por el contrario, hay regiones donde la proporción de mujeres supera a la de hombres, como en Madinat Nasr, donde hay 249.400 mujeres frente a 247.700 hombres.

La lengua dominante es el árabe, que es de uso oficial en todas las unidades locales estudiadas, así como en la totalidad de las provincias de Egipto, aunque se observa cierta diversidad interna entre algunas localidades con respecto al dialecto común. Sirvan como ejemplos las variedades dialectales dentro de las localidades estudiadas, como el distrito de Port Fouad (podríamos llamarlo dialecto costero) y la aldea de Talah (más cercano al dialecto del Alto Egipto), y también en Ezbet el-Hagana, en el distrito oriental de Madinat Nasr, debido a la existencia de habitantes de origen árabe y de una comunidad sudanesa, lo que provoca diferencias y diversidad cultural dentro de una misma unidad local.

Se observa que el inglés, especialmente en los ámbitos comerciales relacionados con productos y servicios modernos, está extendido entre los habitantes de múltiples unidades

locales que dependen de zonas urbanas con un nivel de vida elevado, como Madinat Nasr o algunas localidades cuya población se relaciona con extranjeros, lo que queda patente en los distritos de Port Fouad y Montaza, a diferencia de la situación en las aldeas de Al-Riad y Talah, cuyos habitantes no conocen idiomas extranjeros debido a los altos índices de analfabetismo.

Hay que mencionar que no existen etnias diferenciadas en las unidades locales del estudio ni se han observado indicios de discriminación por motivos religiosos. Los cristianos coptos que residen en la gran mayoría de las unidades locales, aunque en escaso número, disfrutan de los mismos derechos y obligaciones que todos los ciudadanos: no hay distinciones entre ellos y los musulmanes. En las unidades locales estudiadas no se han observado enfrentamientos ni conflictos claros entre estos grupos y la situación es la misma en todas las localidades, a excepción de algunos sucesos excepcionales que han podido exacerbar los sentimientos temporalmente entre cristianos y musulmanes, como por ejemplo, la agresión contra una iglesia en la zona de El-Asafra, en Alejandría. En ocasiones surgen disputas o peleas sin motivo aparente entre los habitantes de algunas zonas de urbanización incontrolada, como en Ezbet el-Hagana, en Madinat Nasr, para hacerse con el control y el poder dentro de ellas, pero no llegan al extremo de considerarse conflictos. Se aprecian grandes esfuerzos gubernativos para mejorar y hacer progresar estas zonas, concienciándolas para crear unas condiciones de vida adecuadas para sus habitantes.

### **2.4. La base socioeconómica y las finanzas municipales**

El estudio pone de manifiesto que el retroceso de la situación económica y financiera no siempre ha influido de forma negativa o directamente sobre los índices de participación local; más bien al contrario, vemos que, a pesar de una acentuada divergencia de los niveles sociales y económicos de los cinco casos estudiados en favor de las zonas urbanas, es en las regiones rurales y tribales donde se da una mayor participación comunitaria en general y en las elecciones en particular, debido a los poderosos vínculos tribales, familiares y de clan, que tienen más influencia sobre la participación y las tendencias de voto municipal que cualquier otro elemento.

A pesar del aumento de los esfuerzos gubernativos en los últimos tiempos para distribuir las inversiones y los ingresos para el desarrollo entre las distintas provincias, especialmente en el Alto Egipto, el equipo del estudio ha constatado la escasez de inversiones a nivel local. Los presupuestos generales del año fiscal 2006-2007 asignan solo el 2,1 por ciento del total de las inversiones del país (alrededor de 2.800 millones de libras egipcias) a la administración local.

Los esfuerzos personales y la participación popular son uno de los pilares para lograr los objetivos nacionales de los planes de inversión para el desarrollo económico y social, apoyando al gobierno para ejecutar proyectos en beneficio de la comunidad local. Los municipios han emprendido numerosas campañas de concienciación y estimulación ciudadana para contribuir a la participación popular: durante el año fiscal 2006-2007 los esfuerzos personales han logrado llevar a cabo 13.399 proyectos por un valor superior a EGP 1.234.000.000. Si analizamos los proyectos realizados con participación popular en esta materia se pone de manifiesto que la mayoría de ellos y el mayor grado de participación han

tenido lugar en las provincias con menores recursos o más pobreza. Los proyectos en el Alto Egipto han sumado alrededor de 3.000 de los 13.399, mientras que en la provincia de El Cairo se han llevado a cabo 1.028 proyectos, y 1.000 en la de Alejandría<sup>8</sup>.

Los cinco casos estudiados evidencian una falta de interés por las industrias profesionales, especialmente por las manufacturas, los proyectos pequeños y las microempresas, que son los mecanismos más eficaces para distribuir y extender la producción de bienes y servicios y ofrecer oportunidades reales de aumentar los niveles de ingresos. Ello invita a prestar atención a estas actividades económicas que contribuyen a impulsar el nivel económico y a crear los puestos de trabajo necesarios para las unidades locales, especialmente a la luz del desinterés del gobierno central.

Los indicadores de disparidad de ingresos muestran que no hay grandes diferencias individuales a este nivel entre la mayoría de las unidades locales estudiadas; hay algunas excepciones, como en Ezbet el-Hagana, que ocupa el puesto más bajo en el distrito de Madinat Nasr. En general, la proporción de la población por debajo del umbral de pobreza en este distrito está sobre el 1,7 por ciento; lo mismo sucede en la aldea de Kahil, dependiente de la unidad local rural de Al-Riad, donde encontramos las aldeas con mayores niveles de pobreza de toda la provincia, siendo una de las diez aldeas más pobres de Egipto.

Con respecto a la criminalidad y la violencia, como robos a mano armada, asesinatos y violaciones, se observa que este tipo de delitos disminuye notablemente en las unidades locales de Egipto debido a numerosos factores: por un lado, la fuerte presencia de los cuerpos de seguridad y la reducida extensión de las zonas urbanísticamente descontroladas. Por ello es extraño que se perpetren crímenes violentos como el asesinato; tampoco los crímenes sexuales constituyen un fenómeno generalizado en Egipto: la situación se reduce a algunas peleas e intercambios de afrentas por fricciones cotidianas entre los ciudadanos.

Hay que mencionar que la aprobación de la ley 139/2006, que reforma algunas disposiciones de la ley de Presupuestos Generales, restringe el uso por parte de las unidades locales de los ingresos de los fondos y cuentas especiales establecidos en todas las provincias. Anteriormente, las municipalidades empleaban estos fondos para emprender o completar proyectos locales ya existentes y que no habían sido finalizados por la escasez de los presupuestos generales; tras la aplicación de la ley estas cuentas especiales fueron canceladas, por lo que los ayuntamientos no han podido utilizar los mencionados fondos nada más que con la autorización del Ministro de Finanzas.

## **2.5. Indicadores de desarrollo social**

El estudio pone de manifiesto un notable progreso de los indicadores socioeconómicos a nivel provincial y local. Ello se evidencia al compararse los de los últimos tres años, aunque exista un claro contraste entre las unidades locales a nivel nacional y las cinco estudiadas.

---

<sup>8</sup> Informe de los proyectos realizados a través de esfuerzos personales y participación popular en las provincias durante el año fiscal 2006/2007, Secretaría General de la Administración Local, Sección de Planificación y Seguimiento (no publicado).

En general, se observa un aumento del nivel medio de ingresos de los ciudadanos de las zonas urbanas (en Port Fouad se llega a las EGP 1.000 mensuales frente a las EGP 150 de las zonas rurales) así como una elevación del nivel medio de esperanza de vida (hasta los 69 años para los hombres y 72 para las mujeres) y un descenso de la mortalidad infantil en las unidades locales urbanas, mientras que estos índices retroceden claramente en las unidades rurales.

Asimismo, el estudio muestra un aumento del nivel de servicios en las unidades urbanas (respecto a electricidad, el agua potable y el alcantarillado), cuestión que influye positivamente en la integración social y refuerza los cimientos de la participación y de la democracia local. Sin embargo, algunas de estas localidades sufren problemas relacionados con la gestión de las instalaciones que motivan el bajo nivel y las continuas interrupciones de estos servicios, como el agua potable y la electricidad en algunas zonas del distrito oriental de Madinat Nasr. Por el contrario, la mayoría de las unidades locales rurales padecen escasez de servicios, especialmente de atención sanitaria, educación y sociales. Hay que resaltar que la mayoría de los proyectos realizados gracias a esfuerzos individuales y a la participación popular se centran en el ámbito de la provisión de los servicios básicos.

En resumen, el relativo progreso de los índices de desarrollo socioeconómico se refleja en las unidades locales objeto del estudio, con un aumento del nivel de participación local. A pesar de ello, la falta de servicios de salud y educación en las unidades rurales y las altas tasas de analfabetismo originan problemas con la capacidad de los ciudadanos para estar en contacto con las iniciativas de desarrollo social de su localidad y responder ante ellas. La profunda influencia negativa de algunas costumbres y tradiciones sociales puede convertirse en un obstáculo para el desarrollo de la práctica democrática a nivel local.

### 3. La democracia representativa

Esta sección abordará los mecanismos democráticos representativos desde dos puntos de vista:

1) **Las instituciones.** La finalidad de esta parte es evaluar la estructura organizativa de la democracia local a través de diferentes ejes, como el conocimiento del marco legal que regula las elecciones locales y el sistema electoral vigente, además de los partidos políticos y otras instituciones representativas. El objetivo es conocer la forma en que funcionan y su eficacia, valorar los partidos políticos existentes y su estructura a nivel local y evaluar el grado de igualdad y libertad en los procesos electorales.

2) **Los procesos.** Se aspira a valorar la capacidad de los sistemas electorales vigentes para transmitir fielmente las tendencias de los votantes locales, y hasta qué punto hay imparcialidad y transparencia en la gestión de los comicios, así como el nivel de participación por parte de la ciudadanía.

#### 3.1. Las instituciones: El marco nacional y legal

Las elecciones para las asambleas populares de las unidades administrativas locales se celebran en todas las provincias de Egipto, según lo estipulado por la ley 43/1979 sobre el

sistema administrativo local y sus reformas, y por la ley 73/1956 que trata de los derechos políticos y sus reformas, una vez cada cuatro años (es competencia del presidente de la república ampliar este plazo por razones que considere excepcionales<sup>9</sup>). Las elecciones para la renovación de las cámaras locales se convocan en los sesenta días previos a la finalización de la legislatura.

La división administrativa egipcia consta actualmente de 28 provincias, 184 distritos rurales y 218 ciudades, a los que hay que añadir 79 distritos<sup>10</sup>, 1.221 municipalidades rurales<sup>11</sup> y decenas de miles de «kafr», «azba», aldeas pequeñas y jefaturas. Tan sólo los cinco primeros niveles (provincia, distrito rural, ciudad, distrito y municipalidad rural) son considerados unidades locales con personalidad jurídica, dotados de asambleas populares elegidas municipalmente y asambleas ejecutivas designadas por el gobierno central. Este sistema es único en su especie porque establece cinco niveles, y dentro de cada uno de ellos dos organismos con independencia «legal», aunque ambos se consideran parte del poder ejecutivo, de tal manera que ni la asamblea electa tiene autoridad ni la asamblea ejecutiva designada es representativa.

En realidad y según la constitución, la función de la unidad local en su conjunto, es decir, del organismo electo (asamblea popular municipal) y de la asamblea ejecutiva —cuyo presidente es elegido y nombrado por el gobierno central— es la ejecución de la política general dentro de las competencias municipales. Por consiguiente, las asambleas electas no se consideran «parlamentos» populares, sino que pueden definirse como «marco de la comunidad local» para expresar opiniones y no para diseñar políticas locales. Sucede que este marco se configura mediante la celebración de elecciones<sup>12</sup>. El sistema municipal egipcio ha adoptado un criterio general para delimitar las competencias locales según el cual las unidades locales tienen el derecho de crear y administrar todas las instalaciones públicas con excepción de las que se consideran de carácter nacional o de características especiales, y que se constituyen por resolución del Presidente de la República.

La estructura administrativa del municipio en su aspecto popular (las asambleas populares municipales) se caracteriza por ser piramidal: la asamblea popular municipal suprema supervisa las asambleas populares municipales inferiores a ella y ratifica sus resoluciones. En este sentido, el equipo de investigación también ha constatado esta clara tendencia así como las demandas sobre la necesidad de reducir las divisiones y asambleas populares locales a tres niveles en lugar de cinco. En la vertiente ejecutiva, las unidades inferiores (ciudades, distritos, aldeas) envían los proyectos de sus presupuestos para que sean incluidos en los presupuestos generales de la provincia a la que pertenecen. Posteriormente el Ministro de Desarrollo Local los estudia con el Gobernador competente y los envía, junto a sus observaciones, al Ministro de Finanzas para que sean incluidos en el

---

<sup>9</sup> Cabe destacar que, antes de las últimas elecciones locales, la legislatura se amplió por un periodo de dos años debido a motivos políticos. Quizá el más importante de ellos fuera la redacción de una nueva ley de Administración Municipal, aunque dicha ley aún no ha sido promulgada y los comicios de 2008 han estado regulados por la vigente.

<sup>10</sup> Es una zona urbana que se considera parte de la ciudad.

<sup>11</sup> Es decir, grandes aldeas («aldeas matriz») y un número de aldeas dependientes de su entorno geográfico.

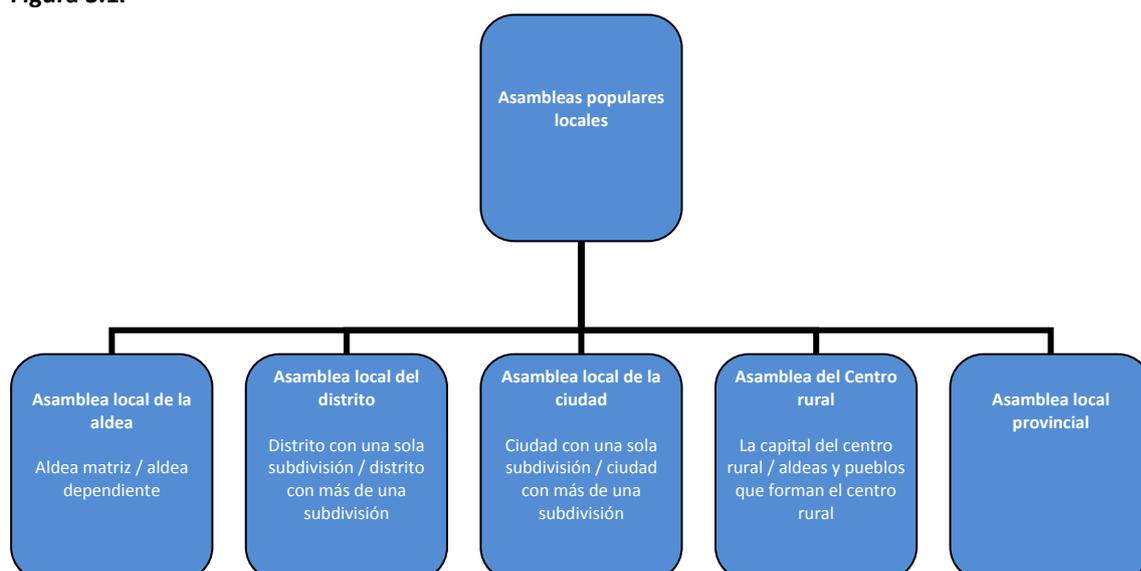
<sup>12</sup> Llama la atención que estas asambleas locales, a pesar de que su autoridad es marginal, se eligen en su totalidad, a diferencia del propio Parlamento, una parte de cuyos miembros son designados, pero constituye el poder legislativo.

proyecto de presupuestos generales del Estado que se presenta ante el Parlamento para su aprobación. La asamblea popular local está compuesta en general por miembros nombrados por elección directa de los ciudadanos, estableciendo la Constitución que al menos el 50 por ciento de ellos sean trabajadores y campesinos.

Sobre el grado de observancia de los criterios internacionales por parte de la legislación egipcia relativa a las elecciones, se observa que el marco legal vigente y la organización del proceso electoral cumple y mantiene dichos criterios, planteando además medidas y sanciones en caso de ser transgredidos. Pese a ello, en muchas ocasiones se incumplen o hay interferencias que corrompen el ejercicio práctico de las bases estructurales de los comicios.

La mayoría de las cuestiones relacionadas con los conflictos electorales son estudiadas bien por la Comisión Supervisora Electoral o con la intervención de los departamentos administrativos y de la policía local o, en algunos casos, recurriendo a la justicia. Los más destacables se relacionan con la desproporción de las sedes de las comisiones electorales, o con infracciones internas de dichas comisiones o externas a ellas, además de con el comportamiento de los funcionarios encargados del proceso electoral al efectuar el sufragio y la falta de neutralidad, o la no aplicación por parte de los departamentos administrativos, ni de las leyes y los fundamentos de las elecciones ni de los criterios internacionales, así como la falta de compromiso con las normas del escrutinio. A veces surgen disputas entre los ciudadanos, especialmente entre los afiliados a los partidos de la oposición o independientes y la administración local cuando el nombre de alguno de aquellos no está incluido en las listas de votantes del censo electoral. Todo el mundo ha coincidido en que la mejor manera de evitar y resolver estos conflictos reside en mejorar técnicamente estos censos. El grupo de estudio hace hincapié en la necesidad de una técnica de elaboración del censo electoral estable y que relacione cada nombre con su número de identificación nacional.

Figura 3.1.



A veces surgen diferencias entre los delegados de los candidatos, por una parte, y la administración, por otra, cuando el voto carece de su base más importante, la confidencialidad, lo que normalmente es solucionado con intervención de la policía. También surgen conflictos en las elecciones como resultado de la desigualdad entre los medios de propaganda de los candidatos; ello se debe al favoritismo de los medios de comunicación, que no mencionan a ningún candidato independiente u opositor, por el candidato del Partido Nacional Democrático (en el gobierno). También se producen disputas en la última fase de los comicios con la manipulación de los resultados, o sospechas de ello, a favor de un candidato. Esta cuestión la resuelve la comisión judicial competente o, si ésta no lo lograra, se elevaría el asunto a los tribunales, que en muchas ocasiones decretan la anulación de las elecciones en numerosos distritos. A pesar de ello, las sentencias judiciales no suelen cumplirse, si dictaminan repetir las elecciones.

### 3.2. Diseño y funcionamiento del sistema electoral

El sistema electoral vigente en Egipto es el sufragio directo, que reguló las últimas elecciones municipales de abril del año 2008. Se basa en el de voto en bloque (VB). Consiste simplemente en emplear el sistema de mayoría en los distritos de representación múltiple, es decir, en los que se vota a más de un representante y donde los electores disponen de un número de votos equivalente al de escaños que se elijan en cada distrito, de forma que puedan seleccionar a cualquier candidato de la papeleta, independientemente de su afiliación a un partido. Este sistema se considera el más apropiado, a la vista de la debilidad de los partidos políticos y su nula implantación a nivel local, además de la imposibilidad de que los partidos se alíen para presentarse a los comicios a causa de la inexistencia de esta cultura en Egipto. Sin embargo, este sistema contribuye claramente a limitar las oportunidades de la mujer en la contienda electoral en igualdad con el hombre y de otorgarle una representación apropiada. La ley egipcia no permite que los extranjeros residentes ejerzan el voto, puesto que a ellos no se les aplica la ley de derechos políticos.

Los requisitos que se exigen a los candidatos a las asambleas populares son: poseer la nacionalidad egipcia, tener 25 años cumplidos el día de las votaciones, estar inscrito en el censo de la unidad local a la que se presente y residir en su término municipal. Además, deben tener un buen nivel de lectura y escritura<sup>13</sup> y haber realizado el servicio militar obligatorio o estar exento por ley<sup>14</sup>. Por resolución del Ministro del Interior se forman una o más comisiones presididas por un miembro de los organismos judiciales y con representantes de la dirección de seguridad y de la provincia, cuya función es preparar las listas de candidatos, que en los cinco días siguientes al final del plazo de presentación de candidaturas se exponen en los distritos de todas las unidades locales según establezca el Gobernador. Los concejales de las asambleas populares se eligen por mayoría relativa de los votos válidos emitidos en los comicios.

---

<sup>13</sup> Los expertos siguen considerando si esta cuestión ayudaría a elevar la calidad de los representantes de los gobiernos locales, para lo que muchos piden que el requisito mínimo con respecto a la educación sea el certificado de enseñanza básica, como la ley de la Asamblea Popular reformada recientemente.

<sup>14</sup> Quizá las propuestas más comunes de la opinión pública para mejorar las municipalidades sea la adición de la condición de «honorabilidad e imparcialidad» a los requisitos de los candidatos, aunque no hay consenso en torno al significado de esta condición y a la forma de verificarla.

La ley de Administración Municipal y sus reformas no mencionan medidas para organizar los comicios y el escrutinio, sino que supeditan este tema a la ley de Derechos Políticos. Partiendo de ello, sería conveniente la supervisión de una «comisión electoral suprema» que se definiera por su objetividad frente a las comisiones creadas por los gobernadores, al menos en lo referente al procedimiento de las candidaturas, el sufragio y el escrutinio, aunque esto no sucede en la práctica. A este respecto, el equipo de investigación ha constatado la ambigüedad del papel de la comisión supervisora de las elecciones: ¿se ocupa de las elecciones locales o se limita solamente a las del parlamento? Es, así pues, necesario acabar con esta incertidumbre antes de las próximas elecciones locales del año 2012.

El tamaño de las asambleas populares locales es relativamente grande y las formas de elección son extremadamente complejas, a pesar de que se sigue el principio de mayoría para el recuento votos y para designar al candidato ganador, especialmente por la novedad de la cultura democrática real y la difusión del analfabetismo. Se observa que el sistema electoral empleado no influye sobre el desarrollo de las campañas electorales en la mayoría de los distritos, que son tranquilas y controladas desde el principio, teniendo en cuenta que el Partido Nacional Democrático presenta un gran número de candidatos. Este sistema electoral tampoco influye en las formaciones políticas existentes; en las últimas elecciones un número limitado de partidos de la oposición presentó a muy pocos candidatos en un reducido grupo de distritos.

El número de personas con derecho al voto en las elecciones municipales de 2008 fue de 36.059.539 electores, con 55.509 candidatos para un total de 53.056 escaños en las asambleas locales. Las comisiones generales de supervisión de las elecciones fueron 318 y las sectoriales 41.085. Participaron en los comicios trece formaciones<sup>15</sup> que en conjunto presentaron a unos 1.200 candidatos, el 2,3 por ciento del total de escaños, además del Partido Nacional, que presentó candidaturas para todos los asientos. Además de los candidatos opositores, se presentaron 3.131 independientes; todos obtuvieron resultados marginales. Una proporción cercana al 85 por ciento son escaños asignados sin oposición a candidatos del Partido Nacional que obtuvo alrededor de 44.000 asientos por este método, además de la victoria sin oposición de otros veinte miembros pertenecientes a partidos de la oposición, con lo que sólo se han elegido los restantes 9.000 escaños por los que competían casi diez mil candidatos; esto significa que las elecciones reales se celebraron por el 17 por ciento de los escaños, porcentaje que pone de manifiesto las pocas posibilidades de que surja una nueva generación que aporte savia nueva a las asambleas locales, consideradas las escuelas primarias del ejercicio de la democracia y de la preparación de los líderes electos.

La presentación de candidaturas femeninas por parte de los partidos políticos ha mejorado relativamente pero sigue muy por debajo de los índices exigidos, especialmente a pesar del continuo esfuerzo de numerosas asociaciones para reforzar el papel de la mujer y consolidar su función política en la comunidad de acuerdo con su tamaño, y desarrollar sus índices de educación, empleo y participación en las actividades públicas. El Partido Nacional presentó a 6.000 mujeres de entre 52.000 candidatos, un 11,5 por ciento. El Wafd presentó

---

<sup>15</sup> Partido del Nuevo Wafd, Partido de la Congregación, Partido Árabe Nasserista, Partido del Frente Democrático, Partido de la Generación, Partido Libre Popular, Partido Liberal, Partido de la Juventud de Egipto, Partido Egipto 2000, Partido de la Umma, Partido de la Solidaridad Partido Verde y Partido del Mañana.

a 24 de 507, un 4,7 por ciento; Congregación, a 16 de 224, cerca de un 7 por ciento; el Partido de la Generación, a 7 de 74, un 9 por ciento; el Partido Nasserista presentó a 5 de 138, un 3,6 por ciento; el Partido Libre Popular, a 3 de 14, un 21 por ciento. Las mujeres obtuvieron 2.300 escaños, es decir, un modesto 4,4 por ciento, a pesar de la ligera mejoría que experimentó su proporción en el año electoral de 2008 en comparación con las asambleas anteriores.

**Tabla 3.1. Representación de la mujer en las asambleas locales egipcias (1983-2008, tantos por ciento %)**

Legislatura	1983	1988	1992	1997	2002	2008
Media anual	9,2	1,5	1,2	1,2	1,7	4,4

En conjunto, los escaños obtenidos por los partidos de la oposición no llegan a los 500, un 1 por ciento del total de las asambleas populares locales, mientras que el Partido Nacional obtuvo más del 95 por ciento y el resto fueron atribuidos a independientes, lo cual confirma que los partidos del Wafd y de la Congregación son los únicos que pueden presentar candidatos a la presidencia<sup>16</sup> además del partido gobernante. Estos partidos no realizan los esfuerzos suficientes para lograr el apoyo de grupos étnicos o religiosos y en la mayoría de los distritos no existen más partidos que el Nacional, lo que se muestra de forma clara en las unidades locales rurales del estudio (las aldeas de Al-Riad y Talah).

**Tabla 3.2. Resultados electorales en las unidades del estudio**

Unidad local	Número y afiliación de los concejales		
	Partido Nacional	Partidos de la oposición	Independientes
Port Fouad	25	2 (Wafd + Congregación)	1
Madinat Nasr	18	-	-
Montaza	20	3 (Wafd + Congregación + Partido del Mañana)	1
Al-Riad	24	-	-
Talah	24	-	-

El Ministerio del Interior no divulgó las cifras oficiales de participación de estas elecciones, pero organizaciones de derechos humanos egipcias estimaron que fue de entre el 5 por ciento y el 7 por ciento del censo electoral. Es evidente que el sistema electoral de mayoría influye en los resultados y en el comportamiento de los votantes, especialmente en campaña electoral, al depositar el voto y al dar prioridad sobre el resto a un candidato del Partido Nacional. Entre los factores más determinantes destacan el dinero, el poder y las relaciones personales, además de los usos y las costumbres, la cultura social y las prácticas imperantes, como la *asabiyya*.

La mujer egipcia sigue enfrentándose a dificultades implícitas en los elementos del sistema electoral vigente. Considerando que la presentación de la candidatura es el primer paso del proceso electoral, la mujer padece, al menos, dos dificultades en esta etapa. El primero es la falta casi absoluta de atención por parte de los partidos, especialmente por los

<sup>16</sup> A los partidos políticos se les permite presentar candidatos a las elecciones presidenciales a condición de que tengan el apoyo de 160 miembros de los gobiernos populares locales en las gobernaciones.

puestos directivos, que consideran que incluir a mujeres en sus listas es arriesgado y normalmente reduce los escaños obtenidos, a pesar de que este análisis no siempre es correcto, aunque sí muy común y extendido y puede aplicarse a la presentación de candidaturas por los partidos tanto en las elecciones legislativas como en las locales. El segundo problema al que se enfrenta la mujer en el momento de presentar su candidatura es la «proporción o cuota en perjuicio de las mujeres», es decir, que un mínimo del 50 por ciento de parlamentarios ha de estar formado por obreros y campesinos. Además, la mayoría de los trabajadores (en su sentido electoral, que excluye a los funcionarios civiles) son básicamente hombres; los candidatos varones pueden burlar esta condición con más facilidad que las mujeres, dado que los datos sociales limitan la capacidad de la mujer de aprovechar esta cuota mientras que beneficia a los hombres. El trabajador (en sentido electoral) es quien comienza su vida laboral de forma sindicada y no consigue un título universitario. La mayoría pertenece al sector industrial, dominado por hombres. Los campesinos son propietarios de pequeñas tierras cultivables que les aportan su renta principal; es el hombre quien ostenta la titularidad de casi todas las propiedades inmobiliarias y especialmente las agrícolas en la sociedad rural (el esposo), aún cuando el capital pertenezca a la esposa; esto supone que más del 50 por ciento de las propiedades están registradas a nombre de varones.

Por otro lado, la mayoría de las mujeres con actividad política no proceden ni de la clase obrera ni de comunidades rurales; son profesionales liberales o funcionarias civiles, por lo que no pueden definirse como obreras o campesinas. Además, esta «cuota en perjuicio de las mujeres» no se limita a una mitad de los asientos, sino que pueden tener que competir también en la otra mitad, lo que debilita el peso proporcional de las candidatas sobre los escaños de los grupos frente a sus competidores hombres sobre los mismos grupos y también frente a los obreros y campesinos.

Los procesos del sistema electoral egipcio que siguen a la etapa de presentación de candidaturas, como la organización de la propaganda, los costes, los sufragios, la supervisión del escrutinio y el recuento, etc., tampoco están libres ni de retos ni de complicaciones para la mujer, ya sea candidata o electora. Quizá lo más destacable respecto a la mujer como candidata sea el proceso de la campaña electoral y el tratamiento que se le da en los medios o incluso en la cultura y en los valores sociales imperantes. Parece que el estado es consciente y por ello ha abierto la posibilidad de reformar la última Constitución, para reservar una «cuota favorable a las mujeres» que contrarreste la cuota contra ellas, permitiendo así que la constitución autorice al Parlamento a asignar una parte de los escaños que se discute y que podría estar entre el 10 por ciento y el 15 por ciento de los asientos electos en la asamblea popular y en los consejos municipales.

Un tercio de los escaños de la asamblea consultiva (la Cámara Alta del Parlamento) son designados por el Presidente, a través del cual el Estado puede garantizar que la mujer esté claramente representada en él. En relación a las asambleas electas, el Partido Nacional en el gobierno se ha beneficiado de su poder para obtener la mayoría de los escaños por victoria sin oposición para impulsar una mayor proporción femenina en los ayuntamientos que ha llegado hasta las 6.000 mujeres, un 11,5 por ciento, dando con ello su presencia en las asambleas locales electas un salto cuantitativo.

A causa del poco interés que despiertan las elecciones locales y de los débiles índices de participación con respecto a las elecciones generales, no existen campañas electorales reconocibles ni en la forma ni en el fondo, y los medios de propaganda se limitan a algunos mítines y convenciones organizados por los partidos y a intentar atraer a amigos y conocidos. Es por ello que no se producen infracciones en la regulación de las campañas electorales y tampoco se firman pactos o alianzas entre los partidos opositores o entre sus candidatos en los comicios municipales.

Los principales temas incluidos en las campañas de los candidatos de los partidos o independientes en las tres últimas convocatorias electorales locales <sup>17 17</sup> fueron: el desempleo, la vivienda y la educación, además de cuestiones relacionadas con la salud de los ciudadanos y con los equipamientos públicos. Los partidos plantearon la mayoría de estas cuestiones en sus debates públicos considerándolos asuntos populares y de gran interés para todos los ciudadanos. También lo fue, durante el proceso electoral y para todas las formaciones políticas, la cuestión de la reforma democrática. Los partidos exigieron libertad en la formación de partidos y en la publicación de prensa, así como la derogación de las leyes de excepción y la celebración de comicios imparciales, además de la reforma económica.

Cabe señalar numerosas observaciones en torno al último proceso electoral local (abril de 2008) en las cinco unidades locales objeto del estudio:

- Hegemonía del Partido Nacional Democrático en el gobierno sobre el proceso electoral y falta de competencia real en la mayoría de los distritos, lo que motiva su victoria sin oposición (aldeas de Al-Riad y Talah); en otros, hay una competencia marginal por partidos de la oposición o independientes, como sucede en Port Fouad y en Montaza, o por parte de miembros de la corriente religiosa de los Hermanos Musulmanes, como es el caso del Este de Madinat Nasr.
- Celebración de elecciones internas en el Partido Nacional para designar a sus candidatos y ascenso a los puestos de responsabilidad a nivel nacional en función de que dichos candidatos sean aprobados o rechazados localmente.
- Los candidatos y su personalidad influyen más sobre los electores que su pertenencia a determinado partido o por sus programas electorales.
- El capital juega un gran papel en los procesos electorales a favor de hombres acaudalados y de negocios.
- Existe un contraste entre el nivel de participación de la mujer en las ciudades y en el campo. Según los casos estudiados es un porcentaje muy exiguo en las unidades rurales, como en la aldea de Talah (provincia de Minya), donde las estadísticas revelan que en las elecciones locales participaron realmente solo unas 400 mujeres del total de las 13.000 registradas en el censo.
- Ninguna mujer se ha presentado como candidata en Talah en los tres últimos comicios, aunque la representación femenina se manifieste en la secretaria originaria de Talah que el Partido Nacional Democrático tiene en el centro de Minya. Las

---

<sup>17</sup> Años 1988, 2002 y 2008.

mujeres están ausentes de su asamblea local desde las elecciones de 2008. El caso es el mismo en Al-Riad (provincia de Damietta), donde el Partido Nacional Democrático no ha presentado a ninguna candidata y el papel de la mujer se reduce a la Secretaría de la Mujer de esta formación.

- En las regiones urbanas estudiadas ha habido una participación femenina relativamente alta en las asambleas electas, como en la de Port Fouad, que tiene 54 escaños y la presencia de las mujeres se ha incrementado desde las dos (7,1 por ciento) elegidas en los comicios de 1996, llegando hasta el 17,8 por ciento en las elecciones de 2008. Asimismo, en Madinat Nasr, el número de candidatas ha llegado a ocho, cuatro de ellas para el distrito y otras cuatro para la provincia, todas del Partido Nacional Democrático y elegidas en los comicios de 2008. Igualmente, otras tres mujeres ocupan puestos directivos de la comisión del Consejo Municipal local del distrito.
- Se ha producido un gran descenso de participación en las votaciones, especialmente en la última convocatoria, donde llegó a mínimos no vistos antes en ningunas elecciones en Egipto, cuestión que arroja sombras sobre la legitimidad de las asambleas electorales.

Revisando los informes sobre la cobertura mediática de las elecciones locales y el grado de igualdad entre la propaganda de los candidatos, resultan obvios los grandes favoritismos por los candidatos del Partido Nacional Democrático en comparación con el resto, sobre todo los independientes. La campaña electoral de los candidatos opositores se reduce prácticamente a los medios de información de los partidos, a pesar de que sus periódicos tienen poca difusión. Se nota que la prensa gubernamental no sólo reserva casi todo su espacio al Partido Nacional Democrático, sino que parte de ella trata de dedicar contenidos a rebatir a los candidatos que compiten contra él, cosa que los periódicos independientes intentan contrarrestar con la neutralidad de su cobertura, dentro de lo posible, aunque esté dominada por la posición ideológica del Consejo de Redacción de cada uno. Esta cuestión no es muy diferente en lo que respecta a los canales de televisión, puesto que los de propiedad estatal adoptan los puntos de vista del partido gobernante al apoyarlo, y no sólo a él sino a sus causas, mientras que los canales independientes tratan de ser más neutrales<sup>18</sup>.

### 3.3. Sistema de partidos políticos

Hay 24 formaciones inscritas en la comisión de partidos políticos actualmente en Egipto; el Partido Nacional Democrático es el único de hecho en las elecciones municipales y la presencia de los demás en la mayoría de los distritos electorales es marginal. La ley prohíbe la creación de partidos con base religiosa, por lo que no hay partidos religiosos aunque el grupo de los Hermanos Musulmanes tenga una actividad muy difundida por muchas unidades locales. Es difícil conocer el número de sus miembros o candidatos oficiales, ya que están prohibidos como agrupación política y en las papeletas presentan a sus candidatos como independientes.

---

<sup>18</sup> Informe de la Organización Egipcia para la Promoción de la Democracia sobre la cobertura mediática de las elecciones locales, 2008.

La ley establece las fuentes de financiación de los partidos políticos, que se nutren de las participaciones y donaciones de sus miembros y de los beneficios de las inversiones no comerciales que determine su régimen interno. Los partidos no pueden recibir donaciones, regalos o beneficios por parte de un individuo u organismo extranjero ni de ninguna otra persona aunque tuviera la nacionalidad egipcia. Las autoridades contables supervisan los presupuestos de los partidos en caso de que estos consigan financiación oficial, como ocurrió en las elecciones presidenciales de 2005, en aplicación de la última reforma de la ley de partidos políticos que establece un incremento del apoyo a las formaciones políticas por parte del gobierno.

Los partidos tienen diferentes vías para designar a sus candidatos a nivel municipal. El Partido Nacional Democrático los elige según el parecer de la convención electoral, celebrando elecciones internas en cada circunscripción para nombrar a los candidatos de todos los distritos electorales del país. El resto de las formaciones no pueden presentar candidatos en todas las circunscripciones y, por tanto, los candidatos se eligen por su capacidad personal y su voluntad de entrar en la liza electoral respaldados por su partido.

En cuanto a los programas de los principales partidos políticos que se presentan a las elecciones, el del Partido Nacional Democrático se centra en el diseño de un plan claro de inversión, producción, activación del mercado laboral y aplicación del nuevo concepto que propuso para desarrollar las municipalidades, con la creación de recursos reales que aligeren las cargas de las familias egipcias, especialmente las de ingresos limitados.

El programa electoral del Partido del Wafd aboga por consolidar la democracia, derogar el estado de excepción, estabilizar los precios, desarrollar el aparato productivo y fortalecer el sector privado, racionalizar la política de subvenciones a los bienes de consumo, equilibrar salarios y precios, plantear y desarrollar una política nueva de educación, solucionar el problema de la vivienda y redactar una nueva ley que regule la relación entre propietarios e inquilinos.

El programa del Partido del Mañana constata la importancia de lograr que se realice una reforma económica y política integral, de que se emprenda un proyecto nacional de apoyo y detección del talento y de que se ayude a los discapacitados y a las personas con necesidades especiales, además de hacer frente a los problemas del agua y el alcantarillado.

Con respecto a la posibilidad de un cambio de mayoría dentro de la asamblea popular local a causa del cambio de estatus de los miembros de un partido (aparte de lo que siempre sucede en favor del Partido Nacional), no se ha registrado ningún caso de este tipo entre los miembros de las asambleas populares de los lugares estudiados y, por tanto, hasta el momento no ha cambiado ninguna mayoría gobernante en ninguna asamblea popular local, ni por pactos entre los partidos para formar una mayoría nueva, ni por el cambio de estatus de los miembros de un partido o su abandono por otro<sup>19</sup>.

El sistema de partidos afecta a la gestión del presidente de la asamblea ejecutiva porque la designación de ese puesto se hace, según la ley 5/1991 sobre empleos públicos en

---

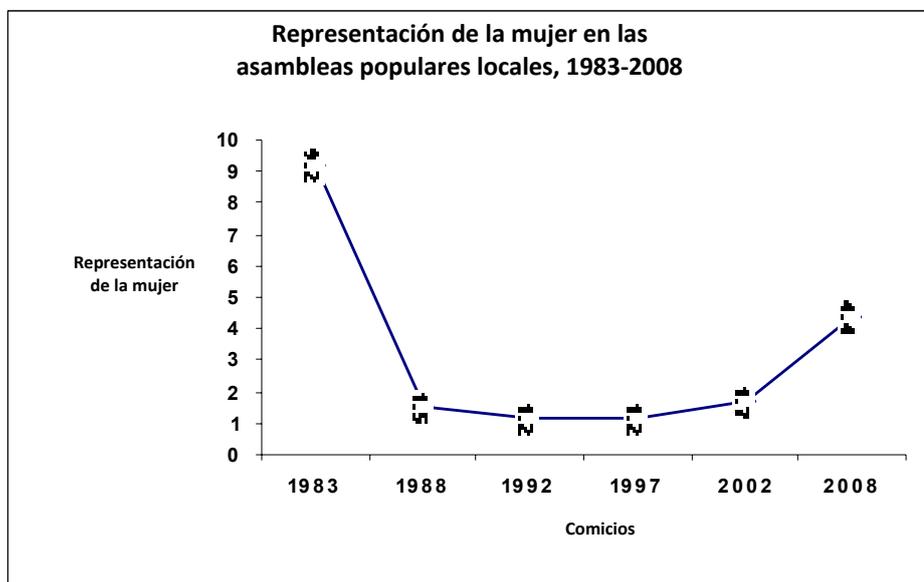
<sup>19</sup> La norma constitucional y legal no pone trabas a quien cambia su afiliación de un partido a otro; sobre este tema hay muchas opiniones pero es el votante el que al final debe fijar su posición en las siguientes elecciones.

puestos directivos del aparato administrativo del Estado, por medio de la publicación de un anuncio al que responden quienes reúnen las condiciones; la elección se formaliza como un contrato anual como funcionario que puede rescindirse, si alguna de las partes no cumple con sus obligaciones. En cuanto a la influencia de los partidos en la gestión del presidente de la asamblea popular local, dada la existencia de un partido dominante —el Partido Nacional— es de esperar que la estructura de la asamblea popular local sea un reflejo de este dominio.

Hay quien opina respecto a la gestión de las asambleas populares electas, que han adoptado muchas e importantes resoluciones y recomendaciones en estos dos últimos periodos, ya que la hegemonía del Partido Nacional ha sido una fortaleza, no una debilidad, porque ha consolidado la cooperación entre el lado popular y el lado ejecutivo a nivel municipal para aplicar los objetivos del partido y los de la asamblea local. Asimismo, la afiliación del presidente de la asamblea al partido mayoritario le da un poder y una influencia muy grandes sobre los concejales y le impide desvincularse del partido, lo que influye negativamente en su grado de independencia.

Los grupos sociales que no gozan de representación en las asambleas populares locales por su tamaño son fundamentalmente las mujeres, los jóvenes y quienes tienen necesidades especiales. Estos últimos en particular han sido desatendidos tanto legalmente como en la práctica, ya que no se ha establecido un cupo para ellos en las concejalías para poder exponer sus problemas.

**Figura 3.2. Representación de la mujer en las asambleas populares locales**



En las elecciones de 2008, las mujeres obtuvieron 2.300 escaños, un modesto 4,4 por ciento, a pesar de la discreta mejoría de esta proporción con respecto a las asambleas anteriores formadas en 2002. Las mujeres obtuvieron 836 escaños de 49.522, es decir, menos de un 2 por ciento del total (un 1,68 por ciento para ser exactos)<sup>20</sup>. Merece la pena mencionar que la mayor proporción de representación femenina en las asambleas populares

<sup>20</sup> Hay que señalar que el número de mujeres elegidas en 2002 fue muy elevado en relación con el de candidatas, que fueron 1.035, así que el porcentaje de éxito fue del 80% del total.

se logró en el año 1983, cuando se celebraron elecciones locales con el sistema de listas cerradas y se reservaron asientos a las mujeres. Estas asambleas funcionaron durante cinco años antes de promulgarse la ley 45/1988 que añadía un escaño individual junto a los de las listas de los partidos de cada circunscripción, aunque revocaba la parte destinada a las mujeres, lo que explica una reducción de su representatividad en las asambleas populares locales desde las elecciones de 1988. A este respecto, se observa cierta mejoría proporcional en el año 2008, ya que el porcentaje de representación femenina ha subido del 1,2 por ciento de 1992 y 1997 al 1,7 por ciento de 2002 y al 4,4 por ciento del año 2008.

### 3.4. Evaluación de los funcionarios electos

En su primera sesión, en los cinco niveles de organización municipal, la asamblea popular local elige un presidente y dos delegados, al menos uno de los cuales debe ser obrero o campesino. Según la ley, todos los concejales tienen la posibilidad de presentarse a los puestos dirigentes de la asamblea, tanto al de presidente como a los de delegados y presidentes de las comisiones específicas, aunque, en la práctica, el Partido Nacional (en el gobierno) domina todas las asambleas populares locales y recurre a sí mismo para ocupar estos cargos.

Como principio general, la ley establece que el presidente de la asamblea es su representante jurídico ante terceros y el presidente de la unidad local es un cargo administrativo designado por el gobierno. A pesar de ello, ambos pertenecen al Partido Nacional, pero son cargos diferentes y la ley les impone una relación de control mutuo, que ha empezado a evidenciarse y a desarrollarse recientemente.

Tabla 3.3. Valoración de los habitantes del municipio sobre la gestión de la asamblea popular (muestra de 100 individuos en cada unidad local)

Unidad local	Buena	Aceptable	Mala	Ns/Nc
Port Fouad	26	55	17	12
Madinat Nasr	22	38	20	20
Montaza	19	42	38	1
Al-Riad	0	39	60	1
Talah	3	31	64	2

El cuestionario pone de manifiesto la existencia de reticencias sobre la gestión de las asambleas populares locales en los cinco casos estudiados, ya que la opinión mayoritaria sobre ella es que es aceptable, seguida por los que la consideran mala y con un porcentaje inferior quienes piensan que es buena, lo que remarca la necesidad de activar dicha gestión e institucionalizar la relación entre las asambleas y los ciudadanos de la localidad.

Las normas que regulan la relación entre la asamblea local y sus presidentes y concejales se basan en la ley 43/1979 y sus reformas y disposiciones ejecutivas y en las disposiciones internas del modelo de asambleas populares locales decretado en 1980, además de las disposiciones internas promulgadas por las asambleas locales para organizar su función y delimitar sus competencias.

Como parte de los mecanismos para exigir al presidente responsabilidades ante la asamblea, éste ha de responder como cualquier otro concejal, pero no debe expresar sus

opiniones en las sesiones y los debates de la corporación o de sus comisiones. Asimismo, se somete a la misma responsabilidad penal que cualquier otro miembro y, como a cualquier otro miembro, se le prohíbe asistir a las sesiones y comisiones, si él o algún pariente hasta el cuarto grado, por sí mismo o con mediadores, tiene un interés personal en el tema planteado o si fuera albacea, depositario o delegado de alguien con intereses de esta clase<sup>21</sup>.

Por otra parte, no hay mecanismos definidos que hagan posible exigir responsabilidades al presidente de la asamblea local ante la opinión pública. Lo más habitual es que esta rendición de cuentas se haga gradualmente: con reuniones por parte de grupos concretos o de un colectivo con problemas que, si consideran que el presidente de la asamblea no plantea la solución, se concentran pacíficamente ante el consistorio y envían sus quejas en forma de notificación escrita a los organismos competentes y, si existe un concepto desfavorable del presidente, imprimen octavillas que revelen los aspectos negativos de su conducta, distribuyéndolas entre los ciudadanos para movilizar a la opinión pública en su contra. También se ha recurrido a sentadas ante la asamblea local mientras el presidente resuelve la situación adversa. La única posibilidad de exigirle responsabilidades ante la totalidad de los votantes en los periodos entre elecciones consiste en no volver a votarlo.

Se observa que los programas de formación que reciben los miembros de las asambleas populares locales son muy limitados y la mayoría de ellos responden a iniciativas individuales que no se apoyan en ningún plan o metodología científica estructurada e integral sobre la administración local. La mayor parte de la información que reciben los concejales procede de «formadores» no especializados en la administración local, aunque se trate de académicos y profesores universitarios; por tanto, conviene revisar estos programas para que incluyan la parte relativa a los elementos y las formas de la administración local y la otra parte que trata sobre la naturaleza del sistema político y los conceptos de democracia e igualdad, además de la parte relacionada con las competencias y responsabilidades de los concejales de las asambleas populares y la regulación de su función.

A pesar de ello, las unidades locales realizan algunas actividades dirigidas a los miembros de la asamblea popular municipal y que consiste en la organización de conferencias o encuentros dentro de la sede del consejo provincial o de la asamblea popular local sobre temas relacionados con la administración del municipio, bajo la supervisión de las direcciones de organización y administración o el departamento provincial de formación y organización, con financiación de la provincia o la asamblea popular local. Otros organismos (asociaciones, instituciones y empresas) pueden ofertar cursos generales de formación para la administración local a quienes trabajan en ella en cualquier categoría, de los que se encargan sus departamentos de formación.

La ley de Administración Local 43/1979 y sus reformas establecen las vías para acceder a información y documentación sobre la actuación de las distintas secciones administrativas que conforman la unidad local, estipulando, entre las principales competencias de la asamblea, el control de instalaciones y actividades, así como poder reclamar cualquier dato relacionado con las actividades de las demás unidades con

---

<sup>21</sup> Ley de administración local número 43 de 1979, artículos 91, 93 y 104.

funciones en los departamentos de trabajo de la asamblea, tanto sobre la producción como económicos y de otra índole <sup>22</sup>.

## **4. Los procesos y prácticas**

### **4.1. Gestión de las elecciones**

La ley regula la división de las unidades locales en circunscripciones electorales para organizar la participación de los electores. Sobre esta cuestión se plantean una serie de problemas, especialmente desde el punto de vista de la observancia de los criterios internacionales. Las principales objeciones a la división actual en circunscripciones son: la desproporción de la densidad de población y de la densidad electoral y de los electores con la extensión geográfica; la incoherencia y complejidad de los límites de las circunscripciones en los que intervienen factores políticos, partidistas y de seguridad; la desproporción del tipo y distribución de los colegios electorales con la composición demográfica y la situación social de los votantes de la circunscripción, etc. Sin embargo, en los casos estudiados no se han registrado conflictos legales concretos sobre la división en circunscripciones, aunque sí se ha constatado una reducción del número de colegios electorales en algunas, como Madinat Nasr.

En algunas zonas rurales existe lo que se denomina cuotas electorales, es decir, bloques de voto designados para representar la aldea o una parte de ella, según su magnitud geográfica y demográfica. Basándose en esto se dividen y distribuyen los centros electorales. En general, hay consenso sobre los límites geográficos de las cuotas electorales en las zonas rurales estudiadas. Sobre el terreno, ha habido prácticas que han resultado ser una especie de ley no escrita en algunas regiones rurales, como lo es la arbitrariedad del alcalde para orientar el voto de la cuota que representa o que a veces éste vote personalmente en nombre de toda la cuota en un sentido concreto. Esto también puede indicar que los jefes familiares de la aldea han acordado «darle los votos de la aldea a un individuo determinado», lo que definitivamente contradice la ley electoral, aunque sucede muchas veces en los comicios locales, sobre todo por la falta de interés informativo en general de los sufragios en esas zonas.

### **4.2. Sistema de votación**

La ley establece que el votante debe elegir un número de candidatos no superior al número de puestos convocados ni inferior a la mitad, porque de lo contrario el voto se considerará nulo. El sufragio se desarrolla en secreto, el votante ha de firmar o imprimir su huella sobre su nombre en el censo con el dedo empapado de tinta fosforescente. Las comisiones generales tienen la misión de realizar el escrutinio, redactar las actas con los resultados y enviarlas al gobernador que corresponda.

En la actualidad, la ley vigente no regula el proceso de supervisión de las elecciones, puesto que las autoridades han rechazado la presencia de observadores internacionales tanto en los comicios generales o presidenciales como en los locales. Durante la última

---

<sup>22</sup> Ley de Administración Local número 43 de 1979, artículo segundo.

convocatoria de 2008, el Consejo Nacional de Derechos Humanos recibió demandas de organizaciones civiles para hacer un seguimiento de las elecciones a las asambleas populares locales. Las remitió a la comisión formada para su supervisión para que ésta concediera los permisos necesarios, lo que no impidió que estas organizaciones se presentasen directamente ante la secretaría de la referida comisión.

A pesar de que el gobierno egipcio no acepta la idea de una supervisión internacional de las elecciones, algunas organizaciones internacionales con actividades en este ámbito se han servido de la cooperación de asociaciones civiles egipcias (como el Instituto Republicano Internacional o el Instituto Democrático Nacional) para preparar informes con los resultados de la supervisión de las últimas elecciones parlamentarias. Debido a la negativa del gobierno a que los observadores internacionales entren en los colegios electorales, dichas organizaciones se han visto obligadas a recopilar la información a través de entrevistas con los votantes, los candidatos y sus representantes, también con observadores locales y responsables electorales, estableciendo una relación directa con los observadores de las elecciones locales que supusieron una importante fuente de información.

Las presidenciales de 2005 fueron la primera experiencia real de supervisión de los comicios por parte de organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos. En aquella ocasión, una resolución jurídico-administrativa del 6 de noviembre de ese año consagró el derecho de las organizaciones de la sociedad civil a controlar y hacer el seguimiento del proceso electoral y del escrutinio dentro y fuera de los colegios electorales. Sin embargo, las organizaciones ciudadanas no pudieron supervisar las elecciones celebradas el 7 de septiembre de 2005 desde dentro de los colegios electorales, a pesar de haber conseguido una sentencia del juzgado de lo administrativo permitiéndoselo. El gobierno la recurrió ante el Tribunal Supremo Administrativo, que la anuló argumentando que las resoluciones de la comisión presidencial supervisora de los comicios eran conforme a derecho e inapelables según el artículo 76 de la Constitución que define la función de dicha comisión.

Muchas de estas organizaciones han exigido la legalización del papel de la sociedad civil en el control permanente de las elecciones en Egipto. Así, el Consejo Nacional de Derechos Humanos ha llevado a cabo una serie de consultas con numerosas organizaciones de defensa de derechos con respecto a su participación en la supervisión electoral. La Comisión Electoral Suprema autorizó a representantes del Consejo Nacional de Derechos Humanos y asociaciones civiles egipcias la realización de un seguimiento de las elecciones locales de 2008, pero puso como condición que los observadores fueran de probada neutralidad y que no estuvieran afiliados a ningún partido ni se presentaran a votar. A pesar de ello, muchas de estas organizaciones tuvieron problemas durante el proceso de supervisión; desde la prohibición total de realizar su trabajo, argumentando la falta de conocimiento sobre su autorización como observadores, hasta llegar a impedir que algunos observadores supervisaran las mesas de voto o el escrutinio.

### **4.3. Participación de los votantes**

La ley establece que la edad mínima para participar en las elecciones locales y generales es de 18 años. La participación en las primeras es muy reducida puesto que son las elecciones generales las que suscitan casi todo el interés. Oficialmente no hay cifras de

participación real en las últimas votaciones a las asambleas populares locales (abril de 2008), pero las estimaciones apuntan a que esta no llegó al 10 por ciento en el mejor de los casos.

No hay una normativa legal ni disposiciones relacionadas que ayuden a las personas con necesidades especiales, aunque la situación varía de una zona a otra. Algunos votantes recibieron gratuitamente en su trabajo un billete de ida y vuelta desde su residencia al colegio electoral en ferrocarriles estatales; la mayoría de ellos pertenecía a bloques de votantes que actúan en favor de los intereses del gobierno y que son de los que se movilizan para ir a votar. En algunos colegios, los supervisores autorizaron la entrada de un acompañante para ayudar a los ciegos a emitir su voto, mientras que en otros se limitaron a preguntar al votante invidente su elección, que hicieron constar en la papeleta. En ciertos casos y a cambio de su apoyo, los candidatos han facilitado vehículos para trasladar a personas con necesidades especiales o de la tercera edad hasta los centros de votación<sup>23</sup>.

Se observa un contraste entre los niveles de participación de la mujer en el campo y en la ciudad. En las unidades rurales la participación femenina ha sido extremadamente débil: tal es el caso de la aldea de Talah, en la que las estadísticas revelan que solo 400 mujeres fueron efectivamente a votar en las elecciones locales, del total de 13.000 registradas en el censo. En las provincias urbanas la proporción de participación femenina no se diferencia mucho de la masculina. La participación de candidatas ha sido muy limitada en todas las unidades locales, ya que la mayoría de los partidos se ha abstenido de presentarlas.

## 5. La democracia participativa

Esta parte del estudio se centrará en la evaluación de la administración local en Egipto basada en varios criterios: el grado de apertura ante la ciudadanía, su trato igualitario y no discriminatorio, la transparencia de su estructura y actuaciones y su respuesta a las necesidades de los ciudadanos. La efectividad de la administración local se vincula con el logro de una democracia participativa porque consiga llevar a la práctica criterios democráticos, además de por su capacidad de cooperar y de asociarse con los partidos políticos, la sociedad civil y la ciudadanía, para dar forma a una percepción compartida del presente y del futuro de la comunidad local, y lograr cierto consenso social en torno a las cuestiones locales que se planteen, así como esforzarse por colaborar en la toma de decisiones.

---

<sup>23</sup> Para facilitar el voto de los invidentes o de quienes tienen dificultades para votar, el presidente de la mesa les hace las veces de ayudante. Así, en caso de que el votante se presente solo, el presidente le toma el voto verbalmente y el secretario lo hace constar en la papeleta, a condición de que en la sala solo estén los miembros de la mesa, y el presidente la firma y la introduce en la urna. Si el votante llega acompañado por otra persona, puede escoger entre expresar su opinión de viva voz o delegar en quien lo represente, que no tiene por qué ser votante, lo que se hace constar en las actas.

## **5.1. Las instituciones: Las autoridades locales y la democracia participativa**

### *Transparencia*

La transparencia es un elemento importantísimo para evaluar el grado de democracia de la administración local; conseguirla exige poner los documentos relativos al municipio a disposición de los ciudadanos que los reclamen y adoptar medidas normativas al respecto, como pueden ser su exposición en lugares a tal efecto, publicarlos en boletines informativos o en las páginas Web de las unidades locales, si las hubiera. La transparencia también exige que se anuncien las reuniones y sesiones de las asambleas populares locales a todos sus niveles, que se permita la asistencia de los ciudadanos para plantear sus problemas y que se informe del desarrollo de los debates sobre los presupuestos locales y de todas las cuestiones de interés común.

El estudio pone de manifiesto el contraste entre las unidades locales en lo que respecta a facilitar documentos a los ciudadanos, ya que algunas de ellas, como el distrito de Port Fouad, han logrado una gran transparencia haciendo pública esta información por distintos medios, mientras que en otras municipalidades, como las aldeas de Al-Riad y Talah, los ciudadanos no pueden obtener prácticamente ningún documento de la unidad local. Hay que mencionar al respecto que se plantean muchas demandas en torno a la necesidad de promulgar una ley especial para la libertad de circulación de documentos y datos que ayude a que la información esté disponible periódicamente y que permita la participación activa de los ciudadanos. El equipo de investigación ha constatado los problemas que encuentran algunos medios de comunicación en su relación con las unidades locales, así como la ausencia de documentación precisa que puedan ofrecer a los ciudadanos.

La transparencia en los debates y la aprobación de los presupuestos municipales brilla por su ausencia en la mayoría de las unidades locales. Encontramos numerosos obstáculos en este sentido, como el problema de la reducción de los recursos propios de la unidad local y el prolongado retraso de la financiación central, que retrasa la realización de los proyectos establecidos por los presupuestos y acaba comprometiendo la transparencia exigida.

La publicación de los puestos ejecutivos vacantes de la administración local como medio para lograr la transparencia está regulada por el reglamento ejecutivo de la ley de Administración Local y sus reformas. La realidad desvela que la mayoría de los funcionarios están descontentos con los puestos en la administración local a causa de los bajos sueldos y de la falta de interés por el trabajo municipal. Es de remarcar que la mayoría de los puestos directivos de las asambleas ejecutivas son ostentados por personas ajenas a la unidad local en la que trabajan.

Los resultados del cuestionario muestran que la mayoría de los ciudadanos de las cinco unidades locales estudiadas tienden a valorar como aceptable o mala la relación con las dos partes de la unidad local, la ejecutiva y la popular, lo que nos obliga a identificar los puntos negativos y la forma de resolverlos. Es de resaltar que la mayoría de los trabajadores en la administración local son miembros de la comunidad.

Tabla 3.4. Valoración de la relación con la unidad local por los ciudadanos

Unidad local	Buena	Aceptable	Mala	Ns/Nc
Port Fouad	19	18	23	40
Madinat Nasr	5	17	12	66
Montaza	13	27	34	26
Al-Riad	1	59	27	13
Talah	7	37	52	4

La realidad es que, a pesar de la publicación de los puestos vacantes, la presentación de candidatos y la realización de pruebas, el trabajo en la administración local ha tomado otra dirección, representada en la designación de numerosos jefes retirados de la policía y las fuerzas armadas como homenaje a su gestión anterior, sin tener en cuenta la naturaleza real del puesto, completamente diferente al ámbito militar o policial, lo que en muchos casos provoca incidentes en torno a distintos problemas y frena el desarrollo. Además de todo esto, la designación de las autoridades locales desde fuera del entorno municipal crea una especie de alejamiento entre ellas y los trabajadores locales originarios del municipio. Esto puede atribuirse a muchos factores que explican, pero no justifican, el declive de la gestión municipal y la opinión negativa predominante acerca de la unidad local, como son los que a continuación se citan:

- a) La mayoría de los funcionarios locales son, en definitiva, habitantes de los municipios y conocen sus problemas, pero las autoridades no pertenecen a las comunidades que gobiernan, sino que se eligen y se turnan en los puestos directivos, a veces para obtener beneficios personales o partidistas o por consideraciones de seguridad, siendo —en muchas ocasiones— impuestas a la comunidad local.
- b) La extrema debilidad de los mecanismos de capacitación, de los métodos de trabajo y de formación, así como en la evaluación de la gestión de los trabajadores del municipio (tanto los de la asamblea ejecutiva como los de la asamblea popular). Ausencia de una estrategia nacional para mejorar la eficacia y la preparación de los cargos locales.
- c) Los ingresos oficiales extremadamente bajos de los trabajadores de los municipios (que conforman la mayoría de los funcionarios del estado) desencadenan casi inevitablemente la corrupción o incitan a aprovecharse del cargo y de la función pública para obtener beneficios personales.

Los puestos vacantes y quizá «no deseados» se publican en las unidades administrativas locales, sobre todo los profesionales, como ingenieros de todas las especialidades (eléctricos, mecánicos, de caminos, civiles y de la construcción). Se realizan cursos de formación para los candidatos antes de incorporarse al trabajo y se formaliza el contrato con los que sean aceptados.

Hay una multitud de organismos del Estado en los municipios y también son muy distintas las jerarquías técnicas y administrativas centrales y locales, lo que dificulta la coordinación entre distintas agencias y provoca la desmesura del organismo administrativo

local y la discrepancia entre competencias y jurisdicciones, cuestión que genera ambigüedad en torno a las responsabilidades.

El poder central se ha convertido en el principal responsable de ofrecer servicios públicos en las localidades y también en el órgano que debe rendir cuentas ante la ciudadanía local, lo que ha alargado las líneas de responsabilidad y ha reducido su eficacia.

La aplicación de la transparencia en las localidades exige enfrentarse a los aspectos negativos de la personalidad egipcia, como son la incapacidad de valorar el tiempo, o de eliminar los obstáculos de la burocracia y de dar más importancia a las formalidades. Además, ha de abordarse la caída del apoyo popular a las autoridades competentes, motivada por su incapacidad para respetar los deberes y responsabilidades que ostentan, y preparar adecuadamente el presupuesto, aclarar las actividades y los programas propuestos, así como la planificación económica necesaria para permitir a la asamblea popular local el ejercicio sus responsabilidades.

### *Apertura*

En varios casos del estudio descubrimos una gran apertura del organismo ejecutivo y de las asambleas populares locales ante los ciudadanos: a veces se establece un encuentro periódico entre éstos y el presidente de la unidad local, en presencia de los responsables de los servicios, para resolver los problemas que les afectan; también se recurre a buzones de quejas o cuestionarios y encuestas de opinión. La apertura de la unidad local a la ciudadanía es de gran importancia para estimular tanto la participación popular en estos asuntos como las inversiones para el desarrollo dentro del ámbito municipal.

Algunas unidades locales emplean medios avanzados para estar abiertas a los ciudadanos: la creación de portales en Internet para mantener el contacto y proporcionar información variada sobre el ayuntamiento, las actividades y los servicios que se ofrecen a la ciudadanía, puede encontrarse en los distritos Este de Madinat Nasr, Port Fouad y en el de Montaza<sup>24</sup>. También la radio local (en Port Fouad) emite diferentes indicaciones sobre la administración local (permisos, empleo, instalaciones) y sobre la densidad de tráfico u otros servicios locales.

### *Imparcialidad*

Sobre el terreno se observa que la sociedad egipcia se caracteriza por un alto grado de homogeneidad y que no existen grupos étnicamente diferenciados. Igualmente, musulmanes y coptos conviven y gozan de todos los derechos ciudadanos en pie de igualdad. El equipo de evaluación no ha hallado ningún fenómeno discriminatorio por parte de las unidades locales estudiadas, ni relacionados con los servicios locales, ni con el contacto con los distintos grupos de ciudadanos o su participación en los programas de desarrollo municipales.

Existe una especie de acuerdo por parte del equipo de investigación sobre la existencia de numerosas infracciones y de corrupción en las localidades egipcias, pero no

---

<sup>24</sup> Para visitar su sitio web: [www.montazaonline.com](http://www.montazaonline.com).

hay datos fiables al respecto. Se puede recurrir al informe de la Agencia Central de Cuentas, que constata la existencia de infracciones, despilfarro de la hacienda pública y casos de desfalcos y manipulaciones en los resultados de la auditoría del año fiscal 2006-2007 en distintas unidades administrativas locales de las provincias. El informe recoge la existencia de errores en las cláusulas de preparación y ejecución de los presupuestos, cuya magnitud se ha podido establecer en EGP 464,6 millones, así como una cantidad de 2,3 millones de libras en desfalcos, falsificaciones, manipulaciones y otras infracciones.

También se puede revisar la investigación llevada a cabo por el Foro de Diálogo por el Desarrollo y los Derechos Humanos (*Forum for Development and Human Rights Dialogue*) sobre la corrupción municipal durante el año 2007<sup>25</sup>, que enumera 83 casos en el sector municipal difundidos por los periódicos, apuntando unas cifras totales de EGP 454.373.792 perdidas, más otras EGP 14.898.168 desfalcadas y destinadas a sobornos. Las municipalidades han ocupado el primer puesto de un 65 por ciento de los casos de corrupción tratados en los periódicos, con un total de 54 casos. El dinero defraudado en esos casos fue de EGP 387.959.966 y la suma desfalcada o para sobornos llegó a EGP 2.789.400.

#### *Respuesta a las necesidades de la ciudadanía*

La administración local adopta muchas medidas para atender las quejas de los ciudadanos y los asuntos que les incumben. Sirva como ejemplo la decisión del ministro de desarrollo local de crear oficinas al servicio del ciudadano en todos los ayuntamientos y en todos sus niveles, dotadas de aparatos, equipos y medios de comunicación. Además podemos citar la creación de buzones de quejas y sugerencias y otros métodos para identificar las necesidades del ciudadano, con el fin de estudiarlas y darles respuesta, según su legitimidad y abordarlas cuando exista capacidad para ello.

El cuestionario que realizó el equipo de investigación en las cinco unidades seleccionadas muestra un gran incremento de la proporción de habitantes insatisfechos con el nivel de gestión de los servicios locales, a excepción del distrito de Montaza. La valoración de una abrumadora mayoría de esos ciudadanos con respecto a los responsables de las asambleas ejecutiva y popular a nivel local es también muy negativa, lo que revela la incapacidad de las unidades locales de responder a las demandas de la población y atender sus necesidades de una manera aceptable.

**Tabla 3.5. Valoración de la respuesta de la unidad local a las demandas ciudadanas (muestra de 100 individuos por unidad local)**

Unidad local	Buena	Aceptable	Mala	Ns/Nc
Port Fouad	5	61	33	1
Madinat Nasr	47	13	10	30
Montaza	11	43	46	0
Al-Riad	0	38	60	2
Talah	2	49	48	1

<sup>25</sup> Análisis llevado a cabo por el Foro de Diálogo para el Desarrollo y los Derechos Humanos que ofrece el seguimiento a la corrupción en las municipalidades durante 2007 por parte de una muestra de publicaciones egipcias (18 periódicos y revistas).

En general, se observa un contraste entre las unidades rurales y las urbanas con respecto al nivel de transparencia al facilitar documentos y también en relación a su grado de apertura al ciudadano, teniendo las unidades urbanas un mayor grado de apertura y de transparencia que las rurales. Con relación a la igualdad y a la no discriminación, no existen diferencias entre las unidades locales estudiadas; ninguna de ellas ha adoptado medidas discriminatorias contra los habitantes de la localidad basadas en la religión o en el género. A pesar de la disposición de las unidades locales para resolver las necesidades y las reclamaciones de los ciudadanos, la valoración ciudadana es variada, aunque en general, negativa.

## 5.2. La sociedad civil, el sector privado, la comunidad internacional y los medios de comunicación

A pesar de la filosofía política y de la política general que obedecen al principio de cooperación entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil como sistema triangular para concretar el desarrollo, existen muchos obstáculos para activar esta función. Entre ellos destaca el ordenamiento jurídico, que no favorece lo suficiente algunas cuestiones administrativas, como lo son la publicidad o las normas que regulan la actividad y la financiación de las asociaciones civiles, a lo que hay que añadir la debilidad de muchas de ellas (cuyo número se acerca a las 25.000 registradas en Egipto<sup>26</sup>), especialmente en su estructura orgánica y de recursos humanos, a la limitada conciencia social de su papel y a la influencia de la sociedad civil, así como a las restricciones y deficiencias en la gestión de los medios de comunicación en este aspecto.

**Tabla 3.6. Valoración del papel de la sociedad civil (muestra de 100 individuos por unidad local)**

Unidad local	Buena	Aceptable	Mala	Ns/Nc
Port Fouad	16	58	21	5
Madinat Nasr	43	26	11	20
Montaza	12	47	40	1
Al-Riad	0	99	0	1
Talah	15	60	24	1

En las respuestas al cuestionario se observa que la mayoría hace una valoración aceptable de la actuación de la sociedad civil, lo que indica el deseo de que se refuerce su papel, especialmente a nivel local.

Los medios de comunicación independientes, concretamente los locales, pueden realizar un papel importante para aportar a los ciudadanos una información contrastada sobre los asuntos municipales y ayudarlos a solucionar los problemas que les aquejan, investigando las reclamaciones ciudadanas y haciéndolas llegar a los responsables. Los medios también desempeñan un papel muy importante para concienciar a los ciudadanos de las cuestiones municipales y para conseguir que estén en contacto con la asamblea local, emitiendo por radio sus sesiones y publicando sus resoluciones y recomendaciones.

El equipo de investigación ha constatado graves deficiencias en la gestión de información de todo tipo a nivel local, tanto por la escasa o, en ocasiones, nula capacidad

<sup>26</sup> Es un número muy elevado con respecto a la población y en comparación con los demás países árabes.

informática de las asambleas como por el poco interés de los medios nacionales por los asuntos locales. A pesar de que el órgano superior y más capaz (la provincia) cuenta con portales de Internet y espléndidas publicaciones a la altura de los periódicos privados, la información, la comunicación y las relaciones públicas en las municipalidades no son influyentes y los ciudadanos apenas las conocen. La comunidad local conoce mejor a la ONG local en la que un pequeño grupo de voluntarios con poca experiencia se dedica a la concienciación para la salud, la protección del medio ambiente o la ayuda a las mujeres cabezas de familia, que a su propio alcalde.

Todo ello evidencia la necesidad de adoptar una estrategia informativa para las relaciones con la administración local en Egipto, activando el papel de los periodistas en la formación de los responsables de la corporación municipal, tanto en la asamblea ejecutiva como en la popular, mejorando así el discurso informativo y la capacidad para debatir y polemizar admitiendo todas las opiniones. Esto podría provocar un gran cambio de cultura y, por lo tanto, influir en el clima democrático a nivel local.

En general, se observa que los casos de colaboración entre la administración local y el sector privado son enormemente limitados en la mayoría de las municipalidades, caracterizadas por su fuerte burocratización y su desconexión con el sector privado para la gestión de sus servicios, lo que afecta negativamente a la disponibilidad de ciertas necesidades y prestaciones que el sector privado podría facilitar a la sociedad civil, sobre todo porque dicho sector concentra sus inversiones en proyectos de alta rentabilidad y no existen incentivos que lo impulsen a colaborar con el municipio.

Las restricciones legales, la escasez de recursos financieros y la falta de interés por la oferta de empleo público son los factores principales que contribuyen al limitado contacto de la sociedad civil con la administración municipal. En los pocos casos en que se ha logrado, las organizaciones de la sociedad civil han evaluado primero los medios de comunicación y, una vez superada la prueba, han retomado las actividades y el contacto con ellos.

Los equipos de trabajo de campo no han constatado la existencia de un papel directo de las ONG internacionales en la ejecución de las políticas de administración local. La mayoría de estos organismos ha participado en el diseño de estas políticas indirectamente a través de acuerdos y asociaciones con mediadores, y no con las unidades locales directamente, o con asociaciones civiles que ofrecen servicios a la población local. A modo de ejemplo, citaremos los proyectos que llevan a cabo la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*United States Agency for International Development, USAID*), la Unión Europea, el Fondo Egipcio-Suizo de Desarrollo (*Egyptian Swiss Development Fund, ESDF*) o la Organización Evangélica en la provincia de Minya, para fomentar el cultivo de cosechas no tradicionales y su comercialización entre pequeños agricultores, facilitar información, impulsar los servicios de salud reproductiva u ofrecer créditos a los ciudadanos. Estas agencias también dan apoyo técnico y administrativo a las localidades en muchos campos.

Se observa un nivel muy reducido o inexistente de participación política de la comunidad en el desarrollo de la sociedad local, dada la pérdida de confianza en la capacidad de la administración municipal para responder a los deseos de los ciudadanos, a

causa del exclusivismo del organismo administrativo a la hora de preparar la planificación y los presupuestos, especialmente en la parte relativa a las inversiones, asunto en el que la asamblea local electa no toma parte. El estudio también constata la ausencia de participación ciudadana en el diseño de la planificación y en la adopción y aplicación de las políticas locales, que en su mayoría son planteadas por el poder central. Las unidades locales no plantean planes a largo plazo para el desarrollo municipal, sino que adoptan perspectivas a corto y medio plazo, elaboradas de acuerdo con los planes y programas planteados por las autoridades superiores en los que no participa la ciudadanía: esto crea una brecha entre los deseos, las demandas y las necesidades de los ciudadanos, por un lado, y los planes y programas impuestos a la comunidad por las autoridades superiores, por otro.

## **6. Los procesos y prácticas**

### **6.1. Formas y medios de mantener el contacto con la ciudadanía**

Varios espacios televisivos se interesan por el seguimiento de los asuntos locales y envían equipos para conversar con la población de la zona y encontrarse después con el responsable, que puede adoptar medidas inmediatas para solucionar el problema o exponer en qué queda el asunto en la siguiente emisión. Esto confirma, como ya se ha mencionado, que a pesar de la debilidad y las deficiencias de los medios de comunicación, estos siguen siendo una de las formas más importantes de poner en contacto a los ciudadanos con la administración local. Los medios de comunicación modernos como Internet y el correo electrónico se emplean en muchas unidades locales urbanas (distritos de Montaza, Port Fouad y Este de Madinat Nasr). Para mantener el contacto con los jóvenes también se promocionan otras vías que los animen a participar activamente en la ejecución de proyectos de reforestación, limpieza de las escuelas del entorno municipal o regulación del tráfico.

A pesar de la diversidad de medios y formas de contacto con la ciudadanía, el cuestionario realizado por el equipo de investigación en las cinco unidades seleccionadas revela la existencia de una insatisfacción ciudadana respecto a las asambleas, a sus miembros y a los servicios que estas ofrecen al ciudadano. La mayoría opina que las disposiciones para relacionarse con las agencias gubernativas son malas y que el nivel de los servicios es inaceptable.

#### *Evaluación de los procesos de toma de contacto con la ciudadanía*

En la mayoría de los casos, se observa que el ayuntamiento no percibe la responsabilidad pública de la administración del gobierno ni se afana por hacer que los medios de evaluación sean una parte de los procesos para estar en contacto con la comunidad. En muchas ocasiones, ni siquiera acepta la evaluación y se muestra ofendida, o no admite que esta sea una forma de desarrollo y mejora de gobierno a nivel local. A esto hay que añadir la inexistencia de un documento básico que incluya una visión de futuro de la unidad local y que establezca contactos y consultas con los ciudadanos y la sociedad civil.

El estudio de las cinco unidades locales pone de manifiesto que, a pesar del tremendo descenso de los índices de participación oficial en la política dependiente de la autoridad central, la participación no oficial en política ha aumentado, siendo Internet una

de sus formas más destacadas. Sorprende la enorme difusión que alcanzan los asuntos locales en Internet a través de blogueros de aldeas o zonas pequeñas y remotas o las actividades de «propaganda moderna», que tras la renovación y diversificación de los medios de comunicación y su adecuación a las condiciones de vida, han resultado ser un factor muy importante para llenar este vacío y buscar un nuevo modelo a seguir, además del aumento de iniciativas solidarias y sociales para afrontar el empeoramiento de las condiciones de desarrollo.

Por otro lado, el estudio confirma la existencia de un amplio sector ciudadano que no está convencido de la importancia y las ventajas de la participación a nivel local, lo que provoca el aislamiento y la incapacidad de estar en contacto con el ayuntamiento o de cooperar con otros ciudadanos o instituciones de la sociedad civil. Además, muchos opinan que la gestión de los servicios locales y la concienciación de la sociedad civil es responsabilidad del ayuntamiento y no del individuo, lo que refuerza la tendencia de algunos a mantenerse alejados de las sospechas que levanta el trato con el ayuntamiento.

## **6.2. Consultas e iniciativas de la ciudadanía**

Ningún texto legal ni la constitución impiden que la ciudadanía plantee propuestas, problemas urgentes o algún punto de la planificación formulada por el ayuntamiento, para que se debata y se recojan opiniones sobre ello; pero por motivos relacionados con la propia administración y la ciudadanía esto no ocurre en la práctica. Tampoco hay ningún texto legal que establezca la obligación de plantear determinadas cuestiones a la opinión pública por su importancia, aunque la ley sí permite la posibilidad de debatir cualquier artículo de la planificación propuesta por el ayuntamiento para determinar que sea la adecuada a las características de la unidad local donde se aplique y que se corresponda con las necesidades de la comunidad.

En Egipto únicamente se convocan referendos a nivel nacional acerca de las reformas de la Constitución o de otros asuntos que se someten a consulta general a discreción del Presidente de la República. Pero existe otro tipo de consulta popular en forma de encuestas de opinión o iniciativas populares directas para solucionar cuestiones relacionadas con la política general en las unidades locales y conocer la opinión de los ciudadanos al respecto. Estas encuestas las llevan a cabo centros de investigación y asociaciones civiles especializadas, con la contribución de expertos para la formulación definitiva de las preguntas empleadas en el proceso. La mayoría de las encuestas coinciden con las elecciones nacionales o locales y algunas de ellas han conseguido arrojar luz o llamar la atención pública sobre los numerosos problemas a los que se enfrenta la comunidad: la contaminación del agua del mar en Alejandría, las condiciones de las comisarías, el trato a los detenidos y ciertas cuestiones de corrupción política.

## **7. Resultados del estudio y recomendaciones**

A través del estudio de las cinco unidades locales seleccionadas, se pueden identificar una serie de problemas generales, parecidos a los de otras unidades, que hay que abordar y solucionar para lograr el progreso deseado hacia la democracia local. Además, se proponen varias recomendaciones para conseguir un mayor grado de democracia local.

## 7.1. Dificultades

### *Naturaleza del gobierno local*

La administración local en Egipto, según la constitución, se considera parte del poder ejecutivo y los pocos artículos de la carta que tratan el tema (161-163) no se limitan a los gobernadores o a las asambleas ejecutivas, sino que se ocupan también de la creación y formación de las asambleas populares electas. Ello ha provocado, y aún provoca, mucha controversia y ambigüedad. En primer lugar existe una contradicción entre la naturaleza ejecutiva de las asambleas populares locales y el hecho de que sean electas. En segundo lugar, la mezcla existente en la Constitución entre la naturaleza administrativa ejecutiva de las municipalidades y su carácter representativo y popular quizá sea la causa de este conflicto o, en el mejor de los casos, de las vacilaciones legales para describir y legislar sobre el sistema municipal.

### *Confusión en la historia legislativa del gobierno local*

A lo largo de cuatro etapas, se han ido promulgado consecutivamente numerosas leyes, algunas en clara contradicción con otras o que incurrían en los mismos errores: no está clara la filosofía que esconde la gran diversidad de denominaciones del gobierno local, por un lado, y de ayuntamiento, por otro, en las sucesivas leyes municipales. Además, no existe una planificación coordinada ni una explicación completa sobre la decisión de eliminar el propio Ministerio de Administración Local y la creación en 1997 del Ministerio de Desarrollo Rural, que fue eliminado dos años después, en 1999, con la creación del Ministerio de Desarrollo Local: este a su vez se fundió con el Ministerio de Planificación en 2005 y posteriormente fue creado el Ministerio del Estado para el Desarrollo Local en 2006. Tampoco se entiende bien la política de discriminación entre las ciudades tradicionales sometidas a la ley de unificación y otras que se rigen por la ley 59/1979 ni la supervisión de otro organismo central, la Agencia para las Nuevas Comunidades Urbanas.

Esto obliga a plantear la pregunta de si la solución para el desarrollo de la administración local, ¿reside en el cambio de la ley o en su aplicación? Hay una gran diversidad de opiniones sobre la necesidad de reformar la ley vigente de administración municipal, porque realmente lo necesita. Otra opinión sostiene que la ley en su forma actual es adecuada y que lo que hay que hacer es aplicar numerosos artículos que no se han desarrollado hasta ahora y cuyo número se acerca a la cuarentena.

### *Limitaciones en la financiación local*

Disponer de los fondos adecuados se considera una condición fundamental para que las municipalidades tengan éxito en la gestión de su papel respecto al desarrollo. Existen varios principios generales y características comunes establecidas por la legislación sobre la financiación municipal, los más importantes de los cuales son:

- Los municipios reciben la parte más importante de los presupuestos en forma de ayudas del gobierno (subvención central); ello implica que han de supervisar, financiar y desarrollar los equipamientos a los que van destinadas.

- Los municipios pueden decretar impuestos adicionales que se suman a los generales para diversificar los ingresos.
- Los impuestos locales pueden aumentarse, siempre que se mantengan dentro del ámbito de los sectores mencionados en la ley 43/1979, en aplicación de una decisión del consejo de ministros basada en una propuesta del ministro del ramo.

A pesar de la diversidad y cantidad de fuentes de financiación local, ésta sigue siendo escasa con respecto a las crecientes necesidades de desarrollo de la localidad. Esta escasez es permanente y no es más que la carencia, por parte de los municipios, de medios que les permitan autofinanciarse y alcanzar un nivel más elevado de independencia económica. Sin duda, un mayor empleo por parte de la localidad de las ayudas centrales influiría sobre la independencia municipal para buscar sus propios recursos financieros y planificar con ellos el desarrollo local. Además de todo esto, el pago de las ayudas centrales, que proceden de los ingresos aduaneros en plazos cuatrimestrales, puede retrasarse o reducirse, lo que afecta a la continuidad de los proyectos locales.

#### *Fragmentación de la administración*

Se observa una «multiplicidad y variedad de los cuerpos administrativos locales en forma tentacular, como seguramente no exista otra en el mundo». Esta multiplicidad puede ser vertical, por la cantidad de administraciones que se encuentran en el nivel local en general; u horizontal, por la diversidad de administraciones dentro de una misma unidad local. Por otro lado, se da una fragmentación o dualidad administrativa con respecto a las instalaciones empleadas para servicios distintos. Debido a la rápida urbanización y a la extensión de las zonas urbanas en el campo, por un lado, y en dirección a las regiones desérticas y las nuevas comunidades urbanas, por otro, descubrimos que las denominadas instalaciones locales extendidas por la mayoría de las unidades locales ha resultado ser el principal reto al que se enfrenta la administración local, en particular, y el desarrollo en general. La cuestión exige «una reforma de la estructura organizativa de estas instalaciones para vincularlas a los ayuntamientos de una forma u otra o por cualquier medio de organización administrativa que asegure la colaboración y la vinculación entre ellas», y que ayude a resolver el problema del enorme tamaño de los organismos y edificios administrativos<sup>27</sup> y el desempleo.

#### *Cultura y ética del trabajo municipal*

Esta problemática no se relaciona únicamente con entender las bases de la estructura y los fundamentos del proceso del desarrollo local, sino que también está vinculada a la cultura imperante entre los trabajadores del municipio y no se restringe a unos pocos investigadores y políticos, sino que se extiende también a los demás. La trascendencia de esta cuestión es que la labor municipal afecta a la vida cotidiana de los ciudadanos y constituye la base del sistema político y administrativo del Estado; cualquier alteración de su actividad o vaguedad en sus bases influye negativamente sobre distintos aspectos de la vida en la comunidad.

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, por el edificio de Mogamma, en la plaza de Tahrir en el centro de El Cairo, pasan alrededor de medio millón de ciudadanos cada día y en él trabajan más de 22.000 funcionarios.

Hay varias cuestiones que necesitan corregirse y reformarse, entre las más importantes están:

- a) Conflictos entre los propios organismos y ministerios centrales por las competencias municipales. El Órgano Consultivo y Legislativo del Consejo de Estado está desbordado por las numerosas peticiones que necesitan de un dictamen legal en este sentido.
- b) Muchos cargos locales tienen un vago conocimiento de la normativa legal y de los fundamentos de su trabajo, ya que están compartimentalizados bajo un diluvio de decisiones ministeriales y detalles de regulación ejecutiva, especialmente si no tienen ninguna experiencia previa en la función local o civil. Además, no existe una guía práctica definitiva que dirija su labor y sus decisiones y que evite la posibilidad de perder su legitimidad o sobrepasar sus competencias, y de convertirse en simples ejecutores de las directrices centrales. Esto provoca reticencias a la hora de adoptar iniciativas, por miedo a verse atrapado en artificios legales o en la red de representación administrativa y a recibir críticas de la prensa. Lo habitual es que quienes no conocen bien sus competencias se vean sujetos a los caprichos de los demás.
- c) Los procesos formativos de los cargos directivos municipales adolecen de dos defectos principales. El primero de ellos es que se concentran en torno a elementos que no afectan directa o claramente al trabajo de desarrollo en las localidades y que se convierten en «cursos y programas de formación», bien como forma de llenar requisitos afirmando que un evento se llevó a cabo, bien como una especie de premio a quien aporte méritos, si es que el programa de formación trae consigo algún privilegio, o bien simplemente por saturación de trabajo y para alejarse de él una temporada, desvirtuando el papel de la formación. La segunda carencia está representada por la indeterminación del contenido formativo de estos programas: gran parte de lo que estos ofrecen son generalidades del sistema municipal, con poco interés en la formación y cualificación técnica del personal que realiza la actividad municipal. Esto se debe en muchas ocasiones a la calidad del formador; en otras se argumenta que la enseñanza no encuentra después las vías para ser aplicada: esto demuestra la falta de una cultura que sepa aprovechar las experiencias realizadas con éxito.

### **7.2. Recomendaciones**

Basándonos en los resultados obtenidos por el proceso de evaluación proponemos una serie de recomendaciones con objeto de alcanzar una mayor democracia local, fortalecer la participación de los ciudadanos, mantener el contacto entre la administración municipal y la sociedad civil, crear los mecanismos necesarios para hacer efectivo este contacto y ofrecer más oportunidades a la sociedad civil para participar en los planes de concienciación de la comunidad local, así como en los debates con los miembros de las asambleas, tanto de las populares como de las ejecutivas, sobre las resoluciones y los problemas planteados.

Estas recomendaciones se presentan en un marco cronológico compuesto de tres partes, lo que lo convierte en una agenda de trabajo. Incluye recomendaciones **a corto plazo** que pueden ejecutarse de inmediato con un coste reducido y que no exigen cambios concretos de las políticas o de las estructuras existentes; también hay recomendaciones **a medio plazo** que exigen ciertos cambios de la ley y de la política en vigor o ciertas reformas administrativas que pueden llegar a ser fundamentales, además de un incremento previo de los recursos disponibles; y recomendaciones **a largo plazo**, que implican reformas básicas y estructurales del edificio institucional y del sistema existente y cuya ejecución conlleva gastos elevados o necesita de una resolución o autorización a nivel nacional.

#### *Recomendaciones a corto plazo*

- Aplicación de numerosos artículos de la ley de administración local y sus reformas, especialmente los relativos al Consejo Superior de Administración Local, como la periodicidad de sus sesiones y la activación de su labor.
- Convocatoria de sesiones extraordinarias al menos una vez a la semana de las comisiones internas de las asambleas populares locales, en las que se planteen los problemas y las dificultades que frenan la ejecución de sus proyectos y programas.
- Creación de una comisión en cada unidad local dedicada a investigar los problemas específicos de las quejas ciudadanas contra los órganos ejecutivos y resolverlos pronto y dentro de la legalidad.
- Convocatoria de reuniones periódicas entre los responsables de la asamblea ejecutiva y la asamblea popular para debatir las necesidades y los problemas; proponer alternativas y extraer una imagen real de las dificultades de la sociedad.
- Eliminación de las complejidades y rutinas burocráticas de las unidades locales, facilitando al ciudadano la concesión de los permisos que necesite.
- Redacción de una guía para concejales y trabajadores de la asamblea popular local que establezca un código de conducta de obligado cumplimiento para con los ciudadanos.
- Seguimiento, por parte de las asambleas populares, de las resoluciones que se adoptan, ejerciendo una presión continua sobre las asambleas ejecutivas para que las acaten y las apliquen, teniendo en cuenta que expresan las demandas de los ciudadanos locales.
- Racionalización del gasto en las unidades locales y precisión y objetividad de las resoluciones relativas a los gastos públicos, así como la exigencia de responsabilidades al respecto.
- Oferta de programas de apoyo técnico y formación para los concejales de las asambleas populares locales, para concienciarlos de su papel y aumentar su convicción sobre la importancia de la participación ciudadana y la necesidad de cooperar y estar en contacto, tanto a través de encuentros o audiencias como con un diálogo social.

- Formación de los concejales de las asambleas populares locales en variados campos, principalmente lectura y revisión del presupuesto local, tácticas de negociación y gestión para las asambleas, etc.
- Desarrollo de las capacidades técnicas y administrativas de los trabajadores municipales, especialmente en la tesorería y en los departamentos recaudadores, para precisar la diferencia entre las estimaciones y la recaudación real y, al mismo tiempo, perfeccionar el control sobre ésta última.
- Fomento de la cooperación con organizaciones de la sociedad civil en las distintas fases de la actividad de la asamblea local, especialmente en el ámbito de la ayuda para determinar las prioridades de la comunidad en el momento de presentar los presupuestos y al hacer el seguimiento y la valoración de los proyectos.
- Apoyo y refuerzo del papel de seguimiento del Ministerio de Desarrollo Local como representante del poder central y de las directrices generales de la política estatal para el desarrollo, garante de los intereses de los municipios y coordinador supremo de los planes y programas de desarrollo local y como órgano que produce con regularidad informes y datos sobre los resultados de la ejecución de los planes de desarrollo en todas las provincias y también la entidad que ofrece la información necesaria para hacer frente a las dificultades a las que hay que enfrentarse a nivel local.

### *Recomendaciones a medio plazo*

- Creación de una base de datos rigurosa sobre todas las unidades locales y las especificidades de los problemas que padecen, lo que contribuiría a que se controlasen con una mayor precisión.
- Activación de la función de control de las asambleas populares locales sobre los cargos ejecutivos, concediéndoles el derecho a cuestionar y dándoles un papel en el nombramiento y la destitución de estas autoridades, adoptando para ello las reformas de la ley que exija la materia.
- Aplicación del principio de ordenamiento y diversidad a las competencias y estructuras municipales, empezando por el nivel de la provincia con el fin de respetar la variedad y las distintas condiciones locales (económica, cultural, social y geográficamente) y de que sirva de precedente para su posterior uso en las grandes ciudades y capitales de las provincias.
- Legislar sobre los atributos de la unidad local con personalidad jurídica para que las regiones incluyan grupos homogéneos de provincias, sin que su papel se limite a la coordinación económica general ni sea inapreciable en la práctica.
- Formación de personal femenino capacitado para presentarse a las elecciones en las localidades, reforzándolo por medio de los partidos, instituciones de la sociedad civil y medios de comunicación.
- Apoyo a los grupos marginales, como los jóvenes, las personas con necesidades especiales y las minorías, fomentando su participación local y adoptando las vías legales que lo garanticen.

- Activación de la gestión de los departamentos electorales con respecto al censo de votantes, aportando transparencia a los comicios y permitiendo la supervisión de las elecciones locales por organismos independientes.
- Apoyo al contacto entre las comisiones de las asambleas populares locales y las entidades ejecutivas en la sociedad civil en cuestiones de abastecimiento, transportes, salud, solidaridad social, agricultura e irrigación.
- Ampliación del territorio provincial a terrenos situados dentro de los límites urbanos, anexionándose 2 km limítrofes y llegando en ocasiones hasta los 5 km, especialmente en las provincias de consideración desértica.
- Concesión a las unidades locales del derecho a obtener fondos de los organismos que gestionan los servicios incluidos en las unidades administrativas municipales, como la educación, la salud y la vivienda.
- Análisis claro de los impuestos y de las tasas pertenecientes al Estado y de los que revierten en los municipios. Concesión a los municipios de las competencias para decretar la creación o la exención de impuestos locales.
- Asignación a los municipios de un porcentaje de los impuestos recaudados por el gobierno central, como es el caso de los obtenidos con el registro de contratos de compra y venta de inmuebles o del suelo dentro del territorio de la unidad local.
- Incremento de los tipos de impuestos locales proporcional a la subida de los ingresos, de la elevación de los costes de la gestión de servicios y del aumento de los precios.
- Lograr que cada unidad local tenga un presupuesto independiente redactado y aprobado a nivel municipal, sin que haya que incorporarlo al presupuesto general del Estado, limitando la relación de ambos niveles a subvenciones destinadas a las unidades locales para que hagan frente a las obligaciones que les imponen las políticas estatales.
- Coordinación entre las instituciones y la banca sobre la financiación e inversión, para incrementar la contribución de ésta a los proyectos locales. Tal es el caso del Banco de Desarrollo y Crédito Agrícola o de la banca inmobiliaria.
- Refuerzo del papel de los centros de investigación científica y de las universidades, especialmente en las regiones, y del Centro Nacional de Investigación, sobre todo en lo referente al estudio de los problemas que afectan a la administración local.
- Ampliación del ámbito de supervisión de las asambleas populares sobre la actividad de las unidades ejecutivas locales y creación de unas condiciones que permitan a los ciudadanos asistir a las sesiones de las asambleas populares locales y exponer regularmente la relación de sus actividades ante los vecinos.
- Impulso a la independencia de las asambleas populares locales, de manera que todos los servicios y departamentos ejecutivos municipales se supediten a ellas, valiéndose de las experiencias de otros países al respecto. Hay ejemplos de asambleas locales electas en las que todos los concejales pertenecientes a la mayoría gobernante actúan con funciones de cartera ministerial ejecutiva local.

- Imposición de condiciones relativas al mínimo aceptable en cuanto a la formación de los concejales de las asambleas populares locales o la designación de grupos para completar la experiencia técnica exigida.
- Plantear la elección de los alcaldes de las unidades locales en distritos y centros como punto de partida para generalizar el principio del voto a todos los niveles directivos locales.

### *Recomendaciones a largo plazo*

- Reforma de los artículos relativos a la administración local recogidos en la constitución, para organizar las asambleas ejecutivas locales y sus competencias como parte del poder ejecutivo. Las asambleas populares se incluyen en la segunda parte del título quinto que regula el poder legislativo en el marco del sistema de gobierno para corregir la lógica de los fundamentos constitucionales concerniente a la situación de los organismos representativos electos (generales y locales) frente a los órganos ejecutivos, según el principio de separación y equilibrio de poderes.
- Creación de un marco legal que permita la construcción de infraestructuras institucionales que garanticen la cooperación y la coordinación entre las unidades locales, como pudiera ser una unión que englobe a todas las ciudades egipcias (con la vista puesta en los problemas que les afectan) y otra formada por las comunidades de aldeas que plantease una estrategia para la concienciación y señalase los obstáculos a los que se enfrenta el desarrollo de su gestión.
- Reforma de la ley de Administración Local número 43/1979 y de una serie de leyes relacionadas, como la ley Reguladora de Concursos y Subastas (89/1998), la de Trabajadores Civiles del Estado o la de Obras Públicas, para hacerlas compatibles y contribuir a la eficacia de las localidades en torno al desarrollo y la democracia local.
- Aprobación de una nueva ley que agrupe todas las demandas acerca del anhelado desarrollo de modo que se descentralice el poder, se transfieran las competencias a los municipios y se cree una colaboración efectiva entre la comunidad civil y el sector privado en un marco de transparencia y responsabilidad que guíe a la administración tradicional y la convierta en administración de la comunidad, para alcanzar así índices de desarrollo más elevados; lograr una mejor asignación y empleo de los fondos disponibles, crear un ambiente más favorable que estimule la inversión y ofrecer oportunidades laborales a los jóvenes.
- Rediseñar los límites provinciales de Egipto para activar el papel planificador de las regiones y conseguir estabilidad respecto del funcionariado y el empleo. Estipular la creación de asambleas para el desarrollo regional formadas por los gobernadores de las provincias, delegaciones de las asambleas populares, representantes ministeriales y hombres de negocios.
- Proponer una regulación especial para la ciudad de El Cairo distinta a las demás ciudades de Egipto, ya que es el centro del gobierno, de los organismos oficiales y de las instituciones financieras. Ello requeriría la existencia de una administración distinta para ella, creando una asamblea suprema de la provincia que incluya a los

jefes de los distintos departamentos, organismos y secciones generales, así como a los rectores de las universidades ubicadas en sus límites.

- Estudio de la posibilidad de elegir a los gobernadores y revisión de los poderes y competencias que ostentan, para reforzar su autoridad sobre la administración de los bienes públicos, y afirmar su responsabilidad sobre todos los servicios técnicos y administrativos que ofrecen estas instalaciones y bienes a los beneficiarios.
- Legislación clara de las competencias y responsabilidades de algunas funciones públicas a nivel local para mejorar la gestión municipal, como el cargo de vicegobernador; es el gobernador quien rige una provincia y quien tiene la potestad gubernativa sobre todos los asuntos concernientes a ella, entre los que se encuentra el funcionariado, cualquiera que sea su filiación. Las competencias ministeriales son transferidas a los gobernadores según estipula la ley.
- Sistematización de las relaciones entre la administración local y los ciudadanos, empleando medios de comunicación modernos para reducir el tiempo de gestión y limitar la aparición de casos de corrupción administrativa.
- Revisión de las leyes y normativas reguladoras de la recaudación y de su uso como forma de financiación local.
- Facilitar el mayor nivel de independencia y soberanía posible a los poderes municipales y posibilitarles un control real sobre el devenir de sus asuntos por medio de organismos y autoridades electas, a quienes se subordinan todos los organismos y servicios ejecutivos locales.
- Activación del papel del Consejo Supremo de Administración Local regulado por la ley 145/1988 para que incluya entre sus miembros a alcaldes/presidentes de las asambleas populares locales de las provincias (además de preservar el que existe actualmente, que conforma una asamblea de gobernadores), impulsando la capacidad y la efectividad de la participación popular y reforzando la democracia local.
- Necesidad de separar las competencias de la asamblea popular local de la provincia y de su asamblea ejecutiva, para que la autoridad final y la toma de decisiones relativas al desarrollo local recaiga sobre la asamblea popular local, teniendo en cuenta que es ésta la que representa al poder del pueblo en la administración de sus servicios y en el control de su ejecución.
- Afirmación, por medio de la ley, del poder de control de las asambleas populares locales, que debe incluir una investigación de los hechos y una recopilación de datos e interpelaciones para lograr un control eficaz.



## Situación de la democracia local en Marruecos: Informe nacional

### 1. Introducción

Como parte del proyecto de evaluación de la Situación de la Democracia Local en el Mundo Árabe (SoLD) financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y en colaboración con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y la Asociación Marroquí para la Solidaridad y el Desarrollo (AMSED), cuatro equipos han realizado sendos informes donde se recogen las conclusiones alcanzadas en su evaluación de la democracia local en Marruecos, en el municipio de Agdez (división administrativa de Zakoura) y las comunas de Kerama (provincia de Errachidia), Esauira y la comuna urbana de Martil (provincia de Tetuán). El presente informe es un resumen de los resultados de los cuatro informes anteriores basados en el proceso de evaluación llevado a cabo en las cuatro unidades locales.

Este informe tiene como objetivo evaluar los aspectos participativos y representativos de la democracia local para determinar, por un lado, las fortalezas y debilidades de la representación a través de los partidos políticos y, por otro lado, valorar las diferentes formas de democracia participativa. El presente informe es el resultado del proceso de autoevaluación llevado a cabo como parte de la investigación cualitativa de la democracia local por parte de varios equipos, siguiendo la metodología de evaluación de la democracia local, con el fin de emitir un conjunto de recomendaciones a corto, medio y largo plazo.

### 2. El proceso de evaluación en Marruecos

La naturaleza de la investigación determina si es más indicado usar métodos de evaluación cuantitativos<sup>28</sup> o descriptivos<sup>29</sup>. En este estudio se utilizaron principalmente técnicas descriptivas<sup>30</sup> con la finalidad de obtener un conjunto de opiniones sobre la democracia local. No obstante, en el curso de la investigación se han utilizado diversas técnicas descriptivas de investigación, de acuerdo con las preferencias personales de cada equipo de trabajo y la naturaleza de cada ámbito de investigación:

---

<sup>28</sup> Los métodos cuantitativos se centran en las cifras y la clasificación de los datos estadísticos para tratar de inferir tendencias y patrones de comportamiento. Por esta razón, no exigen la interacción entre el investigador y el sujeto de la investigación. El método principal para la obtención de datos es el uso de formularios que se pueden analizar desde el punto de vista estadístico.

<sup>29</sup> Los métodos descriptivos tienen como finalidad discernir los diferentes puntos de vista, motivaciones, opiniones, sentimientos, experiencias, orientaciones y creencias del sujeto de la investigación. El método principal para obtener datos es la realización de entrevistas, con el consiguiente análisis de los contenidos, a diferencia de los formularios que se analizan desde el punto de vista estadístico. La entrevista puede ser impersonal, infructuosa o tensa, dependiendo del nivel de interacción entre el investigador y el sujeto de la investigación.

<sup>30</sup> Sírvase consultar: - Léon Festinger y Daniel Kartz: *Les méthodes de recherche dans les sciences sociales*. Presse Universitaire de France. 1959.

- Georges Thines y Anes Lempereur: *Dictionnaire général des sciences humaines*. Edition Universitaire; 1988.  
- Marcel Mauss: *Manuel d'ethnographie*. Edition 1926.

## 2.1. Municipio de Agdez

La información presentada en un estudio de investigación debe caer dentro de un marco general de desarrollo científico y global. Antes de llevar a cabo el trabajo de campo, es importante analizar todos los datos disponibles que puedan ser de utilidad para entender el tema que se va a investigar y situarlo en el contexto correcto. Un estudio de esta naturaleza exige que el investigador comprenda los sistemas de gobierno en su dimensión histórica y evolutiva y no solamente desde la perspectiva del consenso y la armonía, sino también de las luchas y el desequilibrio entre los elementos constitutivos del ámbito de investigación. Ese es el punto de partida de la investigación: las conclusiones extraídas de una revisión preliminar de la literatura anterior, como por ejemplo, los estudios estadísticos y otros informes. La investigación de campo exige asimismo el uso de herramientas y técnicas propias de diversas ciencias sociales y humanas para definir el ámbito de la investigación, delimitado tanto geográfica como administrativamente.

Las principales técnicas de investigación utilizadas son las entrevistas individuales para obtener información descriptiva que refleje las opiniones, creencias y experiencias personales de los entrevistados. La cantidad de datos que se obtienen depende de la confianza mutua entre el investigador y el entrevistado. Es necesario plantear una serie lógica de preguntas redactadas de forma clara y fácil de comprender, acorde al nivel educativo del entrevistado. Para llevar a cabo la evaluación se realizaron entrevistas individuales en varios distritos del municipio de Agdez con el alcalde, un representante del municipio, un representante de la comunidad y un representante de los partidos políticos. Las entrevistas se realizaron en condiciones favorables y con la cooperación de los entrevistados.

Los grupos de discusión son un tipo de entrevista colectiva que se emplea para obtener datos cualitativos, no cuantitativos, y en la cual normalmente se plantea un conjunto de preguntas para ser respondidas por un grupo pequeño. El debate es guiado por una lista de preguntas secundarias relacionadas, conformando un espacio de diálogo entre los diferentes participantes, en el cual se plantean las diversas opiniones y el moderador controla el tema, la calidad y la duración del debate. Este método se empleó con habitantes de varios distritos del municipio de Agdez, representantes de asociaciones activas en el municipio y partidos políticos con representación en el gobierno local. En un primer momento, los trabajadores municipales mostraron sus reservas sobre la realización de estas entrevistas, a pesar de que para garantizar la neutralidad las entrevistas se realizaron en los domicilios de los ciudadanos. Esto tuvo un efecto negativo en el grupo de discusión para los partidos políticos, en el cual participaron solamente cuatro partidos. En el grupo de discusión específico para residentes, no asistieron los vecinos del centro, a pesar de encontrarse más cerca del lugar de la entrevista. Se emplearon también encuestas de opinión, similares a cuestionarios, para permitir a los investigadores conocer las opiniones de la población incluida dentro del alcance de la investigación. Se llevó a cabo una encuesta de opinión con la población local de varios distritos del municipio de Agdez, en la que participaron personas de diferentes edades, género, origen étnico y grupo profesional. Esto se llevó a cabo sin ningún tipo de impedimento u objeción.

## **2.2. Comuna de Kerama**

El grupo de trabajo de la comuna de Kerama celebró una serie de encuentros en un ambiente agradable y libre de dificultades. Uno de estos encuentros se celebró en la sede de la asamblea comunal con la participación de su presidente, del secretario del municipio y de varios asesores y funcionarios. Se realizó un encuentro con funcionarios del sector de salud (médico en jefe/ enfermero en jefe) que se centró en las relaciones entre la comuna de Kerama y el sector de la salud, la relación del sector de la salud y otros sectores y su relación con las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos. También se realizó una reunión con la sucursal de la Oficina Provincial de Inversión Rural de Tafilalit en Kerama. La reunión con el responsable principal del sector rural de la región de Kerama se centró en los mecanismos para la gestión de los asuntos locales por parte de la comuna y en la forma en que se reciben y se responde a las reclamaciones de los ciudadanos. Se celebró también una reunión con el sector de educación, con la participación del director de la escuela secundaria Tariq bin Ziyad y parte del personal docente, que se centró en la relación actual entre la comuna de Kerama y el sector educativo, la relación de este último con otros sectores y sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos. De la misma forma, se celebró una reunión con un grupo de activistas del municipio que se dedicó a cuestiones relacionadas con la posibilidad de la creación de relaciones tripartitas entre organizaciones de la sociedad civil y grupos y sectores externos. Se elaboró un cuestionario basado en un conjunto de preguntas diseñadas con el objetivo de obtener las opiniones de los ciudadanos sobre la situación actual y sobre la situación de la democracia local en la comuna y se eligió una muestra de 30 personas de entre 18 y 60 años de edad para responder las preguntas.

## **2.3. Comuna urbana de Esauira**

Con la finalidad de comprender el desarrollo de la democracia local a nivel nacional y local y obtener una noción cabal de la situación, se llevó a cabo un análisis y una investigación exhaustiva de un conjunto de datos básicos sobre la comuna urbana de Esauira. Esto se logró mediante la investigación de las características sociales, culturales, económicas y urbanas específicas de la comuna y su impacto en las prácticas democráticas de la ciudad, con el fin de elaborar la hipótesis de la investigación. Los investigadores prepararon diferentes cuestionarios para los ciudadanos, las asociaciones y los representantes electos, los distribuyeron y analizaron las respuestas resultantes. También se realizaron entrevistas individuales y colectivas con personas consideradas como recursos valiosos por sus conocimientos sobre las prácticas democráticas reales de la ciudad.

## **2.4. Comuna urbana de Martil**

Se realizaron entrevistas con siete organizaciones civiles activas en el ámbito de la cultura, el medioambiente y el desarrollo social, incluyendo organizaciones que trabajan a nivel de toda la ciudad y a nivel de los distritos, las cuales completaron también cuestionarios. Además, se entrevistó a un académico especializado en asuntos locales y estudios gerenciales. Se realizó una reunión extensa con el alcalde de Martil, el secretario de la comuna y el presidente del departamento de cooperación y asociación, quienes también completaron un cuestionario. También se llevó a cabo una reunión extensa con un coordinador de la oposición, que también completó un cuestionario. Los investigadores asistieron asimismo a una de las reuniones públicas con los ciudadanos y las organizaciones

de la sociedad civil que se celebraron en la ciudad, en la cual los integrantes de la oposición presentaron una revisión de su trabajo y su evaluación del trabajo de sus contrapartes en el gobierno. Se celebraron reuniones de trabajo con representantes de los cuatro medios de comunicación, con representación de los medios de prensa escrita y radiodifusión locales, provinciales y nacionales. El grupo de investigación analizó las opiniones de tres de los actores económicos más importantes de la ciudad que trabajan en el área inmobiliaria y de saneamiento, la mayoría de los cuales han obtenido el permiso de planificación otorgado para los servicios esenciales de la ciudad. También se analizaron las opiniones de tres partidos políticos de la ciudad sobre diferentes temas y se realizaron diversas reuniones con ciudadanos pertenecientes a diferentes grupos.

### **3. Marco general y conclusiones principales<sup>31</sup>**

El marco general se considera el pilar principal que sustenta la investigación en ciencias sociales y humanas, independientemente del tipo de investigación o de si el objetivo es obtener datos cuantitativos o cualitativos. Su importancia se demuestra principalmente a través de la evaluación de la democracia tanto dentro de un marco nacional como local. No es posible comprender el funcionamiento de los organismos rectores dentro de un área específica sin analizar los factores económicos, culturales, étnicos y sociales. Estos permiten evaluar la democracia local y comprender sus fortalezas y debilidades ocultas, para reforzar las primeras y remediar las deficiencias de las segundas. Por esa razón, esta sección del informe se dedica a los siguientes puntos: factores geográficos y territoriales, factores demográficos y relaciones sociales, modelo socioeconómico y fiscal de la localidad e indicadores de desarrollo social.

#### **3.1. Características geográficas y espaciales**

*Municipio de Agdez: Ubicación provincial, localización y características geográficas:*

El municipio de Agdez está situado en la provincia de Zakoura que, de acuerdo con el decreto n.o 281-79-2 del 7 de abril de 1997, se encuentra en Souss Massa Draa. Ubicado a 65 km al sur de Ouarzazate y 92 km al norte de Zakoura, es parte de la región de Draa al sudeste del país, entre la latitud 99 y 31 Norte y la longitud 5 y 7 Oeste. El oasis de Draa se extiende a lo largo de 200 km desde Aflandara hasta Al-Koua<sup>32</sup>. Cubre una superficie de aproximadamente 23.000 km<sup>2</sup>. Los Montes de Agdez pertenecen a la cordillera del Atlas Medio, donde se encuentra el conocido Monte de Jebel Kissane. Esta región es reconocida por sus variados recursos naturales que incluyen terrenos montañosos, desiertos y oasis, con un clima eminentemente desértico de temperaturas extremas en el verano (entre 38 y 44°C) y el invierno (entre 1 y 7°C). Las escasas lluvias no sobrepasan los 110 mm anuales.

---

<sup>31</sup> El contenido del párrafo fue tomado de Elham El-Kawwal, *Non-Agricultural Activity in the Moroccan Rural Community, the model of rural tourism in Agdez*. Tesis para el título de maestría, Facultad de Literatura y Humanidades, Rabat, 2008.

<sup>32</sup> Estuario del río Mhamid El-Ghizlane.

*Comuna de Kerama: Ubicación provincial, localización y características geográficas:*

La comuna de Kerama está situada en la región de Meknès-Tafilalet y para fines administrativos pertenece a la región geográfica de Kerama, en la administración de al-Rish, parte de la prefectura de Errachidia. Al norte limita con la prefectura de Misour y el distrito de Ksabi en la provincia de Boulemane. Al este limita con el municipio de Kir y el distrito de Beni Tajit. Al sur está el municipio de Al-Khank y al oeste el distrito de Ayt Azdak, el municipio de Kirs Taialalin y el municipio de Amzizal Talisht. Se caracteriza por amplias elevaciones y está fuertemente rodeado de tierra, por lo que las inundaciones son frecuentes. El clima de la región es semidesértico y hay variaciones enormes de temperatura entre la estación cálida y la estación fría, así como entre el día y la noche, ya que las temperaturas diurnas pueden elevarse entre los 20°C y los 40°C. En la región también se presentan heladas, en especial en diciembre y enero. Además, las lluvias son escasas y no sobrepasan los 200 mm anuales.

*Comuna urbana de Esauira: Ubicación provincial, localización y características geográficas:*

La comuna urbana de Esauira está situada al sudoeste de Marruecos, sobre el océano Atlántico. Su ubicación es equidistante de tres centros económicos y sociales importantes: Marrakech, Asafi y Agadir. Es la capital de la prefectura regional de la región de Marrakech-Tansift Al-Haouz. Limita al sur con el municipio de Sidi Kawaki, al este con el municipio de Ida y Kard, al norte con el municipio de Iwanagha y al oeste con el océano Atlántico. En general, el clima en Esauira es templado todo el año, con temperaturas que oscilan entre los 18 y los 28°C en el verano y los 10 y los 21°C en invierno. En esta región soplan fuertes vientos, localmente denominados «el-sharqi» (vientos del este), que comienzan en marzo y se prolongan hasta finales de agosto, hasta el punto de que algunas personas llaman a Esauira la «ciudad de los vientos».

*Comuna urbana de Martil: Ubicación provincial, localización y características geográficas:*

La comuna urbana de Martil está en la provincia de Tetuán, junto a la prefectura de M'Diq-al-Fanidiq, la provincia de Chefchaouen y el municipio de El-Arayiche, en la región de Tetuán, en la provincia de Tánger-Tetuán. La comuna urbana de Martil limita al este con el mar Mediterráneo, con la comuna urbana de M'Diq al norte y el municipio de Mellalyine al noroeste, la comuna urbana de Tetuán al suroeste y el municipio de Azla al sur. Existen dos tipos diferenciados de elevaciones en el municipio: la planicie de Martil, que se extiende en una superficie de casi 1000 hectáreas; y las colinas de Kudia Taifor, en el extremo norte del municipio, de 332 m de altura sobre el nivel del mar. En la unión de la tierra y el mar se forma una playa que se extiende a lo largo de la franja costera de la planicie y se convierte en acantilados rocosos en el norte, en las elevaciones de Kudia Taifor. El clima de la comuna urbana de Martil es agradable, soleado en el verano y templado y húmedo en el invierno, con temperaturas que varían entre 10°C en invierno y 25°C en verano y con lluvias de 760 mm anuales.

Las cuatro regiones incluidas en el estudio, así como otras regiones de Marruecos, tienen estaciones lluviosas, un clima inhóspito y factores naturales que a menudo tienen un impacto negativo sobre la producción agrícola, a pesar de la reputación de Marruecos como país agrícola. La diversidad de estas zonas está marcada por las elevaciones. A pesar de que

estas elevaciones le proporcionan una belleza que atrae al turismo rural, también contribuyen al aislamiento de las zonas rurales y los distritos remotos, lo cual tiene un impacto negativo sobre la capacidad de la población para beneficiarse de sus derechos en las áreas de educación y salud.

### 3.2. Demografía, estructura social y relaciones sociales

Las cuatro zonas analizadas en el proyecto de evaluación de la democracia local han sido centros de asentamientos humanos a través de diferentes períodos históricos y, como resultado, los habitantes de estas regiones pertenecen a diferentes grupos raciales y sociales. Estas comunidades se componen de la siguiente forma:

#### *Diversidad social en el municipio de Agdez*

Los habitantes del municipio de Agdez pertenecen a los siguientes grupos:

*Árabes:* Los árabes llegaron a la región en dos etapas: primero a través de conquistas y posteriormente a través de la llegada de las tribus de Beni Maqul en el siglo XIII, durante la era de Almorávides. Esto continuó hasta el siglo XVI, cuando llegaron grupos de Beni Helal originarios de Yemen que habían sido expulsados de Túnez a Marruecos y empujados hasta los confines del desierto por los almorávides. Las tribus de Beni Maqul que vivían en Draa cruzaban el desierto para llevar sus mercaderías a Tombuctú todos los años. Eran conocidos por su prosperidad y sus numerosas posesiones, así como por sus cultivos y camellos.

*Draoua:* De acuerdo con el significado lingüístico y el uso local, este término significa «habitantes de la zona en general». Se emplea para describir a los habitantes de raza negra o de piel oscura. Se cree que fueron los primeros en colonizar esta zona. Algunos estudios indican que provenían de Etiopía. Se les denomina Al-Tashousayin (aquellos cuyos rostros están quemados por el sol). Estos grupos formaron la base de la pirámide social de Draa, así como la estructura de la producción agrícola.

*Amazigh (bereberes):* Proviene de las tribus Sanhaji que invadieron Marruecos en la era almorávide. Estas tribus fueron expulsadas por las tribus de Beni Maqul que llegaron a la zona y se asentaron en la región Atlas y en Draa central. Formaron una confederación llamada «la unión Ait Atta» en referencia a Dada Atta', un nieto del Sheikh Abdullah bin Ihsayen, sepultado en Thalath N Iikatawin.

*Judíos:* La historia del asentamiento de los judíos en la zona es incierta y existen tres versiones diferentes. La primera es la más común en la historia oral de Marruecos y dice que los judíos se asentaron en zonas que previamente habían sido colonizadas y devastadas, lo cual les facilitaba el asentamiento y la explotación de los recursos. La segunda versión es que se asentaron en la zona en el siglo X d. C. con la llegada de los comerciantes fenicios al norte de África o a través de la migración de judíos europeos, en particular desde España o Portugal en el siglo XV d. C. La tercera versión se refiere a los pueblos en los cuales vivían otros judíos y que en ocasiones tienen nombres de origen judío (Beni Zouli, Beni Hiyun, Beni Asbih, etc.); Sabil Man estima que para 1930 se habían asentado en esta zona dieciocho familias que continuaron conviviendo con los habitantes locales hasta finales de los años 60, cuando las últimas familias emigraron a los Territorios Palestinos Ocupados.

### *Diversidad social en la comuna de Kerama*

Los habitantes de la comuna de Kerama pertenecen a los siguientes grupos:

*Nazihoun*: provenientes de la ciudad de Ayt Eissa Qiyada bin Tajit y algunos comerciantes y profesionales provenientes de diferentes zonas de Marruecos. Aproximadamente el 99 por ciento de los habitantes habla el idioma Amazigh.

*Al-Shurfa* (los nobles): Debido a su condición religiosa, están en la cúspide de la jerarquía social, a pesar de que conforman apenas el 1 por ciento de la población. Tienen características especiales que les distinguen del resto de la población: hablan el idioma árabe en la comunicación diaria y se distinguen por sus nombres y relaciones familiares que hacen menos probable que se casen con bereberes.

*Ayt Sagharowshan*: Descienden de Moulay Ali Ben Omar, cuya tumba se encuentra ubicada en un lugar aún hoy desconocido. Es difícil definir el significado de la palabra 'Sagharowshan'. Los Ayt Sagharowshan se distinguen por su vestimenta tradicional y su costumbre de vivir en tiendas, aunque dispongan de viviendas. Trabajan en la irrigación y la agricultura sencilla y viven principalmente como nómadas, trasladándose de una región a otra.

*Ayt Azdak*: Los habitantes de este grupo descienden de Sidi Ali Aboursh o Bayboursh. Representan el tercer pilar de población de la región. Se les conoce en la región por la denominación «Al-Karamin», es decir, «los nobles» en el idioma Amazigh, y le dieron su nombre a la región de Kerama. Existen varias teorías para explicar sus orígenes, pero en general se considera que provienen de la región de Tinghir (provincia de Ouarzazate), al sudeste de Marruecos. Llevaban consigo una carga de caña de azúcar que enterraron en el pueblo de Ayt Ali en Kerama, como prueba de su vínculo con el antepasado ilustre. Por esta razón, los residentes de esta ciudad se consideran los «Al-Karimin» (o «nobles») más cercanos a su antepasado. También, por esta razón, no se les permite quemar la caña de azúcar. Están repartidos en varias aldeas que a primera vista parecen diferentes entre sí. Los Ayt Azdak se dedican a la agricultura y la cría de animales, ya que se encuentran asentados en la franja agrícola en las cercanías de Wadi Kir.

### *Diversidad social en la comuna urbana de Esauira*

Los estudios arqueológicos realizados en la Isla de Mogador, cerca de Esauira, han demostrado la existencia de un puerto comercial fenicio, griego y romano. Los historiadores consideran que Mogador es el antiguo nombre de Esauira, proveniente de la palabra fenicia «Migdol», que significa caballo pequeño. Esauira fue fundada en 1765 por el sultán Sidi Muhammad bin Abdullah, que lo convirtió en un puerto comercial abierto al comercio internacional con la finalidad de desarrollar las relaciones comerciales de Marruecos con Europa. Mogador se convirtió en un centro comercial importante para las caravanas comerciales de África. Varias comunidades han estado activas en Esauira a través de la historia. La particular forma de esta ciudad y su destacada ubicación atrajeron una importante actividad comercial, propiciando que miles de judíos marroquíes se mudaran al

área comercial y se asentaron allí hasta finales de los años 60, desempeñando un papel importante en la promoción de la vida económica y cultural.

A través de la historia, Esauira ha acogido a artistas notables, como pintores, directores, actores y cantantes que crearon obras artísticas y culturales en la zona. Otro grupo es el que forman los bereberes, que constituye el 26 por ciento de la población de Esauira. El análisis de la composición de la población de Esauira en cuanto al idioma, muestra que el 84,1 por ciento de los hombres habla árabe coloquial como primera lengua, en comparación con el 86 por ciento de las mujeres, en tanto que el 15,9 por ciento de los hombres y el 14 por ciento de las mujeres hablan el Tashlaheit como primera lengua. Esto hace difícil que las personas de este grupo lingüístico participen en la vida pública, especialmente en la educación infantil. Además, existe un pequeño grupo formado en general por extranjeros que hablan francés, español, italiano y alemán.

### *Diversidad social en Martil*

La ciudad de Martil se fundó durante la época del colonialismo español con el propósito de respaldar mediante la acción militar la presencia española. Esto llevó a la construcción del fuerte/torre de Martil, algunos depósitos y la iglesia cuya construcción fue supervisada por el arquitecto militar Joaquín Salinas en 1912 en el área circundante del estuario del río Martil. La ciudad posteriormente experimentó una expansión arquitectónica bien coordinada. Desde 1927 esta expansión fue supervisada por el arquitecto Carlos Olivo. La ciudad está organizada con una plaza pública en el centro, rodeada por calles y callejones de acuerdo con un plan de desarrollo ordenado. Durante décadas, Martil fue esencialmente lo que se denomina una ciudad dormitorio, a la cual los habitantes acudían a dormir después de trabajar en Tetuán durante el día. Para los habitantes de Tetuán representa principalmente una zona anexa a la ciudad para fines de recreación y diversión. Esto ha provocado que durante décadas el crecimiento demográfico de Martil fuera muy lento, lo cual a su vez afectó a la práctica de la democracia en la ciudad. En efecto, los mecanismos de la práctica de la democracia se ven influidos de forma significativa por lo que sucede en Tetuán, ya que Martil se considera solamente un apéndice en las afueras de la ciudad. Por ello, la democracia local en Martil comenzó a desarrollarse en las últimas décadas, cuando el ritmo de crecimiento de la ciudad comenzó a crear una nueva situación y a cuestionar la influencia de la ciudad vecina, ya que Martil dejó de ser simplemente una dependencia de Tetuán. Desde 1999, la población de la ciudad se compone de la siguiente forma: el 22,6 por ciento de los habitantes proviene de otras zonas de la provincia de Tetuán y se asentó en la comuna urbana de Martil; el 14,6 por ciento proviene de otras zonas dentro del área geográfica de Tánger-Tetuán; un 16,3 por ciento proviene de otras zonas de Marruecos; y el 5 por ciento llegó a Martil directamente del desierto.

Los cuatro casos de estudio muestran que las zonas incluidas en el proyecto de evaluación de la democracia local ocupan una amplia zona, en la que coexisten tribus y etnias de diferentes orígenes que siguen rigiéndose por 'consejos tribales' cuyas funciones se están reduciendo como resultado de la influencia del Estado, en particular en la administración de los recursos económicos. El ritmo de este deterioro y la influencia de la identidad étnica y tribal son más intensos a medida que nos desplazamos de los municipios urbanos a los suburbanos o rurales. Este patrón está vinculado a la existencia de grupos excluidos de la participación en la administración de la región y el control de los cargos

públicos locales por otros grupos, como se explica en el caso del Municipio de Agdez y la Comuna de Kerama. Cabe mencionar que un nuevo grupo de habitantes está emergiendo en estas zonas: extranjeros de diferentes nacionalidades, principalmente de países europeos. Si bien actualmente esto no constituye un cambio notable en la administración local, no se puede ignorar su existencia como grupos establecidos que pueden en el futuro cercano o lejano participar en los cambios que se produzcan en la administración de la zona.

### 3.3. Modelo socioeconómico y fiscal de la localidad

El desarrollo económico de Marruecos se puede dividir en dos etapas básicas<sup>33</sup>: la era precolonial y la era poscolonial. Antes de la colonización, las comunidades rurales de Marruecos se basaban en la irrigación y la agricultura. La tierra pertenecía a la tribu, con poca propiedad privada de las tierras agrícolas, y se empleaba el sistema de trueque, de forma que los habitantes rurales no necesitaban usar dinero. La base del sistema financiero en esa época consistía en asegurar que los habitantes locales permanecieran en la zona proporcionándoles alimentos, vestimenta y alojamiento adecuado para protegerles de las variaciones del clima. En el período poscolonial algunas familias emigraron debido al hambre, la dureza del trabajo y la cárcel. La migración fue interna (a zonas como Beni Mellal, Kenitra, Marrakech, Casablanca, etc.) o hacia el extranjero (especialmente a Argelia y Francia). Esta etapa estuvo dominada por el surgimiento continuo de nuevas necesidades como resultado de la fricción con extranjeros, tanto como resultado de la interacción con los súbditos de las colonias o debido al efecto de la urbanización en los beduinos de Marruecos. Esto provocó la necesidad de pasar de un sistema de trueque a un sistema monetario. Se produjo un cambio de la producción autosuficiente a pequeña escala a la producción comercial, a medida que las personas necesitaban satisfacer nuevas necesidades tales como comprar forraje, pagar los servicios de electricidad y agua potable, riego, educación para los niños que debían desplazarse a centros educativos distantes, atención médica, vestimenta y combustible para cocinar. Esto a su vez ocasionó la aparición de diversas actividades no agrícolas, en particular debido a los cambios y a la incapacidad de los mecanismos tradicionales para aumentar la producción rural de forma significativa. Además, el área dedicada a la producción agrícola se redujo debido al aumento de la población y el consiguiente incremento del número de herederos de las tierras. Las actividades económicas aumentaron en cada una de las áreas del estudio de acuerdo con sus características climáticas y geográficas particulares, la naturaleza de sus suelos y la disponibilidad de agua, así como su ubicación dentro del país. Dichas actividades se pueden resumir de la siguiente forma:

#### **a) Actividades económicas no agrícolas:**

La expansión de estas actividades depende de la proximidad de las aldeas marroquíes a los centros urbanos o turísticos y del nivel de actividad comercial en ellas y en las zonas circundantes. Las actividades incluidas en esta categoría son muy variadas e incluyen: instituciones públicas y paraestatales de los municipios que emplean a trabajadores y empleados administrativos, trabajadores de la construcción y profesionales autónomos como, por ejemplo, los trabajadores del transporte. Además, existen otros funcionarios que trabajan para el Estado, como el jeque, el prefecto, los empleados de los gobiernos rurales,

---

<sup>33</sup> A. Bellaoui: *Tourisme et système économique des zones de montagne au Maroc: Etat actuel et perspectives d'avenir. Le cas du Haut Atlas de Marrakech. Département, de Géographie, Faculté des Lettres et Sciences Humaines*, Marrakech. 2000).

las instituciones educativas, los centros de salud y otros organismos, como las delegaciones. Esta no es una lista exhaustiva, ya que también se podrían incluir los temporeros cuyo empleo depende del trabajo agrícola, así como los grupos artísticos que trabajan durante las festividades, en ocasiones especiales y en las bodas.

**b) Crianza de ganado y animales de tiro:**

La crianza de ganado y animales de tiro se considera una de las actividades económicas más comunes en las aldeas marroquíes y es un aspecto material de distinción social entre las familias y fuente de orgullo y señal de superioridad<sup>34</sup>. La ganadería se considera una forma de inversión, ya que el ganado se vende durante las épocas de dificultades económicas para ayudar a mitigar los problemas relacionados con los cambios económicos y climáticos.

**c) El comercio:**

El comercio es una actividad no agrícola que adopta diversas formas. En ocasiones se limita a la venta de artículos de consumo por parte de vendedores ambulantes que los transportan a lomos de sus caballos, mulas o burros a través de las aldeas, pero también se lleva a cabo en lugares fijos como tiendas de alimentación, mercados semanales o centros comerciales en las zonas urbanas y semiurbanas.

**d) Migración interna:**

En Agdez y Kerama, factores como los años sucesivos de sequía, la paralización de la economía local basada principalmente en la agricultura y la baja rentabilidad de los productos agrícolas han empujado a muchos jóvenes de la región a buscar trabajo fuera de estas zonas con la finalidad de elevar el nivel de vida de sus familias. Sin embargo, tanto Esauira como Martil siguen siendo lugares de recepción de inmigrantes.

**e) Las industrias locales tradicionales:**

Las industrias locales tradicionales, como la fabricación de porcelana, se basan en el uso de materias primas locales tales como palmas, esparto<sup>35</sup> y la caña de azúcar. A veces también se usan materiales importados para la producción de textiles y bordados. La actividad de estas industrias se lleva a cabo dentro de la familia y los productos normalmente se comercializan principalmente en el mercado local. Pequeñas cantidades de mercaderías se envían a las zonas circundantes, pero a menudo deben competir con productos fabricados con medios modernos que en general tienen mejor calidad y un coste menor<sup>36</sup>.

**f) Turismo:**

El sector turístico se basa en la extensa historia de la región y su ubicación estratégica como vínculo entre el Norte y el Sur, el Este y el Oeste. El sector turístico también se basa en los recursos naturales y el patrimonio arquitectónico de cada región.

---

<sup>34</sup> Rahma Bourgiya: *State, Power and Society: A Study of Constants and Variables in the State's Relationship with Tribes in Morocco*, Daar Al-Talia, Beirut, 1991, p. 183.

<sup>35</sup> Plantas autóctonas empleadas en las industrias tradicionales que son comunes en las áreas desérticas y semidesérticas.

<sup>36</sup> Khalid Boukich. *Environnement et développement rural dans le Rif Central. Mémoire de 3<sup>ème</sup> cycle en aménagement et urbanisme*. Rabat. 1999, p. 108.

**g) La pesca:**

Marruecos tiene abundantes y variadas reservas pesqueras debido a su extensa costa. La flota pesquera se divide en la flota de bajura (84 por ciento de la producción) y las flotas pesqueras de alta mar (15 por ciento). La producción es variada e incluye lenguado, pescado blanco, moluscos y crustáceos, que en su mayoría se exportan. Al igual que el resto de los sectores económicos de Marruecos, el sector pesquero tiene diversos problemas, siendo el principal la falta de infraestructuras adecuadas, así como la falta de estructura y organización de la producción y la comercialización.

La tabla 4.1, a continuación, muestra la distribución de las actividades económicas en las áreas de la investigación.

**Tabla 4.1. Distribución de las actividades económicas en las áreas de la investigación**

Actividades económicas	Agdez	Kerama	Esauira	Martil
Actividades económicas no agrícolas remuneradas	✓	✓	✓	✓
Ganadería	✓	✓	-	-
Apicultura	-	✓	-	-
Comercio	✓	✓	✓	✓
Migración	✓	✓	✓	✓
Industrias tradicionales	✓	✓	✓	-
Turismo	✓	-	✓	✓
Pesca	-	-	✓	✓

A continuación se detalla el presupuesto de cada municipio:

El presupuesto general anual de Agdez es de aproximadamente MAD 5.054.900. Estos ingresos provienen de servicios, impuestos directos e indirectos, rentas inmobiliarias y una parte del impuesto sobre el valor añadido. La asamblea municipal percibe ingresos de aproximadamente MAD 800.000, un 16 por ciento, a través de dichas fuentes de ingresos. Percibe también una parte del IVA recaudado, que constituye aproximadamente el 80 por ciento de su presupuesto anual, alrededor de MAD 3.874.000 en 2007.

Casi la totalidad del presupuesto de la comuna de Kerama depende de lo recaudado en concepto de IVA, casi un 90 por ciento del presupuesto total del municipio. Los ingresos/gastos registrados en dirhams marroquíes son los siguientes: Primer semestre de 2005 (2.391.390,21/2.391.390,21), segundo semestre de 2005 (246.309,84/2.004.604,85), primer semestre de 2006 (2.526.195,45/2.526.195,45), segundo semestre de 2006 (1.051.778,88/2.137.511,12), primer semestre de 2007 (2.675.943,70/2.675.943,70) y segundo semestre de 2007 (149.212,14/1.400.918,50).

La composición de las rentas de la comuna urbana de Esauira es diferente, ya que la fuente principal la constituyen los impuestos recaudados, que representan el 32 por ciento y el 33 por ciento respectivamente del total de los ingresos en 2006 y 2007, sumado a ingresos correspondientes a alquileres provisionales, servicios e impuestos locales. Los gastos municipales más importantes son los gastos administrativos, en particular los salarios de los trabajadores que ascendieron a MAD 20.556.210 y MAD 20.621.802 en 2006 y 2007,

respectivamente; seguidos por los gastos relacionados con la prestación de servicios básicos, como la recolección de basura, alcantarillado e iluminación pública, que se han dado en concesión al sector privado, la Oficina Nacional de Electricidad (Office National de l'Electricité) y la Oficina Nacional de Agua Potable (Office National d'Eau Potable). El presupuesto de Martil no se describe en detalle en este informe.

A pesar de las cifras registradas en los presupuestos, los ayuntamientos necesitan el respaldo del presupuesto nacional, ya que no cuentan con recursos financieros suficientes para asegurar su autosuficiencia, ni siquiera para satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes. Los gobiernos comunales y municipales de Marruecos tienen escasa comunicación con sus habitantes y con los grupos sociales. Su trabajo se limita a la prestación de servicios y a atender las necesidades de desarrollo de sus habitantes.

### 3.4. Indicadores sociales y de desarrollo

A pesar de la diversidad formal de las actividades económicas de los habitantes de las zonas incluidas en el proyecto de evaluación de la democracia local, las estadísticas señalan que tres de las cuatro zonas se encuentran en las provincias más pobres de Marruecos, como se indica a continuación en la figura 4.1.

Figura 4.1. Indicadores de pobreza en las áreas rurales por provincia a comienzos de septiembre de 2004

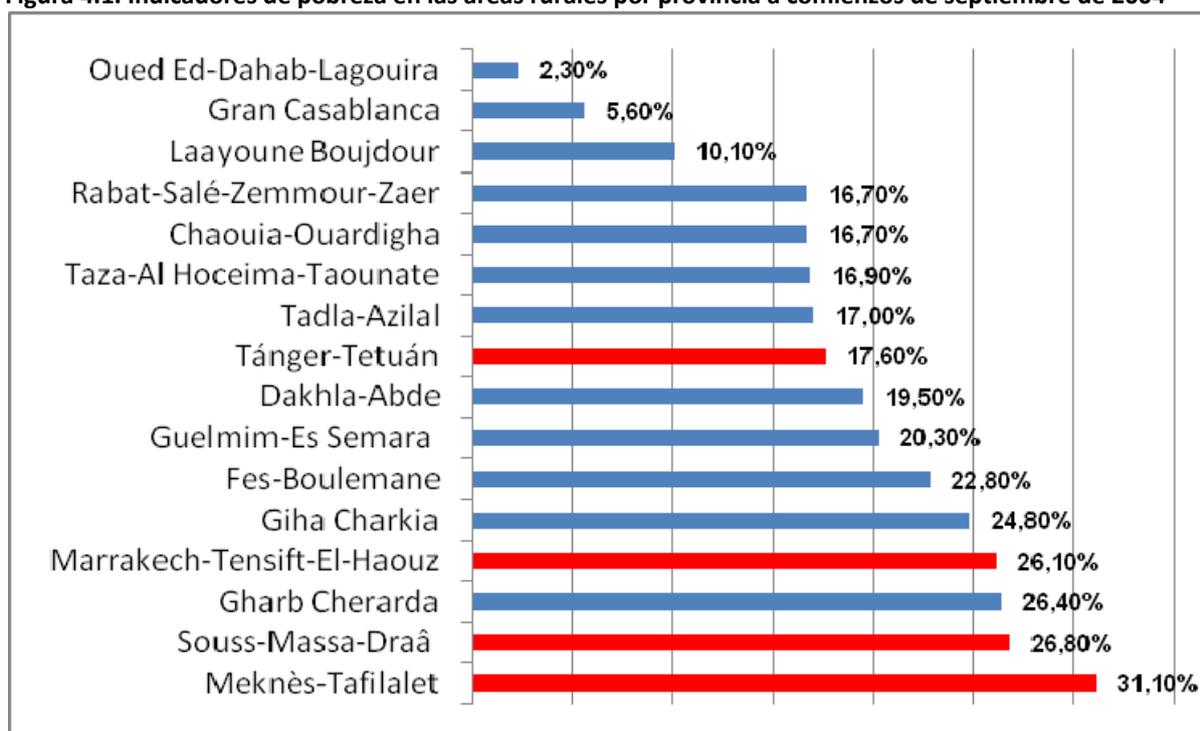
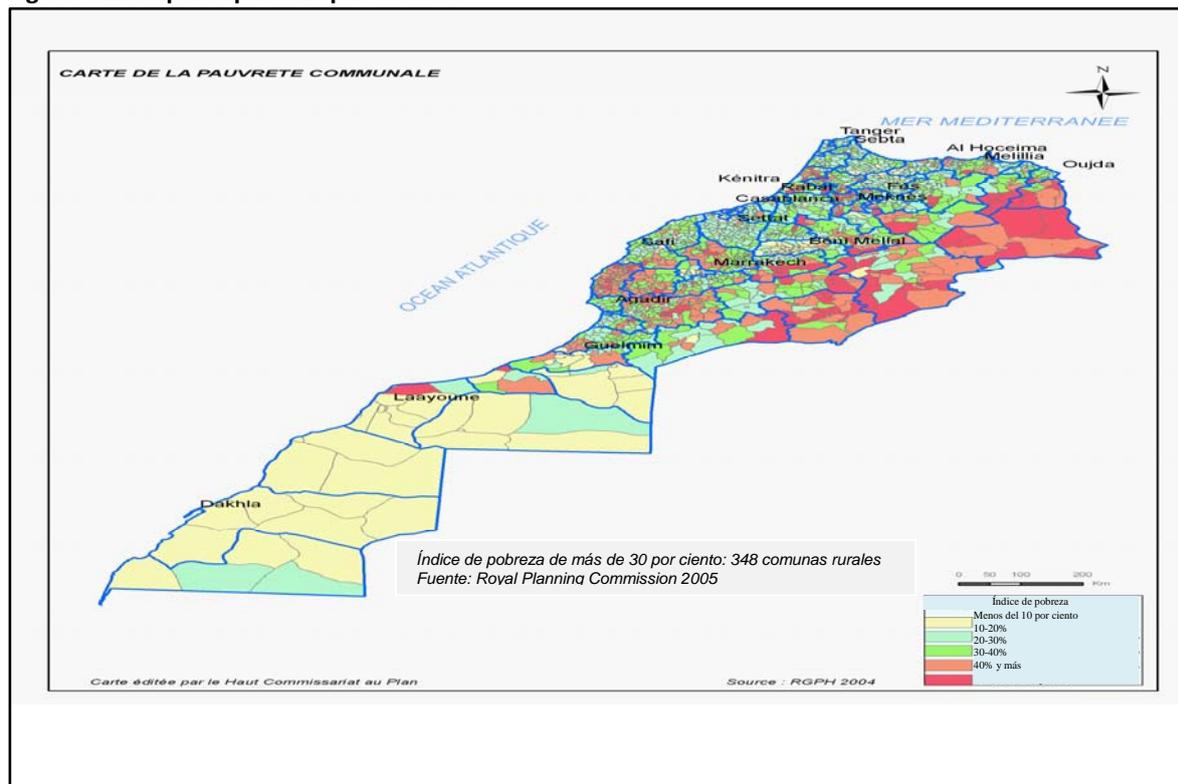


Figura 4.2. Mapa de pobreza por comuna



Los datos proporcionados en los cuatro informes muestran que el nivel de pobreza en la comuna de Kerama y en el municipio de Agdez es muy alto, en tanto que en Martil y en Esauira la tasa de pobreza está bajando, aunque Esauira es la cuarta provincia más pobre del país. La comuna de Kerama y el municipio de Agdez tienen también un alto índice de analfabetismo en comparación con las otras dos zonas; sin embargo, las cuatro zonas tienen un alto nivel de desempleo, que en el caso de Martil está descendiendo.

Los índices mencionados en los párrafos anteriores se resumen en la tabla 4.2, a continuación:

Tabla 4.2. Índices de pobreza, analfabetismo y desempleo de las unidades locales

Indicadores	Municipio de Agdez	Comuna de Kerama	Comuna urbana de Esauira	Comuna urbana de Martil
Pobreza a nivel de la provincia	28,8%	29,49%	28,10%	17,80%
Pobreza a nivel local	+30%	27,47%	5,7%	7,11%
Población activa	-	7.000	40.000	14.448
Desempleo	16,9%	-	16,35%	12,7%
Analfabetismo	69,3%	70%	30,3%	47%

Aunque estas cuatro zonas sufren carencias en varias áreas en diferente proporción, es en los municipios de Agdez y Kerama donde los indicadores de pobreza y analfabetismo han aumentado más rápidamente. Los niveles se acercan a los índices nacionales en Martil y en la comuna urbana de Esauira en los siguientes ámbitos:

### **Educación:**

La infraestructura del sector educativo se ha deteriorado. Hay una carencia de espacios destinados a actividades sociales y culturales, baja calidad y falta de eficiencia, participación insuficiente del Estado en la administración de las escuelas, falta de educación continua y sobrepoblación de las aulas y de los centros escolares. Aunque los niveles más altos de asistencia escolar se registran en el nivel primario y secundario, los niveles de inscripción en la escuela secundaria y la universidad son muy bajos, con un descenso significativo en la matriculación a medida que aumenta el nivel educativo. A modo de ejemplo, el total de estudiantes en Esauira es de 22.995, distribuidos en los diferentes niveles educativos en el sector privado y el sector público. La tasa de escolarización entre los niños de 6 a 11 años de edad es del 67 por ciento. El porcentaje de deserción escolar en la escuela primaria es del 2,6 por ciento, y del 5,3 por ciento en la escuela secundaria.

### **Salud:**

Uno de los aspectos sanitarios más importantes en Agdez, Kerama y Esauira es la salud reproductiva, ya que la tasa de mortalidad de recién nacidos está aumentando. Esto se debe a las dificultades que deben afrontar las embarazadas por la precariedad de la atención médica, la falta de equipos adecuados en los centros médicos, el aumento de la natalidad, la inexistencia de salas de parto en diferentes áreas del municipio de Agdez y la escasez de ambulancias. A esto se agrega el aumento en la incidencia de la desnutrición a consecuencia del deterioro de los ingresos familiares, la escasez de inodoros dentro de las casas, la falta de baños y la práctica de restringir el uso del agua por temor a aumentar los gastos y la costumbre de criar a los animales dentro de las casas. Todos estos factores contribuyen a la proliferación de la suciedad, la basura y los malos olores que tienen efectos negativos sobre la salud humana y contribuyen a la propagación de enfermedades vinculadas a la falta de higiene, como el tracoma, la disnea y los hongos. Dado el elevado coste de los medicamentos modernos, los habitantes se ven obligados a utilizar remedios naturales que normalmente son menos efectivos. Sin embargo, el informe de Martil indica que, al encontrarse dentro de un centro urbano, se beneficia de una variedad de servicios de atención médica que en general están disponibles en las ciudades, de forma que los pacientes pueden ser llevados a centros de atención médica con más facilidad o beneficiarse de la infraestructura disponible en la vecina Tetuán.

### **Vivienda:**

En Kerama y Agdez predominan las viviendas rurales. Los cuatro informes denotan la precariedad de las infraestructuras, con viviendas construidas sobre graneros, establos en el interior de las casas en las áreas rurales y semiurbanas y falta de servicios de alcantarillado, con la consiguiente proliferación de letrinas.

### **Carreteras:**

En general, las carreteras marroquíes en las cuatro zonas estudiadas, al igual que en otras partes del país, están en mal estado. La red viaria entre las áreas vecinas o hacia las ciudades

cercanas es insuficiente. Con excepción de las autopistas, las carreteras internas que unen los diferentes distritos están en malas condiciones, lo cual empeora en el invierno con la aparición de baches que se inundan con el agua de la lluvia. La marcada precariedad de las infraestructuras y los bajos indicadores de desarrollo se explican por la naturaleza de la relación administrativa entre los habitantes y los gobiernos comunales o municipales, en particular en el caso de las zonas remotas, cuyo aislamiento determina que recurran a los municipios y comunas únicamente con fines administrativos.

## 4. Democracia representativa

### 4.1. El concepto de democracia representativa y conclusiones principales<sup>37</sup>

La democracia representativa es una forma de democracia en la cual los votantes eligen libremente y de forma secreta a un partido político o a representantes independientes en elecciones multipartidistas a nivel local (asamblea local), provincial (asamblea provincial) y nacional (parlamento). Los cuatro informes muestran un deterioro continuo en la confianza de las personas en los partidos políticos. Los jóvenes, las mujeres, las personas analfabetas y los inmigrantes, que en general son una baza ganadora para los partidos políticos durante el proceso electoral, son marginados a través de la explotación de su pobreza, el desempleo juvenil y el analfabetismo.

Esto se ve agravado por la ausencia de los partidos políticos en la realidad de la democracia representativa en Marruecos. Los partidos no tienen un programa claro ni integrantes establecidos. Estas variables son reemplazadas por otros aspectos socioeconómicos que se imponen en la realidad de la vida en Marruecos, de forma que la situación económica, la posición social y la influencia de los candidatos son los aspectos que más influyen sobre los resultados de las elecciones locales. Como se mencionó anteriormente, la legislación relacionada con la administración de las anteriores elecciones locales tenía lagunas que permitían la interferencia en el proceso democrático, ya que no aclaraba totalmente el nivel educativo exigido para los candidatos y además, no se han implementado leyes estrictas que permitan tomar medidas enérgicas contra los sobornos durante las campañas políticas.

### 4.2. Instituciones

#### *Marco nacional y jurídico*

Los partidos políticos<sup>38</sup> son organizaciones permanentes con personalidad jurídica. Se establecen a partir de un acuerdo entre personas físicas que tienen derechos civiles y políticos y comparten los mismos principios con la intención de participar de forma democrática en la organización de los asuntos públicos, sin ánimo de lucro. Los partidos políticos contribuyen a la organización y representación de los ciudadanos y, en el desempeño de estas funciones, difunden la educación política y la participación ciudadana en la vida pública, creando un grupo selecto de personas para llevar a cabo las tareas públicas y revigorizar el sistema político.

---

<sup>37</sup> Idriss Ouled Al-Qabila: «*Moroccan Issues*», revista Al-Hiwar Al-Mutamaddin, n.º 758, 28/02/2004.

<sup>38</sup> Conforme a lo dispuesto en la ley n.º 04-36 sobre partidos políticos.

De acuerdo con la constitución de Marruecos y conforme a lo dispuesto por la ley, los partidos políticos se crean y desarrollan sus actividades con total libertad. Todo partido político que infrinja las normas de la constitución o la ley, que intente perjudicar al Islam, a la familia real o la unidad territorial del reino se considera nulo y sin efecto. Lo mismo se aplica a los partidos políticos basados en la discriminación religiosa, lingüística, racial o provincial o que violen los derechos humanos.

Todos los ciudadanos tienen el derecho de afiliarse libremente a cualquiera de los partidos políticos legalmente establecidos. Sin embargo, una persona que ha sido elegida para ocupar un cargo en cualquiera de las cámaras del Parlamento, a través de la recomendación de un partido político existente, no puede afiliarse a otro partido político hasta finalizar el período de su desempeño en el cargo o hasta la fecha de un decreto que fije, si corresponde, la fecha de las elecciones legislativas para la Cámara de Representantes o la Cámara de Consejeros, en lo que respecta a los miembros del Parlamento susceptibles de ser nominados para dichas elecciones. Los militares en activo de cualquier rango, los oficiales de las fuerzas civiles, los jueces, los jueces del tribunal de cuentas, los jueces de los tribunales de cuentas provinciales, los gobernadores y los delegados de los municipios y condados, las personas que ocupan cargos de poder público y sus asistentes, no pueden afiliarse a partidos políticos y tampoco beneficiarse de la afiliación a los sindicatos, según lo dispuesto en el decreto n.o 1465.57.2 del 5 de febrero de 1958 sobre los derechos sindicales de los trabajadores y sus modificaciones según lo dispuesto en el decreto real n.o 66.010 del 27 de octubre de 1966.

Sin embargo, a nivel local, todos los informes confirman que, en particular en Esauira, Agdez y Kerama, las mujeres y los jóvenes están excluidos de ser nominados para las elecciones. Esto se debe a que estos dos grupos no están presentes en los centros de toma de decisión dentro de los partidos políticos. Es importante destacar que no han existido conflictos graves entre los candidatos en las campañas electorales anteriores, excepto enfrentamientos verbales que no fue necesario dilucidar en juicios.

Antes de analizar la naturaleza y el desempeño del sistema electoral y las autoridades administrativas, es importante definir una lista de sus obligaciones y de los mecanismos que se emplearán para evaluar su desempeño. Las autoridades locales representan al Estado y a las autoridades ejecutivas en las divisiones administrativas del país. Las leyes que gobiernan la forma en que las autoridades cumplen con sus obligaciones parecen determinar que su trabajo sea honorario y no oficial, ya que no se exige ninguna formación militar ni administrativa para cumplir con sus cargos.

**Tabla 4.3. Obligaciones de las autoridades locales**

<b>Autoridad local</b>	<b>Cargo</b>	<b>Obligaciones y responsabilidades</b>
Gobernadores	Representantes del rey y sus delegados en las provincias y los distritos administrativos	Supervisar la implementación de los decretos reales, las leyes, los reglamentos y la ejecución de las decisiones e instrucciones del gobierno.
Primer delegado del gobernador	Oficiales de las fuerzas del orden	Trabajo puramente administrativo, en algunos casos especiales pueden investigar delitos.
Líderes y bajás	Oficiales de las fuerzas del orden	Trabajo puramente administrativo, elevan las denuncias a los centros policiales reales o a la policía para su registro.
Delegados de los líderes y bajás/empleados de la policía/policías que no son oficiales de las fuerzas del orden /algunos empleados y asistentes	Asistentes de las fuerzas del orden	Asistencia a los funcionarios de las fuerzas del orden para la realización de sus tareas, informando a los responsables de mayor jerarquía de todos los delitos y las faltas que se han denunciado, la investigación de infracciones de la legislación laboral y del código de extranjería cuando se les solicita. En los textos a menudo se los denomina 'la otra fuerza policial' y tienen como función reunir todo tipo de información.

La mayor parte de las autoridades administrativas trabajan para otros departamentos; por ejemplo, hay oficiales de la policía real que trabajan para la Autoridad de Defensa Nacional y hay oficiales de la policía nacional y oficiales de la autoridad local que trabajan para el Ministerio del Interior. Algunos oficiales y delegados trabajan para diferentes ministerios, como el Ministerio de Asuntos Rurales y el Ministerio de Finanzas, etc. Esta situación hace que estén sujetos a una doble supervisión, por parte de las autoridades judiciales y de sus superiores.

En general, las responsabilidades de las autoridades administrativas locales son las siguientes:

- Mantener la seguridad y el orden público dentro del área de competencia de la autoridad local, crear grupos, asociaciones y periódicos.
- Gestionar las elecciones, los tribunales comunales y de los distritos, los sindicatos profesionales y ver las disputas sociales.
- Gestionar a los profesionales independientes y supervisar la actividad de los vendedores ambulantes que recorren los caminos públicos.
- Administrar la importación de armas, municiones y explosivos, así como supervisar su circulación, tenencia, depósito, venta y uso.

- Supervisar el contenido de los anuncios, avisos, carteleras y paneles.
- Emitir permisos de caza y pasaportes.
- Supervisar los precios y regular la venta de bebidas alcohólicas.
- Supervisar las grabaciones audiovisuales.
- Encargarse del reclutamiento para el servicio militar obligatorio.
- La organización general del país en estado de guerra.

### **4.3. Organización y funcionamiento del sistema electoral**

A continuación se describe el sistema electoral utilizado en los diferentes municipios y divisiones administrativas, los resultados del sistema electoral, las campañas electorales y los temas que se debatieron en ellas.

#### *Municipio de Agdez*

El sistema electoral se basa en los distritos (sistema de voto individual) y gira en torno a consideraciones étnicas e intereses tribales. La organización del sistema no propicia la participación de los votantes, ya que los candidatos no se eligen en virtud del programa presentado por su partido político o su orientación política, sino que son elegidos por el «Consejo Tribal», que a su vez obliga a todos a votar por su candidato en las elecciones. El Municipio de Agdez comprende tres comunas y se divide en 11 distritos electorales que se distribuyen de la siguiente forma: Centro: tres distritos; Agdez Elkasr: cinco distritos; Aslim: tres distritos. Es habitual que en las elecciones se generen disputas y se presenten quejas, pero estos conflictos son meramente verbales y no llegan a los tribunales. El sistema electoral influye negativamente en las campañas, lo cual tiene como resultado una distribución desproporcionada de los escaños para uno de los partidos que participan en las elecciones. Otra consecuencia de este sistema es que el presidente no es lo suficientemente independiente de la asamblea. Los recursos para las campañas electorales se dividen en dos grupos: los recursos que los partidos políticos distribuyen a los candidatos al comienzo de la campaña y que se limitan a MAD 2.500 para cada candidato, y los fondos propios de cada candidato. Sin embargo, los distritos de Aslim son una excepción, ya que el Consejo Tribal financia al candidato elegido por unanimidad en cada distrito. Los temas principales que se debaten en las elecciones locales son los relativos al sector de servicios, la gestión administrativa y la forma de aumentar los ingresos y crear asociaciones. Resulta obvio que los temas incluidos en el plan de trabajo de la administración no tienen conexión con los programas presentados en la campaña electoral y que, por el contrario, surgen nuevas prioridades que no están relacionadas con los asuntos tratados en la campaña, como la educación y la recogida de basuras.

#### *Comuna de Kerama*

Debido a su carácter rural y de acuerdo con la ley electoral marroquí, el sistema electoral en vigor en la comuna de Kerama es el voto individual directo. La comuna se divide en 13 distritos electorales que difieren en tamaño, superficie y número de votantes. Los habitantes del distrito central de Kerama, al ser una zona semiurbana, provienen de

diferentes tribus, en tanto que los habitantes de los otros distritos en su mayoría pertenecen a un pueblo o tribu específica. Una de las características generadas por la campaña electoral es la falta de interés en participar en los comicios. Falta confianza e interés en un sistema que perpetúa la continuidad de los mismos candidatos provenientes de un grupo pequeño de familias en distritos específicos y no permite la participación de los jóvenes. Además, sigue presente el fenómeno de los sobornos y la venta de votos a cambio de dinero o alimentos básicos. La etapa de la campaña electoral se convierte así en una ocasión en que los candidatos hacen promesas y en una oportunidad para los electores de obtener un beneficio económico. Las promesas electorales son un factor importante en la decisión de voto, ya que el 30 por ciento de los votos responde a las promesas realizadas durante la campaña. Habitualmente estas promesas están relacionadas con intereses concretos, como encontrar empleo para un hijo o familiar u otros beneficios personales.

### *Comuna urbana de Esauira*

En las últimas elecciones a la asamblea comunal de Esauira se utilizó el método del voto individual. Dado que en las elecciones de 2003 la comuna urbana de Esauira superó los 35.000 habitantes, se empleó el sistema de listas. Se dividió la comuna en 31 distritos electorales con 79 mesas electorales con una gran disparidad en cuanto a su población y electorado, ya que la división no se basó en ningún criterio concreto y algunos distritos tenían 200 votantes en tanto que otros tenían más de 2000. Ni el sistema de partidos ni el sistema electoral influyeron en la composición de la asamblea y las autoridades comunales ni en la elección del presidente en las últimas elecciones. Por el contrario, se formó el gobierno y se distribuyeron las funciones mediante acuerdos entre los que dominan la economía de Esauira, ya que el objetivo principal de los candidatos que compiten por los escaños en el gobierno sigue siendo el control de la vivienda, el turismo y los bienes culturales. Una vez finalizados los comicios, los partidos políticos desaparecen de la vida de la asamblea. De acuerdo con lo dispuesto en un decreto del Ministerio del Interior, el Estado contribuye a la financiación de las elecciones, pero el partido de gobierno depende enteramente de los fondos provistos por los comerciantes locales para financiar al candidato de su elección, a quien el partido brinda apoyo financiero también a nivel nacional y a través de todas las ramas provinciales del partido. Queda de manifiesto que los gastos de las campañas electorales de algunas listas superan largamente el límite presupuestario impuesto por la ley. Los programas de los partidos políticos nacionales apenas se mencionan en las campañas electorales locales; por el contrario, los temas principales son aquellos que son prioritarios para los habitantes locales. Los temas más importantes en Esauira son el alcantarillado, la restauración de las áreas antiguas de la ciudad, la mejora de los barrios marginales, el empleo, las actividades culturales y deportivas, la ayuda social, etc.

### *Martil*

El sistema electoral empleado en Martil es el voto individual directo. En el informe de la ciudad de Martil no se menciona la división electoral. Uno de los efectos del sistema electoral es la distribución desproporcionada de los escaños a favor de una de los partidos que participan en los comicios. Otra consecuencia es que el presidente no tiene independencia con respecto a la asamblea. Los partidos políticos son financiados por grupos de presión del sector privado, en especial durante las elecciones. Estos grupos nominan a candidatos concretos con el fin de defender sus propios intereses. Los temas más

destacados planteados por los candidatos en las últimas elecciones fueron: la salud, el empleo, la educación, las infraestructuras (agua, electricidad, carreteras, etc.) y la higiene, la atracción de inversiones y el turismo. Estas son cuestiones de interés tanto a nivel local como nacional.

#### 4.4. Sistema de partidos políticos

En las cuatro localidades tienen actividad numerosos partidos políticos, pero los que tienen representación en los gobiernos respectivos son los siguientes.

**Tabla 4.4. Representación de los partidos políticos en las localidades**

	Municipio de Agdez	Comuna de Kerama	Comuna urbana de Esauira	Comuna urbana de Martil
Unión Socialista de Fuerzas Populares ( <i>Union Socialiste des Forces Populaires</i> ) USFP	02	02	02	*
Partido de la Independencia	02	01	03	
Movimiento Popular ( <i>Parti Populaire</i> )	02	-	-	
Partido Nacional Democrático ( <i>Parti Nationale -Démocrate</i> )	02	01	01	
Unión Nacional de Independientes ( <i>Rassemblement National des Indépendents</i> )	01	08	-	
Frente de Fuerzas Democráticas ( <i>Front des Forces Démocratiques</i> )	02	-	01	
Movimiento Social	-	-	-	
Partido del Progreso y el Socialismo ( <i>Parti du Progrés et Socialisme</i> )	-	-	12	
Partido de Justicia y Desarrollo ( <i>Parti de la Justice et du Développement</i> )	-	-	02	
Partido de la Alianza	-	01	01	
Partido Socialista Unificado ( <i>Parti Socialiste Unifié</i> )	-	-	-	
Unión Constitucional	-	-	03	
Alianza de las Libertades	-	-	02	
Fuerzas Ciudadanas ( <i>Forces Citoyennes</i> )	-	-	01	

\*El informe correspondiente a la ciudad de Martil no incluye esta información y únicamente menciona que en el consejo están presentes partidos de la oposición y de la mayoría.

Sin embargo, la permanencia de los afiliados en estos partidos políticos no depende de los programas o de la orientación política, sino que los votantes cambian su afiliación cuando sus intereses personales difieren de los del partido. Lo mismo sucede con los bloques que se forman durante la campaña electoral y después de la misma, que se crean

solamente para garantizar el quórum necesario para adoptar decisiones acordes con los intereses privados de los integrantes del bloque dentro de la asamblea municipal. Estos bloques conservan sus escaños, pero no hacen oposición ni respaldan a sus miembros.

En general, es posible afirmar que todas las zonas en que se llevó a cabo la evaluación carecen de una noción clara del papel de los partidos políticos en la democracia local, tanto por parte de la oposición como de la mayoría. Por consiguiente, en general no influyen en el desempeño del presidente de la asamblea municipal, de la asamblea electa ni de la administración local. Por el contrario, las personas pueden ejercer la libertad de crítica de forma privada y utilizan este derecho para oponerse a la mayoría gobernante mediante críticas, pero no proponen políticas o programas alternativos para ser debatidos en las sesiones de la asamblea. De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución de Marruecos y lo exigido por la ley, los partidos políticos<sup>39</sup> deben presentar programas y estatutos y contar con reglamentos internos documentados por escrito que detallen el proyecto del partido y los principios fundamentales y objetivos adoptados por el partido. Los estatutos definen las reglas relativas a la administración del partido y su organización financiera y administrativa, conforme a lo dispuesto por la ley. Los reglamentos internos definen específicamente la forma de gestionar los organismos internos del partido y las condiciones y formalidades de las reuniones celebradas por dichos organismos.

Los partidos políticos deben organizarse y administrarse de acuerdo a principios democráticos que permitan la participación efectiva de sus integrantes en la administración de los diferentes organismos, y sus estatutos deben establecer una cuota para la inclusión de las mujeres y los jóvenes en sus organismos rectores. De la misma forma, todos los partidos deben tener una estructura organizativa a nivel central, provincial y local. El método para elegir y nominar a los candidatos de los partidos debe estar sujeto a consultas electorales basadas en principios democráticos.

#### **4.5. Evaluación de los funcionarios electos**

Las asambleas electas<sup>40</sup> son responsables de la organización de los asuntos del ayuntamiento. El plazo de su mandato y las condiciones de su elección se definen conforme a las disposiciones legales pertinentes, en tanto que el número de sus integrantes se establece por decreto en cada municipio, según las normas y condiciones que establece la ley para la celebración de las elecciones. La asamblea comunal elige entre sus integrantes un presidente y varios vicepresidentes que componen el gabinete. Los integrantes del gabinete permanecen en sus cargos durante todo el mandato de la asamblea. Su elección se realiza dentro de los quince días posteriores a la elección de la asamblea comunal o en la fecha en que el gabinete anterior interrumpe sus funciones por cualquier razón. En todos los casos, la asamblea se reúne por convocatoria escrita de la autoridad administrativa local competente, con el quórum dispuesto por la ley, y es presidida por el integrante presente de más edad. El integrante presente más joven, que debe saber leer y escribir, es el responsable de registrar el acta de la sesión. La autoridad administrativa local pertinente o su representante asisten a la sesión. El presidente y el vicepresidente se eligen por voto secreto con papeletas

---

<sup>39</sup> Según lo dispuesto en la ley n.º 04-36 de partidos políticos.

<sup>40</sup> Según lo dispuesto en la ley n.º 04-36 de partidos políticos.

nominativas. Para que el proceso de votación sea válido, ha de ser secreto y se debe utilizar una urna transparente y papeletas y sobres opacos con el sello de la autoridad administrativa local. En la primera ronda, la elección debe ser por mayoría absoluta de los miembros.

A diferencia de las elecciones parlamentarias, en que los candidatos son normalmente impuestos por el gabinete provincial o nacional de cada partido, en las elecciones locales los candidatos normalmente no representan una opinión política o un partido político en particular, ya que son elegidos de forma individual y respaldados principalmente por su grupo étnico; por consiguiente, sus intereses personales pueden posteriormente llevarles a cambiar de partido, sin tener en cuenta sus inclinaciones hacia uno u otro partido político.

Los gabinetes nacionales o provinciales de los partidos no pueden interferir en las elecciones locales, ya que los candidatos son elegidos por decisión de los integrantes locales del partido, que generalmente eligen a una persona cercana al pueblo, que tenga la capacidad de ganar su confianza y que se ofrece a ayudarles. Tanto en el municipio de Agdez como en la comuna de Kerama se suele recurrir al Consejo Tribal como elemento de presión, ya que es el único organismo capaz de garantizar la nominación de un candidato y asegurar su victoria por unanimidad.

Las competencias del presidente de la asamblea comunal son las siguientes:

- El presidente de la asamblea comunal detenta el poder ejecutivo del municipio. Administra y representa oficialmente al municipio en todos los aspectos de su vida civil, administrativa y judicial. Administra y supervisa los intereses del municipio de acuerdo con las leyes y normas vigentes.
- Preside las sesiones del gobierno, excepto las dedicadas a la auditoría de las cuentas administrativas y su votación. El presidente está presente en estas sesiones, pero se retira en el momento de la votación. En estos casos, la asamblea elige, sin debate y por mayoría de votos de los miembros presentes, un presidente para esta sesión que no pertenezca al gabinete.
- El presidente es responsable de implementar las resoluciones de la asamblea y hace los arreglos necesarios para dicho fin, supervisando su implementación.
- El presidente representa al ayuntamiento ante los tribunales, excepto en el caso de acciones iniciadas contra él personalmente o en su calidad de agente, socio o accionista, o contra su cónyuge, sus bienes o dependientes.
- De acuerdo con la ley, el presidente de la asamblea comunal ejerce las competencias de la policía judicial y administrativa del municipio y las funciones que la legislación vigente le confiere a los bajás, excepto en las cuestiones que son de competencia exclusiva de la autoridad administrativa local.
- El presidente del gobierno comunal cumple las funciones de la policía administrativa en las áreas de salud pública e higiene, seguridad pública y vial, mediante resoluciones regulatorias y medidas individuales como permisos, órdenes y prohibiciones.

- El presidente del gobierno comunal es el encargado del registro civil. Puede delegar este cargo en la Cámara de Representantes y también en un integrante de la asamblea de acuerdo con lo dispuesto por la ley. De acuerdo con la legislación y las normas vigentes, certifica la veracidad de las firmas y la autenticidad de las copias de documentos. Puede delegar estas tareas en el secretario del ayuntamiento, en los jefes de los departamentos o en otras autoridades pertinentes, de acuerdo con la legislación y las normas vigentes.
- El presidente del gobierno comunal puede, automáticamente y a expensas de las partes interesadas, de acuerdo con las disposiciones de los decretos pertinentes, implementar las medidas necesarias para asegurar la seguridad pública y vial y la protección de la salud pública.
- Si es necesario, el presidente puede solicitar a la autoridad administrativa pertinente que haga uso de la fuerza pública, conforme a la legislación vigente, para asegurar que sus decisiones sean acatadas.
- El presidente de la asamblea comunal gestiona la oficina de la comuna. Es el superior jerárquico de los empleados comunales y es responsable de nombrar todos los cargos de la asamblea comunal. Administra todos los temas relativos al trabajo de los funcionarios oficiales, eventuales y ocasionales, conforme a las leyes y normas pertinentes.

El gobierno lleva a cabo un conjunto de tareas específicas y otras que le son asignadas por el Estado<sup>41</sup>. Las competencias específicas incluyen: el desarrollo social y económico, las finanzas, los impuestos y las propiedades de la comuna (incluyendo la preparación y aprobación del presupuesto), el desarrollo del área geográfica, los servicios públicos locales, la salud pública, la higiene y el medioambiente, las actividades e instalaciones sociales y culturales, la cooperación y las asociaciones.

Las funciones que le asigna el Estado incluyen: construcción y mantenimiento de las escuelas e instituciones educativas básicas, clínicas, centros de salud y tratamiento, el cultivo de árboles, el mejoramiento y mantenimiento de las áreas de recreación naturales dentro del ámbito geográfico del municipio, la creación y el mantenimiento de instalaciones de agua de pequeña y mediana escala, la protección y restauración de sitios históricos, la protección del patrimonio cultural y el cuidado del patrimonio natural, la construcción y el mantenimiento de centros de capacitación profesional, la capacitación de los funcionarios y los representantes electos de la asamblea comunal y la construcción de infraestructuras e instalaciones para el beneficio del municipio.

La asamblea comunal tiene además un conjunto de funciones consultivas, emite opiniones y sugerencias al Estado y a otras entidades jurídicas de acuerdo con la ley, con respecto a las obras que se deben realizar para fomentar el desarrollo económico, social, y cultural del municipio, cuando dichas obras exceden el alcance de sus facultades y los medios de los que dispone. Realiza revisiones preliminares y emite opiniones sobre los proyectos que debe desarrollar el Estado, otros municipios y otros organismos públicos

---

<sup>41</sup> Según lo dispuesto por la ley n.º 78.00 Carta Comunal.

dentro del territorio de su municipio, si los mismos pueden ser perjudiciales para el municipio o afectan al medioambiente. Emite opiniones sobre políticas y proyectos relativos a la edificación de los terrenos y la demarcación del área municipal. También emite opiniones sobre proyectos y planes de edificación, de acuerdo con las leyes y normas vigentes, y toda vez que lo requiera la ley, el Estado u otros organismos públicos.

La población local ha manifestado que no posee suficiente información sobre el trabajo específico del gobierno comunal o municipal. En este sentido, las opiniones varían entre aquellos que opinan que el papel de los habitantes locales se debe limitar a votar y los que creen que los funcionarios electos son elegidos por el pueblo y que, por lo tanto, deben aceptar el resultado de su elección. También hay otras personas que piensan que las elecciones son una farsa y que todo está planeado de antemano, de manera que no tiene sentido ocuparse de los resultados de los comicios o de cómo se gestionan los asuntos dentro del gobierno.

### **4.6. Procesos y prácticas**

#### *Gestión de las elecciones*

La organización y supervisión de las elecciones es responsabilidad del Ministerio del Interior, representado por las autoridades locales. Tanto el Código Electoral como los decretos del Ministerio del Interior regulan las condiciones y los requisitos para la organización de las elecciones, desde la elaboración de las listas electorales hasta el anuncio de los resultados de los comicios y la formación de las asambleas comunales. Con este fin se establecen comités administrativos y comités de arbitraje. También se designan jueces para resolver litigios electorales.

El artículo 1 de la Carta Comunal define a las «comunidades» como «unidades territoriales» sometidas a la ley pública con personalidad jurídica e independencia financiera. Las comunas se dividen en comunas urbanas y municipios. La creación o supresión de los municipios se realiza por decreto. El Ministerio del Interior designa la ciudad principal de cada municipio rural. El nombre de un municipio o comuna puede ser cambiado a sugerencia del Ministerio del Interior y mediante un decreto del mismo, con una consulta previa a la asamblea comunal correspondiente o a solicitud de la misma. Las elecciones de los municipios de Marruecos se celebran cada seis años, siendo posible extender este período. El Código Electoral establece los requisitos y las condiciones para la celebración de las elecciones, como la creación de las listas electorales, la presentación de candidaturas, las campañas electorales y la elección de las asambleas. Asimismo, determina el sistema de votación de las elecciones comunales y el tamaño y la composición de las asambleas comunales.

El artículo 4 del Código Electoral define a los «votantes» como marroquíes de sexo femenino o masculino, mayores de 18 años de edad y residentes del municipio. Por lo tanto, los residentes extranjeros no tienen derecho a participar en las elecciones. En los últimos años, todos los grupos sociales han tenido las mismas oportunidades para acceder al voto o ser elegidos, pero este año se ha establecido una cuota de representación femenina para las siguientes elecciones comunales. La ley exige un 12 por ciento de representación femenina en la composición de las asambleas locales electas en los próximos comicios del 12 de junio

de 2009. El Código Electoral también contiene diversas estipulaciones sobre la resolución de disputas electorales en cada etapa del proceso electoral.

Los cuatro informes ponen de manifiesto que la autoridad electoral local no ha recibido ninguna queja o denuncia de falsificación o fraude. Se ha garantizado el derecho al sufragio a todos sin discriminación, teniendo en cuenta y ayudando a votar a las personas con necesidades especiales, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Electoral. Sin embargo, la presencia de observadores en representación de grupos de la sociedad civil y organizaciones internacionales se limitó a la ciudad de Martil, pero no se menciona la cantidad. En el municipio de Agdez estuvieron presentes el Observatorio Nacional para la Supervisión Electoral (*National Observatory for Election Monitoring*), la Red Comunitaria para la Supervisión Electoral, la Asociación para el Desarrollo de Harat Tamaskalat, el Consejo Consultivo para los Derechos Humanos, La Red de Supervisión Electoral INDA y el Centro Internacional para las Elecciones. Inmediatamente después del presente proceso de evaluación, estas organizaciones redactaron informes y emitieron recomendaciones, pero no se han observado resultados al respecto.

#### **4.7. Participación de los votantes**

En las últimas elecciones, la edad exigida para votar se redujo a 18 años, con el fin de aumentar la participación de los jóvenes. Sin embargo, la participación de este grupo de edad fue escasa, debido a la falta de programas de concienciación organizados por los partidos políticos o la sociedad civil y por la falta de confianza en la política. Además, los partidos políticos tienen actividad solamente antes de las elecciones, lo que tiene como resultado que el nivel de concienciación sobre la participación política en las zonas estudiadas sea muy bajo.

Al igual que en otras partes de Marruecos, los cuatro informes registran un muy bajo nivel de afiliación a los partidos políticos. Esto se debe a la falta de confianza en las actividades de los partidos políticos y en la incapacidad de estos para atraer afiliados y transmitirles sus ideas, principalmente porque sus programas no son realistas, se basan en proclamas superficiales y carecen de democracia interna. Por otro lado, los cargos de autoridad son ocupados por las mismas personas durante períodos prolongados de tiempo y, en consecuencia, los jóvenes que podrían llevar sus inquietudes y plasmarlas en ideas y programas realistas no tienen oportunidad de hacerlo.

Cuando se habla de democracia local es necesario analizar la participación de todos los componentes de la comunidad en el proceso democrático. Un indicador importante de su desarrollo es la participación de las mujeres en las elecciones. Las sociedades avanzadas crean espacios para que las mujeres puedan asumir un papel integral en la construcción de una sociedad democrática a través de su contribución en el proceso de las elecciones. Marruecos se considera un país que ha adoptado de forma eficaz la participación femenina en los aspectos de la vida social, económica, política, cultural e intelectual. Esto ofrece una oportunidad para el desarrollo de una sociedad equilibrada que pueda estar a la altura de las exigencias de la vida moderna y el desarrollo humano en el siglo XXI.

En este contexto, la participación femenina en las elecciones es de particular importancia para la sociedad marroquí. En Marruecos, el derecho de las mujeres a ser nominadas y elegidas para participar en los organismos de decisión es un derecho consagrado por la ley (la Constitución y el Código Electoral). En este sentido, los comicios no son un fin en sí mismos, sino un medio a través del cual las mujeres pueden tener una posición en las instituciones responsables por la toma de decisiones, asegurando que los esfuerzos de los hombres y mujeres de Marruecos sean empleados para lograr el desarrollo, la igualdad y la justicia social. A pesar de ello, la participación femenina en las elecciones sigue siendo escasa, con un índice de apenas el 12 por ciento, en tanto que las organizaciones de derechos humanos exigen que este porcentaje se eleve a un tercio.

En general, la participación femenina en el proceso electoral, tanto en el papel de votantes como de candidatas, se considera un indicador importante del desarrollo de la sociedad de Marruecos. Aunque las mujeres tengan los mismos derechos que los hombres en el ejercicio de su derecho constitucional al voto y a ser elegidas como candidatas, si participaran en las elecciones en cantidades similares a las de los hombres, esto no necesariamente se traduciría en una representación proporcional en los cuerpos electorales, ya que la igualdad desde el punto de vista legal no proporcionaría una solución al problema de la representación igualitaria de las mujeres ni la erradicación de la discriminación contra ellas. Lo importante es que las elecciones son un indicador del grado de desarrollo de la civilización y la participación de las mujeres les aporta un verdadero sentido democrático.

## **5. Democracia participativa**

### **5.1. Concepto de democracia participativa y principales conclusiones**

La democracia participativa no es tan solo el modelo ideal de la política moderna, sino que es un objetivo que se puede alcanzar. La democracia local logra el mayor grado de eficacia cuando los ciudadanos pueden expresarse y discutir el futuro de su ciudad, la municipalidad puede trabajar en la consecución de sus metas y el sistema político puede tener en cuenta las expectativas de los ciudadanos. Como en el caso de la democracia representativa de Marruecos, la democracia participativa adolece de una diversidad limitada de mecanismos de interacción y falta de mecanismos apropiados para las condiciones específicas del país, incluida la elevada tasa de analfabetismo. De hecho, cuando uno se aleja de las principales ciudades y se acerca a los pueblos de la zona gobernada por las asambleas, aumenta el porcentaje de residentes locales que habla bereber en relación a los que no saben hablar árabe y ni tan siquiera árabe coloquial.

Los ayuntamientos también necesitan apoyo presupuestario del estado pues, aun cuando pueden cumplir las necesidades básicas y esenciales de los residentes locales, todavía no cuentan con los recursos financieros necesarios para garantizar su autosuficiencia. Las asambleas comunales y municipales de Marruecos tienen poco contacto con los residentes y grupos locales, y sus relaciones con ellos no son institucionales. Estos grupos limitan su trabajo a la prestación de servicios y la satisfacción de las necesidades de desarrollo de los residentes locales, y se desentienden totalmente de la importancia del aspecto político y la gestión de los asuntos locales.

## 5.2. Instituciones

### *Autoridades locales y democracia participativa*

Hay cuatro aspectos principales en que la gestión de la democracia local difiere de las otras formas de gestión local: apertura total a la ciudadanía; justicia e igualdad en el trato brindado a los ciudadanos; transparencia de la estructura y los procedimientos institucionales; y respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

### *Apertura*

Los estudios de campo llevados a cabo por los equipos de investigación en las cuatro áreas cubiertas por la evaluación de la democracia local demostraron que más de un 50 por ciento de los residentes no sabía que las sesiones de las asambleas estuvieran abiertas a la participación ciudadana ni que hubiera anuncios y medios para comunicar a la ciudadanía la fecha y el tema de las sesiones abiertas. Un 47 por ciento de los ciudadanos no sabía que se publicaban anuncios en la sede de la asamblea municipal ni que se enviaban invitaciones a dichas sesiones a algunas partes interesadas, tales como asistentes y activistas del trabajo social.

Algunas personas atribuyen tal desconocimiento a varios factores, entre los cuales los principales son la insuficiencia de los esfuerzos por informar que los ciudadanos pueden tomar parte en las decisiones locales; el analfabetismo de las mujeres que no obtienen información de las autoridades o sus esposos; el hecho de que no se fijen las fechas de las reuniones; la falta de sistematicidad en cuanto al medio usado para comunicarse con los residentes, que depende de la naturaleza específica de la región; y el hecho de que no se tome debidamente en cuenta la elevada tasa de analfabetismo. La tasa de participación de los residentes locales en las sesiones abiertas de los consejos y sus actividades es casi nula, dado que la mayor parte de los residentes ni siquiera contempla la posibilidad de asistir o participar por no creer que valga la pena hacerlo y no considerar que sea parte de sus deberes. Los horarios de las sesiones son también incompatibles con las actividades y ocupaciones de los residentes y, especialmente, las amas de casa. Por otra parte, existe la idea de que, si bien las sesiones están legalmente abiertas al público, en la práctica esto no se da debido a la falta de interés de los ciudadanos y las partes interesadas locales, sumado a la creencia de que la función del ciudadano se limita a votar y elegir a sus representantes. Las relaciones con la autoridad local están, pues, exclusivamente limitadas a la obtención de los documentos administrativos que ésta expide.

### *Imparcialidad*

Gran parte de los residentes locales no confía en el sistema político partidario. Consideran que el sistema electoral y sus resultados, tanto la oficina de la asamblea municipal como sus decisiones, son un sistema cuyo resultado es la exclusión de algunos grupos sociales, especialmente mujeres, jóvenes y discapacitados. Los resultados de los estudios de campo realizados en la municipalidad de Agdez y la comuna de Kerama fueron unánimes en este sentido. Sin embargo, en Martil la investigación mostró que la exclusión y la marginación se deben fundamentalmente a argumentos económicos y sociales, y que tienden a ser marginados quienes viven por debajo de la línea de pobreza, los desempleados

y las personas a las que les resulta difícil ajustarse a la estructura socioeconómica de la ciudad. Por otra parte, también es probable que estos grupos consideren que los responsables de la gestión de los asuntos locales son ineficaces para la solución de los problemas de la comunidad. Esto genera sentimientos simultáneos de injusticia, que pueden también ser expresados como un cierto tipo de exclusión y marginación.

El informe sobre la comuna urbana de Esauira muestra que las mujeres, que ocupan un 13 por ciento de los escaños, y las personas de origen bereber tienen una representación bastante buena en la asamblea municipal de Esauira. Sin embargo, esto no se logró gracias a una campaña política concertada destinada a promover una mayor representación de los grupos urbanos tradicionalmente marginados, sino que es resultado de las características particulares del gobierno actual, incluido el sistema electoral, las campañas electorales y los acuerdos con las partes en cuestión. Así, por ejemplo, en el gobierno de Esauira no se hizo referencia a programas o políticas específicamente destinados a grupos tales como mujeres, discapacitados o quienes tienen necesidades especiales. De hecho, el único programa que parecía destinado a los grupos marginados se refería a los privilegios y las facilidades ofrecidos a los extranjeros para instalarse o invertir en la ciudad, y dichos programas son generalmente patrocinados por entidades externas al gobierno.

### *Transparencia*

Respecto a la transparencia, los ciudadanos pueden acceder a ciertos documentos municipales conforme a los términos de las leyes vigentes. Los documentos disponibles generalmente incluyen presupuestos, estados contables, actas de las sesiones y anuncios de concursos y exámenes de profesionales. La asamblea municipal de Esauira todavía no ha elaborado otras herramientas de extensión a la ciudadanía tales como el uso de la tecnología de comunicaciones moderna o la creación de un sitio web de la comunidad que detalle sus órganos y programas. Los cuatro informes confirmaron que la transparencia es muy limitada. Esto se debe a diversos factores que incluyen la prevalencia de clientelismo, sobornos, nepotismo e intereses privados; asimismo, los intereses y opciones de los residentes no son siempre congruentes con los de las autoridades locales y los bloques políticos representados en los consejos municipales.

### *Respuesta a las necesidades de la ciudadanía*

Las necesidades y los problemas de los residentes son tan numerosos como las regiones y sus variantes. Pese a esta pluralidad, existe acuerdo y consenso acerca de la insatisfacción de los residentes con los servicios de las asambleas municipales, que se caracterizan por malas infraestructuras (camino, clínicas, gestión de los desechos, falta de luz en la mayoría de los caminos) y elevados impuestos que se aplican sin tener en cuenta el nivel de vida de los residentes. Así, por ejemplo, pese al pago de impuestos anuales, los servicios de recogida de basuras no cubren todas las áreas de la municipalidad. Esto se agrega a un difundido clientelismo en la adquisición de ciertos servicios, y retrasos en la implementación de algunos códigos o leyes en perjuicio de los ciudadanos. Ante tales circunstancias y su efecto negativo en la gestión de la región y los recursos humanos y financieros disponibles, es considerable la falta de acceso a ciertos servicios para los grupos pobres y marginados. Esto también explica por qué con frecuencia los ciudadanos recurren a

las OSC para superar algunas de tales dificultades circunstanciales. Estas organizaciones a veces reemplazan el papel de la municipalidad en cuanto a la realización de campañas de higiene, salud, aumento de la concienciación, etc.

### **5.3. La sociedad civil, el sector privado, la comunidad internacional y los medios de comunicación**

Las estadísticas sobre el número y los tipos de organizaciones existentes en Marruecos dan cifras variadas que oscilan entre 20.000 y 30.000. También se utilizan muy variados enfoques para comprender la evolución de las actividades sociales y de desarrollo de Marruecos. Uno de los enfoques divide este desarrollo en tres etapas o generaciones, a saber:

#### ***Primera generación:***

La primera generación está conformada por asociaciones de ayuda elitistas y burguesas, que incluyen a las principales asociaciones locales y nacionales. Sus miembros son los propietarios de las principales compañías y quienes ocupan los principales cargos ejecutivos de gestión. Su objetivo no es cambiar la sociedad; pero cuentan con un nivel considerable de recursos con los que ofrecen artículos escolares, anteojos para los niños que tienen problemas en la vista y equipos para discapacitados. Algunos de estos grupos todavía existen en la actualidad y trabajan a través de lo que se ha dado en llamar banquetes *iftar* en Ramadán<sup>42</sup>.

#### ***Segunda generación:***

La segunda generación surgió a comienzos de la década de 1980. Estos grupos están vinculados a las élites locales y se conocen como grupos provinciales (Fez-Saiss, High Atlas, Rabat Al-Fatah, Abi Regreg, etc.). Estos grandes grupos han aprovechado el apoyo continuado de las autoridades públicas y el gobierno central, que les han conferido el estatus de «asociaciones de interés público». Estos grupos provinciales no difieren mucho de los de la primera generación, con la excepción de que tienen mayor poder que los anteriores y cuentan con mayor apoyo de las autoridades, como lo demuestra la facilidad con que obtienen locales para sus sedes y financiación para sus actividades. Estos fueron los que lograron hacer participar a las élites locales rurales y urbanas en el cambio político registrado por Marruecos.<sup>43</sup>

#### ***Tercera generación:***

Se trata de organizaciones promotoras del desarrollo dedicadas al trabajo por el desarrollo social y económico. La magnitud de este sector ha crecido masivamente desde comienzos de la década de 1990 y es de este sector que surgió la idea de apalancar las competencias de los residentes locales. Este sector también incluye organismos de cooperación internacional y un cierto número de organismos donantes que comenzaron a buscar asociados cerca de los residentes locales para poder actuar como nexo entre estas instituciones y los grupos de

---

<sup>42</sup> Para obtener más detalles, consultar el Capítulo I del Libro IV de la ley 78.00 sobre la Carta Orgánica Comunal.

<sup>43</sup> Aziz Chaker, «*Le développement social au Maroc entre l'administration publique et l'administration privée: Question sur la place et la réalité du tiers secteur; ONG et gouvernance dans le monde arabe*», coloquio organizado dentro del marco del programa MOST de la UNESCO, en asociación con IRD, CEDEJ, CEPS d'AL AHRAM, marzo de 2000, El Cairo, página 2.

residentes locales. Los residentes locales son invitados a participar a través de sus grupos en la toma de decisiones y en la implementación y el funcionamiento de proyectos de desarrollo. Estos grupos gozan de un considerable nivel de independencia de las autoridades públicas y cuentan con competencias que les permiten abordar temas tales como la lucha contra la pobreza y la exclusión.<sup>44</sup>

Todos estos factores han contribuido a la creación de un cierto número de organizaciones cuyo objetivo es satisfacer necesidades básicas en áreas tales como salud e higiene, erradicación del analfabetismo, educación, capacitación, protección del medio ambiente, promoción de actividades que generen ingresos. También han surgido otras asociaciones cuyo objetivo es apoyar a los pequeños contratistas y grupos de solidaridad u otros grupos específicos de la sociedad (niños, mujeres, jóvenes, etc.). En la actualidad está surgiendo un nuevo tipo de asociación destinada a aumentar la concienciación política, los derechos humanos y la transparencia, o a ampliar el alcance de su intervención para el logro de un desarrollo integrado de la población.<sup>45</sup>

Las OSC y asociaciones que desarrollan actividades en las cuatro áreas estudiadas incluyen ONG, organizaciones internacionales y nacionales, y sindicatos locales. Pueden clasificarse según se establece a continuación.

**a) Municipio de Agdez**

Tipo de asociación u organización		Número total
Asociaciones locales	Asociaciones de desarrollo que trabajan en la municipalidad (Agdez y Aslim), educación primaria, Asociación Afaq para los desempleados, Asociación Draa Afaq, Federación de la Asociación Al-Saqi, asociaciones de padres, grupos culturales, asociaciones deportivas, sociedades de estudiantes, sindicatos (asociación de la vecindad de Tamaskalat y sociedad de la asociación Draa) y grupos de mujeres.	22
ONG nacionales	Sociedad Marroquí para la Promoción de Iniciativas Locales; Sociedad Marroquí de Desarrollo y Solidaridad (AMSED)	02
ONG internacionales	Cooperación belga, asociación francesa, cooperación japonesa, Embajada de los Estados Unidos	04

**b) Comuna urbana de Esauira**

Esta comuna urbana ha registrado un creciente aumento del número de asociaciones, de las que hay más de 400 registradas en diferentes campos. Las principales asociaciones son de carácter social y cultural, seguidas por grupos de vecinos, asociaciones educativas, asociaciones de padres de las instituciones de enseñanza, asociaciones deportivas y profesionales, y grupos relacionados con problemas de discapacidad.

<sup>44</sup> Moustapha Chadli, «*La société civile ou la quête de l'association citoyenne*», publicación de la Facultad de Letras y Humanidades, Rabat, 2001, Serie Ensayos y Estudios N.º 32, página 25.

<sup>45</sup> Aziz Chaker, «*Le développement social au Maroc entre l'administration publique et l'administration privée: Question sur la place et la réalité du tiers secteur; ONG et gouvernance dans le monde arabe*», coloquio organizado dentro del marco del programa MOST de la UNESCO, en asociación con IRD, CEDEJ, CEPS d'AL AHRAM, marzo del 2000, El Cairo, página 2.

**c) Comuna urbana de Martil**

Esta comuna tiene más de 102 asociaciones, de las cuales solamente diez trabajan de forma permanente. Su trabajo está relacionado con diferentes campos, a saber: asociaciones culturales (cine, teatro), asociaciones de padres, cooperativas y asociaciones profesionales (pescadores, comerciantes, productores rurales), asociaciones de desarrollo integral (foro norteño, iniciativas), asociaciones deportivas, asociaciones ambientales, asociaciones de mujeres, niños, jóvenes y desempleados, asociaciones de vecinos y asociaciones de trabajo social.

**d) Comuna urbana de Kerama**

Nombre de la asociación	Fecha de creación	Tipo (propósito)	Número de socios			Ubicación
			M	F	Total	
Asociación Wadi Kir	2002	desarrollo	01	08	09	Centro de Kerama
Asociación Akham Amqran	2004	desarrollo	0	11	11	Centro de Kerama
Asociación Al-Kheir	2000	desarrollo	0	09	09	Takrirat
Asociación de Mujeres de Kerama	1998	desarrollo	11	0	11	Ksar El-Kabir
Asociación Aghram Akhtar	2004	desarrollo	02	11	13	Ksar El-Kabir
Asociación Ayt Asaid Amro	2002	desarrollo	0	09	09	Ayt Asaid Amro
Asociación Lahri	2006	agua potable	0	09	09	Lahri
Asociación Talhereit	2006	agua potable	0	09	09	Talhereit
Asociación de Mukor para el Agua	2006	agua potable	0	11	11	Mukor
Asociación Zantouar de Mukor	2001	desarrollo	0	13	13	Mukor
Asociación del Kir Superior	2001	desarrollo	0	13	13	Titanali
Asociación Moulay Ali Ben Omar	2006	agricultura	0	31	31	Centro de Kerama
Cooperativa Titanali	2005	agricultura	0	11	11	Titanali
Cooperativa Sidi Ali Abu Rish	1992	agricultura	0	11	11	Centro de Kerama
Cooperativa de Productores Rurales	1999	agricultura	0	11	11	Centro de Kerama
Cooperativa Umm Esaad	2006	agricultura	0	07	07	Centro de Kerama

Sin embargo, esta diversidad no logra ocultar el hecho de que el trabajo social comunitario se enfrenta a una serie de dificultades que incluyen:

- Inexistencia de una opinión completa por parte de los cuerpos estatales y las municipalidades locales acerca del papel de las asociaciones para el desarrollo, lo que requiere que se difundan mensajes claros acerca de su participación.
- Dificultades técnicas que impiden la transparencia en la autofinanciación de las asociaciones no gubernamentales y la forma en que recurren a recursos financieros extranjeros, que no está sujeta a ningún tipo de auditoría financiera.
- Inexistencia de un marco jurídico que gestione la participación cualitativa de las asociaciones en los esfuerzos en pro del desarrollo sostenible.
- Falta de suficientes recursos humanos y materiales, sumado al hecho de que la mayoría de las asociaciones no gubernamentales carecen de experiencia y profesionalismo en la gestión administrativa y financiera y en la formulación, implementación, vigilancia y evaluación de los proyectos.

Si bien las contribuciones (subvenciones) de las municipalidades/comunas públicas a las asociaciones se realizan legítimamente, el mecanismo empleado es un procedimiento unilateral o un acuerdo entre las dos instituciones, lo que le resta estatus a la asociación y la somete a la voluntad de la municipalidad local. Sin embargo, si esto se hiciera a través de un contrato, existiría la posibilidad de negociaciones entre los participantes, cada uno de los cuales tiene un interés específico, lo que constituiría un reconocimiento de la situación de la asociación por parte de las autoridades públicas.<sup>46</sup>

El hecho de que los trabajos realizados por las asociaciones y OSC no tengan ánimo de lucro significa que con frecuencia tienen dificultades en su relación con las organizaciones que financian sus actividades. Las OSC brindan a los residentes servicios que no tienen rendimiento financiero a los residentes y la mayor parte de su financiación proviene de asociaciones cocontratantes. En la actualidad, estos contratos se asemejan a los contratos de externalización de servicios y la forma en que se financian es también similar a la de los acuerdos comerciales. Por tanto, las asociaciones carecen de capacidad para oponerse a las presiones de las autoridades locales que les piden que les proporcionen ayuda y, a la vez, son monitoreadas por instituciones que les ofrecen subvenciones y vigilan las áreas en las que se ofrece dicha asistencia para asegurarse de que no se utilice con otros propósitos.

Sin embargo, la información que antecede es todavía relativamente única. Entre las asociaciones institucionales no encontramos nada que promueva movimientos comunitarios locales o estructuras comunales menores (comités de vecinos, consejos de distrito, etc.) que las evalúen metódicamente y les permitan participar oficialmente en la administración local, en particular en el proceso de preparación e implementación de los planes presupuestarios y de desarrollo comunales. Los obstáculos que previenen el desarrollo completo del papel de las OSC incluyen los siguientes:

---

<sup>46</sup> Publicación del CERED, *Population et développement*, 1998, página 393.

- No existe un marco jurídico que regule una participación ampliada. La «Carta Orgánica Comunal» de 1976 difiere de la de otros países en cuanto a que no hace referencia alguna a la participación de la ciudadanía. Contrariamente a lo que ocurre en otros países, esta Carta no especifica el marco dentro del cual las asociaciones pueden intentar usar formas institucionales de participación pública.<sup>47</sup>
- Cuando hablamos de las asociaciones locales nos referimos, por consiguiente, a los representantes elegidos, la mayoría de los cuales considera que las asociaciones de desarrollo constituyen una herramienta para la competencia política, razón por la cual intentan controlarlas (vinculándolas a una entidad política o a una persona física) o las marginan por completo.
- La alianza existente con las asociaciones fluye en dos direcciones: apoyo y oposición. En general, las asociaciones tienen una actitud escéptica respecto de las ONG locales, en especial las que se relacionan directamente con los residentes. El sistema de las elecciones, basado en distritos electorales, ha puesto fin al desarrollo de asociaciones cerradas, pues la mayoría de los representantes elegidos localmente, tanto rurales como urbanos, prefieren que los activistas no compitan con ellos en sus esferas de influencia, por lo que resisten todo intento de apertura hacia los activistas sociales, incluso cuando tengan una amplia órbita de impacto en la localidad.<sup>48</sup>

Pese a las dificultades que han marcado la relación entre la municipalidad local y las asociaciones de desarrollo locales, las asociaciones con ONG extranjeras parecen ser más exitosas. Quizás esto se deba a que estas relaciones generan menos conflictos, en especial en el caso de las organizaciones que ofrecen competencias que no existen en el área, acompañadas a veces por considerables recursos materiales que ayudan al desarrollo de la municipalidad local. Sin embargo, estos tipos de asociaciones también se enfrentan a un cierto número de dificultades que impiden su desarrollo:

- No existe un marco jurídico especial que determine los derechos y las obligaciones de las partes intervinientes en la asociación. Muchas iniciativas fracasan porque no existe una autoridad jurídica común en la que los asociados del proyecto puedan confiar para la consecución del éxito. Sin embargo, la ausencia actual de un marco jurídico apropiado no es necesariamente algo malo en sí, en tanto el estado pueda hacer un seguimiento de sus asociaciones piloto actuales y extraer lecciones de las mismas.
- Se han creado algunas asociaciones ad hoc, es decir, para procesos limitados cuyos resultados aún no han sido comprobados, destinadas meramente a obtener réditos políticos o a abordar situaciones circunstanciales, que no están dirigidas a la consecución de una meta o proyecto vinculado al desarrollo.

---

<sup>47</sup> M. Alkhaiti y M. Ouaziz, «*Vie associative et dynamique locale; Perspective pour le développement par la bas*», conferencia internacional sobre Regiones y Desarrollo Económico, Tomo 3, Rabat, Marruecos, 19 y 20 de octubre de 1995, página 216.

<sup>48</sup> Idriss Abadi, «*Role of Associations in Local Management*», contribución al libro *What Community Participation in Reducing the Local Democracy Deficit?*, Espacio Comunal, 2003, Debate en mesa redonda, página 62.

#### **5.4. Procesos y prácticas: Formas y medios de contacto con la ciudadanía**

Las autoridades locales y diversos componentes de la sociedad civil de las cuatro áreas estudiadas limitan sus medios de contacto con la ciudadanía a anuncios en la asamblea municipal y a las relaciones personales con vecinos y familiares, distribución de publicaciones, reuniones consultivas, grupos de trabajo temáticos, y exhibiciones y ferias públicas. Las asociaciones locales utilizan especialmente la mezquita para informar a los ciudadanos las decisiones, en especial en las áreas rurales.

##### *Evaluación de los métodos de toma de contacto con la ciudadanía*

Los resultados de los estudios en el terreno destacaron la presencia de grupos de presión que monopolizan el proceso de la toma de decisiones así como la exclusión de las mujeres, en especial las analfabetas, al no darles acceso a información y, así, impedirles participar en la toma de decisiones. Más aún, las consultas se coordinan y limitan a aspectos provisionales, en su mayor parte con asociaciones elegidas por las autoridades locales. Esto genera falta de contacto regular con la ciudadanía que sufre, por tanto, una grave falta de información sobre la gestión de los problemas locales, ya que la información solamente está disponible en la alcaldía municipal.

##### *Encuestas de opinión e iniciativas de la ciudadanía*

Un rasgo común de todos los informes es que no se usan encuestas de opinión ni iniciativas populares como mecanismo para debatir los problemas de la municipalidad, y que tales mecanismos tampoco forman parte del proceso de toma de decisiones sobre las políticas implementadas para gestionar los problemas públicos o los gastos presupuestarios.

A partir de las evidencias que anteceden, resulta obvio que la democracia participativa adolece de falta de diversidad en cuanto a mecanismos de comunicación y que los mecanismos que se utilizan actualmente no están adaptados al contexto marroquí. Esta situación se caracteriza por una elevada tasa de analfabetismo, centros provinciales distantes de otros distritos, pero igualmente controlados por la misma autoridad local, y una elevada incidencia de residentes locales que hablan bereber y no comprenden el árabe estándar y tampoco el árabe coloquial. Esto muestra hasta qué punto estas instituciones carecen de un apoyo legislativo que les brinde la posibilidad de usar diversos medios para comunicarse con la ciudadanía, apoyo material para adoptar la utilización de dichos medios, y capacitación permanente de recursos humanos para poder comenzar a utilizarlos. Los residentes consideran que esta omisión en cuanto a la existencia de mecanismos de comunicación apropiados es un intento premeditado de mantener apartados a los ciudadanos y promover una estructura de toma de decisiones unilateral y aprobada que no tiene en cuenta las opiniones y necesidades de los residentes locales.

#### **6. Resumen y recomendaciones**

En los cuatro informes se incluyeron numerosas recomendaciones y observaciones. A continuación enumeraremos las recomendaciones tal como figuran en el informe de cada región, aun cuando algunas son de alcance bastante general y resultan impracticables.

Nuestro propósito en este sentido es garantizar una mayor credibilidad. Sus recomendaciones son las siguientes:

### **6.1. Municipalidad de Agdez**

Todas las recomendaciones incluidas en el informe se centran en un punto clave que fue confirmado por todos los grupos cubiertos por el estudio en el terreno, a saber, la inexistencia de un plan estratégico único para la municipalidad de Agdez, un plan que garantice actividades apropiadas para todas las partes interesadas pero dentro del ámbito de un único programa que cubra todos los procedimientos y proyectos de estos grupos. Estas recomendaciones se dividen en tres categorías según el período requerido para completarlas.

Las recomendaciones **a corto plazo** se centran en la necesidad de que se cree un marco que incluya a todos los componentes sociales y políticos de la sociedad civil en el proceso electoral y de que la asamblea municipal organice campañas de concienciación para instar a los residentes a tomar parte en las actividades políticas en general y, en especial, en el proceso electoral. Asimismo, se les debe permitir a los ciudadanos desempeñar un papel de mayor importancia en la toma de decisiones relativas a la organización de los asuntos locales dentro de la asamblea municipal.

Las recomendaciones **a medio plazo** se centran en una revisión de los departamentos políticos y sociales y su funcionamiento a nivel local, en particular con respecto a los partidos políticos, que no son ni vigilados ni apoyados por oficinas nacionales y provinciales para garantizar la continuidad de sus actividades. Para garantizar una mayor democracia representativa y participativa es esencial que se creen medios de comunicación entre los grupos cubiertos por el estudio de campo y los residentes.

Las recomendaciones **a largo plazo** se centran en la necesidad de realizar cambios en las leyes que rigen las elecciones locales y la Carta Orgánica Comunal. Los cambios propuestos para las leyes que regulan el proceso electoral incluyen elevar el nivel de educación de los candidatos, usar un sistema de listas para las elecciones locales, complementar e implementar leyes penales para combatir la corrupción, y modificar las fechas de las elecciones locales para que coincidan con la presencia de los emigrantes y así garantizar que ningún grupo de la sociedad sea excluido. Otras recomendaciones se centran en modificar la Carta Orgánica Comunal a efectos de incluir la necesidad de brindar recursos como apoyo al gobierno municipal, vigilar el desempeño, promover una mayor representación de las asociaciones en la municipalidad y su participación en la toma de decisiones y fomentar el buen gobierno en la gestión de los asuntos locales.

### **6.2. Comuna de Kerama**

Las recomendaciones se desglosan en función del cronograma en la tabla 5.5.

Tabla 5.5. Cronograma de recomendaciones para la Comuna de Kerama

Período	A nivel nacional	A nivel local
<b>Corto plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar la representación de oficinas exteriores al área y brindarles el equipamiento necesario.</li> <li>• Utilizar los recursos humanos jóvenes disponibles en el área.</li> <li>• Promover una verdadera descentralización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar con los diversos actores clave una evaluación de la etapa previa.</li> <li>• Definir un plan estratégico para la municipalidad.</li> <li>• Establecer una guía para el uso de los recursos disponibles.</li> <li>• Crear un departamento de comunicaciones dentro de la municipalidad.</li> <li>• Trabajar en el suministro de información que sea accesible para todos (crear un sitio web/periódico local).</li> <li>• Aprovechar las experiencias ejemplares de las áreas vecinas.</li> </ul>
<b>Medio plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover los nuevos elementos de la Carta Orgánica Comunal de 2008.</li> <li>• Promover los nuevos elementos del Código de la Familia.</li> <li>• Apoyar y fomentar las capacidades de la sociedad civil.</li> <li>• Modificar el Código Fiscal en cuanto se refiere a los impuestos aplicados a las unidades locales, para que tengan en cuenta las condiciones de la comunidad.</li> <li>• Crear foros para los jóvenes.</li> <li>• Crear consejos en los que se representen los intereses de los niños.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brindar capacitación permanente a los empleados del consejo comunal.</li> <li>• Apoyar y fomentar las capacidades de las asambleas comunales.</li> <li>• Lograr que los operarios manuales desempleados tomen parte en la realización de proyectos de desarrollo locales en los que se utilicen métodos técnicos simples.</li> <li>• Ofrecer una infraestructura básica a los residentes (camino, electricidad, agua, etc.).</li> <li>• Lograr que los ciudadanos participen como personas e instituciones en el proceso de construcción y vigilancia.</li> <li>• Garantizar transparencia y justicia en la prestación de los servicios.</li> <li>• Aprovechar las experiencias tradicionales a través de consultas sobre los asuntos comunales locales y desarrollarlas.</li> </ul>

Período	A nivel nacional	A nivel local
<b>Largo plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar las políticas de desarrollo del área.</li> <li>• Modificar la Carta Orgánica Comunal para que permita una mayor participación de todos los actores clave.</li> <li>• Modificar el Código Electoral para que permita la creación de consejos locales homogéneos y competentes.</li> <li>• Modificar la división electoral para que permita la creación de distritos electorales homogéneos.</li> <li>• Modificar el Código de los Partidos Políticos para que permita la formación de partidos fuertes y se deje atrás la balcanización actual.</li> <li>• Modificar el Código de Libertades Públicas para que otorgue las potestades de crear asociaciones al Ministerio de Justicia o al Ministerio de Desarrollo Social y no al Ministerio del Interior.</li> <li>• Modificar el Código Fiscal en cuanto se refiere a los impuestos aplicados a las municipalidades locales, para que tenga en cuenta las condiciones de la comunidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la participación de todos los grupos y sectores de la comunidad, en especial los jóvenes y las mujeres.</li> <li>• Elaborar programas de educación cívica destinados especialmente a los residentes de las zonas aisladas.</li> <li>• Crear normas definidas y obligatorias para determinar el tamaño de los distritos electorales.</li> </ul>

### 6.3. Comuna urbana de Esauira

Las recomendaciones incluidas en el informe sobre la comuna urbana de Esauira son las siguientes:

#### *Corto plazo*

- Preparar un plan de desarrollo socioeconómico.
- Crear un régimen estricto que permita que la comuna local cobre las rentas que se le deben.
- Crear herramientas que conecten a los ciudadanos y los activistas.
- Autorizar a la estructura administrativa gobernante para que gestione los recursos humanos y los intereses de la comuna.
- Promover la función del secretario de la comuna.
- Fortalecer el papel consultivo de la asamblea a través de todos sus integrantes, independientemente de su filiación política.
- Promover la función de los partidos políticos a través de capacitación y movilización.
- Lograr la participación y fortalecer la capacidad de las asociaciones de la sociedad civil para permitirles contribuir a la toma de decisiones que afecten a la comuna.
- Aprovechar la tecnología moderna en la gestión de los asuntos de la comuna.
- Aprobar las necesidades de participación y desarrollo en la preparación, implementación y evaluación del presupuesto comunal.
- Invertir en las competencias de los miembros y su experiencia en la gestión comunal.
- Crear un programa para capacitar y fortalecer las competencias de los empleados y miembros, en su propio beneficio.
- Hacer que los edificios comunales sean más accesibles.
- Delegar la gestión de algunos sectores (mercados mayoristas, estaciones, mataderos).

#### *Medio plazo*

##### **a) Infraestructuras**

- Reconstruir la red de saneamiento y hacerla accesible.
- Crear acceso a un grupo de vecindarios residenciales y satisfacer sus necesidades básicas.

##### **b) Ámbito social**

- Realojar a los residentes de los vecindarios que se ha decidido demoler.
- Seleccionar a las personas con necesidades especiales mediante la aplicación de normas claramente definidas.

- Seleccionar a mujeres y jóvenes mediante la creación de áreas de capacitación y entrenamiento gratuitas.

**c) Deportes y cultura**

- Crear espacios deportivos y culturales.
- Contribuir a la capacitación de asociaciones deportivas y culturales, y brindarles apoyo.

**d) Economía**

- Fomentar las inversiones pequeñas y medianas, e incentivar a los contratistas.
- Regular las profesiones.
- Crear mercados comerciales/un mercado semanal.

**e) Turismo**

- Organizar el sector turístico y su estructura.
- Vigilar los precios de las instituciones y de los centros turísticos.
- Crear proyectos turísticos de tamaño mediano.

*Largo plazo*

Este nivel incluye recomendaciones a nivel nacional:

- Conceder amplios poderes a las autoridades locales.
- Reducir el alcance de las facultades tradicionales y comenzar una nueva era de vigilancia judicial.
- Preparar leyes y medidas afirmativas que aumenten la participación de mujeres y jóvenes en la gestión de los asuntos comunales.
- Promover la función de la oficina provincial en materia contable y la necesidad de que las asambleas comunales adopten un sistema de auditorías previas para los presupuestos que preparan.
- Aprobar un sistema de gestión centrado en los resultados de la gestión de las autoridades locales.
- Otorgar mayores poderes a los secretarios de las asambleas comunales.
- Implementar la necesidad de que los empleados de las autoridades locales se gradúen en escuelas e institutos de administración especializados.
- Apoyar la idea de una verdadera descentralización para la creación de la política de desarrollo para las autoridades locales.
- Modificar la Carta Orgánica Comunal y las leyes electorales.

#### 6.4. Comuna urbana de Martil

Las recomendaciones se refieren a los siguientes períodos:

##### *Corto plazo*

- Invitar a la comuna urbana a mejorar el contacto con la ciudadanía mediante la creación de un sistema de comunicación externa, usar tecnología moderna para garantizar que los ciudadanos estén al tanto de las actividades de la asamblea comunal, y publicar y hacer circular información y documentos.
- Invitar a la comuna urbana a implementar y fortalecer la cooperación y la asociación mediante el empoderamiento que le brindarán nuevos recursos humanos capacitados y especializados.
- Invitar a las asociaciones a fortalecer las capacidades de su personal mediante la creación de programas internos de capacitación.
- Invitar a las asociaciones a mejorar su comunicación con la ciudadanía y la participación ciudadana en la prestación de los programas.
- Crear iniciativas que aumenten el nivel de confianza de los ciudadanos en las autoridades locales, los partidos políticos y los procesos electorales, mediante la organización de foros que evalúen los resultados del trabajo de las asambleas comunales actuales, midan sus opiniones sobre el nuevo sistema electoral—que se implementará por primera vez en esta comuna durante las próximas elecciones comunales—, y lograr su participación en la creación de programas electorales.

##### *Medio plazo*

- Crear, a través del gobierno comunal local, un mecanismo para institucionalizar la participación de los ciudadanos (consejos consultivos locales, por ejemplo), generar confianza entre ellos y los demás actores locales, en especial las OSC y las instituciones del sector privado, y permitir mayor transparencia en las políticas públicas locales.
- Mejorar la coordinación y cooperación entre los actores locales para lograr los objetivos, evitar el desaprovechamiento de capacidades y posibilidades, y reducir los conflictos.
- Trabajar para mejorar la planificación del desarrollo local de Martil, tal como lo preparó la comuna urbana de la ciudad en 2006 con el apoyo del foro urbano marroquí, y preparar un plan estratégico para la ciudad con la aprobación participativa de su preparación, implementación y evaluación preliminar.
- Trabajar por mejorar la coordinación con los actores locales en particular y con las autoridades locales y los actores nacionales (programas locales y nacionales).
- Lograr que el sector privado apoye de manera más eficaz los programas de desarrollo locales y con mayor transparencia, para lo que se necesita comunicación entre los ciudadanos y los medios de comunicación.

- Disponer que los partidos políticos modifiquen sus métodos de trabajo y sus relaciones con los ciudadanos para superar el trabajo limitado y temporal que realizan, mantenerse a la vanguardia de los problemas locales y contribuir a la toma de decisiones.
- Ofrecer mejores condiciones de trabajo a la oposición en el gobierno, permitirle recibir documentos e información, y trabajar de modo que se incluyan sus opiniones toda vez que ello afecte a los intereses públicos.
- Disponer que las OSC creen un marco para los trabajos conjuntos, que se base en una visión congruente con los problemas locales, con el propósito de desarrollar su capacidad para influir en las políticas públicas locales.

#### *Largo plazo*

- Disponer que las autoridades centrales y, en particular, el Ministerio del Interior, modifiquen el marco jurídico que regula el trabajo de las autoridades locales para aumentar sus facultades, reducir el alcance del control tribal y fortalecer el sistema de vigilancia remota de las decisiones y actividades de las autoridades locales.
- Modificar el papel de los gobiernos provinciales en materia contable y fortalecer sus potestades para mejorar los mecanismos para la vigilancia remota de las autoridades locales.
- Fortalecer el marco legal que regula las elecciones locales para garantizar procedimientos y requisitos que penalicen como delito, en términos claros y fuertes, la utilización de dinero para comprar protección y votos.
- Mejorar la igualdad de los géneros en cuanto al derecho a la participación política mediante un incremento de la cuota destinada a las mujeres en las próximas elecciones comunales del 12 de junio de 2009, analizar cómo se puede organizar dicho cambio y redactar los textos jurídicos necesarios para incluirlo en las leyes que regulan los procesos electorales locales.
- Trabajar en la realización de encuestas de opinión pública antes de aprobar enmiendas que sean perjudiciales para cualquier aspecto clave de la democracia local (tal como cambiar el método de la votación, las facultades de la asamblea, etc.).

#### **6.5. Programa ejecutivo y métodos de seguimiento propuestos**

Los resultados del estudio de campo indican que hay limitaciones en la aplicación de los principios de la democracia local, como demuestra la falta de un programa participativo y de una perspectiva única por parte de los asociados relacionados con la gestión de los asuntos locales. Lo que se necesita es un marco de planificación estratégico participativo para la gestión de los asuntos locales, para lo cual se requerirá un programa de acción claro, basado en la coordinación y la apertura entre las instituciones pertinentes, así como la participación de la ciudadanía.

No existe un único modelo para promover la democracia local en cualquier situación. Por el contrario, desarrollar la democracia a nivel local es un proceso permanente que

necesita ajustarse a la situación específica del lugar y su estadio de desarrollo. La formación de un comité conformado por todos los actores locales relacionados con la democracia local sigue siendo uno de los medios más exitosos para vigilar y medir los avances del desarrollo de la democracia local. Este comité debería estar conformado por quienes están directamente relacionados con la democracia local y quienes trabajan cotidianamente en esta área, lo que facilitaría que el comité realice un seguimiento y vigile la situación de forma permanente. Esto propiciará la presentación regular de informes semestrales o anuales sobre los avances logrados al nivel de la democracia local tanto representativa como participativa. El comité también debe mantenerse en contacto directo con los ciudadanos, dado que esto es un elemento central del proceso democrático en su conjunto. Por último, el comité debe ser un cuerpo independiente, conformado totalmente por actores locales, cuya tarea clave será la evaluación democrática de las autoridades locales por medio de:

- la preparación de estudios sobre la situación democrática en la municipalidad;
- la formulación de sugerencias sobre soluciones y alternativas para mejorar la democracia local;
- la lectura y el análisis de un presupuesto basado en valores reales y estimaciones cualitativas;
- la creación de un plan claramente definido que apoye la democracia local en la municipalidad;
- la preparación de informes regulares sobre la práctica democrática en la municipalidad.



## **La democracia local en Yemen: Primeros pasos hacia un gobierno local plenamente desarrollado**

### **1. Introducción**

Se considera que uno de los logros de la revolución yemení fue la creación de democracia y cooperativas a través de las asambleas locales, lo que se confirmó a partir de la aprobación de la ley de Autoridades Locales n.º 4/2000 de la República del Yemen, que llevó a la creación de órganos de autoridad local en base a una descentralización administrativa y financiera. Basado en los principios de una forma específica de descentralización, el esquema combina la designación de algunos miembros de los órganos de autoridad local con la elección de la mayoría de los integrantes de los mismos. Esta Ley tiene el propósito de aumentar la participación pública en la toma de decisiones y mejorar la gestión de los problemas locales en el ámbito del desarrollo cultural, social y económico, a través de la creación de asambleas locales por la vía de las dos modalidades mencionadas anteriormente (designación y elección). Asimismo, las facultades plenas otorgadas a estas asambleas las autorizan a proponer programas, planes y presupuestos de inversión dentro del ámbito de su autoridad local, y a desempeñar su papel en la implementación de planes y programas de desarrollo. Para determinar el grado de éxito de la democracia local en la práctica, se eligieron cuatro provincias yemeníes para llevar a cabo un programa de evaluación preliminar de la democracia. Dicha evaluación se realizó en cuatro distritos, uno de cada una de dichas provincias. El informe resultante pretende ofrecer un panorama realista del alcance de la democracia local en Yemen, diagnosticar sus fortalezas y debilidades, y formular recomendaciones para ayudar a desarrollar y promover la democracia local y las instituciones democráticas. Su propósito es crear un desarrollo mejor y más sustentable, acorde a las necesidades de la comunidad local.

El informe se ha organizado en cuatro secciones: panorama general de la República del Yemen, democracia representativa, democracia participativa, y conclusiones y recomendaciones.

### **2. Panorama general de la República del Yemen**

En este capítulo se presenta un panorama general de la República del Yemen en cuanto se refiere a su geografía y otros factores relacionados, demografía (es decir, estructura de la población y relaciones sociales), estructura socioeconómica y financiera de los municipios, e indicadores del desarrollo social. Comprender el contexto local es un primer paso fundamental para evaluar los problemas que afectan a la democracia local de la sociedad yemení.

#### **2.1. Características geográficas y territoriales**

Se considera que la República del Yemen es un estado árabe islámico soberano. Tiene una superficie de 555.000 km<sup>2</sup> y está situado entre las latitudes 12 y 20 N y entre las longitudes 41 y 45 E del meridiano de Greenwich. Su moneda es el rial yemení (YER). La República del Yemen está dividida en 21 provincias, incluida la municipalidad de la capital. El

programa para la evaluación preliminar de la situación de la democracia local se llevó a cabo en cuatro distritos de cuatro provincias, a saber: el distrito de Ma'een, en la municipalidad de la capital, Saná; el distrito de Al-Makala, en la provincia de Hadhermout; el distrito de Al Sheikh Othman, en la provincia de Adén; y el distrito de Al-Qahira, en la provincia de Taiz.

#### *Municipalidad de la capital, Saná*

Saná es la capital del Yemen y la sede de su gobierno. Históricamente, la ciudad fue conocida como "Sam" y se cree que fue fundada en tiempos bíblicos por Sem, hijo de Noé. La ciudad es famosa por su arquitectura antigua y ha sido declarada patrimonio cultural de la humanidad por la UNESCO. Su población es de 1.747.834 habitantes, distribuidos en 19 distritos electorales y 10 distritos. Ma'een es un distrito de la municipalidad de la capital que está situado al oeste de la ciudad. Tiene cien vecindades y fundamentalmente comprende edificios de diseño moderno. Su población es diversa, con mezcla de residentes de todas las provincias, como resultado de las migraciones del campo a la ciudad. Ma'een es también un distrito con una alta densidad de población, que continúa expandiéndose como resultado de las migraciones internas de otras provincias.

#### *Provincia de Taiz*

La provincia de Taiz está situada entre los valles y praderas verdes que atraviesan las montañas Hajariya, Mawiyah, Shara'ab y Habashi. Allí se encuentran las ruinas de ciudades antiguas situadas a la orilla del Mar Rojo (Mokha y Thabab). Es la provincia que tiene la mayor población, que se estimó ascendía a 2.393.425 habitantes en 2004, y tiene una superficie de 10.677 km<sup>2</sup>. La provincia incluye 23 divisiones administrativas o distritos, con 234 pequeñas aldeas, 2.200 aldeas y 14.000 *mahla* (vecindarios) situados en 39 distritos electorales a efectos de las elecciones parlamentarias, que se convierten en 488 distritos electorales para las elecciones locales.

El distrito de Al-Qahira es uno de los tres distritos de la capital de la provincia de Taiz. Al norte linda con el distrito de Ta'iziyah, al sur con el distrito de Sabir Al Mawadim, al este con el distrito de Salh y al oeste con el distrito de Al Mudhaffar. Contiene dos distritos electorales para las elecciones parlamentarias, los distritos 32 y 35. Su superficie es de 17 km<sup>2</sup> y tiene una población de 146.856 habitantes, según las estadísticas del año 2004. De esta población, 76.727 son varones y 70.129 mujeres, correspondientes a 23.088 familias. La población del distrito aumentó un 6,6 por ciento durante los últimos diez años, con una tasa de mortalidad del 3,3 por ciento. Este crecimiento es consecuencia de las migraciones internas del campo a la ciudad para buscar trabajo o estudiar en la universidad. La tasa de pobreza del distrito es del 16 por ciento. La población menor de 15 años de edad es de aproximadamente 58.972 jóvenes y niños, y los habitantes de más de 65 años son aproximadamente 5.708.

### *Provincia de Adén*

La provincia de Adén está situada en la costa del Golfo de Adén, a aproximadamente unos 363 kilómetros de la capital Saná. Desde la antigüedad ha sido famosa por su puerto internacional, y su importancia estratégica aumentó tras la apertura del Canal de Suez en 1869. En el pasado, Adén era el segundo puerto más importante del mundo. Al norte y el oeste, la provincia de Adén linda con la provincia de Lahij, al este con la provincia de Abyan, y al sur con el Golfo de Adén. Su costa se extiende desde la región de Qa'awa al oeste, hasta la de Al-Alam al este. La provincia cubre un área de 750 km<sup>2</sup> y se divide en ocho distritos. Según el censo de 2004, la población de la provincia de Adén era de unos 589.419 habitantes y registraba una tasa de crecimiento anual de la población de un 3,77 por ciento. Su población representa un 3 por ciento de la población total del país.

El distrito de Al Sheikh Othman está ubicado en la región que une la península de Adén con la «pequeña Adén» (distrito de Al-Bariqa). Su principal centro urbano es la ciudad de Sheikh Othman, con una población de 117.803 habitantes, de los cuales 65.120 son varones y 52.683 mujeres, según las estimaciones del Libro Anual de Estadísticas de Adén correspondiente al año 2007. Según el censo de 2004 el distrito tenía 105.333 residentes, de los cuales 58.227 eran varones y 46.120 mujeres. Según dicho informe se estima que un 34,9 por ciento de las familias viven por debajo del umbral de la pobreza.

### *Provincia de Hadhermout*

La provincia de Hadhermout se encuentra en la parte oriental del Yemen, sobre la costa del Mar Árabe, a unos 794 kilómetros de distancia de la capital Saná. Los residentes de la provincia representan aproximadamente un 5,2 por ciento de la población del país. Hadhermout está dividida en 30 distritos que cubren 193.032 km<sup>2</sup>, por lo que es la mayor provincia del país. Según el censo de 2004 tenía 1.028.556 habitantes, con una tasa de crecimiento de la población de un 3,08 por ciento. La ciudad de Al-Mukala, que es la capital de la provincia, está situada sobre el Mar Árabe y es la mayor ciudad de Hadhermout.

Por tener tan vasta superficie, la provincia presenta climas variados y ofrece diferentes actividades a sus residentes, desde pesca y oportunidades comerciales en la costa del Mar Árabe, hasta los manantiales de Ghail Bawazeer, el valle interior de Hadhermout, y los bosques de dátiles y apiarios de Douan. Históricamente, la población de Hadhermout ha difundido activamente el Islam en Asia, en especial en el sudeste asiático, a través de su comercio con dichas regiones. Hadhermout fue también famosa por las mezquitas, colegios y escuelas coránicas de Tarim, los fuertes y jardines de la ciudad de Say'oun, y los rascacielos de la ciudad de Shabam. El distrito de Al-Mukala es llamado "la novia del Mar Árabe" y es la capital de la provincia de Hadhermout, que en la antigüedad se llamó Al-Khaisa y Bandir de Sheikh Yaqoub. Es una ciudad tranquila que tiene aeropuerto internacional, puerto de mar e infraestructura turística. La ciudad tiene tres vecindarios antiguos: Al-Mukala, Al-Sharj y Al-Dais, así como nuevos vecindarios en los suburbios cercanos, tales como Fouh Waroukab. El desarrollo urbano se extiende más de 30 kilómetros a lo largo de la costa, con un ancho de entre dos y cinco kilómetros. Cuenta con parques públicos y paseos sobre la costa, y algunas plazas que se usan para reuniones y celebraciones públicas. La ciudad tiene más de 210.000 habitantes, de los cuales un 65 por ciento son hombres y un 38 por ciento

tienen menos de 15 años de edad. La mayoría de los habitantes se dedican al comercio, las industrias pesqueras y actividades profesionales, y algunos también trabajan en la asamblea local.

## **2.2. Demografía: composición de la población y relaciones sociales**

Los censos en el Yemen son un fenómeno moderno, pues empezaron a realizarse a principios de la década de 1970. Las estimaciones anteriores indican que en 1950 la población del país había llegado a los 4,3 millones, cifra que aumentó a 5,2 millones en 1960, a 6,3 millones en 1980 y a 12,2 millones en 1988. El censo de 1994 estimó que la población del Yemen era de 15.831.757 habitantes pero, según el último censo de 2004, la población había aumentado a 19.685.161 habitantes.

El proceso de evaluación ha arrojado una imagen clara del creciente aumento de la población en ciertos distritos y provincias en particular. Los informes locales sobre los distritos mostraron que hay un volumen considerable de migraciones internas del campo a la ciudad. El informe de Taiz muestra que la población del distrito de Al-Qahira era de 146.856 según el censo de 2004, de los cuales 76.727 eran varones y 70.129 mujeres, y que había 23.088 familias. Como resultado de las migraciones internas del campo a la ciudad para buscar trabajo o realizar estudios universitarios, la tasa de crecimiento de la población durante los últimos diez años fue de un 6,6 por ciento y la tasa de mortalidad es del 3,30 por ciento. Los habitantes menores de 15 años son aproximadamente 58.972, y hay cerca de 5.708 residentes mayores de 65 años. La misma situación se registra en el distrito de Ma'een, en la municipalidad de la capital. De hecho, es un distrito con alta densidad de población, que continúa expandiéndose por recibir muchos migrantes de las provincias rurales vecinas. En consecuencia, hay cada vez más necesidad de servicios y programas públicos que acompañen dicha expansión. El informe sobre el distrito de Al-Mukala indica que la ciudad tiene más de 210.000 habitantes, el 65 por ciento de los cuales son varones, con una tasa de crecimiento de la población de un 3,1 por ciento anual.

La situación es prácticamente la misma en el distrito de Al Sheikh Othman, en Adén, que tiene una población cercana a los 117.803 habitantes (65.120 varones y 52.683 mujeres) según las estimaciones de 2007 incluidas en el Libro Anual de Estadísticas de Adén. En el censo de 2004, la población total era de 105.333 residentes, de los cuales 58.227 eran varones y 46.120 mujeres.

Las migraciones internas provenientes del campo u otras provincias tienen un fuerte impacto en las relaciones sociales que se generan en la ciudad. Las personas son atraídas hacia los centros urbanos por un elevado número de factores que incluyen, principalmente, estabilidad, disponibilidad de servicios básicos tales como educación, salud, electricidad y agua, buenas infraestructuras, oportunidades de trabajo en la construcción y el turismo, y otras actividades comerciales.

En ninguno de los estudios de los cuatro distritos se incluyó información sobre minorías religiosas o étnicas. El informe del distrito de Al-Mukala muestra que, con la excepción de un grupo de residentes de los que se sabe que son «inmigrantes que han regresado de África» y eran originarios de Hadhermout, no hay minorías raciales o religiosas

en la ciudad. El resto de la menguante comunidad india se ha integrado naturalmente en la comunidad y ya no constituye un grupo étnico separado ni tiene necesidades específicas. El informe del distrito de Al Sheikh Othman confirmó la misma situación, con un elevado nivel de homogeneidad racial y religiosa en el distrito, razón por la cual no es preciso considerar las necesidades de grupos minoritarios. Hay pocas diferencias, conflictos o choques entre los residentes del distrito, y parece no haber minorías privilegiadas u oprimidas, ni élites ricas y privilegiadas. Sin embargo, sí se producen conflictos que alteran la paz, especialmente en relación con la propiedad de la tierra, que a veces se tornan violentos, en especial cuando los procedimientos judiciales son lentos y complicados o favorecen a una de las partes respecto de la otra.

Si bien se informó de que todos los ciudadanos son de la misma raza y religión, en el distrito de Al-Qahira, en Taiz, hay un grupo de residentes del grupo marginado «Akhdam». También hay algunas personas de este grupo social en el distrito de Ma'een, en la capital. Se calcula que son unos 6.000. El grupo Akhdam no es un grupo marginado por el gobierno o la ley, pero sufre marginación y aislamiento social y de clase, porque sus integrantes tienen rasgos fisiológicos diferentes a los de los demás grupos de la población. Sus rasgos son más similares a los africanos, con piel negra, cabello ensortijado y nariz corta. También son considerados inferiores por la sociedad yemení, siendo este el origen de su marginación. Durante los últimos años, el gobierno, algunas organizaciones de la sociedad civil y algunos organismos internacionales han creado programas destinados a su inclusión en la sociedad, pero el grupo no tiene acceso a los corredores del poder. Sin embargo, esto no significa que haya conflictos o diferencias graves, dado que la Constitución del Yemen establece la igualdad de todos los ciudadanos en materia de derechos y deberes, sin ningún tipo de discriminación o exclusión. En la actualidad este grupo tiene sus propias organizaciones locales y asociaciones de derechos, y tiene participación en los partidos políticos. Según el informe de abril de 2007 publicado por el Observatorio Yemení de los Derechos Humanos, que vigila la democracia y los derechos humanos en el Yemen, se estima que la población total Akhdam es de unos 800.000 habitantes, repartidos a lo largo y lo ancho de todo el territorio del país. Generalmente viven en casas pequeñas y chozas construidas con láminas de estaño, en vecindarios y zonas aisladas de las ciudades.

### 2.3. Base socioeconómica y fiscal de los municipios

Los informes locales establecen que hay diversidad en los tipos de trabajos y profesiones que se desarrollan en los distritos evaluados, incluyendo comercio, industria, pesca y ocupaciones profesionales. El informe del distrito de Al-Qahira menciona las actividades comerciales que se consideran más importantes para la economía del distrito e incluye comercio de importación y exportación, comercio mayorista y minorista, contrataciones, agencias inmobiliarias de compra y venta de tierras y edificios, comercio de oro, bancos, trabajo de tesorería y otros, así como alimentos, artesanías e industria del cuero, fabricación de puertas y ventanas, bordado, antigüedades, dagas *jambiya*<sup>49</sup> y diversas actividades vinculadas a los servicios. En el distrito de Al-Qahira, el sector comercial predomina sobre las demás actividades económicas y, por consiguiente, influye en la división de la comunidad local entre ricos, pobres y clase inferior. El informe del distrito de Al Sheikh

---

<sup>49</sup> Son dagas que los hombres utilizan como adorno. Forman parte del folclore y la vestimenta tradicional yemení y tienen más valor como elemento social que como arma.

Othman, en Adén, muestra que la preponderancia corresponde en este caso al sector comercial (mayorista y minorista). También hay algunos pequeños laboratorios, talleres y mercados, todos ellos habilitados para desarrollar su actividad comercial por la administración del distrito. El informe del distrito de Ma'een hace referencia a una variedad de actividades económicas de los residentes, pues el distrito tiene el doble privilegio de estar ubicado en la municipalidad de la ciudad y de contar con una alta densidad de población. También viven allí muchos inmigrantes de otras provincias.

En el distrito de Ma'een hay unos nueve mercados oficiales grandes para diferentes negocios, tales como mercados de *qat*<sup>50</sup>, ferias, centros, bancos comerciales, restaurantes, hoteles, locutorios y cibercafés. En cuanto a la industria manufacturera, hay un cierto número de fábricas de ladrillos para la construcción<sup>51</sup>, trituradoras, y también la planta de Shemlan, que embotella agua mineral. En el distrito de Al-Mukala, sobre el Mar Árabe, la industria pesquera es el sector económico más importante de la ciudad, y ofrece actividades que incluyen pesca, comercialización y refrigeración, así como procesos manufactureros y exportación; existe también un sector comercial y un sector público.

En cuanto se refiere al nivel de vida, es posible calificar a una gran parte de los yemenitas como «pobres», entendiendo que «pobre» designa a alguien que carece de ingresos suficientes como para garantizar la satisfacción de las necesidades humanas básicas, tales como alimentación, vivienda y atención médica. Los informes de las Naciones Unidas han mostrado que el porcentaje de yemenitas que vive por debajo del umbral de la pobreza está creciendo, especialmente en las áreas rurales. Un informe del PNUD sobre el precio de los alimentos en el Yemen determinó que el porcentaje de personas pobres que no pueden satisfacer sus necesidades nutricionales aumentó a un 20 por ciento desde enero de 2007. Al mismo tiempo, el porcentaje de yemenitas que vive por debajo del umbral de la pobreza aumentó a un 54 por ciento. Este porcentaje revirtió todos los logros que se habían alcanzado en materia de reducción de la pobreza entre 1998 y 2006.

En el Yemen, la pobreza es uno de los mayores obstáculos para el desarrollo socioeconómico y se ha convertido, por tanto, en un área de atención esencial para el gobierno, la sociedad y los donantes. La pobreza ya no se limita a la falta de ingresos o de capacidad para garantizar un nivel mínimo de alimento, vestimenta y vivienda, sino que también incluye otros aspectos como la falta de acceso a educación, salud y otros servicios sociales básicos. La pobreza del Yemen está estrechamente relacionada con un mal desempeño económico y, específicamente, con las dificultades internas y externas a las que debió hacer frente la economía durante la primera mitad de la década de 1990. Estas acarrearón una serie de dificultades como, entre otras, la falta de presupuesto público, una mala balanza de pagos, inflación elevada, caída de las reservas de moneda extranjera y

---

<sup>50</sup> Es el nombre de una planta (*Catha edulis*) de hojas perennes. Se cultivan muchos tipos diferentes de *qat*, en árboles bajos, medianos y altos. Se usa principalmente en el Yemen y en algunos países del oriente y el sur de África. Las hojas verdes frescas se chupan durante varias horas. La planta tiene muchos nombres coloquiales diferentes. En Greenway hay un listado detallado de todos los nombres. Su nombre también se escribe de muchas formas diferentes, variaciones de su nombre en latín, tales como *cat*, *catha*, *kat* y *qat*. Para obtener más información, véase *Al-Thiqafa Al-Qat Fil Yemen: Muqaraba Sociologiya*, del Dr. Abdullah Al-Zalb, Al-Afif Foundation Publications, Saná, 2001.

<sup>51</sup> Los ladrillos se fabrican con gneis y hormigón, que se vierten en un molde y se usan en la construcción en lugar de piedras. Se usan habitualmente en el Yemen.

pérdida de poder adquisitivo de la moneda nacional, además de desórdenes en la administración y las organizaciones. En términos sociales, estas circunstancias económicas se reflejaron en un aumento del número de pobres entre los habitantes del Yemen. La tasa de crecimiento de la población, que es de aproximadamente un 3,7 por ciento, es una de las más elevadas del mundo y también desempeñó un papel significativo. Hasta el año 2000 no se produjo ninguna mejora en las tasas de pobreza. En ese momento la tasa cayó al 53,5 por ciento, cifra que todavía se considera elevada y, según las organizaciones internacionales especializadas, los yemenitas siguen siendo uno de los pueblos más pobres del mundo. El Yemen ocupa el lugar número 133 entre los 162 países en desarrollo, lo que significa que es uno de los treinta países más pobres del mundo.

Las tasas de delincuencia varían de un distrito a otro. En el informe del distrito de Al-Qahira varía el número de casos registrado por las diferentes autoridades. Según las autoridades administrativas de la seguridad que son responsables de las estadísticas hubo 160 casos, pero para la administración de seguridad del distrito los casos ascendieron a 120. Esta diferencia en las estadísticas delictivas puede deberse al hecho de que los departamentos de policía envían la información directamente a la administración de seguridad de la provincia sin presentarla a la administración de seguridad del distrito, dado que en los distritos no hay departamentos de estadísticas. El papel de las autoridades locales en la gestión de las controversias se limita a derivarlas a las autoridades judiciales competentes.

En cuanto a los delitos violentos y no violentos, la tasa es de menos de 1 por cada 1.000 ciudadanos. Hubo casos de asesinatos (y homicidios por mal manejo de armas) así como robos, coacción y diversos tipos de agresiones. Las organizaciones de derechos humanos han monitoreado los casos de homicidio, asesinato y violaciones de los derechos humanos, así como los que se han denunciado oficialmente. Durante los últimos tres años se denunciaron 424 casos de corrupción al ministerio público de Taiz; se dictaron sentencias o fallos sobre 358 de ellos, y 66 han sido postergados hasta el próximo año. En el informe de Adén se menciona que el equipo de evaluación experimentó graves dificultades para obtener información precisa y desglosada de las tasas de delitos violentos, violencia familiar, violaciones de los derechos humanos y violencia política. Algunos funcionarios consideraban que, por motivos de confidencialidad, no se debía revelar esta información, y que la misma no debía circular fuera del ámbito autorizado. Con todo, a partir de una investigación en profundidad, el equipo de evaluación pudo recabar los datos en la tabla 5.1.

**Tabla 5.1.** Delitos en la provincia de Adén

Tipo de delito	Número de casos	Tipo de delito	Número de casos	Comentarios
Delitos menores deliberados	126	Intentos de asesinato	9	Solamente en el departamento de policía del centro de la ciudad
Asesinatos	2	Robos	37	
Lesiones a peatones	47	Consumo de alcohol	75	
Accidentes de tráfico	82	Violaciones	5	
Adulterio	2	Lesiones accidentales	2	
Indecencia	2	Violencia familiar	18	
Robos de fondos públicos	4	Robos mediante coacción	3	
Raterías y siseos	11	Fraudes	13	

Fuente: Departamento de Investigación de Delitos de la provincia de Adén.

En 2007, el informe del distrito de Al-Mukala, en la provincia de Hadhermout, da cuenta de los delitos que aparecen en la tabla 5.2.

**Tabla 5.2.** Delitos en el distrito de Al-Mukala, en la provincia de Hadhermout en 2007

Número	Tipo de crimen o delito	Número
1	Asesinatos	-
2	Intentos de asesinato	1
3	Robos	370
4	Violaciones	4
5	Daños a bienes públicos	18
6	Engaño y fraude	29
7	Resistencia a la autoridad	5
8	Asaltos en fincas	68
9	Amenazas	25
10	Agresiones a ciudadanos	15

Según las estadísticas delictivas del Yemen, las principales armas que se utilizaron en actos delictivos en 2008 fueron armas de fuego, que se utilizaron para cometer más de 6.348 delitos en las diferentes provincias del país. Cabe destacar el elevado aumento del predominio de las armas en el Yemen. Los esfuerzos del gobierno por limitar la difundida práctica de llevar armas en las ciudades incluyen la aprobación de una ley que veda el porte

de armas, así como iniciativas como el programa de recompra de armas del Ministerio del Interior. Sin embargo, existe la evidente necesidad de aumentar con urgencia la concienciación sobre los peligros de portar armas y sus consecuencias.

Con respecto a los presupuestos de las autoridades locales y los niveles de financiación, las medidas para la preparación de los planes y presupuestos locales son reguladas por la ley de Autoridades Locales n.º 4/2000 y su decreto reglamentario, así como por el plan financiero para las autoridades locales y sus enmiendas. El artículo 129 de la ley y el artículo 246 del decreto reglamentario establecen que cada unidad administrativa debe contar con un presupuesto y plan anual independiente que cubra las previsiones de ingresos y gastos del ejercicio. Las normas también establecen medidas para la preparación de proyectos de presupuestos para las unidades administrativas. Así, por ejemplo, el equipo evaluador del distrito de Al-Qahira, en la provincia de Taiz, identificó los siguientes recursos e ingresos del distrito para el año 2007:

- Ingresos locales recaudados en el distrito. Hay 27 tipos diferentes, que generan un total de aproximadamente YER 105.245.925.
- Apoyo del gobierno central, que es la asistencia financiera asignada cada año al distrito, de aproximadamente YER 29.706.236.
- Recursos públicos conjuntos, que recauda y aplica el gobierno central como colaboración con las asambleas locales y los fondos de desarrollo local, de aproximadamente YER 4.703.886.
- Recursos conjuntos recaudados en los distritos de las provincias en favor de toda la provincia. Hay 28 tipos diferentes, de los cuales el distrito conserva un 25 por ciento, que representa unos YER 67.146.403.

El informe del distrito de Al-Mukala, en la provincia de Hadhermout, indica que el presupuesto anual del distrito depende de la recaudación local, los ingresos conjuntos, los ingresos públicos conjuntos y el apoyo del gobierno central. Sin embargo, el nivel de apoyo que se brinda al distrito de la provincia desde el gobierno central es bajo en comparación con los ingresos locales y conjuntos que el distrito recibe directamente. Hay una marcada diferencia entre los importes recibidos y los ingresos reales reservados para la asamblea. El bajo nivel de ingresos del distrito se debe a la ausencia de una política clara para la recaudación real de ingresos por parte de los “receptores de ingresos” establecidos en la ley de Autoridades Locales y el decreto reglamentario, que determina el valor de los recursos locales. Las conferencias anuales de las asambleas locales han analizado el problema de los bajos ingresos y decidieron entregar un 5 por ciento a los recaudadores locales de impuestos e ingresos como incentivo para que recauden más; sin embargo, esta resolución todavía no ha sido implementada. Según el programa de inversiones del distrito de Al-Mukala, en 2008 el coste de los proyectos fue de YER 422.419.000, distribuidos entre diferentes sectores de servicios.

### **2.4. Indicadores de desarrollo social**

Se examinaron algunos indicadores de desarrollo socioeconómico del Yemen, incluidos los siguientes:

### *Tasas de desempleo y pobreza*

Las investigaciones académicas y las estadísticas estiman que, en 2008, la tasa de desempleo en el Yemen era de entre un 27 por ciento y un 35 por ciento de la fuerza de trabajo en su conjunto. El porcentaje de familias que vivía por debajo del umbral de la pobreza era de un 34,9 por ciento. Una investigación llevada a cabo por el Programa Mundial de Alimentos a mediados del año 2008 sobre los efectos del aumento del precio de los alimentos en las familias yemenitas pobres indicó que estas familias deben destinar un 65 por ciento de sus ingresos a la alimentación.

Por su parte, el informe publicado por el Programa Mundial de Alimentos en 2006 manifestaba que Yemen registraba una tasa muy elevada de inseguridad alimentaria y que más de una tercera parte de la población sufría desnutrición crónica. Según este informe, el número de personas que pasa hambre aumentó de 4,2 millones en 1990-1992 a 7,1 millones en 2001-2003. A su vez, el porcentaje de personas desnutridas también aumentó de un 34 por ciento a un 37 por ciento.

### *Tasa de mortalidad infantil*

El informe del Comité de Derechos, Libertades y Organizaciones de la Sociedad Civil del Consejo Consultivo demostró que la tasa de mortalidad entre niños de menos de cinco años había aumentado a 100 muertes por cada 1.000 nacimientos. Según el informe, se considera que esta es una de las tasas más altas del mundo. El informe establece que solamente un 50 por ciento de los niños yemenitas tiene acceso a servicios de atención médica, lo que significa que casi la mitad de la población no tiene acceso a servicios de salud decentes. En el informe también se indica que los niños menores de 15 años constituyen un 45,7 por ciento de la población total del país.

En lo que se refiere al aumento de la mortalidad entre los niños menores de cinco años, Yemen ocupaba recientemente el puesto 43 entre 130 países, con una tasa total de 111 muertes por cada 1.000 nacimientos con vida. En un reciente informe publicado por UNICEF en 2006 sobre la situación de los niños del Yemen, la tasa de mortalidad infantil era de 82 por cada 1.000 nacimientos con vida. Cada año nacen con vida 826.000 criaturas, lo que significa que, de acuerdo con las cifras del censo de 2004, cada año mueren 92.000 niños.

### *Analfabetismo en la sociedad*

Un informe elaborado por el Consejo Superior de Planificación de la Educación indicaba que el número de analfabetos a partir de los 15 años era de 5,5 millones, de los cuales el 67,1 por ciento eran mujeres, y también que la mayor parte de las personas analfabetas vive en las áreas rurales. El informe atribuye esta circunstancia a varios motivos diferentes, incluidos los siguientes: malos servicios en las áreas rurales; incumplimiento de las normas de educación básica obligatoria; malas competencias; difusión de la pobreza entre las mujeres, en particular en el campo; número limitado de centros para la erradicación del analfabetismo; cantidad limitada de recursos financieros aprobados para

este propósito; omisiones en cuanto a la promoción de programas estratégicos con plazos específicos; y ausencia de un papel eficaz de los medios de comunicación en la promoción de la concienciación.

### **3. Democracia representativa**

En este capítulo se ofrece una evaluación preliminar de la situación de la democracia representativa en la sociedad yemenita, para lo que se analizan los siguientes puntos: marco nacional y jurídico, sistema electoral y su desempeño, sistema de partidos, representantes electos, gestión de las elecciones, participación de los votantes, opiniones de la ciudadanía sobre la democracia, partidos políticos, prestación de servicios y situación económica.

#### **3.1. Marco nacional y jurídico**

Conforme al artículo 13 de la ley de Autoridades Locales, las elecciones locales se celebran cada cuatro años, plazo que se redujo a tres años conforme a la ley n.º 25/2002. Las elecciones parlamentarias tienen lugar cada seis años y las presidenciales una vez cada siete años. Sin embargo, el primer mandato de las asambleas locales correspondiente al período 2001-2006 se amplió a seis años. Es más, el mandato de las asambleas locales actuales, que se eligieron en 2006, se prorrogó recientemente cuatro años más, pues se decidió que las elecciones locales coincidieran con las elecciones parlamentarias que se celebrarán en abril de 2008; pero estas últimas también se postergaron por un período de dos años.

Los textos constitucionales que regulan la estructura organizativa de la democracia local y las elecciones incluyen el artículo 146 de la Constitución, en el que se establece lo siguiente: «Las unidades administrativas tienen personalidad jurídica. Pueden tener asambleas locales que hayan sido elegidos libre, directa e igualitariamente al nivel de la provincia y el distrito. Las leyes determinan la forma de nominación y elección de las asambleas locales, su sistema de trabajo, sus recursos financieros y los derechos y obligaciones de sus miembros». En lo que se refiere a la incorporación de las normas acordadas internacionalmente a las leyes electorales yemenitas, como, por ejemplo, la representación de la mujer, cabe consignar que no hay leyes electorales que dispongan la representación de las mujeres –como podría ser asignarles escaños o usar un sistema de listas cerradas- pese a las demandas en tal sentido de las uniones de mujeres y un cierto número de OSC. Tampoco hay leyes que prevean un aumento del nivel de representación de los grupos más desfavorecidos, tales como los que tienen necesidades especiales o los jóvenes, ni medidas destinadas a garantizar su participación en las instituciones de la asamblea local. La Constitución dispone la igualdad entre todos los ciudadanos: «Todos los ciudadanos son iguales en cuanto a sus derechos y deberes públicos». Todos pueden participar, y quien obtiene la mayoría, gana. En general, los partidos políticos no presentan a mujeres, jóvenes o personas con necesidades especiales, con excepción de algunos partidos tales como el Partido General del Congreso del Pueblo y el Partido Socialista, que presentan candidatas mujeres para los consejos elegibles, si bien con un alcance limitado. Así pues, es necesario que se promulguen leyes que obliguen a los partidos a dar representación a las mujeres en los consejos electos. Las OSC también deben difundir entre la ciudadanía la importancia del papel de las mujeres en los consejos, y las mujeres deben presentarse a las

elecciones y exigir el cumplimiento de sus derechos, dado que no están excluidas por ley. La postura de la ley respecto a los votantes extranjeros nacionalizados en las elecciones locales es regulada por el artículo 3 del Código Electoral, en virtud de cuyos términos «todos los ciudadanos que hayan cumplido los 18 años de edad tienen derecho a votar, con la excepción de los ciudadanos naturalizados que no hayan completado todavía el plazo estipulado por ley tras la adquisición de la ciudadanía yemenita».

En un principio las controversias relacionadas con las elecciones se resuelven mediante acuerdos y conciliaciones, pero también se pueden presentar ante los tribunales. En el informe de Taiz se menciona que en los distritos de la ciudad, en especial en el distrito de Al-Qahira, las controversias electorales no se han presentado ante los tribunales. Las controversias electorales que surgieron durante las elecciones locales se referían a los siguientes problemas: distrito electoral; personas que votan en lugares que no son su centro de votación asignado; controversias relacionadas con los registros, tales como registros duplicados de votantes; mayoría de edad (registro de menores); registro de ciudadanos fuera de su distrito electoral; controversias sobre las papeletas y los procedimientos para su examen (sin marcas claras o con marcas para más de un candidato); y votos emitidos en nombre de personas ausentes o fallecidas. El informe del distrito de Al Sheikh Othman, en Adén, menciona que hubo controversias sobre las elecciones que se resolvieron ante un tribunal. En el área de Al-Muhariq, frente al distrito de Dar Sa'ad, hubo disputas sobre los candidatos del Partido General del Congreso del Pueblo, que fueron dirimidas por los tribunales competentes. Algunos líderes de los partidos políticos que participan en las elecciones también mencionaron problemas relativos al registro de algunos soldados en centros externos a su distrito electoral, con la intención de modificar las mayorías de algunos distritos, y problemas relativos al registro de menores en algunos registros electorales, así como intentos de falsificar votos. Todos estos problemas fueron resueltos y solucionados a través de tribunales o mediante la intervención de observadores locales e internacionales. El Código Electoral establece los procedimientos para presentar apelaciones y quejas, la autoridad que decidirá en cada caso y el plazo disponible para plantear y resolver el caso.

### **3.2. Diseño y funcionamiento del sistema electoral**

El sistema de autoridades locales divide a Yemen en 21 provincias administrativas, incluidas la municipalidad de la capital y la provincia de Raymah, que se creó en 2004. Las provincias se dividen en 333 distritos, que a su vez están divididos en 2.200 vecindarios y sectores, además de 36.986 aldeas y 91.489 aldeas pequeñas y caseríos. También hay 5.620 distritos electorales o «centros de votación». Cada uno de ellos tenía un cierto número de urnas de votación de entre 350 y 500 votos cada una para hombres y otras específicamente para mujeres, para reducir las aglomeraciones el día de las elecciones. Yemen tiene 301 distritos para las elecciones parlamentarias.

El sistema electoral que se usa en las elecciones locales es un sistema en el que gana el que recibe más votos. El sistema electoral actual favorece a los partidos políticos más grandes, que ganan la mayoría de los escaños a expensas de los partidos menores. De hecho, que gane el que reciba más votos da a los partidos grandes mayores oportunidades de ganar, porque lo que importa es que hayan recibido más votos, sin importar su porcentaje. Por consiguiente, los partidos pequeños no obtienen representación y no pueden competir y ganar escaños. Algunos partidos están pidiendo que se cambien las leyes en este sentido; sin

embargo, hay quien cree que el nivel de concienciación de los votantes, su confianza en los programas, el nivel de servicios que se ofrece y la credibilidad son factores adicionales y significativos para los votantes.

Con respecto a la separación entre los distritos locales y parlamentarios, muchos de los entrevistados manifestaron que esto había creado un cierto número de problemas y también mucha confusión entre los votantes. Los votantes pueden, por ejemplo, ir a votar por los candidatos de otros distritos, incluso durante la elección parlamentaria general. Así pues, es necesario revisar la división de los votantes en los distritos electorales a efectos de las asambleas locales.

El sistema electoral todavía es tema de discusión entre el Partido General del Congreso del Pueblo, que está en el gobierno, y la oposición, liderada por los partidos de la Reunión Conjunta. La oposición exige el uso de la representación proporcional, lo que ha provocado un retraso de dos años en las elecciones tanto locales como parlamentarias.

### **3.3. Sistema de partidos**

La Constitución de la República del Yemen establece que su sistema político se basa en la pluralidad política y de partidos, con el fin de lograr un intercambio pacífico y mutuo del poder. La ley de Organizaciones y Partidos Políticos establece las normas y los procedimientos aplicables para crear organizaciones y partidos políticos y desarrollar actividades políticas, así como las obligaciones que deben cumplir los partidos para registrarse. Las estadísticas muestran que durante los meses siguientes a la reunificación se crearon 46 partidos políticos diferentes. Dado las tensiones que surgieron entre el Partido General del Congreso del Pueblo y el Partido Socialista (que entonces compartían el poder), la ley no se implementó hasta que se dictó el decreto reglamentario, en 1994, después del fin de la guerra civil. Conforme a dicho decreto, en 1995 se creó un comité de organizaciones y partidos políticos, lo que obligó a todos los partidos a registrarse. Actualmente hay 22 partidos registrados que participan en las campañas de las elecciones locales: Partido General del Congreso del Pueblo, Partido Yemení de Congregación por la Reforma, Partido Socialista del Yemen, Organización Unionista Popular Nasserista, Partido Árabe Socialista Baaz, Partido Árabe Nacional Baaz, Partido Al Haq , Partido de la Federación de Fuerzas Populares, Partido Democrático Nasserista, Partido Popular por la Reforma Nasserista, Frente Nacional Democrático, Liga de Hijos del Yemen, Partido de la Liga del Yemen, Partido Nacional Social, Unión Democrática de Fuerzas Populares, Partido Unionista Popular de Liberación, Partido del Frente de Liberación, Partido Democrático Popular, Partido de la Unidad Popular, Congregación Unionista del Yemen, Partido Democrático de la Organización Setiembre y Partido Verde.

Algunos de estos partidos son rivales en las elecciones presidenciales, parlamentarias o locales. Las elecciones locales con frecuencia generan mucho interés en los partidos políticos, que hacen muchas promesas a la ciudadanía con el fin de captar sus votos. Este asunto se estudió durante la evaluación preliminar de la democracia local en el terreno, en especial en lo relacionado con el manifiesto básico de cada uno de los principales partidos (planes y promesas, problemas relacionados con su visión de la administración local). En su mayoría, las respuestas demostraron que la mayoría de los manifiestos se centran en los

siguientes aspectos: mejorar la educación, ampliar la formación profesional, reducir la pobreza y el desempleo, gestionar la crisis del agua, prestar atención a los servicios de salud y otorgar mayores poderes a las asambleas locales. No es de sorprender que estos problemas sean comunes a todos los manifiestos, dada la importancia que tienen para los ciudadanos.

En sus visiones de la administración local, los partidos políticos son bastante congruentes entre sí. Todos confirman la necesidad de ampliar los poderes (financieros y administrativos) de las asambleas locales para permitirles gestionar el desarrollo de servicios y problemas locales, y todos insisten en que los jefes de las provincias y distritos deben ser elegidos por los votantes. Recientemente, el 17 de mayo de 2008, los gobernadores fueron elegidos por una junta electoral conformada por todos los integrantes de las asambleas locales de las provincias y distritos, con los directores de las asambleas locales de los distritos. Posteriormente, se modificaron algunos artículos de la ley de Autoridades Locales, lo que llevó a los partidos opositores a boicotear las elecciones, pues sentían que los gobernadores debían ser elegidos directamente por los ciudadanos y no por los integrantes de las asambleas locales.

Los principios que rigen la financiación local de los partidos políticos se definen en el artículo 17 de la ley de Partidos, que dispone las fuentes de financiación de los partidos políticos según se establece a continuación.

Los recursos de las organizaciones y partidos políticos comprenden lo siguiente:

- a) Contribuciones y donaciones de sus miembros.
- b) Asistencia proporcionada por el Estado.
- c) Ingresos generados por las inversiones de los fondos en actividades no comerciales. Conforme a este artículo, la inversión de los fondos de la organización o partido en la publicación de periódicos, la explotación de una editorial o trabajos de imprenta no se considera comercial si su principal propósito es la consecución de los objetivos de la organización o partido político.
- d) Regalos y donaciones.

La democracia interna de los partidos políticos está sujeta a sus estatutos y reglamentos internos. En este ámbito hay variaciones de un partido a otro y la evaluación preliminar también demostró que este aspecto puede variar entre una provincia y otra. El informe sobre el distrito de Al-Mukala indica que se observaron diferencias entre los partidos políticos de la ciudad y su relación con los líderes de la organización central en Saná en lo referente al nivel de subordinación e independencia de sus cargos políticos en la ciudad y en la provincia en particular. Estas diferencias se reflejan en la gestión de las actividades, la libertad democrática dentro de las organizaciones locales y, por consiguiente, en el desempeño de la gestión local de los servicios públicos locales y las asambleas locales elegidos.

El informe sobre el distrito de Al-Qahira, en la provincia de Taiz, establece que los partidos Congreso del Pueblo, Nasserista y Socialista nominan a sus candidatos a través de

una votación secreta y que el candidato que recibe más votos es el que es aprobado para representar al partido en las elecciones. Algunas personas creen que los candidatos son elegidos según su comportamiento, popularidad e influencia. Para los candidatos independientes, todo depende de su popularidad y su capacidad para competir. Algunos entrevistados manifestaron que los funcionarios nacionales del partido aprobaban o rechazaban a los candidatos elegidos localmente; sin embargo otros, de hecho la mayoría, manifestaron que los líderes centrales del partido no interferían en ese terreno, lo que se confirmó en las entrevistas a los candidatos de los partidos. El proceso de evaluación de los candidatos y la toma de decisiones sobre la conveniencia de su nominación dentro de los partidos políticos se realiza a través de un referendo local en el distrito local, destinado a determinar el grado de aceptabilidad y popularidad de los candidatos potenciales, así como su conducta y sus relaciones con los demás.

En el informe de Al Sheikh Othman se afirma que los partidos políticos democráticos practican la democracia interna y que sus miembros eligen por votación a los diferentes secretarios del partido, así como a su líder. Sus miembros son también nominados para las elecciones tanto nacionales como locales. En el informe se incluye la tabla 6.1, a continuación, que muestra cómo se eligen los candidatos para las elecciones locales.

**Tabla 5.3.** Modo de selección de los candidatos para las elecciones locales

Asunto	Respuesta de los líderes de los partidos opositores que participan en las elecciones	Respuesta de los miembros de las asambleas locales elegidos
¿Cómo se elige a los candidatos para las elecciones locales?	Según su «popularidad», idoneidad y capacidad	Mediante reuniones con los jefes de los centros y consultas en reuniones sociales y culturales
¿Hay alguien que se encargue a nivel nacional de realizar la selección?	Sí; se presentan los candidatos a los líderes principales para su aprobación y se analiza cualquier objeción que tengan sobre los nominados, siempre que se base en razones fundadas	Mediante consultas a los funcionarios y supervisores (a nivel nacional)
Principios para la financiación local de los partidos	La financiación de los partidos no es local; está centralizada.	No hay financiación del gobierno; depende de la capacidad del partido

En general puede decirse que la selección de los candidatos para las elecciones locales o parlamentarias varía de un partido a otro según sus estatutos, los datos existentes y los fondos con los que cuenta cada partido. Por otra parte, la composición de la cúpula del partido se decide en congresos del partido que se celebran a nivel local y nacional, y también en el congreso general del partido en el que se elige al líder y a la dirección.

Con respecto al efecto del sistema partidario sobre el desempeño del alcalde designado, los miembros de la asamblea local electa y la administración local en general, algunas personas creen que el sistema partidario no tiene efecto alguno sobre el desempeño del alcalde en el distrito, pues es designado por el gobierno central. El sistema partidario tampoco afecta al jefe de la asamblea local, que es designado por el partido mayoritario y, por consiguiente, se debe limitar a implementar las políticas e instrucciones de su partido. Como la asamblea local tiene su propio sistema, basado en la ley de las Autoridades Locales y su decreto reglamentario, tiene poca influencia sobre el alcalde. Otros entrevistados

manifestaron que sienten que hay diferencias entre el alcalde designado por el partido y los miembros electos de la asamblea, que verdaderamente desean lograr desarrollo en el distrito. A la vez, hay también quienes creen que la relación se basa en el monitoreo del trabajo del presidente de la asamblea local por parte del partido, a través de miembros representativos de la asamblea local. Todo desvío o deficiencia de la asamblea local se corrige durante sus reuniones ordinarias.

### **3.4. Participación política de la mujer**

Las mujeres tienen una presencia positiva en la vida pública yemenita, si bien en muchas ocasiones no alcanza el nivel que pretenden las mujeres y las OSC que trabajan en problemas de género. Sin embargo, un rápido análisis de la participación política de la mujer nos muestra que se ha reducido significativamente. En 1990, había 11 mujeres en el Parlamento, pero en 2003 había solamente una. Hay intensas controversias sobre el tema de asignar escaños específicos a las mujeres (implementar un sistema de cuotas). En el campo de las elecciones locales, para las elecciones de las asambleas locales de las provincias de 2006 había 22 candidatas, y 125 para las elecciones de las asambleas locales de los distritos. En dichas elecciones, las mujeres ganaron siete escaños en las provincias y 31 en los distritos.

El informe del distrito de Al-Qahira señala una tasa de participación de la mujer en las candidaturas de aproximadamente un 4 por ciento en las elecciones locales del distrito en dos elecciones sucesivas (2001 y 2006); de un grupo de 26 candidatas, todas ellas integrantes del Partido General del Congreso del Pueblo, solamente una fue nominada. Los demás partidos no nominaron a ninguna mujer ni en la primera ni en la segunda elección local. En la provincia de Taiz, seis mujeres integran las asambleas locales de distritos rurales y urbanos, en representación del Partido General del Congreso del Pueblo. En el distrito de Al Sheikh Othman, la asamblea actual tiene 26 integrantes, de los cuales solo uno es mujer, y pertenece al Partido del Congreso. Lo mismo se aplica a los candidatos, entre los cuales el número de candidatos varones es superior al de candidatas mujeres, que solamente representan un 5 por ciento. No hay ninguna mujer en posiciones de liderazgo en ninguno de los partidos políticos. En el distrito de Ma'een, en la municipalidad de la capital, hubo una candidata mujer postulada por el Partido Verde, pero no ganó las elecciones. La asamblea local del distrito de Al-Mukala, en la provincia de Hadhermout, tiene 26 miembros varones, además del jefe de la asamblea, que es el líder general. El bloque del Partido Yemení de Congregación por la Reforma tiene 14 integrantes; el bloque del Partido del Congreso tiene siete, y hay cinco miembros independientes que compitieron como candidatos a los 79 escaños de la asamblea. Entre todos los candidatos solamente hubo una candidata mujer, que no ganó un escaño.

La mayoría de las mujeres con las que se conversó durante el proceso de evaluación preliminar manifestó que el bajo nivel de participación política de la mujer se debe a una serie de factores como la percepción social del papel de la mujer, la forma en que las familias consideran a las mujeres que trabajan en los partidos políticos y la situación económica de las mujeres. Por estos motivos, asignar escaños específicos a las mujeres sería una medida positiva, pues les daría más oportunidades de participar en la toma de decisiones.

### **3.5. Funcionarios locales electos**

La asamblea local de distrito tiene un líder y un secretario general. El secretario es elegido por los miembros de la asamblea, y el líder (jefe no electo de una asamblea electa) se designa a través de un decreto del gabinete, en función de una nominación realizada por el ministro de gobierno local. El artículo 83 de la ley de Autoridades Locales n.º 4/2000 y el artículo 72 del decreto reglamentario establecen condiciones que deben cumplirse para la designación del líder general del distrito. En algunos casos, estas condiciones no se cumplen. La relación que existe entre la asamblea electa local y su líder designado se rige por la ley de Autoridades Locales y por el decreto reglamentario sobre los poderes de la asamblea local y su líder. La ley aclara que el líder de la asamblea local ejerce sus poderes y obligaciones bajo la supervisión de la asamblea local; conforme a los artículos 70 y 190 del decreto reglamentario de la ley de Autoridades Locales, y debe responder ante la asamblea local respecto a sus obligaciones y poderes.

En cuanto a los poderes de la asamblea local en materia de vigilancia de los órganos ejecutivos, y conforme a la ley y el decreto, la asamblea es responsable de vigilar y supervisar el trabajo de los órganos ejecutivos, y tiene derecho a cuestionar y obligar a los líderes de los órganos ejecutivos a rendir cuentas, así como a retirarles la confianza. Cuando se reúne para abordar los avances del trabajo que han realizado estos órganos ejecutivos, la junta administrativa debe presentar un informe detallado a la asamblea donde se planteen los aspectos positivos y negativos, y las medidas que se tomaron para resolverlos. La asamblea también puede investigar y obtener información sobre el trabajo de los órganos ejecutivos, a través de informes mensuales e informes del comité de especialistas, así como a través de los comités creados por la asamblea local para el trabajo de campo, a efectos de observar cómo se están llevando a cabo los trabajos vinculados a los servicios. No obstante, la designación, destitución o promoción de los empleados administrativos de las autoridades locales no depende de las asambleas electas, ya que es el Ministerio de la Función Pública el que se encarga de la administración del personal.

Cabe mencionar que las asambleas locales de las provincias tienen la facultad de vigilar la implementación de las políticas y las medidas, a efectos de contratar personal para los órganos administrativos locales de la provincia. No obstante, la implementación de las políticas y el empleo recaen en la esfera de las direcciones de la función pública de las provincias. Estas direcciones trabajan bajo la supervisión y la vigilancia de las asambleas locales de las provincias. El Ministerio de la Función Pública es responsable de vigilar su desempeño. Conforme a la ley de Autoridades Locales, el líder general del distrito es el jefe directo de todos los funcionarios públicos que trabajan en el distrito, en lo que se refiere al cumplimiento de sus tareas y obligaciones laborales. Esta persona tiene autoridad para proponer el nombramiento, la transferencia o la promoción de funcionarios, para remitirlos a una investigación o medida disciplinaria, y para registrar las multas administrativas, conforme a las disposiciones de las leyes y reglamentos vigentes. Según el artículo 43 de la ley, la facultad para designar empleados a nivel de toda la provincia recae en el gobernador.

### **3.6. Gestión de las elecciones**

La Constitución establece que la responsabilidad de la administración y vigilancia de las elecciones generales y votaciones debe recaer sobre un Comité Supremo imparcial e

independiente. El artículo 19 del Código Electoral dispone que el Comité Supremo Electoral debe estar conformado por nueve miembros, designados a través de un decreto del Presidente de la República a partir de un listado de 15 nombres, designados por una mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara de Representantes, que deben ser independientes para garantizar la imparcialidad. A su vez, el Comité crea consejos de supervisión en las provincias, comités principales en el distrito, comités secundarios y comités de votación en los distritos y centros electorales, conforme al poder que le asigna la ley de crear y vigilar los comités.

Durante el ejercicio de evaluación de la democracia local, las respuestas variaron en cuanto a la gestión de las elecciones locales por parte del Comité Supremo respecto a las elecciones y votaciones durante el proceso electoral local, tanto en lo relativo a la primera etapa, de registro de votantes, como a la segunda etapa, de designación, votación, toma de conciencia electoral y aprobación de los resultados de la elección. Algunos encuestados sostuvieron que estos comités están conformados por partidos políticos y apenas cumplen el rol para el que fueron creados. Ha habido algunos casos de incumplimiento, ya que se han registrado menores en los padrones electorales, o votantes que no pertenecen al distrito electoral. Este es un problema general de todos los distritos de Yemen, y uno de los puntos de controversia entre las diferentes partes del espectro político. Algunos encuestados manifestaron que son los partidos políticos y sus representantes en los comités los responsables de las deficiencias del registro electoral. Recientemente, el Comité Supremo Electoral creó comités de maestros para hacerse cargo del proceso de registro, después de que algunos partidos (el bloque opositor – Reunión Conjunta) se negaran a divulgar el nombre de los candidatos a integrar los comités. Sin embargo, esta medida causó cierto grado de insatisfacción en los círculos políticos. En una entrevista televisiva realizada a uno de sus miembros, el Comité Supremo Electoral declaró que los miembros de los comités conformados por maestros con frecuencia no habían cumplido la ley con respecto al registro de menores y la duplicación de registros, y que habían registrado a cerca de 165.000 personas, incumpliendo las disposiciones legales.

### **3.7. Participación de los votantes**

La difusión de nuevas ideas sobre la democracia ha generado un aumento de la tasa de participación en las elecciones. Según las estadísticas, el número de personas habilitadas para votar o registradas en los padrones electorales fue de aproximadamente 9.247.370 en 2006, de las cuales 5.346.805 eran hombres y 3.900.565, mujeres. El Comité Supremo Electoral es responsable de la concienciación de los votantes, tal como indica la ley, y proporciona información sobre la importancia de las elecciones, cómo votar y la importancia de registrarse para votar. Esta información se difunde a través de la televisión, la radio, la prensa oficial y el teatro. Algunas OSC también participan en la concienciación de los ciudadanos a través de carteles y reuniones y, adicionalmente, los partidos políticos juegan un papel a través de la competencia para realizar reuniones con los ciudadanos y la utilización de megáfonos. Los partidos políticos que compiten por los votos adoptan medidas especiales para ayudar a los votantes con necesidades especiales a ejercer su derecho al voto, incluyendo a las personas de la tercera edad y los discapacitados físicos, facilitándoles el transporte hasta los centros de votación y la participación en el proceso. Asimismo, existen equipos que acogen a los votantes y los ayudan en el proceso de votación.

Una de las tareas de la administración electoral consiste en seleccionar lugares adecuados en los cuales puedan participar fácilmente el mayor número de votantes. La ley de Elecciones y Referéndum tiene en cuenta las necesidades especiales de los invidentes y los analfabetos; el artículo 100(b) dispone que los discapacitados, los invidentes y las personas que no pueden distinguir signos o señalarlos, pueden procurar la ayuda de un votante de su confianza para que registre su voto en la papeleta de votación. Esta disposición es válida respecto a votaciones secretas, donde el jefe del comité entrega a los votantes una tarjeta de votación para que registren su voto en secreto, detrás de una cortina colocada a estos efectos en el local donde se realiza la elección. Así pues, el votante introduce la tarjeta en la urna ante el presidente de los comités, sus miembros y candidatos, o sus representantes, sin que ninguno de ellos pueda ver el contenido.

La ley fue creada con el fin de garantizar que se sigan los procedimientos correctos para asegurar que todos tengan derecho a participar en la votación, en pie de igualdad y sin discriminación. Todo ciudadano, cuyo nombre esté registrado en el padrón electoral y que tenga una tarjeta electoral, documento de identidad o documento oficial con foto que acredite su identidad, tendrá derecho a votar y elegir a quién considere apropiado. La ley también establece sanciones para los que eviten que los ciudadanos ejerzan este derecho constitucional y jurídico. Cabe mencionar en este punto que la ley ha dispuesto que el registro y la votación en las elecciones sean optativos y no obligatorios.

En referencia a los informes sobre la tasa de participación en el proceso electoral local y el número de personas registradas en el padrón electoral, el informe correspondiente al distrito de Al-Qahira en Taiz determinó que, en 2006, el registro de votantes de las elecciones locales contaba con 75.145 personas. El número total de votantes ascendió a 44.755, es decir, el porcentaje de votantes entre los que estaban registrados fue de un 59,55 por ciento. En 2006, el número de personas habilitadas para votar, mayores de 18 años, fue de 87.288. En consecuencia, el porcentaje de votantes del total de habilitados fue de un 51,27 por ciento. Al comparar la tasa de participación en las elecciones locales con la tasa de participación en las elecciones parlamentarias, encontramos que la tasa de participación en las parlamentarias de 2003 fue de un 75 por ciento del total de registrados, lo cual constituye una diferencia de un 16 por ciento respecto a la tasa de participación en las últimas elecciones locales. Esto sucedió a pesar del aumento del número de personas registradas en 2006 en comparación con la elección anterior. En cuanto a la diferencia entre la tasa de participación femenina y masculina en las elecciones locales, se registró una tasa de participación masculina superior en un 6,54 por ciento. La tasa de participación de las mujeres es casi siempre la misma, por lo cual se requiere un aumento de la toma de conciencia entre las mujeres y en la sociedad en su conjunto respecto a la importancia del rol de las mujeres en la participación política y la toma de decisiones.

El informe correspondiente al distrito de Al Sheikh Othman en Adén determinó que el número de personas habilitadas y registradas, según las estadísticas de la asamblea local de 2006, fue de 38.662, de los cuales 22.071 eran hombres y 16.591, mujeres. De este total, votaron 20.639, lo que constituye una participación de un 53 por ciento. Esta tasa es muy similar a la tasa de participación de las elecciones nacionales. No existen estadísticas específicas sobre el número de hombres y mujeres votantes. Esta es una importante

carencia de las estadísticas locales de la asamblea para 2006. En el distrito de Al-Mukala en Hadhermout, el informe indicó que, según el padrón electoral registrado en 2006, hubo 84.000 votantes en la ciudad. Se observó un aumento de un 8 por ciento en el número de votantes respecto a los registrados en 2002. El informe correspondiente al distrito de Ma'een en el municipio de la capital, Saná, indicó que el número de personas registradas en el padrón electoral fue de 112.055, de las cuales 71.361 eran hombres y 40.694, mujeres.

#### **4. Democracia participativa**

Esta sección evalúa la situación de la democracia participativa respecto a las autoridades locales, la sociedad civil, el sector privado, la comunidad internacional, los medios de comunicación y los métodos de contacto con la ciudadanía, así como las iniciativas y votaciones de la ciudadanía.

##### **4.1. Autoridades locales y democracia participativa**

Exponer el trabajo del gobierno a los ciudadanos es fundamental para mejorar la participación pública. No obstante, no es común en Yemen, donde las reuniones de la asamblea local todavía son cerradas al público, los debates de la asamblea pocas veces se publicitan y las sesiones de la Cámara de Representantes apenas han comenzado a retransmitirse por televisión. En general, la relación entre el público votante y los consejeros locales electos es deficiente y no hay buena comunicación en relación con las reuniones, actividades, programas y políticas de la asamblea. Ocasionalmente se celebran reuniones entre miembros individuales de la asamblea electa y el público, o algunas formas de comunicación a través de reuniones en celebraciones (fiestas de *qat*) o programas públicos en radio y televisión. Los ciudadanos manifiestan sus puntos de vista respecto a asuntos de la administración local a través de: la comunicación con el miembro que los representa en su distrito local, la visita a la sede de la asamblea local, otras reuniones no oficiales entre los miembros de la asamblea y los ciudadanos, tales como las fiestas de *qat*, o a través de la prensa.

Por lo que respecta a la documentación de la asamblea, los ciudadanos pueden consultar la ley de Autoridades Locales y las resoluciones tomadas en las reuniones de la asamblea a través de diferentes medios de comunicación tradicionales; no obstante, en algunas provincias y en la mayoría de los distritos, no se cuenta con sitios web de las asambleas locales para comunicarse con los ciudadanos. Respecto a la publicidad de los cargos oficiales en los órganos de autoridad locales, las facultades de la asamblea local se limitan a vigilar la implementación de las políticas de empleo y a garantizar que se lleven a cabo de forma adecuada; el proceso de contratación de empleados lo realiza la dirección de la función pública de la provincia, bajo la supervisión de la asamblea local de la provincia. Los resultados de la selección de los candidatos se anuncian en la prensa oficial.

Los ciudadanos también pueden consultar los documentos relativos a los entes locales, tales como los que se relacionan con los datos geográficos, físicos, de población, económicos y sociales, y los de interés público, incluyendo los proyectos y planes presupuestarios para proyectos públicos. Asimismo, se sabe que existen documentos que la administración considera confidenciales y no pone a disposición del escrutinio público. Las

normas y reglamentos que hace cumplir la autoridad local para garantizar la transparencia en el debate y aprobación del presupuesto local solo se aplican a la asamblea local, y lo limitan a obtener informes regulares sobre el grado de implementación presupuestaria.

Las normas y reglamentos que exige la autoridad local para garantizar la transparencia en el proceso de toma de decisiones general, y otros procesos relativos a licitaciones y contratos de adquisiciones, se describen en el decreto reglamentario de la ley de Autoridades Locales y la ley de Licitaciones. Esto se hace determinando en qué consiste el proyecto, realizando un estudio de viabilidad y anunciándolo en la prensa durante tres días, y estableciendo todos los términos, el lugar y la fecha de la apertura de "sobres" por parte del comité de licitaciones, en presencia de los contratistas de la licitación y el director responsable de la recepción de las ofertas. El comité de evaluación técnica analiza entonces las ofertas y toma una decisión. El contratista cuya oferta resulta aceptada debe inspeccionar el lugar del proyecto antes de firmar el contrato. Después, el jefe de la asamblea local firma el contrato y se forma un comité para entregar el sitio al contratista.

Respecto a las normas y los procedimientos para recibir y abordar las preocupaciones y reclamaciones de los ciudadanos relacionadas con los servicios municipales y otras obligaciones de las autoridades locales, no existen departamentos de reclamaciones específicos o buzones de quejas. Tampoco se archivan las reclamaciones en un registro especial, sino que se remiten a quien corresponda para que los trate en función de sus facultades y según su importancia. En todo caso, existe un gran número de reclamaciones y, por tanto, resulta difícil elaborar un listado al respecto.

### **4.2. Sociedad civil, sector privado, comunidad internacional y medios de comunicación**

Como parte de la evaluación de la democracia participativa, el equipo de investigación analizó el grado de asociación y cooperación que existe entre los funcionarios locales y las OSC, así como entre los líderes de los partidos políticos y el sector privado. Un elemento clave del éxito de una autoridad local en la administración de la comunidad, y una garantía del progreso de esta, es su capacidad de asociarse y cooperar de manera eficaz con un equipo variado de actores y órganos. En Yemen, existen más de 6.000 OSC y asociaciones. Estas entidades contribuyen, dentro de determinados límites y en determinada medida, junto a los oficiales municipales, a elaborar e implementar las políticas locales. No obstante, no interfieren en la evaluación de las políticas generales de la autoridad local, y su grado de participación está delimitado por la autoridad local. La mayoría de las OSC se dedican fundamentalmente al trabajo benéfico, la ayuda a los pobres y la financiación de pequeños proyectos. Al mismo tiempo, un número reducido de estas organizaciones desempeña un papel activo en áreas como la protección de los derechos humanos, la concienciación, la educación y la capacitación.

En materia de asociaciones del sector privado, el estudio no encontró asociaciones reales o permanentes con las autoridades locales con el objetivo de contribuir a prestar servicios o satisfacer las necesidades de los ciudadanos. No obstante, en ocasiones el sector privado puede contribuir a la construcción de una escuela, la creación de una universidad, la restauración de aulas o la coordinación de la distribución de la ayuda a los pobres en el Ramadán, además de contribuir a dar empleo a muchos obreros industriales. En realidad,

aunque tanto el gobierno como el pueblo elogian y agradecen la participación del sector privado, esta sigue siendo mínima y, en alguna medida, carece de organización.

Las asociaciones entre la autoridad local y las OSC para prestar servicios o satisfacer las necesidades de la ciudadanía son inexistentes, con la excepción de algunas obras benéficas que se crean en coordinación con la autoridad local para distribuir la ayuda a las familias pobres durante el Ramadán o, por ejemplo, a principios del año escolar. También en este caso, esta cooperación se elogia y agradece oficialmente, aunque el proceso de distribución de esta ayuda a veces se critica por ser ineficaz y estar mal administrado.

Hasta la fecha, no existen compañías del sector privado que operen en el suministro de agua o electricidad. En general, los servicios públicos todavía no se han privatizado y los facilita el Estado. El informe sobre el distrito de Al-Mukala concluyó que el sector privado de la ciudad desempeña un papel fundamental para el desarrollo, ya que crea oportunidades de empleo a través de proyectos industriales o comerciales, y en el sector de contrataciones. El sector privado también contribuye al desarrollo sostenible a través del apoyo a las instituciones de la sociedad civil. Este sector se ha encargado de apoyar los sectores de la salud y la educación y jugó un papel fundamental al abordar el desastre ocasionado por las inundaciones que asolaron la ciudad en octubre de 2008, a través del comité de ayuda local creado por la Cámara de Comercio. Los emigrantes también se consideran esenciales para el desarrollo de la ciudad, a través del trabajo que realizan en las asociaciones y órganos benéficos y el apoyo que prestan a las instituciones educativas y de salud, que capacitan a estudiantes, financian cursos de capacitación, centros de calificación y escuelas modelo en la ciudad. Principalmente, los inversionistas apoyan los proyectos de desarrollo local a través de las autoridades locales o centrales de la provincia. Sin embargo, el sector privado se queja de que las autoridades locales limitan su participación en el comercio, los servicios de limpieza y el suministro de agua y electricidad. También existen reclamaciones constantes respecto a la aplicación aleatoria de impuestos y comisiones y la burocracia de los departamentos del Estado.

Resulta evidente que las autoridades locales deberían apoyar y fomentar programas de inversión y construir puentes de cooperación y confianza con el sector privado. Estas asociaciones brindarían beneficios para los ciudadanos y también contribuirían a reducir los costes que recaen sobre la autoridad local.

En cuanto a la relación entre las autoridades locales y las ONG, se llevaron a cabo reuniones para mejorar la cooperación y las asociaciones con la autoridad local, pero no se realizan con regularidad. Las ONG llevan a cabo numerosas actividades sociales, en particular para mujeres y niños; sin embargo, parece no haber programas claros sobre qué pueden coordinar con la autoridad local, en especial, en lo que refiere a controversias que pueden conducir a la violencia. En resumen, puede decirse que el desarrollo real, la mejora de la sociedad y la superación de estos problemas, no van a poder lograrse salvo que todos hagan un esfuerzo. Asimismo, se necesita de la ayuda y completa asociación entre los tres actores principales: el Estado y sus instituciones, incluyendo los entes locales, las OSC y el sector privado. Respecto a las organizaciones internacionales, la mayoría de las actividades se concentra fundamentalmente en la capital; aunque esto no implica que las actividades no

lleguen a otras provincias, ya que existen muchas organizaciones que continúan trabajando activamente en más de un ámbito y en más de una zona de Yemen.

En cuanto a la participación de los medios de comunicación, el país cuenta con 162 medios impresos, según un informe del periódico oficial *Al-Jamhuriyya* (suplemento «Democracia» del 5 de junio de 2008). Los medios se clasifican en tres grupos: periódicos administrados por el Estado, fundamentalmente *Al-Thawra*, *Al-Jamhuriyya* y *14 October*, periódicos de los partidos políticos y periódicos locales independientes. También existen emisoras de radio y televisión oficiales del Estado. La ley no permite la propiedad privada de medios audiovisuales. La prensa local tiene un amplio grado de independencia, dentro de los límites aceptables y, en consecuencia, los ciudadanos la perciben como la principal fuente de noticias digna de confianza. La prensa local puede y critica al gobierno, ya que los editores de estos periódicos son independientes de las autoridades gubernamentales y sus medios de comunicación. La prensa local también juega un papel clave al permitir que la ciudadanía dé a conocer sus reclamaciones a los diferentes órganos de gobierno. Los periódicos locales destinan una página especial para las reclamaciones y críticas a las autoridades, aunque los oficiales locales rara vez las responden.

#### **4.3. Formas y medios de mantener el contacto con la ciudadanía**

Una forma de proporcionar información pública a la ciudadanía es a través de la distribución de materiales impresos (boletines, publicaciones periódicas, etc.). La mayoría de los miembros de las asambleas locales entrevistados durante la evaluación declararon que este método se utiliza de una a tres veces al año, aunque algunos manifestaron que en algunos casos estos métodos no se utilizaban en absoluto. Algunos órganos administrativos de las asambleas locales participan en charlas directas con el público a través de reuniones regulares en los medios y programas de opinión en la radio local. Una serie de ciudadanos señalaron que utilizan este método de una a tres veces al año, otros comentaron que lo usan más de tres veces, mientras que otros manifestaron que no lo usan en absoluto.

Otros medios de comunicación que utilizaron los gobiernos locales y que mencionaron los encuestados incluyen la celebración de ferias públicas, mencionadas solo por algunas personas de la provincia de Adén, y de programas en los medios de comunicación locales. La utilización del correo electrónico e Internet por parte de los encuestados para transmitir información al público osciló entre ocasional y nula. También se mencionaron otros medios de comunicación como reuniones no oficiales con la ciudadanía, pero no hay estadísticas detalladas respecto a su frecuencia. Las respuestas dadas en materia de consulta al público sobre los asuntos locales fueron las siguientes: algunos expresaron que utilizaban reuniones de consulta de una a tres veces al año, mientras que otros manifestaron que no las utilizaban. Algunos miembros dijeron que no utilizaban las reuniones sociales, y otros en Taiz mencionaron que las habían realizado de una a tres veces al año, y siete veces en Adén. La mayoría de las personas coincidieron en que no utilizaban los referendos, si bien algunos expresaron que los habían utilizado de una a tres veces.

Los métodos a través de los cuales el público contribuye a la toma de decisiones se pueden resumir de la siguiente forma: (a) grupos de discusión sobre temas específicos: La mayoría de las personas manifestó que no utilizaban estos grupos, si bien algunos expresaron que los

habían utilizado de una a tres veces; (b) talleres públicos: Algunas personas expresaron que los utilizaban de una a tres veces, mientras que otros indicaron que no los usaban; (c) otros métodos, tales como la realización de “estudios o encuestas para conocer la opinión pública”: La mayoría manifestó que no los utilizaban.

#### *Procesos de toma de contacto con la ciudadanía*

Esta sección del informe analizará la asociación que existe entre los funcionarios locales y los líderes de la sociedad civil, sus opiniones sobre los requisitos para una gobernabilidad local eficaz y los mejores medios de cooperación para resolver las problemáticas sociales y aprovechar las oportunidades disponibles. Los entes locales utilizan métodos de evaluación como parte del proceso de extensión a la ciudadanía, principalmente a través de foros sociales y reuniones en plazas públicas y celebraciones (fiestas de *qat* para hombres). Este se considera uno de los métodos más eficaces y eficientes. En consecuencia, parte de estas reuniones públicas se programa conforme a los planes de la asamblea local, y en ellas se da respuesta a algunas necesidades sociales urgentes, fuera de la agenda del trabajo de la asamblea local.

Las OSC no participan en las evaluaciones de los entes locales, pero se reúnen de tanto en tanto con grupos de residentes, en reuniones de festejos sociales y en foros públicos abiertos, y se comunican a través de publicaciones, lo cual se considera uno de los métodos más eficaces.

Algunos de los principales obstáculos que evitan que grupos específicos participen en estas reuniones son los siguientes:

- Las mujeres no pueden participar en los lugares públicos por motivos culturales y sociales, en particular en festejos sociales donde se masca *qat*, dominados por los hombres.
- Los ciudadanos en general no participan en estas reuniones debido a presiones económicas; la mayoría están ocupados ganándose la vida durante todo el día. Además, otro obstáculo es el extendido analfabetismo que existe. Esto tiene un efecto fundamental en la concienciación respecto a la importancia de participar y comunicarse con las asambleas locales.
- Una serie de miembros de las asambleas locales se abstiene de participar y, a veces, carece de experiencia para concienciar respecto a la importancia y el papel de las asambleas locales.
- La autoridad local no puede prestar buenos servicios a las personas, lo que aumenta la fundamental desesperanza que sienten los ciudadanos y la desconfianza en el valor del sistema descentralizado en general.

#### *Consultas e iniciativas de la ciudadanía*

En general no se suele recurrir a los referendos. Se llevan a cabo algunas reuniones más amplias donde la autoridad local formula las preguntas más importantes. Estas

reuniones no coinciden con las elecciones regulares, ya que se realizan como parte de los programas mensuales o anuales de la asamblea local. En estas reuniones no se vota porque son reuniones de carácter consultivo.

El público votante no tiene derecho a plantear temas para que se sometan a votación o referéndum, ya que los referendos solo se llevan a cabo si el asunto implica modificar o enmendar los artículos de la Constitución. Por último, no se han realizado votaciones respecto a problemas o asuntos de índole social, ni a nivel local ni nacional, debido al hecho de que el público votante, los partidos políticos y las organizaciones civiles no toman la iniciativa de proponer temas difíciles para decidir por referéndum.

#### **4.4. Visión ciudadana respecto a la democracia, los partidos políticos, los servicios y la situación económica**

Con respecto al grado en que la ciudadanía comprende la democracia y está satisfecha con su desempeño en el distrito, algunas personas describen la democracia como extensión de la participación pública y el intercambio pacífico del poder, el gobierno del pueblo por el pueblo; y otras ven la democracia como una forma de anarquía. No obstante, la mayoría cree que es mejor tenerla que no tenerla. Una clara mayoría de los ciudadanos manifestó que, en la práctica, estaba satisfecha con el nivel de democracia existente, aunque se reconoció que todavía era débil y necesitaba un mayor crecimiento y desarrollo, mientras que otras personas expresaron no estar satisfechas. Con respecto a los puntos de vista de la ciudadanía sobre los partidos políticos, algunas personas sostuvieron que su presencia era positiva, a pesar de que el fin último de los partidos políticos era servir a la nación y no dedicarse a las trampas y los debates políticos. Al mismo tiempo, algunas personas consideran que los partidos políticos son solo órganos autocomplacientes que trabajan contra los intereses de la ciudadanía y que solo sirven a los intereses de sus líderes y fundadores, sin preocuparse en lo más mínimo por los ciudadanos que los apoyan.

La mayoría de los ciudadanos afirmó haberse reunido con candidatos en su zona muchas veces después de su elección, mientras que otros dijeron que no habían mantenido ninguna reunión. Con respecto al nivel de satisfacción de los ciudadanos con los servicios prestados, la mayoría manifestó que los servicios básicos se limitaban a pavimentar las carreteras y realizar una serie de proyectos del sistema de alcantarillado. Una encuesta de opinión realizada a los ciudadanos también demostró que, en general, no estaban satisfechos con los servicios de la asamblea local, ya que los consideraban limitados. Tampoco se cree, por lo general, que los miembros de la asamblea puedan atender la enorme variedad de necesidades de sus comunidades, dado que satisfacer la mayoría de estas necesidades trasciende las facultades de las asambleas locales. Hubo algunas reclamaciones respecto a la prestación de servicios públicos específicos como la pavimentación de calles, donde algunos ciudadanos se quejaban sobre la mala terminación de las obras y la mala supervisión del trabajo por parte de los ingenieros. La mayoría de las reclamaciones se centraron en el cambio generado en el nivel del agua, que el pavimento superaba el nivel de los comercios y el incumplimiento de las especificaciones y términos por parte de los contratistas, ya que se dejó que llevaran a cabo el trabajo de la forma en que ellos deseaban sin que se los supervisara o se les pidiera que rindieran cuentas. Además, la mayoría de las calles recientemente pavimentadas no duran más de 18 meses sin que sea

necesario repararlas. Otra reclamación habitual se relaciona con problemas de alcantarillado. Los ciudadanos consideran que, a pesar de las frecuentes reclamaciones que presentan a la asamblea local para que resuelva este problema, los recursos materiales de la asamblea son demasiado limitados como para hacerlo. A veces, esto hace necesario recurrir a utilizar los fondos de otros proyectos.

En la evaluación ciudadana de la situación económica y de seguridad, la mayoría manifestó que consideraba que la situación económica es extremadamente mala y que empeora. La situación en cuanto a la seguridad se percibe como aceptable, si bien algunos expresaron que también se estaba deteriorando. En materia de corrupción, las personas consideran que se ha difundido en la mayoría de los distritos y los locales relacionados y que no se limita a incumplimientos de la ley o reglamentos, como aceptar sobornos y robar, sino que, a veces, los trasciende hasta llegar a asuntos que implican juicios de personas y sus derechos.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

Si bien se limitó a un análisis de solo cuatro municipios de cuatro provincias, el proceso de evaluación y los posteriores informes permiten conocer la situación general de la democracia local en Yemen, a pesar de las dificultades y los obstáculos que tuvieron que superar los equipos de evaluación en el terreno, a saber:

- La demora en la respuesta de algunas asambleas locales para abordar los temas de la evaluación.
- La completa falta de información detallada sobre el aspecto socioeconómico del objeto del estudio.
- La diversidad, la cantidad y la dificultad de las preguntas del estudio para los grupos objetivos.
- La inexperiencia y la falta de documentación sobre la democracia y la realización por primera vez de una autoevaluación en la historia del Yemen moderno.
- La disponibilidad y dificultad para obtener datos e información precisos sobre problemas fundamentales como controversias sobre la propiedad de la tierra, por ejemplo, el número de juicios por infracciones relacionadas con la propiedad de la tierra, el número de juicios por año, la tasa por cada 1.000 ciudadanos. Asimismo, hubo falta de información sobre casos de violencia doméstica, abuso sexual, violación de los derechos humanos y violencia política. Este tipo de casos rara vez se comunican o analizan por parte de los funcionarios locales, debido a problemas culturales y a su sensibilidad. Los equipos de evaluación tampoco pudieron obtener información sobre los casos de corrupción financiera y administrativa, por la falta de transparencia en estos asuntos y debido a los malos sistemas informáticos de algunos órganos de autoridad local e instituciones de los distritos. Así pues, no existe una base de datos que se pueda utilizar para investigar al respecto.
- A pesar de estos obstáculos, este ejercicio de autoevaluación nos permitió extraer un conjunto de indicadores y conclusiones, que esperamos proporcionen una clara indicación de la situación de la democracia local de Yemen, de una forma razonable,

imparcial y profesional. Asimismo, nos ha ayudado a plantear una serie de recomendaciones constructivas destinadas a desarrollar las instituciones y prácticas democráticas en nuestro país.

### 5.1. Indicadores generales

- Yemen se define por marcadas diferencias en el nivel económico y educativo de sus ciudadanos y sus ingresos medios. En última instancia, esto genera disparidad en las fuentes de subsistencia, las aspiraciones de su población, cómo manejan sus vidas, y sus puntos de vista y posiciones; lo que, a su vez, afecta al nivel de conciencia democrática, su nivel de desarrollo y, en consecuencia, el nivel de participación del público en la administración de los asuntos públicos.
- La población de Yemen ha aumentado más del doble desde 1975. El último censo de 2004 estableció una población de 19,72 millones, lo que significa un crecimiento de población total de aproximadamente un 35 por ciento en solo diez años, desde el censo de 1994.
- La tasa de desempleo sigue creciendo año tras año. Este asunto agrava la pobreza de los que ya son pobres. Sin duda alguna, esto también se refleja negativamente en el nivel de participación en el proceso democrático. La tasa de desempleo de Yemen en 2008 ascendió a un valor de entre un 27 y un 35 por ciento del total de la fuerza de trabajo.
- Hubo una notoria caída de la participación femenina en la vida pública y la actividad política, y en la capacidad de las mujeres de tener igualdad de oportunidades para cumplir una función en la representación y administración de los intereses públicos, también a nivel local.
- Existe una notoria debilidad en la educación a diferentes niveles, en particular en el nivel preescolar (guardería), pero también en los adultos. La tasa de analfabetismo de los adultos de Yemen en 2003, según la ONU, llegaba al 29 por ciento en los hombres y al 70 por ciento en las mujeres. Obviamente, existe una gran brecha en las tasas de analfabetismo de hombres y mujeres, lo que exige que se tomen muchas más medidas para erradicar el analfabetismo en general y el femenino en particular, tales como adoptar programas especiales para la educación de las mujeres jóvenes.
- En muchos distritos hay pocos médicos especialistas y personal médico, y solo un pequeño número de centros y unidades de salud.

### 5.2. Conclusiones generales

- Existen leyes electorales que regulan las elecciones locales, que determinan cuándo se realizan y garantizan a todos los ciudadanos el derecho de participar sin discriminación ni excepción.
- La ley de Autoridades Locales establece el tamaño de la asamblea local de las provincias y distritos y deja la tarea de formar las asambleas locales en manos del Comité Supremo Electoral, que requiere que se creen disposiciones y medidas jurídicas, incluyendo la justa división de los residentes en los distritos locales.

- El sistema electoral de mayoría relativa simple vigente ofrece la mayor posibilidad de ganar a los partidos más grandes a costa de los más pequeños e independientes, y también limita las oportunidades de las mujeres de tener la representación apropiada. Así pues, recibe críticas de la oposición y de algunas OSC.
- El líder del distrito (jefe de la asamblea local) es designado por el gobierno central sin que se lleve a cabo una elección. La ley de Autoridades Locales debe establecer disposiciones respecto a la elección de este cargo.
- Existen textos jurídicos que regulan la relación entre el jefe designado de la asamblea y la asamblea electoral, y determinan sus poderes y obligaciones. Los reglamentos estipulan el trabajo de la asamblea y cómo se toman las decisiones.
- En algunos partidos políticos se mantiene un régimen de democracia, en particular en los más grandes, donde los candidatos se eligen a través del voto secreto, y otros se eligen en función de los resultados de un proceso de evaluación. Este nivel de democracia no existe en otros partidos.
- Las disputas electorales entre los partidos tienden a centrarse en temas como el propio sistema electoral, la gestión de las elecciones, el registro, la votación y la selección. En consecuencia, al Comité Supremo se le deberían otorgar poderes en tal sentido, y debería fortalecerse el rol de los tribunales en cuanto a la resolución de estas controversias.
- Según la Constitución, el sistema político de Yemen es pluralista y partidario; no obstante, existe la necesidad de fomentarlo a través de pasos y medidas eficaces.
- Existe una ley que establece y vigila las fuentes de financiación de los partidos, aunque, en la práctica, dicha ley no se cumple.
- En las dos últimas elecciones hubo un pequeño número de mujeres candidatas en las elecciones locales en comparación con los hombres, y con el número de mujeres registradas en los padrones electorales.
- En mayo de 2008 se celebraron elecciones para elegir al jefe de la municipalidad de la capital, Saná, y los gobernadores. La consulta se realizó a través de un sistema de elección indirecta, es decir, a través de un consejo electoral conformado por miembros de la asamblea local de la provincia, jefes y miembros de las asambleas locales de los distritos ubicados dentro de cada provincia, y no de forma directa por el voto ciudadano. Por esta razón, la oposición (partidos de la Reunión Conjunta) boicoteó la elección de gobernadores.
- El Comité Supremo Electoral cuenta con el respaldo de la ley de gestión de elecciones locales; sin embargo, su formación y desempeño siguen recibiendo críticas de los diferentes sectores.
- Las elecciones presidenciales, parlamentarias y locales están sujetas a la vigilancia local e internacional; los incumplimientos del proceso electoral se vigilan y esta vigilancia, en particular, la internacional, juega un papel fundamental para poner fin a los incumplimientos.
- En general, las controversias y las dificultades que se presentan al Comité Permanente del distrito electoral se abordan y se resuelven a través de acuerdos; en

caso contrario se remiten al tribunal pertinente. Algunos ciudadanos dudan de que los tribunales sean completamente independientes e imparciales, en particular, en lo referente a las disputas electorales.

- El registro electoral, la designación, la votación y el proceso de selección deben revisarse a efectos de desarrollar y mejorar el proceso electoral.
- Existen leyes que garantizan el derecho al voto y que facilitan el transporte sin ninguna dificultad, para permitir que en el proceso electoral participe la mayor cantidad de personas posible. Para garantizar el cumplimiento real de la ley, se requieren más procedimientos que permitan votar a las personas con necesidades especiales, los discapacitados y los analfabetos.
- Conforme a la ley, las reuniones de la asamblea local son cerradas y no se abren al público, lo que contradice la necesidad de transparencia y constante contacto con el público.
- La autoridad local permite que la ciudadanía acceda a algunos documentos e información que se consideran de interés público cuando es necesario, pero los medios disponibles para hacerlo son insuficientes y no son prácticos. Por tanto, se deben encontrar medios más adecuados.
- En materia de debates y aprobación de planes de desarrollo y presupuestos y del proceso de toma de decisiones respecto a licitaciones, la transparencia se limita a lo interno de la asamblea local (entre los miembros de la asamblea y la junta administrativa). La publicidad de los cargos locales corresponde a la órbita de la dirección de la función pública de cada provincia, bajo la supervisión de la asamblea local de la provincia, sin que exista un rol claro para la asamblea del distrito local en tal sentido.
- La autoridad local carece de sistemas y procedimientos claros para recibir las reclamaciones de la ciudadanía acerca de los servicios y otros asuntos; por tanto, resulta imposible elaborar un listado o contar las reclamaciones o medir con precisión el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto a los servicios.
- Un gran número de OSC locales contribuyen a elaborar políticas e implementarlas a través de estudios y recomendaciones indirectas. Sin embargo, su participación todavía es débil y limitada.
- El método más eficaz de comunicación entre el público y las OSC es la celebración de reuniones directas, seguidas de foros abiertos, publicaciones y boletines.
- Una de las razones de la falta de participación e interacción de la ciudadanía en las actividades de la sociedad civil es la falta de conciencia respecto a la función de estas organizaciones, la pobreza y la necesidad de ganarse la vida.
- Los referendos y las iniciativas ciudadanas no se utilizan ya que la democracia popular es un fenómeno relativamente nuevo; como los referendos son un medio democrático de abordar los asuntos públicos, se necesita tiempo para que el concepto de democracia local se incorpore a la sociedad yemení.
- Existen casos registrados oficialmente y no registrados de controversias por tierras y su propiedad. Este es un problema que puede generar mayores dificultades y, por

tanto, los gobiernos locales deben comenzar, con la ayuda de los órganos judiciales y de seguridad, a tratar este asunto con rapidez.

- Los niveles de delincuencia y todas las formas de abuso están aumentando de forma notoria en Yemen.

### 5.3. Recomendaciones

#### *Corto plazo*

1. Los gobiernos locales deben elaborar bases de datos que incorporen información esencial y completa y datos sobre los distritos. Las bases de datos deben ser accesibles y de fácil uso para que todos los ciudadanos y las partes interesadas puedan consultarlas por los motivos que resulten pertinentes.
2. Se debe aumentar la confianza y tender puentes de comunicación entre la autoridad local y los ciudadanos, mediante la creación de un plan de comunicación con la ciudadanía para coordinarse con los medios de comunicación locales y llevar a cabo proyectos relacionados con los problemas y temas de la ciudadanía.
3. Se debe fomentar el trabajo a través de reuniones y talleres de capacitación, en los que se ofrezcan manuales orientativos a los miembros de los consejos para que puedan ejercer su rol de vigilancia en las asambleas locales y en los distritos.
4. Se deben desarrollar recursos financieros locales y establecer mecanismos para recibir a todos los “receptáculos de ingresos” para cubrir los costes de la implementación de los proyectos de infraestructura de los distritos.
5. Las autoridades locales deben plantear todos los casos relacionados con controversias sobre la propiedad de la tierra ante las autoridades judiciales, para que los resuelvan conforme a la ley.
6. Se debe continuar con el trabajo para prohibir que las personas porten armas en las ciudades, a través de campañas y patrullas de seguridad, poniendo en marcha medios de comunicación y programas de concienciación para advertir del peligro de portar armas y manejarlas en forma indebida.
7. Se deben aplicar las leyes que garantizan la protección de los derechos y las libertades de la ciudadanía del ataque de algunos órganos de gobierno.
8. Se deben crear nuevos mecanismos por parte de las autoridades locales para tener en cuenta, tratar, supervisar y documentar las reclamaciones de los ciudadanos.

#### *Medio plazo*

1. Se debe crear una asociación comunitaria real entre las asambleas locales, las OSC y los proyectos y fundaciones de desarrollo especiales, con el objetivo de reducir la pobreza y el desempleo, a través de la creación y la implementación de estrategias locales como capacitación, calificación y oferta de préstamos concesionarios para crear proyectos de generación de pequeños ingresos.

2. Se deben tomar medidas para crear una asociación entre la autoridad local y el sector privado, para que el sector privado pueda contribuir con proyectos de desarrollo y prestación de servicios a satisfacer las necesidades de la sociedad y fomentar la inversión sustentable.
3. Se debe trabajar para acelerar la implementación de las enmiendas sugeridas para la ley de Autoridades Locales, de manera que los jefes de las asambleas locales de distrito se elijan de manera libre y directa, en lugar de que sean designados por el gobierno central.
4. Se debe revisar el método de elección de gobernadores por parte de un grupo de votantes, para que los elija directamente el pueblo.
5. Se deben ampliar los poderes de las asambleas locales y sus órganos y darles más fuerza para que puedan administrar los asuntos locales y satisfacer las necesidades de la comunidad local, aumentando así la confianza de la ciudadanía.
6. Se deben desarrollar programas de concienciación en diferentes medios de comunicación locales, con el propósito de fomentar los valores de la democracia local en la comunidad, para aumentar la tasa de participación voluntaria de los votantes en las elecciones locales.
7. Se debe apoyar a los centros de madres e hijos con personal médico especializado, así como velar por los requisitos de atención médica de madres e hijos y crear programas para reducir la tasa de mortalidad infantil.
8. Se deben llevar a cabo programas educativos cuyo objeto sea reeducar a los maestros y desarrollar sus habilidades creativas; mostrar más cuidado y preocupación por las escuelas; proveer y vigilar que existan fondos suficientes para su funcionamiento y mantenimiento; aumentar el interés por el proceso educativo en su conjunto y crear más centros para erradicar el analfabetismo.
9. Las autoridades locales deben combatir la corrupción y su expansión colaborando con los informes de los órganos de vigilancia; presentando los casos relacionados con la corrupción ante el órgano supremo nacional de lucha contra la corrupción y ante el fiscal responsable de asuntos financieros; trabajando para concienciar de los peligros de la corrupción y sobre la necesidad de denunciar, deshonar y marginar a los que participan y fomentan la corrupción.
10. Se debe abordar y poner fin a la expansión de grupos de viviendas no planificados y mejorar el cumplimiento de los planes de desarrollo urbanístico.
11. Se deben construir carreteras e infraestructuras adecuadas para aumentar el turismo en el país.
12. Se debe prestar especial atención a las necesidades de las familias: los nacimientos se deben organizar en hospitales y centros de salud, se deben proveer diferentes medios de atención médica y se deben llevar a cabo programas para concienciar al público a través de los diferentes medios de comunicación disponibles.

*Medio y largo plazo*

1. Se deben encontrar métodos jurídicos para tratar la interferencia que existe en la delimitación de las fronteras del distrito de la elección local y parlamentaria, y determinar el número de escaños de los distritos locales.
2. Se deben aprobar leyes para aumentar la representación de las mujeres en los consejos electorales, a través de cuotas específicas u otras medidas de acción afirmativas.
3. Se deben tomar decisiones respecto a la posibilidad de utilizar un sistema alternativo al sistema electoral de mayoría relativa simple, y dar la oportunidad a otros partidos políticos, candidatos independientes y mujeres de obtener una representación adecuada en los consejos electos.
4. Se debe apoyar el trabajo de los órganos de administración electoral para aumentar la confianza en la habilidad, neutralidad y transparencia de las elecciones y garantizar que su trabajo sea supervisado por observadores.
5. Se deben encontrar métodos legales que rijan y aclaren los procedimientos electorales y para administrar el tratamiento de las reclamaciones y dificultades electorales, así como los órganos responsables de recibirlas. Asimismo, se deben establecer los órganos judiciales que tendrán el poder de decisión al respecto.
6. Se debe realizar un análisis del padrón electoral, su revisión y reorganización, a través de comités de aprobación que eliminen los nombres de las personas que no están habilitadas por ley.
7. Los órganos de administración electoral deben desarrollar procedimientos para verificar las campañas electorales y la información electoral. En las campañas electorales se debe evitar el uso de fondos y recursos públicos para garantizar la igualdad entre los candidatos. También se debe aumentar la vigilancia del desarrollo de las campañas electorales y aplicar las herramientas jurídicas en aquellos casos en que se incumplan estas normas.
8. Se deben imponer medidas jurídicas en los medios estatales oficiales para garantizar que todos los candidatos y partidos políticos reciban el mismo trato.
9. Se deben considerar las sanciones aplicables a las infracciones electorales para que sean acordes al peligro que implican, además de aplicar sanciones en caso de recuento incorrecto de los votos.
10. Se debe trabajar para desarrollar y mejorar los procedimientos de votación y recuento de votos, para garantizar unas elecciones libres e imparciales y que los observadores de la elección estén debidamente capacitados.
11. Se debe fomentar el papel de las OSC en la labor de concienciación sobre la democracia, a través de programas a largo plazo y diferentes medios de comunicación disponibles para contribuir a la creación de una verdadera transformación democrática.



## **Apéndices**

**Guía para la Evaluación de la Democracia Local**

**Sobre el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral  
(IDEA Internacional)**

**Sobre las Instituciones locales asociadas en los cuatro países**

## Liderazgo en la democracia local

### Guía para la evaluación de la democracia local

#### Descripción general

Esta *Guía para la evaluación de la democracia local* ha sido diseñada para facilitar a los especialistas y demás personas que trabajan en campos relacionados un medio para evaluar la calidad y la situación de la democracia local. Este método consiste fundamentalmente en un cuestionario que forma parte de un programa de fomento de las capacidades, el cual se continuará desarrollando en conformidad con una serie de evaluaciones piloto que se están llevando a cabo en el mundo árabe. El cuestionario se centra en dos áreas que se consideran los pilares fundamentales del éxito de la democracia local en el mundo contemporáneo:

***Democracia representativa:***

Elecciones, partidos políticos y funcionarios electos.

***Democracia participativa:***

Compromiso cívico, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y formulación de políticas con base en el consenso.

En estas dos áreas de la gobernabilidad local, el cuestionario constituye un medio eficaz para facilitar la evaluación tanto de las instituciones como de las prácticas y los procesos democráticos.

El cuestionario se compone de una serie de hojas de trabajo temáticas que animan a los usuarios a analizar de manera sistemática las fortalezas de las prácticas e instituciones democráticas locales, comentar los problemas más importantes de cada aspecto y ofrecer recomendaciones para mejorar.

En resumen, la guía tiene como objetivo responder a las siguientes cuestiones:

#### Objetivos del cuestionario

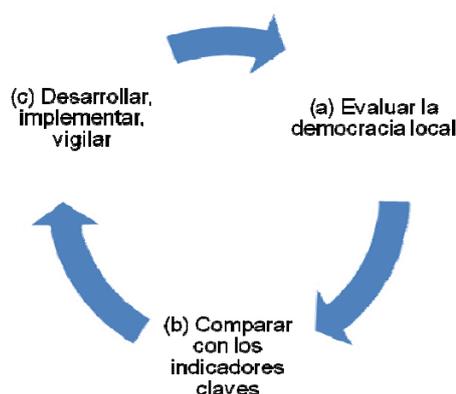
- Proporcionar un medio práctico para que los funcionarios de los municipios, los administradores y sus asociados (por ejemplo, las organizaciones locales), y los líderes de la sociedad civil lleven a cabo una autoevaluación del nivel de democracia local existente en sus comunidades.
- Determinar las principales fortalezas y debilidades de la democracia local y establecer métodos para consolidar los puntos fuertes y corregir los débiles.
- Observar las contribuciones de la democracia local al apoyo general de los principios democráticos en las sociedades en transición hacia la democracia.
- Adoptar un método riguroso para definir los métodos óptimos para estructurar e implementar la democracia local.
- Proporcionar un medio para que los evaluadores extranjeros completen una evaluación independiente e imparcial del proceso local de gobernabilidad democrática.

- ¿Cuáles son los elementos de la práctica democrática que pueden considerarse en la actualidad excelentes, aceptables o fallidos?
- ¿Hasta qué punto han sido eficaces los anteriores procesos de reforma? ¿Y cuáles han sido las lecciones aprendidas del pasado?
- ¿Qué medidas prácticas pueden adoptar las autoridades locales y los demás grupos de interés para establecer una administración de gobierno sostenible y más democrática a nivel local?

### Pasos y consejos para el uso de esta guía

Esta guía se diseñó para ser usada por quienes trabajan en el ámbito de la democracia local; entre ellos, las autoridades públicas y los líderes de la sociedad civil. La guía se basa en investigaciones participativas y su eficacia depende de un profundo conocimiento de la situación local. Por lo tanto, la herramienta debe usarse a modo de cuestionario interactivo, junto con las directrices que se encuentran al final de la guía, las cuales facilitan las referencias cruzadas entre las observaciones sobre aspectos de la democracia local y las recomendaciones para acrecentar su significado y práctica.

Es recomendable que el proceso de autoevaluación esté vinculado y sea una parte inseparable del diseño de las metas estratégicas y de los futuros planes de trabajo destinados a desarrollar las instituciones y los procesos de la democracia local.



### Etapas para realizar la evaluación

Entre las etapas que deben seguirse para llevar a cabo una completa evaluación de la situación de la democracia local, se encuentran:

- Responder al cuestionario, ya sea individualmente o trabajando en grupos, y después comparar los resultados.
- Escribir un informe de evaluación que resuma las observaciones.
- Analizar de forma crítica el informe de evaluación y debatir las observaciones sobre las cuales haya consenso entre las personas que participen en el proceso de evaluación, y determinar si existen puntos de desacuerdo.
- Comparar el resultado de la autoevaluación con otras fuentes de información y preparar una serie de “indicadores de señales” que determinen los objetivos estratégicos para desarrollar la democracia local. Asimismo, definir un plan de implementación para lograr estos objetivos, incluyendo la supervisión del grado de cumplimiento de los objetivos e indicadores.

## 1. La ciudad en su contexto

La gobernabilidad democrática tiene lugar dentro del contexto específico del entorno histórico, social, geográfico y económico de cada país y ciudad o aldea. Ciertas características relacionadas con estos entornos se deben proteger y desarrollar para que la integración comunitaria y la democracia sean exitosas, o bien se deben dismantelar debido a sus efectos divisivos u obstruccionistas. Además, la edad y la situación socioeconómica de la población, así como el nivel de ingresos y las oportunidades de empleo, son aspectos importantes que afectan a la buena gobernabilidad y a la democracia en todos los niveles. En esta sección se procura identificar las características positivas y negativas de la ciudad dentro de su contexto.

### 1.1. Características geográficas y territoriales

- 1.1.1. a) ¿De qué maneras la ubicación física y la distribución del espacio de la ciudad crean características que le confieren cierta identidad? (Por ejemplo, la geografía puede estar relacionada con los patrones de asentamiento humano en el sentido de definir el centro de una ciudad, determinar la relación entre el centro y la periferia o los barrios residenciales, afectar a los corredores de transporte y crear lugares con características propias, o bien puede ejercer gran influencia sobre las oportunidades o limitaciones económicas de la ciudad.)
- b) ¿De qué manera afectan el contexto geográfico y los patrones de asentamiento humano a la vida diaria y las relaciones sociales?
- c) ¿Existe alguna relación entre los patrones de asentamiento humano y la práctica de la democracia local?
- 1.1.2. a) ¿Cuántos espacios públicos, tales como parques, lugares de reunión públicos u otras instalaciones hay en la ciudad?
- b) ¿Existen directrices y reglas para la gestión de encuentros públicos, protestas y manifestaciones, reuniones municipales u otros eventos públicos con gran concurrencia que se lleven a cabo en esos espacios? Describa estos lugares de la ciudad y las consecuencias para la democracia local de las actividades públicas que allí se realizan.

### 1.2. Demografía: composición de la población y relaciones sociales/heterogeneidad de la población

- 1.2.1. a) ¿Cuál es la población actual del municipio (total y por géneros)?
- b) ¿En qué porcentaje ha variado la población (disminuido o aumentado) durante los últimos diez años? Indique el cambio en general y también la distribución por géneros.
- c) ¿Cuál es la tasa de crecimiento de la población, en toda la ciudad, para los próximos diez años?
- d) ¿Qué proporción del crecimiento de la población se debe al crecimiento normal, y qué proporción es consecuencia de la migración a la ciudad?

- 1.2.2. a) ¿Qué proporción de la población actual de la ciudad tiene menos de 15 años de edad (facilitar datos por géneros)?
- b) ¿Qué proporción de la población actual de la ciudad tiene más de 65 años de edad (facilitar datos por géneros)?
- 1.2.3. a) ¿Cuáles son los principales idiomas que se hablan en la ciudad?
- b) ¿Qué grupos usan los idiomas antes mencionados?
- c) ¿Cuál es la política general sobre el uso del idioma oficial que aplican las autoridades locales?
- 1.2.4. a) ¿Cuáles son los principales grupos religiosos, raciales y sociales de la ciudad?
- b) ¿Qué porcentaje del total de residentes constituye cada uno de estos grupos?
- c) ¿Está alguno de estos grupos reconocido oficialmente por el gobierno de la nación o la ciudad, por ejemplo, para recibir un trato especial (por ejemplo, medidas para propiciar su adelanto) o como grupos indígenas?
- 1.2.5 a) ¿Controla alguno de los grupos mencionados en la respuesta anterior la vida social y política de la ciudad?
- b) ¿Tiene alguno de los grupos un dominio especial en la vida social y política?
- c) ¿Existen diferencias/confrontaciones o controversias entre algunos de estos grupos?
- d) ¿Es alguno de estos grupos marginado por parte de otros grupos sociales (por falta de una debida representación en el proceso político y de adopción de decisiones económicas)?
- e) ¿Existen grupos raciales considerados fundamentalmente:
- i) Más ricos que otros? (Por favor, descríbase).
- ii) Más pobres que otros? (Por favor, descríbase).

### **1.3. Base socioeconómica y fiscal de los municipios**

- 1.3.1 a) ¿Cuáles son los sectores y las actividades económicas e industriales más importantes de la ciudad?
- b) ¿Cómo moldean los patrones económicos a la sociedad, los medios de subsistencia de las personas y las comunidades?
- c) ¿Qué nuevos patrones de desarrollo económico han surgido en los últimos años, por ejemplo, en respuesta a la globalización?
- 1.3.2 a) ¿Cuáles son los patrones de empleo, desempleo y obtención de ingresos en la ciudad?
- b) ¿Alguna actividad económica o industrial tiene control sobre otras actividades?

- c) ¿Cuántas pequeñas y medianas empresas (PYME) hay en la ciudad por cada mil habitantes?
- d) ¿Cuál es la distribución por géneros de los ingresos obtenidos a través de empleos y la propiedad de pequeñas empresas en la ciudad?
- e) ¿Afecta el desempleo particularmente a los jóvenes de entre 18 y 25 años?
- f) ¿Cuál es la proporción de dependencia de un único salario promedio en la ciudad?<sup>52</sup>
- 1.3.3 a) ¿Cuál es la tasa de desigualdad socioeconómica en la ciudad (habitualmente se expresa como la proporción entre el número de personas del segmento de ingresos más alto y el de ingresos más bajo)?
- 1.3.4 a) ¿Qué porcentajes de la población de la ciudad viven por encima y por debajo del umbral de la pobreza en cuanto a subsistencia básica y seguridad alimentaria? Indique las tasas de pobreza (entendiéndose por pobreza la falta de ingresos o consumo para satisfacer las necesidades humanas básicas de vivienda, alimentación y salud). Si es posible, use el «umbral de pobreza» del Banco Mundial para todo el país, 1 USD diario en términos de paridad de poder adquisitivo.
- b) Indique la tasa de pobreza por géneros para los jóvenes (menos de 24 años de edad) y los ancianos (más de 65 años de edad).
- 1.3.5 a) ¿Cómo se relaciona la ciudad, económica y socialmente, con las áreas rurales colindantes?
- b) ¿Cuántas personas que viven fuera de la ciudad se desplazan para trabajar allí en un día laboral promedio?
- c) ¿En qué medida está vinculada la economía de la ciudad con las actividades económicas de las áreas rurales que la rodean?
- 1.3.6 a) ¿Cuántos casos judiciales se han presentado durante los últimos tres años por controversias sobre la propiedad de tierras o relacionados con este tema (indique el número de casos por año y por cada mil ciudadanos)?
- b) ¿Qué esfuerzos han hecho las autoridades locales para atender y resolver las controversias sobre tierras?
- c) ¿Ha habido controversias sobre tierras que no se hayan llevado ante las autoridades judiciales, legales u otras?
- d) ¿Qué otras organizaciones o instituciones desempeñan funciones para manejar y resolver controversias sobre tierras?
- 1.3.7 a) ¿Cuál ha sido la tasa de crímenes violentos, tales como asaltos armados, asesinatos y violaciones en la ciudad durante los últimos tres años? Indique el número de casos por año por cada mil ciudadanos.

---

<sup>52</sup> La proporción de dependencia es el número de personas (de una familia ampliada, por ejemplo) que viven de un solo empleo o del trabajo de un solo individuo. Esta proporción se considera un indicador especialmente fidedigno de pobreza y tensión social.

b) ¿Cuál ha sido la tasa de delincuencia sin violencia en la ciudad durante los últimos tres años? Proporcione información, por cada mil ciudadanos, sobre los delitos no violentos, tales como robos, fraudes y carterismo.

c) ¿Cuántos casos de violencia doméstica o asaltos sexuales por cada mil ciudadanos se han comunicado durante el último año?

d) ¿Cuántos casos de abuso de derechos humanos se han comunicado en los últimos doce meses? Indique las cifras por cada mil habitantes

i) comunicadas oficialmente por las autoridades;

ii) estimadas o comunicadas por ONG.

e) ¿Cuántos casos de violencia política<sup>53</sup> han ocurrido en los tres últimos años?

1.3.8 a) ¿Cuál es el presupuesto anual de la ciudad, incluyendo rentas y gastos públicos?

b) ¿Cuáles son las fuentes de rentas públicas de la ciudad?

c) ¿Cuál es el porcentaje de ingresos que la ciudad recauda por sí misma, por ejemplo, a través de los impuestos locales?

d) ¿Qué parte de los ingresos de la ciudad se recibe como subsidios de fuentes de financiación nacionales o provinciales? Indique cifras o porcentajes.

e) ¿Cuántos casos de evasión de impuestos municipales se enjuiciaron oficialmente en los últimos doce meses por cada mil habitantes?

1.3.9 a) ¿Cuántos casos de supuesta corrupción han sido investigados durante los tres últimos años?

b) ¿Cuál fue el resultado de estas investigaciones?

c) ¿Qué mecanismos se utilizan para prevenir y combatir la corrupción en las autoridades locales? Dé ejemplos.

#### **1.4. Indicadores sociales y de desarrollo**

(Al responder a las siguientes preguntas, proporcione información sobre los tres últimos años)

1.4.1 ¿Cuál es el nivel de ingresos per cápita?

1.4.2 ¿Cuál es la tasa de mortalidad infantil?

1.4.3 ¿Cuántos médicos hay por cada mil habitantes?

1.4.4 ¿Cuántas guarderías infantiles hay por cada mil ciudadanos?

---

<sup>53</sup> Violencia debida principalmente a la competencia política, tensión, rivalidad entre partidos políticos, represión de la intervención de los partidos políticos en zonas prohibidas, otras formas de violencia relacionadas con campañas, violencia durante eventos electorales, o competencia violenta entre grupos por el acceso a recursos gubernamentales.

- 1.4.5 ¿Cuántos maestros hay por cada mil ciudadanos?
- 1.4.6 ¿Cuál es la esperanza media de vida?
- a) Hombres
  - b) Mujeres
- 1.4.7 ¿Qué porcentaje de la población sabe leer y escribir (no analfabetos)?
- a) Hombres
  - b) Mujeres

## 2. Democracia representativa

En esta sección se evalúa la infraestructura institucional de la democracia local. Se examina a los partidos políticos y otras instituciones representativas, su funcionamiento y eficacia. Además, se evalúa el número de partidos políticos, su estructura funcional a nivel local y su representatividad, así como el grado de libertad y limpieza del proceso electoral.

### *Instituciones*

#### **2.1. Marco nacional y jurídico**

- 2.1.1 a) ¿Con qué frecuencia se celebran elecciones locales?
- 2.1.2 a) ¿Cómo afecta a la celebración de elecciones locales el marco estatutario y administrativo de la nación? Resuma y analice las leyes nacionales que establecen las instituciones locales electas y los procesos para elegir representantes ante éstas.
- b) Describa las disposiciones constitucionales que abordan directamente los marcos institucionales para la democracia local o los procesos electorales locales.
- c) ¿En qué medida las leyes electorales toman en cuenta las normas aprobadas internacionalmente (como, por ejemplo, la representación de las mujeres) y las normas regionales, si las hay?
- d) ¿Especifica la legislación nacional el sistema electoral que se debe usar en las elecciones locales?
- e) ¿Estipula la legislación nacional los detalles concernientes al tamaño y la estructura de las asambleas locales o municipales?
- 2.1.3 a) ¿Tienen derecho los extranjeros a votar en las elecciones locales? Indique las estipulaciones y restricciones.
- 2.1.4 a) ¿Qué medidas se toman para elevar el nivel de representación de los grupos marginados, tales como las mujeres, las personas con necesidades especiales, los jóvenes o las minorías, o para asegurar su participación en igualdad de condiciones en las instituciones de gobernabilidad local?
- 2.1.5 a) ¿Cómo se resuelven las controversias electorales?

b) ¿Qué tipos de controversias electorales han surgido durante las tres últimas elecciones locales, y cómo se manejaron?

## **2.2. Diseño y desempeño del sistema electoral**

2.2.1 a) ¿Qué sistema electoral se utiliza en las elecciones locales? (Elección por mayoría relativa, representación proporcional, lista, etc.). Véase el apéndice sobre los tipos y las formas de sistemas electorales.

b) ¿Qué efecto tiene el sistema electoral sobre el sistema de partidos políticos? (Por ejemplo, ¿favorece a los partidos grandes a costa de los pequeños o viceversa?)

2.2.2 a) En las tres últimas elecciones, ¿cómo se tradujeron los votos en la mayoría dirigente que constituye la asamblea local o municipal y la elección del líder de la misma (si lo hay)?

b) ¿Creó el sistema electoral lo que se conoce como distribución desproporcionada de escaños, superior a un 5 por ciento a favor de cualquiera de los partidos políticos participantes en las elecciones? (Señale el porcentaje, si aplica)<sup>54</sup>.

c) ¿Propició el sistema electoral un proceso transparente, aclarando a los votantes de qué manera se transformarían sus votos en puestos en el gobierno municipal?

d) ¿Ofreció el sistema electoral mecanismos de rendición de cuentas que dieran a los votantes oportunidad de elegir entre las diferentes personas que se postulaban para los cargos?

e) ¿Fue capaz el sistema electoral de reflejar la diversidad social de la ciudad, o contribuyó a una exclusión sistemática de algunos de los principales grupos y asociaciones de la sociedad civil?

2.2.3 a) ¿De qué manera afectó el sistema electoral utilizado a la realización de las campañas electorales?

b) La proporcionalidad utilizada para transformar los votos en puestos, ¿tuvo algún efecto sobre la manera en que los partidos políticos y los candidatos llevaron a cabo sus campañas electorales?

c) ¿Influyó el sistema electoral en los partidos políticos, ofreciéndoles incentivos para que ampliaran su base de apoyo y dirigieran sus campañas electorales a grupos específicos de la sociedad civil, como tratando de polarizar el apoyo de grupos religiosos y raciales específicos?

2.2.4 a) ¿Cuáles fueron los asuntos principales que diferenciaron a los partidos y candidatos en las tres últimas campañas electorales locales?

b) Señale cinco asuntos clave que surjan habitualmente en las campañas electorales locales (por ejemplo, la educación, el agua, etc.). ¿De qué manera reflejan estos

---

<sup>54</sup> La distribución desproporcionada de escaños se calcula tomando el porcentaje de votos obtenido por un partido respecto del total de votos emitidos y comparándolo con el porcentaje de escaños ganados del total de escaños disponibles. Si la desproporción es superior al 5 por ciento se considera que el sistema electoral ha llevado a un resultado desproporcionado.

asuntos el programa de la ciudad para la gobernabilidad?

c) ¿Cuáles de estos asuntos pueden considerarse locales, y cuáles van más allá y reflejan problemas nacionales y el nivel general de rivalidad entre los partidos políticos?

2.2.5 a) ¿Está dividida la ciudad en unidades o distritos electorales con el propósito de organizar la participación de los votantes?<sup>55</sup>

b) ¿Qué relación existe entre estos distritos electorales y el tamaño de la población?

c) ¿Cuántas controversias por delimitación de distritos se han presentado ante la administración electoral o las autoridades judiciales durante los tres últimos años?

d) ¿Ha habido controversias importantes por delimitación de distritos que no se hayan presentado ante la administración electoral o las autoridades judiciales?

### **2.3. Sistema de partidos políticos**

2.3.1 a) ¿Cuántos partidos políticos hay? ¿Cuántos de ellos están registrados y realizan campañas en las elecciones locales?

b) Detalle los principales partidos políticos y algo de información sobre sus miembros.

c) ¿Qué partidos están representados actualmente en la asamblea local o municipal, y cuántos representantes electos tiene cada uno?

d) Describa brevemente el programa principal de cada uno de dichos partidos políticos (planes, promesas y asuntos vinculados a su visión de la administración local).

e) ¿Hay partidos políticos religiosos o étnicos? (Si los hay, describa de qué manera definen estos partidos su base de representación en términos étnicos o religiosos).

2.3.2 a) ¿Cómo se seleccionan los candidatos para las elecciones locales?

b) ¿Tienen los representantes de los partidos políticos a nivel nacional, algún papel oficial o extraoficial en la aprobación o el rechazo de candidatos elegidos localmente?

c) ¿Cómo se realiza el proceso de verificación y adopción de decisiones acerca de la idoneidad de los candidatos dentro de los partidos políticos?

d) ¿Cuáles son las reglas que rigen la financiación de los partidos políticos a nivel local?

2.3.3 a) ¿Cuál ha sido la proporción de mujeres candidatas entre los candidatos de los partidos en las tres elecciones pasadas?

b) ¿Cuál ha sido la proporción de mujeres con puestos de liderazgo en los partidos políticos en las tres elecciones pasadas?

---

<sup>55</sup> El tamaño de un distrito electoral significa el número de representantes que se han elegido para representarlo.

- 2.3.4 a) ¿Ha cambiado la mayoría gobernante de la asamblea local o municipal durante los tres últimos años, como consecuencia del éxodo de algunos miembros de un partido a otro, o debido a que los partidos han modificado sus alianzas con el propósito de crear una nueva mayoría? (Si esto ha ocurrido, proporcione algunos detalles acerca de cómo sucedió y cuántas veces ha ocurrido. ¿Cómo afectó este cambio al proceso de adopción de decisiones en la asamblea local o municipal?)
- 2.3.5 a) ¿Qué repercusiones tiene el sistema de partidos políticos en el desempeño de las instituciones de la alcaldía, la asamblea u otros aspectos de las autoridades locales?
- b) ¿Produce el sistema electoral utilizado un líder enérgico para la asamblea, suficientemente independiente de esta última y de los partidos políticos allí representados?
- c) ¿Cuántas veces, en los últimos doce meses, ha estado bloqueada la asamblea (sin poder llegar al consenso mediante negociaciones acerca de una política importante, debido a desacuerdos entre partidos políticos)?
- 2.3.6 a) ¿Hay en la asamblea local o municipal un partido opositor de peso o un grupo de miembros de la oposición?
- b) ¿Han podido los partidos de oposición, u otros que no formen parte del gobierno, proponer políticas y programas alternativos para su discusión en la asamblea?
- c) ¿Ejercen los partidos de oposición su libertad para criticar y oponerse a la mayoría dirigente?
- 2.3.7 a) ¿Hay grupos sociales, por ejemplo, raciales, religiosos, de mujeres, jóvenes o indigentes, que no estén representados a través de los canales oficiales (como son los partidos políticos) a un nivel proporcional a su número y tamaño?
- b) Si existen estos grupos, ¿han podido organizarse para asegurar la representación de sus intereses fuera de los canales oficiales?

#### **2.4. Evaluación de los funcionarios electos**

- 2.4.1 a) ¿Cómo se elige al líder de la asamblea local/municipal?
- b) El método para elegir al alcalde, ¿conduce a la selección de un líder administrativo capacitado para redactar y llevar a cabo políticas, o es el cargo sólo simbólico y honorífico?
- c) ¿Cuáles son las reglas que rigen la relación entre el líder y la asamblea local/municipal?
- 2.4.2 a) ¿De qué mecanismos y medios se dispone para hacer que el líder de la asamblea se responsabilice y rinda cuentas ante la asamblea o directamente al público votante, entre una elección y la siguiente?
- 2.4.3 a) ¿Qué programas de instrucción reciben los miembros nuevos y otros miembros electos de la asamblea acerca de las funciones, los deberes y las actividades de la misma? Dé algunos ejemplos.

- 2.4.4 a) Describa brevemente el tamaño y los deberes de la asamblea local o municipal y los procedimientos para la toma de decisiones.
- b) En los últimos tres años, ¿han planteado los partidos políticos o los medios de comunicación críticas abiertas acerca del tamaño de la asamblea local o municipal?
- c) En los tres últimos años, ¿se han planteado críticas generales acerca de los procedimientos internos relacionados con el proceso de toma de decisiones en la asamblea local o municipal?
- 2.4.5 a) ¿Cuáles son las facultades y los deberes de la asamblea local o municipal en relación a la supervisión de los departamentos administrativos o los empleados de éstos?
- b) ¿Tiene la asamblea capacidad para investigar y obtener información sobre el trabajo de los departamentos administrativos?
- c) Durante los tres últimos años, ¿ha ejercido la asamblea su facultad de supervisión para investigar el trabajo de los departamentos administrativos o invalidar sus decisiones?
- 2.4.6 a) ¿De qué medios se dispone para evaluar constantemente el desempeño de los miembros y funcionarios electos entre una elección y la siguiente?
- b) ¿Tiene la asamblea algún sistema para medir constantemente los niveles de desempeño, tales como patrones, puntos de referencia o metas, en cuanto a la disponibilidad y calidad de los servicios locales o municipales?
- c) Cuando no se cumplen los criterios de medición de desempeño, ¿qué medidas se adoptan para analizar las prácticas actuales y mejorar los niveles de desempeño?
- 2.4.7 a) ¿Cuáles son los procedimientos de censura formal o revocación del mandato de los funcionarios electos? Describa y dé ejemplos.
- b) ¿Se ha implementado alguna de estas medidas durante los tres últimos años?

### ***Procesos y prácticas***

#### ***2.5. Gestión de las elecciones***

- 2.5.1 a) Describa la administración de las elecciones locales en general, incluidos los procesos de registro de votantes, aprobación de partidos políticos y candidatos, diseño y recuento de las cédulas de votación, sensibilización de los votantes y certificación de los resultados electorales.
- b) Específicamente, ¿cómo y por quién es elegido y supervisado el órgano de gestión electoral?
- 2.5.2 a) ¿En las tres últimas elecciones, se ha permitido a observadores externos vigilar la libertad y limpieza de las elecciones y evaluarlas completamente durante su desarrollo?

b) ¿Cuántas organizaciones oficiales y no gubernamentales locales, nacionales, regionales e internacionales participaron en la vigilancia de las elecciones?

2.5.3 a) En las tres elecciones pasadas ¿condujo el marco administrativo a la organización de elecciones libres, limpias y legítimas?

b) ¿Alguno de los partidos políticos o candidatos participantes objetó o impugnó los resultados electorales?

c) ¿Cuántas reclamaciones o acusaciones de fraude o falsificación recibieron las autoridades electorales?

d) ¿Cuáles de las prácticas de administración electoral se consideran exitosas, y cuáles se considera que necesitan ser perfeccionadas, en áreas tales como el registro de votantes y candidatos, el diseño de las cédulas de votación, el proceso de votación, la administración de los centros de votación, el recuento y la verificación de los votos y el manejo de las disputas electorales?

## **2.6. Participación de los votantes**

2.6.1 a) ¿Cuáles son las tasas de participación de los votantes (relación de votantes efectivos y personas con derecho a voto) en las elecciones locales?

b) ¿Es la tasa de participación en las elecciones locales similar a la tasa de participación en las elecciones nacionales?

c) ¿Cuál es la edad mínima para votar?

d) ¿Existe una diferencia sustancial (más del 5 por ciento) en la tasa de participación de votantes hombres y mujeres?

2.6.2 a) Describa los programas de sensibilización de votantes que se han llevado a cabo en la ciudad.

b) ¿Se han implementado procedimientos especiales para ayudar a los votantes con necesidades especiales, como, por ejemplo, los discapacitados y las personas de la tercera edad, para que puedan ejercer su derecho al voto?

c) ¿Qué procedimientos se siguen para asegurar el derecho de todos a participar en la votación y en el proceso electoral en general, en condiciones de igualdad y sin discriminación?

## **3. Democracia participativa**

En general, la asamblea local democrática tiene cuatro características fundamentales: su apertura hacia los ciudadanos, la justicia para tratarlos igualitariamente, la transparencia de su estructura y procedimientos organizativos, y su sensibilidad a las necesidades de sus ciudadanos. En esta sección se examinan estos requisitos para un sistema de democracia participativa funcional y eficaz a nivel local.

## **Las instituciones**

### **3.1. Las autoridades locales y la democracia participativa**

#### *Apertura*

- 3.1.1 a) Durante el último año, ¿se celebraron reuniones y sesiones de las autoridades locales abiertas al público (por ejemplo, reuniones de la asamblea local, sesiones de investigación, etc.)? Describa los métodos a través de los cuales los ciudadanos pueden comunicar a los representantes electos sus puntos de vista sobre materias concernientes a la administración local.
- 3.1.2 a) ¿Qué medios se utilizan para informar al público sobre los miembros de las autoridades locales y las sesiones abiertas a la participación ciudadana?
- 3.1.3 a) ¿Publican las autoridades locales suficiente información sobre los métodos a través de los cuales los ciudadanos pueden contribuir a las decisiones que adoptan la asamblea local o municipal y su líder?

#### *Imparcialidad*

- 3.1.4 a) ¿Qué políticas y programas existen en el municipio para promover la inclusión de diferentes intereses, tales como los de grupos de identidad y grupos con intereses específicos? (Estos programas de extensión también pueden reflejarse en las respuestas a la sección 3.3. Si existen tales políticas y programas, proporcione aquí un ejemplo ilustrativo).

#### *Transparencia*

- 3.1.5 a) ¿A qué documentos de las autoridades locales tienen acceso los ciudadanos, y de qué manera?
- b) ¿Tienen las autoridades locales un sitio en Internet a través del cual los ciudadanos puedan ponerse en contacto con ellas, y que proporcione información sobre la ciudad, su gestión, sus órganos administrativos y su economía?
- c) ¿Usan los ciudadanos habitualmente estas tecnologías para acceder a la información o para otros fines?
- 3.1.6 a) ¿Qué leyes y reglamentos utilizan las autoridades locales para garantizar la transparencia del análisis y la aprobación del presupuesto local?
- 3.1.7 a) ¿Qué leyes y reglamentos utilizan las autoridades locales para garantizar la transparencia del proceso general de toma de decisiones y otros procesos (tales como asuntos relacionados con licitaciones y convenios de adquisiciones)?
- 3.1.8 a) ¿Cómo se publicitan los cargos vacantes en las organizaciones de las autoridades locales (incluya el lapso y la forma de publicación)?

*Respuesta a las necesidades de la ciudadanía*

- 3.1.9 a) ¿Qué sistemas y procedimientos se siguen para recibir y gestionar las inquietudes y quejas de los ciudadanos relacionadas con la prestación de los servicios municipales y otras funciones de las autoridades locales?
- b) ¿Cuántas quejas sobre los servicios proporcionados presentaron los ciudadanos durante el último año?
- c) ¿Cuántas quejas han gestionado las autoridades locales durante el último año? ¿Cuál es el porcentaje de quejas reiteradas?
- d) ¿Qué porcentaje de la ciudadanía está satisfecho/insatisfecho con la prestación de servicios municipales?

**3.2. Sociedad civil, sector privado, comunidad internacional y medios de comunicación**

La administración moderna de las relaciones públicas se basa cada vez más en una combinación de métodos de gestión pública y privada como estrategia óptima para el éxito. En esta sección se evalúa la medida en que las autoridades municipales, los partidos políticos, los líderes cívicos y los ciudadanos trabajan juntos habitualmente, fuera de contextos oficiales y electorales, para forjar una visión común para la ciudad, intercambiar información, buscar el consenso y colaborar en la toma de decisiones.

- 3.2.1 a) ¿Cuál es el número estimado de organizaciones de la sociedad civil que operan en la ciudad?
- b) ¿Cuál es el número de ONG<sup>56</sup> registradas en la ciudad?
- c) ¿Cuántas organizaciones comunitarias<sup>57</sup> operan en la ciudad?
- d) ¿Cómo contribuyen las ONG y las organizaciones comunitarias a la formulación e implementación de políticas?
- 3.2.2 a) ¿Cuántas asociaciones público-privadas existen entre las autoridades locales y empresas del sector privado, destinadas a prestar servicios a la comunidad o a satisfacer sus necesidades?
- b) Estas asociaciones, ¿han sido alabadas o criticadas, por ejemplo, por la asamblea local o municipal?
- c) Estas asociaciones, ¿han sido alabadas o criticadas por fuentes externas, tales como organizaciones nacionales o medios de comunicación?

---

<sup>56</sup> Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) generalmente se definen como asociaciones que trabajan para lograr propósitos específicos: organizaciones de beneficencia, institutos de investigación u organizaciones destinadas a prestar otros servicios sociales sin ánimo de lucro y en beneficio de la comunidad. Íntimamente relacionado está el concepto de sociedad civil o las formas de asociación entre las personas en una democracia, en torno a intereses, credos o valores comunes.

<sup>57</sup> Las organizaciones comunitarias se centran más directamente en cuestiones locales que afectan al área donde viven los miembros de la organización. Su trabajo se concentra en el desarrollo de servicios sociales y en aspectos relacionados con el medio ambiente.

- 3.2.3 a) ¿Cuántas asociaciones existen entre las autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil, destinadas a prestar servicios a la comunidad o a satisfacer sus necesidades?
- b) Estas asociaciones, ¿han sido alabadas o criticadas, por ejemplo, por la asamblea local o municipal?
- c) Estas asociaciones, ¿han sido objeto de alabanzas o críticas de fuentes externas, tales como organizaciones nacionales o medios de comunicación?
- 3.2.4 a) ¿Hay servicios básicos, tales como el suministro de agua y electricidad, en manos de empresas privadas?
- b) La privatización de algunos servicios en la ciudad, ¿ha sido alabada o criticada en la ciudad, por ejemplo, por la asamblea local o municipal?
- c) La privatización de algunos servicios, ¿ha sido objeto de alabanzas o críticas de fuentes externas, tales como organizaciones nacionales o medios de comunicación?
- 3.2.5 a) ¿Organizan las autoridades locales reuniones y seminarios o cualquier otro medio habitual para comunicarse y cooperar con las ONG y las organizaciones comunitarias?
- b) Las ONG y las organizaciones comunitarias, ¿tienen programas para abordar los principales conflictos que pueden llevar a la violencia, tales como la exclusión sistemática de grupos específicos de la comunidad, la discriminación y la falta de igualdad de oportunidades de empleo, o cualquier otro problema?
- c) ¿Participan activamente las organizaciones religiosas en actividades sociales o humanitarias o en trabajos de beneficencia?
- 3.2.6 a) ¿Hay donantes y ONG internacionales activos en la ciudad?
- b) ¿Cuál es la magnitud de la contribución de los donantes internacionales a la financiación de programas de desarrollo y asistencia humanitaria en la ciudad?
- c) ¿Cuántas ONG internacionales están activas en la ciudad?
- d) ¿Cómo afectan los donantes y las organizaciones internacionales a la gobernabilidad de la ciudad a través de sus contribuciones?
- e) ¿Existen reuniones periódicas o marcos ordinarios a través de los cuales las partes internacionales puedan contribuir a la redacción de políticas y la adopción de decisiones en la ciudad?
- 3.2.7 Describa la estructura, el escalafón editorial y la independencia de los medios de información locales.
- a) ¿De qué fuentes informativas dependen los ciudadanos para informarse sobre asuntos locales?
- b) ¿Es el gobierno el propietario y administrador de las principales fuentes de noticias?
- c) ¿Se considera que los editores de las fuentes de información locales son independientes de las autoridades públicas?
- d) ¿Cuentan los medios de comunicación locales con un ombudsman u otros

procedimientos para investigar y responder a acusaciones de información inexacta o irresponsable?

e) ¿Cuántas reclamaciones importantes de interferencia gubernamental con los medios de información locales se han presentado en los tres últimos años?

f) En los tres últimos años, ¿cuántas veces han sido criticados los medios de comunicación por el gobierno o la comunidad, por presentar noticias sesgadas o inexactas?

**Procesos y prácticas**

**3.3. Formas y medios de mantener el contacto con la ciudadanía**

¿Cuáles de las siguientes formas de extensión a la ciudadanía se han usado durante el último año?		Puntuación (marque con una X)		
		Nunca	1 a 3 veces	Más de 3 veces
<b>Suministro de información pública:</b>				
3.3.1	Distribución de material impreso (publicaciones, periódicos, etc.)			
3.3.2	Reuniones periódicas a través de los medios de comunicación			
3.3.3	Presentaciones y exhibiciones públicas			
3.3.4	Difusión programada en los medios de comunicación locales			
3.3.5	Aplicaciones informáticas (Internet y correo electrónico)			
3.3.6	Otros (especifique)			
<b>Consulta pública:</b>				
3.3.7	Reuniones consultivas			
3.3.8	Reuniones comunitarias			
3.3.9	Encuestas públicas			
3.3.10	Otros (especifique)			
<b>Adopción pública de decisiones</b>				
3.3.11	Grupos de trabajo y de discusión			
3.3.12	Talleres públicos			
3.3.13	Otros (especifique)			
<b>Implementación cooperativa:</b>				
3.3.14	Asociaciones público-privadas o público-no gubernamentales			
3.3.15	Otros (especifique)			
<b>Otras formas de comunicación:</b>				
3.3.16	Describa cualquier otra forma de comunicación			

### **3.4. Evaluación de los procesos de toma de contacto con la ciudadanía**

El concepto de visión se ha convertido en una útil guía y marco para las organizaciones y sus miembros. En esta sección se evalúa la medida en que las autoridades locales y los líderes de la sociedad civil comparten un sentido de responsabilidad común en materia de gobernabilidad y buscan entre todas las maneras de promover la acción conjunta para abordar problemas comunitarios o aprovechar las oportunidades.

- 3.4.1 a) ¿Se han incorporado métodos de evaluación y valoración en el diseño de los procesos de extensión comunitaria que llevan a cabo las autoridades locales?
- b) ¿Emplean las autoridades locales un sistema mediante el cual puedan usar los resultados del procedimiento de valoración y aprovecharlo al proponer políticas o cualquier otro cambio destinado a desarrollar y mejorar la gobernabilidad a nivel local?
- c) ¿Qué formas y métodos de extensión comunitaria han sido evaluados como más eficaces y eficientes, y cuáles han sido valorados como menos eficaces?
- 3.4.2 a) ¿Se han incorporado métodos de evaluación y valoración en el diseño de los procesos de extensión comunitaria que llevan a cabo las ONG y las organizaciones comunitarias?
- b) ¿Qué formas y métodos de extensión a la ciudadanía utilizados por las organizaciones de la sociedad civil han sido evaluados como más eficaces y eficientes, y cuáles han sido valorados como menos eficaces?
- c) ¿Cuáles son las tasas de participación en los programas y procesos de extensión a la ciudadanía?
- d) ¿Cuáles son los principales obstáculos que impiden que los ciudadanos participen (por ejemplo, analfabetismo, falta de interés, dificultad para interactuar con los medios que se utilizan, tiempo, factores culturales, etc.)?
- 3.4.3 a) ¿Han redactado las autoridades locales una declaración en la que expongan su visión, metas y aspiraciones a largo plazo?
- b) ¿Ha establecido la ciudad un proceso consultivo para examinar su visión futura, que le permita considerar sistemáticamente las alternativas concernientes a los planes de futuro de la ciudad e incluir un proceso consultivo comunitario en el cual puedan participar diferentes grupos de la comunidad?
- c) ¿Posee la ciudad un estatuto o documento de política que describa su plan estratégico para lograr objetivos y aspiraciones a largo plazo, a través de la asociación y el contacto con la comunidad local?

### **3.5. Referendos e iniciativas de la ciudadanía**

- 3.5.1 a) ¿Se ha recurrido a referendos o iniciativas populares directas para abordar asuntos difíciles relacionados con políticas públicas de la ciudad?
- b) ¿Qué procedimientos se siguen para preparar y aprobar la redacción final de las

preguntas que se usan en los referendos?

c) ¿Coinciden los referendos con las elecciones ordinarias, o se organizan mediante procesos de votación especiales y exclusivos?

d) ¿Cuál es la regla de decisión para aprobar o rechazar un asunto sometido a un referendo público (por ejemplo, 50 por ciento, 66 por ciento o más)?

3.5.2 a) ¿Cuáles son los procesos para que los ciudadanos se organicen y presenten preguntas en referendo ante la comunidad?

b) ¿Hay casos que, de acuerdo a la legislación local, regional o nacional, se deban someter a referendo?

c) ¿Ha ocasionado alguno de estos referendos controversias o conflictos graves entre diferentes grupos sociales?

d) ¿Se han resuelto problemas clave de la comunidad local a través de referendos?

## 4. De la evaluación a las recomendaciones

Las recomendaciones que surgen de la evaluación de la democracia local son la parte más importante de la respuesta a este cuestionario. Son consecuencia de las sugerencias generales y específicas ofrecidas por los participantes en el proceso de evaluación para mejorar la gobernabilidad local.

### ***Seis pasos para formular recomendaciones***

A continuación se ofrecen consejos para transformar las conclusiones del cuestionario de evaluación en recomendaciones para efectuar mejoras en la democracia local:

- Identificar las prioridades más urgentes para efectuar mejoras en la democracia local y preparar recomendaciones que puedan ayudar a abordar los problemas más apremiantes desde una perspectiva a corto, mediano y largo plazo.
- Aislar aquellos aspectos de la democracia que las autoridades y los administradores locales puedan abordar de forma independiente de aquellos que requieran la participación de otras partes interesadas (tales como las autoridades nacionales o regionales).
- Seguir incrementando las fortalezas que se identifiquen en el proceso de evaluación, en lugar de centrarse sólo en las deficiencias que la evaluación haya detectado o destacado.
- Separar los problemas que requieran una reforma institucional significativa, aquellos relacionados con personalidades o individuos, y los que se puedan abordar mediante cambios de políticas.
- Formular un método para hacer recomendaciones que vincule los problemas sistémicos con un esfuerzo integral para mejorarlos a través del tiempo. Es decir, en

lugar de crear una simple lista de cosas que se podrían hacer para mejorar la democracia a nivel local, se debe pedir a los participantes que piensen en una estrategia que aborde primero las causas de los problemas y después ofrezcan una serie de pasos factibles con la participación de líderes políticos, actores cívicos y ciudadanos.

- Esbozar una manera de poner en práctica estos pasos dentro de un plazo definido (abordando de inmediato los puntos más críticos y al mismo tiempo creando un enfoque a más largo plazo) e identificar métodos para vigilar la mejoría de la democracia.

### ***Opciones a corto, medio y largo plazo***

Los municipios agradecerán las recomendaciones fundamentadas en las observaciones de la evaluación y cuya implementación sea posible. Las recomendaciones deben ser factibles, es decir, deben estar claramente definidas en cuanto a duración, complejidad, productos y coste. A este respecto, puede ser útil separar las recomendaciones como sigue.

#### *Opciones a corto plazo*

- Son pasos o acciones sencillos y económicos, que requieren relativamente pocos cambios importantes en políticas o reglamentos y pueden implementarse inmediatamente dentro del contexto actual.

#### *Opciones a medio plazo*

- Son pasos que requieren reformas de leyes y políticas existentes, además de radicales cambios administrativos, o cuya implementación puede requerir más recursos. Antes de implementarlos será necesario realizar otros trabajos.

#### *Opciones a largo plazo*

- Son medidas que requieren la introducción de reformas sustanciales y cambios radicales en la estructura institucional u organizativa del municipio. Para su implementación será necesario incurrir en costes considerables, así como conseguir su aprobación o consentimiento a nivel nacional, obtener financiación esencial y hacer reformas administrativas.

## **Sobre el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)**

### **Nuestra misión**

En un mundo en el que la democracia no se puede dar por sentada, la misión del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, International IDEA) es:

*apoyar el cambio democrático sostenible proveyendo conocimientos comparativos, y ayudando a la reforma democrática, e incidiendo en las políticas y en la política.*

Para abordar nuestra misión, nos centramos en la capacidad de las instituciones democráticas para ofrecer un sistema político que se destaque por la participación pública y la inclusión, un gobierno representativo y responsable de rendir cuentas, receptivo a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, y al imperio de la ley y a la igualdad de derechos para todos los ciudadanos.

### ***Desarrollamos nuestra tarea a través de tres áreas de actividades:***

Proveyendo experiencia y conocimientos comparativos provenientes de nuestra experiencia práctica en los procesos de creación de democracia en diferentes contextos de todo el mundo.

Inciendo en las políticas para el desarrollo de la democracia a través de la prestación de nuestros recursos y conocimientos comparativos, así como apoyo a los actores políticos.

Ayudando a los actores políticos a reformar las instituciones y los procesos democráticos y participando en los procesos políticos cuando nos invitan a hacerlo.

### ***Nuestro trabajo se desarrolla en torno a dos principios claves:***

- Somos exponentes del cambio democrático. La naturaleza propia de la democracia se relaciona con la evolución y adaptación de los sistemas de gobernabilidad para abordar las necesidades de una sociedad que se halla en un proceso de cambio constante.
- Apoyamos el cambio. Los propulsores del cambio deben provenir de las propias sociedades.

## Nuestro programa

La democracia no puede ser importada ni exportada, pero sí es posible brindarle respaldo. Como los actores de la democracia pueden inspirarse para lo que otros están haciendo en distintas partes del mundo, IDEA Internacional desempeña un papel instrumental de apoyo a dichas iniciativas, para lo cual:

### ***Provee experiencias y conocimientos comparativos en materia de:***

- elecciones y referéndums
- constituciones
- partidos políticos
- género en la democracia y empoderamiento político de la mujer
- autoevaluación de la democracia
- democracia y desarrollo

### ***Incide en las políticas de creación de democracia:***

Una característica fundamental del fortalecimiento de los procesos de desarrollo de la democracia es el intercambio de conocimientos y experiencias entre los actores políticos. Para apoyar ese intercambio, promovemos:

- diálogos
- seminarios y conferencias
- construcción de capacidades

### ***Ayuda a los actores políticos en los procesos de reforma nacionales:***

Como en última instancia el cambio democrático es llevado a cabo por los ciudadanos a nivel nacional y local, a su solicitud y dentro de las áreas de nuestro programa, nosotros brindamos asistencia a los procesos de reforma nacional en países de:

- – América Latina
- – África y Medio Oriente
- – Asia y el Pacífico

### ***Procura desarrollar e integrar la comprensión de los problemas clave:***

Como las instituciones y los procesos democráticos operan en contextos políticos nacionales e internacionales, desarrollamos e integramos una comprensión de la interacción entre la democracia y:

- – el desarrollo
- – los conflictos y la seguridad
- – el género
- – la diversidad

## Nuestro enfoque

La democracia crece desde el interior de las sociedades, es un proceso dinámico en constante evolución y nunca alcanza un estado de consolidación definitiva. Esto se refleja en nuestro trabajo. Para apoyar los esfuerzos de nuestros asociados por avanzar en forma continuada en los procesos democráticos, los acompañamos paso a paso y mantenemos una

perspectiva de largo plazo. Desarrollamos sinergias con quienes participan en la promoción de los procesos democráticos –entidades políticas regionales (como por ejemplo, la Unión Europea (UE), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Unión Africana (UA)), autoridades, políticos, partidos políticos, órganos de gestión electoral, organizaciones de la sociedad civil– y alianzas estratégicas con organismos clave regionales, internacionales, multilaterales y bilaterales que apoyan el cambio democrático así como con diferentes organismos de las Naciones Unidas. Fundamentalmente ofrecemos experiencia y opciones; pero, fieles al principio de que quienes toman las decisiones en una democracia son los ciudadanos y sus representantes, no prescribimos las soluciones.

**IDEA Internacional** es una organización intergubernamental que apoya la democracia sostenible en todo el mundo. Los Estados miembros de IDEA Internacional son todos países democráticos que brindan apoyo político y económico a las actividades del Instituto. Los Estados miembros incluyen a Alemania, Australia, Barbados, Bélgica, Botswana, Cabo Verde, Canadá, Chile, Costa Rica, Dinamarca, España, Finlandia, Ghana, Holanda, India, Mauricio, México, Namibia, Noruega, Perú, Portugal, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Uruguay. Japón participa como observador.

**IDEA Internacional**

**Strömsborg**

**SE -103 34 Estocolmo**

**Suecia**

**Teléfono:** +46 8 698 37 00, **Fax:** +46 8 20 24 22

**Correo electrónico:** [info@idea.int](mailto:info@idea.int)

**Sitio web:** [www.idea.int](http://www.idea.int)

## Sobre las Instituciones locales asociadas en los cuatro países

### **Jordania**

#### **Centro de Investigación Al-Urdun Al-Jadid (UJRC)**

El Centro de Investigación Al-Urdun Al-Jadid (*Al-Urdun Al-Jadid Research Center*, UJRC) es una institución no gubernamental independiente que trabaja para crear desarrollo sostenible en Jordania a través de la promoción y la supervisión de la investigación práctica, ofreciendo experiencia en el campo de la elaboración de políticas públicas y proporcionando una plataforma para el diálogo y el fomento de las capacidades mediante la realización de debates, seminarios, conferencias y sesiones de capacitación. El UJRC comparte experiencias y expertos con una gran cantidad de instituciones representadas regional e internacionalmente. Edita una serie de publicaciones que cubren el trabajo de sus programas y de los investigadores con los que coopera.

El UJRC fue fundado en 1990 como una extensión de la revista trimestral *Al-Urdun Al-Jadid* (1984-1990), que estaba registrada bajo la ley de Publicaciones e Impresión n.º 10/1993. El UJRC ofrece una serie de programas de estudios sobre el desarrollo democrático, la buena gobernabilidad, las elecciones parlamentarias y municipales, cómo fortalecer la sociedad civil e incrementar la participación en política de las mujeres y los jóvenes. El programa de estudios electorales del UJRC versa sobre elecciones municipales y parlamentarias y todas las demás prácticas electorales. Desde 1993 se han editado veinte publicaciones sobre elecciones y parlamento. Se han organizado treinta conferencias, seminarios y talleres, además de contribuir a documentos de trabajo para docenas de conferencias relacionadas con las elecciones en Jordania y otros países. Las principales publicaciones del UJRC sobre elecciones son:

- *Assessment of the Electoral Framework in the Hashemite Kingdom of Jordan* [Evaluación del marco electoral en el Reino Hashemita de Jordania], 2007
- *Studies in Jordanian Parliamentary Elections* [Estudios en las elecciones parlamentarias de Jordania], 1997, 2002 - *Jordanian Women and Elections* [Las mujeres de Jordania y las elecciones], 1997 y 1999
- *Contemporary Election Systems* [Sistemas electorales modernos], 1995
- *Towards a Suitable Democratic Election Law* [Hacia una ley electoral democrática factible], 1998
- *Election Laws: The Cornerstone of the Democratic System* [Las leyes electorales: La piedra angular del sistema democrático], 1995.

El UJRC es el coordinador general de la Red Civil Árabe para la Reforma Democrática (ISLAH). Es miembro fundador de la Red Euromediterránea de Derechos Humanos (*Euro-Mediterranean Human Rights Network*, EMHRN), el Movimiento Mundial por la Democracia (*World Movement for Democracy*) y la Red Árabe de Investigación de Ciencias Sociales (*Arab Social Science Research*, ASSR). En Jordania, el UJRC es miembro de muchos comités, proyectos e iniciativas gubernamentales y no gubernamentales.

## **Egipto**

### **Centro de Estudios Parlamentarios (PTT)**

El Centro de Estudios Parlamentarios (*Parliamentary Think Tank*, PTT) es una oficina de asesoramiento especializada en el desarrollo parlamentario. No pertenece a ninguna organización o partido político. No recibe subvenciones financieras y trabaja en base a contratos. La oficina y su director, el Dr. Ali Al-Sawi, profesor de ciencias políticas de la Universidad de El Cairo, trabajan con un equipo de expertos para proporcionar apoyo técnico a miembros de los gobiernos parlamentarios y de las asambleas municipales o locales árabes, a través de actividades de investigación y capacitación. El PTT se compone de las siguientes unidades:

#### **Unidad de investigación**

La unidad examina y analiza aspectos de la vida parlamentaria y prepara estudios en los siguientes campos:

- Estructura de las instituciones parlamentarias (formación, poderes, mapa de partidos, trabajo de los comités, evaluación de desempeño, etc.)
- Función legislativa, reglas de redacción y evaluación de la calidad de la legislación.
- Vigilancia parlamentaria del trabajo del gobierno.
- Mecanismos de información y sistemas de información parlamentarios (tradicionales y electrónicos, y la relación de los diputados con los distritos electorales).

#### **Unidad de capacitación**

- Organización de talleres para diputados, que incluyen cuestiones de información, presentaciones sobre políticas públicas, anteproyectos de leyes y materias legislativas.
- Sesiones de capacitación para empleados de los órganos técnicos del parlamento e investigadores sobre habilidades para el trabajo parlamentario, en el campo de la armonía parlamentaria, gestión de campañas electorales y educación cívica.

#### **Unidad de arabización e información, dedicada a**

- Traducción de documentos y libros sobre programas piloto parlamentarios internacionales.
- Arabización de términos parlamentarios extranjeros.
- Preparación de archivos de información para el trabajo parlamentario.
- Suministro y actualización de información parlamentaria a través del sitio en Internet: [www.barlaman.org](http://www.barlaman.org)

#### **Unidad de asesoramiento y apoyo técnico:**

Esta unidad trabaja en la redacción de leyes, análisis de políticas y evaluación del desempeño institucional de parlamentos y legislación.

**Unidad de publicaciones. Entre las publicaciones se encuentran**

Prof. Ali Musa. *Parliamentary Analysis of Laws* [Análisis parlamentario de las leyes].

Dr. Karim Abdul Razzaq. *The Role of Parliament in Defence and Security Policies* [El papel del Parlamento en las políticas de defensa y seguridad].

Ms. Marwa Rajab. *Parliamentary Structure* [Estructura parlamentaria].

Prof. Hanan Ezzelarab. *Making Public Policy in the South African Parliament* [Desarrollo de políticas públicas en el Parlamento sudafricano].

## **Marruecos**

### **Asociación Marroquí para la Solidaridad y el Desarrollo (AMSED)**

**Fecha de constitución:** febrero de 1993.

**Tipo de institución:** Organización de interés público sin fines de lucro.

**Objetivos:**

- Apoyar la capacidad institucional de las asociaciones.
- Actuar a nivel local para satisfacer necesidades básicas.
- Capacitar al personal administrativo de las asociaciones.
- Desarrollar las competencias de las asociaciones en el campo de la planificación y la gestión de proyectos de desarrollo.

**Herramientas de trabajo:**

- Proporcionar apoyo técnico para hacer que los residentes locales participen.
- Proporcionar apoyo técnico para ejecutar y vigilar actividades.

**Principios de trabajo:**

- Voluntariado.
- Género.
- Igualdad.
- Intercambio de información y habilidades prácticas con los asociados.

**Áreas de competencia técnica:**

- Salud y medio ambiente.
- Pequeñas empresas.
- Educación básica y erradicación del analfabetismo.

**Datos de contacto:**

**Teléfono:** +212 37 759352 / 53

**Fax:** +212 37 750098

**Correo electrónico:** amsed@iam.net.ma

**Sitio web:** www.amsed.org.ma

## **República del Yemen**

### **Centro de Formación e Información para los Derechos Humanos (HRITC)**

El Centro de Formación e Información para los Derechos Humanos (*Human Rights Information and Training Centre*, HRITC) es una institución privada no gubernamental y sin ánimo de lucro que se distingue por su política de total neutralidad y no afiliación con partidos políticos. El HRITC es una institución académica cuyo objetivo es apoyar los derechos humanos en la República del Yemen y el mundo árabe. Está comprometido con todos los pactos y tratados internacionales y las declaraciones sobre derechos humanos emitidas por las Naciones Unidas. Se especializa en sensibilizar sobre los derechos humanos a través de actividades y sesiones de capacitación, reuniones académicas, archivos documentales y publicaciones periódicas.

#### **Objetivos generales del HRITC**

Los objetivos generales del HRITC pueden resumirse en sensibilizar sobre los derechos humanos y apoyar los conceptos de derechos humanos, proporcionar información y servicios documentales en este contexto y capacitar a las personas interesadas en los derechos humanos en el Yemen y los países árabes.

#### **El HRITC**

- Tiene un papel consultivo en el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC).
- Es miembro de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH, París).
- Es miembro de la Coalición Internacional Hábitat.
- Es miembro de la Coalición por la Corte Penal Internacional.
- Es miembro de la Coalición Árabe por la Corte Penal Internacional.
- Es coordinador de la Red de la Región del Oriente Medio y Norte de África para la prevención del uso ilícito de armas pequeñas.
- Es miembro de la Red de ONG Árabes para el Desarrollo (*Arab NGO Network for Development*, ANND).

**Sede:** Al-Majaliya, Taiz, República del Yemen. Apartado de correos 4535

**Teléfono:** +967 4 216277-4-967 00, **Fax:** +967 4 216279

**Correo electrónico:** HRITC@y.net.ye y HRITC@yemen.net.ye

**Sitio web:** www.hritc.org

**Subdivisión de Saná:** Calle Al-Jazayer, cruce con la calle Baghdad.

**Teléfono:** +967-1-473603

**Fax:** +967 1 473604