



Colección Herramientas y Métodos

Documento de referencia n.º 23

Apoyo a la **descentralización, la gobernanza y el desarrollo local** a través de un enfoque territorial

Documento de referencia n.º 23

Apoyo a la descentralización,
la gobernanza y el desarrollo local
a través de un enfoque territorial

Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo
Comisión Europea

Bruselas • Luxemburgo, Diciembre 2016

Declaración de ausencia de responsabilidad: El contenido de esta publicación no refleja necesariamente la posición oficial de la Comisión Europea.

Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas
a sus preguntas sobre la Unión Europea.

Número de teléfono gratuito^(*): 00 800 6 7 8 9 10 11

^(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Versión impresa ISBN: 978-92-79-63027-9 ISSN: 1830-7027 doi: 10.2841/03213 MN-BB-16-005-ES-C

PDF ISBN: 978-92-79-63029-3 ISSN: 2467-4389 doi: 10.2841/591790 MN-BB-16-005-ES-N

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016

© Unión Europea, 2016

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Abreviaciones y acrónimos

AAL	asociación de autoridades locales
AL	autoridad local
CAP2D	Cap vers la décentralisation et le développement intégré des territoires
CE	Comisión Europea
DGLDT	descentralización, gobernanza local y desarrollo territorial
DUE	delegaciones de la Unión Europea
ETDL	enfoque territorial del desarrollo local
ESAP-2	Ethiopia Social Accountability Programme
FADeC	Fonds d'appui au développement des communes
FED	Fondos Europeos de Desarrollo
LEADER	liaison entre actions de développement de l'économie rurale
MED	marco de evaluación del desempeño
MIDD	Marco Integrado de Diagnóstico de la Descentralización
MIPI	mecanismo de innovación política e institucional
PMAA	Plan multianual de acción
OCB	organización comunitaria de base
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
ONG	organización no gubernamental
OSC	organización de la sociedad civil
PADT	Programme d'appui au développement territorial
PASCAL	Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y Autoridades Locales
UE	Unión Europea



Tabla de contenidos

Abreviaciones y acrónimos	iii
Introducción	1
PARTE I TRES DÉCADAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y APOYO DE LA UE —Y EL CAMINO QUE SE ANUNCIA POR DELANTE	5
Sección 1: Historia y trayectoria de las reformas de descentralización	7
Sección 2: La curva de aprendizaje de la UE en materia de descentralización, desarrollo local y autoridades locales	10
Sección 3: ¿Por qué la Comunicación de 2013 sobre las autoridades locales refleja un cambio de paradigma?	16
Sección 4: La nueva visión sobre la descentralización de la UE	18
PARTE II DESCENTRALIZAR PARA EL DESARROLLO	19
Sección 5: Repensar conceptos básicos	21
Sección 6: Conectar la descentralización con el desarrollo	32
PARTE III CONFIGURAR EL APOYO DE LA UE A LAS REFORMAS DE DGLDT A TRAVÉS DEL MARCO ETDL	45
Sección 7: Factores subyacentes de las futuras intervenciones de la UE	47
Sección 8: El punto de partida: un análisis del contexto y de la economía política	49
Sección 9: Determinar resultados realistas	56
Sección 10: Elegir de los puntos de entrada relevantes para la intervención	58
Sección 11: Movilizar a los actores claves en la promoción del desarrollo territorial	63
Sección 12: Seleccionar y combinar las modalidades de ayuda de la UE	76
PARTE IV IMPLEMENTAR EL APOYO DE LA UE A LA DGLDT —MODALIDADES Y MECANISMOS	85
Sección 13: Apoyo presupuestario a la DGLTD	87
Sección 14: Promover el DGLDT a través de «proyectos inteligentes»	92
Sección 15: Mecanismos innovadores de financiación para las ALs	103
Sección 16: Promover el desarrollo local/territorial a través de líneas temáticas OSC-AL	108



ANEXOS

1:	Glosario	119
2:	Programas apoyados por la UE en el campo de la descentralización, el desarrollo local y territorial	123
3:	El enfoque en materia de desarrollo territorial adoptado por algunas organizaciones internacionales	128
4:	Temas clave para asegurar la financiación de las autoridades locales en las operaciones de apoyo presupuestario	132
5:	Principales ingredientes de un proyecto inteligente	135
6:	Estudios de caso	139
	Referencias	163

LISTA DE CUADROS

3.1	Algunas de las citas más destacadas de la Comunicación de 2013	17
5.1	La naturaleza y el alcance de las autoridades locales de acuerdo con la Carta Europea	23
5.2	Las dimensiones funcionales de la descentralización	27
6.1	Ejemplos de la naturaleza política de las reformas de descentralización	32
6.2	Enfoques innovadores para el desarrollo local/territorial: el ejemplo de Medellín	34
6.3	Desarrollo espacial desigual en Brasil	36
6.4	Factores que explican el escaso éxito de los enfoques tradicionales para la promoción del desarrollo territorial	37
10.1	La utilización del ETDL requiere un alcance más amplio del desarrollo local	60
11.1	Asociaciones estratégicas de la UE con las AALs	65
11.2	Defender la identidad no partidaria de las AALs	65
11.3	Ejemplos de buenas prácticas de las AALs en apoyo a las ALs y al desarrollo territorial	67
11.4	Appréhender un plus large développement des capacités pour les autorités locales	68
11.5	Cinco consejos para involucrar a las OSC en la construcción de sistemas de gobierno locales viables	71
11.6	Cooperación descentralizada al servicio de las dinámicas de desarrollo territorial	75
14.1	ACORDS —Madagascar: Fomentar la colaboración entre autoridades locales, comunidades, administración local y servicios desconcentrados	97
14.2	El arte de la facilitación del proceso en un MIPI	99
14.3	¿Por qué las adjudicaciones directas tienen más potencial a los proyectos para apoyar el DGLDT?	102
15.1	Uso de la financiación mixta con una autoridad local: Desarrollo de capacidades para el transporte urbano en Dacca	105
15.2	Asociaciones horizontales y verticales para la financiación de la rehabilitación urbana a través de Fondo Fiduciario de la UE —Bêkou	107
16.1	Reunir una combinación de actores para encontrar la coalición territorial correcta	113
16.2	Margen para el uso de la concesión de las subvenciones directas	113

16.3	El uso de medidas de acompañamiento para facilitar la difusión de las buenas prácticas hacia escalas territoriales superiores	115
A4.1	Ejemplos de flujos de fondos externos —Benín y Mali	133
A4.2	Apoyo de la UE a la reforma de la descentralización en Burkina Faso (PADIC)	134
A5.1	El programa de desarrollo municipal en Mozambique	135
A5.2	Confiar en las autoridades locales —el proyecto PAMED en Níger	136
A5.3	Vincular de las ALs con las administraciones desconcentradas para una mejor prestación de servicios	137
A5.4	Los fracasos son parte del proceso de aprendizaje: la experiencia de SEILA en Camboya	138

LISTA DE FIGURAS

2.1	Evolución de la intervención de la UE en el desarrollo local	11
2.2	Apoyo de la UE durante el periodo 2002–2014, por región y sub-región (África)	14
2.3	Impacto del apoyo de la UE a las reformas de descentralización	15
3.1	Las principales características de la Comunicación de 2013 en relación a las autoridades locales	16
5.1	Conceptos clave que necesitan ser revisados si se entiende la descentralización como un proceso de empoderamiento	21
5.2	Reconocer la naturaleza específica y el mandato de las autoridades locales	24
5.3	Los tres tipos de mecanismos de rendición de cuentas que involucran a las autoridades locales	25
5.4	Fortaleza relativa de los potenciales socios para el desarrollo local	30
5.5	Interacciones necesarias para producir democracia local y resultados en términos de desarrollo local	31
6.1	El potencial de la reforma está condicionado por el contexto del país y la agenda política	34
6.2	Ventajas comparativas de las autoridades locales para la promoción del desarrollo territorial	38
6.3	Desarrollo local versus desarrollo territorial	41
6.4	Componentes de un enfoque territorial para el desarrollo local	43
7.1	Etapas clave cuando se utiliza el marco del ETDL	48
9.1	Tres tipos de resultados para el fomento del desarrollo territorial	56
10.1	Componentes de un enfoque territorial para el desarrollo local	59
10.2	Puntos de entrada para fortalecer los sistemas de desarrollo local	60
10.3	Puntos de entrada para fortalecer las instituciones y capacidades a nivel sub-nacional	61
10.4	Puntos de entrada para fortalecer las políticas nacionales favorables	62
11.1	Las dos comunicaciones de la UE propugnan nuevas formas de colaboración entre las OSC y las ALs en el espacio local	69
12.1	Cinco preguntas clave a considerar al momento de elegir las modalidades de ayuda adecuadas	78
12.2	Los tres escenarios para hacer una elección estratégica de la modalidad de ayuda	80

12.3	Apoyo a la elaboración de políticas y a la innovación institucional	81
13.1	Mecanismos de flujo de transferencias fiscales	90
14.1	Asociaciones verticales y horizontales en los proyectos inteligentes que utilizan el ETDL	93
14.2	Ingredientes del proyecto inteligente en apoyo de la DGLDT aplicado al programe ACORDS en Madagascar	96
14.3	EL MIPI en la práctica	100
14.4	Hacia un círculo virtuoso con autoridades locales legítimas y orientadas al buen desempeño	101
16.1	Dos líneas de acción para el uso de la línea temática OSC-AL en el ETDL	109
16.2	Posibles vínculos entre el programa temático OSC-AL y el marco ETDL	109
16.3	Componentes estratégicos del programa temático OSC-AL	110
16.4	Oportunidades para diseñar a medida los términos de la Convocatoria de propuestas	111
16.5	Diversas opciones para la asignación del presupuesto de medidas de acompañamiento a nivel del país	114

LISTA DE TABLAS

1.1	Panorama de los avances obtenidos y los obstáculos encontrados en las reformas de descentralización en los países socios	8
5.1	Dos tipos básicos de las autoridades locales	22
6.1	Qué es y qué no es un desarrollo territorial genuino	42
8.1	Cuestiones básicas del Marco Integrado de Diagnostico de la Descentralización	52
8.2	Criterios de evaluación de la capacidad de las delegaciones de la UE para apoyar las políticas y programas ETDL	55
11.1	Enfoques de cooperación descentralizada	72
13.1	Posibles objetivos del apoyo presupuestario a las reformas de descentralización y al desarrollo de sistemas de autoridades locales	88
13.2	Las adaptaciones en la concepción de los programas cuando se utiliza el apoyo presupuestario para el apoyo a las políticas territoriales de las autoridades locales	89
14.1	Las tres categorías de proyectos inteligentes que apoyan a la DGLDT	95
15.1	Los diferentes tipos de combinaciones de las de subvenciones de la UE	104
16.1	Ventajas comparativas entre la utilización de lotes y la aplicación de delimitaciones	112

Introducción

Una nueva narrativa sobre la descentralización

Durante la última década se ha producido un cambio en la comprensión de la descentralización. Hay una clara evolución más allá de la más bien estrecha preocupación de reformar el Estado para garantizar una asignación eficiente de los recursos. La atención se centra ahora más en los motivos políticos de las reformas de descentralización y su capacidad para ayudar a liberar el potencial de los territorios con el fin de luchar eficazmente contra las desigualdades, crear riqueza, puestos de trabajo y hacer frente a otros problemas de desarrollo apremiantes. Esta evolución ha dado lugar, a su vez, a un mayor reconocimiento del papel proactivo que las autoridades locales (ALs) podrían desempeñar como agentes de desarrollo si estuvieran empoderadas para actuar como entidades políticas en nombre de sus representados.

Este cambio tiene importantes consecuencias para la ayuda exterior. Invita a los organismos donantes a (i) apoyar la descentralización como un medio para promover enfoques territoriales para el desarrollo local a través de ALs autónomas y que rinden cuentas; y (ii) reconocer que la capacidad de las ALs para ser un actor en el desarrollo depende de la existencia de un sistema eficaz de relaciones con otros niveles de gobierno. El apoyo externo podría fomentar reformas favorables al desarrollo de la descentralización (que empoderan a las ALs, así como otras políticas nacionales que favorezcan los cambios institucionales (que crean condiciones para el desarrollo territorial/local).

En el 2013, la Unión Europea (UE) publicó la Comunicación: «Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo» (CE, 2013). En este documento histórico, la UE adoptó un punto de vista más amplio acerca de la función de las ALs (como representantes clave de las políticas locales de un territorio determinado) y el valor instrumental de la descentralización (como un vehículo para crear un espacio para que las ALs sean un actor efectivo del desarrollo). La Comunicación también compromete a la UE a promover un desarrollo territorial. Esta ambición se ha reflejado en el ciclo de programación de las líneas presupuestarias temáticas y geográficas de la cooperación al desarrollo de la UE.

Estos desarrollos en las políticas en la UE se hacen eco de lo que se puede observar a nivel internacional. Las ALs, a través de sus asociaciones, se han convertido en actores reconocidos en los procesos de diálogo político en diferentes niveles. Asimismo, se espera que desempeñen un papel catalizador en la promoción de enfoques territoriales para el desarrollo local.

El documento final de Busan (Cuarto Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda, 2011) pone de relieve la naturaleza multinivel y multi-actor de los procesos de desarrollo y las distintas funciones que deben desempeñar las ALs. En septiembre de 2015, la comunidad



internacional adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015b), que define 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs) e incluye muchas metas que están estrechamente relacionadas con el mandato diario de las ALs. Su logro dependerá en gran medida de la existencia de políticas nacionales creíbles y del fortalecimiento de las autoridades sub-nacionales orientadas al desarrollo, es decir, las ALs autónomas y responsables con legitimidad democrática. Así lo ha reconocido explícitamente en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (ONU, 2015a). El programa destaca la necesidad de abordar la falta de medios financieros, así como las limitaciones de capacidad del nivel sub-nacional, para ampliar la cooperación internacional para ese fin y para apoyar a las ALs en sus esfuerzos de movilizar recursos (artículo 34).

Estas diferentes iniciativas están despertando el interés por el papel y la contribución de las ALs en la implementación de la Agenda 2030. También explica el por qué la idea de localizar los ODSs está ganando impulso. Sin embargo, los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) en el pasado, muestran claramente que la mera traducción de un programa de este tipo en las políticas de desarrollo nacionales no será suficiente. El verdadero impacto de estas políticas se sustenta en la calidad de las instituciones a través de las cuales estén diseñadas e implementadas. Por lo tanto, debe prestarse una mayor atención a la mejora de los sistemas de prestación de servicios, que son típicamente multinivel y multi-actor y que, después de décadas de reformas de descentralización en todo el mundo, deberían incluir a las ALs como agentes de primera línea.

Por lo tanto, el papel de las ALs en el logro de los ODSs en última instancia dependerá de que las autoridades nacionales permitan e incentiven la apropiación de los objetivos por parte de las ALs, otorgándoles prioridad en sus sistemas de planificación local y monitoreando el progreso a través de indicadores relevantes desde una perspectiva local.

La localización de los ODSs, centrándose en los territorios y empoderando a las ALs para alcanzarlos, puede ser una de las formas más eficaces para mejorar los sistemas nacionales para la implementación políticas sobre la base de los ODSs. ALs autónomas y responsables pueden: (i) mejorar directamente la eficacia global de los programas nacionales basados en los ODSs mediante el cotejo de los recursos con las demandas locales y la mejora del costo-calidad en su uso, así como (ii) promover directa como indirectamente los ODSs mediante la movilización de una amplia gama de recursos locales (el primero y más importante es el capital social local), que se añadirían a los esfuerzos nacionales, los completarían y permitirían lograr un desarrollo efectivo del territorio.

Finalidad y proceso de elaboración de este documento de orientación

En este contexto, el objetivo general de este documento es aclarar cómo se podría promover un enfoque territorial del desarrollo local, impulsado por las ALs comprometidas con el desarrollo, por parte de los programas y proyectos de la UE que tengan como objeto promover el desarrollo económico, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental. Esto podría ayudar a reconectar las agendas de descentralización y de desarrollo, al tiempo que ayuda a traducir la nueva visión de la UE relativa a la función de las ALs en un conjunto coherente de estrategias de apoyo en los diferentes contextos de cada país. Esta guía supone una actualización del Documento de Referencia de EuropeAid 2007 descentralización y gobernanza local que contribuyó a enmarcar las intervenciones de la UE en esta área a lo largo de la última década (DG DEVCO, 2007).

El presente documento es el resultado de un amplio proceso de consulta con participación de diferentes unidades en DEVCO, otras direcciones de la CE, delegaciones de la UE, así como diversas fuentes de asesoramiento externo. Con el fin de garantizar un verdadero proceso de co-producción de esta guía, se organizaron varios seminarios en la sede y en diversas regiones. Los participantes en los mismos han contribuido a dar forma a una visión compartida sobre cómo reformular el apoyo a la descentralización y aplicar enfoques territoriales para el desarrollo local⁽¹⁾.

Cómo utilizar este documento

Esta guía ofrece una visión global del enfoque territorial para el desarrollo local (ETDL), como marco de análisis concebido para ayudar a las delegaciones de la UE a evaluar tanto las políticas, como las limitaciones de orden institucional y técnico que afectan al desarrollo territorial en un determinado contexto, con el fin de establecer dónde y cómo se puede intervenir para apoyarlo mejor. Sobre esta base, la guía pretende ayudar a las delegaciones de la UE para utilizar de manera más eficaz el marco ETDL durante la identificación, diseño e implementación de intervenciones específicas en cada país en el apoyo a la descentralización, la gobernanza local y el desarrollo territorial (DGLDT) en los países socios.

Idealmente, el lector debería ir a través de cada capítulo de forma sistemática para llegar a entender de dónde viene y hacia dónde va la UE en el área de apoyo a DGLDT. Sin embargo, la guía ha sido concebida con una estructura modular dividida en grandes partes que se pueden leer de forma independiente con el fin de que puedan abordarse de forma más clara las cuestiones específicas que puedan plantearse. La guía está estructurada de la siguiente manera:

- La parte I prepara el escenario mediante la revisión de tres décadas de reformas de descentralización en los países socios. Se examina la evolución de las estrategias de compromiso de la UE y la eficacia global de la ayuda proporcionada. A continuación, analiza los mensajes clave de la Comunicación a las ALs de mayo de 2013, así como una definición más amplia de la descentralización, concebida como un proceso de empoderamiento de las ALs y los ciudadanos (entre otros a través de la sociedad civil organizada⁽²⁾).
- En la parte II se examinan las consecuencias de la nueva ambición de la UE de empoderar a las ALs como actores del desarrollo y catalizadores en la promoción del desarrollo local/territorial. Con este fin, en primer lugar, hace un repaso de los conceptos clave, tales como ALs, la gobernanza local, la democracia local y la descentralización. A continuación, explica por qué se requiere un enfoque territorial del desarrollo local para conectar la descentralización al desarrollo, lo que ello implica y cómo podría promoverse.
- La parte III se centra en los diferentes elementos constitutivos de un ETDL. Examina cómo este marco podría ser utilizado como una herramienta de navegación para identificar los

⁽¹⁾ En diciembre de 2014, una reunión de reflexión interna se centró en el concepto ETDL, sus implicaciones prácticas y viabilidad. Este ejercicio se repitió en Bruselas, en la forma de un seminario de 4,5 días en el que participaron más de 60 políticos, agentes con experiencia práctica y expertos (abril de 2015). El siguiente paso consistió en la organización de seminarios regionales para contextualizar el concepto de ETDL y explorar formas concretas de apoyo al mismo. La primera de esas reuniones regionales tuvo lugar en Bogotá (junio de 2015). Encuentros similares tuvieron lugar en los países de habla francesa de África Occidental y Central en Cotonou en noviembre del 2015, en Asia (Yakarta en febrero de 2016) y en los países de habla inglesa en África Oriental y del Sur (Dar es Salaam; abril de 2016).

⁽²⁾ La CE reconoce plenamente el papel clave de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la articulación de las preocupaciones de los ciudadanos y el enraizamiento de la democracia. Su visión está claramente indicada en la Comunicación de octubre 2012 (CE, 2012).

puntos de entrada relevantes para el apoyo de la UE —orientados a lograr una diversidad de resultados a través de una inteligente combinación de enfoques, instrumentos y modalidades de ayuda.

- La parte IV presenta las diferentes modalidades y mecanismos de financiación a disposición de las Delegaciones de la UE, para que puedan elegir la mejor combinación de modalidades cuando apoyen las intervenciones DGLDT. Esta sección cubre el apoyo presupuestario, el enfoque de «proyecto inteligente», los mecanismos innovadores de financiación, como la mezcla y los fondos fiduciarios de la UE, así como el programa temático Organizaciones de la Sociedad Civil–ALS.
- Los anexos presentan un útil y variado material complementario. El anexo 6 presenta una serie de casos concretos derivados de la práctica de la UE en diversos contextos nacionales. Los mismos tienen el propósito de ilustrar los diferentes caminos que podrían seguirse para promover auténticas dinámicas territoriales alimentadas por la dinámica de múltiples actores a nivel local junto con el apoyo de reformas de descentralización compatibles con el desarrollo, otras políticas nacionales y la asistencia inteligente de los donantes.

La audiencia de esta guía es el personal de la UE en las delegaciones y en las Oficinas Centrales, desde Jefes de Cooperación hasta expertos sectoriales, especialistas en gobernanza o gestores de líneas presupuestarias temáticas que:

- apoyan directamente el desarrollo territorial/local;
- apoyan directamente las reformas nacionales de descentralización, iniciadas por los gobiernos centrales en los países socios;
- buscan la integración de la dimensión local en las operaciones de apoyo presupuestario (sectorial);
- participan en los procesos de construcción y democratización del Estado en situaciones de fragilidad y conflicto;
- tratan de utilizar de manera más estratégica la línea temática dirigida a Organizaciones de la Sociedad Civil–ALS mediante el fomento de asociaciones constructivas.

PARTE I

Tres décadas de descentralización y apoyo de la UE —y el camino que se anuncia por delante

ESTA PARTE:

- considera la ola de reformas de descentralización que se extendieron por todo el mundo en desarrollo desde mediados de los ochenta;
- describe la trayectoria y la curva de aprendizaje de la Unión Europea (UE) en cuanto al apoyo a las reformas de desarrollo local y descentralización en los países socios;
- introduce la Comunicación emblemática de la UE de 2013 sobre el empoderamiento de las autoridades locales y lo que esto significa para las futuras estrategias de apoyo de la UE.

Sección 1: Historia y trayectoria de las reformas de descentralización	7
Sección 2: La curva de aprendizaje de la UE en materia de descentralización, desarrollo local y autoridades locales	10
2.1 El destino de la financiación	13
2.2 Análisis del apoyo de la UE a la descentralización y la gobernanza local: la evaluación temática de 2011	14
Sección 3: ¿Por qué la Comunicación de 2013 sobre las autoridades locales refleja un cambio de paradigma?	16
Sección 4: La nueva visión sobre la descentralización de la UE	18

SECCIÓN 1: Historia y trayectoria de las reformas de descentralización

Desde mediados de la década de los ochenta, una ola de descentralización se extendió por todo el mundo en desarrollo. Una amplia gama de gobiernos se embarcó en procesos de reforma del Estado destinadas a la transferencia de responsabilidades, recursos y autoridad de niveles superiores a niveles inferiores de gobierno. Cada país siguió su propia trayectoria, dependiendo de sus legados históricos, características geográficas, factores políticos, condiciones socio-económicas y la cultura imperante. La descentralización se ha producido en sistemas unitarios, así como en sistemas federales/cuasi-federales.

Los factores que impulsaron las reformas de descentralización varían de región a región. En América Latina la tendencia hacia la descentralización se originó en la necesidad de transformar el sistema político durante la transición de las dictaduras militares a la democracia. En Europa oriental y la antigua Unión Soviética, la descentralización ha sido parte del proceso de transformación política y económica de un sistema socialista a una economía de mercado. En África, la descentralización en general se impulsó desde el exterior y estuvo vinculada a un doble imperativo el ajuste estructural y la democratización/buen gobierno (tras el final de la Guerra Fría).

La teoría convencional atribuye importantes beneficios potenciales de las reformas de descentralización. La transferencia de responsabilidades puede mejorar la calidad y la eficiencia de la prestación de servicios mediante la mejora de la gobernanza y la asignación de recursos. La proximidad de los gobiernos locales puede inducir a los ciudadanos a participar en la vida pública y ejercer mayor influencia sobre las autoridades locales (ALs). Esto, a su vez, puede ayudar a reducir la corrupción y mejorar la rendición de cuentas.

Tres décadas después, el balance de las reformas de descentralización muestra resultados mixtos. Aunque la dinámica de descentralización varía significativamente entre las diferentes regiones, es posible identificar algunos elementos comunes que arrojan luz sobre lo que funcionó y lo que no funcionó tan bien. La tabla 1.1 presenta una vista panorámica de los desarrollos positivos, así como de las limitaciones que con frecuencia se pueden observar en el proceso de llevar a cabo reformas de descentralización en países socios de la UE⁽¹⁾.

En la práctica, el estado actual de la descentralización en un país determinado no va a encajar perfectamente en ninguna de las casillas de la tabla anterior. Responderá más bien a una mezcla específica de ingredientes en cada país, que, por otra parte, cambiara con el tiempo. Esto está en consonancia con la naturaleza no lineal de las reformas de descentralización, caracterizadas fluctuaciones impredecibles.

Sin embargo, a pesar de esta diversidad de experiencias en las tres décadas de reformas de descentralización en todo el mundo, podemos extraer unas cuantas lecciones generales.

- **La descentralización es un proceso altamente político.** El historial mixto de resultados de la reforma no debería ser una sorpresa. En el mundo real, la descentralización es impulsada por la política, y no por objetivos de desarrollo. La trayectoria de la descentralización en un país determinado (incluyendo su calendario y la secuencia) está determinada

⁽¹⁾ Esta tabla se basa en gran medida en los resultados de los seminarios regionales de intercambio organizados por DEVCO en América Latina y África en 2013–2014.

TABLA 1.1 Panorama de los avances obtenidos y los obstáculos encontrados en las reformas de descentralización en los países socios

ÁREA	EVOLUCIÓN POSITIVA	OBSTÁCULOS A LA DESCENTRALIZACIÓN EFICAZ
Existencia de un marco legislativo y de una descentralización real	Los países han adoptado constituciones y leyes que contemplan elecciones a nivel sub-nacional, cierto grado de autonomía y la distribución de ingresos.	Existe una importante brecha entre el marco legal y la práctica. Las competencias se transfieren sin los recursos adecuados. La distribución de ingresos sigue siendo muy baja y obstaculizada por demasiadas condiciones.
Emergencia de un sector público local	El panorama institucional ha cambiado profundamente por la emergencia de un sector público local.	En muchos países no existe todavía un sistema intergubernamental eficaz que integre adecuadamente al sector público local y fomente la cooperación entre organismos para la prestación de bienes y servicios públicos.
ALs como actores autónomos	Dentro de este sector público local, las ALs buscan convertirse en actores autónomos con una identidad propia (como representantes de una comunidad política), legitimidad y valor añadido para el desarrollo.	Muchas ALs permanecen capturadas por las élites locales, y se caracterizan por una débil gobernanza, una baja densidad institucional y una fragilidad general. Los países optan a menudo por ALs del tipo gestores de servicios las cuales se limitan a la ejecución de las tareas atribuidas por el gobierno central.
El reconocimiento de las ALs en la gestión responsable de los asuntos públicos	Han surgido nuevas ALs con un interés en el desarrollo local, la creación de riqueza y la gestión responsable de los asuntos públicos.	Las ALs progresistas —deseosas de ampliar su autonomía y promover el desarrollo local— tienden a encontrarse con una fuerte resistencia (de los políticos, los ministerios sectoriales o autoridades tradicionales). Rara vez son reconocidos como entidades políticas distintas, incluyendo por parte de los organismos donantes (quienes tienden a pasarlas por alto en sus operaciones de apoyo presupuestario u otros programas).
El compromiso de los ciudadanos y la participación local	La descentralización ha estimulado a los ciudadanos a participar en la formulación de las políticas públicas locales, los procesos presupuestarios y la prestación de servicios.	La falta de prestación de servicios eficaces merma la legitimidad de las ALs. Reduce la voluntad de los ciudadanos de participar o pagar impuestos. Los espacios para la participación local a menudo son instrumentalizados por los detentadores del poder.
Relaciones de las ALs y las organizaciones de la sociedad civil	Las organizaciones de la sociedad civil invierten en la gobernanza local y en la construcción de ALs legítimas y capaces.	Conflicto en lugar de la cooperación a menudo caracteriza las relaciones entre las OSCs y las ALs. Las iniciativas de la sociedad civil a menudo pasan por alto a las ALs e interfieren en competencias que han sido atribuidas a ellas. La demanda social para la descentralización es a menudo limitada.
Existencia e independencia de las asociaciones de ALs	Las ALs se han organizado en asociaciones en diferentes niveles (mundial, regional, nacional) para defender la dimensión local del desarrollo y las prerrogativas de las ALs	El predominio de los poderes centrales sigue siendo alto. En varios países, las competencias están siendo re-centralizadas. La independencia de las asociaciones de ALs se ve comprometida por la política de los partidos nacionales.

principalmente por el balance de poder entre los diferentes grupos de interés implicados y su capacidad relativa para negociar y dar forma al diseño y aplicación de políticas. En muchos países, la coalición de intereses es tal que las reformas no conducen necesariamente a tener ALs más autónomas y que rindan cuentas —dotadas con recursos suficientes para desempeñar un papel eficaz como actores del desarrollo.

- **El vínculo entre descentralización y desarrollo es problemático.** No solamente la evidencia empírica es limitada y poco concluyente, la propia conceptualización de la relación está abierta a dudas. El hecho de que en el mundo real la descentralización está siempre impulsada por motivos políticos significa inevitablemente que no hay un vínculo directo con la promoción del desarrollo local/territorial.
- **Una base democrática es importante.** Los países que han puesto en marcha un proceso de descentralización favorable al desarrollo suelen permitir cierto grado de libre administración por parte de las autoridades elegidas. Esta es una condición necesaria pero no suficiente para que la descentralización produzca resultados para el desarrollo. Hay también necesidad de una base democrática —en forma de libertades individuales, espacio para una significativa participación de los ciudadanos y unos mecanismos eficaces rendición de cuentas. En muchos países, la cultura política —asentada en una fuerte centralización del poder, subordinación a la jerarquía, clientelismo y la falta de civismo fiscal— dificulta en gran medida el progreso en la democracia y el desarrollo local.
- **El desarrollo desigual es un riesgo a evitar.** Las políticas nacionales de desarrollo han seguido a menudo enfoques de apertura hacia el exterior, centrándose en el acceso al capital global y los mercados mundiales. Sin embargo, el modelo espacial asociado a esta estrategia tiende a crear crecientes desequilibrios territoriales. Este desarrollo desigual trae consigo altos costos sociales y políticos (por ejemplo, la reducción de las perspectivas de crecimiento económico, el aumento de las desigualdades y conflictos...) y dificulta la capacidad de liberar el potencial de desarrollo de los territorios.
- **La crucial importancia de un sistema intergubernamental efectivo.** Las reformas de descentralización en muchas regiones se han centrado a menudo en la gestión de la reforma de arriba hacia abajo. Se han concentrado en la creación de capacidad técnica en el Estado, mientras que han descuidado en gran medida la dinámica de abajo hacia arriba y el papel de las ALs como actores del desarrollo. La experiencia indica que se requiere la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno para prestación de bienes y servicios públicos de calidad.

SECCIÓN 2: La curva de aprendizaje de la UE en materia de descentralización, desarrollo local y autoridades locales

A lo largo de las últimas tres décadas, la participación de la UE en materia de descentralización y desarrollo local se ha realizado a través de un ciclo de experimentación y de aprendizaje a partir de la práctica que ha permitido un desarrollo gradual de un marco político coherente. Este proceso ha sido impulsado en diferentes momentos por la dinámica de los países asociados (tales como la reaparición de una agenda de descentralización), cambios en el pensamiento internacional sobre el desarrollo (por ejemplo, el creciente reconocimiento de las ALs como un conjunto distinto de actores) y la evolución de las prioridades de UE en términos de desarrollo y gobernanza.

Se pueden distinguir cuatro fases principales de los apoyos de la UE durante este periodo. La figura 2.1 ilustra la trayectoria y la curva de aprendizaje de la UE con respecto a los enfoques hacia la descentralización y el desarrollo local/territorial.



Fase 1: Proyectos de desarrollo en el ámbito local (1980–mediados de la década de 1990).

La UE tiene una larga tradición de apoyo al desarrollo local, incluso a través de varias generaciones de micro-proyectos impulsados por la comunidad, dirigidos principalmente a fomentar el desarrollo rural y la provisión de infraestructuras básicas. A raíz de la nueva ola de reformas de descentralización de la década de 1990, las ALs surgieron como nuevo actor en la escena local. Tomó algún tiempo antes de que pudieran establecer una existencia institucional básica y reclamar su espacio. Sin embargo, a medida que se hicieron más visibles, la UE comenzó a explorar las formas y medios para involucrar a este nuevo actor institucional en su cooperación. Esto condujo a una nueva generación de micro-proyectos diseñados dentro de un enfoque más amplio de desarrollo local, propulsado por la acción conjunta entre comunidades y ALs. Inicialmente, no había un marco político claro para orientar las intervenciones de la UE. Estas están confinadas por lo general al nivel local y carecían de una visión clara a nivel político-institucional y de una comprensión sistémica. Esta situación se agravó una fuerte preferencia de los donantes a trabajar principalmente con los gobiernos centrales en cuestiones de política y con organizaciones no gubernamental (ONGs) para la realización de proyectos en el ámbito local. Todo esto explica por qué las ALs se han mantenido durante mucho tiempo como actores marginales en el desarrollo en general, y en la cooperación al desarrollo de la UE, tanto como socios en el diálogo como destinatarios de los fondos.



Fase 2: Evolución hacia enfoques basados en el actor y una reflexión sobre los sistemas (mediados de la década de 1990 a 2010).

A medida que las ALs comenzaron a adquirir más legitimidad y credibilidad, hubo un creciente interés en la UE para proporcionar formas de apoyo más adaptadas a esta realidad. Una primera generación de proyectos dirigidos a las ALs como un actor diferente vio la luz, tanto a nivel de país (por ejemplo, proyectos de desarrollo municipal) como a nivel regional (por ejemplo, los programas exitosos URB-ALs o Asia URB). Con el tiempo, estas iniciativas contribuyeron a incrementar la capacidad de las ALs para hacer abordar cuestiones como la cohesión social, el desarrollo económico local, la sostenibilidad del medio ambiente o las personas desplazadas internamente. Asimismo, los programas de la UE apoyaron el fortalecimiento organizativo y el buen gobierno a nivel local. Tales esfuerzos fueron complementados con una variedad de esquemas de cooperación descentralizada impulsados por los municipios de países europeos.

FIGURA 2.1 Evolución de la intervención de la UE en el desarrollo local



Sin embargo, en cuanto los programas de apoyo basado en los actores se fueron extendiendo, la UE se dio cuenta de que las ALs no estaban operando en completo aislamiento. Las ALs forman parte de un sistema más amplio de relaciones con otros niveles de gobierno. La capacidad de prestar servicios de las ALs depende en última instancia de la calidad de este sistema intergubernamental. Esto explica por qué la UE se comprometió una vez más (a partir de 2000) con el apoyo a las reformas nacionales de descentralización, en particular en el África francófona. La UE invirtió también con más intensidad en la construcción de su base interna de conocimientos, como se refleja en el Documento de Referencia de 2007, *Apoyo de la Comisión Europea a la Descentralización y a la Gobernanza Local en terceros países* (DG DEVCO, 2007).



Fase 3: El reconocimiento y la incorporación de la perspectiva de las ALs en la cooperación de la CE (2005 en adelante). El creciente reconocimiento internacional de las ALs como actores del desarrollo —impulsado por las asociaciones de ALs a diferentes niveles— guio a la UE en la integración gradual de las ALs en sus procesos de cooperación. Para lograr este fin, a partir de 2005 se adoptaron las siguientes medidas:

- la incorporación de disposiciones específicas en relación con las ALs en el Acuerdo de Cotonú revisado (2005);
- creación de un nuevo instrumento financiero temático de la Comisión Europea (CE), tanto para los actores no estatales como para las ALs (2006);
- formulación de la primera comunicación dedicada a las ALs (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008);
- la participación de pleno derecho de las ALs en el proceso de diálogo estructurado (2010–2011) destinado a reflexionar sobre los enfoques de asociación⁽²⁾;
- elaboración de la Comunicación emblemática de mayo de 2013 que invita a la UE a contribuir al fortalecimiento de las ALs como catalizadores del desarrollo territorial/local;
- puesta en marcha de un nuevo programa temático reforzado dedicado a organizaciones de la sociedad civil (OSC) y ALs para el periodo 2014–2020;
- los esfuerzos crecientes en la incorporación de la perspectiva de las ALs en los procesos de diálogo sobre políticas (en varios niveles), así como en los instrumentos geográficos (incluyendo operaciones de apoyo presupuestario);
- establecimiento de Acuerdos Marco de Cooperación (AMC) con cinco asociaciones de ALs que actúan a nivel mundial y regional, por lo tanto, formalizando al más alto nivel político las nuevas políticas de la UE en relación con las ALs (2015);
- la adopción de la Agenda 2030 por la comunidad internacional y el desafío relacionado a localizar la implementación de los nuevos objetivos de desarrollo sostenible a través de una participación activa de las ALs.



Fase 4: Reconexión de la descentralización y el desarrollo a través de los enfoques territoriales (a partir de 2013). La Comunicación de la UE de 2013, ofrece la oportunidad de dar un salto cualitativo en la forma en la que Unión Europea trata con la descentralización, el desarrollo local y las ALs. Todo ello puede conducir a la elaboración de una estrategia de respuesta más coherente, que supere las limitaciones de las formas de compromiso utilizadas en las fases previas descritas anteriormente.

El planteamiento inicial de UE en los años 1980–1990 se centró en el nivel local y trató de promover auténticos procesos de desarrollo local desde la base —cada vez más dirigidos por la sociedad civil y por las ALs. Si bien estos programas dieron resultados concretos a nivel local, era menos evidente el hecho de que funcionarían a mayor escala y fueran sostenibles. Esto dio lugar a una nueva fase, en la que la UE cambió su atención hacia las condiciones marco (nacionales), mediante el apoyo a la descentralización como un proceso

⁽²⁾ El diálogo estructurado (DE) para una colaboración eficaz en el desarrollo tuvo lugar entre 2010–2011 y reunió a más de 700 OSCs y ALs de todo el mundo, así como participantes de los Estados Miembros de la UE, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Durante una amplia gama de seminarios los participantes identificaron maneras de mejorar la eficacia de todos los actores implicados en la cooperación al desarrollo de la UE. Estos fueron confinados en la llamada Declaración de Budapest (2011). El DE influyó la posterior comunicación de la UE en relación con la sociedad civil (CE, 2012) y las ALs (CE, 2013).

de reforma del sector público destinado a la transferencia de funciones y recursos a las entidades sub-nacionales. Sin embargo, esta mayor atención a los sistemas nacionales y a los cambios institucionales significó que las dimensiones de desarrollo de las reformas, de alguna manera se perdieron.

El nuevo marco de la Comunicación de 2013 de la UE —con su atención hacia las ALs empoderadas y los enfoques territoriales— ofrece el potencial para reestablecer el vínculo entre la descentralización y el desarrollo. Se trata de combinar el enfoque del desarrollo desde la base (enriquecido con una perspectiva territorial más amplia) con la elaboración de políticas de apoyo nacionales (descentralización) y cambios institucionales (que ayuden a crear las condiciones de una genuina dinámica territorial).

2.1 El destino de la financiación

Durante estas cuatro fases, el apoyo de la UE a los procesos de descentralización y desarrollo local se canalizó a lo largo de un gran número de regiones y países asociados. La figura 2.2 ofrece una vista general del destino de los fondos durante el período 2002–2014 para el apoyo a la descentralización, la gobernanza local y el desarrollo territorial/local descentralización (véase el [anexo 2](#) para un análisis más detallado de los países beneficiarios para cada una de las regiones). Estos datos ponen de manifiesto las siguientes características.

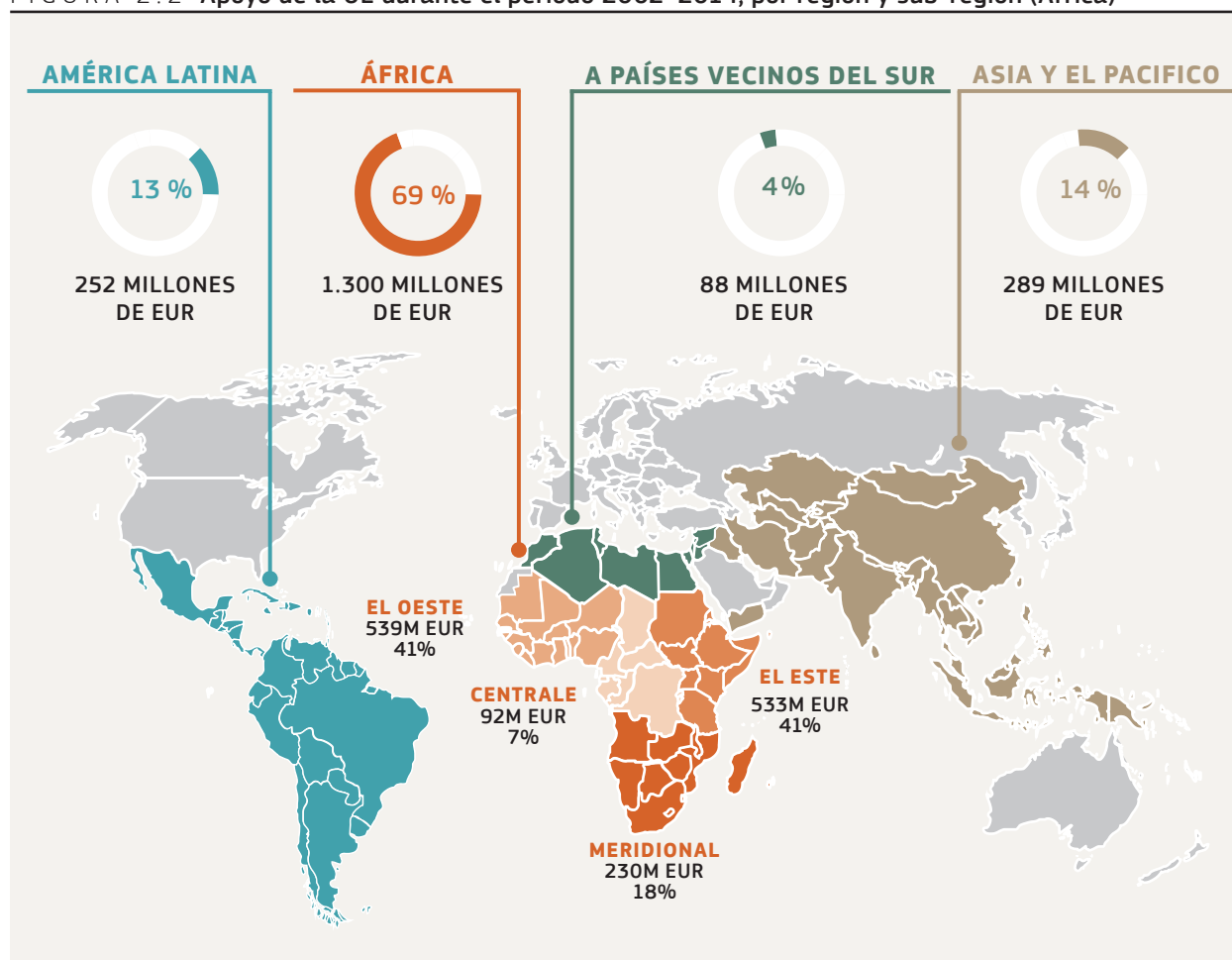
- Las contribuciones financieras de la UE para el apoyo directo a las políticas nacionales de descentralización tuvieron lugar en un conjunto limitado de países (Tanzania, Benín, Malí, Madagascar y Liberia). A partir de 2008, se ha producido una disminución notable en el número de nuevas intervenciones importantes de apoyo a los programas nacionales de reforma⁽³⁾.
- En cuanto a la distribución geográfica de los fondos para la descentralización, gobernanza y desarrollo local (DGLDT), África (particularmente el África francófona), ha recibido la mayor parte de los recursos⁽⁴⁾.
- En África, los países del África occidental obtuvieron la mayor parte de los recursos. Cantidades menores se dedicaron al África central y austral. El trio de cabeza está constituido por Etiopía (313 millones de EUR), Mali (156 millones de EUR) y África del sur (104 millones de EUR).
- La mayor parte de la financiación se canalizó a través de los instrumentos geográficos (fondos asignados a países y regiones específicos en el marco de los distintos acuerdos de cooperación (ACP, ENPI, ALA). No obstante, una parte significativa se canalizó a través de una variedad de instrumentos temáticos, incluyendo: Rehabilitación, Cooperación Descentralizada, Cofinanciación a ONGs, la Iniciativa Europea (más tarde Instrumento) para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) y Actores no Estatales y ALs (ahora rebautizada como Línea Temática para la Sociedad Civil y las ALs)⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Esto está relacionado en parte con los ciclos de programación de la CE (nuevo ciclo comenzará en 2014), pero también podría indicar un compromiso decreciente para proporcionar apoyo directo a la descentralización.

⁽⁴⁾ Los factores que determinan el bajo monto de la ayuda a los procesos de descentralización en Asia incluyen la limitada demanda de intervenciones en esta área y la presencia de otros donantes con más experiencia que la CE (como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo). Las dos mayores contribuciones en Asia se destinaron a Camboya y Afganistán —países con unas estructuras del sector público poco desarrolladas y sin un grado significativo de descentralización fiscal.

⁽⁵⁾ Este presupuesto temático ha sido de difícil acceso para las ALs, entre otras razones, debido a los altos costos de transacción y la naturaleza poco adecuada del sistema de convocatorias.

FIGURA 2.2 Apoyo de la UE durante el periodo 2002–2014, por región y sub-región (África)



2.2 Análisis del apoyo de la UE a la descentralización y la gobernanza local: la evaluación temática de 2011

La evaluación temática realizada sobre el apoyo de la UE a la descentralización durante el período 2000–2009 ha señalado las áreas en las que la UE podría aportar un valor añadido y otras áreas en las que resultó más difícil actuar de manera efectiva. En general, el apoyo de la UE parece haber sido más eficaz cuando ha abarcado la reforma del sector público en su conjunto. Ha sido menos eficaz a la hora de afrontar la dimensión política de áreas clave de la reforma (ver figura 2.3).

Sobre la base de este balance, el informe de evaluación llega a la conclusión de que la UE tiene «un potencial único, pero en gran parte no realizado, para el apoyo global a la descentralización en los países socios» (Particip GmbH, 2012). Con el fin de aprovechar ese potencial, la recomendación principal invita a la UE a desarrollar «una estrategia de respuesta explícita que incorpore claramente el futuro apoyo para las reformas de descentralización dentro de una agenda de reformas más amplia del sector público», mientras intensifica los esfuerzos para comprender mejor la política del proceso de reforma, ampliando la apropiación del país y asegurando resultados concretos de desarrollo (como servicios locales de calidad y sostenibles).

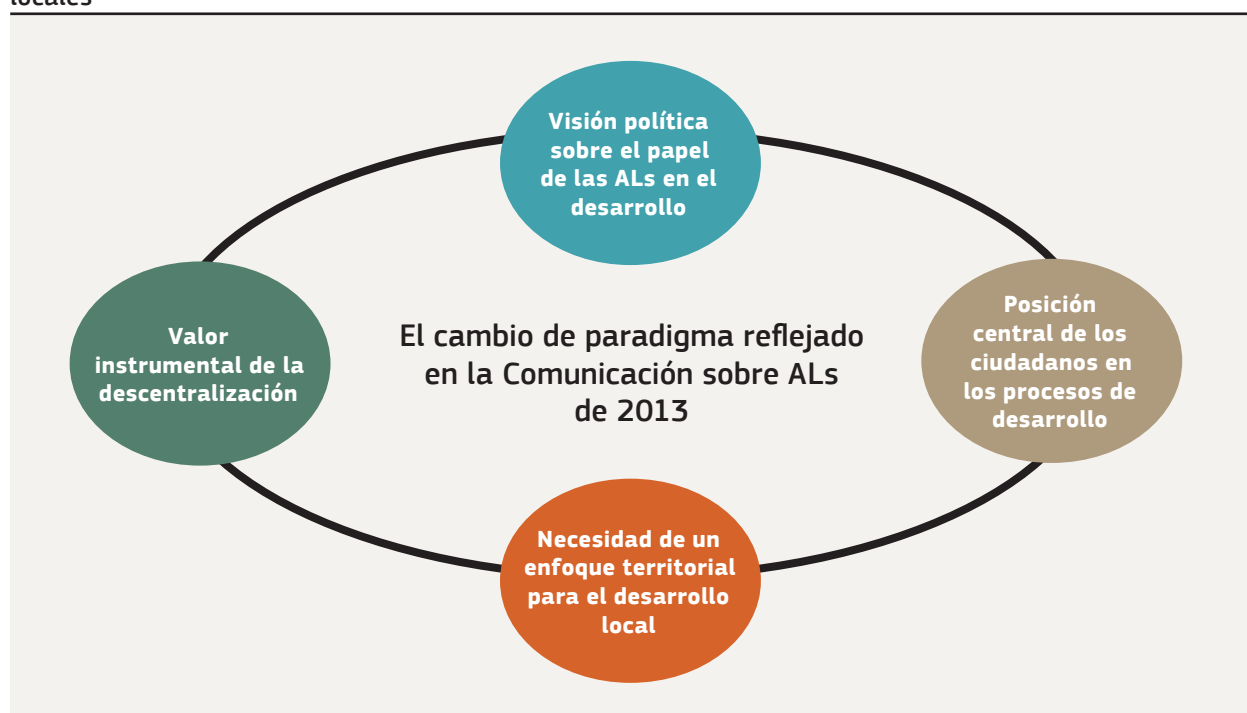
FIGURA 2.3 Impacto del apoyo de la UE a las reformas de descentralización

Más eficaz**Menos eficaz**

SECCIÓN 3: ¿Por qué la Comunicación de 2013 sobre las autoridades locales refleja un cambio de paradigma?

Las evoluciones de política, las lecciones aprendidas y el diálogo estructurado con asociaciones de ALs de todo el mundo, fueron fundamentales para la configuración del contenido de la Comunicación de 2013 «Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo». En muchos sentidos, este documento refleja un cambio de paradigma con respecto al tratamiento de la descentralización y el desarrollo local/territorial (ver figura 3.1).

FIGURA 3.1 Las principales características de la Comunicación de 2013 en relación a las autoridades locales



En esta comunicación, la UE detalla por primera vez una clara y coherente visión política sobre el papel de las ALs en el desarrollo y la necesidad de un entorno propicio que les dote de un nivel suficiente de autonomía a través de reformas de descentralización favorables al desarrollo. El mensaje es claro: las ALs no pueden tener un valor añadido en la promoción del desarrollo si no les confiere autonomía y si no están funcionando dentro un sistema de rendición de cuentas.

La Comunicación reconoce la posición central de los ciudadanos en los procesos de desarrollo a nivel local, en términos de asegurar un mejor acceso a los servicios y una distribución más equilibrada de los recursos disponibles, así como en velar por una mayor transparencia y rendición de cuentas sobre la forma en la que se manejan los asuntos a nivel local.

La Comunicación hace hincapié en el valor instrumental de la descentralización —como una herramienta para obtener mejores resultados en términos de desarrollo y gobernanza. Este

concepto supone una evolución con respecto a las políticas anteriores, donde la descentralización se veía principalmente como parte de la agenda de buen gobierno —y por lo tanto algo que vale la pena buscar como un fin en sí mismo. La tarea consiste ahora en promover las reformas de descentralización como herramienta fundamental para el surgimiento de ALs autónomas y con capacidad de rendir cuentas —de manera que puedan ejercer como agentes de desarrollo eficaces.

Por último, la Comunicación reconoce la necesidad de un enfoque territorial para el desarrollo local como un medio para liberar el potencial de los territorios con el fin de contribuir al crecimiento económico nacional, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental a través de una visión espacial compartida, y la acción conjunta de actores públicos y privados.

La nueva visión política de la UE en relación con el desarrollo local, las ALs y el valor instrumental de los procesos de descentralización está bien ilustrada en el cuadro 3.1 que hace referencia a fragmentos específicos de la Comunicación de 2013.

CUADRO 3.1 Algunas de las citas más destacadas de la Comunicación de 2013

- | | | |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ «Las políticas y los programas de desarrollo dirigistas y guiados desde la administración central no pueden, por sí solos, tener éxito a la hora de abordar la complejidad del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza. Tanto los agentes públicos como los privados deben desempeñar el papel que les corresponde, sobre todo a nivel local». (p. 2) | <ul style="list-style-type: none"> ■ «Desde el punto de vista operativo, el nuevo enfoque de la UE fomentaría una mayor autonomía política, administrativa y fiscal de las autoridades locales a través de distintas reformas descentralizadoras y medidas de desarrollo institucional y de las capacidades». (p. 6) | <ul style="list-style-type: none"> los procesos de descentralización estará basado, fundamentalmente, en la comprensión de la economía política de las reformas en relación con los activos territoriales». (p. 6) |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ «En las dos últimas décadas, son numerosos los gobiernos centrales de los países en desarrollo que han atribuido distintas responsabilidades a las autoridades locales en los procesos de desarrollo nacional, para poder adaptar la definición de las políticas públicas y la prestación de servicios a las realidades locales. No obstante, ese reconocimiento político no siempre ha ido de la mano de un nivel adecuado de autonomía, desarrollo de capacidades y recursos financieros, de modo que su capacitación ha quedado incompleta». (p. 2) | <ul style="list-style-type: none"> ■ «La participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas y el acceso a los mecanismos de rendición de cuentas reviste una importancia fundamental para el fomento del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza». (p. 3) | <ul style="list-style-type: none"> ■ «La calidad de la gobernanza local guarda también relación con la forma en que las autoridades locales ejecutan las políticas y gestionan los servicios públicos sobre la base de los procesos locales de elaboración de políticas y la interacción con las demás instituciones públicas, los ciudadanos y el sector privado, así como mediante la asignación de los recursos disponibles». (p. 3) |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ «La calidad de la gobernanza local depende sobre todo de la | <ul style="list-style-type: none"> ■ «La descentralización es intrínsecamente una cuestión política [...] El apoyo de la UE a | <ul style="list-style-type: none"> ■ «Es en este contexto en el que se debería seguir promoviendo un enfoque territorial del desarrollo. [...] Este enfoque se describe como un proceso ascendente y dinámico a largo plazo, basado en un planteamiento multisectorial con múltiples actores y en el que los distintos agentes e instituciones locales colaboran en la definición de las prioridades y en la planificación y la ejecución de las estrategias de desarrollo». (p. 5) |

Fuente: CE, 2013.

SECCIÓN 4: La nueva visión sobre la descentralización de la UE

La nueva visión de la UE sobre el papel de las ALs en el desarrollo, tal como se enuncia en la Comunicación de 2013, trae consigo una nueva narrativa sobre la descentralización.

La teoría tradicional se centra en gran medida en la transferencia de funciones y recursos desde gobierno central a las —en gran medida pasivas— ALs receptoras. Este enfoque refleja las preocupaciones centrales del federalismo fiscal con respecto a la distribución óptima de recursos y funciones entre los distintos niveles de gobierno; Este enfoque ha inspirado durante la mayor parte de las últimas tres décadas la asesoría técnica a los países en desarrollo sobre los aspectos técnicos y políticos. El mismo se apoya en la premisa de que la descentralización puede contribuir al desarrollo mediante la mejora en la eficiencia de la asignación de los recursos públicos. Esta perspectiva se centra principalmente en la dimensión técnica fiscal y administrativa de descentralización y tiende a descuidar la dimensión política que es fundamental.

Sin embargo, existe una segunda forma en la que la descentralización podría contribuir al desarrollo, por ejemplo, ayudando a movilizar recursos adicionales a nivel local y territorial. Esta perspectiva más amplia de descentralización ha surgido recientemente. No reduce la descentralización de la transferencia central-local de los recursos, sino que la entiende como un proceso esencialmente político de empoderamiento de la población sobre el sector público a través del empoderamiento de sus ALs, que pueden contribuir de esta manera a liberar el potencial de desarrollo de los territorios.

La parte II explora lo que significa esto en la práctica.

PARTE II

Descentralizar para el desarrollo

ESTA PARTE:

- considera las implicaciones de la adopción de una definición más amplia de descentralización —como un proceso de empoderamiento de las autoridades locales y los ciudadanos;
- revisa algunos conceptos básicos en función de la nueva narrativa sobre la descentralización;
- explora cómo conectar la descentralización con los resultados en términos de desarrollo;
- introduce el concepto de enfoque territorial para el desarrollo local como una política nacional multidimensional orientada a liberar el potencial económico y social de los territorios.

Sección 5: Repensar conceptos básicos 21

- | | | |
|-----|--|----|
| 5.1 | Las autoridades locales de tipo gestores de servicios y de tipo gubernamental | 21 |
| 5.2 | Empoderar a las autoridades locales: autonomía y rendición de cuentas | 24 |
| 5.3 | Repensar la descentralización: desde una perspectiva de reforma del sector público a un proceso político de empoderamiento | 26 |
| 5.4 | Repensar la gobernanza democracia locales | 28 |

Sección 6: Conectar la descentralización con el desarrollo 32

- | | | |
|-----|---|----|
| 6.1 | El tenue vínculo entre la descentralización y el desarrollo | 32 |
| 6.2 | Condiciones bajo las cuales la descentralización (impulsada por la política) puede contribuir al desarrollo | 33 |
| 6.3 | La creciente popularidad del desarrollo territorial | 35 |
| 6.4 | ¿Una definición operacional de desarrollo territorial? | 40 |
| 6.5 | Componentes del enfoque local del desarrollo territorial | 42 |

SECCIÓN 5: Repensar conceptos básicos

La evolución de la UE hacia una visión más política de la descentralización —como un proceso de empoderamiento— tiene importantes consecuencias sobre la manera de apoyar las formas en los países asociados. Con esta finalidad, es útil revisar varios conceptos clave utilizados en estos procesos, tal como se ilustra en la figura 5.1.

5.1 Las autoridades locales de tipo gestores de servicios y de tipo gubernamental

FIGURA 5.1 Conceptos clave que necesitan ser revisados si se entiende la descentralización como un proceso de empoderamiento



En todo el mundo existen diferencias fundamentales en la conceptualización del papel de autoridades locales (ALs) y, esto, obviamente, afecta el grado en que la población puede empoderarse a través de ellas. La pregunta básica es: ¿cuál es el papel real de las ALs?, ¿son un instrumento del gobierno central para implementar las políticas nacionales?, ¿son una expresión de una comunidad política local desarrollando e implementando políticas locales que responden a las demandas de dicha comunidad?, o ¿se trata de una combinación de ambos?

Para ayudar a evaluar la naturaleza de las ALs, Nickson (2011) sugiere una clasificación a partir de dos modelos ideales de ALs: el modelo gestor de servicios y modelo gobierno pleno. La tabla 5.1 resume las principales características de los dos modelos ideales.

En los países desarrollados, la aproximación más cercana al modelo gestor de servicios es el sistema de gobiernos locales inglés, pero este modelo refleja también los sistemas que se encuentran en Australia, Nueva Zelanda, Japón, así como en partes del norte de Europa y los Estados Unidos. Por otra parte, los otros sistemas de gobierno local más cercanos a los descritos por el modelo gobierno pleno prevalecen en la Europa continental (Francia, Italia,

TABLA 5.1 Dos tipos básicos de las autoridades locales

CARACTERÍSTICA	TIPO GESTOR DE SERVICIOS	TIPO GOBIERNO PLENO
Estatus legal	Criatura del parlamento	Protegido por la constitución nacional
Tamaño promedio de población	Grande	Pequeña
Poderes generales	Limitado por estatuto	Competencia general
Sistema de transferencias fiscales intergubernamentales	Determinadas por el gobierno central y limitadas por asignaciones específicas	Coparticipación de ingresos y considerable discreción en su uso
Control financiero y función de auditoría	Regulación estricta y auditoría para medir la relación precio calidad	Regulaciones débiles y auditoría legal/de probidad
Control nacional del cumplimiento de estándares en la provisión de servicios	Estricto	Débil
Número de ciudadanos por concejal electo	Alto	Bajo
Sistema electoral	Representación uninominal	Representación proporcional
Participación en elecciones	Baja	Alta
Participación ciudadana	Limitada/restringida	Amplia/estimulada

Source: Nickson, 2011.

España, partes de Alemania y Suiza), así como en los países nórdicos (Nickson, 2011).

En los países en desarrollo, los sistemas de gobierno local han estado influenciados históricamente por uno u otro modelo. Sin embargo, a lo largo de las últimas décadas, y en el diálogo político con los socios para el desarrollo, el tipo gestor de servicios ha dominado el discurso de las ALs. Esto se explica por hecho de que el modelo gestor (i) resta importancia a la naturaleza política de los gobiernos locales y, por lo tanto, parece menos amenazante para las autoridades centrales con las que las agencias de cooperación internacional interactúan y (ii) responde mejor a la principal preocupación de los donantes que esperan que los gobiernos locales contribuyan a implementar los programas que éstas agencias negocian con, y financian a través del gobierno central. Nickson señala a este respecto que el tipo administrativo ha sido durante mucho tiempo «el tipo de gobierno local preferido por el Banco Mundial [... el cual] ve al gobierno local, básicamente, como un dispositivo institucional para mejorar la mejor prestación de servicios, [...] como un administrador más eficiente de los programas de reducción de pobreza durante los periodos de ajuste estructural» (Nickson, 2011, p. 2).

En realidad, las ALs en todo el mundo tienden a tomar la forma de combinaciones cambiantes de los tipos ideales gestor y gobierno. Como resultado de ello, con respecto a la promoción, del desarrollo, tienen un doble propósito:

- ayudar a los gobiernos nacionales a localizar las políticas y los programas nacionales mediante la mejora de su diseño y eficacia, eficiencia y la equidad en su implementación;
- desarrollar e implementar sus propias políticas públicas y programas locales en respuesta a las demandas de sus mandantes.

Este doble mandato tiene implicaciones para el debate sobre las funciones y competencias de las ALs⁽¹⁾. Bajo esta perspectiva las ALs tienen que entenderse como entidades que disponen a la vez de competencias específicas y de una competencia general.

- Las **competencias específicas** están ligadas a la prestación servicios específicos y otras funciones que les podrían ser transferidas o delegadas a las ALs por parte de los gobiernos nacionales.
- La **competencia general** se refiere a la responsabilidad de las ALs sobre las funciones de su propia elección, como reflejo de un mandato general constitucional o legalmente reconocido para buscar el bienestar de sus administrados.

El mandato general, expande significativamente el potencial para el empoderamiento de la población, ya que permite a los gobiernos locales el llevar a cabo cualquier actividad que consideren en el mejor interés de sus comunidades, siempre y cuando no se viole la ley y no invadan las áreas de responsabilidad asignadas exclusivamente por ley a otras esferas de gobierno⁽²⁾. El mandato general también es fundamental para los gobiernos locales que desean llegar a sus comunidades, ser más sensibles a sus demandas y, lo más importante, ofrecer a las organizaciones comunitarias y la sociedad civil la oportunidad de participar, o apoyar la participación existente en la provisión y la producción de servicios y en la movilización consecuente de los recursos locales adicionales.

Esta nueva visión de la UE relativa a las ALs como entidades de auto-gobierno dotadas de un mandato general es consistente con la «Carta Europea de Autonomía Local» adoptada por el Consejo de Europa (ver cuadro 5.1 y figura 5.2).

En el mundo real, este doble reconocimiento en el marco constitucional/legal tropieza con muchas dificultades, tanto de

CUADRO 5.1 La naturaleza y el alcance de las autoridades locales de acuerdo con la Carta Europea

De acuerdo con la Carta, «Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes» (artículo 3, párr. 1). La Carta especifica aún más el alcance de la autonomía local: «Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad» (artículo 4, párr. 2).

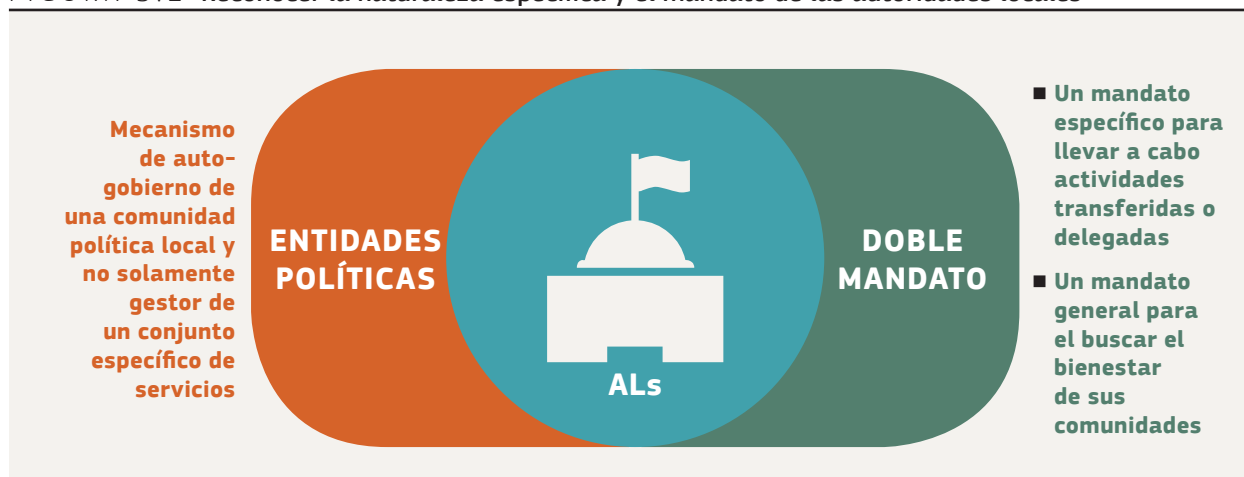
En virtud de esta cláusula de competencia general las autoridades locales, dentro de los límites de la ley (básica, sectorial, federal y/o estatal), tienen plena libertad para ejercer su iniciativa con respecto a cualquier materia que no esté excluida de su competencia ni asignada exclusivamente a cualquier otra autoridad.

Fuente: Consejo de Europa, 1985.

⁽¹⁾ Como se definió en un informe del 2005 financiado por la UE, las funciones se refieren a los ámbitos de actividad en los que los gobiernos locales tienen un papel de facto. Las competencias se refieren a las responsabilidades y facultades de los gobiernos locales legalmente establecidos en cada campo de actividad. Pueden incluir responsabilidades de provisión y producción, que incluyen la regulación, la prestación de servicios, la financiación, el seguimiento y la evaluación, sancionar o influir en la forma en que las funciones se llevan a cabo (Parrado, 2005, p. 5).

⁽²⁾ Un ejemplo típico de este tipo de actividades es la promoción del desarrollo económico local, un área funcional que no está asignada exclusivamente a ningún nivel específico de gobierno y en el que las ALs de todo el mundo han sido, y deben ser, cada vez más activas para fomentar el crecimiento económico, el empleo y conectar sus localidades a las redes económicas globales.

FIGURA 5.2 Reconocer la naturaleza específica y el mandato de las autoridades locales



jure como *de facto*. Más aún, la experiencia demuestra que, incluso cuando las disposiciones constitucionales o legales confirman el mandato general, esto no garantiza por sí mismo que los gobiernos locales podrán hacer uso de él. El efecto potenciador de las disposiciones constitucionales o legales puede ser contrarrestado en la práctica por el efecto debilitante de un entorno político que premia la lealtad a la estructura partidaria nacional por encima del desempeño, inhibe el surgimiento de liderazgo local autónomo y frustra la iniciativa local. Cuando esos factores opuestos prevalecen, las ALs están obligadas a operar únicamente, o especialmente, como agentes de la administración central.

5.2 Empoderar a las autoridades locales: autonomía y rendición de cuentas

El reconocer a las ALs como gobiernos por derecho propio —y no sólo como agentes ejecutores de las decisiones del gobierno central— plantea preguntas acerca de su autonomía (o discrecionalidad⁽³⁾) y la rendición de cuentas. Estos son temas críticos, porque la autonomía y la rendición de cuentas son las piedras angulares de cualquier sistema de gobierno local y son variables fundamentales para explicar su desempeño como actores del desarrollo.

Autonomía

Una definición clásica de autonomía de las ALs sugiere que es una combinación de poder de iniciativa e inmunidad con respecto a controles que atenten contra la discreción de las ALs al cuestionar el valor intrínseco de sus decisiones, en lugar de limitarse a comprobar si las mismas han sido tomadas conforme a lo estipulado por ley (Clark, 1984). Se refiere a la capacidad de las ALs para adoptar políticas, aplicar programas y emitir regulaciones por iniciativa propia (es decir, sin estar dirigidas por cualquier otra autoridad) y con la única limitación de la legalidad de sus actos.

Las ALs no serían capaces de cumplir un mejor papel que los organismos desconcentrados de las administraciones nacionales, si no se les proporcionara un margen sustancial de autonomía para ajustar y gestionar la ejecución de los programas nacionales en sus localidades.

⁽³⁾ En la discusión de sistemas de gobierno local, algunos autores prefieren utilizar discreción en lugar de autonomía, para evitar cualquier forma de asociación del término con pretensiones de independencia política pura y simple.

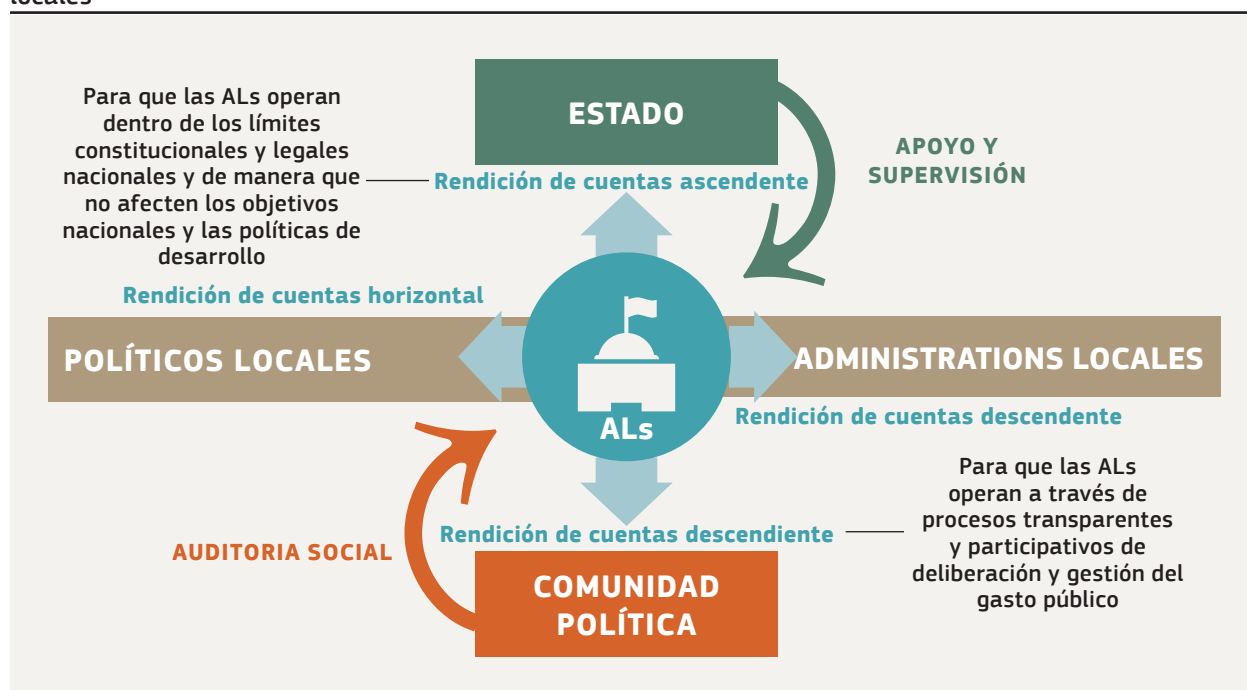
Más importante aún, no serían capaces de movilizar recursos locales adicionales si no pudieran desarrollar sus propias políticas y programas dando respuesta a las prioridades de los propietarios de dichos recursos adicionales.

De ello se desprende que negar o restringir severamente la autonomía de las entidades locales: (i) reduce el alcance de los beneficios potenciales en términos de eficiencia en el gasto público a los que podrían contribuir e (ii) impide la movilización de recursos adicionales que podrían mobilizarse para el desarrollo local. En última instancia, la negación de un grado significativo de autonomía local equivale a una opción política asumida por el Estado (de forma deliberada o involuntaria) de renunciar a los beneficios adicionales que un verdadero desarrollo local puede aportar al desarrollo nacional.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es la obligación que tienen las ALs de responder por sus actos, en este sentido, deben considerarse tres tipos de mecanismos de rendición de cuentas: ascendente, horizontal y, descendente (ver figura 5.3). Cuando los mecanismos de rendición de cuentas ascendentes, descendentes y horizontales (no funcionan: (i) aumenta el riesgo de que las ALs operen fuera de control (pudiendo generar desequilibrios macroeconómicos, disparidades territoriales e ineficiencia en la inversión pública); (ii) aumenta el riesgo de captura de los beneficios del desarrollo local por parte de las élites locales, conduciendo a un empeoramiento de la inequidad y la pobreza; (iii) reduce la posibilidad de los ciudadanos de participar de manera significativa en la conducción de los asuntos públicos a nivel local, lo que erosiona los fundamentos de la democracia local. En última instancia, la descentralización sin la integración de las ALs en una red eficaz de rendición de cuentas ascendente, descendente y horizontal equivale a una opción política (deliberada o involuntaria) asumida por el gobierno nacional en beneficio político de la coalición dominante, en detrimento de una utilización eficiente de los recursos transferidos y al precio de una reducción general de la capacidad del gobierno central para promover el crecimiento y reducir la pobreza.

FIGURA 5.3 Los tres tipos de mecanismos de rendición de cuentas que involucran a las autoridades locales



Los mecanismos de rendición de cuentas requieren el establecimiento o el fortalecimiento, de las instituciones apropiadas para el apoyo y supervisión del Estado sobre el sistema de gobiernos locales.

- El **apoyo** se refiere a la facilitación intergubernamental y a la prestación de servicios de asistencia técnica, buscando una combinación adecuada de enfoques de oferta y de demanda.
- La **supervisión** se refiere tanto a la evaluación independiente del desempeño como a controles de legalidad adecuados.

La importancia de los sistemas de apoyo y de supervisión estatales adecuados no se puede exagerar. Sin embargo, constituyen a menudo el eslabón débil en el diseño e implementación de las reformas de descentralización a la vista de los numerosos incentivos perversos dentro de la administración central que actúan en contra de su funcionamiento eficaz. No es raro que, en lugar de apoyo y supervisión efectiva, las ALs reciban desde el centro un aluvión de instrucciones y requerimientos de información confusos y muchas veces paralizantes.

5.3 Repensar la descentralización: desde una perspectiva de reforma del sector público a un proceso político de empoderamiento

Las definiciones clásicas

En la visión convencional, la descentralización se considera generalmente como un proceso de reforma del sector público destinado a transferir responsabilidades, recursos y autoridad general de los niveles superiores a los niveles inferiores (en gran medida pasivos) de gobierno. Este enfoque refleja las preocupaciones fundamentales de la teoría del federalismo fiscal que busca una distribución óptima de funciones y recursos a través de los diferentes niveles de gobierno. El mismo ha orientado el debate internacional sobre la descentralización, así como la política exterior y la asesoría técnica a los países en desarrollo en las últimas tres décadas.

Al considerar esta asignación de autoridad a los niveles inferiores de gobierno, se distinguen en general tres dimensiones funcionales básicas de la descentralización: administrativa, fiscal y política (cuadro 5.2). En relación con esta distinción, tres formas básicas de descentralización pueden prevalecer o coexistir en un país determinado, lo que conlleva en la práctica diversos grados de empoderamiento de las ALs.

- La **descentralización política** implica que ALs (semi-) independientes y generalmente elegidas son legalmente responsables de funciones específicas y están empoderadas para recibir o recaudar ciertos ingresos. Un auténtico proceso de descentralización política otorga también a las ALs un mandato general para desarrollar sus territorios y promover el bienestar de los ciudadanos.
- La **desconcentración** se refiere a la descentralización de los organismos centrales y la adopción de acuerdos en los cuales los actores locales realizan funciones como agentes territoriales del gobierno central. Estos actores pueden tener autoridad para tomar decisiones independientes, pero por lo general dentro de las directrices centrales y sujetos a un considerable control/supervisión central.

CUADRO 5.2 Las dimensiones funcionales de la descentralización

<p>■ La descentralización administrativa comprende los sistemas, procesos y políticas que transfieren la administración de las funciones públicas a los gobiernos subnacionales. Esto no tiene por qué implicar autoridades con autonomía en los ingresos y gastos o mecanismos formales de rendición de cuentas a los ciudadanos.</p>	<p>■ La descentralización fiscal se refiere a la asignación formal de las funciones de gastos e ingresos a las ALs (transferencias intergubernamentales y los ingresos propios tributarios y no tributarios). No tiene por qué implicar mecanismos formales de rendición de cuentas a los ciudadanos.</p> <p>■ La descentralización política es el conjunto de disposiciones</p>	<p>destinadas a delegar autoridad política a las ALs y mejorar la rendición de cuentas a los residentes de sus jurisdicciones. Los ejemplos incluyen la elección popular de alcaldes y consejos que previamente habían sido designados o no existían. En efecto, la descentralización política suma la democratización a los mecanismos técnicos de la descentralización administrativa y fiscal.</p>
---	--	---

- La **delegación** implica acuerdos con entidades locales (gubernamentales o no gubernamentales) para prestar servicios que están formalmente bajo la responsabilidad del gobierno central. Los arreglos y contratos específicos varían, pero la entidad delegada siempre actúa en nombre del gobierno central.

Hacia una definición más amplia de la descentralización orientada al desarrollo

Recientemente junto con una creciente atención a los factores institucionales y políticos que afectan a los procesos de descentralización en el mundo real, se han reconocido los límites de la perspectiva del federalismo fiscal. Como resultado de esto, se ha elaborado una definición más completa que no reduce la descentralización a la transferencia de responsabilidades y recursos del centro a las ALs:

La descentralización es un proceso más amplio, y esencialmente político de empoderamiento de la población (sobre el sector público) a través del empoderamiento de sus ALs.

Esta definición más amplia tiene importantes consecuencias desde el punto de vista de la formulación de políticas:

- Se confirma que el empoderamiento de las ALs no debe ser visto como un fin en sí mismo, sino como un medio para empoderar a la población con una mayor capacidad de elección y control sobre la provisión de servicios públicos y el desarrollo local en general. De esta forma, el carácter instrumental de las reformas de descentralización, queda firmemente establecido.
- En la medida en que los gobiernos locales son instrumentos para empoderar a la población sobre el sector público, su empoderamiento no puede limitarse a jugar un papel más importante en la provisión directa de los servicios públicos. También debe incluir su capacidad para influir y cooperar con otros actores del sector público que operan en la localidad (oficinas desconcentradas y otras dependencias públicas). Esto pone de relieve

la necesidad de mecanismos eficaces de cooperación intergubernamental (de consulta, coordinación y contratación mutua).

- En la medida en que la descentralización es sobre todo el empoderamiento de la población, su éxito depende de los mecanismos de gobernanza local que permiten a los ciudadanos interactuar eficazmente con su gobierno local en todas las etapas de la formulación y la implementación de políticas de desarrollo local. Esto requiere no sólo mecanismos para que los ciudadanos participen en la formulación de las políticas locales y hacer que los funcionarios locales rindan cuentas, sino también mecanismos que incorporen otras formas de ciudadanía activa, incluyendo la participación ciudadana en la co-provisión y la coproducción de servicios en un territorio determinado.

Desde la perspectiva del empoderamiento, el valor instrumental de las tres formas principales de la descentralización varía considerablemente.

- **El valor instrumental de la descentralización política** es, obviamente el mayor, en la medida que se amplía el alcance de la provisión de servicios y la gestión del desarrollo regulados directamente por las políticas locales. Bajo condiciones favorables de gobernanza local (ver abajo), esto amplía las oportunidades de la población de participar en la toma de decisiones, ejercer control y tomar parte en todas las etapas de la planificación, la asignación de recursos y la ejecución del desarrollo local.
- **El valor instrumental de la desconcentración** es más limitado. Pero todavía puede ser considerable, cuando, mediante el empoderamiento de los agentes locales, el gobierno central lleva la toma de decisiones sobre los recursos centrales, más cerca de las decisiones de los gobiernos locales sobre sus propios recursos. Esto requiere y facilita el establecimiento de mecanismos de planificación inter-gubernamental eficaces para que la población también pueda influir en la provisión de servicios y en otras decisiones de desarrollo tomadas por actores distintos a su gobierno local.
- **El valor instrumental de la delegación** para empoderar a la población a través de sus ALs puede también ser considerable. En la medida en que los términos del contrato de delegación entre una agencia central y los gobiernos locales, (i) faculta a los gobiernos locales con la discreción para adaptar el programa a las condiciones locales, y (ii) permitan la participación popular en la planificación y gestión de las responsabilidades delegadas, las modalidades de delegación pueden contribuir significativamente a empoderar a los ciudadanos durante el proceso de producción de servicios locales.

5.4 Repensar la gobernanza democracia locales

Si la descentralización se redefine como el empoderamiento de la población a través del empoderamiento de sus gobiernos locales los conceptos de gobernanza local y democracia local también necesitan ser aclarados. Ambos son esenciales para garantizar que las ALs puedan funcionar eficazmente como catalizadores del desarrollo local/territorial.

Gobernanza local

Los documentos de política de la UE reconocen la importancia fundamental de la buena gobernanza a nivel local como un medio para lograr resultados para el desarrollo equitativo y sostenible. En esencia, la gobernanza local se refiere a la manera como se ejercen el poder y la autoridad a nivel local. Se apoya en dos ejes:

- **ALs responsables y que rinden cuentas** actuando en representación de una comunidad política local;
- **ciudadanos activos, organizaciones de la sociedad civil y actores del sector privado** que contribuyen al esfuerzo de desarrollo (por ejemplo, en la coproducción de servicios públicos) y ejerciendo el papel de guardianes con capacidad para exigir derechos, transparencia y rendición de cuentas de sus autoridades.

La gobernanza local requiere un conjunto de instituciones locales para involucrar a los ciudadanos en los asuntos públicos (por ejemplo, mecanismos para la formulación participativa de políticas, planes y presupuestos), así como para que las ALs puedan cumplir su papel de facilitadores de las redes de proveedores de servicios (por ejemplo, alianzas entre el sector público y privado) y para garantizar la rendición de cuentas a los ciudadanos.

La Comunicación de 2013 sobre la capacitación de las ALs está totalmente alineada con este enfoque. Hace hincapié en que la calidad de la gobernanza local depende de dos factores: (i) la voluntad política de los gobiernos centrales para crear un entorno propicio a nivel local, a través de instrumentos legales y reglamentarios, de forma que permitan a las ALs beneficiarse de un nivel suficiente de autonomía en el ejercicio del poder; y (ii) la forma en la que las ALs gestionan e implementan políticas públicas sobre la base de los procesos locales de formulación de políticas, sus interacciones con otras instituciones públicas, ciudadanos y sector privado y, finalmente, a través de la asignación de los recursos disponibles.

Democracia local

Para que los procesos de descentralización produzcan resultados para el desarrollo, no es suficiente trabajar en la mejora del lado de la oferta de la gobernanza —empoderando a las ALs. Existe asimismo la necesidad de fortalecer el lado de la demanda de la gobernanza —mediante el fomento de relaciones más constructivas Estado— sociedad y el empoderamiento de los ciudadanos para participar.

La democracia local se basa en dos premisas:

- los líderes tienen el poder para responder a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos;
- los ciudadanos tienen los medios para hacer que las autoridades rindan cuentas con la finalidad de garantizar su receptividad.

Los ciudadanos no están interesados en elegir o pedir rendición de cuentas a ALs que no tienen poderes (ejecutivo, legislativo o judicial) por los cuales hacerles responsables; y los ciudadanos no pueden exigir que las ALs rindan cuentas y hacer que les representen sin una serie de mecanismos de rendición de cuentas (sanciones positivas y negativas). Esto puede parecer obvio, pero la mayoría de los gobiernos locales elegidos carecen o bien del poder para responder a las necesidades locales o bien de mecanismos de rendición de cuentas que les hagan responsables en el caso en que estén realmente empoderadas. Estos dos elementos conjuntamente, el poder discrecional en manos de líderes que rinden cuentas ante los ciudadanos, constituyen la democracia. La rendición de cuentas sin poder esta vacía, el poder sin rendición de cuentas es peligroso. La democracia —a cualquier escala— requiere de ambos.

Implicaciones para las agencias donantes

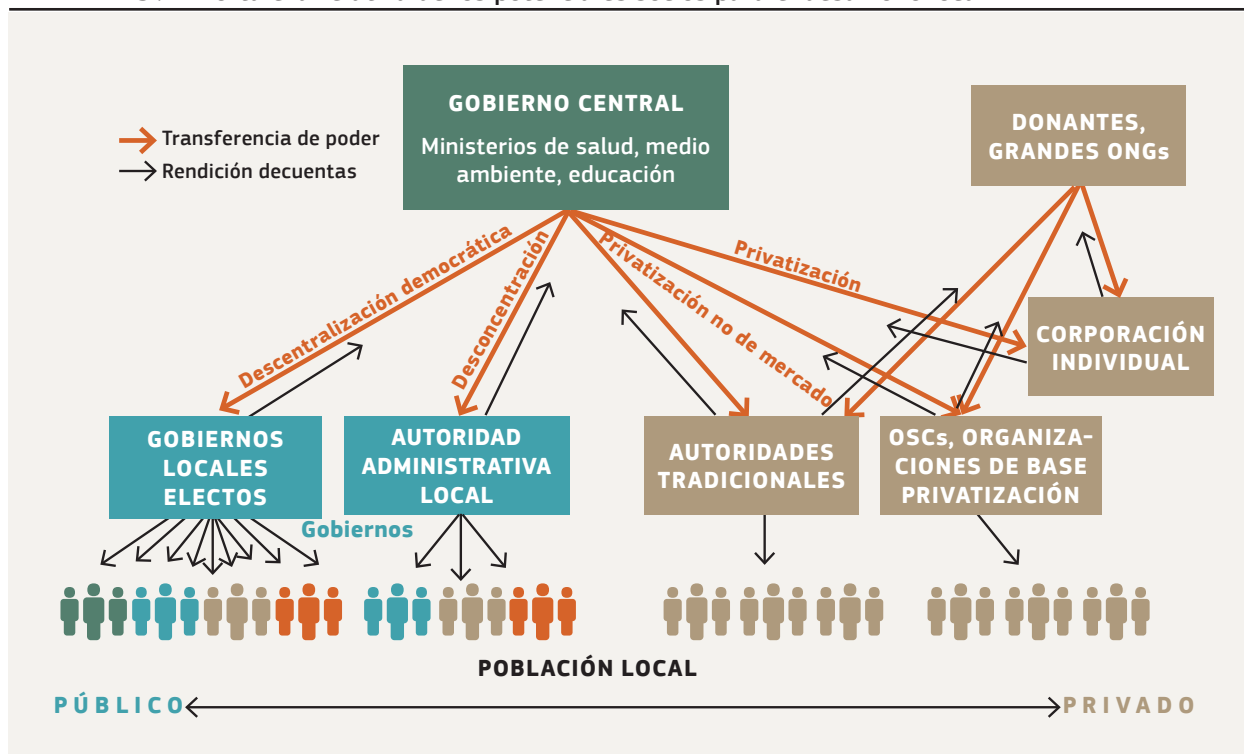
La elección de los donantes en términos de mecanismos de distribución de la ayuda a nivel local puede tener importantes efectos (positivos o negativos) en los procesos de gobernanza y democracia locales. Todo depende de la función asignada a las instituciones públicas locales, en particular las ALs (ver figura 5.4, sobre la fortaleza relativa de las diferentes socios para el desarrollo local). En esencia dos caminos son posibles.

- Los donantes pueden decidir eludir en gran medida a las ALs porque las consideran instituciones demasiado frágiles, que carecen de legitimidad y capacidad de ejecución. En la práctica, esto significa buscar canales de cooperación más eficientes (por ejemplo, a través de organización no gubernamental (ONG) u operadores del sector privado).
- Los donantes pueden optar por seguir la vía institucional partiendo de la premisa de que la sustancia de la democracia tiene que ver con la capacidad de los ciudadanos de dar forma a las políticas públicas y con la existencia de ALs con poder real para ejecutar dichas políticas públicas locales y rendir cuentas ante los ciudadanos. En la práctica, este enfoque implica el respeto de los papeles (estipulados por la ley) de las ALs —incluso aunque estas estructuras sean todavía frágiles.

La evidencia sugiere que todavía muchas iniciativas de los donantes se ejecutan a nivel local sin prestar la debida atención a las precondiciones políticas e institucionales para que la democracia local —concebida como ciudadanos habilitados y ALs empoderadas— pueda florecer. El mensaje es claro: si la UE quiere asegurarse de que sus intervenciones a nivel local también alimenten los procesos democráticos, tiene que responder tres preguntas.

- **Actores/autoridades.** ¿Con quién debería trabajar la UE a nivel local como socio? ¿Debería trabajar con gobiernos locales electos? ¿Con organizaciones locales comunitarias, unidades

FIGURA 5.4 Fortaleza relativa de los potenciales socios para el desarrollo local



ejecutoras de proyectos, comités de proyectos, autoridades administrativas locales, autoridades tradicionales locales, empresas privadas, o a través de procesos de participativos?

■ **Poderes.** ¿Qué poderes se necesita en la arena local para tener capacidad de respuesta, una ciudadanía activa y para poder aplicar el principio de subsidiariedad entre los diferentes niveles de gobernanza?

■ **Rendición de cuentas.** ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas importan?

Como se muestra en la figura 5.4 las ALs son un caso especial entre los actores locales, con una identidad, autoridad y legitimidad distintas en tanto que institución pública que representa una comunidad política. Esta especificidad debe ser respetada en las intervenciones de los donantes si el propósito es consolidar el Estado en lo local y promover formas de descentralización orientadas al desarrollo y a la democracia.

El papel de la sociedad civil

En este contexto, también es útil el hacer una referencia a la Comunicación de la UE sobre la sociedad civil (CE, 2012). En este documento, la UE se compromete a participar de una manera más estratégica con la sociedad civil como actores de la gobernanza con el fin de ayudarles a construir estados legítimos y viables tanto a nivel central como local. La figura 5.5 muestra las interacciones que se requieren entre los ciudadanos/sociedad civil y las ALs con el fin de producir democracia y resultados de desarrollo local.

FIGURA 5.5 Interacciones necesarias para producir democracia local y resultados en términos de desarrollo local



SECCIÓN 6: Conectar la descentralización con el desarrollo

6.1 El tenue vínculo entre la descentralización y el desarrollo

Una reciente revisión extensiva de la literatura sobre el nexo entre la descentralización y el desarrollo llegó a la conclusión de que: «Hay evidencia para apoyar los resultados tanto positivos como negativos de la descentralización, pero no emergen grandes generalizaciones más allá de un nivel muy básico: al igual que en gran parte de la investigación sobre la descentralización, los resultados dependen del contexto» (LDI, 2013, p. i).

Teniendo en mente la conclusión anterior, podría ser útil volver al nivel conceptual básico en el que aún podría decirse algo acerca del vínculo entre las reformas de descentralización y los resultados en términos de desarrollo. El punto de partida de esta reflexión es la naturaleza política de las reformas de descentralización.

Las reformas de descentralización están, invariablemente, impulsadas por motivos políticos. Por lo tanto, es necesario un cuidadoso análisis de economía política para entender las motivaciones subyacentes, los intereses e incentivos de los varios actores y agentes implicados (políticos, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior, los ministerios sectoriales, el servicio civil a nivel nacional y desconcentrado, las ALs, etc.). Los objetivos y las actitudes de estos actores tienden a diferir considerablemente. De ello se desprende que el alcance y el ritmo de evolución de una reforma de descentralización en un país determinado está, ante todo, determinado por la fuerza relativa y poder de negociación de los diversos grupos de interés.

Esto influirá fuertemente el ritmo y la secuencia de las diferentes dimensiones de descentralización (fiscal, administrativa y política), así como el lugar que ocupa la reforma en cada país (ver cuadro 6.1). Esto ayuda también a explicar el por qué la descentralización permanece congelada (no vas más allá de la elaboración de estrategias y leyes) en muchos países socios o no conduce a la mejora de los niveles de autonomía efectivamente ejercidos por las ALs. Esta situación puede evolucionar si cambia la configuración de poderes e intereses detrás de la reforma.

CUADRO 6.1 Ejemplos de la naturaleza política de las reformas de descentralización

Por lo general se promueve la descentralización para mejorar la legitimidad de los partidos en el poder y fortalecer su control político en la periferia del país. En otros casos, la descentralización es impulsada como una respuesta a las reivindicaciones de las élites regionales, dentro de la coalición dominante, con el fin de acrecentar su participación en los recursos del Estado y su influencia en la política nacional. Algunas veces la descentralización puede ser impulsada por la necesidad de evitar o resolver conflictos ocasionados por un cambio significativo en la composición de la coalición dominante, permitiendo la entrada de nuevas élites regionales (a veces con el carácter de representación étnica).

En los casos del primer tipo (por ejemplo, Camboya) la descentralización tiene lugar en las jurisdicciones de nivel inferior (comunidades, distritos, etc.). En los otros casos (por ejemplo, Vietnam y Yemen, respectivamente) la descentralización tiene lugar en jurisdicciones a nivel intermedio (provincias, regiones, etc.). Es importante destacar que la elección de la escala geográfica de la descentralización es muy relevante para la posibilidad de promover un verdadero desarrollo local, ya que es normalmente en el nivel inferior (siempre que las jurisdicciones no sean excesivamente pequeñas) donde esta posibilidad es mayor.

6.2 Condiciones bajo las cuales la descentralización (impulsada por la política) puede contribuir al desarrollo

Partiendo de la premisa de que las reformas de descentralización, por lo general, no están diseñadas con elevados objetivos de desarrollo en mente o con el propósito de potenciar a las ALs, es posible considerar cuándo y cómo las reformas de descentralización, inspiradas por motivaciones de índole político, pueden contribuir al desarrollo. Las experiencias acumuladas en todo el mundo sugieren que este vínculo depende de tres factores.

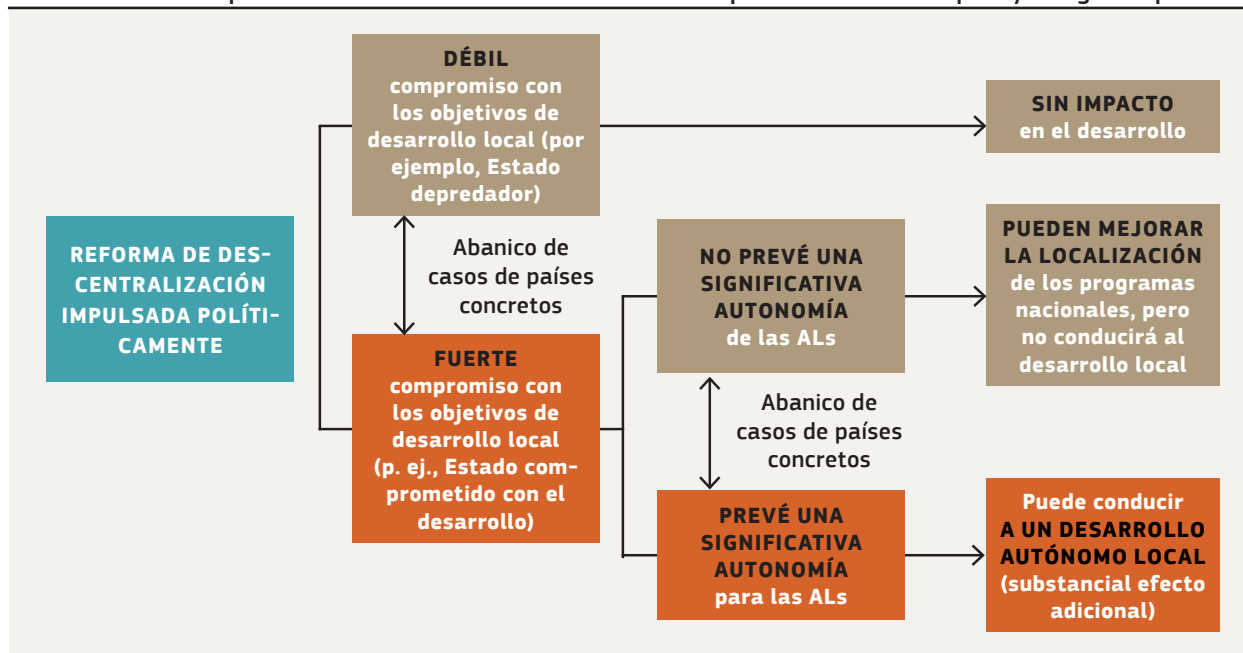
- **Un mínimo de compromiso con el desarrollo por parte del Estado descentralizador.** Es poco probable que la descentralización pueda producir resultados en términos de desarrollo en un Estado depredador —donde las élites se ocupan principalmente de la acumulación de riqueza y la limitación de las posibilidades de acceso a los recursos a otros grupos en la sociedad.
- **El compromiso de la política nacional con el desarrollo local/territorial.** Tener un Estado orientado al desarrollo no es una condición suficiente para garantizar que la descentralización produzca resultados en términos de desarrollo. El Estado también tiene que reconocer la contribución específica que el desarrollo territorial/local puede aportar para el logro de los objetivos nacionales de desarrollo (por ejemplo, al abordar los problemas de cohesión social o la movilización de recursos adicionales). Este reconocimiento debe reflejarse en la adopción de una política nacional más o menos explícita para promover el desarrollo territorial/local.
- **El reconocimiento del papel de las ALs como actores del desarrollo.** Se trata de una tercera condición para la existencia de vínculos positivos entre las reformas de descentralización y el desarrollo. Con el fin de aprovechar plenamente todo el potencial de desarrollo territorial/local se necesita contar con ALs que tengan un nivel suficiente de autonomía y respondan por sus acciones. Si el gobierno central no está preparado para proporcionar el espacio y el poder a las ALs, las posibilidades de lograr avances en el desarrollo se verán sustancialmente reducidas.

La figura 6.1 permite visualizar los escenarios que podrían prevalecer en diferentes contextos en un país. El gráfico muestra que la descentralización puede promover el desarrollo si el fundamento político de la reforma es consistente con una agenda de desarrollo que reconozca la contribución de un desarrollo territorial/local genuino a los esfuerzos de desarrollo nacional y el papel crucial que juegan las ALs empoderadas en su promoción.

En todo el mundo existen ejemplos exitosos de localidades, ciudades y regiones que han sido capaces de ocupar el espacio político dejado a las entidades sub-nacionales y utilizar eficazmente su mandato general para perseguir una agenda transformadora con un tremendo impacto en la vida de los ciudadanos —mostrando un vínculo virtuoso entre la descentralización y el desarrollo (ver cuadro 6.2).

Podrían darse muchos otros ejemplos de transformaciones, surgidas desde la base, con miras a promover enfoques territoriales para el desarrollo local. En todos estos casos, el nivel local actuó como un laboratorio para poner a prueba e institucionalizar, con el tiempo, las nuevas prácticas democráticas y de gobernanza (por ejemplo, los presupuestos participativos o la auditoría social). Cuando se analizan estas dinámicas territoriales, aparecen sistemáticamente una serie de características comunes:

FIGURA 6.1 El potencial de la reforma está condicionado por el contexto del país y la agenda política



CUADRO 6.2 Enfoques innovadores para el desarrollo local/territorial: el ejemplo de Medellín

Hace dos décadas, la ciudad colombiana de Medellín tenía la reputación de ser la ciudad más peligrosa del planeta —debido fundamentalmente a la presencia del difunto capo de la droga Pablo Escobar en su territorio. Sin embargo, a partir de 2003 Medellín se embarcó en un proceso de transformación política, social y económica bajo el liderazgo visionario de Sergio Fajardo (un político nuevo que fue alcalde entre 2003–2007). El caso de Medellín es ahora ampliamente reconocido como una historia de éxito de la renovación radical de la ciudad y el desarrollo territorial integral impulsado por los actores locales.

Medellín había experimentado un patrón similar al de otras ciudades violentas en todo el mundo. Un enorme crecimiento urbano no planificado y una débil gobernanza condujeron a la aparición de

asentamientos informales que se convirtieron en zonas prohibidas, olvidadas por las autoridades donde los grupos criminales podrían operar a gusto. A mediados de 1990, un pequeño grupo de actores locales comenzó a pensar en un futuro diferente para la ciudad cambiándola desde la base (fuera de las estructuras tradicionales partidarias y de poder). Estas ideas para el cambio social radical fueron asumidas por la administración Fajardo y se tradujeron en una política integral destinada a reducir la violencia mediante la promoción de un desarrollo inclusivo en el territorio acompañada de la presencia de las fuerzas de seguridad y el restablecimiento del Estado de derecho (a través de la re-legitimación de las instituciones públicas, incluyendo la justicia). El programa, se centró particularmente en la mejora del acceso a los

servicios básicos de las comunidades marginadas —lo que redujo la segregación espacial de la ciudad— y en abordar el desempleo juvenil. En pocos años, Medellín ha logrado un progreso notable, incluyendo una caída en la tasa de homicidios en un 90%).

Los factores clave detrás de esta transformación incluyen: (i) el compromiso de los principales actores políticos, económicos y sociales de la ciudad para trabajar juntos en la implementación de las nuevas políticas; (ii) los cambios en el gobierno local, destinados a poner los ciudadanos en el centro del proceso y la integración de los actores más importantes de la sociedad civil en la gestión de las instituciones públicas; (iii) las políticas nacionales de apoyo, en particular de las reformas del sector de seguridad que ayudaron a disolver los grupos paramilitares.

- la existencia de un proyecto político que sustenta estos procesos de cambio locales (es decir, la construcción del sector público desde abajo);
- la importancia de las coaliciones de desarrollo local (es decir, las ALs y otras fuerzas favorables a la reformas);
- la experimentación de nuevas formas de participación ciudadana (más allá del uso ritual o instrumental de los enfoques participativos);
- la atención prestada a la creación de riqueza y el desarrollo local inclusivo;
- el impulso para el paso de esas las experiencias locales a una escala superior con el fin de que influyan en las normas y políticas nacionales.

6.3 La creciente popularidad del desarrollo territorial

El concepto de desarrollo territorial no es nuevo. En las últimas décadas, ha habido muchas iniciativas en todas las regiones en desarrollo con el fin de estimular el potencial de desarrollo de los territorios, movilizándolo para ello diferentes actores y usando una variedad de enfoques y métodos de implementación (ascendentes o descendentes). Dentro del proceso de integración de la UE, el desarrollo territorial ha sido estimulado a través de los fondos estructurales para el desarrollo regional o bajo la forma de programas de cooperación territorial europea. Los municipios europeos que participan en la cooperación descentralizada a menudo adoptan enfoques territoriales en su apoyo.

Sin embargo, en los últimos años, el tema del desarrollo territorial está recibiendo cada vez más atención por parte de los responsables políticos, profesionales e investigadores de todo el mundo, así como de las agencias de cooperación internacional. En el [anexo 3](#) se resumen los enfoques adoptados por las organizaciones internacionales y donantes en materia de desarrollo territorial.

¿Cómo explicar este renovado interés? ¿Por qué los responsables de las políticas nacionales, los organismos internacionales y la UE están cada vez más interesados en la promoción del desarrollo territorial? Se pueden adelantar cuatro justificaciones principales: un desarrollo espacial desigual; los límites de las políticas tradicionales para corregir las disparidades territoriales; el que ofrece el desarrollo territorial para abordar las desigualdades; y, por último, las oportunidades para localizar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El desarrollo espacial desigual

A medida que avanza la globalización, las políticas nacionales de desarrollo en la mayoría de los países en desarrollo han sido influenciadas por los esfuerzos por conectar la economía nacional a la global, promoviendo su orientación hacia el exterior, compitiendo por la inversión de capital global y el acceso a los mercados mundiales.

En la medida en que la conexión entre la economía nacional y la economía global se realiza principalmente a través de las grandes ciudades, donde normalmente se concentran los recursos humanos, logísticos y financieros necesarios, el modelo espacial asociado con una economía orientada hacia el exterior tiende a ser uno de desigualdad creciente —ostensible a través de una amplia gama de indicadores económicos y sociales— entre las ciudades globalizadas y el resto del país, así como dentro de las propias ciudades globalizadas. Esto explica

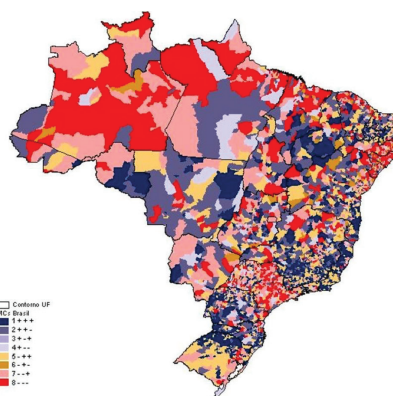
el fenómeno de desarrollo espacial desigual (ver cuadro 6.3 para tener una idea más clara). Actualmente, se reconoce ampliamente que el desarrollo territorial desigual constituye una verdadera bomba de relojería en muchos países —amenazando la estabilidad política, la cohesión social y el crecimiento económico⁽⁴⁾.

La adopción de una perspectiva territorial del desarrollo local puede ayudar a entender por qué esas diferencias existen y lo que puede hacerse para evolucionar hacia un mapa más homogéneo en términos de desarrollo económico, reducción de la pobreza y mejora de la distribución de la riqueza en el conjunto de los territorios.

CUADRO 6.3 Desarrollo espacial desigual en Brasil

Entre 1990 y 2010 el Brasil fue considerado generalmente como una historia de éxito en términos de desarrollo. Sin embargo, investigaciones muestran que esta imagen positiva a nivel de país enmascara una amplia variedad de dinámicas locales. El mapa arriba ilustra un mosaico de situaciones enormemente divergentes que se presentan en los municipios brasileños, en términos de crecimiento económico, cohesión social y sostenibilidad ambiental.

Estudios similares realizados en otros países revelan patrones análogos de desarrollo desigual entre los territorios. Todos ellos concuerdan en destacar que estas diferencias no pueden ser explicadas por una sola variable predominante (por ejemplo, la dotación de recursos naturales) por el contrario, son el resultado de una compleja interacción de estructuras sociales, cultura, instituciones y actores localizados en un territorio determinado.



Fuente: Julio Berdegue, Centro Latinoamericano Para el Desarrollo Rural (RIMISP); para más información, ver <http://www.rimisp.org/>.

Los límites de las políticas tradicionales encaminadas a corregir las desigualdades territoriales

Los intentos de hacer frente a las desigualdades territoriales no son nuevos. Las respuestas en el pasado se han dirigido a corregirlas a través de un aumento del gasto público (sobre todo para la construcción de infraestructura) en zonas deprimidas o marginadas, a través de una amplia gama de programas de desarrollo regional. Y cuando las preocupaciones centrales han sido las crecientes desigualdades intra-urbanas en las principales ciudades globalizadas, la mayor parte del gasto público se ha dirigido a la mejora de las condiciones de vivienda y saneamiento en barrios pobres y de rápido crecimiento.

Los resultados han sido diversos, dependiendo del contexto y seriedad del esfuerzo, pero en general insuficientes para detener, o reducir sustancialmente el ritmo del continuo crecimiento de las desigualdades regionales e intra-urbanas. El problema con estas políticas, es a la vez conceptual y práctico, como se explica en el cuadro 6.4.

⁽⁴⁾ Un mensaje diferente es el que brinda el Informe sobre el *Desarrollo Mundial 2009: Una nueva geografía económica*. En el que se exponen los efectos negativos de las políticas mal concebidas para la redistribución del desarrollo territorial y, sobre esta base, cuestiona que se pueda lograr un desarrollo equilibrado (Banco Mundial, 2009).

CUADRO 6.4 Factores que explican el escaso éxito de los enfoques tradicionales para la promoción del desarrollo territorial

<ul style="list-style-type: none"> ■ La adopción por parte del Estado de un modelo centralizado de operación (de arriba hacia abajo) —con territorios convertidos en meros receptáculos de las políticas nacionales (un ejemplo es la tendencia de los gobiernos y los donantes para localizar objetivos nacionales, regionales o globales de desarrollo, como los ODMs). ■ La aplicación de una lógica estrictamente sectorial en 	<ul style="list-style-type: none"> lugar de paquetes integrados con un enfoque estratégico en la planificación espacial de las inversiones públicas. ■ El nivel de los recursos necesarios para hacer frente a las desigualdades territoriales está más allá de las posibilidades de gasto público tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, más aún cuando los recursos están limitados por presiones externas 	<ul style="list-style-type: none"> o autoimpuestas para mantener la disciplina fiscal, efectuar una reducción de impuestos o implementar políticas de austeridad. ■ Las intervenciones se concentran con frecuencia en una dimensión «hiper-localista» del desarrollo, lo que impide que se creen los vínculos necesarios para pasar a una escala superior.
--	---	---

Abordar la desigualdad a través del desarrollo territorial

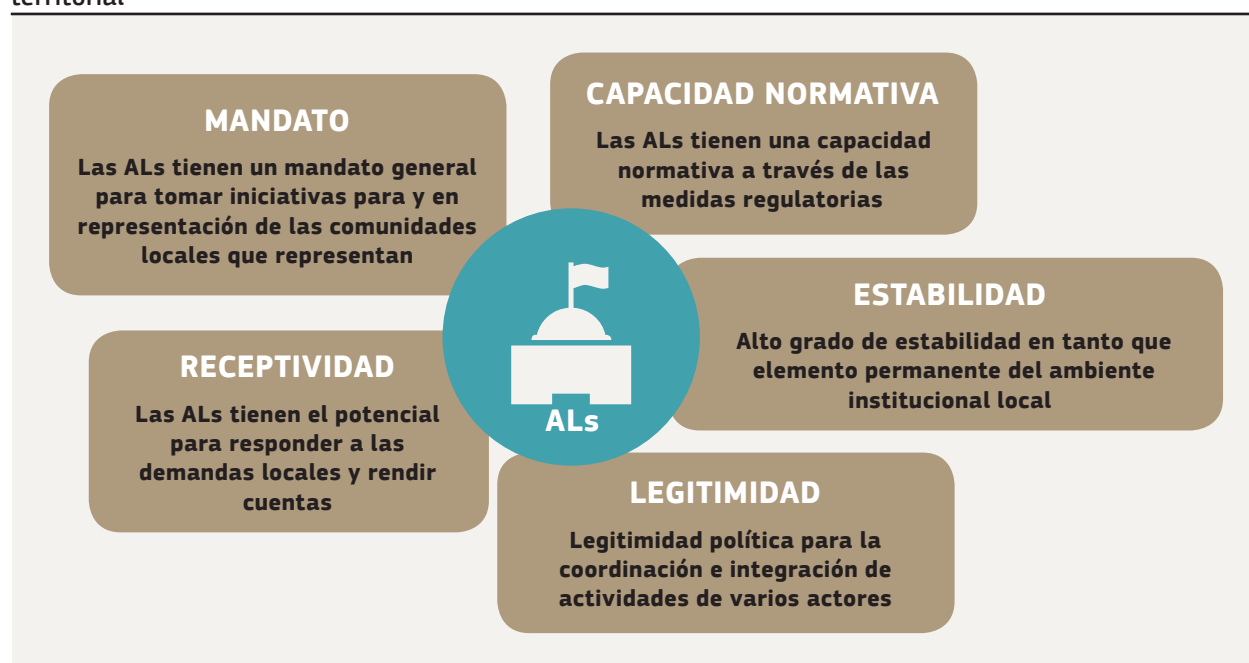
Con el fin de aprovechar las oportunidades de crecimiento económico que ofrece la globalización, limitando al mismo tiempo los riesgos de las crecientes desigualdades sociales y espaciales potencialmente asociados con ellas, debe encontrarse un camino intermedio entre el cierre y la apertura, entre la equidad y el crecimiento.

Las experiencias con la promoción del desarrollo territorial en todo el mundo han dado lugar a algunas lecciones valiosas. Toda tentativa realista de corregir las disparidades territoriales depende en gran medida de los parámetros siguientes:

- **Un conocimiento del contexto específico, acompañada de datos y análisis.** Estos elementos son clave para determinar el alcance, las posibles oportunidades y las condiciones específicas para el éxito de los procesos de desarrollo territorial. Las intervenciones, por lo tanto, deben basarse en un conocimiento profundo de la evolución de las dinámicas de desarrollo local. Esto requerirá la recopilación de datos empíricos (por ejemplo, sobre los recursos en un territorio, la identificación del potencial del sector privado), también la exploración de las posibles sinergias (por ejemplo, alrededor de las cadenas de valor, corredores, la cooperación transfronteriza). Es igualmente necesario un buen análisis de las reglas formales e informales en el trabajo en un territorio dado —teniendo en cuenta la importancia crítica de la confianza y el capital social en los procesos de desarrollo territorial.
- **Un reequilibrio del modelo económico que ha generado esas disparidades.** Con demasiada frecuencia, las tentativas de promover el desarrollo territorial no se han materializado debido que la dimensión económica no se ha considerado de forma adecuada. Esto es, por ejemplo, evidente en el diverso historial de planes de desarrollo local/municipal (generalmente elaborados con apoyo de los donantes). Mientras que tales planes pueden haber mejorado la participación ciudadana y la gobernabilidad local, muchos de ellos han sido dejados de lado en ausencia de los motores económicos que impulsen su aplicación efectiva. El modelo económico que genera esas desigualdades debe ser re-equilibrado mediante un mayor apoyo a la demanda interna, el desarrollo de mercados internos y la movilización de recursos locales.

- **Una evolución que se aleja de las políticas sectoriales de redistribución espacial decididas desde arriba.** Las políticas redistributivas deberían adecuarse mejor a las estrategias de desarrollo local y ayudar a las localidades, especialmente las pequeñas ciudades y zonas rurales del interior, para responder a las oportunidades ofrecidas por los mercados nacionales y mundiales.
- **Un mejor uso de los acuerdos de co-provisión y co-producción.** El gobierno central debería buscar alianzas con la comunidad y los proveedores de servicios del sector privado para superar las limitaciones estructurales de gasto público de los gobiernos centrales.
- **Una verdadera adecuación entre las estrategias y las instituciones.** Al considerar la factibilidad del desarrollo territorial es importante tener en cuenta tanto la calidad de las estrategias como las instituciones mediante las cuales se llevan adelante el proceso. Una estrategia demasiado ambiciosa para el desarrollo territorial en un contexto de fragilidad institucional a nivel nacional y sub-nacional está destinada al fracaso.
- **Formas de descentralización que favorezcan el desarrollo.** Dichas formas deben empoderar a las ALs con un grado significativo de autonomía y responsabilidad para que puedan llegar de manera efectiva a las comunidades locales y al sector privado y puedan de esta manera movilizar recursos adicionales para el crecimiento económico y la prestación de servicios. La función catalizadora de las ALs está vinculada se vincula a un conjunto único de activos que pueden hacer valer (ver figura 6.2).

FIGURA 6.2 Ventajas comparativas de las autoridades locales para la promoción del desarrollo territorial



Localizar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Hay un consenso cada vez mayor en que la consecución de la mayor parte de los ODSs y sus muchas metas dependerá de la participación activa de las ALs. Sin embargo, se observa una extraña paradoja:

...los gobiernos locales no son las entidades que definen dichos objetivos, eligen los indicadores para monitorear el progreso o se comprometen para cumplir las metas. Las discusiones sobre la financiación para hacer frente a los ODSs solo abordan los gobiernos nacionales y las fuentes de financiación internacional (incluyendo al sector privado). Estas discusiones no tratan acerca de los fondos que necesitan las autoridades locales para hacer frente a los ODSs dentro de su jurisdicción, ni sobre el apoyo a las autoridades locales para desarrollar sus propias fuentes de ingresos. (Satterthwaite, 2016)

La discusión sobre el papel de las ALs, que ha acompañado la elaboración de la nueva agenda de desarrollo global, se conoce comúnmente como el debate sobre la localización de los ODSs —una expresión ya utilizada en el pasado con referencia a los ODM (UN-Habitat, 2004). La discusión se ha centrado en dos papeles principales para las ALs (Lucci, 2015):

- **El seguimiento del progreso de los objetivos a nivel sub-nacional.** Este papel sugiere la importancia de la desagregación geográfica de los datos para la mayoría de las metas basadas en resultados, con el fin de permitir una mejor evaluación de las desigualdades dentro de los países y brindar información para una mejor toma de decisiones y asignación de recursos a todos los niveles. Tal desagregación también proporcionaría información vital para las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil para exigir a sus gobiernos la rendición de cuentas.

- **Implementación de los objetivos al nivel sub-nacional.** Este papel podría realizarse mediante la adopción de un sub-conjunto de objetivos y metas para las cuales ALs tuvieran una responsabilidad concreta, así como mediante el establecimiento de las prioridades de acuerdo con sus propia planificación sub-nacional y la correspondiente asignación de recursos en sectores específicos.

Sin embargo, una asignación de las metas de arriba hacia abajo, o el tratamiento de las ALs como simples ejecutores de programas diseñados a nivel nacional en sus localidades, no funcionará. El papel de las ALs en la implementación de los ODSs no es lo mismo que su papel en la implementación de programas nacionales para implementar los ODSs. Los esfuerzos para localizar los ODSs deben comenzar por reconocer que el papel de las ALs se extiende a una gran amplia gama de acciones que de manera autónoma podrían decidir llevar a cabo para complementar/suplementar tales programas basadas tanto en sus responsabilidades específicas como en su mandato general con el fin de buscar el bienestar de sus comunidades.

Un enfoque puramente de abajo hacia arriba, también sería problemático. Donde las reformas de descentralización han delegado responsabilidades sustanciales de gestión del desarrollo a las ALs, el compromiso de estos últimos de dar prioridad a los ODSs en la asignación de sus propios recursos programables, no se puede dar por descontado a partir de la adopción de dichos objetivos por el gobierno nacional.

Por lo tanto, la tarea que se anuncia consiste mas bien en forjar una asociación efectiva entre los gobiernos nacionales y las ALs para la consecución de los ODSs. El alcance y las modalidades de dicha colaboración en la consecución de los ODSs dependen del contexto de cada país y de los avances de las reformas de la descentralización. Dicha cooperación se vería facilitada en gran medida en todas partes por la adopción de un enfoque basado en el lugar, o territorial de la política de desarrollo. Sus perspectivas dependen en gran medida del reconocimiento y el compromiso del gobierno nacional con el desarrollo territorial como una manera de asociar a las ALs al esfuerzo nacional de desarrollo, movilizar recursos locales adicionales y mejorar la eficiencia en su uso. La aportación de las ALs al logro de los ODSs,

depende por lo tanto del grado en que la política nacional permita a las ALS comprometidas con el desarrollo emerger y las empodere para promover el desarrollo territorial.

Este punto fue claramente remarcado por el Grupo de Alto Nivel, en la discusión que condujo a la adopción de los ODSs. En su informe al Secretario General de la ONU, el Grupo de alto nivel sugirió que

el problema más acuciante es [...] la manera de fomentar un enfoque local, geográfico para la agenda post-2015. El Grupo cree que esto puede hacerse mediante la desagregación de los datos por lugar, y dando a las autoridades locales un papel más importante en el establecimiento de las prioridades, la ejecución de los planes, el seguimiento de los resultados y vincularse con las empresas y las comunidades locales. (Grupo de Alto Nivel sobre la Agenda Post-2015, 2013, p. 17)

6.4 ¿Una definición operacional de desarrollo territorial?

Con el fin de superar las limitaciones de los enfoques tradicionales anteriormente mencionados (ver cuadro 6.4) y evitar un uso demasiado laxo y confuso del concepto de desarrollo territorial, es importante ponerse de acuerdo en una definición que identifique los ingredientes fundamentales que deben estar presentes cuando hablamos de un auténtico desarrollo territorial.

La búsqueda de una definición adecuada debe sustentarse en la experiencia adquirida en la promoción del desarrollo local en el pasado. Una lección importante es que el término local debe entenderse no sólo como el desarrollo que ocurre a nivel local (al fin y al cabo, todo el desarrollo lo hace), sino más bien como el desarrollo que aprovecha las ventajas comparativas y competitivas de las localidades y moviliza sus particulares recursos físicos, económicos, sociales, políticos y culturales e instituciones. Por lo tanto, en la expresión desarrollo local el adjetivo local, no se refiere al dónde, sino al cómo y por quién se promueve el desarrollo.

- **¿Cómo se promueve el desarrollo local?** Esta cuestión se refiere a la necesidad de movilizar los recursos existentes dentro el territorio. Y entre los recursos específicos de una localidad, dos son de suma importancia: el capital social local y las instituciones políticas locales. De hecho, la presencia de estos dos recursos, su calidad y, en particular, la capacidad de este último para construir y movilizar el primero, puede determinar la manera en que todos los demás recursos locales y no locales (humanos, físicos y de capital financiero) pueden ser desarrollados, movilizados y combinados para aplicar estrategias de desarrollo local específicas.
- **¿Quién promueve el desarrollo local?** Esta cuestión hace hincapié en la importancia de las instituciones políticas locales empoderadas para llegar a todos los actores relevantes (comunidades y sector privado) del territorio, movilizar sus recursos e implicarlos sistemáticamente en la planificación, el cofinanciamiento y la gestión de actividades tendentes al desarrollo local.

Esta manera de entender el desarrollo local trae consigo dos consecuencias importantes.

- **El desarrollo local es un proceso endógeno.** La diferencia fundamental entre un verdadero desarrollo local y la mera localización de los objetivos y programas de desarrollo nacional, multinacional o global es la movilización y el uso de los recursos específicos del lugar a través de mecanismos políticos e institucionales propicios de gobernanza y administración del desarrollo. La localización de los objetivos y programas de desarrollo

nacional, multinacional o global es importante, pero si reducimos el desarrollo local a ella, se perderían todas las políticas y programas que podrían ser autónomamente identificados, formulados, financiados y ejecutados por las ALs, en respuesta a, y en colaboración con, las comunidades locales y sector privado.

- **El desarrollo local es incremental.** El desarrollo local es incremental con respecto a los esfuerzos nacionales de desarrollo, en el sentido de tener el potencial de mejorar la eficiencia (a través de la adaptación de las políticas nacionales a las condiciones locales) y el alcance (a través de la movilización de recursos privados y comunitarios adicionales que pueden combinarse con recursos nacionales/globales) con el fin de contribuir a los esfuerzos nacionales de desarrollo.

Dos ingredientes adicionales son necesarios para una definición útil del desarrollo territorial.

- **Integración espacial.** El desarrollo local debe tener una orientación holística, espacial, para integrar las consideraciones físicas/ambientales y económico/sociales que permitan superar la fragmentación de la formulación e implementación de políticas sectoriales. Una gestión horizontalmente integrada y espacialmente coordinada por las ALs permiten realizar economías de escala y asegurar un valor añadido.
- **Diferentes escalas.** El desarrollo local se puede promover a diferentes niveles (local, urbano, metropolitano, regional, nacional o supranacional) y requiere una cooperación entre los mismos.

Basándonos en estos elementos, podemos avanzar la definición siguiente de desarrollo territorial:

El desarrollo territorial designa un desarrollo que es endógeno y espacialmente integrado, que hace uso de la contribución de los agentes que operan en múltiples escalas y aporta un valor incremental a los esfuerzos nacionales de desarrollo.

La figura 6.3. visualiza el significado del desarrollo local y territorial así como su interrelación. La tabla 6.1. enumera los ingredientes que diferencian un desarrollo territorial genuino de procesos que no pueden calificarse como tales.

FIGURA 6.3 Desarrollo local versus desarrollo territorial

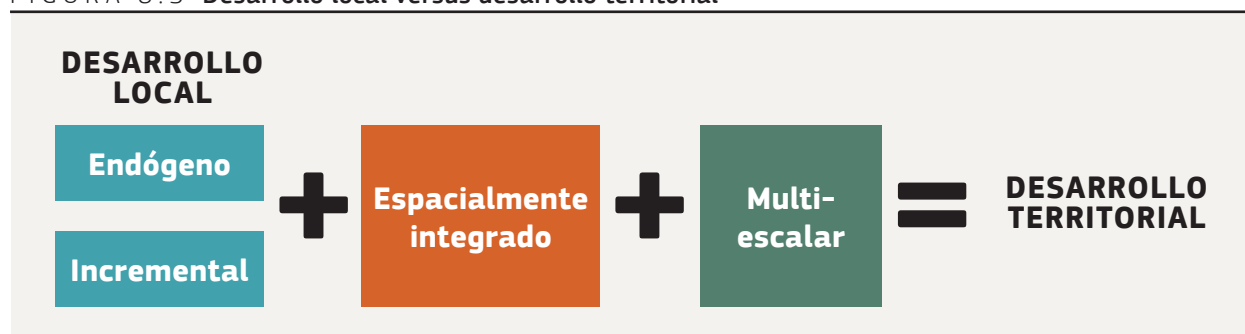


TABLA 6.1 Qué es y qué no es un desarrollo territorial genuino

DINAMICA DE DESARROLLO TERRITORIAL GENUINO	PROCESOS QUE NO REPRESENTAN UN DESARROLLO TERRITORIAL GENUINO
La primacía de los territorios como construcciones sociales y agentes activos (en lugar de receptores pasivos de las políticas definidas en otra parte)	Los gobiernos centrales buscan territorializar sus políticas nacionales con un enfoque de arriba hacia abajo
Las asociaciones multi-actor conformadas entre todos los actores locales relevantes dirigen el proceso	Procesos de desarrollo territorial dirigidos por un conjunto único de actores (gobierno central, actores de la sociedad civil, donantes)
Las ALs juegan un papel catalizador en la promoción del Desarrollo territorial (usando su legitimidad como entidades políticas dotadas de un mandato general)	Marginalización o exclusión de las ALs en procesos de desarrollo territorial —evitando así que el sector público local tenga un papel facilitador que asegure la sostenibilidad
Existencia de políticas nacionales de apoyo (descentralización, estrategias de desarrollo urbano y rural, etc.)	Procesos de desarrollo territorial que dependen únicamente de la dinámica local —sin conexiones fuertes con otros niveles de gobernanza y políticas nacionales coherentes
Elección de un enfoque holístico, integrado con el fin de abordar el crecimiento económico, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental	Desarrollo territorial con enfoque de sector único (típicamente impulsados por ministerios sectoriales)

6.5 Componentes del enfoque local del desarrollo territorial

El desarrollo territorial no puede tener lugar sin un compromiso nacional estratégico hacia el mismo. Esta vinculación con las políticas nacionales es lo que distingue a un enfoque de desarrollo territorial de los enfoques tradicionales de desarrollo local. Es también aquí donde interviene la cuestión de la descentralización. Un proceso de descentralización favorable al desarrollo —que dote a las ALs de la autonomía y responsabilidad necesarias para funcionar como agentes de cambio— acompañadas de un conjunto de políticas nacionales de apoyo (por ejemplo, de desarrollo urbano y rural) es fundamental para liberar el potencial de los territorios. Sin la existencia de tal marco nacional de apoyo, existe el riesgo real de que el desarrollo territorial siga siendo una tarea marginal local en lugar de una fuerza transformadora.

El enfoque territorial para el desarrollo local (ETDL) es esencialmente una política nacional multidimensional que refleja un compromiso con el desarrollo territorial, que Los gobiernos nacionales de los Estados en procesos de descentralización pueden querer adoptar, y que los socios internacionales de desarrollo pueden querer apoyar/promover, con el fin de liberar todo el potencial de los territorios. El ETDL debería permitir a las ALs autónomas y responsables promover un desarrollo local que sea endógeno, integrado, multi-escalar e incremental. La figura 6.4 muestra las diferentes componentes del ETDL.

Este marco no debe entenderse como un modelo rígido, sino más bien como un marco analítico para identificar cómo las reformas de descentralización podrían estar conectadas con

FIGURA 6.4 Componentes de un enfoque territorial para el desarrollo local



el objetivo de lograr mejores resultados para el desarrollo. El ETDL debería funcionar como un GPS para ayudar a:

- comprender el desarrollo territorial como un proceso endógeno, incremental, espacialmente integrado y multi-escalar;
- valorar el desarrollo territorial como un componente crítico de la política nacional de desarrollo;
- reconocer el papel fundamental que deben desempeñar las ALs autónomas y responsables en los procesos de desarrollo territorial.

Las partes III y IV, examinan en detalle cada uno de los componentes básicos del ETDL y proporcionan una orientación sobre cómo la UE puede diseñar e implementar estrategias de apoyo adecuadas.

PARTE III

Configurar el apoyo de la UE a las reformas de DGLDT a través del marco ETDL

ESTA PARTE:

- recapitula la nueva visión de la UE sobre el papel de desarrollo de las autoridades locales y lo que esto significa para el futuro de los programas y proyectos que apoya la UE;
- destaca la importancia del análisis de contexto mediante la introducción de un marco de diagnóstico para la evaluación de las reformas de descentralización y la identificación de oportunidades y límites para el empoderamiento de las autoridades locales y la promoción del desarrollo territorial;
- proporciona una guía sobre cómo definir resultados realistas y elegir los puntos de partida relevantes para un enfoque territorial del desarrollo local;
- aclara el papel de apoyo que pueden desempeñar las asociaciones de autoridades locales, la sociedad civil y de los actores municipales europeos en la promoción del desarrollo territorial;
- explora los principios del marco ETDL para seleccionar y combinar las modalidades de ayuda.

Sección 7: Factores subyacentes de las futuras intervenciones de la UE **47**

- 7.1 Nueva política de la UE de apoyo a autoridades locales de desarrollo 47
- 7.2 El amplio alcance de los programas y proyectos apoyados por la UE 47
- 7.3 La adopción del enfoque territorial de desarrollo local 48

Sección 8: El punto de partida: un análisis del contexto y de la economía política **49**

- 8.1 Realizar un análisis del contexto 50
- 8.2 Analizar la capacidad de las delegaciones de la UE para apoyar las políticas y programas de DGLDT 54

Sección 9: Determinar resultados realistas **56**

Sección 10: Elegir de los puntos de entrada relevantes para la intervención **58**

- 10.1 Puntos de entrada para fortalecer los sistemas de gestión de desarrollo local 59
- 10.2 Puntos de entrada relacionados con las instituciones y las capacidades a nivel sub-nacional 61
- 10.3 Puntos de entrada para las políticas nacionales de apoyo 62

Sección 11: Movilizar a los actores claves en la promoción del desarrollo territorial **63**

- 11.1 Trabajar con las asociaciones de autoridades locales 63
- 11.2 Compromiso estratégico con la sociedad civil local 68
- 11.3 Establecer vínculos con las regiones europeas y los municipios que participan en la cooperación descentralizada 70

Sección 12: Seleccionar y combinar las modalidades de ayuda de la UE **76**

- 12.1 La importancia de una reflexión cuidadosa sobre las modalidades de ayuda adecuadas 76
- 12.2 Diferentes escenarios en la selección y combinación de las modalidades de ayuda 79
- 12.3 Un marco general para combinar las modalidades de la ayuda 80

SECCIÓN 7: Factores subyacentes de las futuras intervenciones de la UE

Hay tres factores principales que deberían dar forma a los futuros programas de la Unión Europea (UE) en apoyo a la descentralización, la gobernanza local y el desarrollo territorial (DGLDT). Estos son:

- la nueva política de apoyo de la UE a autoridades locales (ALs) de desarrollo;
- el amplio alcance del apoyo de la UE a la DGLDT y los múltiples instrumentos de ayuda disponibles para este fin;
- La adopción del enfoque territorial del desarrollo local (ETDL) como el marco analítico y programático para traducir la nueva política de la UE a una nueva generación de programas y proyectos apoyados por la UE.

7.1 Nueva política de la UE de apoyo a autoridades locales de desarrollo

Las futuras intervenciones deberían estar guiadas por las nuevas orientaciones de la política de la UE con respecto al papel de las ALs en el desarrollo, tal como se definieron en la Comunicación de 2013 sobre la «Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo». Esta Comunicación hace hincapié en el papel instrumental de la descentralización para mejorar los resultados de la gobernabilidad y del desarrollo, así como en la necesidad de empoderar las ALs en los países socios para que puedan tener un papel más amplio y más activo en el desarrollo mediante una colaboración auténtica con el Estado, la sociedad civil/y el sector privado. La idea subyacente es que las ALs trabajen como entidades políticas y no meramente como gestores de servicios. Su papel no es sólo el de mejorar la eficiencia de la implementación local de las políticas y programas nacionales, sino también el de formular, financiar y ejecutar las políticas públicas locales para el desarrollo de sus territorios y el bienestar de sus comunidades.

7.2 El amplio alcance de los programas y proyectos apoyados por la UE

El segundo factor se relaciona con el amplio alcance de las posibles intervenciones de la Unión Europea y los múltiples instrumentos que las Delegaciones de la UE (DUE) pueden desplegar para promover el desarrollo territorial y empoderar las ALs para su ejecución. Las delegaciones de la UE pueden proporcionar apoyo bilateral (a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD), activar líneas presupuestarias temáticas (OSC-AL) o utilizar los programas regionales.

Con respecto al apoyo bilateral, el resultado del ejercicio de programación del periodo 2014–2020 muestra claramente que las delegaciones de la UE generalmente tienden a proponer tres tipos de apoyo:

- apoyo a una política nacional de reforma de la descentralización;

- apoyo a una política sectorial (por ejemplo, desarrollo rural, salud, agua potable y saneamiento) cuya implementación depende de sistemas descentralizados, a multinivel;
- apoyo al desarrollo territorial basado en el lugar (lugar-específico).

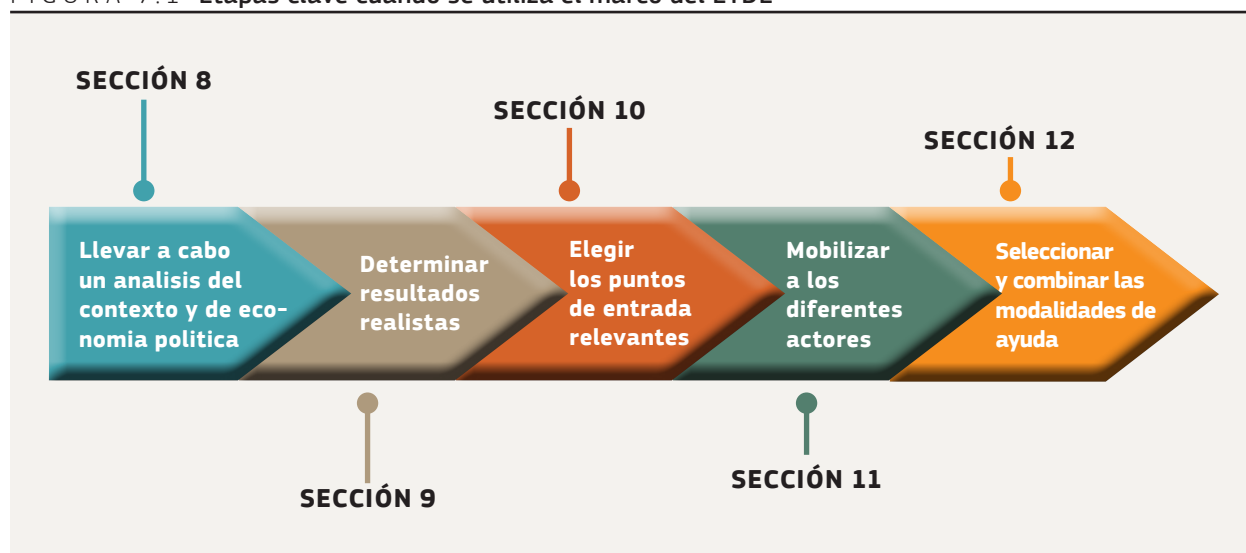
La línea temática OSC-AL ofrece la posibilidad de fomentar ALs comprometidas con el desarrollo y la promoción del desarrollo territorial proporcionando apoyo directo a acciones conducidas por ALs y/u organizaciones de la sociedad civil en los países socios. Los programas regionales pueden fomentar las formas transfronterizas —cada vez más frecuentes— de desarrollo territorial con el apoyo de las ALs.

7.3 La adopción del enfoque territorial de desarrollo local

Las delegaciones de la UE pueden optar por aplicar el ETDL en las diferentes formas de apoyo que aportan. El ETDL ofrece un amplio marco analítico y programático destinado a ayudar a las DUE a evaluar los límites ligados a las capacidades políticas, institucionales y técnicas que afectan al desarrollo territorial en un contexto dado y para determinar, en función de dichos análisis, cuándo y cómo intervenir para apoyar el desarrollo territorial. El ETDL traza un mapa de los vínculos entre la descentralización y los resultados en términos de desarrollo y destaca el alcance de las políticas, así como de las capacidades institucionales y técnicas necesarias para reforzar estos vínculos.

El resto de esta parte —las secciones 8 hasta la 12— como se muestra en la figura 7.1. tiene como objeto ayudar a las DUE a utilizar de manera más eficaz el marco ETDL para llevar a cabo la identificación, diseño e implementación de intervenciones específicas en cada país para apoyar la DGLTD.

FIGURA 7.1 Etapas clave cuando se utiliza el marco del ETDL



SECCIÓN 8: El punto de partida: un análisis del contexto y de la economía política



El diseño de las operaciones de apoyo al DGLDT requiere un enfoque políticamente inteligente para el análisis del contexto, la programación y el diálogo político correspondiente con los gobiernos socios y otras partes interesadas. Dos rasgos caracterizan este enfoque: (i) un compromiso firme con el desarrollo territorial y el empoderamiento de las ALs para implementarlo y, (ii) una búsqueda constante y abierta respecto a lo que es políticamente factible para avanzar hacia dichos objetivos.

■ **Las delegaciones de la UE deberían comunicar la lógica que fundamenta las operaciones de la UE en apoyo a las políticas y programas nacionales de DGLTD.**

Dicha lógica comprende los elementos siguientes.

— **La promoción del desarrollo territorial como una contribución diferente al crecimiento económico y a la cohesión social de la nación.** Dicha promoción siempre es importante, pero se vuelve absolutamente crítica cuando ambos objetivos se ven amenazados por los desequilibrios territoriales y las desigualdades sociales.

— **El empoderamiento de las ALs para administrar y coordinar el desarrollo territorial.** Este empoderamiento debería basarse en el reconocimiento de las ventajas comparativas de las ALs en relación a los múltiples actores públicos, privados y comunitarios que operan en el espacio local, así como de su potencial para alcanzar y cooperar con dichos actores.

■ **Las delegaciones de la UE tiene que entender lo que es políticamente factible en términos de empoderamiento de las ALs para el desarrollo.** El compromiso de las delegaciones de la UE con los principios básicos de la democracia local y la gobernanza⁽¹⁾ debe combinarse con la comprensión de lo que es políticamente factible en términos de empoderamiento de las ALs para el desarrollo en un contexto dado. En lugar de seguir modelos estándar, se invita a las delegaciones de la UE a encontrar las soluciones que mejor se adapten para reformar el sistema intergubernamental y mejorar la autonomía y la rendición de cuentas de las ALs en su seno. Esto significa la adopción de un enfoque pragmático para apoyar las iniciativas tanto descendentes de los campeones nacionales de la reforma como la experimentación de abajo hacia arriba realizada por los actores locales. Requiere la detección de ventanas de oportunidad y centrarse en los problemas específicos que se pueden resolver. Este enfoque puede exigir de la parte de las delegaciones retiros temporales y desvíos tortuosos mientras se navega en aguas políticas, sin que se pierda de vista el objetivo final. En otras palabras, las delegaciones de la UE deben estar concentradas en los objetivos, buscando vías para su consecución que a menudo no son lineales. Ni una flexibilidad sin visión ni una rigidez normativa permitirán lograr dichos objetivos.

⁽¹⁾ Como está previsto, por ejemplo, en «La Carta Europea de Auto-gobierno Local» de 1985.

La adopción de un enfoque de esta naturaleza sensible al contexto, políticamente inteligente y centrado en problemas concretos para apoyar el DGLDT, comienza por una buena comprensión del contexto en el que las delegaciones de la UE están llamadas a trabajar.

8.1 Realizar un análisis del contexto

Aunque el objetivo final de las operaciones de apoyo al DGLDT sea el desarrollo territorial y el bienestar de las comunidades locales, los objetivos intermedios más críticos son los cambios de política e institucionales que empoderen a las ALs autónomas y que rindan cuentas para convertirlas en actores efectivos del desarrollo. La experiencia demuestra que tal empoderamiento depende en la práctica de:

- **la política nacional**, esto es, las oportunidades y restricciones creadas por los incentivos políticos de las reformas de descentralización;
- **las políticas nacionales**, esto es, el grado en el que la política nacional de desarrollo apoya el desarrollo territorial y el papel que juegan las ALs en su promoción.

Por ejemplo, las mismas motivaciones políticas (ej. la consolidación y legitimación de los partidos en el poder a lo largo del país), que a menudo constituyen el primer impulso de las reformas de descentralización, pueden ir contra la asignación a las ALs de un papel importante para el desarrollo, por miedo a debilitar la reivindicación como proveedor de desarrollo (lo que constituye una fuente clave para su legitimidad) del partido en el poder y del gobierno central controlado por este. En estas condiciones, la política nacional de desarrollo continuaría asumiendo un sistema de administración centralizado, incluso en presencia de reformas de descentralización. La inconsistencia entre la descentralización impulsada por la política y el empoderamiento de las ALs comprometidas con el desarrollo es más evidente cuando las ALs continúan siendo marginadas en el diseño y la aplicación de incluso aquellas políticas nacionales que se ocupan más directamente del desarrollo territorial, a saber, la agenda urbana y la política nacional de desarrollo rural.

Evaluar en qué medida se puede empoderar a las ALs como actores del desarrollo autónomos y que rindan cuentas, es en consecuencia un esfuerzo complejo y multidimensional. EL primer paso, ineludible es claro y debe consistir en una evaluación del estado y las perspectivas de la descentralización.

Es cierto que una política nacional de descentralización bien diseñada es sólo uno de los componentes básicos de una estrategia nacional multidimensional para el desarrollo territorial (el ETDL; ver figura 10.1), pero, proporciona la base necesaria para ello. Entender la descentralización es de hecho un requisito previo para analizar cualquier otra dimensión del ETDL. Por ejemplo, la evaluación del papel que las ALs podrían desempeñar en la conformación de la agenda urbana nacional y/o la política de desarrollo rural (otros dos elementos constitutivos del ETDL) es casi imposible sin una comprensión de las oportunidades y/o limitaciones creadas por la descentralización. Del mismo modo, sería difícil identificar los problemas y cambios posibles en el sistema de gestión de desarrollo local y las instituciones sub-nacionales subyacentes (otras dos dimensiones clave del ETDL) sin una apreciación de cómo la política de descentralización y la legislación correspondiente pueden abrir o cerrar el espacio para el cambio institucional y el correspondiente desarrollo de capacidades.

El Marco Integrado de Diagnóstico de la Descentralización (MIDD) detallado a continuación tiene por objeto el facilitar los primeros pasos de cualquier esfuerzo analítico en apoyo de la programación de la UE de cooperación al DGLDT.

El Marco Integrado de Diagnóstico de la Descentralización

El MIDD se estructura en torno a seis temas fundamentales (ver tabla 8.1⁽²⁾). Cada uno de los cuales está articulado a continuación, en un número de líneas más detalladas de investigación. El MIDD integra elementos básicos de la economía política y de análisis de la política de desarrollo con el fin de ir más allá de la descripción formal del sistema de descentralización.

El uso del MIDD debería ayudar a las delegaciones de la UE a comprender los motivos políticos de las reformas, y las relaciones de poder entre sus defensores y opositores. También debería ayudar a identificar los obstáculos estructurales, de naturaleza política e institucional, que impiden traducir la descentralización en términos de desarrollo, obstáculos que se derivan de los incentivos políticos y burocráticos de los actores involucrados y que limitan la acción colectiva necesaria para dar un salto cualitativo en la reforma de descentralización.

A continuación se proponen algunos consejos prácticos para aplicar el MIDD.

- La amplitud y la calidad de las respuestas tienden a variar, dependiendo del contexto, la disponibilidad de información y la capacidad de las delegaciones de la UE.
- Las delegaciones de la UE no deben dejar de utilizar el MIDD por falta de capacidad interna o de tiempo. Las delegaciones de la UE podrían trabajar a partir de análisis similares en los que a menudo están implicados otros actores dentro del país. Por ejemplo, es una tarea fundamental de las asociaciones nacionales de ALs el monitorear el progreso de las reformas de descentralización. También las redes de la sociedad civil pueden haber establecido este tipo de sistemas de seguimiento. Mediante la participación de estos actores locales, las delegaciones de la UE podrían superar los cuellos de botella internos y obtener una valiosa información estratégica a bajo costo.
- Los usuarios del MIDD no deben esperar que éste les proporcione todas las respuestas, el MIDD les ayudará a situar el asunto específico o el problema que les preocupa en un contexto más amplio, y servirá para determinar las investigaciones adicionales necesarias para diseñar la operación en curso.

Módulos analíticos adicionales

Una vez que las condiciones contextuales más amplias establecidas por la política nacional de descentralización y el marco legal son comprendidas a partir de la aplicación del MIDD, nuevas investigaciones, con la ayuda de módulos analíticos adicionales, pueden ser necesarias. Sobre la base de los resultados del MIDD, las delegaciones de la UE pueden desear profundizar el análisis de la economía política (AEP) de la descentralización y/o investigar más a fondo los problemas asociados con otros componentes del marco ETDL. Esta decisión dependerá de cuáles de componentes del ETDL se seleccionarán como puntos de entrada específicos para el apoyo de la UE al DGLDT (ver [sección 10](#)).

⁽²⁾ El MIDD está disponible en la web, <http://capacity4dev.ec.europa.eu/topic/public-sector-reform-decentralisation>.

TABLA 8.1 Cuestiones básicas del Marco Integrado de Diagnostico de la Descentralización

TEMAS FUNDAMENTALES	PUNTOS DE INTERÉS
1. Naturaleza y forma. ¿Cuáles son las características esenciales y los roles de la descentralización/del sistema intergubernamental y otras políticas nacionales que lo permiten?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Para identificar los parámetros básicos del marco de la descentralización, tales como el número de niveles sub-nacionales, tipos/grados de autonomía, la calidad del sistema intergubernamental, la naturaleza/dirección de mecanismos de rendición de cuentas, etc. ■ Para evaluar otros temas pertinentes de la sociedad civil nacional/ derechos de asociación, la libertad de información, etc.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Motivaciones y lógica subyacente a la reforma. ¿Por qué el marco de la política de descentralización toma esta forma particular en un determinado contexto país? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Para comprender los factores históricos y políticos que han configurado la forma particular de la descentralización ■ Para evaluar la solidez de estos factores, algunos de los cuales tienen que ser aceptados como factores difíciles de cambiar^(a)
<ul style="list-style-type: none"> ■ Progresos en la implementación. ¿En qué medida se ha aplicado el marco de la política de descentralización tal como fue diseñado? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Para establecer en qué medida las disposiciones del marco jurídico para la descentralización y el sistema intergubernamental han sido puestos en práctica ■ Para determinar la existencia y la gravedad de las distorsiones identificables en la ejecución de políticas y la medida en que ellas podrían ser corregidas
<ul style="list-style-type: none"> ■ El rendimiento y la entrega. ¿Cuán bien se ha desempeñado la descentralización hasta la fecha en términos de lograr los objetivos deseados? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Para determinar cuán satisfactoriamente el sistema ha cumplido las expectativas de desempeño (teniendo en cuenta los múltiples objetivos de la reforma y su peso específico) ■ Para distinguir los objetivos que se pueden medir de manera verificable (por ejemplo, procesos o servicios mejorados) y los que son más difíciles de evaluar definitivamente (por ejemplo, una mejor gobernanza) o para atribuirlos directamente a la descentralización (por ejemplo, la reducción de la pobreza)
<ul style="list-style-type: none"> ■ Elementos de cambio y obstáculos. ¿Qué factores/actores han influido en el proceso de implementación de la descentralización (en términos de avances y obstáculos para la consecución de sus objetivos)? 	<p>Para evaluar la contribución de los factores específicos y actores sobre el rendimiento de la descentralización, incluyendo, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ los parámetros de diseño (por ejemplo, mecanismos administrativos, fiscales y políticos) ■ actores de la economía política y la dinámica a nivel central o en los niveles sub-nacionales ■ los factores de capacidad que afectan a los actores centrales y/o autoridades locales, así como a la sociedad civil
<ul style="list-style-type: none"> ■ Posibilidades para una mayor reforma. ¿Cuáles son los posibles pasos a seguir para avanzar en la mejora de la descentralización y cómo pueden ser desarrollados más a fondo en el futuro? 	<p>Para utilizar el MIDD en la identificación de posibles medidas para mejorar el estado y el desempeño de la descentralización, que sean:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ productivas en el tratamiento de problemas de fondo, no sólo acciones cosméticas destinadas a tratar los síntomas observados ■ pragmáticas en cuanto a la adopción de medidas alcanzables en la dirección correcta, incluso si no puede cumplir inmediatamente con los objetivos idealizados de la descentralización ■ estratégicas en términos de establecer una trayectoria progresiva de la reforma viable y las medidas de acompañamiento

^(a) Los países pueden optar por jurisdicciones sub-nacionales de gobierno que son grandes debido a consideraciones étnicas o pequeños debido a la importancia de la influencia de las estructuras tradicionales de toma de decisiones. Del mismo modo, un nivel de gobierno sub-nacional puede ser más empoderado que otro tipo de gobierno debido a consideraciones políticas que prevalecen sobre todas las otras.

^(b) Los ejemplos típicos incluyen la negativa de los organismos centrales para devolver el poder como se indica por un mandato de política o de la ingeniería de retrasos significativos en los flujos de transferencias intergubernamentales esenciales que impiden la capacidad de las autoridades locales de actuar como un agente del desarrollo.

El alcance y la profundidad de estas investigaciones adicionales son difíciles de generalizar y dependen del problema en cuestión y del tipo de operación que se esté planeando. Los módulos analíticos adicionales que apoyan la programación y el diseño de programas en DGLDT pueden dirigirse a pueden abordar las cuestiones siguientes.

- **La economía política de algunas cuestiones específicas.** Sobre la base de los resultados del MIDD, las delegaciones de la UE pueden querer profundizar en el análisis de cómo, ciertas características específicas de las reformas de descentralización (por ejemplo, el sistema electoral, la selección de los ejecutivos locales, la rendición de cuentas de las administraciones locales, el espacio para la democracia participativa) reflejan intereses políticos y burocráticos y pueden crear (o suprimir) el espacio para el surgimiento de las ALs de desarrollo.
- **Las cuestiones de política territorial.** Las delegaciones de la UE pueden desear explorar más a fondo las posibilidades de promover y apoyar el papel de las ALs en la elaboración y aplicación de (i) la agenda urbana nacional y, (ii) la política nacional de desarrollo rural, es decir, las dos políticas nacionales que por lo general reflejan la visión nacional sobre lo que es el desarrollo territorial y la forma en que debe ser promovido. La tarea aquí sería evaluar en qué medida estas políticas se basan en una conceptualización efectiva del valor del desarrollo territorial para el crecimiento económico nacional y la cohesión social, así como en el compromiso de empoderar a las ALs para ejecutarlo. La tarea consiste igualmente en cómo se podría progresar en los dos registros.
- **Problemas sectoriales específicos.** En los países socios en los que la ayuda de la UE se centra en un sector específico, las delegaciones de la UE pueden desear explorar la posibilidad de apoyar un papel más activo de las ALs en dichos sectores. Estos pueden comprender las prestaciones de salud, la educación, la seguridad alimentaria, el bienestar y otros servicios sociales, la protección del medio ambiente y la gestión de los recursos naturales, así como la promoción del desarrollo económico local. Los módulos de análisis en esta categoría ayudarían a explorar tanto el papel que las ALs podrían desempeñar en la prestación de servicios específicos como los acuerdos intergubernamentales necesarios para apoyar esa función.
- **Temas de desarrollo y capacidad institucional.** Los módulos analíticos adicionales en esta categoría podrían ayudar a las delegaciones de la UE a observar más profundamente las instituciones, las técnicas y las capacidades asociadas a la planificación, financiación y gestión del desarrollo territorial. Todos estos parámetros pueden ayudar a las delegaciones de la UE a determinar el nivel actual de capacidades, los márgenes de mejora realistas y las necesidades de desarrollo de capacidades relacionadas. También podrían ayudar a evaluar los incentivos o restricciones políticas e institucionales para la emergencia de líderes de desarrollo local, la mejora de la rendición de cuentas de las ALs, la consolidación de las prácticas locales de democracia deliberativa, y el surgimiento de una ciudadanía activa.

El desarrollo y la aplicación de los módulos analíticos adicionales en todas las categorías anteriores, ayudará a identificar lo que las delegaciones de la UE podrían hacer en realidad para apoyar a las ALs de desarrollo dentro de la política de descentralización existente y en el marco legal revelado por la aplicación del MIDD. La premisa por defecto es que el análisis está destinado a descubrir los pasos incrementales que en realidad podrían adoptarse para promover ALs de desarrollo con independencia de cuán permisivo o restrictivo sea el entorno. Del mismo modo, y sobre todo en entornos políticos menos favorables, estos

módulos analíticos pueden ayudar a evaluar lo que se podría hacer para evolucionar más allá de lo que determina el entorno, señalando las limitaciones institucionales y de capacidad específicas y apoyando la negociación con los gobiernos socios sobre el espacio de los actores locales para experimentar ciertas soluciones y en última instancia inducir la reforma de la política de una manera positiva de abajo hacia arriba mediante procesos de cambio impulsados por la práctica.

8.2 Analizar la capacidad de las delegaciones de la UE para apoyar las políticas y programas de DGLDT

La aplicación del MIDD y otras herramientas puede ayudar a aclarar el contexto del país y resaltar el papel de los incentivos políticos y de las políticas públicas en la conformación de las reformas de descentralización y los sistemas de ALs. Sin embargo, con el fin de utilizar eficazmente estos diversos análisis para formular intervenciones sólidas, las delegaciones de la UE requerirán una considerable capacidad en el país. Será particularmente importante su capacidad para llegar a los principales actores de las reformas, y hacerlos participar en un diálogo político sobre la adopción de un ETDL.

La experiencia sugiere que muchas delegaciones de la UE encuentran dificultades crecientes para la movilización de esa capacidad interna. Estas dificultades tienen su origen en tres fuentes principales:

- los mensajes confusos y/o contradictorios sobre la política de la UE (por ejemplo, el énfasis en el apoyo presupuestario como modalidad de ayuda preferida sin tener en cuenta el contexto; mentalidad de silo en la programación específica del sector, señales mixtas sobre la relación de las OSCs-ALs);
- la organización en los países y la reducción de personal, cuyo perfil mayoritario es el de generalistas, y cuyo tiempo se emplea mayoritariamente en tareas administrativas;
- la escasez de recursos en la sede para proporcionar un apoyo y un acompañamiento iterativo de calidad (directamente o a través de los servicios de consultoría de alto nivel).

Estas limitaciones estructurales necesitan ser integradas en la ecuación cuando se realizan las evaluaciones de contexto. Esto se puede hacer mediante la realización de una prueba rápida de preparación institucional a nivel de las delegaciones de la UE. La tabla 8.2 propone un conjunto de cinco criterios e indicadores relacionados para comprobar la capacidad interna.

TABLA 8.2 Criterios de evaluación de la capacidad de las delegaciones de la UE para apoyar las políticas y programas ETDL

CRITERIOS	INDICADORES
Enfoque global de las delegaciones de la UE acerca de la dinámica de descentralización en curso en los países socios	<ul style="list-style-type: none"> ■ Toma de conciencia/del activo interés de la comprensión de los motivos políticos detrás de las reformas de descentralización y su potencial como herramienta de desarrollo ■ Nivel de conocimientos y capacidad analítica para trabajar en contextos descentralizados ■ La voluntad/capacidad de integrar las realidades de descentralización en la programación y el diseño de intervenciones clave (por ejemplo, las operaciones de apoyo presupuestario sectorial)
Enfoque global de las delegaciones de la UE acerca de las desigualdades territoriales en los países socios	<ul style="list-style-type: none"> ■ Toma de conciencia/interés activo en cuestiones de desarrollo y de desigualdad espacial ■ Nivel de conocimientos y capacidad analítica para hacer frente a las dinámicas de desarrollo territorial ■ La voluntad/capacidad de integrar la dimensión espacial en la programación y el diseño de intervenciones clave
Enfoque global de las delegaciones de la UE acerca de la democracia local y la acción conjunta entre las autoridades locales y la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> ■ La voluntad/capacidad para tratar con ambos conjuntos de actores de manera coherente y complementaria (sobre la base de sus funciones respectivas y las ventajas comparativas de cada actor) ■ En qué medida el apoyo democrático de la UE integra la dimensión local ■ En qué medida los programas de apoyo (sectorial) de la Unión Europea proporcionan incentivos para la co-producción de bienes y servicios públicos ■ Hacer un uso coherente del instrumento temático OSC-AL (por ejemplo, el respeto de la legitimidad/valor añadido de cada actor)
Nivel de compromiso de las delegaciones de la UE con las autoridades locales y sus asociaciones	<ul style="list-style-type: none"> ■ Existencia y calidad del diálogo sobre políticas entre la UE y las asociaciones de ALs ■ El nivel de implicación de las ALs en el proceso de programación de la UE ■ Los esfuerzos de las DUE para promover una mayor participación de las ALs en los procesos importantes de política nacional
Financiamiento de las delegaciones de la UE para autoridades locales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se involucra a las autoridades locales en la preparación, y se beneficia, de las operaciones de apoyo presupuestario ■ la existencia de mecanismos financieros específicos que aseguren el financiamiento directo de las ALs ■ El uso efectivo del programa temático OSC-AL para canalizar los recursos destinados a las ALs ■ Medidas de acompañamiento a las asociaciones nacionales de ALs

SECCIÓN 9: Determinar resultados realistas

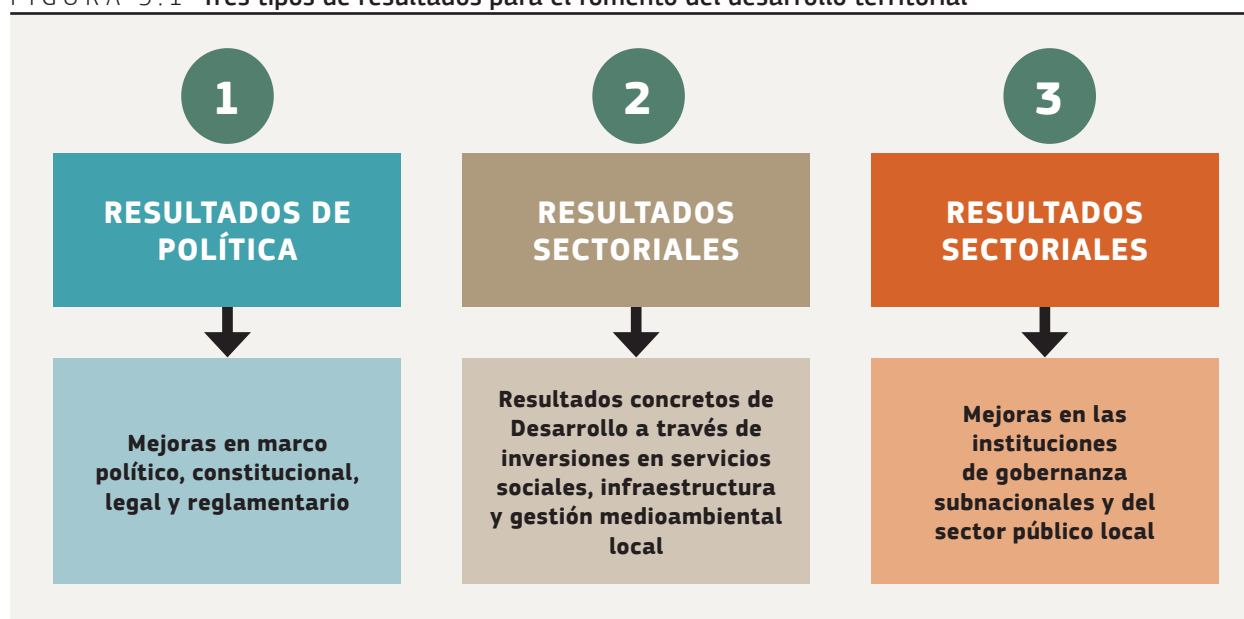


Después de haber efectuado estos diversos análisis (en relación con la dinámica de descentralización en curso, el interés del gobierno en las desigualdades territoriales y el grado de preparación institucional de las delegaciones de la UE) y luego de la incorporación de los principios clave para la ejecución, es el momento de aclarar el tipo de resultado que las intervenciones de la UE pretenden lograr cuando apoyan la DGLDT. Este es un paso crucial para determinar un conjunto factible de ambiciones en materia de desarrollo territorial que puedan realizarse, en el contexto determinado de un país, a través de diferentes programas y proyectos.

El apoyo de la UE al DGLDT puede producir resultados en tres categorías diferentes que se refuerzan mutuamente. La figura 9.1 ilustra los diferentes tipos de resultados a los que una intervención en DGLTD puede apuntar.

- **Resultados de las políticas.** Estos se refieren a mejoras en el marco político, constitucional, legal y reglamentario en el que las ALs autónomas y responsables pueden ser capaces de operar. Pueden incluir la formulación/revisión de políticas y estrategias nacionales de descentralización, la realización de revisiones constitucionales o el desarrollo de la legislación orgánica y de la reglamentación específica en relación con las ALs.
- **Resultados sectoriales.** En este caso, la UE apoya las intervenciones que buscan principalmente lograr resultados concretos de desarrollo a través de inversiones en servicios sociales e infraestructura, la gestión medioambiental local y el desarrollo económico local.

FIGURA 9.1 Tres tipos de resultados para el fomento del desarrollo territorial



■ **Resultados institucionales.** Estos se refieren a las mejoras de las instituciones de la gobernanza sub-nacional y del sector público local que pueden ayudar a explotar el potencial de desarrollo de las ALs en un marco constitucional y legal determinado. Los resultados institucionales pueden estar relacionados con varios de los componentes básicos de un ETDL como la construcción de las instituciones y capacidades para las deliberaciones políticas locales y la formulación de políticas, el fortalecimiento de los sistemas intergubernamentales de cooperación y supervisión estatales o la promoción de la gobernabilidad local que incluya a ciudadanos comprometidos con la formulación e implementación de la política pública local. La experiencia sugiere que a menudo debe darse prioridad a la mejora de la gestión de los recursos públicos locales (sistemas de planificación, programación, elaboración de presupuestos, contratación/compras, contabilidad y auditoría) como base para un mayor desarrollo institucional local.

En el pasado, las agencias donantes apoyaban a menudo las intervenciones a nivel local que se limitaban a la provisión de resultados (sectoriales) de desarrollo (columna 2 de la figura 9.1). Estos programas carecían, con mucha frecuencia, de una visión política e institucional del papel de las ALs en el desarrollo (columna 3 de la figura 9.1) o del vínculo necesario con las reformas del Estado más amplias (descentralización) y de sus instituciones (columna 1 en la figura 9.1).

Cuando utilicen el marco ETDL, las delegaciones de la UE deberían intentar identificar una combinación políticamente inteligente y viable de los resultados en las tres esferas —sectorial, institucional y de política. Ninguna acción en cualquiera de las tres áreas debe ser rehén de los progresos realizados (o no) en cualquiera de las otras dos. Los progresos en cada una de las tres áreas están afectados por una dinámica y un calendario diferentes. A pesar de que el marco político y legal pueden establecer los límites para el desarrollo institucional, es probable que exista algún espacio dentro de dichos límites para mejorar las deliberaciones políticas locales y las instituciones de gestión de recursos locales. Del mismo modo, siempre puede haber algún espacio para empoderar a las ALs para proveer el desarrollo sectorial/o local, dentro del conjunto de instituciones y capacidades, existentes aunque no sean del todo satisfactorias. El reconocimiento de esta realidad puede conducir a una programación más realista y eficaz de la ayuda de la UE para el desarrollo territorial.

SECCIÓN 10: Elegir de los puntos de entrada relevantes para la intervención



Sobre la base del análisis del contexto y de la economía política dada (sección 8), así como de la definición de los resultados que las delegaciones de la UE pretenden alcanzar (sección 9), el siguiente paso consiste en identificar los componentes del ETDL que puedan servir como puntos de entrada para una posible intervención de la UE destinada a promover el desarrollo territorial.

Como se explicó precedentemente, el ETDL tiene tres elementos constitutivos o componentes: (i) sistemas de gestión de desarrollo local (ii) instituciones y capacidades a nivel sub-nacional y (iii) políticas nacionales de apoyo. Por cada uno de estos elementos, existe un número importante de retos a abordar con el fin de permitir que las ALs puedan jugar su papel de actores de desarrollo y catalizadores del desarrollo territorial (ver figura 10.1).

La combinación más apropiada de componentes sobre el cual deban focalizarse las intervenciones de la UE puede variar de un país al otro. Por ejemplo, en un país determinado podría darse ya bastante atención y apoyo del gobierno y de los donantes al fortalecimiento de los sistemas de gestión para el desarrollo local/territorial, mientras que, otros campos igualmente críticos, tales como el apoyo a las políticas nacionales o a la ciudadanía activa reciben mucho menos atención.

Las intervenciones de la UE no necesitan dirigirse a todos estos componentes a la vez. La asistencia de la UE en un país dado puede focalizarse perfectamente en aquellas áreas donde exista un impulso real y una posibilidad de promover eficazmente el desarrollo territorial mediante un enfoque centrado en la resolución de problemas.

Con el fin de facilitar la selección de los puntos de entrada para el uso de un ETDL, las cuestiones siguientes merecen una atención particular.

- ¿Cuáles son las acciones prioritarias para permitir que las ALs sean actores del desarrollo?
- ¿Qué puntos de entrada son los más consistentes con los distintos tipos de resultados que la UE desea alcanzar?
- ¿Dónde existe el suficiente impulso político para avanzar con relativa facilidad (teniendo en cuenta las relaciones de poder, los intereses y los incentivos de los diversos actores involucrados)?
- ¿Qué están haciendo otros actores (por ejemplo, los gobiernos centrales, las agencias donantes, los actores de la sociedad civil) para apoyar el desarrollo territorial?
- ¿Dónde puede la UE —como un actor político con influencia y recursos— agregar valor?

En el resto de la sección se examinarán brevemente los diversos componentes y los posibles puntos de entrada del ETDL.

FIGURA 10.1 Componentes de un enfoque territorial para el desarrollo local



10.1 Puntos de entrada para fortalecer los sistemas de gestión de desarrollo local

El primer componente está relacionado con el fortalecimiento de las capacidades para la gestión del desarrollo local. No es un área nueva de trabajo. Una amplia gama de actividades destinadas a permitir que las ALs asuman sus responsabilidades en los procesos de desarrollo han sido patrocinadas por los gobiernos centrales, las agencias donantes, las organizaciones de la sociedad civil y las municipalidades (europeas) involucradas en actividades de cooperación descentralizada. Las evaluaciones disponibles sugieren que la trayectoria de estas actividades para el desarrollo de capacidades ha sido a menudo muy limitada, ya que en general se conciben como proyectos de intervención tecnocráticos con una duración limitada y desconectadas de un sistema intergubernamental más amplio en el cual las ALs deben trabajar. Sobre la base de estas experiencias las delegaciones de la UE que utilicen el marco ETDL necesitan adoptar diversas ópticas para la provisión del apoyo al desarrollo de las capacidades de las ALs (ver cuadro 10.1).

CUADRO 10.1 La utilización del ETDL requiere un alcance más amplio del desarrollo local

Si la UE busca expandir el papel y las capacidades de las autoridades locales para el desarrollo con el objetivo de liberar el potencial de los territorios, esto requiere el reconocimiento conceptual de la diferencia y de la complementariedad entre por una parte, la planificación del desarrollo local y, por otra parte, la localización de objetivos nacionales de desarrollo (o aun globales como en el caso de

los ODS). La primera perspectiva crea las posibilidades de enfoques territoriales para el desarrollo local; la última tiende a confinar las ALs en su papel de agencias para la implementación de políticas decididas en otros lugares.

En la práctica, esto requiere el desarrollo de un sistema de planificación sub-nacional que sea, a la vez, distinto y adecuadamente

articulado con el sistema de planificación nacional. Dicho sistema debería incluir y apoyar tanto (i) los procesos de planificación corporativa de las ALs autónomas como (ii) los mecanismos efectivos de coordinación horizontal y vertical de dichos planes con los de múltiples unidades de planificación (agencias nacionales, ALs de niveles superiores o inferiores, organizaciones privadas y organizaciones sin ánimo de lucro).

Diferentes cambios podrían ser objeto de un apoyo, en cada uno de los casos de este primer elemento constitutivo, como se ilustra en la figura 10.2.

FIGURA 10.2 Puntos de entrada para fortalecer los sistemas de desarrollo local



10.2 Puntos de entrada relacionados con las instituciones y las capacidades a nivel sub-nacional

El segundo componente es igualmente crucial para un auténtico desarrollo territorial (véase la figura 10.3). En primer lugar, reconoce la necesidad de poner en marcha un sistema eficaz para la cooperación intergubernamental, preservando al mismo tiempo la autonomía de las ALs (cooperación intergubernamental en lugar de subordinación jerárquica). En la práctica esto es a menudo difícil debido a: (i) la falta de una clara distinción constitucional, y/o jurídica, entre las autoridades centrales y las locales; (ii) las limitaciones de capacidad y la falta de inversión en las ALs recientemente creadas; (iii) los enfoques orientados al control por parte de las autoridades centrales que terminan negando la autonomía local y la reproduciendo relaciones jerárquicas.

Este componente se preocupa además del desarrollo de un fuerte liderazgo y de una administración eficaz a nivel local, así como de la calidad de las interacciones entre las ALs y otros actores en el territorio y a otros niveles (por ejemplo, regional o provincial). El establecimiento de relaciones de confianza es clave para fomentar la acción conjunta entre los actores locales así como el establecimiento de las asociaciones efectivas que sustenten enfoques territoriales para el desarrollo local. La movilización de recursos locales y de recursos externos depende en gran medida de la fortaleza y de la continuidad de estas interacciones horizontales y verticales.

FIGURA 10.3 Puntos de entrada para fortalecer las instituciones y capacidades a nivel sub-nacional



10.3 Puntos de entrada para las políticas nacionales de apoyo

El tercer componente de un ETDL abarca el conjunto de políticas a nivel nacional que son esenciales para apoyar el papel de las ALs de desarrollo y estimular un desarrollo territorial genuino. En ausencia de tales políticas nacionales existe el riesgo real de que todo intento de liberar el potencial de un territorio determinado falle o permanezca confinado a formas insostenibles de hiper-localismo —desconectado de las dinámicas sociales y económicas más amplias en los niveles superiores. Estas políticas nacionales son una condición para efectuar la conexión crítica entre las reformas de descentralización y los resultados en términos de desarrollo territorial.

Una política nacional de descentralización favorable al desarrollo —que incluya a las ALs— es un objetivo obvio dentro de este componente. Sin embargo, es igualmente importante una nueva generación de políticas urbanas nacionales que apoyen el desarrollo territorial mediante el reconocimiento de (i) el papel que la urbanización juega para el crecimiento económico nacional, (ii) la importancia de corregir las desigualdades sociales y espaciales que pueden estar asociadas con el crecimiento y, (iii) las ventajas comparativas de las ALs para configurar y poner en práctica una política urbana nacional. El papel de una política de desarrollo rural es igualmente clave, pero ha sido más difícil avanzar en la práctica debido a la continua dependencia de los enfoques sectoriales de arriba hacia abajo, las fuertes resistencias burocráticas centrales y la menor capacidad política y administrativa de las ALs rurales.

La figura 10.4. muestra cómo las delegaciones de la UE pueden activar diversos esquemas para fomentar el empoderamiento de las ALs y apoyar las dinámicas territoriales.

FIGURA 10.4 Puntos de entrada para fortalecer las políticas nacionales favorables



SECCIÓN 11: Movilizar a los actores claves en la promoción del desarrollo territorial



Las ALs comprometidas con el desarrollo ocupan una posición estratégica en los procesos ascendentes de desarrollo territorial gracias a su mandato general y a su legitimidad para actuar como catalizador e intermediario honesto. Si despliegan su liderazgo político y hacen un uso efectivo de las ventanas de oportunidad que se les ofrecen, pueden marcar la diferencia en términos de desarrollo. Sin embargo, las ALs no pueden hacer el trabajo solas. A lo largo de esta nota de orientación se ha hecho hincapié en que un ETDL, es una política multidimensional, cuya adopción por parte de los gobiernos centrales, podría asegurar que las reformas de descentralización impulsadas por razones de orden político puedan producir también resultados en términos de desarrollo territorial. Comprender la ETDL como una opción de política nacional, explica el lugar prominente de los gobiernos centrales como socios de las delegaciones de la UE en la formulación de las operaciones de apoyo a los programas de DGLDT.

Sin embargo, otros actores tienen que desempeñar igualmente un papel crucial y pueden en consecuencia ser calificados como socios de la UE, proporcionando canales complementarios de ayuda y haciendo valer sus ventajas comparativas en el diseño y ejecución de las operaciones de apoyo al DGLDT. Tres de ellos son especialmente importantes: (i) las asociaciones de ALs (AALs) a nivel nacional, regional y global, (ii) las organizaciones de la Sociedad Civil y (iii) las ALs y regionales europeas dedicadas a la cooperación.

En esta sección se proporciona una orientación operativa sobre cómo pueden comprometerse estratégicamente las delegaciones de la UE con estos tres conjuntos de actores con el fin de traducir la visión de la UE sobre las ALs de desarrollo y la promoción del desarrollo territorial.

11.1 Trabajar con las asociaciones de autoridades locales

El valor añadido y la evolución de los papeles de las AALs

En el transcurso del siglo pasado, el número de asociaciones de autoridades locales (AALs) a nivel nacional, regional y mundial ha ido creciendo, y sus funciones se han vuelto cada vez más sofisticadas. Con el tiempo, las AALs han estado asumiendo diferentes funciones de carácter político y técnico. Ahora actúan como:

- centros de documentación e intercambio de información;
- vehículos para el intercambio de experiencias entre sus miembros sobre cuestiones y prácticas de las ALs;

- grupos de presión (lobistas) de los intereses de las ALs respecto a las autoridades centrales⁽³⁾;
- proveedores de una gama diversificada de políticas, servicios de asesoramiento jurídico y técnico a sus miembros.

En los últimos años, han buscado influir cada vez más en la planificación y ejecución de los programas de ayuda exterior apoyando las capacidades y las iniciativas de sus miembros de diferentes formas:

- insistiendo en una mayor representación de las opiniones e intereses de las ALs en los procesos de programación de la ayuda externa a nivel nacional;
- actuando como intermediarios y facilitadores del flujo de la ayuda técnica y financiera a través de las asociaciones de cooperación descentralizada entre las ALs de los países desarrollados y de los países en desarrollo;
- jugando un papel más activo y directo en el diseño e implementación de programas con financiación externa para el desarrollo de las capacidades de las ALs.

Todo esto implica que las AALs pueden jugar un papel fundamental a la hora de facilitar la emergencia de ALs de desarrollo. Esto se puede hacer a través de: (i) la defensa y el mantenimiento del impulso de las reformas de descentralización y (ii) el desarrollo de capacidades de sus miembros para que adopten buenas prácticas y promuevan el desarrollo territorial.

Durante la última década, la comunidad internacional del desarrollo reconoce cada vez más el potencial de las AALs en varios niveles. A nivel de la UE se observa una tendencia similar, lo que ha dado lugar a la reciente concreción de las llamadas asociaciones estratégicas con AALs clave —en particular a nivel mundial y regional— como se explica en el cuadro 11.1.

Las limitaciones que afectan la capacidad de las AALs para promover las ALs de desarrollo

El valor añadido de las AALs inevitablemente varía de un país a otro. Las diferencias en los mandatos, estructuras y capacidades, son algunas veces significativas, en algún caso enormes, y reflejan variaciones tanto en los avances de las reformas de descentralización como en la naturaleza de las ALs que estas reformas han creado. Como regla general, la capacidad de las AALs para la prestación de servicios, para actuar como defensor independiente de los intereses de sus miembros y para hablar con credibilidad en su nombre, depende del grado en que las ALs (i) sean reconocidas como una esfera autónoma de gobierno dentro del estado nacional, y (ii) tengan capacidad ejecutiva y administrativa para funcionar como tales. De ello se desprende que las AALs más eficientes y capaces a menudo no se encuentran precisamente donde serían más necesarias, es decir, donde la descentralización se ha quedado atascada en una etapa embrionaria y donde las ALs todavía no juegan un papel importante en el desarrollo.

Además de las limitaciones impuestas por la política nacional de descentralización, las AALs se enfrentan a menudo también a otras limitaciones internas y externas.

⁽³⁾ Las AALs se enfrentan a una amplia agenda de incidencia en relación con las reformas de descentralización o los procesos de formulación de políticas nacionales más amplios que las afectan. Estos pueden referirse a cuestiones de democracia local (por ejemplo, leyes y prácticas electorales); el sistema intergubernamental para la cooperación entre los niveles de gobierno (por ejemplo, la aplicación competencias exclusivas, compartidas y delegadas) las reglas fiscales relacionados; los límites jurisdiccionales, etc.

CUADRO 11.1 Asociaciones estratégicas de la UE con las AALs

Una iniciativa que surge directamente de la Comunicación de 2013 de la UE con respecto al empoderamiento de las ALs fue la negociación de una serie de Acuerdos Marco de Asociación (AMA) como modalidad para establecer una asociación política de largo plazo, así como para canalizar el apoyo financiero a las AALs. Estos acuerdos suponen una financiación de la UE a las prioridades y procesos de las AALs en el marco de unos objetivos políticos compartidos. En una primera fase, se firmaron cinco AMA para el período 2015–2020 con tres AALs internacionales —el secretariado mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el Foro de los Gobiernos Locales de la Commonwealth (FGLC) y

la Asociación de alcaldes de la francofonía —y dos estructuras regionales— Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África (CGLU-A), y el Consejo de municipalidades y regiones de Europa (CEMR) conjuntamente con Plataforma.

Estos AMA implican una importante financiación orientada a permitir que las asociaciones/miembros sean actores del desarrollo e interlocutores representativos de políticas a nivel mundial y regional. Los beneficiarios fueron seleccionados sobre la base de su posición de monopolio de derecho (*de jure*) y de hecho (*de facto*) y de su competencia exclusiva en el ámbito de la actividad a la que se refiere el apoyo de la UE.

El potencial valor agregado de tales AMA (más allá de los objetivos de desarrollo institucionales y de capacidades) para la UE es múltiple: (i) acuerdos de colaboración de largo plazo basados en intereses y objetivos comunes; (ii) la existencia de una visión amplia de la política que podría ser implementada por varias acciones financiados por la UE a través de diferentes instrumentos de cooperación; (iii) más diálogo estructurado cooperación entre las AALs y la UE.

Los resultados políticos y operativos de los AMA serán supervisados y evaluados a través de un mecanismo puesto en marcha por Cooperación Internacional y Desarrollo (DEVCO-B2 Sociedad Civil y Autoridades Locales) con el apoyo de expertos externos.

Una limitación se refiere a la calidad de su gobernanza interna y el grado en que ésta se ve afectada por objetivos partidistas a corto plazo, o es compatible con los intereses a largo plazo de las ALs en general. Cuando los partidos políticos nacionales controlan, o compiten por controlar las AALs, tienden a hacer el mayor uso político posible de las asociaciones. Esto reduce la capacidad de las AALs para actuar como único portavoz de las ALs de diferentes colores políticos y las convierten en correas de transmisión del partido en el poder o en herramientas de la oposición. Su credibilidad como defensores del empoderamiento de las ALs y de las reformas institucionales, se ve seriamente comprometida (ver cuadro 11.2).

La segunda limitación se refiere al lugar, a menudo marginal, en la que los proveedores de ayuda exterior sitúan a las AALs mientras tienden a negociar su apoyo al DGLDT con los gobiernos centrales.

CUADRO 11.2 Defender la identidad no partidaria de las AALs

El papel de las AALs en la promoción de una identidad institucional no partidaria del movimiento de las ALs es fundamental, pero no sencillo, ya que las AALs son a menudo el blanco de intentos partidistas para asumir su control y manipular sus agendas. No obstante, como un funcionario de una AL de Sri Lanka lo señaló, tal vez el mayor valor de una Asociación es el de «[...] desafía la noción de que cuando un Presidente de Concejo [AL] dice algo, es la posición del partido, cuando normalmente no lo es [...]. Con la Asociación, es nuestro punto de vista común. Ahora, cuando tratamos con otros niveles de gobierno estos no pueden descartarlo como si fuera un problema partidario» (CGLU, 2009, p. 37).

AALs como una voz fuerte y un reflejo para las autoridades locales de desarrollo

A pesar de las limitaciones anteriores, está surgiendo un consenso en la comunidad internacional que considera que las AALs pueden desempeñar un papel importante ayudando a sus miembros a enfocarse más en el desarrollo y, por lo tanto, a hacer una mayor contribución a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs). Sin embargo, nos preguntamos, en qué medida las ALs están adoptando esa función. Desgraciadamente, mientras que las ALs individuales en el mundo están realizando gran parte del trabajo de desarrollo, un gran número de ALs que aún no están seguras de si y cómo se convertirán en agentes más asertivos de desarrollo. Como consecuencia de ello, su voz colectiva para reivindicar y llevar a cabo responsablemente un papel crítico para el desarrollo territorial y la consecución de los ODSs es todavía demasiado débil.

Amplificar esa voz colectiva para que sea escuchada por el gobierno, la sociedad civil y los donantes sigue, por tanto, siendo una tarea crítica para las AALs a nivel nacional, regional y global. Las asociaciones deberían comenzar presentándose ante sus propios miembros como un espejo a través del cual podían reconocerse y resolver los obstáculos internos (de liderazgo y capacidad) que impiden el desempeño de un papel mayor en el desarrollo. Muy a menudo, donde las ALs no cumplen dicha función, la inclinación es echar la culpa a la naturaleza limitada y políticamente inspirada de las reformas de descentralización. De hecho, a menudo estas representan enormes limitaciones para la emergencia de ALs proactivas y comprometidas con el desarrollo. Sin embargo, hay que pensar más allá de las reformas de descentralización y considerar las aptitudes locales y habilidades necesarias para traducirlas en mejores resultados en términos de gobernabilidad y desarrollo.

Lo que se necesita son ALs, más maduras, más responsables con más confianza y que, mientras luchan por una mayor autonomía y un entorno propicio en términos de política de descentralización, no se escondan detrás de las limitaciones de dicho entorno y asuman de forma proactiva su papel para el desarrollo, sacando el mayor provecho de cualquier situación. Tal vez la mejor manera de comprender el cambio requerido es citar la reciente «Declaración de Freeport», emitida al término de la conferencia de 2009 del Foro de los Gobiernos Locales del Commonwealth (FGLC), que establece que: «Es necesario un enfoque no habitual de hacer las cosas, que hable de confianza, de oportunidad y de innovación en vez de impotencia; un cambio hacia un modelo de compromiso con el desarrollo, con una clara visión estratégica y de liderazgo, que se centra en lo que hay que hacer y no en los sistemas y estructuras» (FGLC, 2009).

¿Cómo pueden las AALs fomentar las ALs de desarrollo para que se comprometan con el desarrollo territorial?

¿Cómo pueden contribuir las AALs al surgimiento de ALs con más confianza y más responsables? El cuadro 11.3 presenta algunos ejemplos. En general, se requieren acciones en cinco áreas.

■ Reconocer la especificidad del desarrollo territorial, así como su relación con los esfuerzos nacionales/globales para el desarrollo (incluyendo el logro de los ODSs).

Para las AALs, una adecuada comprensión y un compromiso con el desarrollo territorial y el papel de las instituciones políticas locales que lo promueven, deben ser la base de una nueva agenda de apoyo a las ALs de desarrollo. Una mayor atención en el desarrollo

CUADRO 11.3 Ejemplos de buenas prácticas de las AALs en apoyo a las ALs y al desarrollo territorial

Las AALs a través del mundo en desarrollo han tomado medidas para asumir eficazmente su papel dual (defensa de los intereses y desarrollo de capacidades) apoyando a las ALs y al desarrollo territorial. Los siguientes ejemplos ilustran este potencial.

- La Asociación de Gobiernos Locales de Uganda (ULGA por sus siglas en inglés) ha estado abogando desde el año fiscal 2001/2002 por una mejora en la asignación del presupuesto a las ALs. Su esfuerzo se ha centrado en cuestiones tales como el desarrollo de diversas fórmulas de asignación de transferencias sectoriales, estrategias para la mejora de los ingresos locales, la transferencia oportuna de fondos y la capacidad de las ALs para retener en sus cuentas los saldos no utilizados de recursos comprometidos (con el fin de pagar a los proveedores de servicios, especialmente cuando los fondos anuales llegan tarde y/o al final del ejercicio). En lo que se refiere al desarrollo de capacidades, ULGA ha capacitado a las autoridades elegidas en

la redacción de ordenanzas con el fin de promover el desarrollo económico local y regular cuestiones ambientales en su ámbito de responsabilidad.

- La Asociación de Municipios de Mali (AMM por sus siglas en francés) está presionando para la inclusión de los municipios como actores del desarrollo en los acuerdos de paz. Esto es fundamental si se considera que la paz depende fundamentalmente de procesos eficaces de descentralización (fiscales) e inclusión social como parte de la llamada re-fundación del Estado de Mali. El principal objetivo político de la AMM es poner de relieve la posición política de los municipios como actores principales para el desarrollo (a condición de que les dote con los recursos necesarios) y vehículos para la pacificación del país.

- La Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) ha sido incorporada dentro del sistema de transferencias fiscales a los gobiernos locales y

recibe anualmente del gobierno central un presupuesto de alrededor 500.000 dólares, con el mandato exclusivo de llevar a cabo actividades de creación de capacidades entre sus miembros.

- La Asociación de Gobiernos Locales de Ruanda (RALGA por sus siglas en inglés) ha pasado de ser una organización dependiente de los donantes y con un apoyo limitado de sus miembros (en 2008), a ser una organización sólida, profesional, reconocida por el Gobierno como un interlocutor político que disfruta de la independencia financiera lograda a través de contribuciones de sus miembros. RALGA proporciona los siguientes servicios: (i) reclutamiento y selección de personal para las ALs a través de un sofisticado proceso de evaluación objetiva y conforme a las leyes nacionales; (ii) capacitación a los gobiernos locales en planificación espacial y uso del suelo; (iii) la formulación de planes y estrategias de desarrollo económico local; y (iv) la promoción de asociaciones público-privadas.

territorial podría cambiar la forma en la que las AALs interactúan con los gobiernos nacionales en la defensa de los intereses de sus asociados y en la formulación de las reformas de descentralización. Con este enfoque, se podría cambiar de hecho la atención hacia «... lo que hay que hacer» en lugar de los cambios formales en los «sistemas y estructuras...»

- **Defender el papel de las ALs en la gestión del desarrollo territorial.** Una conceptualización adecuada del desarrollo territorial permitiría a las AALs argumentar que su papel no se limita mejorar de la eficiencia en la asignación y uso de los recursos del Estado, sino que se extiende a la movilización de recursos adicionales del sector privado y de la comunidad. Al mismo tiempo, el hecho de centrarse en el desarrollo territorial permite poner de relieve el carácter central de la autonomía local para utilizar eficazmente su mandato general —sin el cual no podrían materializarse ni la mejora en la eficiencia del gasto público, ni la movilización de recursos adicionales. Las AALs también podrían

ejercer presión para lograr formas adecuadas de cooperación intergubernamental y una responsabilidad compartida en la prestación de servicios.

- **Documentar los casos exitosos de promoción del desarrollo territorial.** Esta es una tarea que muchas AALs ya realizan, pero se necesita un mayor énfasis en documentar cómo las ALs (i) construyen y movilizan el capital social, (ii) facilitan la ciudadanía activa, y (iii) aportan recursos privados y comunitarios adicionales para impulsar mejoras en la prestación de servicios y el desarrollo económico local.
- **Hacer un trabajo de sensibilización y desarrollar las capacidades de las ALs.** Con el fin de promover el desarrollo territorial, las capacidades de las ALs deben ir más allá de las competencias necesarias para gestionar la organización de la administración local. Los líderes de las ALs necesitan desarrollar objetivos estratégicos, incluyendo la articulación local de los ODSs, y hacer uso de los recursos de la comunidad local para alcanzarlos. Por lo tanto, se necesita un nuevo tipo de capacidad para poner en práctica tanto la planificación estratégica como la subsidiariedad horizontal (ver cuadro 11.4).
- **Establecer asociaciones con las agencias donantes.** Las AALs pueden asociarse con las agencias donantes expresando de forma sistemática las preocupaciones de las ALs —en relación con las estrategias de reducción de la pobreza, las agendas de descentralización y los enfoques adecuados para que el apoyo de los donantes se provea de forma respetuosa con el papel y el valor añadido de las ALs— tanto a nivel de las políticas nacionales como del proceso de diálogo político; ofreciendo canales nuevos y complementarios para la ayuda externa dirigidos a apoyar el surgimiento de las ALs de desarrollo (incluyendo la coordinación de la cooperación descentralizada⁽⁴⁾). Las AALs también podrían tratar de servir como un canal efectivo para facilitar los programas de desarrollo de capacidades dirigidas a las ALs (para asegurar la combinación apropiada entre la oferta y la demanda). En este contexto, puede ser oportuno para la UE comprometerse en una alianza estratégica con las AALs. Esto podría reflejar que ambos socios comparten la visión y un interés común en el empoderamiento de las ALs como actores del desarrollo. También significa que la UE reconoce plenamente el mandato y el valor añadido de las AALs en el impulso de los cambios en el interior del país en esa dirección.

CUADRO 11.4 Appréhender un plus large développement des capacités pour les autorités locales

E s necesaria «una mayor capacidad para liderar, en colaboración con los asociados y las comunidades. El trabajo con las comunidades implica [...] Aprender a pensar los servicios desde la	perspectiva de los usuarios, el reconocimiento de las formas en las que las comunidades trabajan, apoyando y empoderando a los líderes de la comunidad. Trabajar con socios implica ser consciente de los	diferentes intereses, [...] liderando a través de la influencia en vez del control, desarrollando prioridades estratégicas que respondan a las necesidades de todos los socios» (Geddes y Sullivan, 2007).
--	---	--

11.2 Compromiso estratégico con la sociedad civil local

Este es un segundo tipo de asociación que las delegaciones de la UE deben buscar, con el fin de obtener resultados en términos de empoderamiento de las ALs y la promoción del

⁽⁴⁾ Queda mucho por hacer para coordinar las actividades de cooperación descentralizada de manera que respondan a las necesidades reales, añadan valor y apoyen los procesos nacionales de reforma.

desarrollo territorial. La interacción constructiva entre las ALs, por un lado, y las comunidades, actores de la sociedad civil y los ciudadanos, por otro lado, son cruciales para liberar el potencial de los territorios, movilizar recursos locales adicionales y también para asegurar la rendición de cuentas descendente de las ALs hacia sus electores —lo que da contenido al concepto de democracia local.

La UE se ha comprometido a fomentar la acción conjunta entre las ALs y la sociedad civil en dos Comunicaciones recientes (véase la figura 11.1). Ambos documentos convergen en la necesidad de distinguir y articular mejor las funciones y responsabilidades respectivas de las ALs y de la sociedad civil. Esto, a su vez, debe dar lugar a estrategias más coherentes de apoyo de la UE, que reconozcan el papel legítimo de las ALs en el diseño e implementación de políticas públicas locales, y al mismo tiempo, empoderen a los ciudadanos para que estos participen en el proceso político local y exijan cuentas a sus ALs. El espacio local proporciona un entorno que potencialmente permite poner a prueba nuevas formas de colaboración entre ambos conjuntos de actores y movilizar recursos adicionales —apoyando los procesos de desarrollo y la democracia local. La Comunicación de 2012 sobre la sociedad civil invita a todas las delegaciones de la UE a elaborar una hoja de ruta para un compromiso estratégico con la sociedad civil y los actores de la gobernanza, particularmente a nivel local.

FIGURA 11.1 Las dos comunicaciones de la UE propugnan nuevas formas de colaboración entre las OSC y las ALs en el espacio local



Con el fin de fomentar este tipo de interacciones constructivas entre las ALs y la sociedad civil, deben tenerse en cuenta tres premisas cuando se reflexiona acerca de las posibles estrategias de apoyo de la UE.

- **Los procesos de descentralización crean potencialmente más espacios para una interacción mutuamente beneficiosa entre las ALs y los actores de la sociedad civil.** Sin embargo, para que este potencial puede desarrollarse, dos condiciones son claves. En primer lugar, las ALs deben ser más atractivas para los ciudadanos y los grupos de intereses organizados. Si las ALs se ven sobrepasadas por los organismos donantes o carecen de autonomía para formular y aplicar políticas públicas locales, habrá pocos incentivos para que las OSC participen. Las ALs representan una comunidad política y proporcionan el espacio institucional para la participación ciudadana. Por ello, el fortalecimiento de las ALs debe ser un objetivo estratégico de la UE. En segundo lugar, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tienen que desempeñar un papel fundamental en la (re) construcción del espacio político local e influir en el proceso político local para obtener

mejores resultados de desarrollo y de gobernanza. Es ahí donde el apoyo estratégico de la UE a las OSC —como actores de gobernanza— es igualmente vital.

- **Los actores de la sociedad civil necesitan incentivos para participar en la formulación de las políticas públicas locales.** En muchos países en desarrollo, hay todavía a menudo una tradición de distancia, si no de desconfianza entre las ALs y las OSCs, alimentada por la competencia por la legitimidad a los ojos de las poblaciones locales o por la búsqueda de financiación (incluidos los organismos donantes). Esta brecha necesita ser cerrada para lograr un desarrollo territorial sostenido. Varias delegaciones de la UE han utilizado sus hojas de ruta con respecto a las OSCs con el fin de identificar las formas y los medios de promover la acción conjunta entre las ALs y las OSCs. Han creado espacios y oportunidades para las distintas categorías de OSCs, así como para los ciudadanos que participen de manera significativa en los asuntos locales. Ejemplos de tales acciones específicas incluyen:
 - Se incentiva a pequeñas asociaciones u organizaciones de base para que abandonen la lógica del proyecto y en su lugar inviertan en la coproducción de políticas públicas locales mediante la intervención en la elaboración de políticas (por ejemplo, mediante el establecimiento de prioridades, la identificación de las fuentes de financiación o de los enfoques de gestión adecuados) o asegurando la rendición de cuentas (auditoría social).
 - Se invita a las organizaciones intermediarias a desempeñar un papel útil para facilitar el diálogo entre las ALs y los actores locales. Las organizaciones intermediarias pueden construir alianzas con las ALs para exigir al gobierno central reformas de descentralización más favorables al desarrollo; o pueden invertir en el fortalecimiento de los sistemas y procesos locales necesarios para que las ALs puedan ser actores de desarrollo eficaces.
 - El apoyo prevé involucrar a los ciudadanos en los procesos de presupuesto participativo en distintos niveles.
- **El apoyo a las OSCs como actores de gobernanza implica respetar una serie de principios rectores.** En el pasado, los organismos donantes han contribuido a menudo a difuminar las líneas de responsabilidad entre las ALs y las OSCs. Este ha sido especialmente el caso en los proyectos que financian intervenciones de organizaciones no gubernamentales (ONGs) descartando el papel legítimo de las ALs en la prestación de servicios o la promoción del desarrollo económico local. Actualmente se reconoce cada vez más que la creación de un sector público local legítimo, capaz y viable es un reto institucional clave —que se logrará con la ayuda de la sociedad civil local. Un conjunto de principios guía puede ayudar a la hora de concebir el apoyo de las delegaciones a la sociedad civil para mejorar la gobernanza local (ver cuadro 11.5).

CUADRO 11.5 Cinco consejos para involucrar a las OSC en la construcción de sistemas de gobierno locales viables

- | | | |
|---|---|--|
| <p>1. Promover el acceso de las comunidades locales a los recursos de su propia ALs (en vez de limitarse a las fuentes de financiación externa). Esta es una de las formas potencialmente más poderosas para volver a conectar los ciudadanos con el estado local, fortaleciendo al mismo tiempo las relaciones de rendición de cuentas. También implica que el acceso de las comunidades a los recursos debe en lo posible tener lugar dentro, en vez de fuera, del proceso de planificación y presupuestario de las autoridades locales.</p> | <p>clara de los aspectos políticos consustanciales a la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos locales. En ausencia de ciertos niveles de disidencia política, competencia electoral y libertad de expresión, será difícil promover innovaciones institucionales en términos de desarrollo participativo.</p> | <p>los ciudadanos y tampoco les capacitará para involucrarse en los procesos de formulación de políticas locales.</p> |
| <p>2. Evitar reducir los procesos participativos a un simple ritual. Se crean mejores resultados de desarrollo y gobernanza principalmente a través de los procesos de negociación política entre el Estado y la sociedad. Esto, a su vez, requiere que las delegaciones de la UE tengan una comprensión</p> | <p>3. Enfocarse en la amplificación de la esfera pública. Esto puede lograrse garantizando un flujo continuo de información sobre lo que realmente sucede dentro del sector público local y mediante la promoción de debates (contradictorios) sobre las políticas, los programas prioritarios, la calidad de la prestación de servicios, los resultados de auditorías anuales, etc.</p> | <p>5. Involucrar las OSC locales y el sector privado local en todas las fases del proyecto —concebido como un dispositivo de experimentación del sistema local. Poner a prueba y elaborar nuevas prácticas de gobernanza local (por ejemplo, normas de contratación locales adecuadas) no debería ser subcontratado a consultores externos. La implicación de todos los grupos de interés en el proceso de aprendizaje y experimentación, aumenta la probabilidad de producir soluciones locales adecuadas. Al mismo tiempo, el propio proceso de coproducción de estas nuevas herramientas de gobernanza local puede ayudar a fortalecer los niveles de confianza entre los actores y construir un mayor capital social.</p> |
| <p></p> | <p>4. Evitar enfoques ad hoc para el desarrollo de capacidades. Asistir a unos cuantos seminarios no va a cambiar el comportamiento de</p> | <p></p> |

11.3 Establecer vínculos con las regiones europeas y los municipios que participan en la cooperación descentralizada

Papel y valor añadido potencial de los enfoques de cooperación descentralizada

La cooperación descentralizada entre los niveles sub-nacionales de gobierno tiene una larga tradición en Europa y es un fenómeno en expansión. Una amplia variedad de motivaciones empuja a las regiones europeas, ciudades y municipios a establecer relaciones bilaterales, o a participar en redes con sus pares en el mundo en desarrollo. Las asociaciones resultantes toman diferentes formas, lo que refleja los niveles divergentes en cuanto a la ambición, la madurez y la capacidad de los municipios participantes. Aunque el principal valor añadido de la cooperación descentralizada no reside en el tamaño de los recursos financieros transferidos, la contribución global de este tipo de cooperación en ciertos países puede ser bastante considerable (por ejemplo, Italia y Francia).

Un análisis más detallado revela la existencia de diferentes modelos de cooperación descentralizada. La tabla 11.1 proporciona una visión general de las diferentes estrategias y enfoques utilizados por las regiones, ciudades y municipios europeos. En la práctica, a través de Europa, se encuentra generalmente una combinación de estas diferentes formas de CD. Las cosas no son estáticas, ya que en la medida en que los municipios pasan por una fase de aprendizaje, adoptan enfoques más ambiciosos en el tiempo.

Un creciente número de regiones y municipios europeos se involucran en estas formas de cooperación descentralizada directa más sofisticadas como actores autónomos de la cooperación internacional. Estas regiones y municipios consideran la cooperación descentralizada como un componente clave de su acción exterior como autoridad sub-nacional. Este tipo de cooperación descentralizada va mucho más allá del concepto tradicional de acuerdos de hermanamiento con su enfoque en la ayuda a proyectos, la financiación y los intercambios

TABLA 11.1 Enfoques de cooperación descentralizada

ENFOQUES	OBJETIVOS PRINCIPALES	OTROS ACTORES IGUALMENTE INVOLUCRADOS
Programas de hermanamiento tradicionalmente orientados a la cooperación	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reducción de la pobreza ■ Financiación de pequeños proyectos de desarrollo ■ Prestación de asistencia técnica ad hoc para municipios asociados del Sur 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Principalmente ONG de desarrollo ■ Actores específicos del sector dependiendo del proyecto de ayuda financiado (por ejemplo, escuelas o grupos de jóvenes)
Programas de subsidios para proyectos ciudadanos locales en el Sur	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apoyo a una amplia gama de iniciativas de los ciudadanos a pequeña escala 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ONG de desarrollo y grupos organizados de ciudadanos
Participación financiera en campañas internacionales en curso (por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio o el movimiento de Comercio Justo)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Expresar la solidaridad internacional 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ONG de desarrollo ■ ONG educativas ■ Negocios locales
Apoyo a actividades de sensibilización destinadas a los ciudadanos del territorio	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sensibilización de la población ■ Ampliar el apoyo a la cooperación internacional ■ La promoción de formas activas de ciudadanía global 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ONG educativas
Asociaciones recíprocas estructuradas (Cooperación descentralizada directa) como emanación de una política exterior municipal	<ul style="list-style-type: none"> ■ Desarrollo institucional ■ Gobernanza local ■ Cohesión social ■ Relaciones a largo plazo entre las sociedades y los ciudadanos de ambas ciudades ■ Intercambios estructurados en la gestión de los territorios 	Una amplia gama de actores públicos y privados, incluidos grupos de la sociedad civil, universidades, hospitales, empresas, así como ciudadanos de ambos lados de la asociación (dependiendo de la naturaleza de la intervención)

ad hoc. La cooperación descentralizada directa hace hincapié en la necesidad de construir alianzas más igualitarias y de largo plazo entre los municipios, con el fin de hacer frente a las agendas comunes que enfrentan sus sociedades y territorios a través de intercambios estructurados y recíprocos de conocimiento y experiencias. El foco en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de las ALs se pone de manifiesto en los dos aspectos de la cuestión:

- la construcción de ALs (elegidas) sensibles a las necesidades de sus comunidades y que rindan cuentas (como actores clave para el desarrollo y punto nodal para la prestación de servicios públicos a nivel local);
- una sociedad civil dinámica que esté habilitada para ejercer un doble papel, como socio en los procesos de desarrollo local y como fuerza de contrapeso (con la capacidad para exigir derechos, transparencia y rendición de cuentas).

La asociación va más allá de la propia AL y busca movilizar a todos los actores relevantes de los territorios respectivos (es decir, el sector privado local, la sociedad civil, las universidades, los organismos especializados, asociaciones profesionales, etc.).

Las limitaciones de los enfoques de cooperación descentralizada

Se observan a menudo cuatro limitaciones principales en los procesos de CD.

- Para muchos municipios a través de Europa no es posible crear un espacio político e institucional para una acción externa significativa, que se refleje en un sólido conjunto de actividades de cooperación descentralizada en el Sur⁽⁵⁾. La cuestión de si esta acción exterior constituye una tarea legítima esencial del municipio puede desencadenar fuertes debates así como una fuerte oposición política al gasto de los recursos públicos para actividades de esta naturaleza.
- Las formas estructuradas de cooperación descentralizada directas representan una tarea exigente para ser efectuadas solamente por un municipio (pequeño), sobre todo si el objetivo es desarrollar una asociación recíproca y mutuamente beneficiosa a largo plazo. Las deficiencias de capacidad pueden reducir drásticamente las posibilidades de un enfoque significativo de cooperación descentralizada.
- El reto de asegurar la viabilidad de las asociaciones de cooperación descentralizada es también real, ya sea porque las coaliciones políticas pueden cambiar o a causa de limitaciones presupuestarias. En algunos países, el apoyo de los gobiernos nacionales para las actividades de cooperación descentralizada tiende a asociarse estrechamente con los proyectos de ayuda tradicionales —en lugar de ayudar a los municipios europeos a participar en el empoderamiento de las ALs y la gobernanza local. En resumen, los fundamentos que sustentan las asociaciones de cooperación descentralizada son, en el mejor de los casos, frágiles si todo el peso del proceso tiene que ser llevado por los municipios europeos actuando por sí solos. Para superar este obstáculo un número creciente de ALs

⁽⁵⁾ Los municipios europeos pueden mostrar un interés en la cooperación internacional, pero sigue siendo difícil el orientar esto hacia un apoyo profesional a las ALs en los países en desarrollo. Sus prioridades permanecen en Europa (es decir, la participación en redes de ciudades europeas, principalmente con fines económicos), en la imagen de la ciudad a nivel internacional (es decir, la marca de la posición de las empresas o instituciones de la ciudad en el ámbito internacional) y en los contactos con los países de origen (es decir, asociaciones de la ciudad con los países que tienen importantes poblaciones migrantes).

europas trata de asegurar la participación de una gama más amplia de grupos de interés dentro del propio territorio en los esquemas de cooperación descentralizada. Este enfoque puede dar más legitimidad a la tarea de cooperación descentralizada, mejorar la calidad de la cooperación (haciendo uso de múltiples fuentes de conocimientos y experiencia) y también facilitar su sostenibilidad (a través de la implicación común y la movilización de recursos adicionales).

- La tendencia de los programas de cooperación descentralizada para trabajar en silos, sin muchas conexiones con otras iniciativas de los organismos gubernamentales o de donantes en un mismo territorio.

Promover del papel de las ALs de desarrollo y apoyar los procesos genuinos de desarrollo territorial a través de la cooperación descentralizada directa

El principal valor añadido de los programas de cooperación descentralizada directos radica en el apoyo a la mejora del ciclo de gestión del desarrollo local (el componente del ETDL que se abordó en la [sub-sección 10.1](#)). Existen abundantes pruebas de que la cooperación descentralizada ha contribuido a poner en práctica el mandato de las ALs como catalizadores del desarrollo local y ha impulsado innovaciones en la forma como las ALs planifican y financian sus estrategias de desarrollo local y se organizan para garantizar su implementación efectiva.

Sin embargo, la experiencia también sugiere que las ALs europeas pueden ser aliados de sus socios del Sur en otros componentes clave de una política ETDL. Una amplia gama de programas de cooperación descentralizada directos ha tratado de estimular la ciudadanía activa o el uso de las asociaciones público —privadas para la provisión de bienes y servicios a las circunscripciones locales. También hay ejemplos de apoyo efectivo para fortalecer la capacidad de incidencia de las ALs/AALs, destinadas a promover reformas de descentralización más favorables al desarrollo y el funcionamiento de sistemas de cooperación intergubernamental.

El desafío operativo para las delegaciones de la UE que participan en la promoción del papel de las ALs en el desarrollo (a través de diversos instrumentos) es identificar actividades de cooperación descentralizada prometedoras en el territorio y tratar de involucrar a las ALs europeas para unir fuerzas. La tarea clave será la de proporcionar incentivos para la acción conjunta y la división de tareas en la búsqueda de objetivos comunes en torno al desarrollo territorial. El cuadro 11.6 proporciona algunos ejemplos interesantes que pueden ser una fuente de inspiración para las delegaciones de la UE.

CUADRO 11.6 Cooperación descentralizada al servicio de las dinámicas de desarrollo territorial

Se pueden observar prácticas innovadoras en las formas directas de cooperación descentralizada.

- La ciudad de Ámsterdam (Países Bajos) ha abandonado definitivamente la modalidad de hermanamiento para sus actividades de cooperación internacional. Ahora se dedica a las formas horizontales de cooperación «de ciudad a ciudad» en diferentes continentes. El objetivo es intercambiar experiencias y crear un entorno propicio para la participación activa de una amplia gama de organismos públicos y privados a ambos lados, abordando las preocupaciones comunes que estén vinculadas con el desarrollo del territorio. En febrero de 2014, Ámsterdam y Sao Paulo firmaron un Memorando de Entendimiento (MOU por sus siglas en inglés) por cuatro años para cooperar en ocho áreas de interés mutuo

íntimamente conectadas con el desarrollo (territorial) urbano sostenible.

- La ciudad de Barcelona fue un precursor en España en términos de promoción de formas cívicas de impulso de la cooperación internacional municipal que abarcan tanto las acciones de solidaridad como los intercambios. La región de Cataluña pronto siguió con la legislación reservando el 0,7% del presupuesto total para la cooperación internacional. A pesar de la crisis económica, la cooperación descentralizada se institucionalizó en la ciudad de Barcelona, con una dirección exclusiva y la participación de más de 100 técnicos voluntarios, así como con ONG como ejecutores de los proyectos prioritarios acordados. La Agencia de cooperación de Barcelona ha trabajado en más de 10 ciudades de todo el mundo. Un

ejemplo concreto de cooperación municipio a municipio es el que se lleva a cabo con la ciudad de Maputo (Mozambique). Su objetivo es apoyar el diseño del Plan Maestro de mercados municipales que abarca diversas dimensiones críticas (gestión de los mercados, la salud, la higiene y la seguridad alimentaria, etc.) en una perspectiva más amplia del desarrollo territorial/local.

- Como red global, la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos está promoviendo nuevas formas de cooperación descentralizada Sur-Sur entre las ALs que enfrentan contextos similares. Igualmente fomenta la llamada cooperación triangular, por la que la asociación Sur-Sur se complementa con una tercera organización de los países desarrollados (que podría ser una ONG, universidad, fundación) que contribuye con su experticia para alimentar la relación.

SECCIÓN 12: Seleccionar y combinar las modalidades de ayuda de la UE



Esta sección analiza cómo las delegaciones de la UE pueden elegir la combinación adecuada de las modalidades de ayuda para las intervenciones DGLDT. Pueden considerarse tres formas de apoyo:

- apoyo a una política nacional de reforma de la descentralización;
- el apoyo a una política sectorial (por ejemplo, desarrollo rural, agua y saneamiento, salud, etc.) basada en la prestación de servicios y multinivel y descentralizada;
- apoyo al desarrollo (local/territorial) basado en el lugar.

En cualquier caso, el diseño del apoyo de la UE a la DGLTD no debería comenzar por la elección de la modalidad de la ayuda. La cuestión de las modalidades de la ayuda solo puede abordarse una vez que se han pensado cuidadosamente las diferentes opciones estratégicas preliminares, tal como se describió en las secciones 8–11.

El diseño del apoyo de la UE a la DGLTD no debería comenzar por la elección de la modalidad de la ayuda. La modalidad mas apropiada de la ayuda solo puede abordarse una vez se han realizado las elecciones estratégicas en términos de resultados, puntos de entrada y actores.

Esto tiene importantes implicaciones para el personal de la UE involucrado en la elaboración de programas de DGLDT, el cual necesita:

- pensar más allá de las que se considera oficialmente como la modalidades de ayuda preferida;
- llevar a cabo una búsqueda específica dedicada a encontrar formas más creativas de utilizar las diversas modalidades de ayuda en función de las realidades del contexto y los objetivos perseguidos.

12.1 La importancia de una reflexión cuidadosa sobre las modalidades de ayuda adecuadas

Hay dos razones estrechamente ligadas entre sí que explican por qué las delegaciones de la UE tienen que ser estratégicas e instrumentales a la hora de elegir las modalidades de ayuda pertinentes para llevar a cabo operaciones de DGLDT.

- **El apoyo efectivo al DGLDT va más allá de la canalización de recursos financieros para asegurar un conjunto de resultados en términos de desarrollo.** La experiencia demuestra claramente que la mejora de los servicios públicos a nivel local o la liberación del potencial de los territorios no es sólo una cuestión de inyectar más fondos en el presupuesto nacional. En muchos países socios, solamente se logrará obtener

mejores resultados en términos de desarrollo, a condición de que se fortalezcan la política general y el sistema institucional. Por lo tanto, el apoyo de la UE debe implicar también la intención de ayudar a eliminar las limitaciones políticas, institucionales y de capacidades individuales que afectan a la gobernanza sub-nacional y al sistema de administración pública en los que operan las ALs. Hacer frente a deficiencias sistémicas a nivel político e institucional debería ser una prioridad central de las intervenciones ETDL apoyadas por la UE para empoderar a las ALs como catalizadores del desarrollo local/territorial.

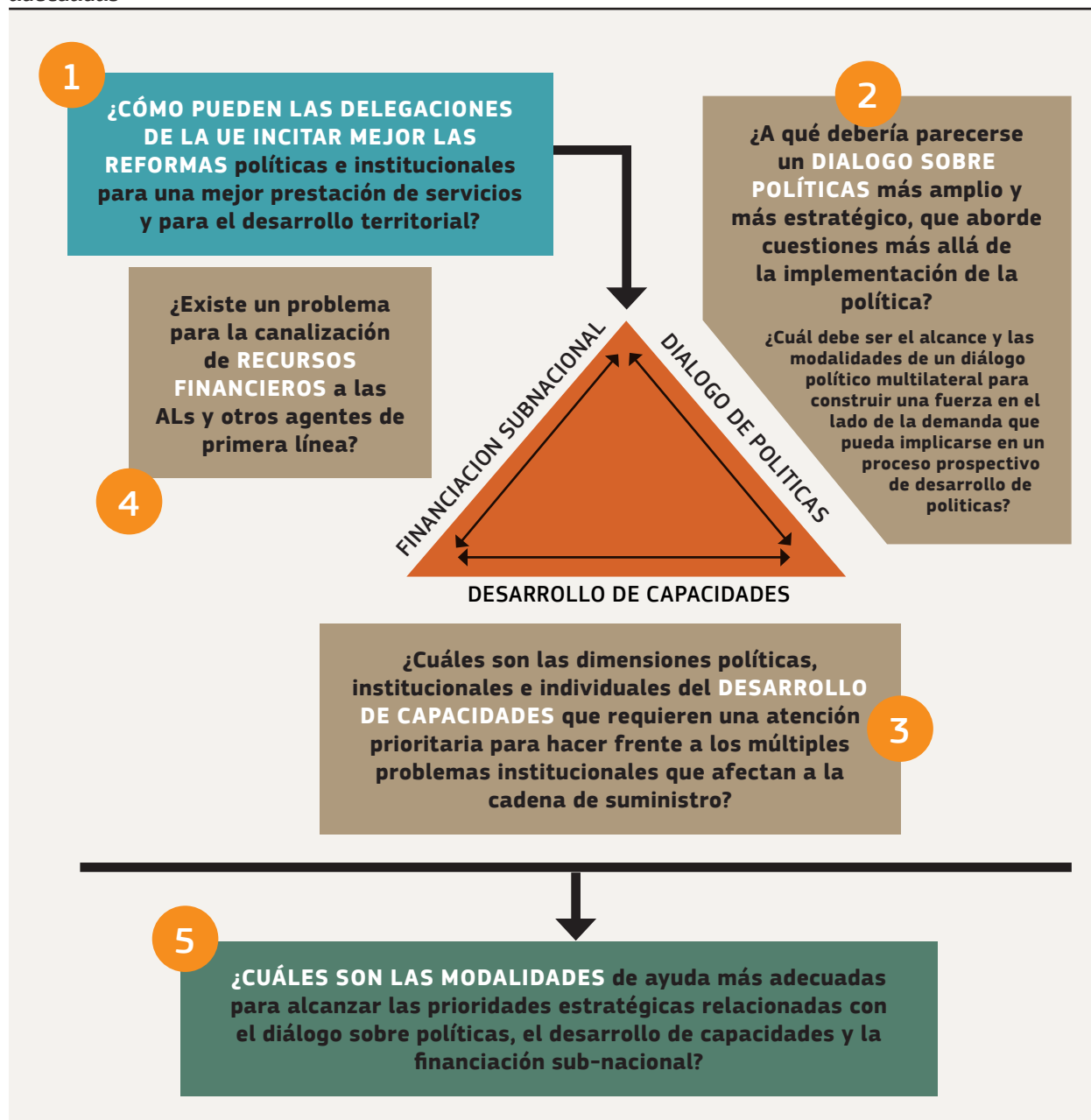
- **El uso de una sola modalidad de ayuda ha demostrado ser muy problemático si el propósito es obtener una combinación de resultados (por ejemplo, resultados en términos de desarrollo, de política e institucionales).** En efecto, datos recientes de investigaciones y evaluaciones⁽⁶⁾ sugieren que el apoyo presupuestario, que sigue siendo la modalidad favorita de la UE para la ayuda financiera, se enfrenta a una serie de limitaciones estructurales cuando se trata de apoyar los cambios institucionales que condicionan el desempeño general del estado y la aplicación de las políticas. Esto es particularmente cierto en tres aspectos fundamentales.
 - **El dialogo de políticas y las condiciones de desembolso relacionadas con las operaciones de apoyo presupuestario tienden a centrarse en las cuestiones de implementación relacionadas con el uso de los fondos.** Por lo general son mucho menos propicias para inducir un debate prospectivo sobre reformas políticas eficaces que puedan traducirse en nuevas políticas y cambios institucionales.
 - **La aportación en términos de desarrollo de capacidades que vienen con las operaciones de apoyo presupuestario tienden a centrarse en los riesgos fiduciarios y las reformas en la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP).** Existe un margen generalmente limitado para la definición de una agenda de desarrollo que pueda abordar los múltiples problemas institucionales que afectan a toda la cadena de prestación de servicios. Como resultado, una herramienta como el apoyo presupuestario se enfrenta a menudo con el problema de la usencia del nivel intermedio, es decir, el fenómeno por el cual la prestación efectiva de servicios sobre el terreno se ve gravemente obstaculizada porque se ha prestado una atención muy limitada a la parte crítica (nivel intermedio) de la cadena de suministro: es decir a las instituciones políticas que traducen los resultados en el terreno⁽⁷⁾.
 - **Los fondos pueden quedarse atascados en el nivel central.** Los socios de desarrollo están cada vez más preocupados porque las operaciones de apoyo presupuestario carecen de mecanismos de diálogo y de rendición de cuentas apropiados con relación al desembolso de fondos a niveles sub-nacionales. En la práctica esto significa que las ALs tienen un poder adicional para cumplir con su mandato.

⁽⁶⁾ Un examen de las operaciones de apoyo presupuestario financiadas por Alemania encontró que «A partir de una visión de conjunto de las evaluaciones existentes y trabajos de investigación, está claro que el apoyo presupuestario ha cumplido su función de financiación relativamente mejor que su función de fortalecimiento de las reformas o de gobierno» (DEval, 2015, p. viii). Un estudio sobre el uso de la ayuda para hacer frente a las limitaciones del gobierno en la prestación de servicios concluyó que «la ayuda financiera a los objetivos de prestación de servicio público se efectúa a menudo mejor a través de modalidades de estilo de apoyo al presupuesto [pero...] otras formas de utilización de la ayuda podrán proporcionar complementos esenciales de las modalidades estándar de asistencia financiera, ya que se dirigen específicamente a las restricciones a la entrega y al mismo tiempo el fortalecimiento de las funciones de gobierno» (Tavakoli et al., 2013, p. 13).

⁽⁷⁾ Ejemplos de tales cuellos de botella a nivel de aplicación en cascada incluyen las instituciones que se ocupan de la calidad de los servicios; la disponibilidad de las agencias de primera línea y de experiencia suficiente para la prestación de servicios; sistemas adecuados de rendición de cuentas respecto a los usuarios, etc.

Tomando en cuenta estas limitaciones, al optar por una sola modalidad de ayuda como el apoyo presupuestario, las delegaciones de la UE tienen un trabajo que hacer para encontrar, de una manera pragmática y concreta, la buena combinación de modalidades de ayuda para las intervenciones de DGLTD que prevean. Una vez más, la decisión dependerá mucho del contexto, sin embargo, las delegaciones de la UE deberán responder a preguntas cruciales durante el proceso de selección de las modalidades de ayuda mas pertinentes, como se explica en la figura 12.1.

FIGURA 12.1 Cinco preguntas clave a considerar al momento de elegir las modalidades de ayuda adecuadas



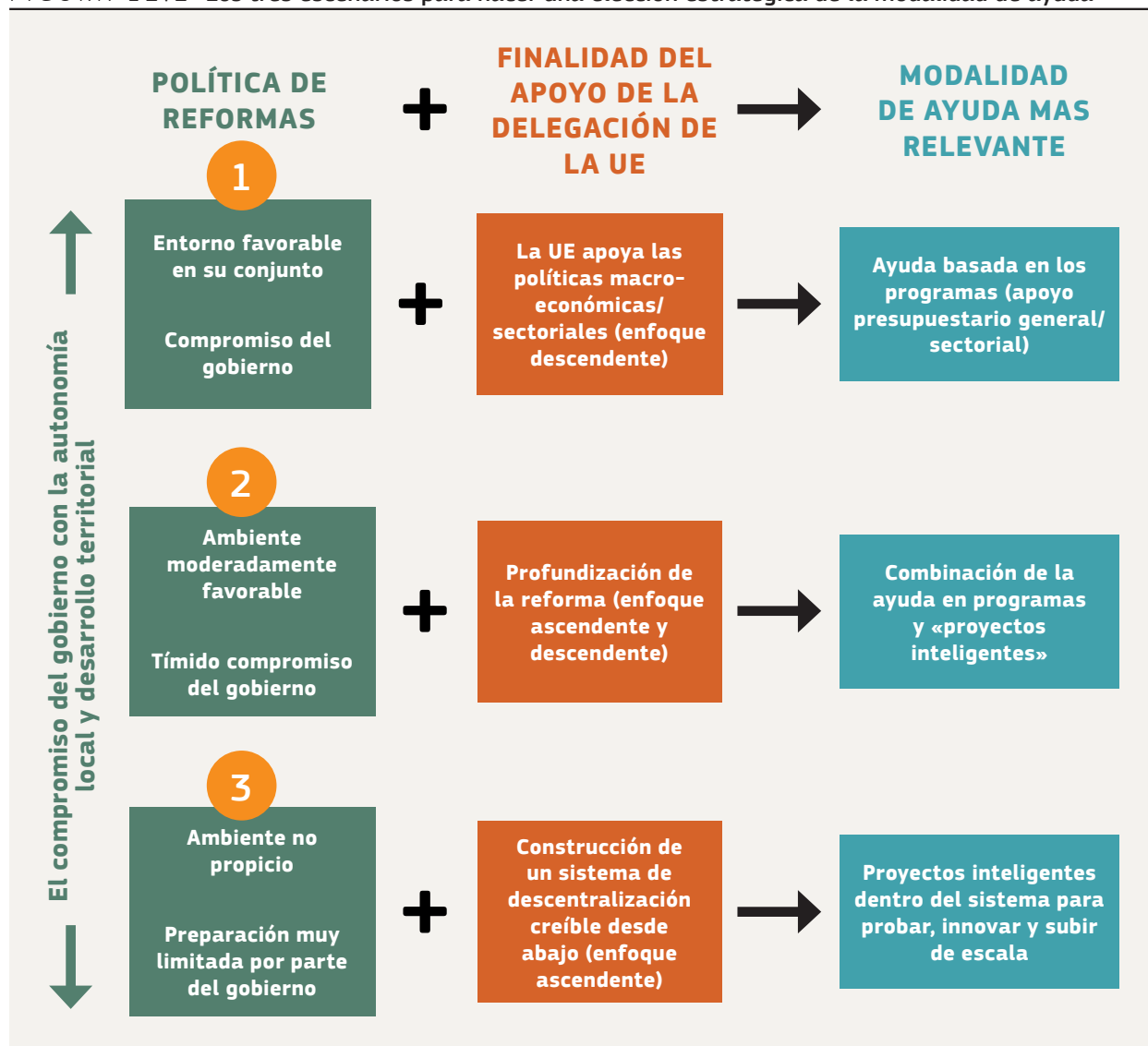
12.2 Diferentes escenarios en la selección y combinación de las modalidades de ayuda

Dependiendo del contexto y de los resultados esperados, pueden prevalecer situaciones diferentes.

- **Cuando el compromiso nacional hacia las reformas de descentralización y el desarrollo territorial es suficientemente fuerte, el apoyo presupuestario podría ser considerado como la modalidad de ayuda más relevante.** En algunos casos, el análisis de la delegación de la UE puede sugerir que el compromiso nacional es lo suficientemente fuerte y compartido por todo el gobierno y que, con un poco de asistencia técnica y los incentivos que ofrecen las condiciones de desembolso, los sistemas nacionales existentes pueden ser fiables para traducir las políticas nacionales de DGLDT en resultados para el desarrollo local. En tales circunstancias, la hipótesis de que los resultados están limitados esencialmente por la falta de recursos financieros y problemas de capacidad, podría ser legítima. Todo ello puede conducir a que la delegación elija el apoyo presupuestario (con su acento en las transferencias financieras) como la modalidad de ayuda más relevante —mientras conserva un espacio limitado para las medidas complementarias.
- **Cuando el compromiso nacional hacia las reformas de la descentralización y el desarrollo territorial es parcial y frágil, la modalidad del proyecto podría ser más relevante para las intervenciones de orientación estratégica.** En la mayoría de los casos, puede haber una seria discrepancia entre la política proclamada y las instituciones necesarias para su implementación. Todo esto a su vez puede reflejar problemas más profundos con la política del gobierno y la medida en que éste impide que las ALs puedan funcionar como agentes de desarrollo dotados de un nivel suficiente de autonomía y responsabilidad. Bajo tales condiciones, el apoyo de la UE debería poder cambiar de orientación, al menos en parte, pasando de —únicamente— proporcionar fondos a hacer frente a los problemas más sistémicos de carácter político e institucional. Si esta es la tarea en cuestión, basarse únicamente en el apoyo presupuestario puede ser un riesgo enorme. Las delegaciones de la UE están invitadas a activar otras modalidades de ayuda que permitan un diálogo entre los actores nacionales concernidos sobre la manera de mejorar progresivamente el sistema existente mediante la experimentación institucional localizada (en forma de proyectos) y el desarrollo de políticas desde abajo. Las delegaciones de la UE pueden también tratar de ampliar la base nacional que empuje a la reforma, proporcionando asistencia (proyectos) a actores clave, tales como las asociaciones de ALs o los actores de la sociedad civil.

La figura 12.2 ilustra cómo las delegaciones de la UE podrían hacer una elección estratégica y pragmática de las modalidades de ayuda adecuadas, alineadas a las condiciones específicas de un determinado país.

FIGURA 12.2 Los tres escenarios para hacer una elección estratégica de la modalidad de ayuda



12.3 Un marco general para combinar las modalidades de la ayuda

Sobre la base de lo expuesto anteriormente, y teniendo en cuenta que todas las soluciones deben adecuarse finalmente a un contexto específico, es posible avanzar un marco general para combinar diferentes modalidades de ayuda para apoyar el DGLDT.

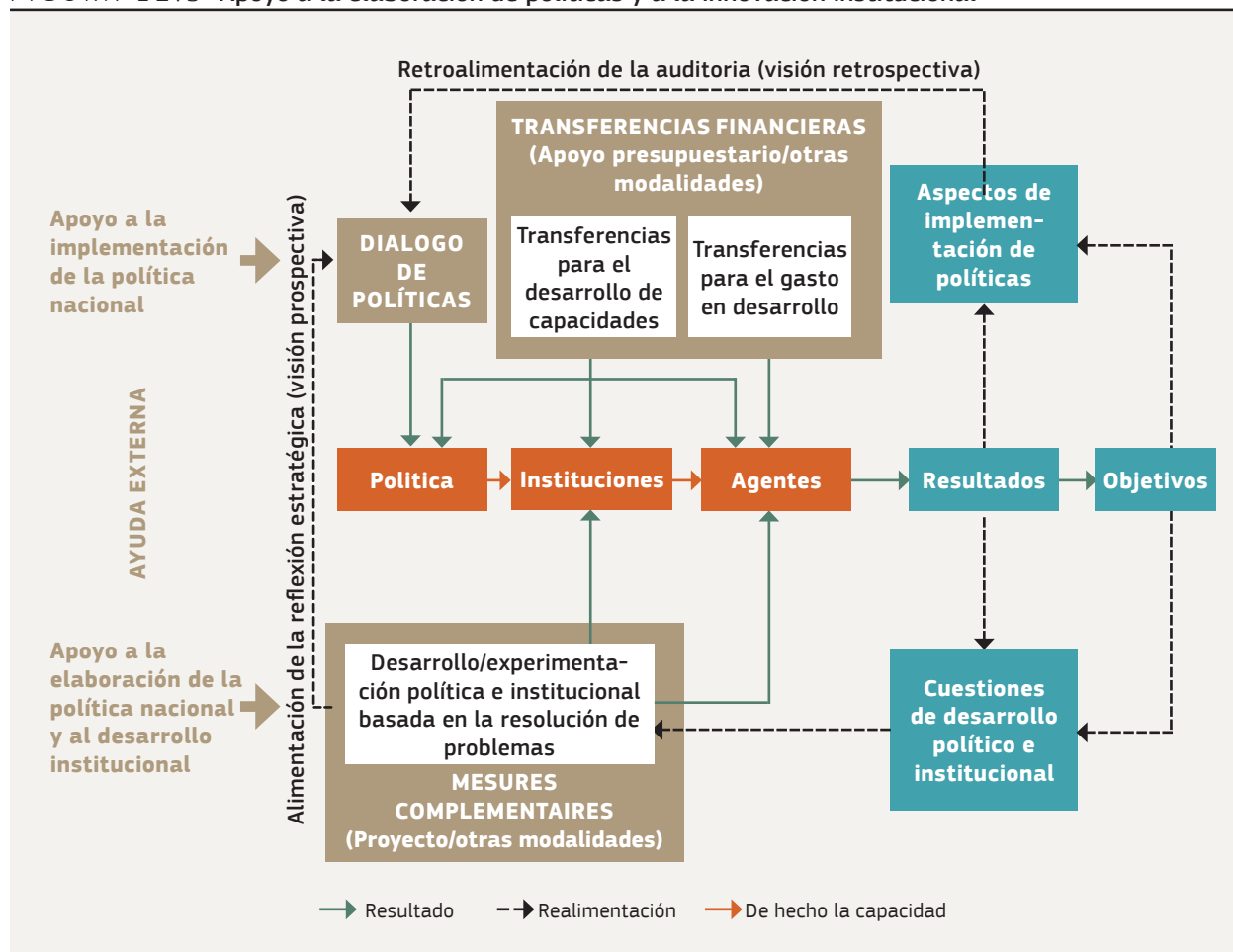
El punto de partida es reconocer que «la política de descentralización es un objetivo en movimiento, tanto de hecho [*de facto*] como de derecho [*de jure*]» (Smoke y Winters, 2011, p. 8). Debido a las motivaciones políticas cambiantes y a las tensiones intra-gubernamentales que generan, las reformas de descentralización son a menudo incompletas y están sujetas a cambios. Las políticas nacionales que subyacen estas reformas, no están generalmente bien definidas y se encuentran en una continua evolución. Esta falta de definición y de estabilidad de la política puede verse como una amenaza o como una oportunidad. Por un lado, puede dificultar que los donantes se alineen con una política de DGLDT cuyos objetivos son poco claros o contradictorios con otras políticas sectoriales; por otro lado, esto puede proporcionar un espacio interesante para la contribución de la ayuda exterior a la definición y desarrollo de la política de DGLDT (Romeo, 2012).

Teniendo en cuenta la naturaleza a menudo parcial y en evolución del compromiso nacional con las reformas de descentralización, es apropiado distinguir en las intervenciones de DGLDT entre:

- el apoyo a la implementación de una política nacional de DGLDT;
- el apoyo a la innovación y a la elaboración de políticas nacionales de DGLDT.

Estos dos procesos pueden requerir diferentes modalidades de ayuda y, se beneficiarían de estar considerados a la vez como distintos y conectados (ver figura 12.3).

FIGURA 12.3 Apoyo a la elaboración de políticas y a la innovación institucional



Apoyar la implementación de la política nacional de DGLDT en línea con las dinámicas políticas descendentes

El apoyo a la implementación de una política nacional existente y suficientemente creíble de DGLDT, a menudo se realiza mejor a través de las operaciones de apoyo presupuestario como un paquete de transferencias financieras, desarrollo de capacidades y de diálogo sobre políticas.

- **Transferencias financieras.** Dichas transferencias pueden ampliar el espacio fiscal del gobierno socio y permitirle canalizar más recursos hacia las ALs y otros agentes de primera línea a cargo de la prestación de servicios públicos.

- **Desarrollo de capacidades.** Puede abordar cuestiones de carácter sistémico que limiten la aplicación efectiva de la política acordada. Más allá de la construcción de las capacidades técnicas de los agentes individuales, puede también mejorar el entorno institucional en el que operan dichos agentes y fortalecer la capacidad del la organismo que lidera la formulación y la implementación de la política de DGLDT.
- **Diálogo sobre políticas.** Permite evaluar los resultados en términos de desarrollo y los realizaciones esperadas en relación al marco de evaluación del desempeño (MED).

Apoyar la innovación y la elaboración de políticas nacionales de DGLDT en línea con dinámicas políticas ascendentes

Todo lo anterior puede contribuir eficazmente a la aplicación de la política de DGLTD acordada. Las condiciones de desembolso pueden crear incentivos para (i) la conversión de la política nacional de DGLDT en forma de programas detallados y aplicables; (ii) la adopción de una mayor disciplina en el seguimiento de este tipo de programas, y el aprendizaje que se puede extraer de los mismos; (iii) asegurar, a través de la participación de los Ministerios de Finanzas, mejores perspectivas de sostenibilidad para la política DGLDT.

Sin embargo, en muchos casos, una evaluación de los resultados en términos de desarrollo y con respecto a las realizaciones esperadas en relación con el MED pueden revelar no sólo cuestiones de aplicación, sino también las limitaciones inherentes a la política acordada en sí misma así como una serie de problemas institucionales más profundos que le están ligados. Los límites de orden sistémico ligados al contexto político e institucional son con frecuencia las causas profundas. Las intervenciones de DGLTD deberían ayudar a identificar estos límites así como a proporcionar un marco para abordarlos.

Hay que evitar atribuir injustamente los problemas de implementación y de resultados limitados a las limitadas capacidades de los agentes encargados de la prestación de servicios de primera línea. Hay que mirar igualmente los límites ligados al entorno institucional y político.

La resolución de estas dificultades políticas e institucionales mas amplias requiere un diálogo político y una visión más estratégica y prospectiva en lugar del diálogo operacional ligado al apoyo presupuestario. La experiencia demuestra inequívocamente que los intentos de utilizar las condiciones de desembolso para inducir reformas de gobierno están destinados a no tener éxito más allá de tal vez algunas mejoras formales en los sistemas de gestión de finanzas públicas. Es también poco probable que vayan a suscitar un compromiso nacional mas profundo para la elaboración de políticas basadas en el lugar, ni que vayan a inducir cambios fundamentales en el sistema sub-nacional de gobernanza y administración pública.

Por esta razón, debe considerarse la posibilidad de una segunda vía de ayuda, una vía que se centre explícitamente en el apoyo a la elaboración de una política nacional y a la innovación institucional desde la base. El enfoque proyecto podría utilizarse para apoyar operaciones de carácter selectivo, orientadas a la resolución de problemas específicos. Dichas operaciones podrían fomentar la experimentación local de innovaciones institucionales escalables. Esto permitiría en primer lugar extraer el mejor partido de las políticas existentes, pero también demostrar la necesidad y contribuir a la construcción de una base de apoyo para una futura reforma política.

Esta segunda vía de ayuda no debe confundirse con aquella centrada en la aplicación de políticas. Si se quieren lograr resultados sostenibles, existe igualmente una fuerte necesidad de crear un «espacio seguro»⁽⁸⁾, donde las políticas innovadoras y las soluciones institucionales puedan ser experimentadas a nivel local, con una ayuda externa que asuma los costos de la experimentación y que actúe como catalizador de la acción colectiva local. En la práctica, el apoyo de las delegaciones de la UE al DGLDT permite beneficios por esta doble vía. Las lecciones aprendidas en el trabajo experimental podrían combinarse con aquellas que resulten de la aplicación de la política acordada y de las operaciones de apoyo presupuestario relacionadas. Ambas fuentes se incorporarían a un diálogo de política más realista y más estratégico y contribuirán a reformas políticas viables e incrementales partiendo de la base.

Con el marco anterior en mente, la parte IV examinará las diferentes modalidades de la ayuda (apoyo presupuestario y enfoque proyecto), así como los mecanismos de financiación que la UE puede activar para apoyar la implementación y/o el desarrollo de políticas en el marco de DGLDT.

⁽⁸⁾ El término «espacio seguro» se utiliza aquí en un doble sentido. En primer lugar, a raíz de Andrews, Pritchett y Woolcock, y su defensa de un enfoque impulsado por un problema de adaptación iterativa a la ayuda (PDIA), que está destinado a designar un «sistema de autorización para la toma de decisiones que fomenta desviación positiva y la experimentación (en comparación con el diseño de proyectos y programas que, a continuación, requieren agentes para ponerlas en práctica exactamente como se diseñó)» (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2012, reseña). En segundo lugar, haciendo hincapié en la importancia de distinguir entre el diálogo de política operacional y estratégico, que está destinado a subrayar la importancia de mantener un espíritu de verdadera asociación, libre de las presiones de los indicadores y objetivos predefinidos de PAF relacionados con el AP.

PARTE IV

Implementar el apoyo de la UE a la DGLDT —modalidades y mecanismos

ESTA PARTE:

- explora cómo las delegaciones de la UE pueden seleccionar y combinar las modalidades de ayuda en apoyo a la descentralización, la gobernanza local y el desarrollo territorial;
- proporciona una orientación sobre cómo utilizar las modalidades de apoyo presupuestario para apoyar el desarrollo territorial y garantizar que el financiamiento llegue al nivel local;
- describe y analiza los ingredientes de un enfoque de «proyecto inteligente», destinado a la experimentación política e institucional;
- presenta el potencial que los mecanismos financieros innovadores tales como los fondos combinados y los fondos fiduciarios de la UE podrían aportar al DGLDT;
- explica cómo sacar el mejor partido de la Línea Temática Organizaciones de la Sociedad Civil-Autoridades Locales (OSC-AL) para la promoción de un enfoque territorial del desarrollo local.

Sección 13: Apoyo presupuestario a la DGLTD	87
13.1 Tres tipos de apoyo presupuestario	87
13.2 Garantizar que los fondos del apoyo presupuestario lleguen al nivel local	90
Sección 14: Promover el DGLDT a través de «proyectos inteligentes»	92
14.1 ¿Que entendemos por «proyecto inteligente»?	92
14.2 El ámbito de actuación de la modalidad proyecto en apoyo a los programas de DGLDT	94
14.3 Ingredientes principales de los proyectos inteligentes	94
14.4 La gestión de proyectos inteligentes	96
Sección 15: Mecanismos innovadores de financiación para las ALs	103
15.1 Apoyo a la financiación de las ALs a través de una financiación mixta	103
15.2 Apoyar la financiación de las autoridades locales a través de fondos fiduciarios	105
Sección 16: Promover el desarrollo local/territorial a través de líneas temáticas OSC-AL	108
16.1 La importancia del programa temático para la promoción de un ETDL	108
16.2 Los diferentes tipos de apoyo que ofrece el programa temático OSC-AL	110
16.3 Cómo utilizar el programa temático OSC-AL para adaptar a la medida la convocatoria de propuestas	110
16.4 ¿Cómo utilizar las medidas de acompañamiento del programa temático a nivel de país?	114

SECCIÓN 13: Apoyo presupuestario a la DGLTD

13.1 Tres tipos de apoyo presupuestario

De acuerdo con las directrices para el apoyo presupuestario revisadas en la reciente nota metodológica de DEVCO sobre «El apoyo presupuestario de la UE en contextos descentralizados» (CE, 2016) se pueden considerar tres tipos de apoyo presupuestario:

- **tipo 1:** el apoyo presupuestario a las reformas de descentralización y al desarrollo de sistemas de autoridades locales (ALs);
- **tipo 2:** el apoyo presupuestario a la prestación descentralizada de servicios públicos;
- **tipo 3:** el apoyo presupuestario a las políticas de desarrollo basadas en el lugar/a las políticas de desarrollo de las ALs.

En el mundo real los programas pueden contener elementos seleccionados de cualquiera de estos tipos, y también combinarlos con elementos de los otros dos. Los programas de países de la UE que optan por apoyar las reformas nacionales de descentralización (tipo 1) tendrán que colaborar con las ALs y traducir este compromiso de forma consistente en sus operaciones. Las delegaciones de la UE que se limitan a tener en cuenta la dimensión de la descentralización en sus operaciones sectoriales (tipo 2) tendrán que tratar de alguna manera con la política nacional de descentralización y los problemas estructurales que enfrentan las ALs para prestar servicios o rendir cuentas a sus comunidades. Las delegaciones de la UE que prefieran mantenerse al margen del apoyo directo a la descentralización, pero que estén interesadas en el fortalecimiento de las ALs (tipo 3) inevitablemente se enfrentarán a problemas sistémicos más amplios, vinculados a la reforma del Estado y la descentralización fiscal (como factores determinantes de la autonomía local). Como resultado, estos tres tipos de operaciones de apoyo presupuestario pueden beneficiarse de las operaciones de proyectos de ayuda complementarios con el fin de garantizar también un espacio para la experimentación política que pueda inspirar el diseño de programas innovadores para el desarrollo local/territorial.

Tipo 1: apoyo presupuestario a las reformas de descentralización y al desarrollo de sistemas de las autoridades locales

El apoyo presupuestario puede ser proporcionado para ayudar a los países socios en la aplicación de su política nacional en relación con la reforma de la descentralización y el fortalecimiento de los sistemas de las ALs de desarrollo (ver tabla 13.1). El alcance de estos programas es potencialmente el más amplio, pero en la práctica puede variar mucho, dependiendo de:

- la lógica política de las reformas de descentralización;
- la comprensión y el compromiso del gobierno socio con el desarrollo territorial;
- las características existentes y deseadas del sistema intergubernamental.

TABLA 13.1 Posibles objetivos del apoyo presupuestario a las reformas de descentralización y al desarrollo de sistemas de autoridades locales

CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA	POSIBLES OBJETIVOS Y RESULTADOS
Desarrollo de una estrategia nacional	<ul style="list-style-type: none"> ■ Desarrollo y adopción de estrategias nacionales de descentralización ■ Legislación relacionada
Introducción de cambios sistémicos de alcance y profundidad variables	<ul style="list-style-type: none"> ■ Arquitectura de los sistemas sub-nacionales de gobernanza y de administración pública y las relaciones de rendición de cuentas que las conciernen ■ La asignación de funciones ■ La asignación de recursos a través de los niveles de gobierno ■ Recursos humanos, sistemas de gestión y de responsabilidades
Asistencia financiera esencial	<ul style="list-style-type: none"> ■ Empoderar los agentes de prestación de servicios de primera línea ■ Configurar mecanismos de transferencias fiscales que permitan a las ALs funcionar como actores del desarrollo

Teniendo en cuenta que su enfoque está dirigido hacia reformas amplias y al fortalecimiento de las principales funciones gubernamentales, los contratos de buena gobernanza y desarrollo (CBGD) y los contratos de reforma del sector (CRS) parecen adecuados a los objetivos de las operaciones presupuestarias que responden al tipo 1. Sin embargo, los contratos de construcción del estado (CCE) también podrían ser útiles cuando se observa que una mejor gobernanza y desarrollo local son críticos para asegurar la estabilidad política y la reconstrucción del Estado «desde abajo».

Tipo 2: Apoyo presupuestario a la prestación de servicios descentralizados

El apoyo presupuestario puede ser proporcionado para ayudar a los países socios a diseñar e implementar políticas y programas que se sustentan en sistemas descentralizados, multi-nivel de prestación de servicios. Estos programas pueden buscar fortalecer estos sistemas, así como también el empoderar los agentes de prestación de servicios de primera línea a lo largo del espectro del sector público sub-nacional. Por lo general combinan dos tipos de medidas:

- la desconcentración de las responsabilidades para la gestión de programas desde las agencias centrales hacia sus dependencias subnacionales;
- las formas eficaces de delegación contractual de las principales tareas de planificación y ejecución a las ALs.

Esta última medida pone en práctica el concepto de gobernanza multinivel y posibilita que las ALs contribuyan con sus ventajas comparativas (por ejemplo, la comprensión de las prioridades locales y la movilización de recursos locales) para influir en el logro de metas nacionales. Las modalidades de delegación también pueden ser una forma más eficaz de

construir capacidades locales y evolucionar gradualmente hacia la plena transferencia de funciones y tareas específicas.

Los CRS son el instrumento de elección para apoyar las operaciones de tipo 2, ya que pueden ayudar a sectores específicos en los países socios (con diferentes grados de descentralización) a que gradualmente, pongan en marcha un sistema más eficaz para la prestación directa de los servicios.

Tipo 3: Apoyo presupuestario a las políticas de desarrollo territorial de las autoridades locales

Las operaciones de apoyo presupuestario también pueden ayudar a elaborar e implementar políticas basadas en el lugar con el fin de promover el desarrollo local/territorial⁽¹⁾. Estas operaciones pueden apoyar directamente a diversas categorías de actores subnacionales y permitirles planificar, financiar y ejecutar sus propios planes estratégicos e integrados de desarrollo territorial. Esto requiere una adaptación de la forma en la que las intervenciones han sido concebidas (ver tabla 13.2).

TABLA 13.2 Las adaptaciones en la concepción de los programas cuando se utiliza el apoyo presupuestario para el apoyo a las políticas territoriales de las autoridades locales

CONTEXTO NECESARIO	OBJETIVO	CARACTERÍSTICAS CLAVE DEL PROGRAMA
<ul style="list-style-type: none"> ■ Fuerte compromiso de la política nacional para el desarrollo territorial ■ Alto grado de autonomía local ■ Mecanismos eficaces de rendición de cuentas de las autoridades locales ■ Instituciones bien desarrolladas para el cumplimiento de las obligaciones financieras y controles eficientes 	<p>Proporcionar un apoyo directo a los actores subnacionales y permitirles planificar su propio desarrollo territorial</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Lo que debe llevarse a cabo de manera conjunta con las autoridades subnacionales directamente interesadas, el ministerio de hacienda y otros organismos centrales pertinentes: <ul style="list-style-type: none"> — diálogo sobre políticas — transferencias financieras — medidas de apoyo al desarrollo de capacidades — marco de evaluación del desempeño ■ Lo que debe ser gestionado por las ALs seleccionadas ya sean individuales o asociadas: <ul style="list-style-type: none"> — la responsabilidad general de la ejecución

Utilizar el apoyo presupuestario para apoyar las políticas (nacionales) de desarrollo local/territorial sería una innovación importante en las operaciones de apoyo presupuestario. Permitiría localizar el apoyo presupuestario y ayudar a los gobiernos socios a poner en práctica sus compromisos con el desarrollo territorial a través de contratos innovadores central-local para el desarrollo y la implementación de estrategias de desarrollo adaptadas a las necesidades específicas de lugares diversos. Esto sería particularmente importante

⁽¹⁾ En palabras de un informe independiente encargado por la DG REGIO «Una política basada en el lugar es una estrategia a largo plazo destinada a hacer frente a la infrautilización persistente del potencial y reducir la exclusión social persistente en lugares específicos a través de intervenciones externas y la gobernanza multinivel. Promueve el suministro de bienes y servicios adaptados a los contextos integrados, y se desencadena cambios institucionales» (Barca, 2009, p. vii). El concepto, originalmente avanzó para ayudar a reformar la política de cohesión de la UE, es igualmente relevante para los países en desarrollo, ya que sustenta un enfoque de la reducción de las disparidades territoriales y sociales (y los riesgos asociados de las tensiones sociales e inestabilidad política) a través de un crecimiento integrador y una mayor productividad de los territorios en lugar de políticas de redistribución del Estado.

en los países socios en los que el aumento de las desigualdades sociales y espaciales está amenazando la cohesión social y la estabilidad política y que requieren estrategias innovadoras de desarrollo regional/local para enfrentarlas (ver [estudio de caso Perú](#) en el anexo 6). Sin embargo, su implementación requeriría algunas condiciones contextuales que deben cumplirse (ver tabla 13.2). En consecuencia, este tipo de ayuda puede ser más fácilmente desarrollada en contextos relativamente más avanzados y beneficiar a los gobiernos locales más grandes y con mayor capacidad (autoridades metropolitanas y regionales o consorcios multi-jurisdiccionales de las ALs).

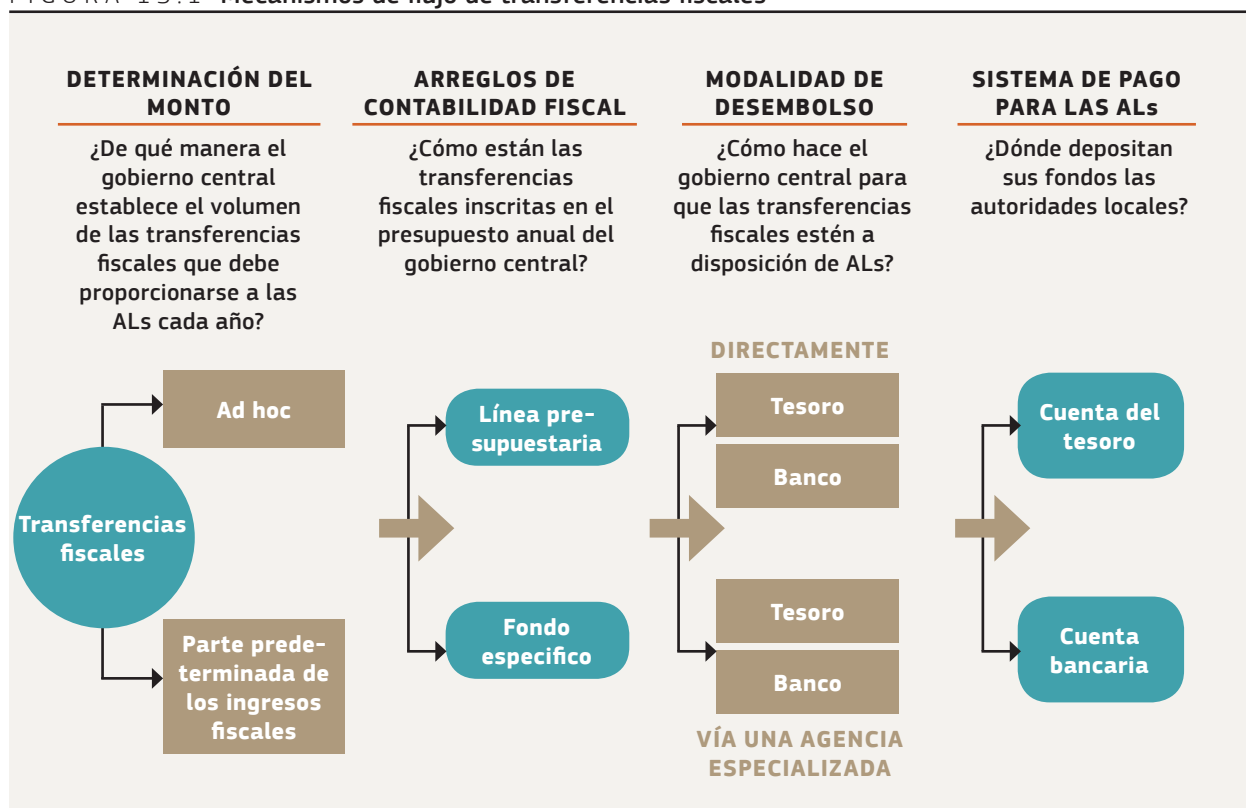
13.2 Garantizar que los fondos del apoyo presupuestario llegan al nivel local

La Comunicación del 2013 invita a las delegaciones de la UE a «apoyar sistemas que permitan supervisar en qué medida la financiación es transferida, a través del Tesoro Público, al nivel más adecuado de la administración local» (CE, 2013, p. 9).

Desde un punto de vista operativo, esta invitación es muy pertinente. Los socios para el desarrollo están cada vez más preocupados por el hecho que las modalidades de apoyo presupuestario carecen de mecanismos de diálogo y de rendición de cuentas apropiados relacionados con el desembolso de fondos a niveles sub-nacionales. Hay problemas recurrentes con las transferencias fiscales intergubernamentales (por ejemplo, la falta de previsibilidad y transparencia). En la práctica esto significa que la financiación permanece atascada en el nivel central y que las ALs se ven impotentes para cumplir con su mandato.

La figura 13.1 ilustra la secuencia del proceso de las transferencias fiscales, desde la determinación de su importe hasta su utilización final por las ALs. Con el fin de realizar un

FIGURA 13.1 Mecanismos de flujo de transferencias fiscales



seguimiento de la medida en que los fondos lleguen efectivamente al nivel local cuando se utiliza la modalidad de apoyo presupuestario, es importante:

- llevar a cabo un inventario de las diferentes modalidades utilizadas por los gobiernos anfitriones para canalizar las transferencias fiscales y otros tipos de financiación a sus respectivas ALs;
- evaluar los principales riesgos asociados a cada modalidad;
- identificar las medidas que permitan reducir al mínimo (si no eliminar) los riesgos.

En consecuencia, cuando se evalúa si los dispositivos institucionales y financieros están establecidos para asegurar que el compromiso del gobierno central será respetado, las delegaciones de la UE deben insistir en tres aspectos que se detallan en el [anexo 4](#):

- el lugar de las transferencias en el sistema de afectación presupuestaria del gobierno;
- las modalidades de desembolso (o los canales utilizados) para llevar los fondos comprometidos al nivel de las ALs;
- los sistemas de pago utilizados por las ALs para gestionar sus transferencias fiscales.

SECCIÓN 14: Promover el DGLDT a través de «proyectos inteligentes»

14.1 ¿Que entendemos por «proyecto inteligente»?

Los proyectos han sido un dispositivo clásico en la cooperación europea e internacional para el desarrollo. Pueden constituir una modalidad de ayuda de gran importancia para apoyar el DGLDT. Sin embargo, es importante distinguir dos lógicas en la utilización de la modalidad proyecto para apoyar el DGLDT.

- **Los proyectos clásicos contribuyen a poner en práctica una política de desarrollo nacional existente.** Proporcionan una asistencia técnica y financiera para apoyar las inversiones, el cambio institucional y el desarrollo de capacidades necesarias para aplicar dicha política. Durante la última década, muchos proyectos de este tipo han sido financiados para apoyar la implementación de las reformas de descentralización, a medida que éstas eran más frecuentes en los países socios de la UE.
- **Los proyectos inteligentes tienen un mandato más amplio y más ambicioso y se conciben como una experimentación política e institucional.** Este tipo de proyectos parte de la premisa de que la política de que se trate (por ejemplo, la descentralización) puede estar incompleta o mal diseñada y/o que las instituciones para su implementación (por ejemplo, los sistemas de gobernanza sub-nacional y de administración del desarrollo) sufren de defectos estructurales que obstaculizan la traducción de los objetivos de las políticas en resultados sobre el terreno. Para hacer frente a estas deficiencias estructurales, no será suficiente con promulgar nuevas leyes, formular planes de acción o proporcionar insumos de asistencia técnica y capacitación. La tarea en cuestión es más bien apoyar un proceso más profundo de innovación institucional y re-diseño institucional dirigido a reparar de forma sostenible en el tiempo el sistema de político/institucional existente.

Los «proyectos inteligentes» ofrecen un laboratorio para pilotar políticas e innovaciones institucionales en el terreno, con el fin de poner a prueba y hacer escalables enfoques realistas desde la base.

La experiencia sugiere que esta segunda categoría de proyectos tiene una relevancia especial para ayudar a la DGLDT ya que es muy adecuada para abordar las cuestiones de desarrollo e innovación política e institucional que se encuentran en el núcleo de la mayoría de las intervenciones en apoyo a la DGLDT.

En muchos países socios, el entorno de la política de descentralización y la realidad institucional a nivel local dan en efecto una imagen bastante desalentadora. Las ALs que surgieron después de tres décadas de reformas de descentralización en todo el mundo son a menudo incapaces de jugar el papel que se espera de ellas en materia de desarrollo. Las razones son que:

- las reformas no les han conferido ninguna autonomía significativa vis-à-vis de los gobiernos centrales;

- las reformas, que siguen modelos normativos, les han arrojado sobre ellas responsabilidades obligatorias de forma irrealista y sin consideración de su capacidad financiera o administrativa;
- las reformas han prestado una atención insuficiente a los sistemas de rendición de cuentas ascendente y descendente de las ALs.

En todos estos casos el resultado ha sido una falta de capacidad de respuesta a las necesidades locales e incentivos así como una capacidades limitadas para movilizar los recursos locales.

En tales contextos, caracterizados por reformas de descentralización impulsadas por intereses políticos más que por los objetivos de desarrollo, los proyectos inteligentes en apoyo al DGLDT pueden ser de gran valor. Pueden ayudar a demostrar que, bajo ciertas condiciones de autonomía y responsabilidad mejoradas, las ALs pueden marcar la diferencia para el desarrollo del país. Con el fin de lograr estos beneficios, los proyectos apoyados externamente buscarán promover dos tipos de asociaciones entre los diversos actores involucrados en el DGLDT (es decir, Estado, las entidades sub-nacionales, el sector público local, la sociedad civil, sector privado).

- **Asociaciones verticales entre el gobierno central y las ALs.** Estas asociaciones permitirán a ambos operar como verdaderos socios para el desarrollo. El pilotaje efectuado a través del proyecto se ocupará principalmente de mejorar la red intergubernamental de relaciones entre los actores estatales de distintos niveles —que son tan cruciales para la prestación efectiva de bienes y servicios públicos (y para las operaciones de apoyo presupuestario sectorial).
- **Asociaciones horizontales entre las ALs y las organizaciones privadas locales, organizaciones sin fines de lucro y organizaciones comunitarias.** Estas asociaciones permitirán a las ALs planificar y financiar sus propias políticas de desarrollo local, garantizar la coproducción de servicios públicos y movilizar sus propias fuentes de ingresos y de transferencias no condicionales del gobierno central. Los proyectos experimentales pueden contribuir así a ampliar *de facto* el alcance de la autonomía local (incluso si las cosas *de jure* pueden estar restringidas).

El desarrollo de este tipo de asociaciones verticales y horizontales y su potencial para dar lugar a la innovación política e institucional constituye la razón principal para la modalidad proyecto en los programas de DGLDT (ver figura 14.1).

FIGURA 14.1 Asociaciones verticales y horizontales en los proyectos inteligentes que utilizan el ETDL



14.2 El ámbito de actuación de la modalidad proyecto en apoyo a los programas de DGLDT

La modalidad proyecto en apoyo al DGLDT puede ser efectuada a través de:

- proyectos independientes;
- proyectos que constituyen una componente de los programas sectoriales;
- proyectos que toman la forma de medidas de acompañamiento para las operaciones de apoyo presupuestario y tratan de mejorar los sistemas nacionales y de abordar los obstáculos institucionales que afectan el impacto de las operaciones de apoyo presupuestario⁽²⁾.

Independientemente de si se trata de operaciones autónomas, o son parte de un programa sectorial o de medidas de acompañamiento en el seno de una operación de apoyo presupuestario, los proyectos de apoyo al DGLDT tienden a encajar en una de las tres amplias categorías que se describen en la tabla 14.1.

Hay que insistir una vez más en que, en caso de ser necesario, la modalidad proyecto puede servir al propósito de apoyar la implementación y funcionamiento de las políticas y los sistemas institucionales existentes. Podría decirse, sin embargo, que este es un objetivo para el que otras modalidades de ayuda, y en particular el apoyo presupuestario, pueden ser preferidas. De hecho, la principal ventaja comparativa de la modalidad proyecto se sitúa en otra parte, es decir, en la posibilidad de diseñar proyectos como herramientas «inteligentes» para experimentación política e institucional.

14.3 Ingredientes principales de los proyectos inteligentes

La característica distintiva de los proyectos inteligentes en apoyo a la DGLDT es que se conciben como procesos inclusivos de experimentación política e institucional, típicamente llevados a cabo dentro de una o de varias jurisdicciones de ALs, e implicando a una red compleja de actores supra locales e infra locales. El objetivo general es el de explorar, de forma práctica y partiendo desde la base, cómo el sistema puede llegar a funcionar mejor; generar lecciones y adoptar enfoques alternativos que puedan alimentar el diálogo de políticas y, posiblemente, institucionalizarse a través del tiempo a nivel nacional.

Existen varias experiencias documentadas de proyectos inteligentes que buscaban construir un sistema de descentralización efectiva desde abajo. Tres ingredientes básicos caracterizan a los proyectos inteligentes:

- una visión clara sobre la necesidad de empoderar a las ALs como actores de desarrollo mediante la mejora de su autonomía y la ampliación de su campo de acción;
- la búsqueda de vínculos con los distintos actores y niveles del sistema;

⁽²⁾ La importancia de las medidas de acompañamiento ha aumentado considerablemente en la última década, tanto en términos de recursos involucrados como en el alcance de los temas abordados por el apoyo presupuestario (más allá del énfasis inicial en la GFP y la gestión de los riesgos fiduciarios). Por ejemplo, un reciente estudio de las operaciones de apoyo presupuestario financiadas por Alemania en el África subsahariana ha señalado que el ratio de las medidas complementarias con respecto a las transferencias financieras ha aumentado de menos del 5% a más del 60% entre 2003 y 2013 (DEval, 2015).

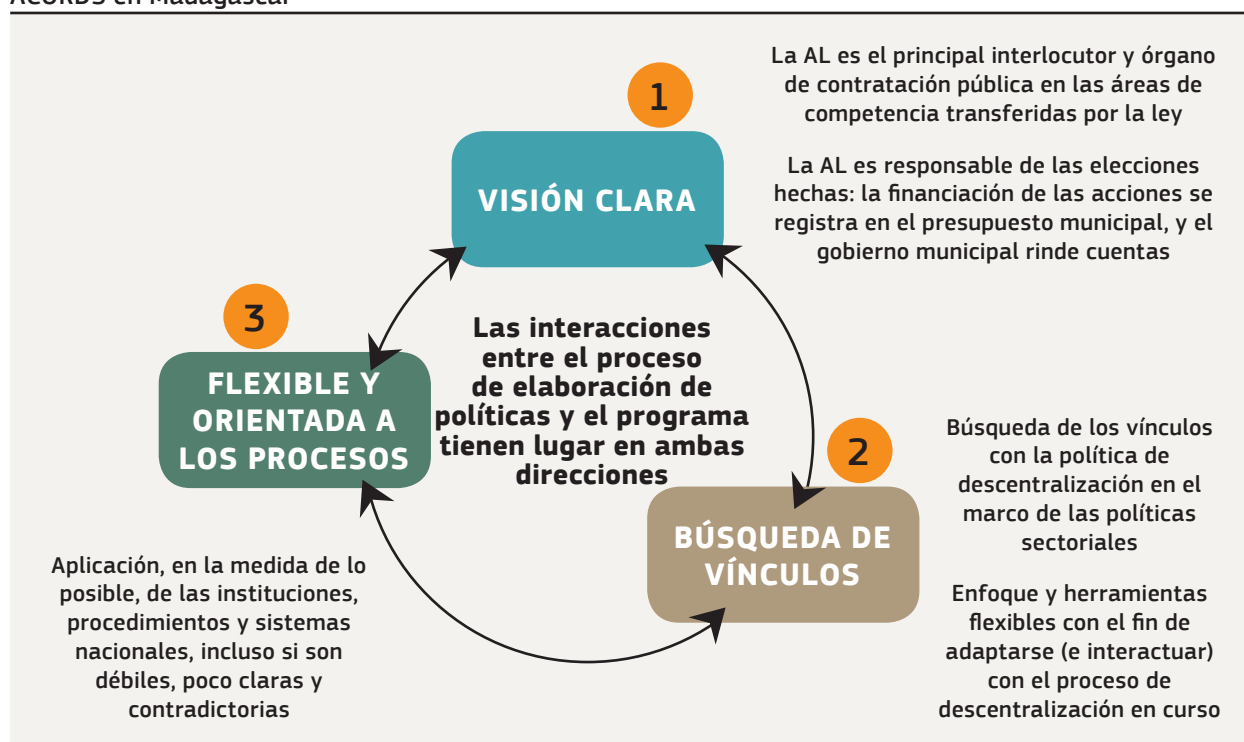
TABLA 14.1 Las tres categorías de proyectos inteligentes que apoyan a la DGLDT

CATEGORIA	DESCRIPTION
1. Proyectos que apoyan la gestión y el desarrollo de políticas de DGLDT	Este primer tipo incluye proyectos que proporcionan servicios de asesoramiento normativo y técnico para el diseño de estrategias nacionales de descentralización y la ejecución de programas, así como la revisión y el desarrollo de los marcos constitucionales, legales y reglamentarios nacionales dentro de los cuales un sistema de autoridades locales autónomas y responsables pueda operar. Una contribución efectiva al desarrollo de una política nacional para promover el desarrollo territorial puede también realizarse mediante proyectos que ayuden a diseñar e implementar la agenda urbana nacional y la política de desarrollo rural, de forma que mejoren el papel de las autoridades locales en el desarrollo. A esta categoría pertenecen también los proyectos que proporcionan servicios de asesoramiento técnico y de políticas a los ministerios u otros organismos centrales con responsabilidad general para dar forma al proceso de reformas de descentralización y orientar su ejecución.
2. Proyectos de apoyo al cambio institucional en el seno de un sistema nacional y de administración	Esta categoría, que puede constituir de largo la categoría más grande, incluye proyectos de fortalecimiento de los sistemas nacionales y de desarrollo de capacidades de las instituciones y de los agentes en su seno. La principal preocupación que surge típicamente es la gestión de finanzas públicas, con el fin de asegurar que las instituciones encargadas de la descentralización fiscal y de la gestión de las finanzas locales estén en fase con los objetivos de la reforma política de la descentralización. Más allá de los aspectos de la reforma de la GFP, los proyectos en esta categoría pueden ayudar también a estructurar las administraciones subnacionales, a reformar la gestión local de los recursos humanos y a fortalecer la capacidad administrativa y técnica para la gestión del desarrollo local. También pueden ayudar a construir un sistema adecuado de apoyo y supervisión del Estado a las autoridades emergentes a nivel sub-nacional, así como a elaborar los mecanismos eficientes de rendición de cuentas a la sociedad.
3. Proyectos de apoyo al desarrollo intersectorial y la prestación de servicios por parte de agentes subnacionales	El tercer tipo incluye proyectos de desarrollo de las capacidades de los agentes de primera línea para gestionar el desarrollo local y producir resultados. Los proyectos de este tipo pueden proporcionar, tanto una asistencia técnica, así como algún tipo de asistencia financiera a las autoridades locales para ayudarles a prestar servicios específicos, promover el desarrollo económico local y la gestión del medio ambiente local. Pueden, igualmente tener particular importancia los proyectos de sectores específicos, que ayudan a los organismos del Estado concernidos a efectuar el proceso de reasignaciones funcionales entre los distintos niveles de gobierno, y a pasar de la prestación directa del servicio a la financiación, regulación y supervisión del desempeño de las autoridades locales y otros agentes de prestación de servicios de primera línea.

- implementación flexible y orientada a los procesos vinculados a los sistemas y procedimientos nacionales.

Estas características están ilustradas en la figura 14.2 tal como han sido aplicadas en Madagascar en el marco del programa ACORDS —un ejemplo que se detalla en el cuadro 4.1. Ejemplos adicionales relevantes sobre el valor añadido y la viabilidad de los enfoques inteligentes con carácter experimental se pueden encontrar en el [anexo 5](#).

FIGURA 14.2 Ingredientes del proyecto inteligente en apoyo de la DGLDT aplicado al programe ACORDS en Madagascar



14.4 La gestión de proyectos inteligentes

Apoyar el DGLDT implica facilitar los cambios políticos e institucionales que transformen el sistema sub-nacional de gobernanza y administración pública haciéndolos más pro desarrollo. Proyectos inteligentes exitosos han demostrado que la modalidad proyecto puede ser particularmente relevante para acompañar la facilitación una reforma política e institucional y puede tener ventajas comparativas con respecto a otras modalidades de ayuda para apoyar el surgimiento de soluciones factibles a través de la experimentación local por parte de agentes de desarrollo de primera línea. Sin embargo, la pregunta sigue siendo, qué tipo de proyectos son necesarios para asegurar que tales ventajas comparativas se hagan realidad.

La respuesta puede estar en el diseño de una nueva generación de proyectos inteligentes que apoyen el DGLDT mediante la creación de mecanismos para la innovación política e institucional (MIPI) caracterizados por:

- una unidad de gestión que, en contraste con las unidades de ejecución de proyectos (UEP) del pasado, pueda acompañar y facilitar la búsqueda de soluciones innovadoras, en lugar de aplicar modelos establecidos;
- la capacidad de proporcionar apoyo financiero directo a las ALs participantes para ampliar su espacio fiscal y estimular el aprendizaje de abajo hacia arriba y el desarrollo de las capacidades.

Los cambios institucionales y el desarrollo de políticas impulsados por la práctica no siguen trayectorias lineales predeterminadas. Requieren el tipo correcto de agencia con la capacidad de convocar a múltiples actores y facilitar los procesos de toma de decisiones durante, por lo general, un período prolongado de tiempo y con los inevitables altibajos. Esta no es una tarea para las UEPs del pasado, más preocupadas en la gestión de las operaciones previstas

CUADRO 14.1 ACORDS —Madagascar: Fomentar la colaboración entre autoridades locales, comunidades, administración local y servicios desconcentrados

El programa ACORDS (60 millones de EUR) fue concebido como un experimento de la política de descentralización en un contexto donde dicha reforma se adoptó legalmente, pero no fue implementada. Desde el principio, la decisión estratégica no fue la de buscar un atajo o reemplazar las estructuras existentes debido a su carácter disfuncional. Por el contrario, ACORDS, puso a los gobiernos locales en el centro del enfoque —esto en un país con un marco nacional de descentralización muy débil e incompleto.

El punto de partida del programa fue el apoyo a los municipios como la «autoridad contratante», la piedra angular del programa fue la provisión de financiación directa a las autoridades locales para la provisión de una gama de servicios que les habían sido transferidos por la legislación y los reglamentos nacionales. El apoyo financiero directo a las ALs ofreció la oportunidad de proporcionar apoyo para la creación de capacidades en el puesto de trabajo e impulsada por la demanda de las ALs, así como los servicios desconcentrados y la administración local en su función de apoyo y control.

El programa ACORDS permitió poner a prueba en el terreno e institucionalizar a lo largo del tiempo (i) los mecanismos y normas para las transferencias financieras del gobierno centrales hacia los gobiernos locales; (ii) el desarrollo de procedimientos descentralizados y participativos para la planificación en el nivel local, la programación, la elaboración del presupuesto y la ejecución de proyectos de desarrollo local y prestación de servicios públicos; y (iii) la introducción de un mecanismo sostenible para el apoyo técnico/administrativo a las ALs y una supervisión eficaz de su desempeño.

El programa proporcionó evidencia empírica y análisis pertinentes sobre cómo funciona realmente la descentralización en el terreno. El conocimiento generado de este modo fue llevado al diálogo político nacional con el fin de informar/influenciar el proceso nacional de elaboración de políticas y el diálogo político.

Las dos características principales del programa fueron.

- El transformación del equipo de gestión desde una Unidad de Implementación del Programa hacia una unidad de facilitación, actuando como coordinador y facilitador de una construcción del Estado desde abajo.
- Las decisiones de asegurar la financiación directa de 267 ALs en 9 regiones mediante convocatoria de propuestas lanzadas por la Unidad de Facilitación y gestionados a través de Estimaciones de Programa.

Haciendo un uso creativo de los procedimientos de los donantes

El proyecto ACORDS en Madagascar fue concebido para proporcionar financiación directa a las autoridades locales específicas (para fomentar un genuino desarrollo de capacidad y garantizar su empoderamiento). Sin embargo, este loable objetivo estratégico pronto se enfrentó a los desafíos de los procedimientos. La sede de la UE no dio la luz verde para proporcionar subvenciones directas a las ALs. En cambio, la gestión del programa Acords se vio obligado a utilizar el procedimiento estándar de la convocatoria de propuestas (CFP). Este procedimiento se consideró poco apropiado para apoyar a las ALs frágiles a través de un proyecto destinado a la experimentación del sistema.

- La filosofía de la competencia inherente a la convocatoria de propuestas CFP va directamente en contra de la promesa de una distribución más equitativa de los recursos públicos que son parte sustancial de los procesos de descentralización.
- El enfoque CFP asume que el beneficiario ya tiene las habilidades y capacidades necesarias para proponer una acción y ejecutarla. Este no fue el caso de las ALs beneficiadas por ACORDS. En consecuencia, no tiene sentido introducir competencia antes de que el desarrollo de capacidades se ha hecho efectiva.
- Algunos de los criterios de selección están, de hecho, en contradicción con el marco legal y las responsabilidades del municipio. Por ejemplo, el

determinar si una acción propuesta es pertinente o no, es prerrogativa exclusiva del municipio (sus responsabilidades están definidas por ley). No es competencia de un agente externo, como un donante.

Confrontada a esta situación, la dirección del proyecto encontró formas creativas para conciliar los procedimientos de la CE y el carácter innovador de ACORDS. La solución fue utilizar el instrumento CPF, y adaptarlo al mismo tiempo para que se ajustara a la filosofía global de intervención del proyecto. Los criterios de elegibilidad y procesos de selección fueron de esta forma modificados para respetar la naturaleza y la identidad particular de las ALs (como representantes del sector público local y parte de un sistema más amplio de descentralización) y sus limitadas capacidades.

El enfoque aprender haciendo

El ser experimental, adaptativo así que la búsqueda continua de aprender haciendo tuvieron un profundo impacto en la forma en la que se implementó el proyecto ACORDS. La tarea principal fue examinar sistemáticamente la pertinencia de las estrategias de implementación que se adoptaron. Tal enfoque rompe con la cultura de gestión típica de la ayuda internacional para el desarrollo. Tampoco se alineó con las prácticas estándar de las autoridades de gobierno y del sector público de Madagascar. El equipo de gestión del proyecto soportó también una considerable presión. Resultó difícil animar constantemente trabajos experimentales y al mismo tiempo garantizar los resultados (incluyendo el gasto del presupuesto). La capacidad del equipo de facilitación para hacer frente a esta situación, aceptar los fracasos y reinventar nuevos enfoques es considerada como el logro más importante del proyecto. Todas estas revisiones también significaron que el personal tuvo que volver a aprender cada vez que empezaba a dominar un sistema dado.

Más información y herramientas en la experiencia ACORDS: <http://labdec-mada.org/index.php/synthese>.

y la contabilidad de los recursos financieros del proyecto, al contrario, se requiere una entidad gestora con un mandato más amplio.

La gestión del MIPI

Un MIPI tiene tres funciones principales.

- **Actuar como coordinador y facilitador** de diálogos estratégicos, considerando las especificidades de los lugares concernidos y dirigidos a la resolución de problemas, entre las ALs concernidas y los proveedores potenciales de servicios (del sector privado y del sector de organizaciones sin ánimo de lucro), los representantes de las comunidades de usuarios, así como de ministerios y otros organismos centrales.
- **Apoyar la experimentación** por parte de los actores locales de soluciones institucionales innovadoras a los problemas de gobernanza local y la prestación de servicios. Con dicho fin, la provisión de financiación directa a las ALs participantes debe ser entendida como un incentivo para la experimentación de mejores prácticas de planificación y ejecución de acciones orientadas al desarrollo local. El aporte de financiación directa puede verse también como una incitación para la promoción de la participación cívica y la movilización de recursos en torno a las prioridades locales y el logro de los objetivos nacionales (como los ODS nacionales). La experimentación debe ser sistémica en su alcance e incluir la mejora de las prácticas y capacidades para la supervisión estatal de los sistemas de las ALs (el vínculo de cooperación vertical), así como el desarrollo de formas de asociación público—comunidad— sector privado para la coproducción de la infraestructura y servicios y la promoción de la ciudadanía activa (el vínculo de cooperación horizontal).
- **Desarrollar y gestionar una plataforma de aprendizaje**, sobre la base del monitoreo y la evaluación orientado a las políticas, y de otros esfuerzos de análisis, incluyendo estudios técnicos, y la redacción de documentos de política por entes académicos y grupos de trabajo nacionales. Esto sirve en primer lugar para generar evidencias acerca de cómo las limitaciones de la política y de las instituciones actuales restringen la capacidad de las ALs para operar como agentes de desarrollo. En segundo lugar, esto es útil para asegurar que las lecciones aprendidas y las buenas prácticas desarrolladas se comparten de manera efectiva con los responsables políticos, después de haber sido debatidas en el MIPI por un comité asesor compuesto por actores clave de múltiples grupos de interés, incluyendo la entidad que lidera el proceso de reforma de la descentralización, así como otros ministerios sectoriales, las organizaciones de la sociedad civil y asociaciones de ALs⁽³⁾.

La experiencia sugiere la importancia crítica para las DUE de seleccionar cuidadosamente la entidad gestora a cargo del MIPI. El conocimiento de los procedimientos financieros y administrativos de la UE no es suficiente. El equipo debe contar con la combinación adecuada de competencias en la facilitación de procesos así como en la de gestión del programa (ver cuadro 14.2).

Existen diferentes opciones en términos de procedimientos para las delegaciones de la UE con el fin de configurar el mecanismo y asegurar los servicios que aseguren su gestión efectiva:

⁽³⁾ Con el fin de garantizar una auténtica participación de las OSCs y AALs en este consejo asesor, un apoyo específico podría preverse a través de la línea temática de las OSC-AL.

- licitación internacional para los servicios de una firma privada;
- convocatoria de propuestas abierta a las organizaciones internacionales, las organizaciones internacionales de la sociedad civil, la asociaciones internacionales de las ALs;
- adjudicación directa a la asociación nacional de ALs (donde sean los únicos proveedores de los servicios requeridos);
- convenios de delegación —con organizaciones internacionales o con los Estados Miembros.

CUADRO 14.2 El arte de la facilitación del proceso en un MIPI

La entidad encargada de la gestión de la experimentación política e institucional y desde la base debe estar adecuadamente financiada y contar con expertos en facilitación de procesos. El papel de estos facilitadores de procesos es bastante diferente al de la gestión de las unidades de ejecución tradicional. Con el fin de acompañar de manera eficiente los procesos de cambio nacionales, se supone que el personal involucrado tiene conocimientos y la experiencia en:

- escuchar a los diversos actores/grupos de interés —buscando

comprender sus intereses e incentivos;

- aconsejar a los actores locales para buscar las soluciones que mejor se ajusten;
- ejercer la mediación (cuando existe desconfianza o los intereses en competencia tienen que ser reconciliados);
- facilitar el aprendizaje a través de plataformas a nivel local y los sistemas de seguimiento y evaluación;
- conectar actores y niveles de gobierno (para asegurar que

las lecciones valiosas sean ampliadas e influir en las políticas y prácticas futuras).

La movilización de un personal local independiente con un conocimiento práctico es crucial para facilitar una comprensión clara de las realidades y las dinámicas institucionales y políticas. El conocimiento práctico procedente del exterior también puede añadir un valor mediante la incorporación de las experiencias de otros países así como el de jugar un el papel de un mediador neutral entre los diferentes grupos de actores locales.

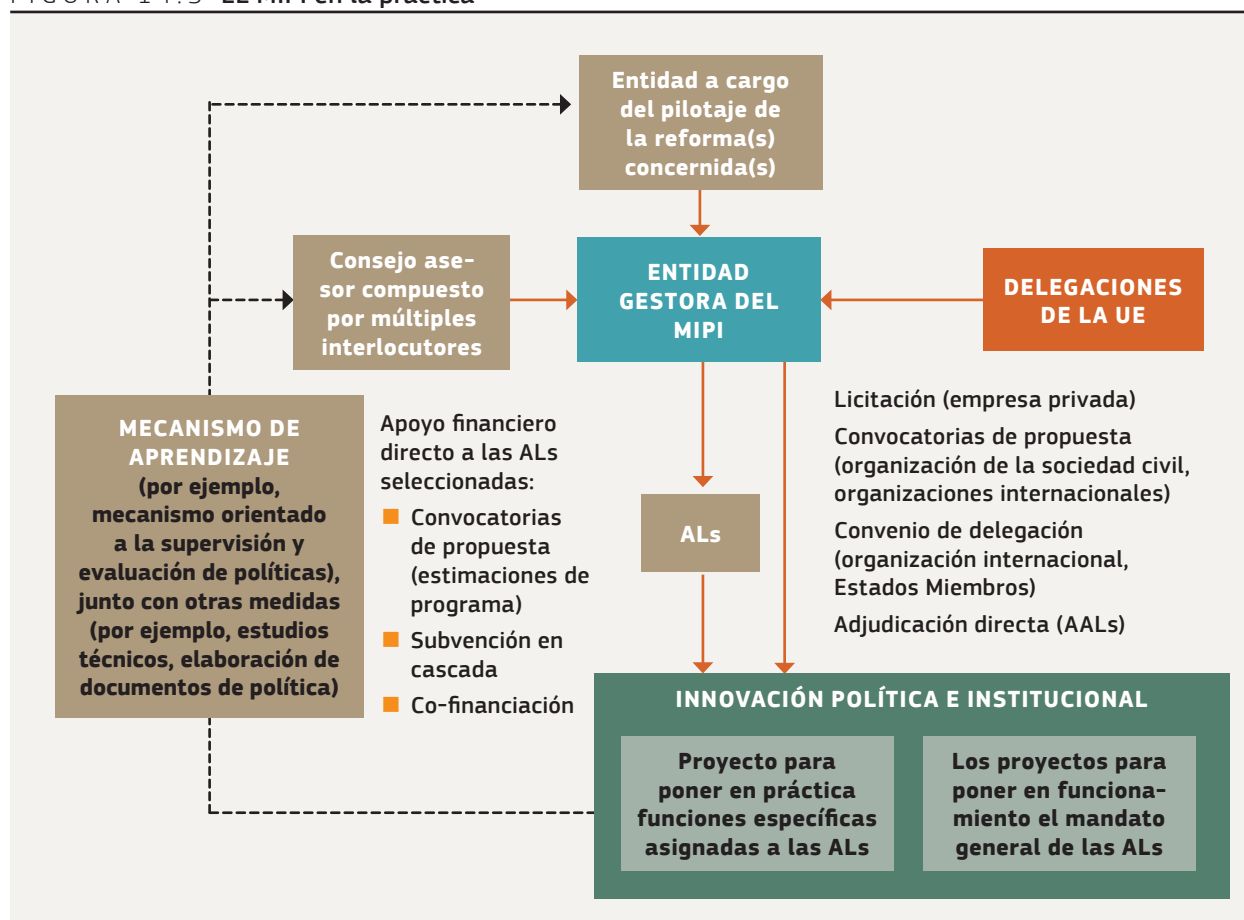
La figura 14.3. visualiza cómo se vería un MIPI en la práctica en términos de los diferentes actores y entidades involucrados los papeles de cada uno de ellos y los instrumentos utilizados.

La importancia del apoyo financiero directo a las autoridades locales

Existen tres razones principales por las que los proyectos inteligentes ponen la financiación directa a las ALs en el centro de su intervención.

- **El apoyo financiero directo es la puerta de entrada para construir las capacidades de todos los actores de gobernanza del nivel sub-nacional.** Los proyectos inteligentes utilizan realmente el espacio de experimentación en el que operan para revertir el enfoque de la descentralización fiscal clásica (es decir transferir los fondos una vez que se han transferido las funciones y que existen las capacidades) y considera la financiación inicial directa como un requisito previo para el desarrollo de la capacidad real a través de la formación en el puesto de trabajo. Las ALs se enfrentarán en el día a día, a una miríada de problemas prácticos. El aprendizaje tendrá lugar a lo largo del proceso de resolución de esos problemas (en el marco de las leyes y sistemas nacionales existentes).

FIGURA 14.3 EL MIPI en la práctica

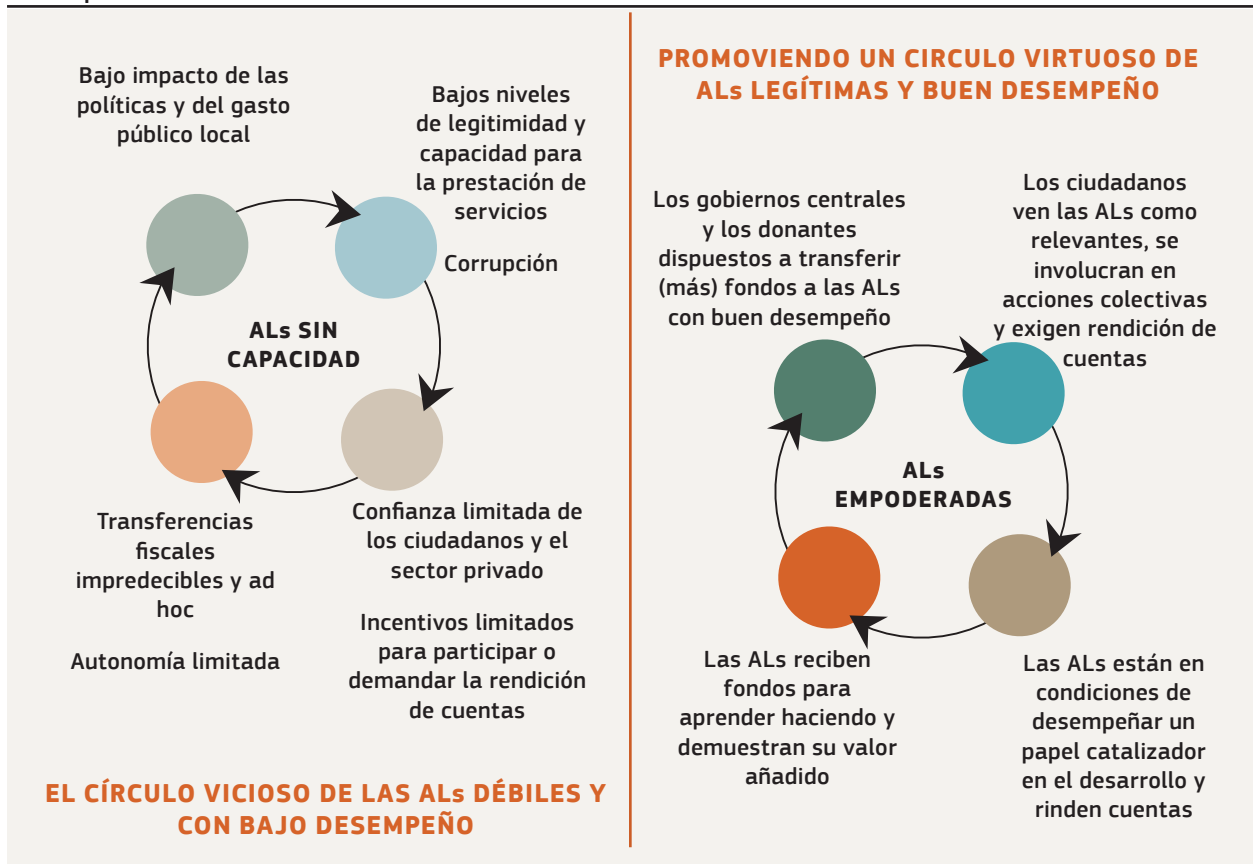


Pero la importancia del apoyo financiero directo también se aplica a todo el sector público local, incluyendo los servicios desconcentrados de la administración central y otros organismos públicos que operan en la localidad. Estos actores también tienen que integrar las implicaciones prácticas de las reformas de descentralización y adaptar sus propias funciones y formas de trabajo a través de enfoques de aprendizaje mediante la práctica. Un ejemplo de ello es la necesidad de que los servicios desconcentrados se alejen del enfoque de mandato desde arriba de las operaciones, lo cual dificulta el empoderamiento de las ALs. Su nuevo papel es el de asegurar un conjunto crítico de funciones de apoyo y control hacia las ALs para que éstas puedan desempeñar plenamente su papel para el desarrollo. Los proyectos inteligentes pueden ayudar al sector público local a participar en los procesos de adaptación institucional y el cambio de comportamiento.

- **La financiación directa a las ALs permite al proyecto actuar como un laboratorio para la innovación.** Con el fin dar vida a las reformas de descentralización a menudo virtuales, los proyectos inteligentes pueden proporcionar el capital inicial para experimentar —dentro de las políticas y los sistemas nacionales existentes, y para poner a prueba modelos de trabajo viables (para la planificación local, inversión, adquisiciones, etc.) que podrían ser institucionalizados a través del tiempo.
- **La financiación directa a las ALs puede ayudar a restaurar el vínculo entre la acción autónoma de las ALs y la rendición de cuentas.** Al hacer a las ALs responsables de sus propias decisiones de política pública, puede comenzar a emerger un tipo diferente de proceso político local involucrando a los ciudadanos, y orientado a una prestación/coproducción de los servicios más transparente y responsable. Esto, a su vez, y con el tiempo,

puede cambiar la percepción negativa de los ciudadanos respecto a las ALs, así como inducir a un tipo diferente de comportamiento tributario. La evidencia sugiere de hecho que la voluntad de las poblaciones locales de pagar impuestos aumenta si observan que las ALs pueden gestionar adecuadamente los asuntos públicos. En consecuencia, un uso estratégico del enfoque de proyecto puede ayudar a romper el círculo vicioso de la disminución de la capacidad de ejecución y de la legitimidad de las ALs, y comenzar a revertir este proceso en un círculo más virtuoso (como se ilustra en la figura 14.4 (Zhou, 2007).

FIGURA 14.4 Hacia un círculo virtuoso con autoridades locales legítimas y orientadas al buen desempeño



Fuente: Adaptada de Zhou, 2007.

Opciones para canalizar la financiación directa a las autoridades locales

Existen tres opciones principales para canalizar directamente recursos financieros a las ALs utilizando la modalidad proyecto.

- **Convocatoria a propuestas** —ya sea gestionadas directamente por la delegación de la UE (con la desventaja de incurrir potencialmente en altos costos de transacción) o por una empresa privada encargada del mencionada MIPI (tras una licitación internacional y que operan en este caso a través de los presupuestos-programa).
- **Las subvenciones directas a las ALs** —que se organizarán a través de la entidad que gestiona la recepción de una subvención de la UE (es decir, una organización internacional, las OSC internacional o nacional, o una asociación de ALs seleccionadas a través de una

convocatoria a propuestas) mediante el uso de un sistema de concesiones en cascada con el fin de permitir una financiación directa a las ALs.

- **Cofinanciación (acuerdo de delegación)** —esta situación prevalece cuando la Unión Europea delega la gestión de los fondos a una organización internacional (por ejemplo, Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Capital, etc.), abriendo oportunidades para la financiación directa (utilizando los procedimientos de la entidad delegada).

Cada canal tiene sus pros y sus contras, pero los dos últimos métodos para la asignación directa de fondos representan un mayor potencial para para el apoyo a las dinámicas de DLGTD que las convocatorias a propuesta (ver cuadro 14.3). Sea cual sea el canal utilizado, las delegaciones de la UE deben evitar los sistemas paralelos. La financiación directa a las ALs debe organizarse, en la medida de lo posible, a través del sistema existente de finanzas públicas locales.

Con el fin de permitir una verdadera experimentación y el aprendizaje de las ALs y otras instituciones clave, es también de suma importancia, el reducir las presiones de desembolso. La experiencia sugiere que si el proyecto tiene demasiada presión para gastar el dinero en un plazo determinado la innovación puede convertirse rápidamente en un objetivo secundario. Los actores locales son propensos a seguir y confiar en modelos tipo de procedimientos para tener acceso a los fondos —en lugar de seguir su propio camino, lleno de baches hacia el desarrollo institucional.

CUADRO 14.3 ¿Por qué las adjudicaciones directas tienen más potencial a los proyectos para apoyar el DGLDT?

<p>La herramienta habitual para canalizar recursos a los actores no estatales es la convocatoria de propuestas (CdP). Si bien esta herramienta tiene algunas ventajas claras, la experiencia demuestra claramente que este instrumento no es apropiado para estimular los procesos de aprendizaje desde la base y empoderar a las autoridades locales en un contexto caracterizado por importantes debilidades institucionales, como bien, ilustra el caso de Madagascar señalado en el cuadro 14.1.</p>	<p>distribución más equitativa de los recursos públicos previstos por la política nacional de descentralización en un país determinado.</p>	<p>prerrogativas de las autoridades locales para tomar sus propias decisiones públicas sobre las acciones adecuadas.</p>
<ul style="list-style-type: none">■ La filosofía de la competencia, inherente a las CdP, puede ir en contra del principio de una	<ul style="list-style-type: none">■ El sistema de CdP requiere que los solicitantes demuestren que tienen la capacidad y el conocimiento necesarios para poder optar a la financiación, mientras que en el caso de las ALs la financiación es necesaria para empezar a construir esa capacidad.■ Los criterios de selección inherentes a los procesos de aprobación de las CdP deben ser compatibles con las	<p>Las subvenciones directas proporcionan una forma mucho más atractiva para operar cuando el propósito explícito es poner las ALs en el asiento del conductor y promover procesos de aprendizaje de abajo hacia arriba, respetando los principios y normas nacionales de descentralización. De esta forma, se subsanan las limitaciones antes mencionadas de la CdP y el enfoque es coherente con el marco legal en la mayoría de los países socios.</p>

SECCIÓN 15: Mecanismos innovadores de financiación para las ALs

La Comunicación de 2013 de la UE sobre las ALs insiste en la necesidad de «estudiar la posibilidad de utilizar modalidades de financiación innovadoras, que faciliten mecanismos flexibles, transparentes y eficientes de acceso a los recursos a nivel local [...] podría incluir subvenciones para la prestación de servicios locales» (CE, 2013, p. 8). En este contexto, además de utilizar las operaciones de apoyo presupuestario o los proyectos inteligentes para canalizar fondos directamente a las ALs (como se discutió en las ver las secciones 13 y 14), las delegaciones de la UE también pueden considerar en qué medida los nuevos mecanismos de financiación podrían ser relevantes para las ALs. Dos instrumentos financieros innovadores pueden resultar interesantes para las DUE que buscan el empoderamiento de las ALs:

- **financiación mixta** —el uso estratégico de una cantidad limitada de subvenciones para movilizar la financiación de proyectos de desarrollo, en particular a través de la constitución de un mecanismo de inversión;
- **los Fondos Fiduciarios de la UE** —una herramienta de desarrollo que comparte fondos con otros donantes para permitir una respuesta rápida, flexible y colectiva por parte de la UE en respuesta a las diferentes dimensiones de una situación de emergencia/post-emergencia, así como acciones temáticas.

15.1 Apoyo a la financiación de las ALs a través de una financiación mixta

El término de «financiación mixta» se refiere a un mecanismo que une un elemento de donación, proporcionado por la ayuda oficial al desarrollo (AOD), junto con préstamos de instituciones de propiedad pública o prestamistas comerciales. Mientras que el elemento de donación se refiere a una transferencia realizada ya sea en efectivo, bienes o servicios para la cual no se requiere el reembolso del país receptor, el préstamo implica una amortización de capital e intereses por parte del receptor.

- **El componente de subvención está pensado como un catalizador para la movilización de financiación adicional (préstamos).** La existencia del elemento subvención reduce la exposición al riesgo de inversiones importantes en los países socios, generalmente para proyectos de infraestructuras, energía, o el sector privado. La subvención puede tomar diferentes formas, la más común es la de subvenciones directas a la inversión, la bonificación de tasas de interés, la asistencia técnica y la atenuación de riesgos financieros (ver tabla 15.1).
- **El componente de préstamo procede de los organismos financieros bilaterales y multilaterales.** Los organismos financieros que participan deben ser instituciones europeas de financiación del desarrollo, o instituciones europeas de financiación con un mandato en el sector público, o agencias de desarrollo. Para ser elegibles, para la gestión de los fondos de la UE, estos organismos deben ser evaluados con el fin de ser acreditados por la Comisión Europea.

Las instituciones de la UE han establecido, desde 2007 hasta la fecha, ocho facilidades para la combinación de préstamos y donaciones. Estas facilidades se financian mediante aportes

TABLA 15.1 Los diferentes tipos de combinaciones de las de subvenciones de la UE

TIPO	DESCRIPCIÓN
Asistencia técnica y estudios de factibilidad	Estas subvenciones están destinadas a mejorar la preparación y la ejecución del proyecto. Pueden ser utilizadas para (i) mejorar la eficiencia de un proyecto y/o para facilitar la transferencia de conocimientos en ciertas áreas; (ii) acelerar el inicio de proyectos, la implementación y la gestión, así como la sostenibilidad de la inversión; y (iii) ayudar a preparar el paquete financiero adecuado, que puede ser una subvención mayor y una mezcla de préstamo.
Subvenciones de inversión	Esta categoría de subvenciones puede ser utilizada para (i) la provisión de capital para las (instituciones financieras locales para ampliar su financiación a las pequeñas y medianas empresas PYME), y (ii) para cubrir partes específicas de un proyecto (es decir, aspectos sociales, ambientales o desembolsos por adelantado para acelerar proyectos que comienzan o finalizan).
Subsidios a la tasa de interés	La finalidad de estas subvenciones es ayudar a reducir los costos de los préstamos, lo que hace que los proyectos sean bancables y menos onerosos. Particularmente, las subvenciones en este caso pueden hacer que las condiciones de financiación de las opciones de desarrollo favorecidas por los donantes sean más atractivas que otras alternativas (por ejemplo, en proyectos que favorecen la energía limpia o desarrollo social, que son por lo general menos bancables que otros)
Garantías de préstamo	Ellos ofrecen al prestamista una protección en caso de incumplimiento del prestatario. Se trata de mecanismos destinados a compartir el riesgo, con subvenciones que sirven como garantía. Sólo en caso de incumplimiento, se producen desembolsos reales, por lo que pueden contribuir a aumentar los volúmenes de financiamiento para el desarrollo. Con una garantía (siempre de forma gratuita o a un precio relativamente bajo para el prestamista), la tasa de interés que paga el prestatario será más baja que el caso en que no cuente con esta garantía. Desde esta perspectiva, el efecto de una garantía de préstamo puede ser similar a una reducción de intereses.
Subvenciones de capital riesgo	Son de capital o cuasi capital para proyectos de alto riesgo. Este mecanismo tiene por objeto incentivar a los inversores y financiadores a participar, reduciendo el nivel de riesgo del proyecto. Ellos pueden ser ofrecidos para determinados riesgos en un proyecto global o de manera proporcional para todo el proyecto. Este mecanismo se adapta bien a las inversiones en las PYME y para infraestructura.

Fuente: Adaptada del Parlamento Europeo, 2012.

del presupuesto de la UE, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y los Estados Miembros. Las mismas cubren todas las regiones en las que la UE trabaja en la cooperación al desarrollo y se relacionan con las estrategias y alianzas específicas a nivel regional y del país con el objetivo de apoyar la política de la UE en esas regiones y países.

En general, las actuales facilidades de combinación de la UE se centran en inversiones de infraestructura a gran escala y en el apoyo de pequeñas y medianas empresas (PYME). Todas ellas tienen, en sentido amplio, objetivos sectoriales similares, es decir, transporte, energía, social, medio ambiente y financiamiento de PYME. Los socios en el país beneficiario pueden ser públicos, privados o mixtos; con socios públicos que dominan los proyectos actuales, aparte del apoyo a las PYME. La mayoría de los proyectos son de naturaleza pública (90%); ver cuadro 15.1 para un ejemplo de financiación mixta con una AL.

La forma más común de poner en marcha financiaciones mixtas implica la constitución de una facilidad de inversión. La lista de facilidades de inversión actualmente existentes ilustra

CUADRO 15.1 Uso de la financiación mixta con una autoridad local: Desarrollo de capacidades para el transporte urbano en Dacca

Dacca (Bangladesh) es una de las ciudades más densamente pobladas del mundo, con 45.500 personas por kilómetro cuadrado en la zona central. Tal alta densidad en una ciudad, con tierras habitables limitadas debido a la topografía de la ciudad, una infraestructura limitada, y el bajo nivel de los servicios públicos, dan como resultado en tremenda congestión y limitan la capacidad del sistema de transporte urbano (STU) para proporcionar una movilidad adecuada para toda la población.

La asistencia técnica en el marco del Fondo de Inversión de Asia (FIA) tiene como objetivo reforzar la capacidad del sector del transporte urbano de Dacca, en particular de la Autoridad de Coordinación de Transporte Dacca (ACTD), cuya misión es planificar, regular y coordinar un STU multimodal sostenible e integral. Esta creación de capacidad financiada por la contribución de una facilidad combinada de 2,85 millones

de EUR se lleva a cabo en el marco del Proyecto de Transporte Urbano Sostenible del Gran Dacca (PTUSGD)/ Fase 1, que es cofinanciado por el Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y el Gobierno de la República Popular de Bangladesh.

El componente de préstamo es llevado por las siguientes instituciones financieras: AFD, BAD y GEF. Las actividades de capacitación financiadas por la facilidad combinada incluyen 4 paquetes, cada uno de ellos está relacionado con un área específica de la inversión en infraestructura a ser financiados a través del componente de préstamo.

- El fomento de la capacidad general de la ACTD para que ésta pueda diseñar e implementar las regulaciones, normas, procedimientos, directrices y medidas de política. Este desarrollo de la capacidad

humana se complementa con una amplia infraestructura de Tecnología de Información y Comunicaciones.

- Tráfico y la gestión del aparcamiento fortaleciendo la capacidad de las unidades específicas en materia de gestión del tráfico y de aparcamiento, la policía de tránsito, sistema de transporte inteligente y control del tránsito, seguridad vial y una base de datos de accidentes.
- El espacio público y desarrollo de las áreas centrales, creación de capacidad para el diseño de un plan de desarrollo del precinto interior de la ciudad y preparación de un posible APP y proyectos autofinanciados.
- Desarrollo de capacidades para la reestructuración de las redes de buses de Dacca, fortalecimiento de la capacidad para proporcionar una asistencia técnica a la entidad reguladora en el marco de la aplicación de las nuevas rutas planificadas.

hasta qué punto la financiación mixta conviene a las dimensiones continentales y regionales. De hecho, aunque las acciones de financiación mixta sean financiadas principalmente con recursos del Programa Indicativo Regional (PIR), las acciones país y temáticas son también posibles.

15.2 Apoyar la financiación de las autoridades locales a través de fondos fiduciarios

Los Fondo Fiduciarios de la UE son herramientas de implementación que permiten poner en común grandes volúmenes de ayuda procedentes de fuentes diferentes (CE, 2014). Cada FFUE reagrupa los recursos financieros de otros donantes en una cuenta común fuera del presupuesto de la UE/EDF. Los métodos de implementación son los tradicionales desde el apoyo presupuestario a la modalidad de proyecto (donaciones, licitaciones, mecanismos de financiación mixtos).

Un FFUE es regido por acuerdos legales específicos entre los donantes, que especifican los procedimientos de gestión, requisitos de información financiera y de operación y, las

prioridades de gasto (Hauck, Knoll y Herrero Cangas, 2015). A pesar de la adaptación de la gobernanza de los FFUE y la puesta en marcha de la financiación conjunta, la Comisión Europea mantiene el papel principal (en el Directorio del FF y El Directorio Operacional) y las acciones se someten a una revisión por pares (grupo de apoyo a la calidad-GAQ/QSG). La creación de los FFUE responde a la voluntad de la UE para facilitar un apoyo conjunto de la UE, más flexible, integral y eficaz. Con este mecanismo, la UE moviliza recursos financieros adicionales, aumentando su visibilidad y la coordinación en áreas cruciales del desarrollo o en contextos difíciles. En la medida en que el FFUE no está sujeto a las reglas de ciclos anuales, esto permite la obtención de fondos para toda la duración de una acción.

Los FFUE son principalmente diseñados no solo para movilizar las contribuciones de los Estados Miembros de la UE, sino que también están abiertos a las contribuciones de donantes no pertenecientes a la UE, y a las de entidades privadas. Los fondos fiduciarios de la UE pueden ser específicos para un país, regionales o globales en su alcance geográfico y responder a las diferentes prioridades temáticas o acciones de emergencia y post-emergencia.

La experiencia ha demostrado que la debilidad de las administraciones nacionales o locales, combinada con un aumento repentino del número de donantes, conduce a la desorganización y una fragmentación de la respuesta de la comunidad internacional, lo que dificulta una contribución eficaz y sostenible a la reconstrucción de un país. Tener un enfoque conjunto es una de las posibles respuestas a este riesgo (ver cuadro 15.2).

CUADRO 15.2 Asociaciones horizontales y verticales para la financiación de la rehabilitación urbana a través de Fondo Fiduciario de la UE —Bêkou

Para responder a las consecuencias de la crisis de 2013 en la República Centroafricana, fue necesario crear una herramienta rápida y flexible para satisfacer las necesidades inmediatas de la población, garantizando al mismo tiempo la reconstrucción sostenible del país. En este contexto se estableció el primer Fondo fiduciario de múltiples donantes de la UE el 15 de julio de 2014. El fondo se puso a disposición de la Unión europea y tres de sus Estados miembros: Francia, Alemania y los Países Bajos. Este Fondo fue nombrado Bêkou, que significa «esperanza» en Sango.

El Fondo Fiduciario Bêkou, actualmente está dotado con 74 millones de EUR, y tiene por objetivo financiar proyectos centrados en acciones de emergencia y desarrollo, aunque el objetivo general es de apoyar la reconciliación y la convivencia entre poblaciones.

La crisis de 2013 en la República Centroafricana ha provocado el desplazamiento masivo de la población, la degradación de las infraestructuras, la falta de servicios básicos y ha debilitado la administración pública. El Fondo Fiduciario Bêkou tiene como objetivo

orientar las competencias de los actores de desarrollo y humanitario, para proporcionar alivio inmediato a la población, y al mismo tiempo fortalecer las capacidades de las autoridades locales y la creación de condiciones para el desarrollo a largo plazo.

Mientras Bêkou está implementando principalmente sus acciones a través de los organismos bilaterales que contribuyen crear un entorno de confianza y a través de ONG, requiere —como criterio de selección— que el organismo de ejecución tenga una asociación establecida y eficaz con los actores locales, autoridades locales y/o servicios públicos descentralizados.

El PRESU (Programme de reconstruction économique et social en milieu urbain) tiene por objeto la rehabilitación de las infraestructuras públicas del barrio pobre de Bangui que han sido particularmente dañadas por la crisis de 2013.

La fase 1 del PRES ha previsto la ejecución de un presupuesto de 4,5 millones de EUR en algo más de 12 meses. El PRESU se apoyará en un enfoque de trabajo de alta intensidad de mano de obra para implementar acciones de emergencia social para mejorar las condiciones

de vida con un enfoque participativo con la población de estos distritos y en estrecha colaboración con las autoridades locales y nacionales. Está prevista una dotación específica para la mejora del servicio de suministro de agua. La primera fase consistirá también en el fortalecimiento de la cohesión social y la preparación de la segunda fase de estructuración a través del desarrollo de estudios técnicos complementarios. En particular, se hará hincapié en el desarrollo de infraestructuras públicas, tales como la puesta en servicio en estos barrios de agua potable, la reconstrucción de la infraestructura comunitaria o el desarrollo de drenaje. Por su parte la república de África Central deberá llevar a cabo estudios de factibilidad para la segunda fase del programa. Esta participación de las autoridades locales y nacionales (autoridades de distrito, municipio de Bangui, Ministerio de Economía y planificación,...) debe permitir una mejor definición de las prioridades y medios de acción para la rehabilitación de las infraestructuras públicas de Bangui.

Más información: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/trust-fund-bekou/>.

SECCIÓN 16: Promover el desarrollo local/territorial a través de líneas temáticas OSC-AL

La Comunicación de 2013 sobre las ALs compromete a la UE a promover el desarrollo territorial. En respuesta, el Programa temático de la UE Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales (OSC-AL) ha hecho de la experimentación de acciones piloto de promoción del desarrollo local mediante un enfoque territorial uno de sus tres objetivos generales⁽⁴⁾. Esto no es casual. El línea temática OSC-AL es un instrumento orientado a los actores. Está diseñado específicamente para apoyar asociaciones inclusivas para el desarrollo a través de acciones dirigidas por las OSCs y ALs en los países socios. Con este fin, se centra en las formas innovadoras de interacción entre las OSCs y ALs para la formulación de las políticas públicas locales, así como en la co-provisión y la coproducción de la buena gobernanza y desarrollo locales. La siguiente sección abordará cuatro cuestiones operativas:

- ¿Cómo puede el programa temático ser relevante para un enfoque territorial para el desarrollo local (ETDL)?
- ¿Cuáles son las diferentes formas de apoyo que pueden ser proporcionadas?
- ¿Cómo puede adaptarse el programa temático para fomentar dinámicas territoriales?
- ¿Cómo las medidas de acompañamiento pueden utilizarse inteligentemente en las intervenciones de DGLDT?

16.1 La importancia del programa temático para la promoción de un ETDL

Los proyectos financiados por la línea temática OSC-AL pueden representar una importante contribución a los cambios políticos e institucionales que son críticos para las intervenciones exitosas de DGLDT. Ellos pueden ayudar a construir alianzas horizontales y verticales para el desarrollo territorial, como se discutió en la sección [sección 14](#). En la práctica, dos líneas principales de trabajo se pueden considerar como estrechamente vinculadas a los distintos componentes del ETDL (ver [sección 10](#)), como se muestra en la figura 16.1. Estas dos líneas de actuación se pueden vincular a los distintos componentes de un ETDL con el fin de ilustrar cómo las delegaciones de la UE podrían movilizar el programa temático de OSC-AL para fomentar un verdadero desarrollo territorial (véase la figura 16.2).

⁽⁴⁾ Las otras dos prioridades del programa a nivel de los países es: (i) mejorar las contribuciones de las OSCs en los procesos de gobernabilidad y desarrollo; (ii) el aumento de las contribuciones de las ALs a los procesos de gobernabilidad y desarrollo.

FIGURA 16.1 Dos líneas de acción para el uso de la línea temática OSC-AL en el ETDL

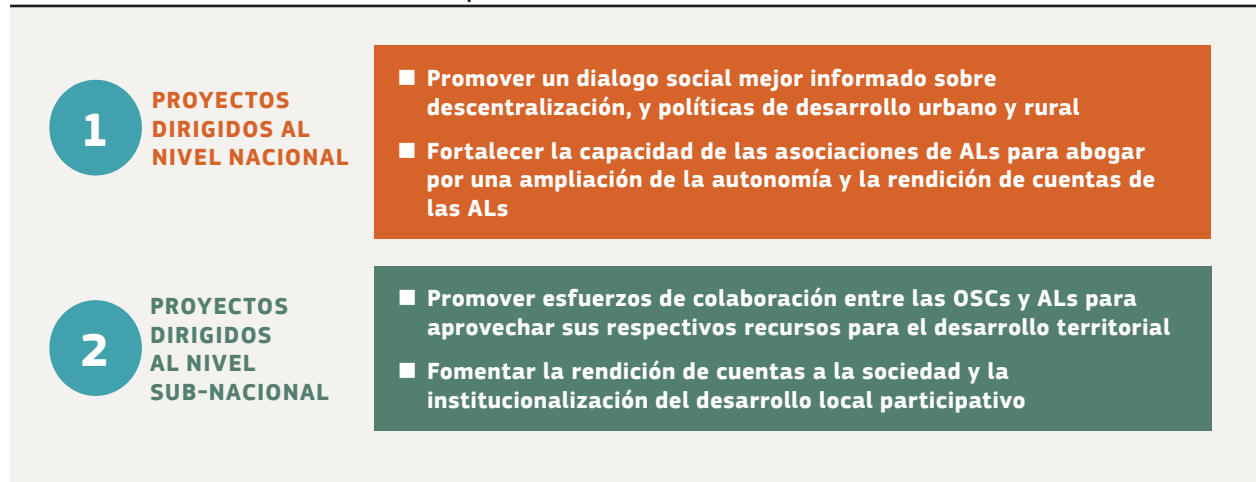
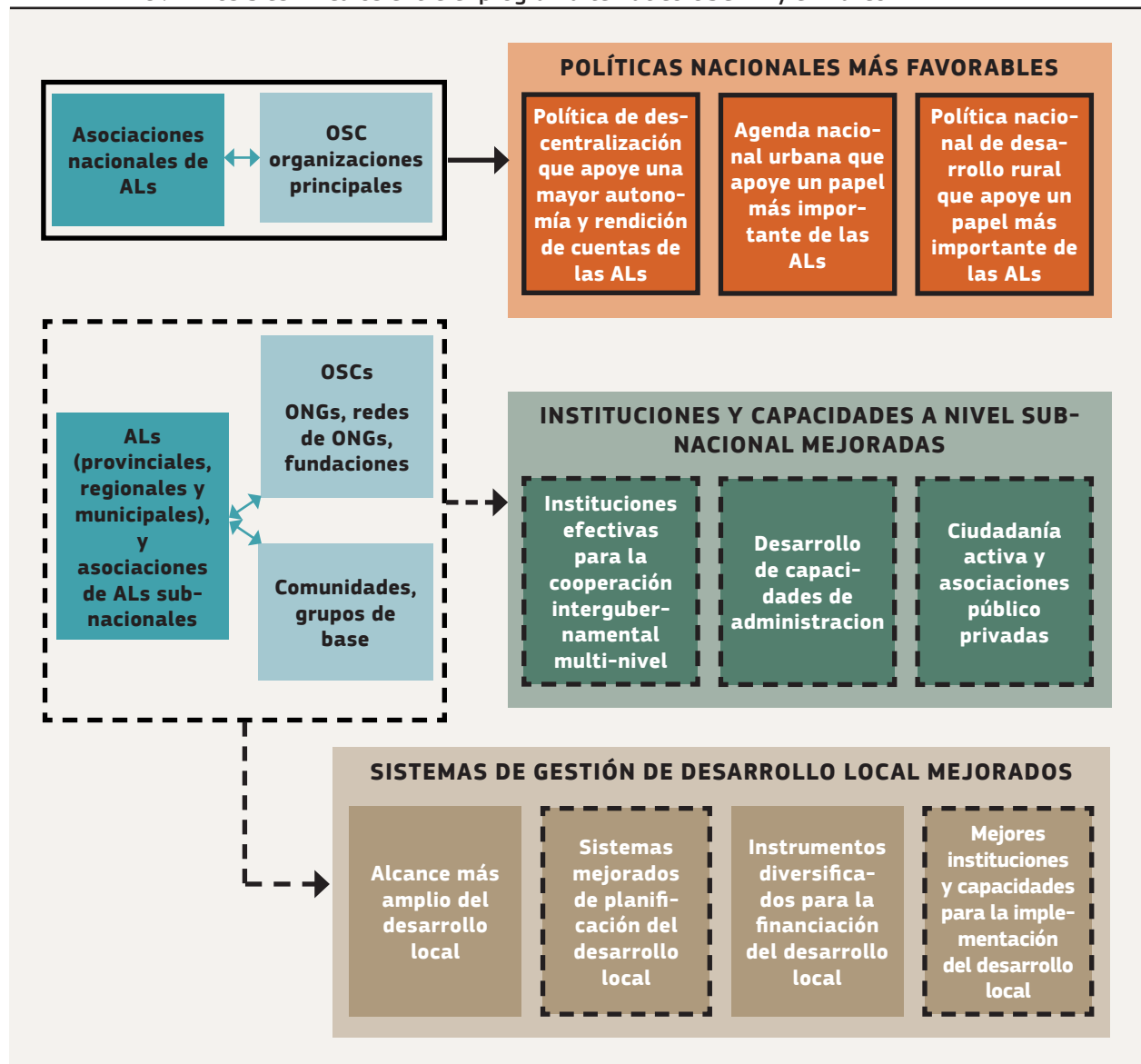


FIGURA 16.2 Posibles vínculos entre el programa temático OSC-AL y el marco ETDL



16.2 Los diferentes tipos de apoyo que ofrece el programa temático OSC-AL

El programa temático OSC-AL está diseñado como una herramienta para financiar las iniciativas de las OSCs-ALs, pero también puede ser utilizado estratégicamente para promover experimentaciones piloto a nivel político o institucional que sean necesarias para aumentar el potencial de las acciones conjuntas de las OSCs-ALs. Así, los programas temáticos combinan (ver figura 16.3):

- un apoyo financiero a las acciones llevadas a cabo por las OSC y/o las ALs;
- las denominadas medidas de acompañamiento que la delegación de la UE podría prever para la promoción de dinámicas territoriales a través de una amplia gama de actividades «blandas» —tales como evaluaciones, identificaciones, estudios, sesiones de información, actividades de sensibilización, actividades de formación, publicaciones, documentales, etc.

FIGURA 16.3 Componentes estratégicos del programa temático OSC-AL



16.3 Cómo utilizar el programa temático OSC-AL para adaptar a la medida la convocatoria de propuestas

Si las delegaciones de la UE tienen una idea clara acerca de lo que quieren hacer, tienen bastante margen de maniobra para preparar los términos de la Convocatoria de propuestas que moviliza el programa temático de las OSCs-ALs. Como las delegaciones de la UE están directamente a cargo de la preparación de las directrices para las convocatorias de propuestas, pueden definir actores específicos, territorios, tipos de actividades, etc. orientando de esta manera la financiación futura hacia la consecución de los objetivos identificados. Adaptando a medida los términos de la convocatoria las delegaciones de la UE pueden reducir el alcance de las acciones apoyadas y fomentar la creación de coaliciones de actores sobre una base territorial.

Hay diferentes ventanas de oportunidad para utilizar de manera estratégica y flexible la convocatoria de propuestas en los procesos de desarrollo territorial, como se ilustra en la figura 16.4. A continuación, se describirán algunas de estas opciones que son particularmente relevantes para adaptar a la medida la convocatoria de propuestas que se adaptan a los objetivos DGLDT⁽⁵⁾. Las mismas incluyen: (i) la elección de los lotes y el uso de la delimitación; (ii) el tamaño de las subvenciones; (iii) la combinación de los grupos de interés; (iv) las acciones elegibles.

⁽⁵⁾ Para obtener más información sobre las otras opciones (no cubiertas en esta guía) para asegurar la flexibilidad en el programa temático OSC-AL, consulte DG DEVCO, Unit B2 (2016), anexo 8.

FIGURA 16.4 Oportunidades para diseñar a medida los términos de la Convocatoria de propuestas



Adaptar a medida de una convocatoria de propuestas a través de lotes y delimitación

El Plan Multi-Anual de Acción (PMAA) 2015–2017 indica que las delegaciones de la UE podrán definir los criterios de selección específicos para garantizar la complementariedad y subsidiariedad con otros programas implementados en el país, así como para responder mejor a las circunstancias locales. Concretamente, en circunstancias debidamente justificadas y por razones estratégicas, la Delegación puede decidir apuntar hacia:

- un área geográfica (regiones más pobres, las zonas más aisladas, territorios de tierras altas, pueblos peri-urbanos);
- un tipo o escala particular de ALs (metrópolis, distritos, los consejos de aldeas, provincias);
- una categoría de OSC (cooperativa, organizaciones comunitarias, instituto de investigación, organizaciones no gubernamental —ONGs);
- un sector, un servicio público o actividad (alineado con la ayuda bilateral o no);
- un ámbito de colaboración (participación formal de las comunidades, inclusión del sector privado);
- la nacionalidad de los solicitantes (UE versus locales).

El PMAA, OSC-AL (2015–2017) especifica las dotaciones financieras OSCs-ALs asignadas a cada país en cuestión. Las dotaciones están clasificadas en dos líneas presupuestarias separadas para financiar actividades, para las OSCs y las ALs respectivamente. A pesar de que una transferencia de fondos no es posible entre las asignaciones OSCs y ALs, es posible lanzar una convocatoria única de propuestas bajo la condición de establecer dos lotes separados para las OSCs y las ALs.

Si la delegación de la UE ha definido varias prioridades, entonces puede introducir diferentes lotes o un mecanismo de delimitación con la finalidad de limitar el alcance de la Convocatoria de propuestas. La tabla 16.1 resume las ventajas comparativas de la utilización de lotes o de la aplicación de la delimitación.

TABLA 16.1 Ventajas comparativas entre la utilización de lotes y la aplicación de delimitaciones

CARACTERÍSTICAS	LOTES	DELIMITACIÓN
Acciones que se quieren priorizar	Diferentes acciones con sus propios fines, actividades, actores, duración, etc.	Acciones con las mismas características, pero sólo uno de los criterios será diferente, es decir, la elección explícita de un mecanismo de discriminación positiva (por ejemplo, prever una cuota para un territorio determinado).
Proceso de selección y de evaluación	Tener lotes separados, con cantidades dedicadas por lote; cada proyecto dentro de un lote, se evalúa con el mismo conjunto de criterios; a continuación, se establece una clasificación dentro de cada lote.	Cada proyecto se evalúa con el mismo conjunto de criterios; a continuación, se establece una clasificación; y, finalmente, el orden se reorganiza artificialmente empujando en la parte superior de la lista de los proyectos que entran en el % necesario.
Lecciones aprendidas	Una manera más fácil y transparente para introducir la diferenciación.	El sistema de cuotas por lo general no se ve favorecido por las Unidades de Contratos y Finanzas. En la práctica, a menudo ha sido difícil de utilizar en los comités de evaluación, especialmente si los proyectos delimitados son de una calidad notablemente inferior.

Adaptar a la medida una convocatoria de propuestas a través de la dotación de subvenciones

El monto mínimo de la subvención es de 300.000 EUR para el PMAA 2015–2017. En algunas situaciones, esto puede constituir un obstáculo para la movilización de actores locales relevantes en los procesos de desarrollo territorial. Sin embargo, las reglas permiten a la delegación de la UE reducir este umbral⁽⁶⁾. Por ejemplo, un monto más pequeño de subvención se podrá aceptar con carácter excepcional siempre y cuando: (i) el tamaño medio de las subvenciones concedidas en el marco del programa anterior sea inferior a 300.000 EUR; (ii) se haya establecido que las OSC locales son incapaces de cofinanciar el 10% de ese presupuesto; o (iii) el contexto específico del país (situación de crisis, etc.) es apto para ello.

Adaptar a medida una convocatoria de propuestas a través de una combinación de actores

El programa temático ofrece diversas opciones para garantizar la combinación adecuada de interlocutores que puedan estar implicados de forma efectiva en un ETDL —según los objetivos de la convocatoria. Para las intervenciones de DGLDT, es especialmente importante fomentar la cooperación horizontal entre los actores locales (ver cuadro 16.1). Por lo tanto, una convocatoria se puede adaptar a medida para promover la acción conjunta entre las ALs

⁽⁶⁾ Se requiere una aprobación previa del Jefe de la Unidad B2, con la debida justificación y previa solicitud por escrito del Jefe de Delegación. La DUE deberá indicar claramente que puede asumir la responsabilidad de la mayor carga de trabajo y todavía puede asumirla.

y las OSC, incluyendo la participación del sector privado. Para lograr esta combinación, las delegaciones de la UE tendrán que definir quién debería interpretar qué papel (es decir solicitante principal, co-solicitantes, entidades afiliadas, asociados, beneficiarios de la ayuda financiera a terceros, grupos destinatarios, etc.). La delegación de la UE puede imponer un tipo de asociación, a través de un lote específico, explicando la coalición buscada y, a continuación, especificar esto con los criterios de elegibilidad apropiados. La delegación puede incluso utilizar una subvención directa a ciertos actores en contextos particulares (ver cuadro 16.2).

CUADRO 16.1 Reunir una combinación de actores para encontrar la coalición territorial correcta

La flexibilidad de la participación de múltiples grupos de interés es particularmente relevante en contextos frágiles o sensibles. Por ejemplo, en un país donde las capacidades técnicas y humanas de las ALs no son suficientes para manejar los fondos, la concesión de una subvención a una AL puede ser perjudicial. En ese caso las DUE pueden apoyar otros arreglos para promover coaliciones territoriales, tales como: (i) el fomento de acuerdos de cooperación descentralizadas o triangulares, proyectos dirigidos por las OSC (como solicitantes principales), donde las ALs son co-solicitantes o beneficiarios; (ii) el apoyo de ALs más fuertes y más profesionales que proporcionarán subvenciones en cascada a las ALs más pequeñas, etc.

CUADRO 16.2 Margen para el uso de la concesión de las subvenciones directas

Las DUE afectadas por regiones de países declarados en crisis por la Sede, podrían aplicar procedimientos flexibles, concretamente en relación con la posibilidad de apartarse de las normas aplicables a los procedimientos de licitación o de concesión de subvenciones competitivas. La base legal para el uso de adjudicación directa en	situación de crisis es el artículo 190(1) RAP los contratos de subvención, y los artículos 266(1), 268 (2) y 270(1) RAP, párrafo segundo, de los contratos de adquisición. En un contexto de no crisis, el PAAM 2015–2017, prevé la adjudicación directa como modalidad de aplicación si se justifica por el	contexto local y en línea con la consecución del objetivo de esta acción. Los objetivos prioritarios serán las plataformas nacionales representativas o asociaciones nacionales de ALs. En ambos casos, este tipo de subvenciones, podrían adjudicarse a través de un Acuerdo Marco de Asociación (AMP).
--	---	---

Adaptar a medida una convocatoria de propuestas a través de las acciones elegibles

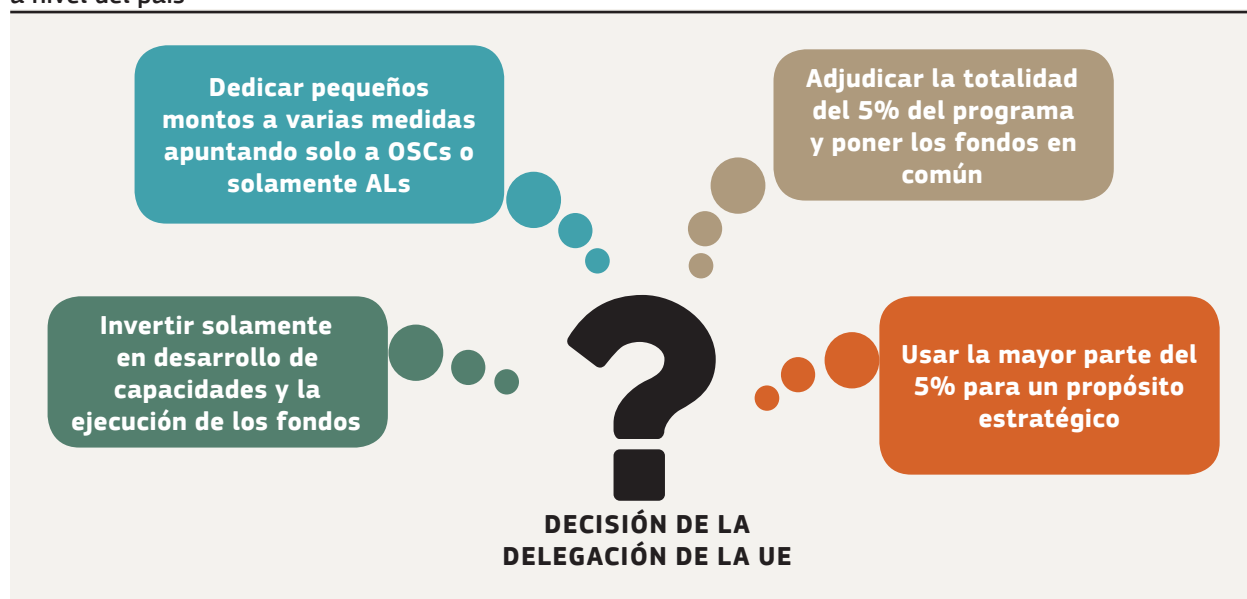
Una vez que los objetivos y las prioridades se han establecido a través de lotes, el tipo de acciones y actividades apoyadas necesita ser detallado. Aparte de las actividades convencionales dirigidas por las delegaciones, algunas actividades estratégicas pueden ser obligatorias en una Convocatoria de Propuestas. Por ejemplo, es posible exigir que la primera actividad de una acción sea una descripción, consulta o actualización de las partes interesadas (especialmente si el período comprendido entre la redacción de la propuesta y el inicio de la acción es largo). O se puede especificar que la acción y el presupuesto deben incluir dietas y gastos de viaje para un seminario o una reunión, una vez al año, con otros beneficiarios en la capital (para fomentar el aprendizaje y la construcción de alianzas).

El apoyo financiero a terceros puede hacerse obligatorio, opcional o excluirse. La ubicación de las acciones también se puede adaptar a la situación del país o de la estrategia de la Delegación, pudiéndose tratar de distritos o regiones específicas, o categorías de pueblos, por ejemplo.

16.4 ¿Cómo utilizar las medidas de acompañamiento del programa temático a nivel de país?

Cuando las delegaciones de la UE reciben fondos tanto de las líneas presupuestaria de las OSC como de la de las ALs, pueden prever todo tipo de medidas de acompañamiento para acompañar las acciones por un máximo de 5% de cada asignación. Esto proporciona una gran flexibilidad a las delegaciones de la UE para poner en marcha todo tipo de medidas de acompañamiento que puedan desencadenar dinámicas territoriales positivas en sus intervenciones de DGLDT. La figura 16.5 muestra un resumen de las diversas opciones para el uso de las medidas de acompañamiento de tal manera estratégica

FIGURA 16.5 Diversas opciones para la asignación del presupuesto de medidas de acompañamiento a nivel del país



Las instrucciones de aplicación relacionadas con estas medidas de acompañamiento a nivel de país proporcionan un espacio para las actividades que:

- benefician directamente a las organizaciones/socios contemplados por el programa país o;
- movilizan otros actores, más allá del programa temático (locales, nacionales e internacionales) para influir en la opinión pública, establecer alianzas con otros asociados para el desarrollo, crear visibilidad para cuestiones de gran importancia para la UE, etc.

Mientras que el ámbito de aplicación es amplio, la experiencia sugiere que las medidas de acompañamiento se utilizan a menudo de una manera convencional y de manera bastante estrecha. En muchos casos, están dedicadas a las medidas de fomento de la capacidad dirigidas a los candidatos potenciales para mejorar su capacidad para presentar propuestas de calidad y garantizar un uso adecuado de los fondos. Otros usos convencionales de medidas de acompañamiento están relacionados con la fase de identificación (por ejemplo, la puesta en marcha investigaciones y estudios sobre la dinámica gobierno central/ALs/OSCs, los procesos de descentralización, mapeos locales, análisis de un territorio o de un tema específico) o la realización de consultas preparatorias.

Sin embargo, las prácticas emergentes también demuestran que usos no convencionales de medidas de acompañamiento pueden añadir un sinnúmero de oportunidades para crear un ambiente adecuado para la ejecución de intervenciones de DGLDT promovidas a través del

programa temático. A continuación, se proporcionan algunos ejemplos concretos de cómo las delegaciones de la UE han hecho un uso inteligente de las medidas de acompañamiento para dar un impulso adicional a sus intervenciones de DGLDT.

La conectar las experiencias locales y plataformas nacionales dedicadas a la incidencia

Cuando las OSCs y las ALs, intervienen conjuntamente a nivel local, pueden obtener información útil sobre cómo la reforma podría tener éxito y podría en consecuencia inspirar un ajuste de las políticas nacionales orientadas a promover el desarrollo territorial. Sin embargo, esto no sucederá a menos que se realice una conexión con los procesos de elaboración de políticas a nivel nacional. Las medidas de acompañamiento pueden ser movilizadas para diseñar tales vínculos fundamentales entre los dos niveles con el fin de aumentar las posibilidades de fertilización cruzada y la ampliación de su alcance. Ver cuadro 16.3. como ejemplo.

CUADRO 16.3 El uso de medidas de acompañamiento para facilitar la difusión de las buenas prácticas hacia escalas territoriales superiores

<p>En Ecuador, la delegación de la UE ha brindado —a través de las medidas de acompañamiento— apoyo a la organización y funcionamiento de la Mesa Nacional para la Gestión de los residuos sólidos (Mesa Temática de Residuos Sólidos).</p> <p>La Delegación a través de los programas temáticos ambientales ha estado promoviendo la mejora de la gestión de los residuos sólidos (implementada por los municipios y las OSC). Sobre la base de estas experiencias adquirida a nivel local, Los actores locales se dieron cuenta</p>	<p>de que para lograr la consolidación de estos esfuerzos locales se requiere un conjunto de políticas y reglamentos nacionales de apoyo. Como resultado de ello, surgió la idea de organizar una Mesa Nacional como un paso necesario para avanzar.</p> <p>La delegación de la UE vio la oportunidad para movilizar los actores locales y nacionales en temas medio ambiente. Con una pequeña ayuda de la delegación de la UE, las principales partes interesadas pudieron reunirse con</p>	<p>regularidad y establecer un órgano permanente de consulta con la participación del gobierno nacional, autoridades locales, las OSC y los asociados para el desarrollo.</p> <p>El apoyo actuó como detonante de esta iniciativa y las futuras operaciones de este foro están aseguradas mediante el apoyo financiero de los participantes. Las recomendaciones de este órgano colectivo se toman al más alto nivel de decisión política y están creando un entorno favorable para el sector en su conjunto.</p>
--	--	---

Visibilidad de la UE y temas fundamentales de desarrollo territorial

Existen también ejemplos por los cuales las delegaciones de la UE han iniciado acciones de visibilidad a través de las medidas de acompañamiento con una visión más amplia y para demostrar la importancia de las dinámicas territoriales. Típicamente estas actividades buscaron:

- fomentar asociaciones con otros socios de desarrollo/embajadas para generar una visibilidad para temas específicos de desarrollo (por ejemplo, el apoyo a asociaciones de ALs en sus actividades de incidencia política);
- asegurar la participación de la UE en eventos nacionales e internacionales (por ejemplo, la conferencia anual de alcaldes electos) para presentar la visión de la Comisión Europea sobre la Hoja de Ruta del país.

Mientras que la contribución de las delegaciones de la UE puede ser considerada como un gesto simbólico y político debido a la pequeña cantidad de presupuesto que a veces se asigna para tal medida de apoyo, los eventos apoyados proporcionan a la delegación de la UE excelentes plataformas para introducir la perspectiva europea de las ALs y el desarrollo local.

Apoyar la emergencia de mejores políticas nacionales de DGLDT

Las delegaciones de la UE pueden utilizar las medidas de acompañamiento para respaldar las iniciativas nacionales relacionadas con las reformas de descentralización (por ejemplo, la redacción de una nueva ley para el uso de la tierra y los impuestos de propiedad que permitan incrementar la recolección de impuestos locales por las ALs) o programas nacionales en materia de desarrollo urbano y rural. Una vez más, las sumas involucradas pueden ser modestas. Sin embargo, a veces los actores nacionales tienen restricciones normativas que limitan su capacidad para contratar expertos externos, las delegaciones de la UE pueden utilizar las medidas de acompañamiento para la financiación de consultoría especializada o asistencia técnica para estas iniciativas nacionales que pueden crear con el tiempo un entorno más propicio para las dinámicas territoriales.

Capitalización y a difusión de las experiencias adquiridas a través del programa temático

Con las medidas de acompañamiento, las delegaciones de la UE pueden desarrollar material de intercambio de conocimientos (por ejemplo, vídeos cortos, cine y exposiciones fotográficas...) sobre las lecciones adquiridas durante la ejecución de proyectos de convocatorias precedentes —tanto para ALs como para las OSCs. Los objetivos de este tipo de iniciativas financiadas como medidas de acompañamiento son de dos tipos:

- documentar las experiencias y lecciones aprendidas y compartir estas prácticas con los candidatos potenciales de una futura Convocatoria de Propuestas del programa temático;
- aumentar la visibilidad de la UE.

Asociaciones innovadoras OSCs-ALs para la ejecución de proyectos

Debido a las leyes del sector público, los reglamentos y el calendario, las ALs se enfrentan a veces a problemas de capacidad y otras limitaciones en la administración de las subvenciones de los donantes, en particular en contextos institucionales desafiantes. Con el fin de garantizar su participación efectiva en las intervenciones DGLDT, las DUE pueden recurrir a soluciones creativas tales como:

- pasar a través de asociaciones de ALs con el fin de facilitar el acceso a las ALs;
- promover la creación de asociaciones entre las ALs y las ONGs internacionales y nacionales que aporten el apoyo administrativo y, de esa manera, evitan las complicaciones legales (especialmente las normas de adquisición y contabilidad) y los problemas políticos (elecciones y los cambios posteriores) presentes en el sector público;
- utilizar las medidas complementarias para crear unidades de gestión a nivel de la AL para implementar eficazmente el proyecto mediante su personal y medios (incluyendo los procesos, procedimientos y reglamentos) disponibles.

ANEXOS

CONTENIDO:

- 1: Glosario
- 2: Programas apoyados por la UE en el campo de la descentralización, el desarrollo local y territorial
- 3: El enfoque en materia de desarrollo territorial adoptado por algunas organizaciones internacionales
- 4: Temas clave para asegurar la financiación de las autoridades locales en las operaciones de apoyo presupuestario
- 5: Principales ingredientes de un proyecto inteligente
- 6: Estudios de caso

Anexo 1: Glosario	119
Anexo 2: Programas apoyados por la UE en el campo de la descentralización, el desarrollo local y territorial	123
A2.1 África del Sur	123
A2.2 África del Oeste	124
A2.3 África Central	125
A2.4 África del Este	125
A2.5 Vecindad Este y Sud	126
A2.6 Asia y Pacífico	126
A2.7 Centroamérica y Sud América	127
Anexo 3: El enfoque en materia de desarrollo territorial adoptado por algunas organizaciones internacionales	128
A3.1 Agencias de Naciones Unidas	128
A3.2 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	130
A3.3 Banco Mundial	130
A3.4 Las instituciones de la Unión Europea	130
Anexo 4: Temas clave para asegurar la financiación de las autoridades locales en las operaciones de apoyo presupuestario	132
A4.1 El lugar de las transferencias en el sistema de asignación presupuestaria del gobierno	132
A4.2 Las modalidades de desembolso (o los canales utilizados) para obtener los fondos comprometidos para las ALs	132
A4.3 Sistemas de pago utilizados por las autoridades locales para gestionar sus transferencias fiscales	133
Anexo 5: Principales ingredientes de un proyecto inteligente	135
A5.1 Una visión clara sobre la necesidad de empoderar las ALs como actores del desarrollo mediante la mejora de su autonomía y ampliando su dominio de acción	135
A5.2 La búsqueda de los vínculos con los distintos actores y niveles del sistema	136
A5.3 Implementación flexible y orientada a los procesos vinculados a los sistemas y procedimientos nacionales	137
Anexo 6: Estudios de caso	139
A6.1 Benín: La evolución de la descentralización hacia el desarrollo territorial	139
A6.2 Brasil y Ecuador: El uso creativo de las medidas de apoyo de la línea temática de OSC-AI para la promoción de un ETDL	142
A6.3 República Dominicana: Fortaleciendo la función de desarrollo de las autoridades locales a través de diálogo multi-actor y un buen sistema de control a nivel local	145
A6.4 Etiopía: La ampliación del espacio democrático para las autoridades locales en entornos políticos restringidos	148
A6.5 Pakistán: Empoderar a las comunidades a través de las Autoridades Locales responsables que actúan como catalizadores del desarrollo local	151
A6.6 Perú: Abordar las desigualdades territoriales mediante la regionalización del apoyo presupuestario y la localización de la medida de los indicadores	154
A6.7 Túnez: Poner de forma progresiva a las autoridades regionales y locales en el centro del desarrollo territorial	157
A6.8 Uganda: Aplicar el enfoque territorial para replantear un programa de desarrollo integrado	160

ANEXO 1: Glosario

Apoyo presupuestario. Una modalidad de ayuda que implica diálogo de políticas, transferencias financieras, evaluación del desempeño y desarrollo de capacidades. Las transferencias se realizan al tesoro nacional del país socio, cumpliendo con las condiciones acordadas para los desembolsos. Los recursos recibidos forman parte de los recursos generales del país socio, que se utilizarán bajo su propio sistema de gestión de las finanzas públicas.

Asistencia oficial para el desarrollo (AOD). De acuerdo con el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los «flujos a países y territorios en la lista del CAD de países receptores de AOD y a las instituciones multilaterales que son proporcionados por agencias oficiales, incluyendo gobiernos estatales y locales, o por sus agencias ejecutivas; y cada transacción de los cuales: a) se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo; y, b) tiene un carácter concesional e incluye un componente de donación de al menos el 25 por ciento (calculado a una tasa de descuento del 10 por ciento)». (<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>)

Asociación público-privada (APP). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico define un APP como: un acuerdo a largo plazo entre el gobierno y un socio privado por el cual este último, entrega y financia servicios públicos usando un activo de capital y compartiendo los riesgos asociados. Las APP pueden prestar servicios públicos a través de activos de infraestructura (por ejemplo, puentes, carreteras) y activos sociales (por ejemplo, hospitales, servicios públicos, prisiones).

Autonomía. Capacidad de las autoridades locales para adoptar políticas, implementar programas y emitir regulaciones por iniciativa propia (es decir, sin ser dirigidas por ninguna otra autoridad), limitadas sólo por la legalidad de sus acciones.

Autoridad local (AL). Institución pública con identidad jurídica; Componente de la estructura estatal por debajo del nivel del gobierno central y responsable ante sus ciudadanos. Las ALs suelen estar compuestas de un órgano deliberativo o de formulación de políticas (consejo o asamblea) y un órgano ejecutivo (alcalde u otro funcionario ejecutivo), elegido directa o indirectamente o seleccionado a nivel local.

Competencia. Responsabilidad legal/poder del gobierno local en un área particular de actividad. Las competencias pueden abarcar tanto las responsabilidades de provisión como de producción, incluyendo la regulación, prestación del servicio, financiamiento, monitoreo y evaluación, sanción o intervención en la forma en que se llevan a cabo las funciones. La competencia general se refiere a un mandato general constitucional o legalmente reconocido para el bienestar de las circunscripciones de las autoridades locales. Las competencias específicas son las relacionadas con la prestación de servicios específicos y otras funciones que podrían ser transferidas o delegadas a las autoridades locales por los gobiernos nacionales.

Cooperación descentralizada. No existe una definición única para la cooperación descentralizada. El Banco Mundial se refiere a ella como una asociación formal entre las autoridades locales de diferentes países que se comprometen en un programa de intercambio y colaboración dirigido a mejorar las circunstancias sociales y económicas de sus respectivas comunidades y mejorar las habilidades y la competencia de los socios involucrados. La Unión Europea define la cooperación descentralizada como una ayuda pública y privada financiada por y a través de las autoridades locales, sus redes y otros agentes locales (CE, 2008). La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico mide la cooperación descentralizada mediante la contribución de las autoridades locales a la asistencia exterior de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo. Los denominadores comunes de la cooperación descentralizada son: (i) los principales agentes (autoridades locales), (ii) un objetivo general (por ejemplo, el desarrollo local sostenible) y (iii) la naturaleza de las actividades realizadas (por ejemplo, intercambios y apoyo).

Cuenta especial del tesoro. Fondo legalmente establecido distinto de los fondos presupuesto general. Se utiliza en las transferencias fiscales desde el nivel central al nivel local para evitar que los fondos se utilicen para otro propósito o sean cambiados por el gobierno central durante el año fiscal.

Delegación. Un acuerdo mediante el cual las entidades gubernamentales o no gubernamentales locales prestan servicios que formalmente son responsabilidad del gobierno central. Los arreglos contractuales específicos varían, pero la entidad (agente) siempre actúa en nombre del centro (principal).

Desarrollo territorial. El desarrollo endógeno y espacialmente integrado, aprovecha la contribución de los actores que operan a múltiples escalas y aporta un valor incremental a los esfuerzos nacionales de desarrollo.

Descentralización administrativa. Comprende los sistemas, procesos y políticas que transfieren la administración de funciones públicas a los gobiernos subnacionales. La descentralización administrativa no implica necesariamente una autoridad con autonomía para decidir ingresos y gastos o mecanismos formales de rendición de cuentas a los ciudadanos.

Descentralización fiscal. Asignación formal de las funciones de gasto y de los ingresos (incluidas las transferencias intergubernamentales y las fuentes de ingresos tributarios y no tributarios) a las autoridades locales. La descentralización fiscal no implica en sí misma mecanismos formales de rendición de cuentas a los ciudadanos.

Descentralización política. Conjunto de disposiciones destinadas a delegar la autoridad política en las autoridades locales y aumentar su responsabilidad ante los residentes de sus jurisdicciones. Ejemplos de ello son la elección popular de alcaldes y concejos, que anteriormente pudieron haber sido nombrados o simplemente no existían. En efecto, la descentralización política añade la democratización a los mecanismos más técnicos de descentralización administrativa y fiscal.

Desconcentración. Se refiere a la descentralización de los organismos centrales que despliegan su personal a nivel sub-nacional y también a los acuerdos mediante los cuales los actores locales desempeñan funciones como agentes del gobierno central. Estos actores pueden tener la autoridad para tomar algunas decisiones independientemente, pero normalmente dentro de las directrices centrales y sujetos a un considerable control/supervisión central.

Devolución. Un acuerdo por el cual las autoridades locales, total o parcialmente independientes y generalmente elegidas, tienen autoridad y son legalmente responsables de funciones específicas y están facultadas para recibir o recaudar ciertos ingresos. Bajo una verdadera devolución, las autoridades locales tienen un mandato general para desarrollar sus territorios y para promover el bienestar de los ciudadanos.

Fondos fiduciarios de la Unión Europea. Adición reciente a los instrumentos de acción exterior de la Unión Europea (UE), herramientas de desarrollo que agrupan los recursos de diferentes donantes para permitir una respuesta rápida, flexible y colectiva de la UE a las diversas dimensiones de una situación de emergencia/post-emergencia o de una acción temática. Los fondos fiduciarios permiten que las contribuciones de los Estados Miembros (y otros donantes privados y públicos) sean apalancadas y que se reúnan grandes cantidades de fondos. Están diseñados para aumentar la visibilidad política global de la UE y para mejorar el control sobre los riesgos y los desembolsos. Los fondos fiduciarios deben gestionarse directamente por la Comisión Europea o, en el caso de los fondos fiduciarios de emergencia, mediante la cooperación delegada a terceros, como los países socios, organizaciones internacionales o las agencias de desarrollo de la UE.

Instrumentos financieros mixtos. Instrumento para alcanzar los objetivos de política exterior de la Unión Europea (UE), complementario de otras modalidades de ayuda y el logro de las prioridades de políticas regionales, nacionales y globales. La mezcla permite el uso estratégico de una cantidad limitada de subvenciones para movilizar financiación de instituciones financieras asociadas y del sector privado para mejorar el impacto para el desarrollo de los proyectos de inversión. El elemento de donación puede adoptar diversas formas, incluidas las tasas de interés subsidiadas, asistencia técnica, capital de riesgo y garantías.

Mecanismo innovación política e institucional (MIPI). Una unidad de gestión que, a diferencia de Unidad de implementación de proyectos tradicionales, puede realmente acompañar y facilitar la búsqueda de soluciones innovadoras, en lugar de implementar modelos estándar. Un MIPI tiene la capacidad de proporcionar apoyo financiero directo a las autoridades locales participantes.

Organización de la sociedad civil (OSC). El concepto de OSC abarca una amplia gama de actores con diferentes funciones y mandatos. Las definiciones varían con el tiempo, entre instituciones y países. La Unión Europea (UE) considera que las OSC incluyen todas las estructuras no estatales, sin ánimo de lucro, no partidistas y no violentas, a través de las cuales la gente se organiza para perseguir objetivos e ideales compartidos, ya sean políticos, culturales, sociales o económicos. Operando desde el nivel local al nacional, regional e internacional, comprenden organizaciones urbanas y rurales, formales e informales. La UE valora la diversidad y las especificidades de las OSC; se compromete con las OSC responsables y transparentes que comparten su compromiso con el progreso social y con los valores fundamentales de paz, libertad, igualdad de derechos y dignidad humana. Para más detalles, véase la comunicación de 2012, «Las raíces de la democracia y el desarrollo sostenible: El compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores» (CE, 2012).

Organización internacional. Entidad del sector público establecida por acuerdos intergubernamentales y los organismos especializados creados por dichas organizaciones. Estas organizaciones pueden tener alcance mundial (por ejemplo, las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio) o regional/subregional (por ejemplo, la Unión Africana, la Unión Europea, el MERCOSUR, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, Unión

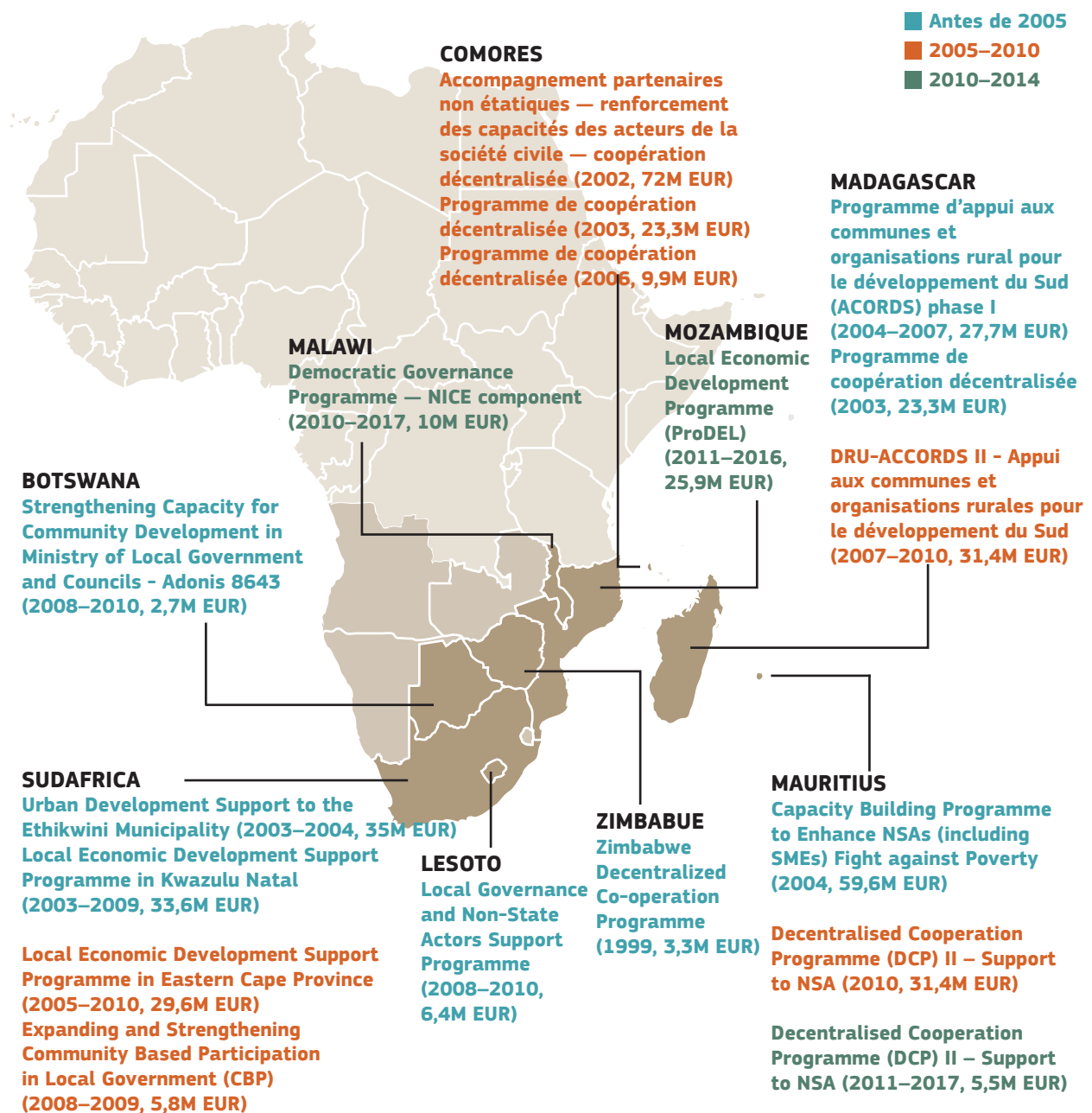
Económica y Monetaria de África). (Normas de desarrollo del Reglamento financiero de la Unión Europea, artículo 43)

Política basada en el lugar. «Estrategia a largo plazo destinada a abordar la persistente subutilización del potencial y a la reducción de la persistencia de la exclusión social en lugares específicos mediante intervenciones externas y gobernanza multinivel. Promueve la oferta de bienes y servicios integrados adaptados a los contextos y provoca cambios institucionales» (Barca, 2009, p. vii). El concepto, inicialmente planteado para ayudar a reformar la política de cohesión de la Unión Europea, es igualmente relevante para los países en desarrollo, ya que sustenta un enfoque para reducir las disparidades territoriales y sociales (y los riesgos asociados de tensión social y disturbios políticos) mediante un crecimiento inclusivo y mejoras en la productividad territorial en lugar de políticas estatales redistributivas.

ANEXO 2: Programas apoyados por la UE en el campo de la descentralización, el desarrollo local y territorial

A2.1 África del Sur

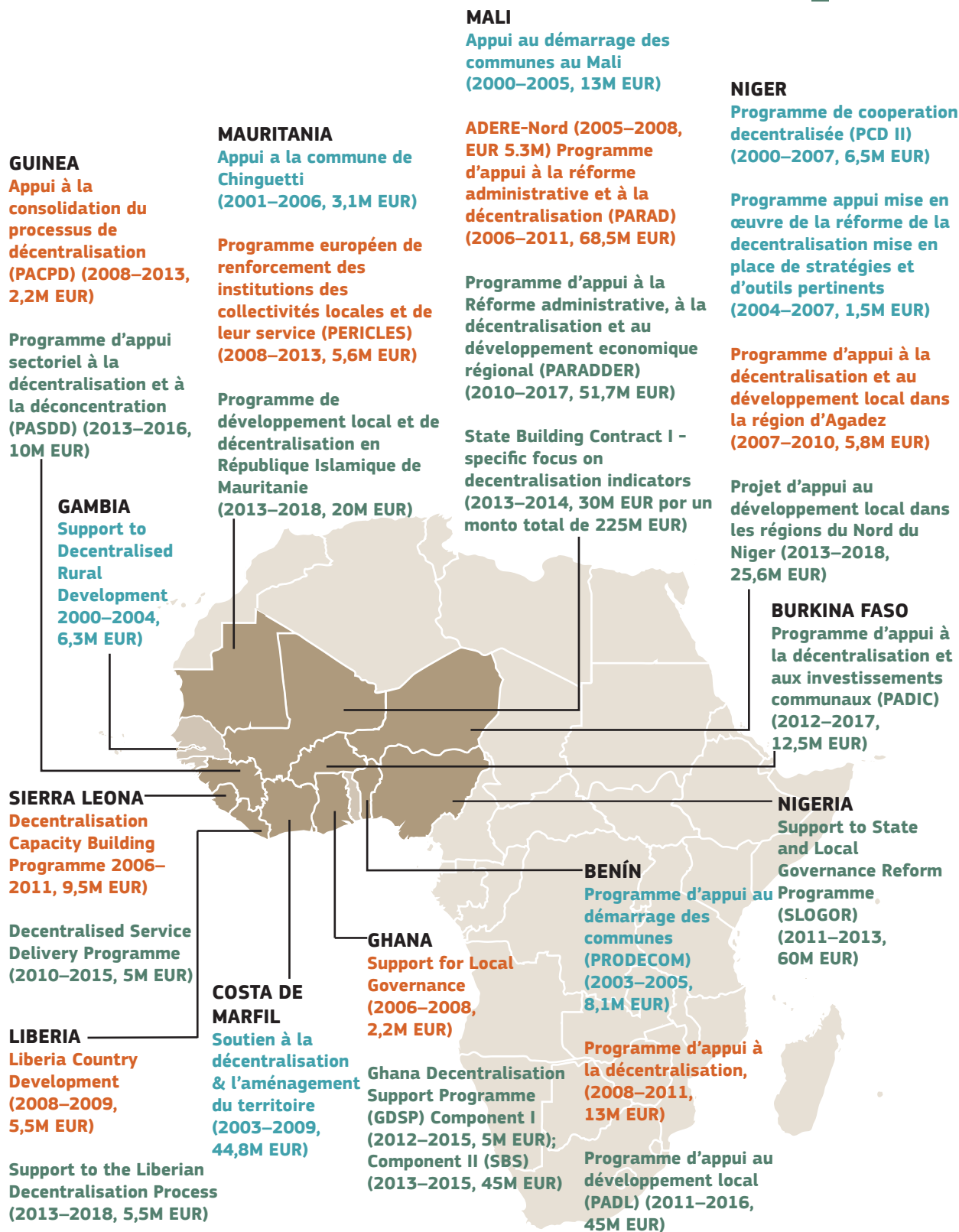
Monto total del apoyo de la UE 2002–2014: 230 millones de EUR (10%)



A2.2 África del Oeste

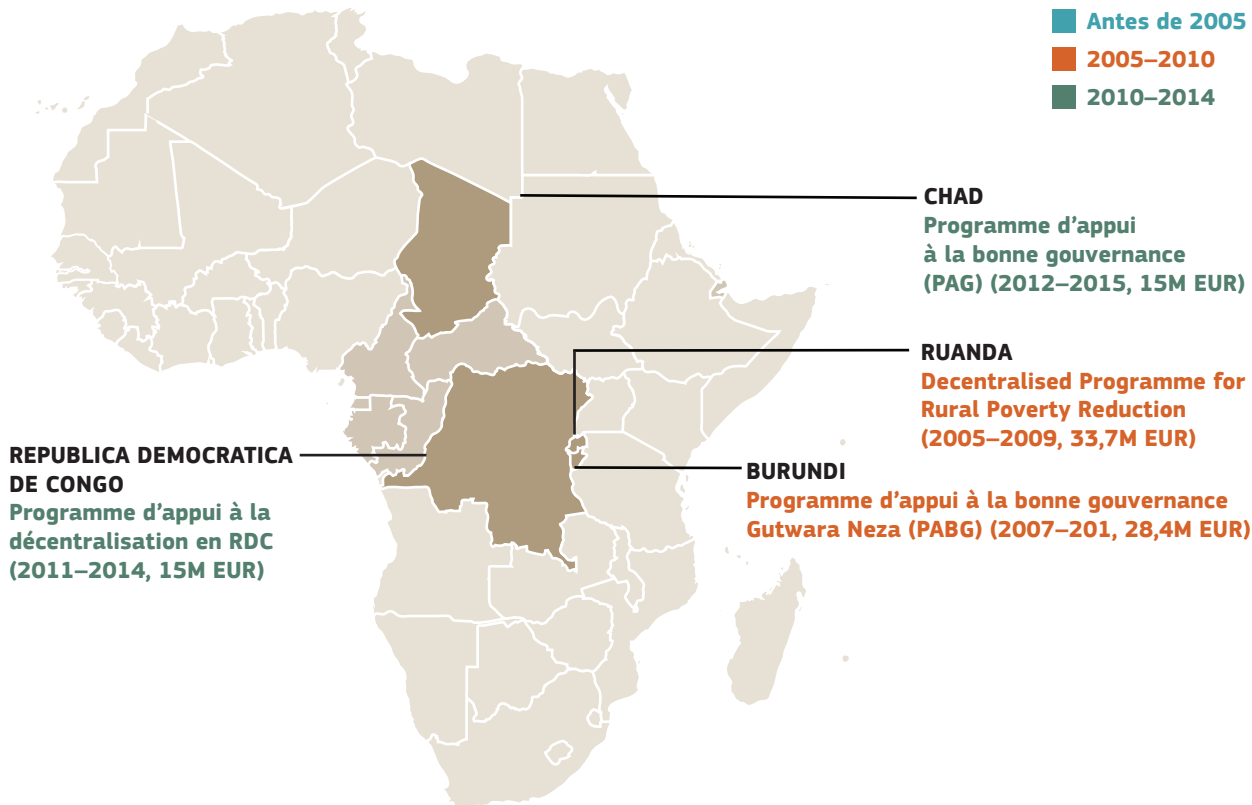
Monto total del apoyo de la UE 2002–2014: 539 millones de EUR (28%)

■ Antes de 2005
■ 2005–2010
■ 2010–2014



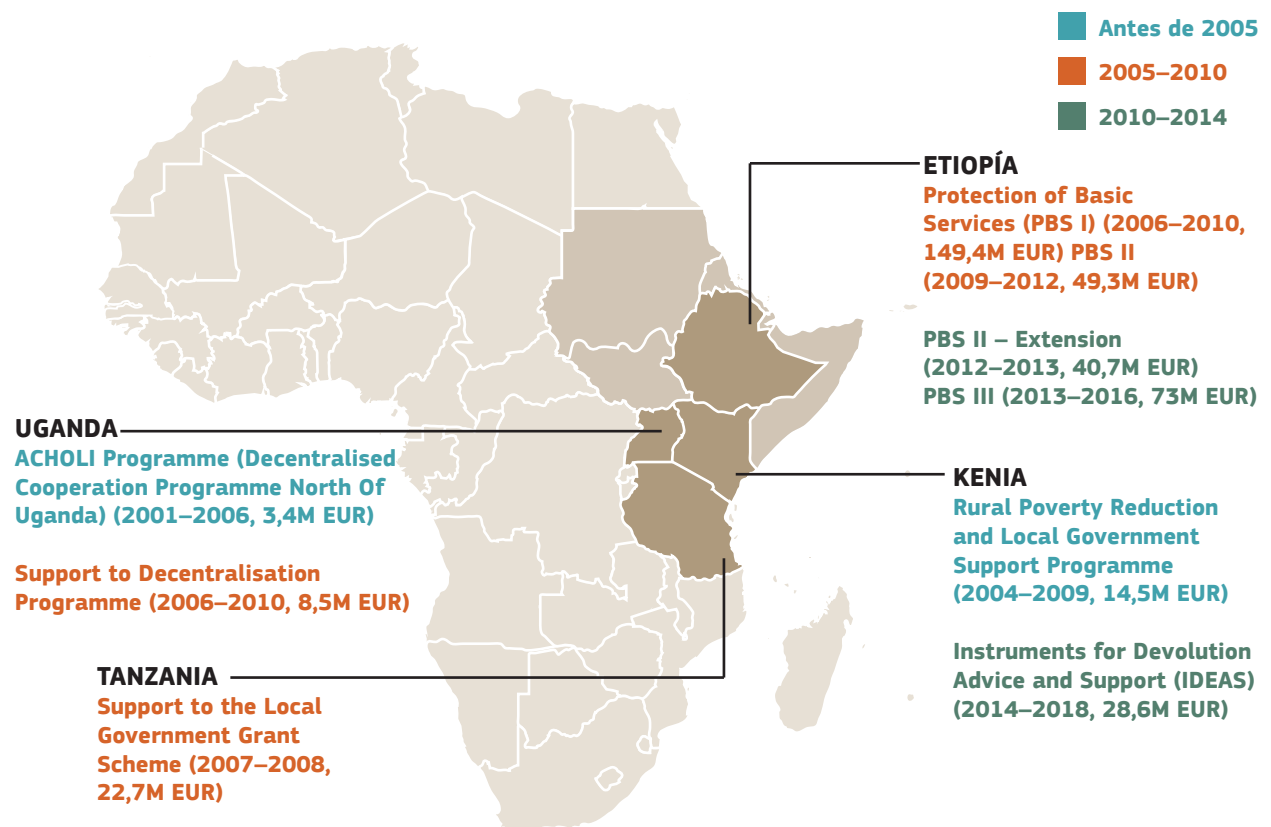
A2.3 África Central

Monto total del apoyo de la UE 2002–2014: 92 millones de EUR (5%)



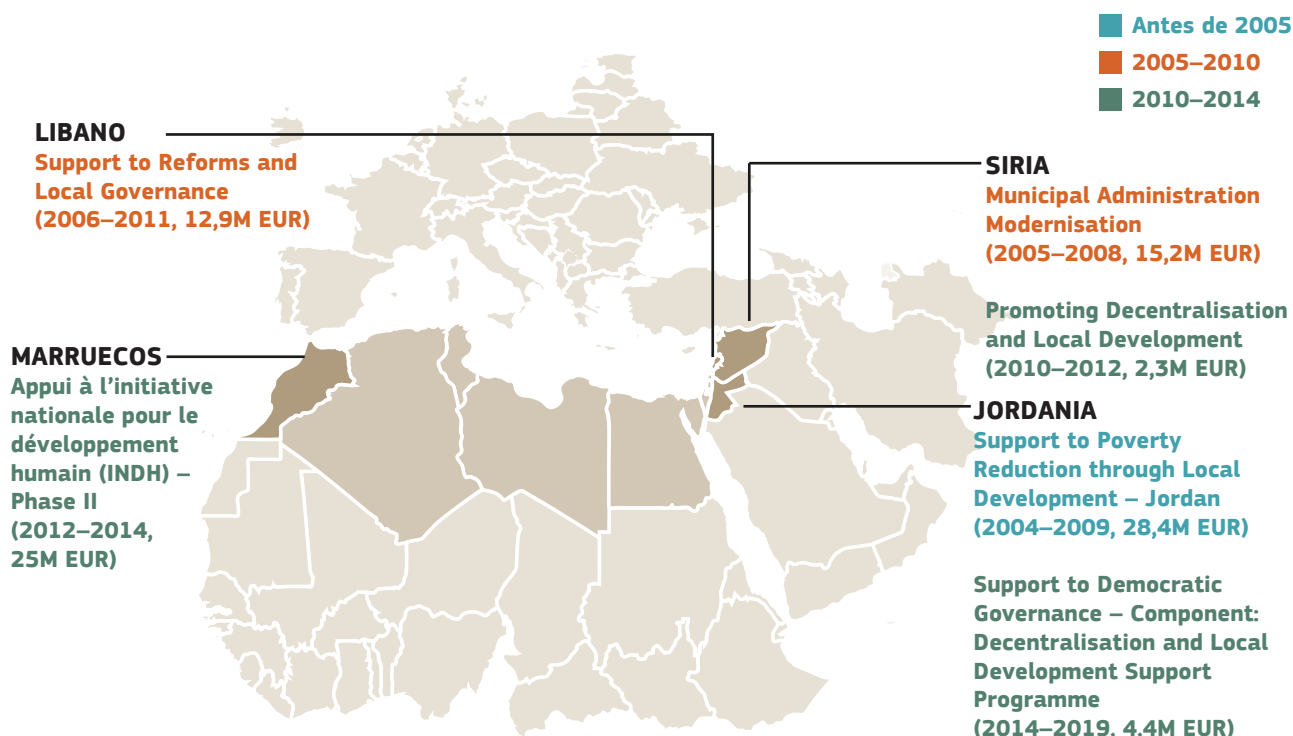
A2.4 África del Este

Monto total del apoyo de la UE 2002–2014: 533 millones de EUR (28%)



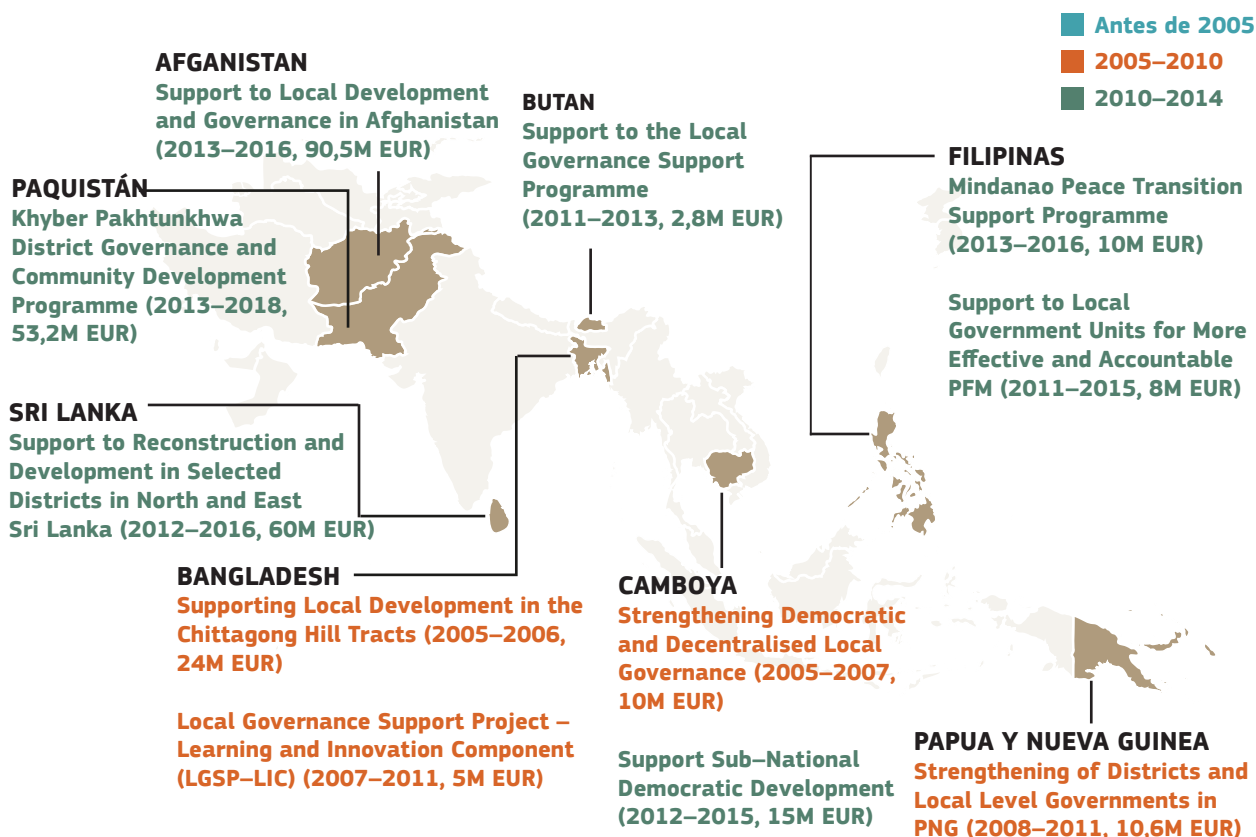
A2.5 Vecindad Este y Sud

Monto total del apoyo de la UE 2002–2014: 88 millones de EUR (4%)



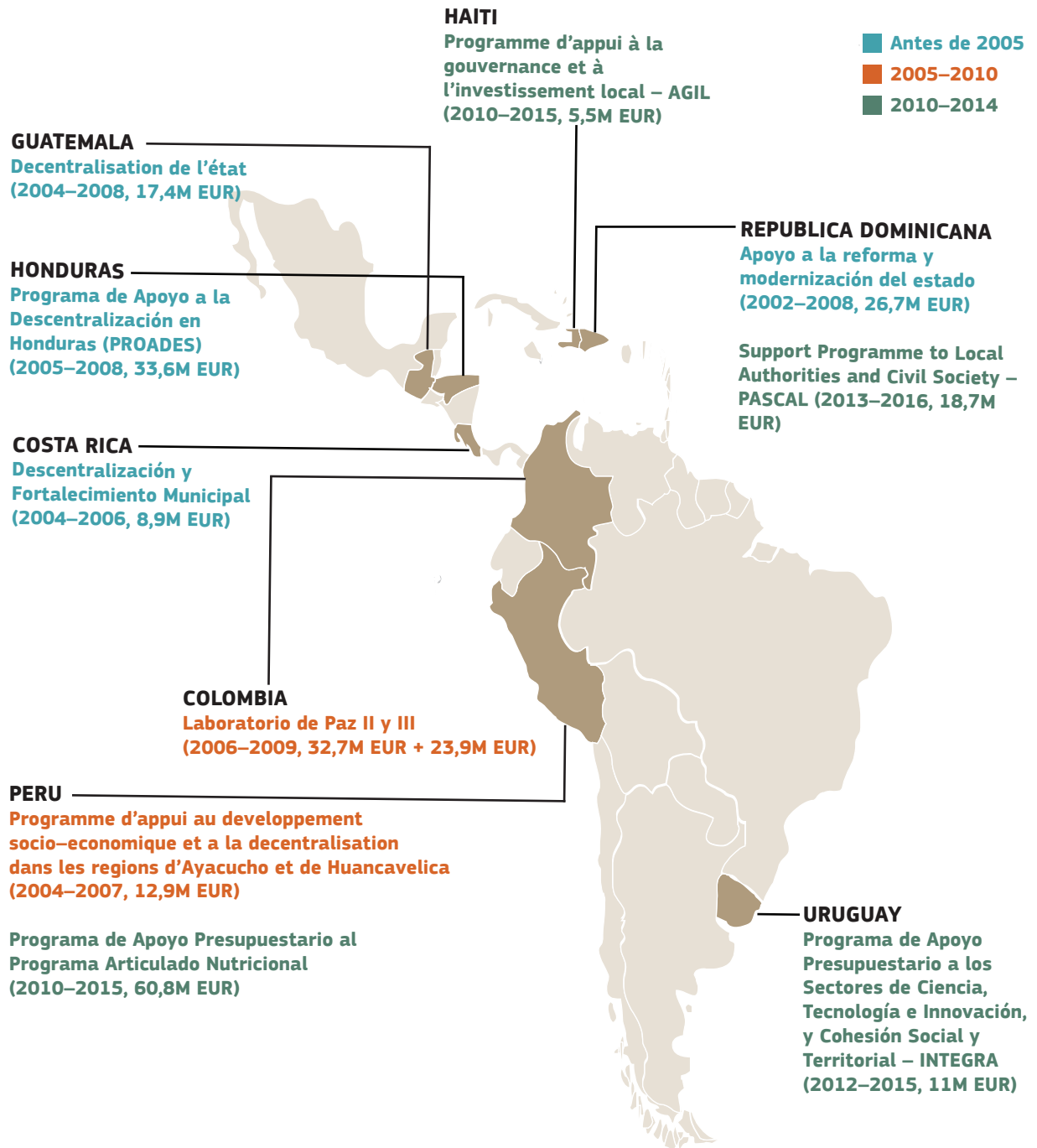
A2.6 Asia y Pacífico

Monto total del apoyo de la UE 2002–2014: 289 millones de EUR (14%)



A2.7 Centroamérica y Sud América

Monto total del apoyo de la UE 2002–2014: 252 millones de EUR (13%)



ANEXO 3: El enfoque en materia de desarrollo territorial adoptado por algunas organizaciones internacionales

Varias instituciones y donantes han desarrollado enfoques innovadores que ponen de manifiesto la necesidad de un cambio de escala —hacia el territorio— con el fin de involucrar a los diferentes actores —desde las autoridades locales hasta las organizaciones comunitarias u ONG y, por parte, la necesidad de otros medios para promover un desarrollo local integral y sostenible.

Mientras que algunos de esos enfoques seleccionan a la comunidad como punto de entrada, otras consideran el territorio como el marco principal a tener en cuenta. De la misma manera, algunos enfoques se centran en temas de desarrollo económico, mientras que otros se concentran en asuntos de gobernanza. Pero incluso si hay cambios de vocabulario de un documento a otro y aunque el punto de entrada sea diferente, está surgiendo consenso sobre un conjunto de condiciones a considerar: la dimensión local/territorial, la definición participativa e inclusiva y la ejecución del proyecto y de las políticas, la necesidad de la experimentación y la flexibilidad y la necesidad urgente de tomar —y dar— tiempo.

A3.1 Agencias de Naciones Unidas

■ Organización Internacional del Trabajo (OIT): Desarrollo Económico Local (DEL).

La OIT define el desarrollo económico local como

...significa más que promover el solo crecimiento económico. Promueve la participación y el diálogo local, conectando a la población y sus recursos para un mejor empleo y una mejor calidad de vida para mujeres y hombres.

El objetivo de un trabajo decente para todos de la OIT esta reflejado en las estrategias de desarrollo económico local a través del foco en el crecimiento, la reducción de la pobreza y la inclusión social. Los socios de la organización adoptan cada vez mas el desarrollo económico local (DEL) en los programas nacionales para un trabajo decente que son desarrollados y aprobados por los gobiernos, los sindicatos de trabajadores y las organizaciones de empresarios. Las estrategias de DEL se implementan de este modo en los países mas afectados por la crisis mundial del empleo, aumentando la coherencia y la eficacia entre los paquetes propuestos para la política nacional et la realidad del mundo del trabajo (<http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/local-economic-development/lang--en/index.htm>).

Aunque se reconoce la necesidad de implicar y de dar autonomía a las sociedades locales, las prioridades en términos de democratización y Buena gobernanza son menos estratégicas; La prioridad es promover un Desarrollo endógeno, ayudar a los territorios a afrontar las desigualdades y la competición crecientes y generar empleos decentes; La OIT insiste sobre la importancia de adaptar los programas a largo plazo sobre la base de un conocimiento del territorio (Rodríguez-Pose, 2001).

- **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): enfoque territorial de seguridad alimentaria y políticas de nutrición.** A pesar de que este enfoque se centra claramente en la dimensión sectorial del desarrollo local, la FAO promueve un enfoque integrado, basado en el capital y el potencial de desarrollo de un territorio. Este enfoque promueve una respuesta adaptada a los desafíos locales, con el fin de evitar la aplicación de una solución única para todos. Las instituciones locales son consideradas como el núcleo del proceso, pero se hace hincapié en la importancia de la articulación de las dimensiones multinivel y multi-actor (FAO, 2013).

- **El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Equipamiento de las Naciones Unidas (FENU) —y las Iniciativas ART (apoyo a las redes territoriales y temáticas para el desarrollo humano).** El PNUD no tiene ninguna orientación específica sobre el ETDL, pero estas cuestiones se incorporan en las acciones de sus tres pilares (Desarrollo Sostenible, Gobernanza Democrática y Construcción de la Paz, Resiliencia al Clima y los desastres). Además, Y el Plan Estratégico del PNUD reconoce a los gobiernos locales y regionales (GLR) como actores clave para la promoción de Gobierno Local–Desarrollo Local (GLDL) y también propone un enfoque territorial multidisciplinario y sistemas de gobernanza multinivel como la base para la exitosa promoción del desarrollo humano sostenible a nivel local. El Fondo de Desarrollo de Capital de las Naciones Unidas es responsable de implementar estas posiciones (a través de la financiación de gobiernos locales), así como la Iniciativa ART (Articulación de Redes Territoriales para el Desarrollo Humano Sostenible), que fomenta la cooperación descentralizada. Ambos consideran que un enfoque local (adaptado al lugar) puede no ser la solución a los retos económicos, sociales y medioambientales, pero sin duda puede ser parte de la solución para superar las limitaciones de políticas sectoriales descendentes (FENU, 2010; PNUD, 2014).

- **El Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat): El desarrollo económico local, la planificación urbana y territorial.** ONU-Hábitat define el desarrollo económico local (DEL) como «un proceso participativo en el que las poblaciones locales de todos los sectores trabajan juntas para estimular la actividad local comercial, lo que resulta en una economía resiliente y sostenible» (ONU-Hábitat, 2005). Esta estrategia sugiere que, con el fin de conseguir el DEL, los gobiernos deben promover instituciones locales legítimas y un buen gobierno, establecer procedimientos y reglas claras, y al mismo tiempo proporcionar un entorno político seguro y propicio para el sector privado. ONU-Hábitat ha publicado recientemente las «Directivas internacionales sobre planificación urbana y territorial» (ONU-Hábitat, 2015). Las mismas se basan en cuatro pilares principales que ofrecen un enfoque más transversal y completo: la política y la gobernanza urbana (planificada como un proceso de toma de decisiones de integración que debe abordar los intereses en competencia; paradigma renovado de la gobernanza urbana con la democracia local), el desarrollo sostenible (promoción de un desarrollo equitativo e inclusivo a todos los niveles territoriales), la componente de planificación (intervenciones multidimensionales; proceso iterativo; decisiones políticas basadas en diferentes escenarios y consultas amplias), implementación (fortalecimiento del marco institucional; enfoques de creación de consenso).

A3.2 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Asociaciones urbano-rurales: Un enfoque integrado para el desarrollo económico.

En este enfoque, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sugiere ir más allá de la dicotomía urbano/rural y fomentar una asociación con objetivos múltiples con un campo de acción más amplio, en la que una entidad específica gestiona iniciativas en varios temas, utilizando un enfoque integrado y una visión más holística del territorio. La OCDE utiliza el concepto general de región funcional que identifica un espacio —por lo general diferente de los límites administrativos— en el que se produce una interdependencia territorial específica (o función), y que puede necesitar ser gobernada.

A3.3 Banco Mundial

En lugar de centrarse en el territorio (un espacio) —la posición del Banco Mundial pone el énfasis en el Desarrollo Impulsado por la Comunidad, es decir, en los actores. El objetivo final es localizar la ayuda, a través de las comunidades locales y con un enfoque inclusivo. El 10% de los proyectos del Banco aproximadamente se implementan utilizando este enfoque comunitario, lo que ha motivado numerosas críticas y debates internos. Mientras que las dimensiones participativas y locales no se han puesto en entredicho, los medios de implementación están siendo objeto de críticas y debates internos. El Banco Mundial insiste sobre todo en la importancia de comprender el contexto, de diseñar con mucho cuidado las políticas y estrategias, y de introducir más tiempo y flexibilidad en estos proyectos. El Banco Mundial también insiste en gran medida en la necesidad del seguimiento y la evaluación constante. Por último, este enfoque ha sido principalmente adoptado para promover el desarrollo rural y en la actualidad el Banco está llevando a cabo la investigación y la reflexión sobre la manera de promover este mismo enfoque en contextos urbanos (Mansuri y Rao, 2013).

A3.4 Las instituciones de la Unión Europea

■ **La Dirección General de la Agricultura y Desarrollo Rural: el enfoque LEADER.**

Introducido en 1991, LEADER es sinónimo de integración de las acciones de desarrollo rural. El concepto principal detrás del enfoque LEADER es que, dada la diversidad de las zonas rurales europeas, las estrategias de desarrollo son más eficaces y eficientes si se deciden y ejecutan a nivel local por los actores locales, acompañadas de procedimientos claros y transparentes, con el apoyo de las administraciones públicas competentes y la asistencia técnica necesaria para la transferencia de buenas prácticas. El enfoque LEADER se basa en estrategias de desarrollo por zonas, elabora las estrategias de abajo hacia arriba, promueve innovación, integración, es multi-sectorial, y está dirigido por Grupos de Acción Local (GAL), es decir, las asociaciones público-privadas (CE, 2006).

■ **La Dirección General de la Política Regional y Urbana: «La agenda territorial 2020 en la práctica: fortalecer la eficacia y la eficiencia de la Política de Cohesión mediante un enfoque basado en el lugar».**

Esta política se puede definir como una estrategia de desarrollo a largo plazo cuyo objetivo es reducir la ineficiencia y la desigualdad persistentes en zonas específicas, mediante la producción de un conjunto de bienes y servicios públicos integrados, hechos a medida para el lugar. Estos deben ser diseñados e implementados mediante la divulgación y la agregación de las preferencias y conocimientos locales a través de las instituciones políticas participativas y el establecimiento de vínculos con otros lugares. Son promovidos desde fuera mediante un sistema

de gobernanza multinivel, donde las subvenciones —sujetas a condiciones tanto de objetivos como de instituciones— se transfieren desde los niveles mayores hacia los niveles menores del gobierno (CSIL, 2015).

- **El desarrollo comunitario local.** Una guía común de desarrollo local liderado por la Comunidad, construida en gran medida por los enfoques LEADER y los enfoques basados en el lugar mencionados previamente, ha sido elaborada en un documento publicado por cuatro Direcciones Generales de la Comisión Europea: Agricultura y Desarrollo Rural; Empleo; Asuntos Sociales e Inclusión; Asuntos Marítimos y Pesca; Política Regional y Urbana (DG AGRI, EMPL, MARE y REGIO, 2013).

ANEXO 4: Temas clave para asegurar la financiación de las autoridades locales en las operaciones de apoyo presupuestario

A4.1 El lugar de las transferencias en el sistema de asignación presupuestaria del gobierno

Al respecto, dos disposiciones son de uso común, y consisten en lo siguiente.

- **Una línea separada del presupuesto.** Esta práctica contabiliza (registra) el monto comprometido por el gobierno central en la sección recurrente del presupuesto nacional en una línea presupuestaria separada. El administrador de dicha línea presupuestaria suele ser el Ministerio de Hacienda, y, a veces, el ministerio a cargo de la descentralización.
- **Una cuenta especial del Tesoro.** Una cuenta especial del tesoro es un fondo (cuenta) establecido por ley, distinto del presupuesto estándar, también llamado Cuenta Especial del Tesoro (CET), dentro del sistema de presupuesto nacional. Esta modalidad se utiliza normalmente cuando las transferencias fiscales se determinan como un porcentaje de las fuentes específicas de los ingresos del gobierno central. Esto permite proteger los fondos para que no sean utilizados para otros fines o alterados por el gobierno central durante el año fiscal. Por otra parte, los recursos no utilizados de la CET pueden ser presupuestados en los ejercicios posteriores.

A4.2 Las modalidades de desembolso (o los canales utilizados) para obtener los fondos comprometidos para las ALs

También en este caso, se pueden distinguir dos tipos de arreglos.

- **La transferencia directa a las ALs utilizando el sistema de pagos del tesoro nacional.** El gobierno central puede utilizar el sistema de pagos del tesoro nacional para el desembolso de las transferencias fiscales a las autoridades locales. En este caso, el Tesoro Nacional, según las instrucciones de la autoridad competente (Ministerio de Hacienda o el Administrador de la CET), libera las transferencias a las autoridades locales, ya sea a través de sus sucursales subnacionales/desconcentradas o a través de la red bancaria.
- **El uso de una agencia especializada.** El gobierno central también puede establecer una institución especializada (agencia) para manejar el desembolso de las transferencias fiscales a las autoridades locales receptoras (y eventualmente efectuar el seguimiento de su utilización). La Agencia podrá utilizar el sistema del tesoro nacional o el sistema

de pagos bancario para este propósito (dependiendo de la estructura de gestión de las finanzas públicas del país). Para algunos ejemplos, ver cuadro A4.1.

CUADRO A4.1 Ejemplos de flujos de fondos externos —Benín y Mali

Benín

Las transferencias fiscales a las autoridades locales se organizan anualmente a través de dos líneas presupuestarias. La primera se refiere a las transferencias vinculadas a la competencia general de las ALs; el segundo se ocupa de las transferencias condicionadas. Ambas líneas se gestionan a través del FADeC (Fondo de Apoyo al Desarrollo de las Comunas). El sistema tiene las siguientes características.

- Es financiado por el gobierno central (recursos nacionales) y los socios externos para el desarrollo.
- Proporciona fondos separados para los costos operativos (recurrentes) y transferencias para inversión a todas las autoridades locales a nivel comunal.
- Los fondos se ponen a disposición de las autoridades locales a través del sistema de pagos del tesoro nacional bajo la supervisión del Ministerio de Hacienda en tres desembolsos (marzo, junio, septiembre), aunque con retrasos frecuentes.

- Las contribuciones de la UE al sistema de transferencias fiscales (FADeC) son bastante trazables y propensas a ser controladas por las auditorías anuales llevadas a cabo por la Inspección General de Hacienda (Ministerio de Hacienda) para asegurar que los fondos son en realidad transferidos a las autoridades locales y son adecuadamente utilizados por estas últimas.

Mali

Las transferencias fiscales se desembolsan a las autoridades locales a través de tres canales (a través del sistema del tesoro nacional).

- **El presupuesto nacional.** Los recursos para las autoridades locales están asegurados tanto por los recursos del sistema gubernamental, así como por las contribuciones de los socios externos —incluyendo la UE (a través del apoyo presupuestario general y sectorial). Las transferencias para gastos operacionales se canalizan directamente a las autoridades locales, mientras que las transferencias para inversiones se desembolsan a través del FNACT (Fondo Nacional de

Apoyo a las Colectividades Territoriales) bajo el control de la ANICT (Agencia Nacional de Inversiones de las Colectividades Territoriales). La UE ya utiliza la modalidad de apoyo presupuestario sectorial para facilitar dichas transferencias directas a las autoridades locales (por ejemplo, los programas de PARAD y PARADDER).

■ Los ministerios sectoriales.

Las transferencias hacia los ministerios técnicos como el de sanidad y el de educación son financiadas principalmente por los socios externos para el desarrollo (apoyo presupuestario sectorial) y desembolsadas a través de FNACT/ANICT).

■ El mecanismo FNACT/ANICT.

Los recursos son proporcionados por varios donantes y no se reflejan en el presupuesto nacional. Además de esto, algunos donantes externos proporcionan subvenciones directas de capital a las autoridades locales seleccionadas, siguiendo la modalidad de proyecto. En este caso, los fondos son desembolsados directamente a la cuenta bancaria de la ALs.

A4.3 Sistemas de pago utilizados por las autoridades locales para gestionar sus transferencias fiscales

Dependiendo del sistema de las finanzas públicas del país, las autoridades locales pueden depositar y administrar sus fondos (incluidas las transferencias fiscales) —utilizando el sistema nacional de pagos del Tesoro o el sistema bancario comercial. (Ver cuadro A4.2 para un ejemplo.)

CUADRO A4.2 Apoyo de la UE a la reforma de la descentralización en Burkina Faso (PADIC)

La UE apoya la descentralización en Burkina Faso (subvención total: 25 millones de EUR) a través del Programa de Apoyo a la Descentralización y a las Inversiones Comunales —PADIC. El programa incluye dos fases.

La primera fase (a ser completada en 2017) se centra en: (i) el desarrollo institucional de todos los organismos públicos involucrados en el proceso de descentralización (a nivel central y sub-nacional) y (ii) la mejora del sistema de gobernanza local mediante el desarrollo de capacidades específicas de 140 autoridades locales (programación y gestión de la inversión en

instalaciones para la prestación de servicios públicos).

La segunda fase (de 2018 en adelante) consistirá en la financiación (a través del apoyo presupuestario general) del mecanismo de transferencias fiscales nacionales (hasta 12,5 millones de EUR) a través del Fondo Permanente para el Desarrollo de Colectividades Territoriales.

El FPDCT es una institución pública autónoma, que opera bajo la doble supervisión del Ministerio a cargo de la Descentralización y del Ministerio de Hacienda. Su misión es contribuir a la financiación de programas de desarrollo de las autoridades locales y, también el desarrollo capacidades

locales. Sus funciones son las siguientes:

- movilización de recursos y la provisión de transferencias de capital a las autoridades locales de una manera equitativa;
- reforzar la capacidad de las autoridades locales para gestionar las inversiones de capital;
- proporcionar las garantías que permitan a las ALs acceder a créditos para financiar sus necesidades de inversión;
- finalmente, otorgar préstamos a largo plazo a las autoridades locales para sus inversiones.

ANEXO 5: Principales ingredientes de un proyecto inteligente

A5.1 Una visión clara sobre la necesidad de empoderar las ALs como actores del desarrollo mediante la mejora de su autonomía y ampliando su dominio de acción

Esto implica poner las autoridades locales en el centro del proceso de desarrollo territorial —incluso si sus niveles actuales de legitimidad y capacidad son bajos (ver cuadro A5.1). Esto significa proporcionar un apoyo financiero directo a las autoridades locales para asegurar un proceso de aprendizaje en la práctica y el desarrollo de las capacidades relacionadas a nivel individual, organizacional e institucional. El mensaje para los proveedores de asistencia es claro: si el propósito es empoderar las autoridades locales para obtener mejores resultados para el desarrollo y la gobernanza, las autoridades locales deben tener el liderazgo,

CUADRO A5.1 El programa de desarrollo municipal en Mozambique

Desde mediados de los años noventa, los donantes comenzaron a apoyar en Mozambique la planificación y la gestión financiera en los distritos rurales a través de diferentes proyectos (PNUD, BM, GIZ). Bajo la presión de la Agenda París/Accra los donantes tomaron la iniciativa de convertir los proyectos en un programa de apoyo al sector, gestionado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Esto resultó siendo menos que una solución óptima. Mientras que anteriormente se utilizaban los distritos y provincias como puntos de entrada para el apoyo, el ministerio central concentra actualmente los recursos y la toma de decisiones. Los distritos se sintieron efectivamente privados de sus papel después de este cambio. El cambio hacia un programa centralizado tuvo como consecuencia la reducción

de las oportunidades para el empoderamiento a nivel local.

Esta experiencia condujo a tres donantes (Suiza, Dinamarca y Austria) a unir fuerzas mediante la transformación de sus proyectos individuales en una iniciativa común apoyando la financiación municipal sostenible. La pregunta esencial fue: ¿cómo apoyar la descentralización en un entorno altamente centralizado? En su visión, esto no podría hacerse a través de la modalidad de apoyo sectorial o mediante programas debido a que éstos esquemas serían administrados de arriba hacia abajo, y encaminados al control del gobierno nacional. En este contexto, el enfoque de proyecto fue visto como la mejor forma de canalizar el apoyo directamente a través de las autoridades locales. Empoderar las instituciones a nivel local fue el hilo conductor del programa. Los ministerios de la

Administración Estatal, de Medio Ambiente y la Asociación Nacional de Municipios fueron socios/beneficiarios del programa, pero recibieron menos apoyo que las autoridades locales. El Ministerio de Administración del Estado, preside el comité de dirección formado por los 13 beneficiarios, los asociados nacionales y los tres donantes. La financiación es administrada por una Unidad de Gestión de Proyectos que opera bajo los auspicios de la Embajada de Dinamarca (fondo común). Esta configuración hace posible simplificar y ampliar los desafíos técnicos, pero sobre todo se ha convertido en una plataforma donde 13 municipios (de los 43 en Mozambique) pueden expresar conjuntamente sus preocupaciones a las instituciones centrales. Esto ayudó a comparar el desempeño entre los municipios, y promovió el aprendizaje conjunto.

ser los interlocutores principales y las autoridades contratantes. La financiación directa es fundamental para que las autoridades lcoales puedan poner a prueba y tengan los medios para cumplir su mandato general promoviendo el bienestar de sus comunidades y para que puedan formular políticas de desarrollo local tanto para movilizar como para beneficiar a sus ciudadanos.

Proporcionar la confianza, el espacio operativo y los recursos son también requisitos previos para que las autoridades locales rindan cuentas de sus decisiones políticas —como emanaciones del sector público local y representantes políticos de la comunidad (ver cuadro A5.2).

CUADRO A5.2 Confiar en las autoridades locales —el proyecto PAMED en Níger

<p>Este proyecto apoyado por la cooperación belga tomó, desde el principio, la decisión estratégica de no omitir o sustituir las estructuras existentes debido a su naturaleza de alguna manera disfuncional. En su lugar, el programa PAMED adoptó un enfoque de responsabilidad, basado en la confianza en las ALAs (le pari de la confiance) para seleccionar las prioridades locales y la mejor forma de hacerles frente.</p> <p>Esto significó apoyar a los municipios como autoridades contratantes. El proyecto asume los riesgos involucrados en este tipo de enfoque,</p>	<p>ya que busca principalmente contribuir a un proceso de desarrollo institucional progresivo y a largo plazo. Hubo una clara ambición del proyecto de extenderse a otras escalas superiores, organizando y facilitando las sinergias entre los niveles locales y nacional. Los municipios elegibles recibieron una financiación directa siempre y cuando gestionaran los recursos de acuerdo a las normas de gestión financiera pública de Níger. Los municipios suscribieron los Contratos de Objetivos Anuales, cuya aplicación fue supervisada por un comité</p>	<p>multi-actor. La asistencia técnica de alta calidad formó parte del paquete de apoyo no financiero, incluyendo un asesor en gestión del desarrollo local (en lugar de un interventor) con el fin de generar confianza, desarrollar un lenguaje común y facilitar la aplicación efectiva. La evaluación de la primera fase del proyecto fue en general muy positiva en relación con los resultados obtenidos, tanto en términos de innovación/provisión a nivel local y la construcción de relaciones constructivas con las autoridades en los niveles superiores.</p>
---	--	---

A5.2 La búsqueda de los vínculos con los distintos actores y niveles del sistema

El empoderamiento de las autoridades locales es una condición necesaria pero no suficiente. Aunque que las autoridades locales necesiten un grado significativo de autonomía para funcionar como una esfera distinta del gobierno y fomentar el desarrollo territorial, las ALs actúan dentro de una red constituida por diferentes actores con los que interactúan dentro de un sistema intergubernamental más amplio. La calidad de estas interacciones es determinante para la provisión de servicios a los ciudadanos. Por ejemplo, en muchos países las autoridades locales tienen la responsabilidad de planificar, ejecutar y mantener las escuelas o las infraestructuras de salud. Sin embargo, se supone que los servicios desconcentrados se ocupan de la dotación de personal (maestros, médicos) de acuerdo a normas nacionales. Los proyectos inteligentes pueden ayudar a vincular estos diversos actores y niveles de gobierno —que a menudo tienden a operar en silos (ver cuadro A5.3). Así mismo pueden facilitar la interacción directa y recíproca entre los involucrados en el proyecto y los responsables políticos para que se produzca el aprendizaje mutuo y se creen oportunidades para ampliar las soluciones viables e influenciar las futuras políticas de desarrollo.

CUADRO A5.3 Vincular de las ALs con las administraciones desconcentradas para una mejor prestación de servicios

El proyecto ACORDS apoyado por la UE en Madagascar se inició en 2004 en un contexto de descentralización que se caracteriza por un vacío de políticas y sistemas. En muchos sentidos, la descentralización fue un proceso virtual. Había una buena política (en el papel), pero no se puso en práctica. Hubo un debate social sobre la reforma limitado, los ministerios sectoriales descuidaron a las autoridades locales y varios actores (a diferentes niveles) estaban confundidos acerca de sus mandatos institucionales. Al final de la cadena, las autoridades locales fueron abandonadas a su suerte, y desconectadas de la corriente principal de los procesos institucionales y políticos.

Teniendo en cuenta esta realidad de la economía política, la visión de ACORDS era la de actuar como un laboratorio de la descentralización. El proyecto puso firmemente a estas autoridades locales débiles en el asiento del conductor, incluso en términos de acceso a los fondos. La transferencia financiera a las autoridades locales fue vista como una puerta de entrada para poner a prueba las nuevas formas de gobernanza local desde abajo hacia arriba, incluyendo (i) sistemas descentralizados de planificación, presupuestaria y de ejecución de políticas locales, así como (ii) estructuras y procedimientos mediante las cuales el Estado apoya y supervisa a las autoridades locales. Este último aspecto atrajo la atención de los diferentes servicios

desconcentrados. Estos actores están a menudo olvidados en los proyectos de DGLTD. Para ACORDS el asegurar su participación era una prioridad estratégica, tanto desde la perspectiva de la construcción del Estado desde abajo, así como en términos de garantizar la prestación de mejores servicios públicos. El proyecto buscó, por lo tanto, crear incentivos para que los servicios desconcentrados participaran en el proceso, ayudaran a co-producir enfoques de gobernanza local más adecuados y eficaces (por ejemplo, en materia de contratación local) y, por último, pero no menos importante, proporcionaran apoyo técnico crucial para las autoridades locales (por ejemplo, en las normas nacionales con respecto a la calidad de las infraestructuras locales).

Fuentes: www.labdec-mada.org.

A5.3 Implementación flexible y orientada a los procesos vinculados a los sistemas y procedimientos nacionales

Los proyectos inteligentes son esencialmente ejercicios de cambio social e institucional. Esto requiere la adopción de un enfoque abierto, interactivo y flexible para su implementación. Toda la filosofía es desarrollar la capacidad de poner a prueba nuevas formas de hacer las cosas, buscar mejores ajustes a las condiciones locales, hacer frente a los problemas que puedan surgir y adaptar los planes iniciales a lo largo de todo el ciclo de ejecución. También significa aceptar los fracasos como parte fundamental de los procesos de aprendizaje destinados a fomentar la política y el cambio institucional con el tiempo (ver cuadro A5.4). Mecanismos de seguimiento y de evaluación locales deben ser puestos en marcha con el fin de acompañar el proceso de aprendizaje colectivo y garantizar una adaptación gradual de las políticas y de los sistemas nacionales.

CUADRO A5.4 Los fracasos son parte del proceso de aprendizaje: la experiencia de SEILA en Camboya

SEILA, que significa piedra fundadora en Sanskrit Khmer, es una iniciativa nacional apoyada por los donantes en Camboya que se inició en 1996 en el contexto difícil de la reconstrucción post-conflicto. Surgió como una respuesta al vacío de políticas y sistemas en el sector público de Camboya, especialmente a nivel local. Su objetivo general era mejorar la gobernanza local e instituir sistemas descentralizados de planificación y de financiación de desarrollo para la reducción de la pobreza. Esto implicaba el empoderamiento de las autoridades provinciales y comunales y la generación de lecciones para el desarrollo de políticas nacionales de descentralización.

SEILA optó por un enfoque de aprendizaje en la práctica para promover el desarrollo local y

la prestación de servicios. La atención se centró en poner a prueba sistemas adecuados y útiles para la captación de recursos, la planificación, la gestión del desarrollo de las capacidades y en garantizar un seguimiento/ evaluación a nivel local. El programe se expandió con éxito a partir de cinco provincias para cubrir todo el territorio nacional, atrayendo cada vez mayores cantidades de fondos de los donantes.

El carácter experimental, adaptable y el aprendizaje con la práctica tuvieron un profundo impacto en la forma como se implementó el proyecto SEILA en Camboya. La tarea principal fue examinar sistemáticamente la pertinencia de las estrategias de implementación que se adoptaron. Resultó difícil animar constantemente trabajos

experimentales y al mismo tiempo garantizar resultados (incluyendo el gasto del presupuesto). A veces la gestión tuvo que parar ciertas políticas y prácticas que no dieron lugar a los resultados esperados se demostraron demasiado costosas. También hubo un cansancio del cambio. Todas estas revisiones también significaban que el personal tenía que volver a aprender justo cuando empezaban a dominar un sistema. La capacidad de gestión para enfrentar esta cambiante situación, aceptar los fracasos y reinventar nuevos enfoques es vista como el logro más importante del proyecto. Sin embargo, el enfoque experimental no habría sido creíble y probablemente no habría sido exitoso sin estos cambios constantes.

ANEXO 6: Estudios de caso

A6.1 Benín: La evolución de la descentralización hacia el desarrollo territorial

Contexto retos y oportunidades

A principios de los años 90, Benín fue uno de los primeros países en responder a la nueva ola democrática que se diseminó a través del África. La descentralización tuvo un lugar destacado en la agenda de reformas. Sin embargo —lo que refleja la naturaleza profundamente política de este tipo de reformas— el país tardó casi una década antes de poner en marcha el marco legal e institucional. Las primeras elecciones locales de 2002 anunciaron el comienzo efectivo del proceso de descentralización. En 2009 se formuló un marco muy ambicioso para el desarrollo territorial y la reforma administrativa (PONADEC). La política hace hincapié en la necesidad de (i) romper con la tradición de los enfoques centralizados y verticales a las políticas sectoriales; (ii) promover las formas efectivas de gobernanza local participativa y (iii) utilizar acuerdos contractuales entre el Estado y las ALs para fomentar el desarrollo local.

Benín es una joven democracia, que aún confronta grandes desafíos de gobernanza (incluida la corrupción) y debilidades institucionales, en particular a nivel de las distintas entidades sub-nacionales⁽¹⁾. No es sorprendente que la trayectoria del proceso de descentralización presente un balance mixto. Los sucesivos gobiernos nacionales, han puesto en marcha un marco legal, político e institucional relativamente coherente con el apoyo de larga data de varios donantes (en particular la Unión Europea). Esto incluye un mecanismo nacional único (FADEC) para apoyar financieramente a los municipios en la planificación e implementación de inversiones a nivel local.

RESUMEN DEL CASO

Tras un largo período de gestación, la descentralización comenzó a implementarse en Benín en el período 2002–2003. Con el tiempo, se han hecho progresos en el perfeccionamiento del marco de políticas, la capacitación de los municipios, la promoción de la participación ciudadana y la provisión de bienes y servicios públicos a la población local. En 2009, el gobierno trató de profundizar el proceso de descentralización con ejecución de una política de desarrollo territorial integral (PONADEC). Sin embargo, la implementación está por debajo de las expectativas debido a que los municipios carecen de autonomía y a la resistencia al cambio por parte de las estructuras centrales. La Unión Europea ha apoyado la reforma de la descentralización desde el principio a través del octavo Fondo Europeo de Desarrollo (FED) mediante un conjunto dinámico de programas y modalidades de ayuda. En el marco del 11º FED, la Unión Europea pretende poner la descentralización al servicio de un auténtico desarrollo territorial. Esto se hará a través de una mezcla inteligente de apoyo presupuestario (para ayudar al gobierno central con la aplicación de su política nacional) y medidas complementarias (para proporcionar apoyo institucional y facilitar la experimentación de políticas de desarrollo territorial).

⁽¹⁾ Es necesario, distinguir dos niveles en Benín: (i) un nivel desconcentrado que consta de 12 departamentos reagrupando 6 prefecturas (representando el Estado a nivel local) y (ii) un solo nivel de descentralización, que comprende 77 communes elegidas con tres conjuntos de competencias (propias, compartidas y delegadas).

Sin embargo, la agenda más amplia de desarrollo territorial PONADEC —como un proceso ascendente impulsado por los actores locales y basado en la movilización de recursos adicionales— no ha logrado avances significativos. Esto se debe principalmente a la falta de visión compartida y de apropiación de la política de desarrollo territorial. El resultado es un sistema intergubernamental que se caracteriza por las limitadas oportunidades de diálogo y una división de tareas poco clara entre los distintos actores (nacional-local). Los mandatos de las instituciones centrales de apoyo a la descentralización no son concebidos para fomentar el desarrollo territorial. Otros cuellos de botella institucionales incluyen la falta de acuerdos contractuales probados entre el Estado y las autoridades locales la ausencia de formas sólidas de cooperación intermunicipal, así como la falta conocimiento práctico sobre la forma de operacionalizar un enfoque territorial para el desarrollo local. Así como el FADEC ha permitido un flujo constante de recursos a nivel local, el grado limitado de desconcentración sectorial reduce la eficacia de los fondos asignados. Por otra parte, los municipios no están todavía en condiciones de movilizar recursos propios con el fin de estimular un verdadero desarrollo local de abajo hacia arriba.

A pesar de estas dificultades, existen ventanas de oportunidad para impulsar el desarrollo territorial. Esto está relacionado con el creciente reconocimiento político y social de que el territorio debe estar en el centro de los esfuerzos para hacer frente a la pobreza generalizada, y a los retos de desarrollo, demográficos y de urbanización. Este reconocimiento implica un proceso de empoderamiento del sector público local a través de un proceso ascendente, de forma que permita progresivamente a los distintos actores (autoridades locales servicios desconcentrados, proveedores de servicios de primera línea) asumir un papel catalizador en el desarrollo local.

Acciones emprendidas

Sobre la base de su compromiso histórico con el proceso de descentralización, la Unión Europea ha decidido poner el desarrollo territorial en el centro de su estrategia de respuesta para el 11º FED. Un importe total de 70 millones de EUR se ha reservado para el Programme d'appui au développement territorial (PADT). Con el fin de estimular un desarrollo territorial dirigido localmente inclusivo y sostenible, se buscará obtener tres resultados principales: (i) una dirección eficaz del proceso de reforma de la administración territorial y sectorial de la desconcentración; (ii) el empoderamiento tanto de los municipios como de los ciudadanos para una gobernanza local inclusiva; (iii) una mejor planificación e implementación del desarrollo territorial (a través de acuerdos contractuales equilibrados entre el Estado y las ALs).

Dos factores explican el cambio de política de la UE hacia el desarrollo territorial. En primer lugar, el nuevo PADT es la continuación lógica de las estrategias de apoyo anteriores de la UE. En la fase inicial, la UE proporcionó un apoyo fundamental a los municipios nacientes a través del Programa de apoyo al arranque de los municipios (PRODECOM). El apoyo de la UE se hizo mas sofisticado centrándolo en la mejora de la capacidad para la gestión de proyectos de las autoridades locales (Programa de apoyo a las colectividades territoriales —PACTE, 2007–2011, 9º FED) y en la promoción del desarrollo local (Programa de apoyo al desarrollo local —PADL 2012–2016, 10º FED). En el marco del 10º FED (PADL), el componente de apoyo presupuestario fue el dominante (45 millones de EUR en comparación con los 3,8 millones de EUR para medidas complementarias), en parte para garantizar una financiación suficiente para el Fondo de FADEC. El previsto PADT (11º FED) abraza un objetivo más amplio de desarrollo territorial con una adecuada combinación de modalidades de ayuda.

En segundo lugar, la evolución en el apoyo de la delegación de la UE coincidió con la nueva reflexión de la UE sobre el papel fundamental de la descentralización (Comunicación de la CE de 2013 sobre las ALs). Esto convierte a Benín en un interesante laboratorio para poner la descentralización al servicio del desarrollo territorial. Es una evolución arriesgada (el Documento de Acción identifica no menos de siete riesgos) pero con un potencial real para producir mejores resultados en términos de gobernanza y desarrollo local en el tiempo.

Lecciones aprendidas

- **Acompañar los procesos de cambio internos mediante el desarrollo de estrategias adecuadas de respuesta.** Es difícil explicar el proceso de descentralización en Benín sin observar el papel fundamental desempeñado por los sucesivos programas de apoyo de la UE. Desde el principio, la UE actuó como un socio estratégico y agente de cambio, adaptando su apoyo a la dinámica política y las necesidades en evolución de la reforma. El programa PRODECOM sirvió como catalizador para sentar las bases para el nacimiento efectivo de los municipios. La UE pudo entonces centrarse en la consolidación de la descentralización (como un proceso de reforma del Estado) y en mejorar los resultados para el desarrollo local (a través de la FADEC). El PADT refleja un reconocimiento por parte de la UE de que el proceso de descentralización de alguna manera está perdiendo fuerza y que un enfoque de desarrollo territorial puede darle una nueva legitimidad.
- **Proporcionar los incentivos adecuados a la reforma.** Tanto el PRODECOM como PACTE se centraron principalmente en dar vida a la descentralización mediante el apoyo a los nuevos municipios. Por lo tanto, los incentivos estaban orientados a fortalecer la capacidad de las ALs. Esto explica la elección de un enfoque proyecto en PRODECOM y de una mezcla de modalidades de ayuda para PACTE —con un pequeño componente de apoyo presupuestario para probar el FADEC. Cuando llegó el momento de consolidar el proceso de descentralización, los incentivos se dirigieron al gobierno central (PADL) proporcionando un apoyo presupuestario sustancial. El objetivo era construir la confianza, entre otros, equiparando los tramos fijos y variables y definiendo indicadores de rendimiento factibles. En el nuevo PADT los tramos variables ganaron en importancia, lo que refleja la voluntad de la UE para retirarse progresivamente (a nivel de las contribuciones al fondo nacional FADEC) al mismo tiempo que se incentiva al gobierno central a comprometerse y a facilitar la movilización de los recursos propios de los municipios.
- **Distinguir el apoyo a la aplicación de una políticas del apoyo a la experimentación de políticas.** En el PADT puede observarse un nuevo equilibrio entre las partes reservadas para el apoyo presupuestario y las medidas complementarias. Esto refleja el reconocimiento de que en las reformas de descentralización es crucial distinguir (i) el apoyo para la implementación de la política nacional, principalmente a través de la acción de los gobiernos centrales (justificando en consecuencia un apoyo presupuestario); y (ii) el apoyo a la experimentación y el desarrollo de mecanismos, procesos y herramientas para hacer del ETDL una realidad práctica probando cosas en el lugar (lo que requiere un apoyo más flexible del tipo proyecto).
- **Involucrar a todos los actores concernidos.** Con el tiempo, el apoyo de la UE ha englobado a un conjunto más amplio de actores políticos. Por lo tanto, bajo el 11º FED, se prevé una subvención directa para la Asociación de AALs de Benín (ANCB) permitiéndole que participe plenamente en la promoción del desarrollo territorial. Con el fin de preparar a la ANCB para esta tarea, se movilizará de manera complementaria la línea OSC-AL, a través de un acuerdo con la Asociación de Alcaldes Francófonos (AIMF).

A6.2 Brasil y Ecuador: El uso creativo de las medidas de apoyo de la línea temática de OSC-AL para la promoción de un ETDL

Contexto: retos y oportunidades

El programa temático OSC-AL prevé el apoyo financiero a las acciones dirigidas por las OSCs y/o las ALs a través de Convocatorias a Propuestas (el procedimiento más común) y la Adjudicación Directa (principalmente para las Asociaciones Nacionales de Autoridades Locales). Las delegaciones de la UE pueden fomentar la creación de coaliciones de grupos de interés con base territorial mediante una adaptación a medida de su convocatoria de propuestas.

RESUMEN DEL CASO

Una de las tres prioridades de la línea temática OSC-AL (2014–2020) es fomentar enfoques territoriales para el desarrollo local. Las Delegaciones de la UE (DUE) pueden promover el ETDL mediante la financiación de acciones concretas dirigidas por las OSCs y/o las ALs. Más aún, pueden tomar iniciativas propias para fomentar el ETDL haciendo un uso creativo de las medidas de acompañamiento (un máximo de 5% de la asignación del país). En la práctica, esta posibilidad no es explotada aún de manera óptima. Frecuentemente, estos recursos no se movilizan o si se lo hace es para un apoyo tradicional enfocado en el desarrollo de capacidades de los posibles proponentes. Sin embargo, en los últimos años, varias delegaciones de la UE han explorado formas no convencionales para poner estas medidas de acompañamiento al servicio de enfoques territoriales para el desarrollo local. Lo han hecho mediante la movilización de una gama más amplia de actores, mejorando la visibilidad de experimentos locales prometedores o asegurando la ampliación de las prácticas innovadoras a nivel nacional. Este estudio de caso examina cómo las DUE en Brasil y Ecuador utilizaron estratégicamente las medidas de apoyo para desencadenar procesos de cambio institucional más amplios.

Tales acciones son coherentes con la naturaleza endógena de desarrollo territorial. Sin embargo, la experiencia sugiere que la dinámica local es una condición necesaria pero no suficiente para provocar el cambio. La eficacia y la sostenibilidad de las innovaciones locales dependen en gran medida de la existencia de un entorno propicio a nivel nacional, que se refleja en las leyes y reglamentos para respaldar/institucionalizar experimentos locales prometedores. En ausencia de conexiones significativas entre las acciones a nivel local y las políticas nacionales existe el riesgo de que el desarrollo territorial quede atrapado en procesos hiper-localizados con un impacto marginal.

Es ahí donde las medidas de acompañamiento entran en escena como una herramienta estratégica que pueden ser utilizadas por las delegaciones de la UE para promover vínculos entre los proyectos (financiados por la Unión Europea) basados en la lógica de un enfoque territorial del desarrollo local y procesos más amplios de

cambio institucional (fomentados por actores nacionales clave). En principio, las delegaciones de la UE pueden movilizar hasta un 5% de la cantidad asignada a la línea temática para tales fines. En muchos países socios esto se suma a una cantidad significativa de recursos libres financiadas a través de la línea presupuestaria, que se pueden desplegar de manera estratégica para reforzar las acciones de las OSCs/ALs. El desafío clave es hacer que las delegaciones de la UE sean más conscientes del amplio potencial de las medidas de acompañamiento. Ejemplos de enfoques innovadores de las delegaciones de la UE —como en Brasil y Ecuador— pueden proporcionar una fuente de inspiración.

Acciones emprendidas

Ambas delegaciones de la UE en Brasil y Ecuador utilizaron proactivamente las medidas de apoyo para mejorar el impacto global de los proyectos financiados a través de la línea temática. Las dos delegaciones de la UE movilizaron inteligentemente los fondos disponibles en la reserva (5%) para una variedad de propósitos no convencionales, como se ejemplifica a continuación:

- **Conectar las experiencias locales con las plataformas nacionales para la promoción y la incidencia política.** En Ecuador, la línea temática ha financiado varios proyectos destinados a mejorar la gestión de los residuos sólidos mediante una mayor cooperación entre las ALs y las OSCs. Se ganó mucha experiencia práctica en el proceso y además se alcanzaron resultados positivos. Más aún, los actores locales se dieron también cuenta que sus propios esfuerzos necesitaban ser respaldados por políticas y regulaciones nacionales. Con el fin de fomentar este vínculo vital, la delegación de la UE utilizó las medidas de acompañamiento para facilitar la organización de una Mesa Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos que reúne a las distintas partes interesadas (actores nacionales, autoridades locales, OSC y socios para el desarrollo). Los fondos movilizados fueron pequeños, pero la iniciativa actuó como un generador de fomento del cambio institucional. Las recomendaciones de este foro multi-actor integró las lecciones aprendidas a nivel local y busco alcanzar las entidades responsables de la toma de decisiones en el ámbito nacional —garantizando así un cambio de escala significativo y la institucionalización de las innovaciones locales. Las medidas de acompañamiento se utilizaron también para organizar reuniones regionales con el fin de estimular a otros municipios a revisar sus enfoques con respecto a la gestión de residuos sólidos. Asimismo, se estableció un premio nacional para las buenas prácticas ambientales (5 municipios financiados por la UE se encuentran entre los galardonados). La Mesa Nacional es ahora un órgano permanente, financiado por los mismos participantes.
- **Crear capacidades a nivel local, mientras se apoyan reformas nacionales.** Asimismo, la delegación de la UE en Ecuador utilizó la línea temática para apoyar a los gobiernos provinciales para mejorar la gestión de las finanzas locales, incluyendo el presupuesto plurianual, la mejora de la recaudación de impuestos, contrataciones y contabilidad. Identificó una asociación sub-nacional de gobiernos locales (*mancomunidad*) para proporcionar, de manera flexible, los servicios de fortalecimiento institucional requeridos (tratándose de una organización de la sociedad civil, la asociación pudo operar con más libertad que si el contrato habría sido adjudicado a un organismo del sector público). La delegación de la UE estaba dispuesta a explotar cualquier oportunidad de complementar este proyecto de trabajo a nivel local. La oportunidad llegó cuando el Parlamento solicitó a la delegación de la UE ayudar la Comisión para la Descentralización y de Asuntos de Desarrollo Territorial a redactar una nueva ley sobre el uso de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo e impuestos a la propiedad. La delegación de la UE reaccionó positivamente y movilizó los fondos de la reserva del 5% para contratar expertos nacionales para brindar apoyo a la Comisión. A pesar de la resistencia inicial de algunos miembros del Congreso, el apoyo resultó fundamental para promulgar la nueva legislación conectada directamente al financiamiento del desarrollo local. En un importante discurso, el Presidente de la República, reconoció la importancia central de la ley para mejorar la recaudación de impuestos y regularizar la propiedad.
- **Intercambio de experiencias de la UE sobre el desarrollo local mientras mejora su visibilidad.** En los países que se han graduado de la cooperación al desarrollo, no

es siempre fácil demostrar el valor añadido de los esfuerzos de cooperación de la UE. Consciente de ello, la delegación de la UE en Brasil trató de maximizar la visibilidad de la línea temática OSC-AL. Con este fin, las medidas de acompañamiento demostraron ser una herramienta estratégica muy útil. Aun si los montos desplegados parecen pequeños, permitieron a la delegación de la UE vincular los proyectos financiados bajo la línea temática con procesos más amplios de política interna. Cuando una de las asociaciones beneficiadas con la subvención, organizó su conferencia anual con todos sus miembros y actores clave a nivel nacional (incluido el Presidente de la República), la delegación de la UE aprovechó esta ventana de oportunidad. Se movilaron 20.000 EUR a través de las medidas de acompañamiento con el fin de ayudar a la organización de este encuentro nacional de alto nivel con tres grandes objetivos en mente: (i) garantizar que las ALs puedan expresar las solicitudes específicas para la mejora de leyes y reglamentos orientadas a promover verdadero desarrollo y gobernanza locales; (ii) intercambiar experiencias sobre cómo los gobiernos locales de la UE solucionan problemas similares; (iii) mejorar la visibilidad de los esfuerzos de cooperación de la UE.

Lecciones aprendidas

Tres lecciones se destacan de estas experiencias.

- **El papel proactivo de la delegación de la UE.** En ambos casos, las delegaciones de la UE ampliaron el alcance de sus acciones más allá de la mera financiación de proyectos bajo la línea temática. La perspectiva adoptada fue la de extender/complementar/ampliar los resultados obtenidos por los proyectos. La DUE actuó como un agente de cambio y no como un banquero.
- **Detectar ventanas de oportunidades.** Al principio no siempre es fácil planificar la forma en la que se utilizarán concretamente las medidas de acompañamiento. Lo que importa es asegurar que el 5% se preserve y que los fondos reservados se pueden activar para aprovechar las oportunidades que surjan durante la implementación. Nadie podría haber predicho que la DUE recibiría una petición del Parlamento de Ecuador para apoyar técnicamente la elaboración de las nuevas leyes estrechamente conectadas a los asuntos que la CE financia a través de la línea temática. Más aún, cuando llegó la demanda, las medidas de apoyo proporcionaron una herramienta flexible para movilizar rápidamente los recursos de manera estratégica, vinculando los proyectos con procesos más amplios de reforma nacional.
- **El desarrollo territorial como un proceso multi-actor y de múltiples niveles.** Ambas DUE —en Brasil y Ecuador— comprendieron que el desarrollo territorial no se limita a las dinámicas y proyectos locales. Las conexiones con actores de nivel nacional son fundamentales para garantizar el impacto y la sostenibilidad. Las medidas de acompañamiento permiten efectuar estas conexiones vitales.

A6.3 República Dominicana: Fortaleciendo la función de desarrollo de las autoridades locales a través de diálogo multi-actor y un buen sistema de control a nivel local

Contexto: retos y oportunidades

La República Dominicana muestra una enorme brecha entre el nivel de su PIB per cápita y los principales indicadores sociales utilizados. De acuerdo con cifras oficiales, más de un tercio de los dominicanos viven aún en la pobreza, con una proporción considerablemente mayor en las zonas rurales. En consecuencia, existen llamadas frecuentes para un cambio de modelo económico con el fin de hacer que el crecimiento sea sostenible, socialmente más equitativo y más generador de empleos decentes. El bajo nivel de gasto social está estrechamente relacionado con la baja calidad de los servicios sociales públicos. En cuanto a la gobernanza institucional, la reforma de la función pública, tanto a nivel central y local, ha sido reconocida por el gobierno como un punto de referencia importante para una administración pública más fuerte y más profesional. La reforma de la función pública constituye, de hecho, un elemento fundamental para una lucha eficaz contra la corrupción y para una mayor eficacia del Estado.

La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) reconoce que la reforma de la función pública es también esencial para avanzar hacia una mayor descentralización de competencias y recursos. En la República Dominicana esto implica un doble reto de (i) fortalecimiento de la autonomía de las autoridades locales (que son generalmente pequeñas y actores débiles que se enfrentan a una toma de decisiones altamente centralizada y prácticas clientelistas) y (ii) mejorar la capacidad de respuesta de la sociedad civil para el seguimiento de las políticas públicas a nivel local tal como se prevé en los planes y reglamentos nacionales. Sin un aumento de las capacidades técnicas, de gestión y de control, una mayor descentralización en la República Dominicana sólo podría simplemente aumentar el riesgo de un fracaso y empeorar la prestación de servicios públicos. Esto llevó al gobierno a formular una política sectorial clara en materia de reforma administrativa de las municipalidades, centrada especialmente en la Ley de la Función Pública (que establece la estructura organizativa, los procedimientos de contratación, las condiciones de trabajo, las escalas de sueldos, etc., en las instituciones públicas, tanto a nivel central y municipal).

RESUMEN DEL CASO

El programa PASCAL (2012–2017) fue diseñado inicialmente como un Contrato de Reforma de Sector (SRC —14 millones de EUR) para apoyar una política nacional destinada a reformar la administración municipal en la República Dominicana, en particular con respecto a la gestión de los recursos humanos. La forma creativa en la que se utilizaron los diversos insumos de apoyo presupuestario (es decir, el sistema de evaluación del desempeño, el diálogo sobre políticas, el desarrollo de capacidades, las medidas complementarias) hizo posible desatar dinámicas de cambio mucho más amplias. Esto transformó el apoyo a las mejoras de gestión en un proceso de diálogo nacional inclusivo e iterativo de análisis del desempeño general de los municipios dentro del sistema intergubernamental en su conjunto. Esto, a su vez, ha estimulado un proceso de reforma del Estado desde abajo con el potencial de empoderar las autoridades locales como agentes eficaces y responsables de desarrollo. La delegación de la UE ha jugado un papel muy importante de facilitación de un diálogo multi-actores.

Acciones emprendidas

El programa de apoyo a la sociedad civil y autoridades locales (PASCAL) fue inicialmente concebido como un Programa de Apoyo Presupuestario en relación con la reforma de la

administración municipal, centrado en la aplicación de la ley de servicio público a nivel local en 40 municipios piloto. El socio principal fue el Ministerio de la Administración Pública (MAP) sin embargos. Los destinatarios del programa eran las autoridades locales (ALs) y organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Con el fin de fomentar un proceso de cambio efectivo que involucre todos los actores relevantes, se realizó la elección de una combinación estratégica de los componentes del programa. Además del componente de apoyo presupuestario (14,1 millones de EUR) se diseñó de forma inteligente un conjunto de medidas complementarias que incluían: (i) asistencia técnica (2 millones de EUR) para apoyar las capacidades del MAP para dirigir la reforma; (ii) apoyo a la capacidad de la Federación Dominicana de Municipios (1 millone de EUR de subvención); (iii) apoyo a la capacidad de una red de asociaciones de la sociedad civil que participan en el seguimiento de la reforma de la administración pública y (iv) recursos para la Comunicación (200.000 EUR) para la visibilidad y las actividades relacionadas con la comunicación).

Lecciones aprendidas

La evidencia sugiere que PASCAL ha efectuado una contribución positiva a los objetivos acordados con el gobierno. Más que esto, ha impulsado una dinámica endógena genuina que a contribuido a asentar las bases para una reforma institucional mucho más amplia destinada a reforzar el papel del desarrollo de las ALs.

Cinco factores que explican este amplio impacto.

- **Diálogo multi-actor.** Desde el principio el diálogo político fue incluido en el programa, en particular en los procesos nacionales de diálogo político involucrando a la vez a los organismos del lado de la oferta (Ministerio de la Administración Pública, las distintas direcciones que proporcionan apoyo técnico) y del lado de la demanda (una red de asociaciones de la sociedad civil y de la asociación de autoridades locales, con el apoyo a través de las medidas complementarias mencionadas anteriormente).
- **El SISMAP Municipal: el catalizador de una transformación radical en la naturaleza y el alcance del programa.** El diálogo político se nutre con la evidencia empírica proporcionada por la herramienta de software SISMAP Municipal, un software para monitoreo del desempeño de los municipios (ver cuadro). En el marco de PASCAL, la UE apoyó la formulación y validación del SISMAP Municipal en un proceso que involucró a todos los actores implicados en la Reforma Municipal. Este enfoque inclusivo fue fundamental para crear confianza entre los diferentes grupos de interés, así como un entendimiento común del mandato y la responsabilidad de cada actor en relación con la aplicación de la reforma municipal. Los datos empíricos proporcionados por SISMAP revelaron que muchas debilidades a nivel municipal tienen su origen en el sistema intergubernamental más amplio o en procedimientos centrales inadecuados (por ejemplo, relativos a las contrataciones). También ayudaron a identificar el apoyo institucional deseado y las capacidades de fortalecimiento adecuadas.
- **Los incentivos.** Los resultados del SISMAP Municipal permiten al Gobierno utilizar el apoyo financiero proporcionado por PASCAL de una manera estratégica. Una parte importante de los recursos se canaliza a las entidades a nivel nacional responsables de brindar un apoyo técnico y un fortalecimiento de capacidades en las áreas antes mencionadas. Además, el apoyo financiero proporcionado por el programa PASCAL ha permitido al MAP establecer,

PONER HERRAMIENTAS AL SERVICIO DEL PROCESO DE CAMBIO INSTITUCIONAL

El SISMAP fue inicialmente concebido por el MAP como una herramienta de software para el seguimiento tecnocrático de la aplicación de la Ley de la Función Pública, en particular para detectar los problemas de gestión de recursos humanos. El programa PASCAL aprovechó la oportunidad estratégica para convertir esta herramienta en un instrumento para una reforma municipal más profunda, utilizando de una forma dinámica e iterativa los diversos componentes del Contrato de reforma sectorial. El programa creó las condiciones para una apropiación del SISMAP por parte de los diferentes actores en los distintos niveles. En el proceso surgió un nuevo conjunto de indicadores permitiendo capturar el rendimiento global de las autoridades locales en diferentes áreas, incluyendo el proceso de planificación y presupuestario, la eficiencia en el uso de los recursos públicos, las contrataciones, la transparencia y la participación ciudadana. El SISMAP Municipal establece actualmente una clasificación de los municipios piloto con mejor comportamiento en las áreas antes mencionadas —una innovación que no fue planeada y que no se podía esperar al inicio del programa.

en colaboración con el Ministerio de Finanzas, un sistema de subvenciones basado en el desempeño (4 millones de EUR) concebido como un instrumento financiero para premiar a las autoridades locales con un mejor desempeño.

- **La delegación de la UE como mediadora.** La delegación de la UE no se limitó a proporcionar un apoyo financiero, sino que buscó pro-activamente jugar un papel (muy apreciado) de facilitador de confianza para ayudar a avanzar en el proceso de los procesos políticos nacionales. La delegación de la UE ha utilizado una amplia gama de actitudes y habilidades, tales como (i) curiosidad y paciencia para construir relaciones y establecer confianza; (ii) el logro de un equilibrio entre la persuasión, la receptividad a las opiniones de los demás y la capacidad de llegar a compromisos realistas; y (iii) gestión transparente de la información.
- **Llegar a los ciudadanos.** PASCAL invirtió en métodos de comunicación innovadora para socializar el contenido y el posible impacto de la reforma en la vida cotidiana de los ciudadanos. Las calificaciones producidas por el SISMAP Municipal son públicas. Todos los actores clave de la política sectorial, tienen un acceso directo al SISMAP a través de un código institucional que permite poner en línea las fuentes de verificación del desempeño municipal directamente en el SISMAP.

A6.4 Etiopía: La ampliación del espacio democrático para las autoridades locales en entornos políticos restringidos

Contexto: retos y oportunidades

Como reflejo de la naturaleza política intrínseca de las reformas de descentralización, la alianza de las fuerzas de oposición que tomó el poder del Gobierno Militar Comunista en 1991, optó por el compromiso del federalismo para dar cabida a la enorme diversidad étnica del país. Dentro de la Constitución de Etiopía, cada grupo étnico tiene derecho a formar su propio estado regional. La Constitución no especifica el papel de los niveles inferiores de autoridades locales elegidas, es decir, las *woredas* (distritos) y *kebeles* (circunscripciones). En

principio, las regiones gozan de autonomía política, fiscal y administrativa, incluyendo responsabilidades de gasto para educación, salud, agua, carreteras y saneamiento.

Las condiciones en Etiopía son tales que la centralización política, administrativa y fiscal sigue siendo la norma. En cuanto a la descentralización política, el partido gobernante domina todos los aspectos de la vida pública y con el tiempo ha extendido su control a nivel regional y sub-nacional. Debido a la falta de competencia en el ámbito local, la mayoría de los miembros de los concejos pertenecen al partido en el poder —y, por tanto, son más leales a los líderes del partido que a sus electores. Las restricciones legales sobre las organizaciones de la sociedad civil dificultan las acciones para lograr que los gobiernos locales rindan cuentas. Todo esto crea una enorme distancia entre los ciudadanos y el Estado, incluso a nivel local.

En lo que se refiere a la descentralización administrativa, los enfoques descendentes prevalecen, viéndose reflejados en (i) el predominio de unidades desconcentradas

del gobierno central (que se encuentran en los distritos (*woredas*)) para la provisión de servicios; (ii) el control central sobre los gastos; y (iii) las relaciones de rendición de cuentas hacia arriba, hacia los ministerios sectoriales. Esto se ve agravado por una limitada descentralización fiscal —ya que las regiones tienen una base tributaria estrecha y dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central, que tienden a ser fuertemente condicionadas en lo que se refiere al gasto (en términos de asignaciones, normas y otras restricciones administrativas).

Este sistema de federalismo centralizado resultó ser muy efectivo para mitigar los conflictos y fomentar la unidad nacional. Ha permitido también hacer frente a la diversidad étnica y a

RESUMEN DEL CASO

Después de una larga guerra civil, los nuevos gobernantes de Etiopía transformaron constitucionalmente el Estado unitario centralizado en una federación (1991). En el papel, el acuerdo posterior al conflicto creó un sistema altamente descentralizado con (nueve) gobiernos de estados regionales de base étnica, creando asimismo distritos (*woredas*). En la práctica, el centralismo todavía prevalece, lo que se refleja en el predominio regional del partido en el poder, en la administración estatal con un enfoque descendente y en la limitación de los ingresos propios a nivel sub-nacional. Este sistema trajo beneficios (por ejemplo, la estabilidad, y el desarrollo económico) pero también redujo las posibilidades de una genuina democracia local, la experimentación de políticas sub-nacionales y la rendición de cuentas ante los ciudadanos. Sin embargo, incluso dentro de estos entornos políticos restringidos, es posible crear un espacio para la mejora de la gobernabilidad local —como lo demuestra el Programa Social de Rendición de Cuentas de Etiopía (ESAP), apoyado por la UE. Sobre esta base, la delegación de la UE busca utilizar la línea temática de las OSC-AL para ampliar el proceso de rendición de cuentas social a través del acercamiento de los gobiernos regionales y las autoridades locales elegidas (como punto de acceso directo para la participación de los ciudadanos).

las aspiraciones relacionadas con la autonomía. La estabilidad política y la elección de un modelo autoritario de Estado de desarrollista ha dado lugar a un impresionante crecimiento económico, el progreso en los ODM y una gestión de las finanzas públicas correcta (hasta en los niveles más bajos). La otra cara de la medalla es que el sistema no crea mucho espacio para una verdadera democracia local ni para la experimentación de políticas a nivel sub-nacional. La omnipresencia del gobierno central en las áreas de competencia que pertenecen formalmente a las autoridades regionales/locales significa que estas últimas tienen un espacio y una capacidad limitada para definir sus propias políticas de desarrollo, determinar sus asignaciones presupuestarias y garantizar la rendición de cuentas hacia abajo.

Sin embargo, incluso en ambientes cerrados siempre hay ventanas de oportunidades para hacer progresos en la gobernanza. El gobierno tiene interés en ganarse la adhesión de la población a sus políticas nacionales. Si bien el control sigue siendo la preocupación principal, existe también una preocupación por garantizar una mejor prestación de servicios a nivel local, entre otros, a través de mecanismos adecuados de participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas. A los recientes movimientos de protesta en torno a la falta de libertad y las políticas de inclusión, que afectan a varias regiones, se suma la presión sobre las autoridades nacionales para relajar el control sobre la sociedad y permitir sistemas con una mayor gobernanza local.

Innovaciones propuestas

Desde una perspectiva geopolítica y de seguridad, Etiopía es un socio de la UE y un aliado importante en una región compleja. El país recibe cantidades sustanciales de ayuda, lo que refleja tanto las necesidades del propio país como un buen rendimiento general del gobierno en términos de desarrollo. La trayectoria de la democracia y los derechos humanos es una preocupación importante, sin embargo, la UE tiene que conciliar la acción en este frente con sus intereses más amplios. En la práctica, el ambiente político es muy restrictivo y las ventanas de oportunidad para impulsar una agenda de gobierno (incluso a nivel local) tienen que ser cuidadosamente exploradas y puestas en marcha.

Un ejemplo interesante es el Programa de Rendición de Cuentas Social de Etiopía (ESAP-2). Como parte de un programa más amplio destinado a apoyar la prestación de servicios descentralizada, ha logrado alinear los intereses del Gobierno Federal (es decir, mejor prestación de servicios y control extendido sobre el nivel local) con la mejora de la gobernanza local a través de la participación ciudadana y el diálogo multi-actor). Este proceso de desarrollo de relaciones más constructivas entre Estado y sociedad se ha visto facilitado por la VNG-Internacional (Agencia de Cooperación Internacional de la Asociación de Municipios de los Países Bajos) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) locales. El proyecto ha logrado importantes resultados en términos de la creación de mecanismos de diálogo y retroalimentación para las comunidades; también mejoras en la rendición de cuentas social, en particular entre los proveedores de servicios (las unidades desconcentradas de los ministerios) y los ciudadanos.

La delegación de la UE está analizando la mejor manera de incorporar la problemática de la descentralización y la gobernanza local en sus sectores de concentración (salud, agricultura/seguridad alimentaria, carreteras/energía) donde el logro de resultados para el desarrollo depende en gran medida de un sistema intergubernamental eficaz y de un sector público local que funcione. La delegación de la UE también trata de hacer un uso estratégico del componente AL de la línea temática (OSC-AL), que ha sido dotado de 5 millones de EUR (asignación combinada 2015–2016). Sin embargo, es evidente que el entorno político en Etiopía

no se presta para una convocatoria abierta y competitiva de propuestas orientadas directamente hacia la mejora de la función de desarrollo de las ALs. En cambio, la línea temática podría utilizarse mejor para la profundización de los procesos, herramientas y logros de la ESAP-2 (que finalizó en junio de 2016) para la rendición de cuentas social.

El valor agregado de un apoyo de estas características sería triple:

- extender el uso de los mecanismos probados por ESAP incorporando más activamente a los concejos de las *woredas* con el fin de trabajar también en la dimensión política de la rendición de cuentas hacia los ciudadanos;
- ampliar la experiencia ESAP a los gobiernos de los estados regionales como actores esenciales de la gobernanza;
- promover una mejor planificación y coordinación multinivel entre las regiones y las *woredas*.

Con el fin de mantener una escala manejable para el programa, se deberían seleccionar un número limitado de regiones (con dinámicas prometedoras) a través de una convocatoria de propuestas restringida. Las medidas de acompañamiento de la línea temática podrían utilizarse para facilitar el diálogo con el gobierno nacional para la conceptualización y diseño del programa, y también colaborar con las regiones interesadas, apoyándolas en la elaboración de sus propuestas. La presencia y la experiencia adquirida por VNG Internacional y las OSC locales son ventajas adicionales en el lanzamiento y preparación del terreno para el programa.

Lecciones aprendidas

- **Apoyar la democratización partiendo de la base.** En los sistemas políticos cerrados, no tiene mucho sentido adoptar enfoques normativos para la promoción de la gobernanza. El camino a seguir es más bien el de ir al grano, invirtiendo en la comprensión de la dinámica social y explotar las ventanas de oportunidad que permitan progresar. Esta ha sido la clave del éxito de ESAP. La decisión de la delegación de la UE de aprovechar este capital a través de la línea temática sigue la misma lógica. Esto puede contribuir a capacitar las autoridades regionales y locales a asumir un papel más protagónico, mientras fomenta una cultura más amplia de rendición de cuentas a nivel local.
- **Aceptar que el cambio institucional lleva tiempo.** Asegurar una cadena efectiva de rendición de cuentas en un sistema federal centralizado como el de Etiopía es inevitablemente un proceso a largo plazo. Esto involucra cambios de mentalidad, oportunidades para experimentar y aprender, nuevos procesos, herramientas y capacidades en varios niveles. Asimismo, la institucionalización de los mecanismos de la ESAP llevará varios años. En este contexto, la línea temática puede contribuir, junto con otras iniciativas de la UE (sectores priorizados), a mantener el impulso creado por ESAP y sentar las bases de largo plazo para la rendición de cuentas hacia la población.
- **El papel crítico del conocimiento y la facilitación del proceso.** Apoyar el cambio social en entornos restringidos depende en grado crítico de los conocimientos locales (por ejemplo, en las diferentes dimensiones de la rendición de cuentas en la prestación descentralizada de servicios), así como en la participación activa de los facilitadores del proceso que pueden mediar soluciones viables para todas las partes involucradas.

A6.5 Pakistán: Empoderar a las comunidades a través de las Autoridades Locales responsables que actúan como catalizadores del desarrollo local

Contexto: desafíos y oportunidades

La economía política de Pakistán revela varios factores fundamentales que tienen un impacto duradero (vinculados a su ubicación geográfica, demografía, composición multiétnica y religiosa), así como un conjunto de normas formales e informales que sustentan un sistema de gobierno opaco, patrimonial e híbrido. Los frecuentes cambios en el liderazgo entre gobiernos elegidos democráticamente y regímenes militares, han dado lugar a un continuo debilitamiento de la administración pública tanto a nivel federal como provincial. Las políticas de desarrollo han estado demasiado sesgadas hacia proyectos del sector público e incentivos arbitrarios que obstaculizan la competitividad y el crecimiento económico sostenible. Esto, a su vez, explica la prevalencia continua de altos niveles de pobreza y desigualdad, particularmente en las regiones fronterizas occidentales.

La naturaleza apremiante de los desafíos de desarrollo y seguridad que afectan al país indujo al gobierno federal a adoptar en mayo de 2014 «La Visión 2025» como el marco de sus políticas. Los principales temas incluyen: la modernización de la infraestructura, la movilización de recursos domésticos, reformas y gobernanza institucionales, la agregación de valor en los sectores productivos, el crecimiento impulsado por las exportaciones y el sector privado y la explotación del capital social. Paralelamente, la 18ª Enmienda Constitucional allanó el camino para la descentralización del poder, las competencias y los recursos fiscales a las provincias y a los niveles subnacionales inferiores.

En la provincia de Baluchistán prevalece también un sentido de urgencia para implementar la reforma. Este inmenso, escasamente poblado y rico territorio, se encuentra en un estado de crisis alimentado por insurrecciones nacionalistas y religiosas, fracasos del sector público, pobre desarrollo socioeconómico, cambio climático, sucesivas calamidades, corrientes de refugiados y, sobre todo, un sentido de abandono y aislamiento. En respuesta a esto, las actuales autoridades provinciales están tratando de formular una visión de desarrollo a mediano plazo y de lanzar un conjunto de reformas de gobernanza. Esto puede explicar por qué Baluchistan fue la primera provincia en establecer estructuras de gobierno local (elegidas) previstas por la enmienda constitucional. El objetivo es fortalecer las instituciones comunitarias, estimular la participación ciudadana

RESUMEN DEL CASO

El país continúa luchando con los omnipresentes desafíos de desarrollo. Esto está ligado a una historia caracterizada por la agitación política, la mala gobernanza (económica) y una serie de externalidades negativas. Todo ello ha afectado la legitimidad y el desempeño del sector público, en particular de las instituciones de gobernanza local. En los últimos años, el estado federal elaboró una visión más ambiciosa para lograr el desarrollo inclusivo. Una enmienda constitucional impulsó la descentralización del poder a los niveles subnacionales. La provincia de Baluchistán, muy golpeada por la pobreza, fue la primera en avanzar en esta dirección creando diferentes niveles de Autoridades Locales (electas) con el objetivo de estimular la participación ciudadana y el desarrollo local. Desde 2014, la UE trabaja en el área a través de un Programa de Desarrollo Comunitario. Actualmente hay un programa en preparación para asegurar la continuidad de esta experiencia; el nuevo programa se concentrará en el desarrollo rural, el empoderamiento de las comunidades y el apoyo al gobierno provincial en la definición de una Política de Desarrollo Local. El desafío principal para su implementación debe ser el evitar confiar demasiado en la dinámica de las comunidades. El camino a seguir, es más bien fomentar el empoderamiento de las comunidades mediante el establecimiento de un sistema viable de gobernanza local (con las autoridades locales como motores principales) apoyadas por una política de desarrollo local coherente.

en los asuntos públicos y convertir gradualmente a las autoridades locales en actores de desarrollo más receptivos y responsables. Con este fin, el gobierno de Baluchistán se ha comprometido a definir una política de desarrollo local completa y a mejorar drásticamente los sistemas de gestión de las finanzas públicas. Se trata de evoluciones prometedoras, pero formulación de estas reformas será un el proceso de una gran dificultad, teniendo en cuenta las condiciones imperantes de economía política y las restricciones de capacidad.

Acciones realizadas

El desarrollo rural es uno de los sectores prioritarios del Programa Indicativo Plurianual 2014–2020 de la UE. Se incluyó esta prioridad para integrar las regiones estructuralmente pobres y atrasadas en la principal agenda de desarrollo nacional. Esto llevó a la UE a iniciar sus actividades en Baluchistán a partir de 2014, mediante —entre otros— un Programa de Desarrollo Comunitario (BCDP; 7 millones de EUR). Teniendo en cuenta la ineficacia de las provincias y las autoridades locales en términos de desarrollo, la teoría del cambio subyacente en este programa es la de tomar a las comunidades locales como vía alternativa. Basándose en el modelo de desarrollo impulsado por la comunidad (CDD por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, la idea es poner primero la participación y el empoderamiento de la gente a través de compromisos directos con las comunidades locales. Se espera que esto produzca resultados tangibles de desarrollo mientras se fortalecen las organizaciones comunitarias.

Las primeras lecciones que se aprendieron con este enfoque (también utilizado en los programas de la UE en otras regiones) indican que el desarrollo comunitario puede tener un gran impacto en el fortalecimiento de la cohesión social y la resiliencia de las organizaciones comunitarias. El foco sobre el logro de resultados locales que benefician directamente a las personas es esencial para movilizar a las comunidades. Un enfoque de ascendente y sensible al contexto tiene el potencial de restaurar la confianza, ampliar la participación (especialmente de las mujeres), aumentar el número de beneficiarios de los servicios públicos y mejorar los vínculos con los organismos gubernamentales locales. Sin embargo, la experiencia también sugiere que si bien la aceptación del programa por las autoridades locales y las fuerzas de seguridad es clave para hacer que este esquema funcione, se requiere un compromiso más profundo de las instituciones de gobierno local para asegurar la sostenibilidad.

Partiendo de ello, se está preparando un nuevo apoyo de la UE, es decir, el Programa de desarrollo rural y de empoderamiento de la comunidad de Baluchistán, con una dotación de 45 millones de EUR. La nueva iniciativa continúa centrada en la movilización comunitaria, pero también busca explícitamente empoderar a las autoridades/gobiernos locales para asociarse con las comunidades y ayudar al gobierno provincial en el desarrollo de un marco estratégico de desarrollo local y una mejora de la gestión de las finanzas públicas.

El papel de catalizador de las autoridades locales

- En un contexto como el de la provincia de Baluchistán/Pakistán, caracterizado por las fallas políticas e institucionales para proveer desarrollo y seguridad a los ciudadanos, hay mucho que lograr a través de la adopción de un enfoque comunitario como una vía alternativa para el cambio. Sin embargo, este enfoque conlleva el riesgo de exagerar el papel de las comunidades en el desarrollo local a expensas de las funciones y responsabilidades de las autoridades locales elegidas. Estas últimas puede ser frágiles, no sensibles

a las demandas y no tener las capacidades necesarias. Sin embargo, la experiencia en otros países sugiere que es ilusorio pensar que los resultados para el desarrollo sostenible pueden lograrse a través de iniciativas impulsadas exclusivamente por las comunidades sin asegurar el liderazgo político y el apoyo del sector público local. Un principio central de los enfoques territoriales para el desarrollo local es precisamente el reconocer y valorizar el papel crítico que deben desempeñar las ALs para facilitar este proceso, a través de la formulación e implementación de políticas públicas locales, el empoderamiento de las comunidades y la movilización de recursos adicionales.

- La adopción de una perspectiva institucional más amplia con relación al desarrollo local, tiene importantes consecuencias para el programa de la UE en Baluchistán:
- Será necesario trabajar tanto en el lado demanda como en el de la oferta de la ecuación de prestación de servicios (tal como se reconoce en la lógica de intervención del programa). Por el lado de la demanda, esto implica movilización social, creación de capacidad, mecanismos de rendición de cuentas y supervisión cívica, así como una mayor voz para los pobres. Por lo que respecta a la oferta, se hace hincapié en el empoderamiento de los nuevos gobiernos locales en términos de compromiso con las instituciones de los ciudadanos, la creación de capacidades para una administración pública eficaz y la rendición de cuentas.
- Será fundamental asignar un papel más explícito y central a las ALs en el proceso de desarrollo local, así como en la experimentación de políticas que el programa pretende apoyar para ayudar al gobierno de Baluchistán a formular una política de desarrollo local. Esto sería coherente con los cambios recientes en el marco constitucional y legal de las autoridades locales y la decisión de las autoridades provinciales de descentralizar el poder. Asimismo, respondería a la urgencia (tanto por razones de desarrollo como de seguridad/construcción del Estado) de establecer Autoridades Locales legítimas, eficaces y responsables en las cuales los ciudadanos puedan confiar. De hecho, puede resultar muy difícil restablecer la confianza si las autoridades locales siguen siendo en gran medida una cascara con limitada autonomía y recursos. El camino a seguir es más bien invertir en un proceso de empoderamiento de la comunidad a través de sus gobiernos locales, creando incentivos para que las ALs se conviertan en actores del desarrollo. Las donaciones previstas a las comunidades (a través de convocatorias de propuestas) deben ser cuidadosamente diseñadas para reflejar esta visión más amplia de las ALs como principal impulsor del desarrollo local.
- El énfasis en el empoderamiento de las comunidades a través del establecimiento de las ALs legítimas y responsables también debe inspirar la formulación del marco estratégico de desarrollo previsto por el gobierno de Baluchistán. Este enfoque se ajusta plenamente a la Comunicación de la UE de 2013 sobre el papel del desarrollo de las ALs.

A6.6 Perú: Abordar las desigualdades territoriales mediante la regionalización del apoyo presupuestario y la localización de la medida de los indicadores

Contexto: retos y oportunidades

Si bien el Perú muestra tendencias positivas en términos de indicadores sociales, la disparidad en la distribución de la riqueza entre los sectores urbanos y rurales y entre las principales regiones naturales del país (Costa, Andes, Amazonia) sigue siendo enorme. En los Andes y la Amazonia, los niveles de pobreza rural superan el 40% (frente al 16% a nivel nacional). En respuesta, el Gobierno (en el poder desde 2011) ha puesto la inclusión

social en el centro de su agenda política, para ello, ha desarrollado un conjunto de políticas específicas (como la estrategia nacional de 2013 ENDIS Incluir para Crecer) y destinado importantes recursos. La atención se centra en cinco características de la desigualdad: (i) nutrición infantil; (ii) salud materna; (iii) desarrollo integral de los niños; (iv) inclusión económica; (v) y atención a los ancianos.

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ha sido creado en 2011 para articular los esfuerzos realizados por los diversos sectores y optimizar el posible impacto de las políticas. Desde 2007, el presupuesto en el Perú se elabora y ejecuta con un fuerte enfoque en la gestión basada en resultados. La estrategia nacional de inclusión social ENDIS, proporciona una importante ventana de oportunidad, ya que busca promover un enfoque integrado, multisectorial para la lucha contra la pobreza y las desigualdades (incluyendo temas transversales como género y cultura). Además, la estrategia reconoce la

necesidad de fortalecer la capacidad global del sector público (en particular la gestión de las finanzas públicas), así como la descentralización de la ejecución de las acciones que deben ser implementadas por gobiernos regionales y municipales.

RESUMEN DEL CASO

Desde el año 2009, el programa EUROPAN ha proporcionado un apoyo presupuestario sectorial para la implementación de las estrategias nacionales que promuevan la inclusión social. Siguiendo estrictamente las directrices para el apoyo presupuestario, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Delegación de la UE trataron de integrar creativamente la dimensión territorial en el proceso. Este cambio fue motivado por el reconocimiento de la existencia de grandes desigualdades territoriales en el país y la necesidad de asociarse estrechamente con las regiones para hacerles frente. Como resultado, se decidió regionalizar la operación de apoyo presupuestario y localizar la medición de los indicadores. Esto permitió adaptar los indicadores a divergentes realidades territoriales y promover la participación activa de las autoridades regionales y otros interlocutores en torno a la provisión de los objetivos del programa en un espíritu de responsabilidad mutua. Los resultados positivos de EUROPAN han llevado al gobierno a adoptar como propia la modalidad del apoyo presupuestario y a crear sus propios mecanismos de incentivos financieros orientados a la ejecución de los procesos presupuestarios nacionales.

Las acciones emprendidas

EUROPAN (ciclo de programación 2007–2013) fue lanzado en 2009 como un programa de apoyo presupuestario sectorial (coexistiendo con otras dos operaciones de apoyo presupuestario). Fue concebido para ayudar al Gobierno a aplicar su política nacional de integración social, poniendo especial atención en la desnutrición infantil y la salud materna. El objetivo principal fue mejorar la cohesión social en los 54 distritos más pobres de 3 regiones de los

Andes. Este enfoque territorial para enfrentar las desigualdades se refleja en la localización de la medición de los indicadores de desempeño.

Para apuntalar este programa, el MEF concluyó acuerdos contractuales específicos con las tres regiones para incorporarlas como socias en la ejecución de la política nacional. Así, el gobierno central enriqueció la herramienta de apoyo presupuestario mediante la integración de la dimensión local y estimulando procesos para que las regiones asuman la responsabilidad de mejorar los servicios.

El apoyo presupuestario regionalizado incluyó medidas complementarias que se centraron en el fortalecimiento de las PEFA locales, así como en el apoyo a la participación de otros organismos que tienen que desempeñar un papel fundamental en la provisión real de los beneficios de la inclusión social. Estos incluyen: (i) el Seguro Integral de Salud (SIS) a cargo del registro y seguimiento de las intervenciones de salud y, por tanto, clave para mejorar los flujos de información y los requerimientos de rendición de cuentas (vinculados a la credibilidad de los indicadores de rendimiento); y (ii) el Registro Civil (RENIEC) que otorga los documentos de identidad a los recién nacidos, garantizando así que sean incluidos en los sistemas de seguridad del SIS y no se vuelvan población vulnerable. Estos arreglos institucionales, originados por la operación de apoyo presupuestario, han permitido —entre 2012 y 2014— aumentar el registro en zonas rurales de Perú desde el 17% al 85% del total de niños menores de 3 meses. Posteriormente, estas medidas han sido aplicadas en todo el país.

Lecciones aprendidas

Los resultados positivos obtenidos por EUROPAN van más allá de los resultados de desarrollo tradicionales (como la reducción de la desnutrición infantil, la mejora de la salud materna). De hecho, la operación de apoyo presupuestario ha producido importantes resultados institucionales y políticos, proporcionando un terreno más favorable para hacer frente a las desigualdades territoriales en estrecha colaboración con los gobiernos regionales y locales. El mecanismo de incentivos de apoyo presupuestario de la UE (con un tramo fijo y un tramo variable en función del desempeño) ha sido aprobado por el gobierno nacional para transformar la manera en la que trabaja con las regiones y, mediante la definición de objetivos compartidos que deben alcanzarse de una manera mutuamente responsable. Para seguir la incorporación y la institucionalización de este enfoque se acordó un programa posterior (EURO-ENDIS, 40 millones de EUR, en el marco del Programa Indicativo Perú, 2014–2017) destinado a apoyar la aplicación de la política nacional de inclusión social de forma adaptada a las realidades territoriales.

Este impacto ampliado se explica por cuatro factores.

- **El reconocimiento de las desigualdades territoriales.** El Gobierno de Perú ha desarrollado políticas sólidas y reservado recursos sustanciales para promover la inclusión social. Sin embargo, la aplicación no se basa en enfoque descendiente espacialmente ciego las disparidades territoriales. Tanto el ministerio de economía y finanzas (MEF) como el ministerio de desarrollo y de inclusión social (MIDIS) han considerado la existencia de grandes desigualdades territoriales, como el punto de partida para repensar la estructura institucional y el enfoque global para garantizar resultados en los territorios. La delegación de la UE fue capaz de responder con flexibilidad a esta ventana de oportunidad mediante la adaptación del instrumento de apoyo presupuestario a una utilización a escala regional.

- **La localización de los indicadores de desempeño.** La lógica territorial se aplicó también a nivel de los mecanismos de transferencia financiera. Tanto el apoyo presupuestario como la medición de los resultados fueron regionalizados a través de convenios específicos con el objetivo de respetar las realidades y los retos específicos de los territorios implicados. Este enfoque aumentó la apropiación del conjunto del procesos por parte de los actores locales, al mismo tiempo creó espacios para asegurar la responsabilidad mutua por los resultados obtenidos.
- **Los esfuerzos para el desarrollo de capacidades específicas.** La adopción de un enfoque territorial para la implementación de la política nacional fue detonante de una comprensión más profunda de la agenda de desarrollo de capacidades necesarias para lograr impacto. Tanto los resultados como los desembolsos dependen también del desempeño de las regiones, y no sólo del gobierno central. Como consecuencia, se prestó especial atención a la construcción de los sistemas institucionales necesarios a nivel sub-nacional, incluyendo la mejora de la gestión de las finanzas públicas locales. La UE contribuyó a esto gracias al uso inteligente de medidas complementarias vinculadas al apoyo presupuestario.
- **Los incentivos.** La existencia de incentivos financieros animó a los diferentes actores, cada uno con su propia agenda y prioridades, a trabajar de una forma coordinada para promover la inclusión social en un país grande y con enormes desigualdades territoriales. El gobierno estaba dispuesto a proseguir con la gestión por resultados en la implementación de las políticas públicas en materia de inclusión social y, también en buscar nuevas formas de involucrar las regiones en la producción de los servicios. La delegación de la UE también tuvo problemas con la forma de focalizar sus limitados recursos y garantizar resultados tangibles sobre el terreno. En un entorno de descentralización como el de Perú, las regiones y las autoridades locales estuvieron dispuestas a responder a las demandas específicas de sus circunscripciones. La transformación del mecanismo de apoyo presupuestario de la UE para adaptarse a la formulación de políticas nacionales y regionales proporcionó un conjunto positivo de incentivos a todos los actores para centrarse en el desempeño, colaborar y garantizar la rendición de cuentas mutua partiendo de las realidades territoriales concretas en lugar de metas abstractas formuladas en la capital.

A6.7 Túnez: Poner de forma progresiva a las autoridades regionales y locales en el centro del desarrollo territorial

Contexto: retos y oportunidades

Antes de la revolución de 2011, Túnez fue considerado como un modelo de integración en la economía global con niveles de crecimiento sostenido en el tiempo. Sin embargo, detrás de la fachada, el aumento de las disparidades socio-económicas, las desigualdades y los niveles de desempleo existentes crearon una enorme brecha en la sociedad, en particular a nivel intrarregional. Por encima de un determinado umbral, este tipo de lagunas equivale a una ruptura del contrato social entre el Estado y los ciudadanos y, se convierte en una amenaza directa a la estabilidad política y a logro de un mayor crecimiento, como Túnez lo experimentó en 2011.

Antes de la primavera árabe, el gobierno había tomado medidas para corregir los desequilibrios territoriales, en particular mediante inversiones públicas dirigidas, transferencias fiscales y programas sociales. Sin embargo, estas acciones fueron generalmente concebidas e implementadas de una manera altamente centralizada, de arriba hacia abajo. Siguió una lógica sectorial estrecha (por ejemplo, concentrados en infraestructura) y se promovieron a través de una miríada de instituciones e instrumentos financieros desconectados. Por encima de todo, dejaron muy poco espacio para que las autoridades regionales y locales pudieran ser parte del proceso y desarrollar gradualmente sus capacidades con el fin de asumir un papel más comprometido con el desarrollo. En ausencia de una descentralización significativa, el papel de las autoridades locales se limitaba a ser simplemente receptores pasivos de las iniciativas que venían del gobierno central. No es sorprendente que los programas y las inversiones públicas en los territorios inspirados por este enfoque resultaran en gran medida ineficaces. A menudo no se correspondían con las necesidades reales y no lograron movilizar de manera óptima los recursos existentes a nivel sub-nacional (incluidos los del sector privado).

La Constitución de 2014, creo en principio un entorno político favorable para una descentralización de largo alcance y favorable al desarrollo. Sin embargo, los impedimentos estructurales para un cambio de esta naturaleza son igualmente enormes, incluyendo la falta de liderazgo, la incapacidad para reformar la administración y la debilidad de los niveles sub-nacionales de gobierno para actuar como emprendedores para el desarrollo. Asimismo, las

RESUMEN DEL CASO

Las crecientes desigualdades y la falta de oportunidades en territorios marginalizados fueron los desencadenantes de la revolución de 2011 en Túnez. La estabilidad política y el éxito de la transición democrática dependen en gran medida de garantizar una mayor equidad espacial. Reconociendo esta realidad, la Constitución de 2014 propone una ruptura fundamental con la organización altamente centralizada del Estado. La descentralización se anuncia como un proyecto político destinado a redistribuir el poder y permitir que las autoridades regionales y locales puedan funcionar como agentes de desarrollo autónomos. Sin embargo, un auténtico desarrollo territorial requerirá un conjunto coherente de políticas nacionales, así como reformas de gobernanza que potencien a los entes regionales y locales permitiéndoles asumir esas funciones. Desde 2011, la UE ha incorporado plenamente la dimensión regional/local en su estrategia global de cooperación. Varios programas de apoyo complementarios de la UE, buscan fomentar las actividades económicas en las regiones y las reformas de descentralización para apoyar el desarrollo territorial sostenible impulsado localmente. Sin embargo, el cambio no va a suceder de la noche a la mañana teniendo en cuenta el peso de los obstáculos estructurales. Los enfoques de implementación gradual y secuenciados serán clave para asegurar el éxito.

fuentes de financiación para el desarrollo territorial siguen siendo en gran medida controladas por el gobierno central. Teniendo en cuenta todos estos obstáculos, hay que ser realistas en cuanto a la dinámica de cambio. El éxito de la nueva generación de políticas y programas puede requerir primero profundas reformas de gobernanza que creen un espacio significativo para la acción a nivel local. Con el fin de obtener resultados sostenibles, el desarrollo territorial tiene que ir más allá de una mera localización de las políticas nacionales/sectoriales y ser visto más bien como el producto de las iniciativas autónomas de las autoridades regionales y locales empoderadas.

Las acciones emprendidas

Con el fin de apoyar estratégicamente el proceso de transición, la UE profundizó su asociación política privilegiada con Túnez bajo la Política de Vecindad, lo que también se reflejó en la creciente cantidad de fondos disponibles. Desde el principio, la UE identificó las autoridades regionales y locales de Túnez como actores institucionales clave para abordar los múltiples desafíos. El desarrollo de los territorios fue incluido como área prioritaria en el Apoyo Marco Único (Cadre único d'appui) (2014–2015). En una fase inicial, la UE utilizó su contrato de construcción del Estado con el gobierno central para mejorar los barrios más vulnerables, así como para ayudar a las autoridades locales a mejorar su situación financiera.

A fines de 2015, se acordaron varios nuevos programas de apoyo de la UE, incluyendo (i) una Iniciativa Regional para el desarrollo económico sostenible (32 millones de EUR) que se centra en empresas competitivas, la creación de empleo y la formación profesional; (ii) un programa de desarrollo institucional local (43 millones de EUR) con un título revelador: «La descentralización y el desarrollo integral de los territorios» (La décentralisation et le développement intégrés des territoires) o CAP2D (2016–2019). El objetivo de este último programa es fortalecer la capacidad de todas las autoridades pertinentes (a nivel local, regional y nacional) para elaborar estrategias regionales integradas (a partir de 8 regiones piloto) para su posterior incorporación en un plan nacional de desarrollo. El programa buscará los instrumentos financieros adecuados para evitar que estos planes se queden en el tintero. Lógicamente, el programa tiene la intención de centrarse en particular en la parte más débil de la cadena, es decir, la arquitectura institucional regional y local y la calidad del gobierno local; esto se ve como una condición previa para el desarrollo territorial liderado localmente.

Además de la CAP2D, la delegación de la UE ha concluido la formulación de una Iniciativa piloto de Desarrollo Local Integrado (60 millones de EUR), que se iniciará en 2017. En muchos sentidos, ambos programas deben considerarse como dos caras de una misma moneda. El CAD2D proporciona apoyo desde arriba para implementar cambios en la política e institucionales vinculados a la reforma de descentralización del gobierno. La iniciativa piloto se inicia con una lógica de abajo hacia arriba. Su apoyo se orientará a: (i) el empoderamiento de las autoridades locales para asumir el liderazgo en el proceso de desarrollo local; (ii) la experimentación con enfoques innovadores para la gobernanza local que podrían ser institucionalizados con el tiempo. La gestión de la complementariedad entre ambos esquemas constituye un factor crítico de éxito de todo el proceso de reforma.

Potencialidades y riesgos asociados con esta estrategia

Todas estas iniciativas podrían hacer que Túnez llegar a ser un verdadero laboratorio para la aplicación de un enfoque territorial del desarrollo local. Sin embargo, la aplicación efectiva

de un ETDL en Túnez será un proceso complejo que requerirá tiempo y experimentación, así como la correcta gestión de una serie de riesgos, entre los cuales podemos mencionar.

- **La articulación de la formulación de la política nacional de descentralización y el desarrollo territorial.** Ambos conjuntos de políticas nacionales son cruciales para liberar el potencial de los territorios. Por lo tanto, necesitan ser abordadas de forma articulada y coherente. En la práctica, tal vinculación no será evidente. El gobierno aún no ha hecho públicos sus planes en relación a las dos políticas y no está claro si será posible llevar a cabo un debate verdadero sobre las decisiones políticas fundamentales. Otros riesgos incluyen la ausencia de una clara autoridad encargada del desarrollo territorial, la falta de un marco interministerial para su coordinación, así como la fragmentación de las responsabilidades presupuestarias. La UE podría desempeñar un papel crucial en esta etapa crítica del proceso, utilizando el diálogo político y la CAP2D para ayudar a desarrollar estas políticas de una manera verdaderamente incluyente y para crear marcos más adecuados para la coordinación y la financiación de las políticas. También sería muy oportuno vincular la provisión de apoyo presupuestario a un indicador fundamental, como por ejemplo los avances logrados en el empoderamiento de las autoridades subnacionales como agentes de desarrollo territorial.
- **Un enfoque multi-actor para el desarrollo de capacidades.** En lugar de los enfoques centralizados tradicionales, la tarea consiste en evolucionar hacia un verdadero sistema de gobernanza de múltiples niveles, en el que todas las entidades cumplan sus legítimas obligaciones (en consonancia con el principio de subsidiariedad), contribuyendo al buen funcionamiento del sistema intergubernamental. Probablemente el desafío más crítico será el empoderamiento gradual de las autoridades regionales como genuinos actores del desarrollo, con un nivel suficiente de autonomía económica y administrativa.
- **Apoyo a las políticas territoriales basadas en el lugar y dirigidas por las ALs.** La estrategia de respuesta de la UE al desarrollo territorial (como se refleja en CAP2D y otros programas), trata de poner a las regiones y autoridades locales en el asiento del conductor para que puedan determinar sus propias estrategias de desarrollo. A la luz de este objetivo global, la UE puede explorar las condiciones bajo las cuales se podría brindar un apoyo presupuestario, destinado a facilitar el diseño e implementación de políticas basadas en el lugar y dirigidas por las autoridades locales. Esta opción localizaría el apoyo presupuestario a través del fomento de contratos central-local para la planificación, financiación y ejecución de estrategias territoriales integradas. Si la ayuda se concibe con inteligencia, puede ayudar a construir un verdadero sistema intergubernamental para la co-producción de bienes y servicios públicos —mientras evita el riesgo de creación de procesos paralelos a través de esquemas dispuestos por los donantes.

A6.8 Uganda: Aplicar el enfoque territorial para replantear un programa de desarrollo integrado

Contexto — retos y oportunidades

Durante los años setenta y ochenta, Uganda quedó atrapado en un círculo vicioso de mala gobernanza, conflictos e inestabilidad política. Cuando se logró la paz, a principios de los noventa, se puso en marcha un proceso ambicioso de descentralización. El objetivo era restablecer la confianza entre el Estado y los ciudadanos, reconstruir las capacidades del sector público y crear gobiernos locales para responder a las necesidades urgentes de desarrollo. Con el tiempo, el marco constitucional, legal e institucional se fue perfeccionando. Las auto-

ridades locales (en varios niveles) trataron de desarrollar sus capacidades, interactuar con los ciudadanos y prestar servicios públicos (con el apoyo de los donantes a través de una amplia gama de iniciativas).

Si bien la descentralización es una realidad en el panorama del sector público de Uganda, el sistema en su conjunto muestra una serie de características de economía política que dificultan que las autoridades locales puedan cumplir de manera efectiva su mandato general (como actores del desarrollo), así como su mandato específico (como socio fiable del gobierno central). Esta situación, se ha visto agravada por los sucesivos intentos del gobierno central para re-centralizar el poder, entre otras cosas mediante (i) la supresión de un impuesto básico para las autoridades locales y (ii) el fortalecimiento del control nacional sobre los procesos de planificación de los distritos. Todo esto ha conducido a una situación en la que las autoridades locales no tienen suficiente espacio ni autonomía para ejercer su mandato general y actuar como un catalizador del desarrollo local.

RESUMEN DEL CASO

A principios de los años noventa, la descentralización fue vista como una política adecuada para la etapa post conflicto y para la reconstrucción de las instituciones del Estado en Uganda, especialmente en el nivel local. Después de más de dos décadas, la reforma presenta un historial mixto. Mientras que el marco de la descentralización reconoce a las autoridades locales como actores del desarrollo (con un mandato general y específico), en los hechos, varios impedimentos estructurales limitan su desempeño general; una situación agravada por las tendencias recientes de recentralización. En este contexto, la UE ha previsto el apoyo a un programa de desarrollo integrado para la Provincia del Norte en el marco del 11º FED. En lugar de utilizar el tradicional, centralizado (y a menudo ineficaz) enfoque de la gestión de los esquemas integrados, la DUE decidió aplicar el marco ETDL en el diseño del programa. Con ello se espera crear espacio para auténticas estrategias basadas en el lugar impulsadas por las autoridades locales, estimular el desarrollo de capacidades a través de un enfoque basado en el aprendizaje a partir de la práctica y la puesta a prueba de formas más eficaces de cooperación intergubernamental susceptibles de ser ampliadas e institucionalizadas con el tiempo. Este enfoque innovador, para tener éxito, requerirá experimentación, planificación iterativa, nuevas formas de asociaciones y mucha facilitación del proceso.

Sin embargo, en el contexto ugandés también hay ventanas de oportunidad que pueden desencadenar cambios. La profundización de las desigualdades territoriales (con los riesgos asociados de conflicto e inestabilidad), puede incentivar a los encargados de formular políticas en el gobierno central, a poner a prueba nuevas formas para aprovechar el potencial de desarrollo de las autoridades locales. Este incentivo podría estar alimentado por el mal balance de los intentos verticales de puesta en práctica las políticas sectoriales. También hay una masa crítica de instituciones locales (incluyendo la Asociación de Gobiernos Locales de Uganda, ULGA), organismos donantes y organizaciones de apoyo que buscan superar las restricciones de política e institucionales impuestas por el sistema de descentralización vigente en el desempeño de las autoridades locales.

Las acciones emprendidas

La UE podría desempeñar un papel catalizador para elevar el papel que las autoridades locales en el desarrollo, a través del programa iniciativa de Desarrollo para el Norte de Uganda (150 millones de EUR, previsto en el 11º FED). Este programa se concentra en tres áreas cruciales (nutrición y seguridad alimentaria, infraestructura de transporte y gobernanza local). A partir del reconocimiento del éxito limitado de los enfoques sectoriales centralizados (de arriba hacia abajo) para el desarrollo integral, la delegación de la UE optó por diseñar el nuevo programa de apoyo utilizando el enfoque territorial del desarrollo local. En lugar de ver a las autoridades locales como meros receptores pasivos y órganos de ejecución de las políticas sectoriales; la delegación de la UE busca empoderar a las autoridades locales para que puedan participar en el proceso como agentes de desarrollo de propio derecho. Esta elección se basa en dos supuestos: (i) el programa depende de la existencia de un sistema de administración de múltiples niveles que funcione bien para el logro de resultados y; (ii) los distritos debidamente empoderados pueden contribuir a los esfuerzos nacionales, ya sea mediante la aplicación de sus propios planes de desarrollo de distrito (en base a las prioridades locales y los recursos del territorio) o por el cumplimiento de las funciones específicas encomendadas o delegadas por los ministerios sectoriales.

Condiciones esenciales para la aplicación efectiva

La adopción de un ETDL implica tres consideraciones importantes:

- una toma de distancia con respecto a los enfoques sectoriales para dirigirse hacia un enfoque territorial integrado sustentado en estrategias basadas en el lugar;
- un fuerte acento en la creación de asociaciones entre múltiples actores a fin de garantizar una sinergia óptima entre todos los agentes competentes en los diversos niveles;
- una decisión de principio de poner a las autoridades locales en el asiento de conducción como facilitadores, mientras se utiliza el programa para el desarrollo de los sistemas y las capacidades de los gobiernos locales.

Este enfoque se refleja en los tres componentes del programa de apoyo de la UE.

- El desarrollo de las cadenas de valor se mantendrá como elemento central en el primer componente del programa, es decir, la nutrición y la seguridad alimentaria. Se proporcionarán incentivos a los operadores privados para que trabajen con agricultores en pequeña escala. El apoyo a la agricultura se complementa con un conjunto de intervenciones de nutrición implementados a nivel comunitario.
- El componente de infraestructuras de transporte tiene como objetivo la creación de oportunidades para que los agricultores tengan acceso a los mercados regionales, nacionales e internacionales, al tiempo que facilita la importación de insumos agrícolas y bienes de consumo.
- El tercer componente se centra en la administración local con el fin de empoderar a las autoridades locales para que actúen como facilitadores del desarrollo territorial.

Este tercer componente es crucial. El objetivo es poner en su lugar el software necesario para asegurar el logro y la sostenibilidad de las acciones llevadas a cabo a través de los otros dos

componentes. Con este fin, el programa pondrá a prueba, desarrollará y (cuando sea posible) institucionalizará sistemas y procesos locales innovadores. Estos incluyen asociaciones horizontales (entre las ALs y las OSCs basadas en la comunidad y el sector privado local), así como asociaciones verticales (por ejemplo, entre los organismos del gobierno central y las ALs) para mejorar la co-producción de los servicios públicos. El programa proporcionará financiación directa a los distritos con el fin de permitir que transiten por un verdadero proceso de aprendizaje sobre la marcha y desarrollen capacidades. Se va a poner en marcha un mecanismo de innovación política e institucional incluyendo la presencia de facilitadores del proceso cualificados. Un desafío clave será la documentación de las experiencias adquiridas y las buenas prácticas emergentes. Estas evidencias a nivel local, se pueden utilizar para alimentar un diálogo de político de múltiples actores a nivel nacional, para discutir los cambios necesarios que permitan convertir a las ALs en actores de desarrollo eficaces. Este diálogo multi-actor implicará a los ministerios concernidos, a la asociación de autoridades locales de Uganda, lo electos y personal de los distritos, otros prestadores de servicios procedentes del sector privado y del sector no comercial, así como los utilizadores en las comunidades.

Con el fin de garantizar que las autoridades locales estén liderando el programa desde el principio, la estrategia de implementación necesita ser afinada mediante una serie de análisis adicionales.

- Durante la formulación del programa, la UE aplicó el Marco Integrado de Desarrollo de la Descentralización (MIDD), una herramienta creada por DEVCO para entender mejor los factores que afectan el desempeño de las autoridades locales en un determinado contexto. Esta evaluación inicial se refinó a través de un análisis de la economía política (PEA) con el fin de determinar las posibilidades de reformas factibles en la configuración actual de la descentralización que benefician a las autoridades locales.
- El análisis también abordará los arreglos institucionales para la coordinación de los diversos componentes del programa (mediante la evaluación de cómo funcionan los sistemas actuales, que interfaces se utilizan con el nivel local, etc.).
- También será importante evaluar la disposición de las autoridades locales concernidas para facilitar este tipo de enfoque territorial integrado; la disposición de los ministerios concernidos para trabajar a través de un marco territorial consolidado a nivel de distritos; y el efecto positivo que la adopción de un ETDL pueda tener para romper la mentalidad de silos entre los sectores de la DUE.

Referencias

Andrews, Matt, Lant Pritchett y Michael Woolcock, 2012. 'Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)'. Working Paper 299. Center for Global Development, Washington, DC. <http://ssrn.com/abstract=2102794>

Banco Mundial, 2009. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Banco Mundial, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/730971468139804495/pdf/437380REVISED01BLIC1097808213760720.pdf>

Barca, Fabrizio, 2009. 'An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations'. Report prepared for Commissioner for Regional Policy. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf

CE (Comisión Europea), 2006. 'The LEADER Approach — A basic guide'. Fact sheet prepared by DG Agriculture and Rural Development. CE, Bruselas. http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/factsheet_en.pdf

CE (Comisión Europea), 2012. 'The roots of democracy and sustainable development. Europe's engagement with civil society in external action'. Communication, COM(2012) 492 final. CE, Bruselas.

CE (Comisión Europea), 2013. 'Empowering local authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes'. Communication, COM(2013) 280 final. CE, Bruselas. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515_en_4.pdf

CE (Comisión Europea), 2014. 'EUTF guidelines'. Ref. Ares(2014)997038.

CE (Comisión Europea), 2016. 'Providing EU budget support in decentralised contexts: A methodological note'. Ref. Ares(2016)4258031.

CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos), 2009. 'UCLG Position Paper on Aid Effectiveness and Local Government: Understanding the Link between Governance and Development'. http://effective-cooperation.org/wp-content/uploads/2016/06/Local-governments-and-aid-effectiveness_en_uclg_position_paper_final.pdf

Clark, G. L. 1984. 'A Theory of Local Autonomy'. *Annals of the Association of American Geographers* 74(2), pp. 195-208.

Comisión de las Comunidades Europeas, 2008. 'Local authorities: actors for development'. Communication, COM(2008) 626 final. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas. <http://eur-lex.europa.eu/lexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:EN:PDF>

Consejo de Europa, 1985. 'European Charter of Local Self-Government'. Estrasburgo, 15.X.1985. European Treaty Series No. 122. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a088>

CSIL (Centro Industrial de Estudios), 2015. *Territorial Agenda 2020 put in practice — enhancing the efficiency and effectiveness of cohesion policy by a place-based approach*. Synthesis report prepared for DG Regional and Urban Policy. Comisión Europea, Bruselas. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/territorial-agenda-2020-put-in-practice-enhancing-the-efficiency-and-effectiveness-of-cohesion-policy-by-a-place-based-approach



Cuarto Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda, 2011. 'Busan Outcome Document'. <http://www.oecd.org/development/effectiveness/49650173.pdf>

DEval (Instituto Alemán para la Evaluación del Desarrollo), 2015. *Accompanying Measures to General Budget Support in Sub-Saharan Africa: Evaluation Report*. Bonn: DEval. https://www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2015_DEVal_Accompanying%20measures%20budget%20support_en.pdf

DG AGRI, EMPL, MARE y REGIO (Direcciones Generales de la Agricultura y Desarrollo Rural, Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión; de Asuntos Marítimos y de la Pesca, et de la Política Regional y Urbana), 2013. 'Guidance on community-led local development for local actors'. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors.pdf

DG DEVCO (Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo), 2007. *Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers*. Colección Herramientas y Métodos Documento de referencia n.º 2. Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. <http://capacity4dev.ec.europa.eu/t-and-m-series/document/document-de-reference-nr-2-appui-a-CC%80-la-de-CC%81centralisation-et-a-CC%80-la-gouvernance-locale-dans-l>

DG DEVCO (Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo), Unit B2, 2016. 'Smart use of the CSO-LA Thematic Programme to support actions led by CSOs and/or LAs within the TALD framework'. Ref. Ares(2016)2858818. <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-pub.sector-reform-decentralisation/document/session-24-document-smart-use-cso-la-thematic-programme-support-actions-led-csos-andor-las->

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), 2013. 'Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policies: Empirical Evidence and Good Practices'. Second International Expert Meeting final report. <http://www.fao.org/3/a-at536e.pdf>

FENU (Fondo de Equipamiento de Naciones Unidas), 2010. *Global Forum on Local Development Report — Pursuing the MDGs through Local Government*. <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=360&menu=35>

FGLC (Foro de los Gobiernos Locales de la Commonwealth), 2009. 'Freeport Declaration on Improving Local Government: The Commonwealth Vision'. Outcome of the Commonwealth Local Government Conference 2009.

Geddes, M., y H. Sullivan, 2007. 'Delivering Development through Local Leadership in the Commonwealth'. Background paper, Commonwealth Local Government Forum Conference, marzo 2007.

Grupo de Alto Nivel sobre la Agenda Post-2015, 2013. 'A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development'. United Nations, New York. https://www.un.org.sg/sites/www.un.org.sg/files/files/HLP_P2015_Report.pdf

Hauck, V., A. Knoll y A. Herrero Cangas, 2015. 'EU Trust Funds — Shaping More Comprehensive External Action?' Briefing note N° 81. European Centre for Development Policy Management. <http://ecdpm.org/publications/eu-trust-funds-comprehensive-action-africa/>

LDI (Local Development International), 2013. 'The Role of Decentralization/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases'. Prepared for UK Department for International Development South Asia Research Hub. LDI, Brooklyn, NY. http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/ORIE/61178-DFID_LDI_Decentralization_Outcomes_Final.pdf

Lucci, Paula, 2015. 'Localising the Post-2015 Agenda: What Does It Mean in Practice?' Overseas Development Institute, London. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9395.pdf>

Mansuri, Ghazala, y Vijayendra Rao, 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?* Banco Mundial, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11859>

Nickson, Andrew, 2011. 'Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective'. ICLD Working Paper N° 6. Swedish International Centre for Local Democracy, Visby, Sweden. http://www.icld.se/pdf/icld_wp6_printerfriendly.pdf

OCDE (Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económicos), 2013. *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*. Paris: OCDE.

ONU (Organización de Naciones Unidas), 2015a. 'Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development'. http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

ONU (Organización de Naciones Unidas), 2015b. 'Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development'. A/Res/70/1. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

ONU-Hábitat (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), 2004. 'Urban Millennium Partnership: Localizing MDGs, Local Actions for Global Goals'. Draft report by the Urban Management Programme Urban Development Branch, Global Division. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_emp/---emp_policy/---invest/documents/projectdocumentation/wcms_asist_11797.pdf

ONU-Hábitat (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), 2005. 'Promoting Local Economic Development Through Strategic Planning'. Local Economic Development Series. UN-Habitat, Nairobi. <http://unhabitat.org/books/promoting-local-economic-development-through-strategic-planning-local-economic-development-led-series-volume-3-toolkit-tools-to-support-the-planning-process/>

ONU-Hábitat (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), 2015. 'International Guidelines on Urban and Territorial Planning'. HS/059/15E. UN-Habitat, Nairobi. http://unhabitat.org/?mbt_book=international-guidelines-on-urban-and-territorial-planning

Parlamento Europeo, 2012. 'Blending grants and loans for financing the EU's development policy in the light of the Commission proposal for a development cooperation instrument (DCI) for 2014–2020'. DOI: 10.2861/90202.

Parrado, Salvatore, 2005. 'Assigning Competences and Functions to Local Self-Government in Four EU Member States: A Comparative Review'. Paper prepared for Sigma (Support for Improvement in Governance and Management). <http://www.sigmaweb.org/publications/40987105.pdf>

Particip GmbH, 2012. 'Thematic global evaluation of the Commission support to decentralisation processes'. http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2012/1300_vol1_en.pdf

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), 2014. *ART — Articulation of Territorial Networks for Sustainable Human Development. 2013 in Review*. https://issuu.com/artpublications/docs/art_0704_web_eng

Rodríguez-Pose, A., 2001. 'The Role of the ILO in Implementing Local Economic Development Strategies in a Globalized World'. Working paper. http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@led/documents/publication/wcms_111545.pdf

Romeo, Leonardo, 2012. 'Decentralizing for Development: The Developmental Potential of Local Autonomy and the Limits of Politics-Driven Decentralization Reforms'. ICLD Working Paper N° 11. Swedish International Centre for Local Democracy, Visby, Sweden. http://www.delog.org/cms/upload/pdf-lgd/ICLD-Workingpaper_11_tryck-low.pdf

Satterthwaite, David, 2016. 'National Policy, Local Delivery'. *SDGs: The People's Agenda*. United Nations Association UK. <http://www.sustainablegoals.org.uk/national-policy-local-delivery/>

Smoke, Paul, y Matthew Winters, 2011. 'Donor Program Harmonization, Aid Effectiveness and Decentralized Governance'. Local Governance & Decentralization. http://www.delog.org/cms/upload/pdf/Harmonization_and_Aid_Effectiveness_Jan_2011.pdf

Tavakoli, Heidi, Rebecca Simson y Helen Tilley with David Booth, 2013. *Unblocking Results: Using Aid to Address Governance Constraints in Public Service Delivery*. Overseas Development Institute, London. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8409.pdf>

Zhou, Yongmei, 2007. 'Supporting Decentralization as an Entry Point for Governance Reforms in Sierra Leone'. Presentation. http://www.powershow.com/view/11aa98-OTk3Z/Supporting_Decentralization_as_an_Entry_Point_for_Governance_Reform_in_Sierra_Leone_Yongmei_Zhou_AFT_powerpoint_ppt_presentation

Cómo obtener las publicaciones de la Unión Europea

Publicaciones gratuitas:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- En las representaciones y delegaciones de la UE.
Se pueden obtener los detalles de contacto en internet
(<http://ec.europa.eu>) o enviando un fax al número +352 2929-42758.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

