

Apoyo de la Comisión Europea a la Descentralización y a la Gobernanza Local en terceros países

Enero de 2007



COMISIÓN
EUROPEA

EuropeAid

Acerca de este documento:

El objetivo del presente documento de referencia es proporcionar orientaciones de carácter estratégico y operativo sobre:

1. Cómo asegurarse de que el apoyo de la CE a políticas sectoriales (p.ej., en materia de sanidad, educación, agua y saneamiento) toma en consideración y contribuye a los procesos de descentralización en curso, y
2. Cuáles son las modalidades idóneas de apoyo a los procesos de descentralización y gobernanza local en terceros países.

Este documento de referencia está destinado a los organismos donantes, los socios nacionales y al personal de la CE en las delegaciones y en la sede, que trabajan y participan en el apoyo a los procesos de descentralización y gobernanza local.

En el documento se utilizan tres tipos de recuadros que contienen recomendaciones e ideas útiles, ejemplos concretos de experiencias sobre el terreno y referencias a antecedentes pertinentes.

Dichos recuadros están tipificados como sigue:



Recomendaciones e ideas prácticas

Consejos e ideas prácticas sobre el apoyo a la descentralización y gobernanza local



Información General

Antecedentes – referencias a documentos y directrices esenciales sobre las políticas y otras publicaciones de interés.



Experiencias

Ejemplos de las experiencias de delegaciones de la Comisión Europea en materia de apoyo a la descentralización y la gobernanza local.

Ni la Comisión Europea ni persona alguna que actúa en nombre de la Comisión será responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en el presente documento.

Comisión Europea

Oficina de Cooperación EuropeAid
Dirección E - Calidad de las Operaciones
Rue de la Loi 200 - B-1049 Bruselas
Tif. (32-2) 2991111
E-mail: europeaid-info@ec.europa.eu
EuropeAid-E4-governance-security@ec.europa.eu

Los comentarios sobre este documento de referencia pueden enviarse a:
Europeaid-E4-governance-security@ec.europa.eu

Internet:

<http://www.ec.europa.eu/world>
<http://www.ec.europa.eu/europeaid>
<http://www.ec.europa.eu/development>
http://www.ec.europa.eu/external_relations



EuropeAid

Documento de Referencia 2

**Apoyo de la Comisión Europea
a la Descentralización y a la
Gobernanza Local en terceros países**





***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**

(*) Algunos operadores de telefonía móvil no autorizan el acceso a los números 00 800 o cobran por ello.

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

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2008

ISBN 92-79-04495-8

© Comunidades Europeas, 2008
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

Printed in Italy

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO



Índice

Agradecimientos	vi
Abreviaturas	vii
Resumen	ix
Por qué puede interesarle este documento de referencia	x
Capítulo 1: ¿Por qué invertir en la descentralización?	x
Capítulo 2: Conceptos principales y enfoque de “sistema abierto”	xi
Capítulo 3: Comprensión del escenario de descentralización	xii
Capítulo 4: Diseño de una estrategia coherente de apoyo	xiii
Capítulo 5: Ejecución del apoyo a la descentralización	xiv
Capítulo 6: Evaluación de los resultados y el impacto	xv
Capítulo 7: Capacitación de la Comisión Europea	xv
Introducción del Documento de Referencia	1
1 ¿Por qué invertir en descentralización?	5
1.1 ¿Por qué ocupa la descentralización un puesto prominente en la agenda del desarrollo?	6
1.2 ¿Cuál es la diferencia con respecto a tentativas anteriores?	6
1.3 ¿Cuáles son las oportunidades y los riesgos?	8
1.4 ¿Qué apoyo está aportando la Comisión Europea?	9
1.5 Problemas estratégicos y operacionales	11
2 Principales conceptos y enfoque de “sistema abierto”	13
2.1 Análisis de los componentes del proceso de descentralización	14
2.2 Presentación de las diversas dimensiones de la descentralización	15
2.2.1 Descentralización política	15
2.2.2 Descentralización administrativa	17
2.2.3 Descentralización fiscal	18
2.2.4 “Gobierno local”	20
2.2.5 “Gobernanza local”	22
2.2.6 “Desarrollo (económico) local”	22
2.2.7 “Planificación territorial”	24
2.3 Ampliar las miras: Adopción de un enfoque de “sistema abierto”	24
2.4 ¿Puede considerarse la descentralización como un “sector”?	26
3 Comprensión del escenario de la descentralización	29
3.1 Un terreno complejo	30
3.2 Descentralización y cambios en la cadena de rendición de cuentas de las autoridades respecto de sus acciones	32
3.3 Sociedad civil y descentralización	34
3.4 Principios rectores para el diseño y la ejecución de programas de apoyo	35
4 Diseño de una estrategia de apoyo coherente	37
4.1 Programación	39
4.2 Identificación	43
4.3 Formulación	47
4.4 Programas de apoyo sectorial en un contexto descentralizado (“apoyo indirecto”)	52
4.4.1 Riesgos potenciales	52
4.4.2 Vínculos entre el apoyo sectorial y la descentralización	54
4.4.3 ¿Cómo pueden los programas de apoyo a sectores “clásicos” apoyar la descentralización?	56
5 Ejecución del apoyo a la descentralización	59
5.1 Cinco funciones clave	60
5.2 Diálogo con los socios	60
5.3 Supervisión	62
5.4 Coordinación y armonización	64
5.5 Apoyo a la ejecución	66

5.6	Comunicación e información	68
5.7	Cuestiones que quedan abiertas	69
6	Evaluación de los resultados y el impacto	71
6.1	Obtener pruebas: Una tarea compleja	72
6.2	Enseñanzas derivadas de la experiencia y enfoques innovadores	72
6.3	Retos futuros	75
7	Capacitación de la Comisión Europea	79
7.1	Capacidad para actuar como “agente de cambio”	80
7.2	Capacidad para garantizar la coordinación, la complementariedad y la coherencia	81
7.3	Adaptación de los enfoques, procesos y procedimientos de la gestión	82
7.4	Convertirse en una organización que desarrolla su capacidad de aprendizaje	84
Anexos		85
Anexo 1:	Lista de los proyectos y programas de la CE en curso para apoyar los procesos de descentralización y de gobernanza local	86
Anexo 2:	Nota temática sobre el género en la reforma de la administración pública y la descentralización	91
Anexo 3:	Evaluación de los riesgos y oportunidades de la descentralización	100
Anexo 4:	Algunas conclusiones de la investigación sobre los efectos de la descentralización	101
Anexo 5:	Diversos puntos de entrada para la ayuda de la CE	102
Anexo 6:	Herramientas para el análisis político, institucional y organizativo	103
Anexo 7:	Desarrollo de capacidades en el contexto del apoyo a la descentralización	105
Anexo 8:	Modalidades de financiación y los siete criterios principales de valoración	106
Anexo 9:	Gestión de procesos con múltiples actores y niveles	107
Anexo 10:	Indicadores de resultado para el apoyo presupuestario sectorial en Jordania, Honduras y Malí	108
Anexo 11:	Indicadores de descentralización de EuropeAid a fines de información [trabajo en curso]	112
Bibliografía		114
	Fuentes de documentación útiles para el apoyo a la descentralización y la gobernanza local	115
Recuadros		
Recuadro 1:	Seminario con personal de delegaciones de la CE (Bruselas, 4 a 6 de octubre de 2006)	3
Recuadro 2:	Documentos estratégicos de la CE sobre la descentralización y la gobernanza local	10
Recuadro 3:	Los diez principales problemas que deben afrontar las delegaciones de la CE	11
Recuadro 4:	¿Qué se entiende por transferencia de competencias?	15
Recuadro 5:	¿Qué se entiende por desconcentración, delegación y desinversión?	17
Recuadro 6:	¿Qué modalidades puede adoptar la descentralización fiscal?	18
Recuadro 7:	Percepción de la gobernanza local por los actores locales	22
Recuadro 8:	Inclusión de los aspectos territoriales en la descentralización	24
Recuadro 9:	Afianzamiento de los nexos esenciales	26
Recuadro 10:	Reconocimiento del papel de las autoridades tradicionales	31
Recuadro 11:	Posibles tareas de la sociedad civil para promover la descentralización democrática	33
Recuadro 12:	Apoyo a la sociedad civil mauritana para una mejor gobernanza local	35
Recuadro 13:	“Condiciones previas” para el éxito de la descentralización	40
Recuadro 14:	Implicación de la CE en procesos de descentralización	40
Recuadro 15:	Recomendaciones e ideas prácticas para implicarse o abstenerse en los procesos de descentralización	41
Recuadro 16:	Estrategias ascendentes de apoyo de la CE en Madagascar	42
Recuadro 17:	Recomendaciones e ideas prácticas para mejorar la participación de los gobiernos locales en la programación	42
Recuadro 18:	Requisitos para un enfoque de “sistema abierto”	44
Recuadro 19:	Examen del interior de la “caja negra” del sistema de descentralización	44
Recuadro 20:	Buenas prácticas en Malí: Reorientación de la estrategia de apoyo	47
Recuadro 21:	Recomendaciones e ideas prácticas: Algunas experiencias recogidas con respecto a la secuencia	48
Recuadro 22:	El programa de Asociación Municipal de Uganda	48
Recuadro 23:	Recomendaciones e ideas prácticas para gestionar el proceso de identificación	49
Recuadro 24:	Apoyo presupuestario sectorial a la descentralización en Jordania	51
Recuadro 25:	Siete enseñanzas para equilibrar el apoyo de la CE entre los distintos niveles de gobernanza	53

Recuadro 26:	Refuerzo del proceso de descentralización mediante apoyo sectorial	55
Recuadro 27:	Información complementaria derivada de la experiencia práctica	61
Recuadro 28:	OISE - Una base de datos sobre la descentralización en Malí	63
Recuadro 29:	Información complementaria sobre experiencias prácticas	63
Recuadro 30:	Información complementaria sobre experiencias prácticas	65
Recuadro 31:	Fomentar la participación de los municipios europeos	66
Recuadro 32:	Recomendaciones e ideas prácticas de las delegaciones de la CE para apoyar más eficazmente la ejecución	66
Recuadro 33:	Información complementaria sobre experiencias prácticas	68
Recuadro 34:	¡No subestimar la importancia de la comunicación!	68
Recuadro 35:	Información complementaria sobre experiencias prácticas	69
Recuadro 36:	La dimensión temporal del impacto: Lecciones de Malí	74
Recuadro 37:	Comparación de la gobernanza local en 30 municipios de México	77
Recuadro 38:	Apoyo activo de la CE a la transformación política y social	80
Recuadro 39:	Recomendaciones e ideas prácticas sobre lo que supone actuar como “agente de cambio”	81
Recuadro 40:	Información complementaria sobre experiencias prácticas	82
Recuadro 41:	Establecer sistemas de aprendizaje conjunto	83
Recuadro 42:	Retos relativos a la capacidad de la CE con respecto a la descentralización y la gobernanza local	84
Gráficos		
Gráfico 1:	La nueva “ola” de descentralización	7
Gráfico 2:	Riegos y ventajas potenciales de la descentralización	9
Gráfico 3:	Descentralización política	16
Gráfico 4:	Descentralización administrativa	16
Gráfico 5:	Descentralización fiscal	18
Gráfico 6:	Tendencias en las que gravita la descentralización	19
Gráfico 7:	Gobierno local (electo)	20
Gráfico 8:	Gobernanza local	23
Gráfico 9:	Desarrollo (económico) local	23
Gráfico 10:	Planificación territorial	24
Gráfico 11:	La descentralización considerada como “sistema abierto	25
Gráfico 12:	La cadena de rendición de cuentas de las autoridades con respecto de sus acciones	33
Gráfico 13:	Principios rectores del apoyo a la descentralización	36
Gráfico 14:	Itinerario del apoyo a la descentralización y la gobernanza local	38
Gráfico 15:	Retos estratégicos y operativos del apoyo a la descentralización	43
Gráfico 16:	Consideraciones operacionales con respecto a los indicadores de resultados	51
Gráfico 17:	Elección de un dispositivo institucional adecuado	52
Gráfico 18:	Programa de la CE de formación para la inserción profesional en Siria	56
Gráfico 19:	Proceso de gobernanza para la ejecución de programas de apoyo	60
Gráfico 20:	Recomendaciones e ideas prácticas para entablar un diálogo significativo	62
Gráfico 21:	Supervisión como proceso continuado	62
Gráfico 22:	Coordinación y armonización: Elementos que deben tenerse en cuenta	64
Gráfico 23:	El apoyo a la ejecución siguiendo el enfoque de desarrollo de capacidades de la Declaración de París	67
Cuadros		
Cuadro 1:	Dos puntos de vista sobre la descentralización	8
Cuadro 2:	Comparación de diversas definiciones de la descentralización	14
Cuadro 3:	Tensiones y conflictos potenciales en el escenario de la descentralización	32
Cuadro 4:	Utilización de tipologías: Ilustración	45
Cuadro 5:	Pasos del “proceso de categorización”	46
Cuadro 6:	¿Es consistente el apoyo?	57
Cuadro 7:	Definiciones comparadas de los principales términos	73
Cuadro 8:	Evaluación del progreso de la descentralización	76

Agradecimientos

Este documento ha sido elaborado por Jean Bossuyt, Volker Hauck y Niels Keijzer del Centro Europeo para la Gestión de Políticas de Desarrollo (European Centre for Development Policy Management: www.ecdpm.org) en el contexto del Programa sobre Métodos de Suministro de Ayudas.

La Unidad de Gobernanza, Seguridad, Derechos Humanos y Género de EuropeAid ha coordinado la elaboración de este documento, al que también ha contribuido con sus comentarios e información el personal de EuropeAid.

El personal de las delegaciones de la UE ha contribuido de manera especial, participando activamente en un grupo de discusión en red sobre el tema. Los resúmenes de dichas contribuciones de las delegaciones de la CE al grupo de discusión se encuentran disponibles en el sitio intranet de EuropeAid:

(http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/thematic/e4/public_admin_reform_decentralisation/index_en.htm).

Abreviaturas

3Cs	Coordinación, Complementariedad y Coherencia
ACP	África, Caribe y Pacífico
AIDCO	Oficina de Cooperación EuropeAid
AL	Administración local
ALA	Asia y América Latina
AOD	Asistencia Oficial al Desarrollo
APG	Apoyo presupuestario general
APS	Apoyo presupuestario sectorial
CARDS	Programa de Asistencia a la Reconstrucción, Desarrollo y Estabilización de los Balcanes Occidentales
CE	Comisión Europea
CL	Corporaciones locales
DELP	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
DEN	Documento de Estrategia Nacional
DER	Documento de Estrategia Regional
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido
DG	Dirección General
DG DEV	Dirección General de Desarrollo
DG RELEX	Dirección General de Relaciones Exteriores
ECDPM	Centro Europeo para la Gestión Política del Desarrollo
EcoFin análisis	Análisis económico y financiero
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FIP	Ficha de identificación del proyecto
GC	Gestión centralizada
GD	Gestión descentralizada
D-Group	Grupo de Discusión
MEDA	12 países mediterráneos bajo la Asociación Euromediterránea
OB	Organización de base
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
PAPS	Programa de Apoyo a Políticas Sectoriales
PF	Propuesta de financiación
PIN	Programa Indicativo Nacional
PIR	Programa Indicativo Regional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
S&E	Supervisión y evaluación
TACIS	Asistencia Técnica a la Confederación de Estados Independientes (a los Estados socios en Europa del Este y Asia Central)
TdR	Términos de referencia
UEP	Unidad de ejecución del proyecto





EuropeAid

Resumen



RESUMEN

Por qué puede interesarle este documento de referencia

1. La Comisión Europea (CE), al igual que otros organismos donantes, está proporcionando cada vez más fondos para apoyar la descentralización y la gobernanza a nivel local en muchos lugares del mundo. No obstante, ésta es aún un área de trabajo relativamente nueva para la Comisión Europea, por lo que no es sorprendente que el personal implicado en el apoyo directo o indirecto a la descentralización y a la gobernanza local se enfrente a muchas cuestiones espinosas sobre el “cómo”.
2. Para responder a esta necesidad, la Comisión Europea tomó la iniciativa de elaborar un Documento de Referencia que pudiera servir de herramienta práctica para ayudar a comprender mejor la “política” de los procesos de descentralización y gobernanza local; apoyar la formulación y ejecución de estrategias de descentralización asumidas a nivel nacional y a nivel local; y mejorar la coherencia entre el apoyo sectorial proporcionado por la Comisión Europea (p.ej., en salud o educación) y los procesos de descentralización en curso.
3. Sin embargo, este Documento de Referencia no debería verse como un “libro de recetas” con fórmulas suficientemente probadas de aplicación universal. La descentralización no es un área que se preste a modelos “de talla única”. En muchos países se están desarrollando experiencias prometedoras, y la CE se propone desarrollar un marco estratégico global en el que sustentar su política de apoyo a los procesos de descentralización y gobernanza local en una gran diversidad de contextos nacionales. Así pues, este Documento de Referencia debe considerarse como un “edificio en construcción” o trabajo en curso.
4. El presente Documento de Referencia ha sido elaborado con un alto grado de participación, para garantizar que su contenido sea pertinente para el personal que se encuentra sobre el terreno. Se han realizado esfuerzos para empezar el proceso partiendo de la realidad in situ; de las preocupaciones cotidianas del personal responsable de la gestión de programas así como de las buenas prácticas emergentes. Se ha implicado a las “partes interesadas de primera línea” mediante una serie de consultas por vía electrónica con un Grupo de Discusión (“D-Group”) cuyos debates han servido de base para focalizar el contenido del Documento. Se organizó un seminario de reflexión en Bruselas (del 6 al 8 de octubre de 2006) con personal procedente de dieciocho Delegaciones de la CE en diversas regiones del mundo, que ayudaron a perfeccionar el Documento de Referencia y a definir las tareas de la CE que quedan por hacer en el ámbito de la descentralización.

Capítulo 1: ¿Por qué invertir en la descentralización?

5. Desde los años 1990, la descentralización ha ido gradualmente adquiriendo mayor importancia. Bien sea por elección propia o a consecuencia de presiones externas, la inmensa mayoría de terceros países está actualmente involucrada en alguna forma de descentralización, con grados diversos de compromiso y éxito. Una gran variedad de “factores impulsores” ayuda a explicar la popularidad de la descentralización (> > véase la página 6).
6. La descentralización no es algo nuevo. El término se ha empleado desde comienzos de los años cincuenta en una gran variedad de programas de reforma institucional. No obstante, la mayor parte de las reformas nunca fue más allá de la etapa inicial, creando autoridades locales sin legitimidad democrática o auténticos poderes de toma de decisión y autogobernanza local. Se considera que la ola actual de descentralización es cualitativamente diferente. Se ha ampliado la agenda de reformas para abarcar, hasta donde sea posible: (i) la transferencia de competencias a gobiernos locales electos, como grupo diferenciado de organismos del Estado; (ii) la gobernanza local (basada en principios de participación, transparencia y rendición de cuentas); (iii) la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo económico local; (iv) un redescubrimiento de la importancia de la planificación territorial (regional); y (v) la modernización del Estado (> > véase las páginas 6 y 7).
7. La descentralización se ha convertido rápidamente en un nuevo “mantra” del desarrollo. Algunos creen que es algo intrínsecamente idóneo en todos los casos. Junto a sus partidarios fervientes no faltan los escépticos (>>en el cuadro 1, pág. 8, se incluye una descripción de los argumentos utilizados por ambos lados). Un planteamiento más prudente y prometedor sería adoptar una postura pragmática sobre la descentralización, lo que supondría aceptar los riesgos y las oportunidades de implicarse en su proceso (>> véase el gráfico 2, pág. 9 y el Anexo 3, pág. 100) e invita también a los partidarios de reformas a asumir algunas “lecciones aprendidas” sobre procesos de descentralización que moderaran su entusiasmo (> > véase la pág. 8).
8. Durante la última década, la Comisión Europea se ha involucrado cada vez más en el apoyo a los procesos de descentralización y gobernanza local en diversas regiones, movilizandocantidades sustanciales de fondos (> > en el Anexo 1, pág. 86, se incluye un resumen de los programas), sin disponer previamente de un marco estratégico para sustentar las intervenciones (> > véase el recuadro 2, pág. 10) y utilizando diversos “puntos de entrada” que han ido evolucionando con el tiempo (> > véase la pág. 10).

9. A medida que la CE se adentra en la esfera de la descentralización, se ve enfrentada a una amplia variedad de retos estratégicos y operativos (> > > véase el recuadro 3, pág. 11), para la mayoría de los cuales hay más preguntas que respuestas. En los próximos años será necesario experimentar más, intercambiar más experiencias y desarrollar nuevas estrategias para disponer de una base sólida de conocimientos, posturas políticas de la CE más específicas y herramientas probadas.

Capítulo 2: Conceptos principales y enfoque de "sistemas abiertos"

10. Existe una pléthora de teorías sobre la descentralización. Proviene de una rica variedad de culturas, tradiciones e historia de la administración pública. Parte de la terminología - aunque pueda parecer similar - puede incluso tener diversos significados en distintos lugares del mundo. Si no se comprende correctamente, uno corre el riesgo de perderse en una jungla de expresiones y términos.

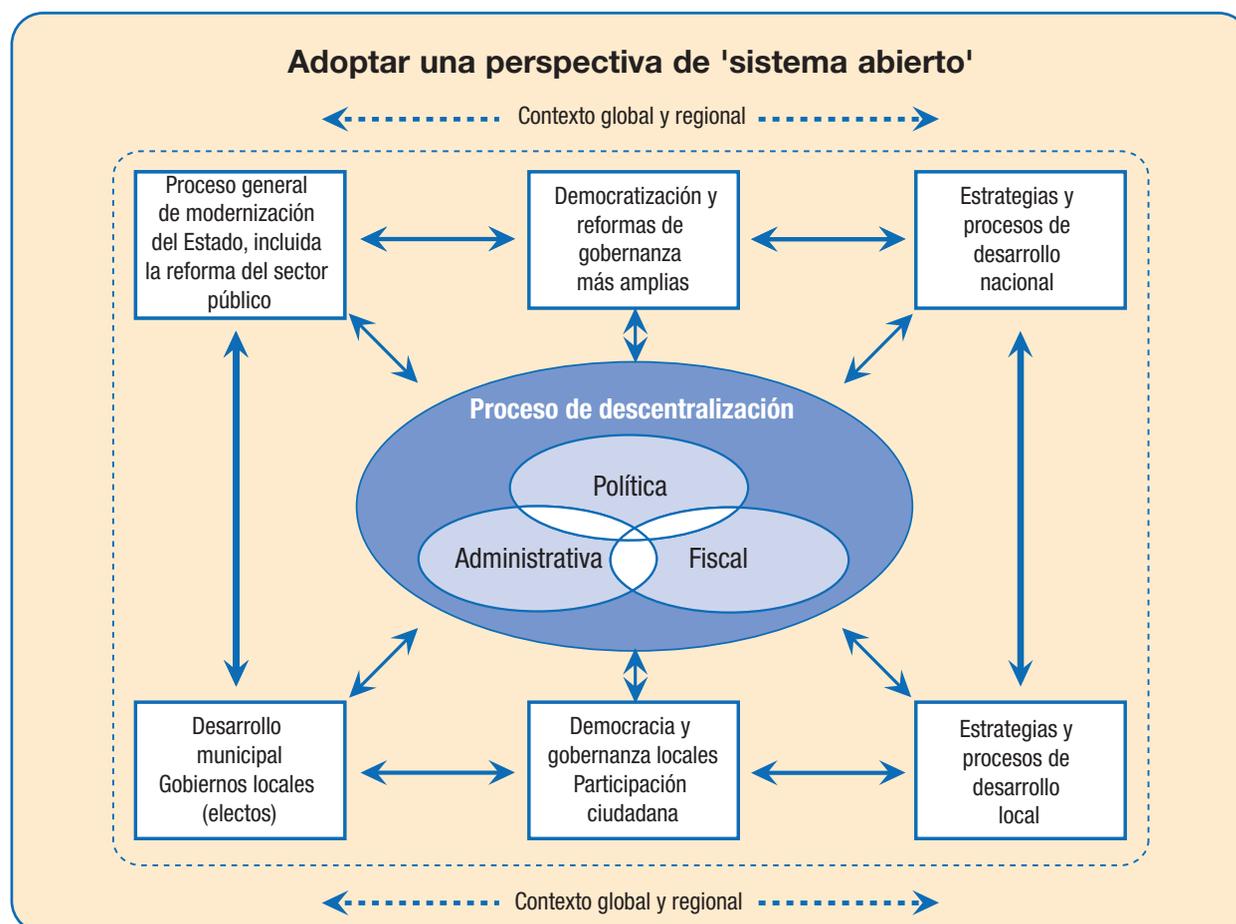
11. No hay ninguna definición universalmente acordada de "descentralización". Mientras que algunos elementos

básicos son comunes en las definiciones utilizadas por los principales organismos donantes, existen asimismo variaciones importantes (> > > véase el cuadro 2, pág. 14).

12. En lo que se refiere a la Comisión Europea, existe una preferencia por centrarse pragmáticamente en las dimensiones funcionales de la descentralización. Por ello, en esta sección se abordan en primer lugar tres tipos distintos de descentralización y sus componentes principales:

- Descentralización política generalmente basada en la transferencia de competencias (> > > pág. 15)
- Descentralización administrativa y sus tres variantes posibles (desconcentración, delegación y desinversión) (> > > pág. 17)
- Descentralización fiscal (> > > pág. 18).

13. Al diseñar, ejecutar y evaluar los procesos de descentralización es esencial considerar los vínculos entre las tres dimensiones fundamentales de la descentralización: política, administrativa, fiscal. Básicamente, no puede existir una descentralización efectiva sin abordar las tres dimensiones, ya que son complementarias e interdependientes. Se necesitan mutuamente, puesto que la división de poderes entre los diversos niveles de gobierno y sociedad necesita



corresponderse con responsabilidades fiscales; los sistemas y los procedimientos administrativos tienen que ir a la par con la ejecución de competencias políticas y tareas fiscales; y las disposiciones fiscales deben evitar el enfrentamiento entre las autoridades políticas y las autoridades administrativas. Además, puede ser oportuno abordar determinadas dimensiones del proceso de descentralización en momentos específicos, dependiendo de las circunstancias locales.

14. Así pues, en esta sección se examina el significado de conceptos relacionados, tales como:

- gobierno local (> > > pág.20)
- gobernanza local (> > > pág.22)
- desarrollo (económico) local (> > > pág. 22)
- planificación territorial (> > > pág. 24)

15. Familiarizarse con estas definiciones es un paso necesario, aunque no suficiente, para involucrarse en los procesos de descentralización y de gobernanza local. Es crucial mirar más allá de los conceptos (tecnocráticos) normativos para contemplar el panorama más amplio de los procesos de descentralización según se desarrollan sobre el terreno. Para avanzar es necesario adoptar una perspectiva amplia, “abierta” a distintos sistemas o modalidades de procesos de descentralización y de gobernanza local. Esto permite a las partes interesadas tener una visión global y comprender que los procesos de descentralización se componen de diversos elementos interoperativos e interdependientes inmersos en un contexto político y social particular e influenciados por las tendencias regionales e internacionales. El esquema que aparece a continuación resume un marco en el que puede observarse la descentralización como sistema abierto.

16. Este modelo de sistema abierto muestra:

- Las tres principales dimensiones de la descentralización (círculo interno);
- Los distintos “componentes” del proceso de descentralización (como sistema), tanto en la fase previa (nivel nacional) como en la fase posterior (nivel local);
- La conexión entre los distintos elementos que componen el sistema;
- Las posibles influencias externas sobre el sistema, surgidas de tendencias regionales y globales (círculo externo);
- Las tareas que competen a los organismos donantes: mejorar la eficacia y el impacto de su apoyo, para lo cual sería recomendable adoptar un planteamiento holístico que permita observar los vínculos (y actuar sobre ellos) entre los distintos componentes del sistema (para las aplicaciones prácticas, véase el recuadro 9, pág. 26).

17. Finalmente, la cuestión de si la descentralización puede considerarse un sector es de enorme importancia estratégica y operativa para las delegaciones de la CE, pues determinará en gran parte el tipo de apoyo que deberá

proporcionarse y los enfoques y las modalidades de financiación aplicables. No existe una postura política específica de la CE sobre esta cuestión, lo que deja margen para planteamientos específicos en cada país (> > > pág. 26).

Capítulo 3: Comprensión del escenario de descentralización

18. El apoyo a la descentralización y a la gobernanza local es por definición una “tarea política”. Es un salto hacia lo desconocido y un largo viaje por un camino pedregoso. El escenario de la descentralización se caracteriza por: (i) una multitud de actores y partes interesadas (con intereses a menudo opuestos); (ii) una frecuente carencia de compromiso/capacidad a nivel central para descentralizar competencias y recursos; (iii) una amplia y compleja variedad de problemas institucionales y técnicos que deben solucionarse; (iv) confusión sobre las nuevas competencias y responsabilidades en un régimen de descentralización; (v) una fuerte presencia (no siempre consistente) de socios para el desarrollo; (vi) el impacto incierto de las tentativas de reforma.

19. En tal escenario no escasean las causas potenciales de conflicto. Las elecciones locales pueden ser manipuladas por las élites en el poder. Las autoridades recientemente electas deberán ganar su legitimidad y su espacio junto a formas de autoridad ya establecidas (p.ej., los jefes tradicionales) u otros prestatarios de servicios (p.ej., las organizaciones de la sociedad civil). Los gobiernos locales generalmente tienen que ir sonsacando el poder del centro y demostrar su valor añadido. Para que la descentralización funcione es primordial que exista una ciudadanía activa que reivindique sus derechos y exija responsabilidades. Hay otras muchas tensiones que pueden complicar o hacer descarrilar el proceso de reforma (> > > véase el cuadro 3, pág. 32).

20. La rendición de cuentas es el elemento central de los muchos beneficios potenciales de la descentralización. Cuando se produce una descentralización, la cadena de rendición de cuentas de las autoridades respecto de sus acciones cambia fundamentalmente. Habrá que considerar tres líneas de rendición de cuentas: (i) la rendición de cuentas descendente de los gobiernos locales hacia los ciudadanos (que es la esencia de la descentralización democrática); (ii) la rendición de cuentas horizontal dentro del gobierno y la administración locales; (iii) la rendición de cuentas ascendente del gobierno local hacia el Gobierno central (> > > para más detalles, véase el gráfico 12, pág. 33).

21. La experiencia ha demostrado los límites de los mecanismos horizontales y ascendentes de rendición de cuentas en países con una cultura democrática poco consolidada. Así pues, los organismos donantes podrán

decidir por el contrario de ayudar a establecer mecanismos creíbles y efectivos de rendición de cuentas descendente. A la sociedad civil le corresponde desempeñar un papel primordial a este respecto (> > > véase el recuadro 11, pág. 33). En varios países están surgiendo progresivamente nuevas formas de gobernanza participativa. No obstante, los progresos se ven a menudo obstaculizados por la debilidad de la sociedad civil y por modalidades de apoyo inconsistentes por parte de los donantes (p.ej., la creación de comités paralelos de usuarios a nivel local, desconectados de los gobiernos locales).

22. Al involucrarse en áreas complejas y políticamente sensibles como la descentralización, es importante que los organismos donantes respeten una serie de principios esenciales. Mientras algunos de ellos son obvios y genéricos (p.ej., la necesidad de enfoques específicos para cada país; la asociación y la apropiación local), otros son menos evidentes. Éste es el caso de los principios de “legalidad” y “legitimidad”, lo que significa que el apoyo proporcionado debe ser coherente con el marco jurídico de la descentralización (evitar estructuras paralelas) y que debe procurar respetar la división “legítima” entre el papel del Gobierno central y el de los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado (> > > para más detalles, véase la pág. 35).

Capítulo 4: Diseño de una estrategia coherente de apoyo

23. Este capítulo trata de las tres principales fases del diseño de estrategias de cooperación de la CE: programación, identificación y formulación. Para realizar el correspondiente análisis es importante reconocer la interrelación entre las distintas fases del proceso de diseño y vincularlas a los posibles enfoques que utiliza la CE (es decir, enfoque proyecto, programa de apoyo sectorial), las modalidades de financiación (apoyo presupuestario sectorial, “pool funding” (cofinanciación conjunta o acciones con múltiples donantes), procedimientos de adquisición y subvención de la CE); herramientas (Manual de gestión del ciclo del proyecto y del Programa de apoyo a políticas sectoriales (PAPS), etc.) y resultados esperados (ficha de identificación del proyecto, ficha de acción, propuesta de financiación, etc.).
24. Por lo que se refiere a la programación, se examinan cuatro retos operativos:
- ¿Debería la Comisión Europea involucrarse en la descentralización? (> > > pág. 39)
 - ¿Cómo convendría que evolucionaran los actuales programas de apoyo de la CE? (>>>pág. 41)
 - ¿Cómo implicar de forma efectiva en la programación a las distintas partes interesadas? (> > > pág. 42)
 - ¿Cómo puede la Comisión Europea avanzar hacia una “programación conjunta”? (> > > pág. 43)

25. Bajo esos cuatro encabezamientos se proporcionarán una serie de elementos que deben tenerse en cuenta, enseñanzas del pasado y ejemplos prácticos. Por ejemplo, se aboga firmemente en contra de establecer demasiadas “condiciones previas” para apoyar la descentralización (> > > véase la pág. 39 y el recuadro 13, pág. 40) favoreciéndose por el contrario la implicación, en su caso mediante proyectos piloto (para preparar el terreno para la descentralización). También se presta especial atención a opciones estratégicas con respecto a la “escalada” del apoyo proporcionado (de un ciclo a otro de programación); la elección por parte de la CE de los enfoques y modelos de financiación “idóneos” (incluso un posible apoyo presupuestario sectorial a la descentralización) así como a la ampliación del abanico de actores implicados.

26. Con respecto a la fase de identificación, se detectan los siguientes retos:

- ¿Cómo aplicar un enfoque “abierto” a distintos sistemas al identificar programas de apoyo? (> > > pág. 43)
- ¿Cómo evaluar el contexto regional del país? (> > > pág. 43)
- ¿Cómo categorizar y comprender a los actores que deben estar implicados? (> > > pág. 46)
- ¿Cómo identificar opciones estratégicas de apoyo a la descentralización? (> > > pág. 46)

27. Esta es una sección bastante práctica del documento. Proporciona: (i) una serie de opciones para enmarcar el apoyo de la CE dentro de unas dimensiones de “sistema abierto” (> > > véase el recuadro 18, pág. 44); (ii) herramientas para observar el interior de la “caja negra” del proceso de descentralización en un país determinado (> > > véase el recuadro 21, pág. 48) y varias tipologías posibles (> > > véase la pág. 45 y el cuadro 4, pág. 45); (iii) la metodología para realizar un análisis de las partes interesadas y una descripción de los diversos actores y de su papel respectivo (> > > véase el cuadro 5, pág. 46); así como una serie de recomendaciones e ideas prácticas para resolver problemas tales como en qué áreas debe concentrarse un programa de apoyo, los puntos de entrada idóneos, la secuencia del apoyo y las estrategias de desarrollo de capacidades que deben utilizarse.

28. Con respecto a la fase de formulación, se tratan varias cuestiones operativas:

- ¿Cuándo y cómo utilizar el apoyo presupuestario?
- ¿Cómo seleccionar y acordar los indicadores de resultado adecuados?
- ¿Cómo elegir un dispositivo institucional apropiado para la ejecución del programa?

29. El apoyo presupuestario sectorial es una de las tres posibles modalidades de financiación (véase el Anexo 8, pág. 106) si se opta por un PAPS. Para los procesos relacionados con la gobernanza, la Comisión Europea fomenta el recurso al apoyo presupuestario sectorial siempre que sea posible. La razón principal es el potencial

efecto de “estímulo” que puede tener el apoyo presupuestario para que el beneficiario lo asuma como propio, la facilitación del diálogo, la mejora de la gestión de la hacienda pública (tanto a nivel central como local) y la mayor transparencia y rendición de cuentas.

30. Tres delegaciones de la CE están ya utilizando el apoyo presupuestario (Malí, Jordania, Honduras). Varias otras están explorando las posibilidades de trasladar el apoyo a proyectos de descentralización hacia PAPS y apoyo presupuestario (Níger, Madagascar, Filipinas), mientras que esta cuestión también está sobre la mesa en casos de colaboración con “países conflictivos”. Se reconoce, no obstante, que quedan por responder muchas preguntas difíciles sobre el “cómo”, por ejemplo, con respecto a la focalización, los indicadores y los factores desencadenantes (> > > para orientaciones iniciales, véase la pág. 49).
31. La definición de indicadores apropiados es un reto importante del proceso de formulación. Hay diferencias obvias entre los indicadores cuando se trata de un proyecto y los indicadores en el marco de un PAPS. Las nuevas enseñanzas derivadas de la experiencia señalan la importancia primordial de adoptar decisiones claras sobre: (i) el contenido (p.ej., la combinación de indicadores cuantitativos y cualitativos); (ii) el proceso que debe seguirse para negociar y acordar indicadores; (iii) las evaluaciones de eficacia y sus consecuencias (para más detalles y un ejemplo de apoyo presupuestario sectorial a la descentralización en Jordania, véase la pág. 49 y el recuadro 24, pág. 51).
32. La sección final del capítulo se dedica al apoyo sectorial en un contexto descentralizado (“apoyo indirecto”). La tarea esencial es diseñar y formular programas sectoriales (p.ej., para los sectores de la salud, la educación, el agua y el saneamiento) que no entren en contradicción con los procesos de descentralización en curso sino que, en la medida de lo posible, consoliden tales procesos de reforma y se refuercen mutuamente.
33. Se presta una atención especial a las tendencias de centralización vinculadas a planteamientos sectoriales y el consiguiente peligro para la descentralización y la gobernanza local. Se enumera una serie de enseñanzas clave para contrarrestar estos riesgos (> > > véase el recuadro 25, pág. 53). Se analizan además ejemplos prácticos en los que la Comisión Europea intenta articular el apoyo sectorial con la descentralización (> > > véanse los casos de Siria y Filipinas en las págs. 55 y 56). Por último, esta sección proporciona herramientas para comprobar si el apoyo de la CE es consistente y coherente (> > > véase el cuadro 6, pág. 57).

Capítulo 5: Ejecución del apoyo a la descentralización

34. La ejecución de programas de apoyo destaca una enorme serie de funciones interdependientes que deben ser desempeñadas por el personal de las delegaciones de la CE y por sus diversos socios. La práctica confirma la importancia vital de que haya un “proceso de gobernanza” y un marco institucional sólidos para gestionar dichos programas de apoyo (> > > véase el gráfico 19, p. 60).
35. El diálogo es la primera - y cada vez más importante - función. Evidentemente se requieren diversas formas de diálogo a distintos niveles, implicando a todos los actores y partes interesadas pertinentes (incluidas las asociaciones de municipios, alcaldes, las organizaciones de la sociedad civil, las agrupaciones de ciudadanos, etc.). El diálogo con las partes asociadas es primordial para la elaboración de programas de apoyo con múltiples donantes al tiempo que es también necesaria una mejor comunicación y diálogo interno a nivel de las delegaciones de la CE (p.ej., entre el personal que trabaja directamente en descentralización y el personal que se ocupa de otros sectores). Algunas recomendaciones e ideas prácticas, así como experiencias de la CE sobre el terreno, pueden servir de orientación (> > véase la pág. 60).
36. Una segunda función que debe realizarse es la “supervisión”, es decir el seguimiento y evaluación sistemática de los progresos realizados en la ejecución de las intervenciones. También en este caso será necesario asegurarse de que los sistemas de supervisión son adecuados a las especificidades de la descentralización (como proceso social de transformación), algo que no es tan sencillo de llevar a cabo y que requiere un continuo proceso de evaluación, que utilice tanto datos cuantitativos como cualitativos de fuentes diversas (incluidas las bases de datos nacionales que progresivamente se institucionalizan).
37. La ejecución efectiva depende además de la coordinación y la armonización. Es necesario tener en cuenta muchos elementos para que en la práctica funcione (> > > véase la pág. 64). Será necesario adaptar la estrategia de respuesta de la CE (el donante) en materia de coordinación y armonización, al contexto del país en cuestión. Por ejemplo, en países con un fuerte compromiso en el proceso de descentralización, el apoyo del donante podrá fácilmente seguir la agenda del país y contribuir al desarrollo de procedimientos nacionales. En el extremo opuesto se encuentran países que en materia de descentralización están en sus inicios (incluidos los Estados frágiles y en situación de post-conflicto). En ese caso la tarea consistirá en unir fuerzas para ayudar a crear las condiciones necesarias para que surja la descentralización.
38. La función siguiente está relacionada con el apoyo a los diversos organismos de ejecución implicados en el proceso. Estos pueden incluir al personal que presta asistencia

técnica, las unidades de ejecución del proyecto, las ONG y también las asociaciones municipales europeas. En el caso de un PAPS, implica generalmente a departamentos específicos de un ministerio o a organismos públicos especializados. Una enseñanza clave derivada de la experiencia es la necesidad de garantizar que el apoyo a la ejecución se realiza con miras al desarrollo de capacidades, a fin de promover una capacidad endógena viable (véanse las implicaciones prácticas en el gráfico 23, pág. 67).

39. Por último, pero igualmente importante, cabe señalar que una ejecución eficaz se articula a través de los sistemas de información, comunicación y elaboración de informes. El papel de la comunicación es especialmente importante en dichos procesos de transformación. Invita a los diversos agentes a superar los modelos tradicionales (de arriba hacia abajo) de comunicación y a investirse en procesos de aprendizaje con múltiples agentes. Esto da un valor añadido a la comunicación como ejercicio de escuchar, ganar confianza, discutir y aprender unos de otros. Todo ello es de crucial importancia a la hora de asumir responsabilidades y fomentar el cambio de normas, valores y prácticas.

Capítulo 6: Evaluación de los resultados y el impacto

40. Teniendo en cuenta el entusiasmo que despierta actualmente la descentralización como estrategia para los procesos de transformación política en favor de los más pobres, cabría esperar un gran interés en el asunto. Hasta ahora, sin embargo, el discurso sobre las ventajas y beneficios de la descentralización ha tenido sobre todo un carácter normativo. Las consultas del D-Group sugieren que los resultados y el impacto de los programas de apoyo de la CE todavía no han sido completa y sistemáticamente analizados.
41. Es cierto que no resulta fácil obtener pruebas concretas de los progresos alcanzados con el proceso de descentralización en sí y con los programas de apoyo al mismo. No escasean las cuestiones espinosas que deben afrontarse, tales como: (i) ¿por qué realizar evaluaciones? (ii) ¿qué medir (los resultados del proyecto o los resultados sistémicos)? (iii) ¿cómo evaluar los avances? (iv) ¿cómo evaluar el éxito de los programas de apoyo independientemente de la pervasiva influencia del entorno político nacional?
42. No obstante, el personal de las delegaciones de la CE tiene que mostrar resultados que justifiquen los fondos cada vez más cuantiosos dedicados al apoyo de los programas y procesos de descentralización. Las enseñanzas derivadas de algunas experiencias iniciales de la evaluación de resultados e impactos proporcionan una primera fuente de inspiración. La experiencia sugiere: (i) la importancia de que las partes implicadas acuerden una terminología única; (ii)

la importancia de aplicar un enfoque de “sistema abierto” para evaluar la evolución del proceso de descentralización en un país determinado (> > > sobre las implicaciones prácticas, véase la pág. 84); (iii) la necesidad de que existan incentivos de reforma apropiados; (iv) el peligro de ser excesivamente optimistas sobre la rápida obtención de resultados; y, en relación con todo ello, (v) la distancia temporal necesaria para evaluar los resultados y el impacto.

43. Una segunda fuente de inspiración puede encontrarse en una serie cada vez más numerosa de prácticas innovadoras, verificadas en distintos lugares, a menudo a iniciativa de instituciones locales (> pág. 75). Se han realizado bastantes avances en la elaboración de “guías de referencia” que permitan enfoques cualitativos para evaluar la situación del proceso de descentralización. También se está trabajando a nivel de la CE en la búsqueda de indicadores de resultado pertinentes (> > véase el Anexo 11, pág. 112) así como en foros políticos tales como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (> > > pág. 75).
44. Quedan, sin embargo, varios retos importantes que afrontar. Estos incluyen (i) la asignación de más fondos para evaluaciones; (ii) la flexibilidad del enfoque con respecto a la manera de trabajar con indicadores de resultado; (iii) la combinación de evaluaciones basadas en la eficacia junto con un trato justo y flujos de ayuda previsibles; (iv) compartir prácticas e instrumentos locales de evaluación de la gobernanza.

Capítulo 7: Capacitación de la Comisión Europea

45. Según los documentos estratégicos de la CE, en cuestión de gobernanza se trata sobre todo de apoyar los procesos de cambio social a diversos niveles (político, institucional, social y económico), impulsados por agentes y fuerzas locales. Afecta a las normas, valores y reglamentación para ejercer el poder, las relaciones entre la sociedad y el Estado, los derechos adquiridos y la cadena de rendición de cuentas de las autoridades con respecto de sus acciones. La descentralización forma parte de los programas de transformación. Los organismos donantes que desean influir en tales procesos de gobernanza deben estar debidamente capacitados para hacerlo eficazmente. Las consultas del D-Group revelan la necesidad de refuerzo de la Comisión Europea a este respecto.
46. Una primera capacidad que debería reforzarse es su papel de “agente de cambio”. Los organismos donantes que intervienen en procesos de descentralización no son actores neutros sino “actores”, con un potencial para actuar como positivos “agentes de cambio”. En varios casos, la Comisión Europea ya ha adoptado este enfoque (> > > véanse ejemplos en el recuadro 39, pág. 81). En la práctica, el papel de agente de cambio a menudo se reduce a “caminar por la cuerda floja” y a “promover reformas sin

ser agresivo” (> > > véanse recomendaciones e ideas prácticas en el recuadro 41, pág. 83).

47. En segundo lugar, es necesario reforzar la capacidad de la CE para garantizar la coordinación, la complementariedad y la coherencia de sus intervenciones. Hay numerosas buenas razones para que los donantes unan sus fuerzas (para abordar los diversos componentes de los sistemas de descentralización; asegurar la responsabilización y rendición de cuentas; incentivar, etc.). Sin embargo, en la práctica, la descentralización sigue estando marginada en el diálogo político y, al mismo tiempo, el apoyo de los donantes es, en general, fragmentario e incoherente. No obstante, también hay indicios de que la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda está dando un nuevo ímpetu a la colaboración de donantes múltiples en apoyo a procesos de descentralización asumidos por el país (véanse ejemplos en el recuadro 40, pág. 82).
48. Un tercer aspecto preocupante es el tema del enfoque adecuado de la gestión, los procesos y los procedimientos. El apoyo a la descentralización es algo muy distinto de la construcción de infraestructuras. Supone implicarse en un proceso de reforma altamente político e imprevisible, con un resultado e impacto inciertos. Para que la CE intervenga de forma eficaz y eficiente en la descentralización, necesita aplicar planteamientos adecuados de gestión, procedimientos flexibles (que permitan disponer de capacidades de respuesta rápidas o de flexibilidad para adaptar el apoyo proporcionado) así como “incentivos” adecuados para asumir riesgos. Las consultas del D-Group confirman la existencia de varias limitaciones institucionales que afectan a la provisión efectiva de apoyo a la descentralización, pero también revelan la existencia de intentos prometedores de ir más allá de los planteamientos tradicionales de proyecto (> > > véase la pág. 83).
49. Otra capacidad que debe reforzarse es la de la Comisión Europea como “organización que desarrolla su capacidad de aprendizaje”. Esto es algo indispensable si la CE ambiciona llegar a ser un actor importante en el apoyo a procesos complejos, específicos a cada país, con múltiples agentes implicados, como en el caso de la descentralización. En la práctica, esto se traduce en la necesidad de invertir en: (i) la mejora del aprendizaje sobre el terreno (con las diversas partes implicadas a medida que los programas avanzan); (ii) el desarrollo de las capacidades internas (afinar y completar los instrumentos, enfoques y marcos de las estrategias de la CE).

Introducción del Documento de Referencia

EuropeAid

El presente Documento de Referencia está destinado a las entidades donantes y, en particular, al personal de la CE que trabaja en la sede y en las delegaciones.¹ Su propósito es proporcionar directrices estratégicas y operativas sobre:

- (1) cómo apoyar mejor los procesos de descentralización y gobernanza local en terceros países;
- (2) cómo asegurarse de que las estrategias sectoriales de apoyo de la CE (p.ej., en los sectores de salud y educación) tengan en cuenta y refuercen los procesos de descentralización en curso.

¹ Los análisis se basan, por lo tanto, desde la perspectiva del donante.

Introducción del Documento de Referencia

Demanda creciente de directrices

La Comisión Europea (CE), al igual que otros organismos donantes, está suministrando cada vez más fondos para apoyar la descentralización y la gobernanza local en muchos lugares del mundo.²

Ésta es, sin embargo, un área de trabajo todavía relativamente nueva para la CE. Naturalmente, el personal implicado en el apoyo directo a la descentralización y gobernanza local debe afrontar muchas *cuestiones espinosas sobre el "cómo"*. Los colegas responsables de apoyos sectoriales también se enfrentan a la necesidad de adaptar sus intervenciones a un entorno cada vez más descentralizado.

Para responder a estas necesidades, la Unidad de Gobernanza, Seguridad, Derechos Humanos y Género y el Programa de Formación y Métodos de Suministro de la Ayuda de EuropeAid solicitaron la elaboración de un Documento de Referencia sobre el tema. El *European Centre for Development Policy Management (ECDPM)*, una fundación independiente especializada en la cooperación UE/CE/ACP, realizó este cometido entre abril y diciembre de 2006, con una metodología participativa (véase más adelante).

¿Cuál es la finalidad de este Documento de Referencia?

El presente Documento de Referencia fue concebido como herramienta práctica para ayudar al personal de la CE a:

- comprender mejor los complejos procesos de descentralización y gobernanza local;
- apoyar la formulación y la ejecución de políticas de descentralización asumidas a nivel nacional y local (en estrecha colaboración con otros socios);
- mejorar la coherencia entre el apoyo sectorial proporcionado por la Comisión Europea y los procesos de descentralización en curso;
- reforzar la base de conocimientos y capacidad global de la Comisión Europea para intervenir en este ámbito;
- contribuir a los trabajos del Programa de Formación sobre Métodos de Suministro de la Ayuda mediante el desarrollo de un programa de descentralización y gobernanza local (que será elaborado y puesto a prueba ulteriormente en interacción con el personal de la CE en las distintas regiones).

Trabajo en curso

Es importante subrayar desde el principio que este Documento de Referencia representa *un primer intento estructurado* de captar los esfuerzos que la CE está realizando para apoyar la descentralización y la gobernanza local e identificar nuevas enseñanzas derivadas de la experiencia. A partir de todo ello, se extraerá un conjunto inicial de directrices operativas para mejorar los proyectos y programas de apoyo a la descentralización. Por ello, este documento debe considerarse como un *"edificio en construcción"* (en el que se continuará trabajando en estrecho diálogo con las delegaciones de la CE, las unidades responsables de la sede, otros organismos donantes y diversos actores locales)

Existen buenas razones para un *enfoque prudente*:

- La descentralización y la gobernanza local son temas muy amplios, multidisciplinarios, que requieren distintos niveles de intervención, cubriendo al mismo tiempo una amplia gama de dimensiones políticas, institucionales, socioeconómicas, culturales y técnicas. Es imposible abarcar todos estos aspectos en un solo documento destinado a proporcionar directrices operativas al personal de la CE in situ.
- La diversidad y la dinámica de los procesos de descentralización en diversas regiones y países no permite la utilización de estrategias de apoyo estandarizadas. Lo que funciona en un país no es necesariamente adecuado en otro. Por lo tanto, tiene escaso sentido presentar un "libro de recetas" basado en modelos únicos.
- No existe todavía un marco estratégico global de la CE para sustentar su apoyo a la descentralización y a la gobernanza local, ni tampoco un conjunto de (buenas) prácticas documentadas o de herramientas comprobadas fácilmente disponibles. Al igual que otros organismos donantes, la CE realiza experimentos con nuevos planteamientos (p.ej., utilizando el apoyo presupuestario sectorial para la descentralización) y aprende sobre la marcha. Se requerirá más tiempo para conseguir una base sólida de conocimientos institucionales y para que la CE pueda definir mejor sus estrategias en la materia.

Estas limitaciones informaron las *decisiones metodológicas* realizadas para elaborar el presente documento, incluidas las siguientes:

- *Enfoque participativo ascendente*. Para que un Documento de Referencia como este sea pertinente, tiene que concebirse y elaborarse en colaboración con los "actores de primera línea" de las delegaciones de la CE. Para ello se creó la Red de la CE de Aprendizaje

i

Recuadro 1: Seminario con personal de delegaciones de la CE (Bruselas, 4 a 6 de octubre de 2006)

Este seminario reunió a funcionarios de la CE y expertos de 18 países que incluían todas las regiones, así como a varias unidades de la CE en la sede. Tenía tres objetivos principales: (i) facilitar un intercambio abierto de experiencias sobre cómo fomentar, a menudo en “entornos hostiles”, la descentralización y la gobernanza local; (ii) servir de “ejercicio práctico” de referencia para posibles cursos de formación que la Comisión pudiera organizar sobre el tema; y (iii) recoger comentarios y sugerencias para mejorar un borrador inicial del presente Documento de Referencia.

para el Apoyo a la Descentralización y la Gobernanza Local. Esta red *ad hoc* consiguió conectar a más de 100 personas de delegaciones de todas las regiones y expertos clave la DG RELEX, EuropeAid y la DG DEV en un Grupo de Discusión (o “D-Group”) sobre el tema.³ Durante este proceso, el personal de la CE proporcionó un notable flujo de contribuciones. La preocupación de conseguir un enfoque participativo también se manifiesta en el hecho de haber efectuado tres visitas sobre el terreno (a Guatemala, Honduras y Kirguizistán) así como en la organización de un Seminario sobre Descentralización y Gobernanza Local (recuadro 1).

- **Selección.** En este documento no se tratan todas las cuestiones candentes que pueden preocupar a los lectores. Lo que en él se proporciona es información sobre estudios interesantes, enlaces útiles y sitios de Internet especializados. Se aconseja asimismo a los lectores que tengan en cuenta otros documentos estratégicos importantes desarrollados por EuropeAid, como las *Líneas Directrices para el apoyo de programas sectoriales*, la *Guía sobre la ayuda presupuestaria a terceros países*, el *Documento de reflexión sobre evaluación de las instituciones y el desarrollo de capacidades: el por qué, el qué y el cómo*, y el *Anteproyecto de Manual para promover la buena gobernanza*.
- **Enseñanzas procedentes de diversas fuentes.** Tiene poco sentido elaborar un Documento de Referencia sólo desde la perspectiva de la CE. Para la preparación del presente documento se realizaron esfuerzos para movilizar otras fuentes de conocimiento en materia de descentralización (p.ej., donantes multilaterales y bilaterales, organismos especializados en terceros países y el mundo académico). La creación reciente de un grupo de trabajo informal de coordinación de donantes en materia de gobernanza local y descentralización (a iniciativa de la Comisión Europea y del KfW Entwicklungsbank) ha sido especialmente útil a este respecto.

Estructura del Documento de Referencia

Con el fin de abordar tanto los problemas de concepción como los operativos, el presente documento se estructura

alrededor de *siete retos (interrelacionados) importantes* a los que es probable que tenga que hacer frente el personal de la CE a la hora de prestar apoyo a la descentralización y a la gobernanza local en terceros países, o al intentar adecuar el apoyo sectorial a un entorno cada vez más descentralizado.

- El Capítulo 1 está dedicado a la *justificación* de invertir en los procesos de descentralización y gobernanza local. En él se examina por qué la descentralización es tan popular actualmente, se consideran los riesgos y las oportunidades, se analizan brevemente las iniciativas que la Comisión está apoyando actualmente sobre el terreno y se presentan algunos de los principales retos del apoyo futuro.
- En el Capítulo 2 se intenta aclarar la *confusión conceptual* que con frecuencia caracteriza el área de la descentralización y la gobernanza local. En él se introducen las distintas dimensiones de los procesos de descentralización y se subraya la necesidad de adoptar un *enfoque de “sistema abierto”* para seleccionar las posibles estrategias de apoyo.
- En el Capítulo 3 se explora el complejo *“escenario” de la descentralización*, centrándose especialmente en la responsabilización y rendición de cuentas, que constituyen la esencia del proceso de descentralización, y en el papel de la sociedad civil. Propone un grupo de principios rectores para la implicación de los socios externos en los procesos de descentralización.
- En el Capítulo 4 se entra de lleno en los *retos estratégicos y operativos asociados a la programación, identificación y formulación de una estrategia de respuesta adecuada de la CE*, tanto para el apoyo directo a la descentralización y a la gobernanza local, como para el apoyo indirecto proporcionado a través de otros sectores.
- El Capítulo 5 se centra en algunos de los retos clave para *garantizar la ejecución efectiva* de los programas de apoyo de la CE.
- En el Capítulo 6 se considera el problema específico de la *evaluación de los resultados y el impacto* de

³ El D-Group es una iniciativa de Bellanet, DFID, Hivos, AIC, OIC, IICD, OneWorld, UNAIDS, y el Banco Mundial, que apoya actualmente a más de 1600 grupos distintos. Para más información consúltese el sitio Internet: <http://www.dgroups.org>



programas de apoyo a procesos complejos y volátiles, tales como los de descentralización y gobernanza local, donde es probable que los resultados sólo se pongan de manifiesto tras un dilatado espacio de tiempo.

- En el Capítulo 7 se analizan modalidades y medios que *permitan a la Comisión Europea* actuar eficazmente como agente impulsor en procesos de descentralización.



Capítulo 1

¿Por qué invertir en descentralización?

EuropeAid

Este capítulo:

- explica los principales “factores impulsores” que sustentan el creciente interés por la descentralización;
- describe en qué se diferencian los actuales procesos de descentralización de modalidades anteriores;
- pasa revista a los riesgos y las oportunidades de implicarse en el área de la descentralización;
- analiza brevemente los tipos de ayuda que está proporcionando la Comisión Europea;
- describe los principales retos estratégicos y operativos que afrontan las delegaciones de la CE.

1 ¿Por qué invertir en descentralización?

1.1 ¿Por qué ocupa la descentralización un puesto prominente en la agenda de desarrollo?

Desde los años 1990, la descentralización ha ido gradualmente adquiriendo prominencia. Bien sea por elección propia o como consecuencia de presiones exteriores, una gran mayoría de terceros países está actualmente implicada en alguna forma de descentralización, con diversos grados de compromiso y éxito. Estos procesos están modificando fundamentalmente el paisaje institucional en terceros países. Están añadiendo un nuevo escalón de Gobierno a nivel local, con autoridades locales (electas) obligadas a actuar junto a los ciudadanos y con el mandato legal de proporcionar una gran variedad de bienes y servicios públicos.

Varios *factores impulsores* han contribuido a esta evolución:

- la erosión del Estado en vías de desarrollo altamente centralizado de finales de los años 1980;
- el redescubrimiento de la “dimensión local” del desarrollo y el subsiguiente reconocimiento del papel potencial y valor añadido de los gobiernos locales en el fomento del desarrollo local y su contribución al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM);
- la búsqueda de una mayor eficacia en la provisión de servicios sociales básicos (sanidad, educación, agua y saneamiento, etc.), especialmente para llegar a los sectores pobres de la población;
- el imperativo global de democratización y buena gobernanza, que ha impulsado la demanda social de democracia local y de gobiernos locales responsables;
- el auge de planteamientos participativos en las acciones de desarrollo, que permitan que una amplia gama de nuevos actores exprese su opinión y participe en los procesos políticos, con los gobiernos locales, en particular, ejerciendo presión para ser reconocidos como socios en el diálogo (a todos los niveles pertinentes) y como beneficiarios de la ayuda;
- la necesidad de hacer frente al doble reto de gestionar el crecimiento exponencial urbano en la mayoría de los países en desarrollo, al tiempo que se garantiza un desarrollo territorial y una planificación regional adecuados, (con inclusión de los nexos oportunos entre ciudades y zonas rurales con el fin de aumentar el desarrollo económico local);
- cambios en las modalidades de ayuda de la CE destinadas a apoyar políticas públicas y estrategias nacionales, con el resultado de que la Comisión

Europea está intentando cada vez más responder positivamente a los países que definen la descentralización como una prioridad política;

- una amplia gama de otros factores impulsores, tales como la Agenda 21 (sobre el desarrollo sostenible) y la preocupación de proteger a las economías locales ante la globalización.

La combinación justa de factores que impulsan los procesos de descentralización tiende a variar de una región a otra. En América Latina, donde los gobiernos locales han existido desde hace mucho tiempo pero eran pobres, débiles y a menudo liderados por alcaldes designados a nivel central, la descentralización ha sido un componente clave de la transición a la democracia. En Europa del Este y la antigua Unión Soviética, ha formado parte del proceso político y económico de transformación de un sistema socialista a una economía de mercado. En África, con frecuencia se ha promovido la descentralización para consolidar la unidad nacional (por ejemplo en Malí) o para garantizar un suministro más efectivo de servicios en el contexto de las estrategias de reducción de la pobreza.

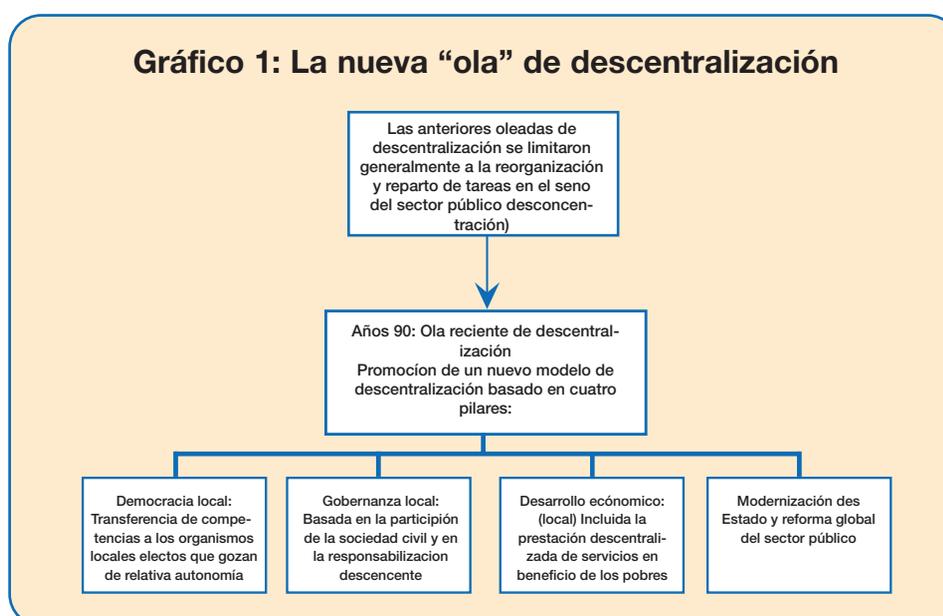
1.2 ¿Cuál es la diferencia con respecto a tentativas anteriores?

La descentralización no es algo nuevo. El término se ha empleado desde comienzos de los años cincuenta para una amplia variedad de programas de reforma institucional. En África post-colonial, por ejemplo, se intentó la descentralización en una serie de países. Muchos de esos esfuerzos, sin embargo, no estuvieron a la altura de sus promesas iniciales. En algunos países, regímenes autocráticos utilizaron las reformas para controlar más estrechamente las zonas rurales, convirtiéndose en un instrumento de opresión. En otros, las reformas nunca llegaron más allá de su etapa inicial, creándose así autoridades locales sin legitimidad democrática o auténticos poderes de toma de decisión y autogobernanza local. Se considera, no obstante, que la ola actual de descentralizaciones es cualitativamente diferente (gráfico 1).

El cambio consiste esencialmente en el hecho de que la descentralización ya no es un fenómeno que sólo afecta al sector público. El elenco de reformas se ha ampliado considerablemente:

- Habiendo sido concebidas en un contexto de democratización, las nuevas estrategias de descentralización favorecen la *transferencia de competencias y de recursos a gobiernos locales votados en las urnas, como grupo específico de actores dentro del Estado*, con su propia identidad, legitimidad y valor añadido en los procesos de desarrollo. Así pues, las

Gráfico 1: La nueva “ola” de descentralización



nuevas estrategias tienen por objeto descentralizar parte de la gestión de los asuntos públicos para confiar esa tarea a entidades democráticamente elegidas responsables ante los ciudadanos.

- El propósito es no sólo establecer gobiernos realmente locales, sino también *fomentar la “gobernanza local”*. Esto supone una manera distinta de ejercer el poder local, basada en principios de participación y transparencia y en la obligación de rendir cuentas. Significa ir más allá de la descentralización “vertical” del poder, la responsabilidad y los recursos del nivel central al nivel local, para promover un *proceso “horizontal”* destinado a garantizar la participación en la gestión de los asuntos locales, en el que la sociedad civil juega un papel clave. Esto implica la necesidad de integrar principios de igualdad de género⁴ para asegurarse de que los beneficios potenciales de la descentralización son compartidos igualmente tanto por las mujeres como por los hombres. También requiere una gran diversidad de innovaciones institucionales (tales como la introducción de procesos presupuestarios participativos).
- La ola actual de descentralización está estrechamente ligada a la aparición de un *nuevo modelo de desarrollo (económico) local*. Este nuevo modelo requiere que los distintos actores de un determinado territorio unan sus fuerzas para promover procesos de desarrollo local

sostenible, con un fuerte énfasis en la (re)activación de la economía local. En estos procesos los gobiernos locales juegan un papel especial como “catalizadores” para impulsar la colaboración entre actores locales y defender los intereses locales con un mayor grado de gobernanza.

- El nuevo modelo de descentralización reintroduce la *noción de planificación (regional) territorial (ordenamiento territorial)*, que debería contribuir a situar la planificación del desarrollo local en una perspectiva territorial más amplia. Ello permite tener en cuenta potenciales sinergias sociales y económicas entre los municipios urbanos y rurales y fomentar la cooperación entre diversas comunidades o “ayuntamientos” (intercomunalismo).
- Por último, pero igualmente importante, las nuevas estrategias de descentralización requieren que ésta se halle incorporada en reformas más amplias del Estado. La cuestión no es simplemente “quién está mejor situado para proporcionar qué servicios”. En la mayoría de los países en desarrollo, el debate sobre descentralización plantea *cuestiones fundamentales sobre qué tipo de Estado se necesita en el siglo XXI*, las modalidades y medios para mejorar las relaciones entre la sociedad y el Estado y la necesaria adaptación del Estado central a las tendencias, tanto de regionalización como de descentralización⁵.

⁴ En este ámbito se están desarrollando acciones e ideas innovadoras, que incluyen: (i) la igualdad entre hombres y mujeres en la representación política; (ii) la descentralización como útil para mejorar el acceso a servicios por parte de las mujeres; y (iii) la descentralización como instrumento para la participación efectiva de las mujeres en la asignación de recursos locales de forma más equilibrada desde el punto de vista de género. Para orientaciones adicionales, véase la nota temática elaborada por el Servicio de asistencia en materia de género (“Gender Help Desk”) titulada «Nota temática sobre el género en la reforma de la administración pública y la descentralización» (véase el Anexo 2). Otras fuentes pertinentes son el sitio Internet INSTRAW sobre género y gobernanza (<http://www.un-instraw.org/es/>) así como los trabajos de UNIFEM, (Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer) (www.unifem.org) y otras redes sobre cuestiones de género a diversos niveles (mundial, regional, nacional).

⁵ Esta perspectiva más amplia es primordial en el caso de estados fallidos o frágiles, caracterizados por la falta o cuasi falta de estructuras del Estado (incluidos los servicios desconcentrados) así como por la indebida intrusión de las autoridades en la gestión del patrimonio. En esos países la tarea consiste en mejorar el acceso a los servicios al tiempo que se desarrollan los sistemas y capacidades del Estado. Esto requiere generalmente una revisión global del concepto de Estado, sus bases institucionales, normas y valores subyacentes y modus operandi. El Documento de Trabajo publicado en Octubre 2004 por el equipo de la Agencia Británica de Desarrollo Internacional encargado de estudiar la reducción de la pobreza en entornos difíciles, «Enfoques para la mejora de la prestación de servicios sociales en entornos difíciles» de Berry, C. Ali, Forder, Sonya Sultan y Magui Moreno-Torres (Approaches to Improving the Delivery of social Services in Difficult Environments. PRDE Working Paper 3, October 2004, DFID) ofrece un panorama general interesante de los principales retos y es bastante útil desde el punto de vista operativo.

1.3 ¿Cuáles son las oportunidades y los riesgos?

La descentralización se ha convertido rápidamente en un nuevo “mantra” del desarrollo. Algunos creen que es algo intrínsecamente bueno en todos los casos. No obstante, junto a sus partidarios, tampoco escasean los escépticos. En el cuadro 1 se resumen ambos puntos de vista.

Un planteamiento más prudente y prometedor es adoptar *una postura objetiva y pragmática hacia la descentralización* (gráfico 2). Para ello, es importante:

- evaluar correctamente los riesgos y oportunidades de los procesos de descentralización, y
- tener en cuenta las enseñanzas derivadas de la experiencia.

Evaluación de riesgos y oportunidades

Como se muestra en el gráfico 2, las oportunidades y los riesgos tienden a ser dos caras de la misma moneda que se reflejan mutuamente. En la práctica, la tarea de los organismos donantes consiste en aprovechar al máximo las oportunidades que existen en un entorno específico, al tiempo que se reducen al mínimo los riesgos potenciales. En el Anexo 4 se proporciona un cuadro más elaborado de las oportunidades y riesgos potenciales asociados a la descentralización y la gobernanza local.

Tener en cuenta las enseñanzas derivadas de la experiencia y los resultados de las investigaciones en la materia

La descentralización se considera a menudo como una panacea para abordar una gran variedad de retos de desarrollo: reconstitución del Estado, lucha contra la corrupción, restauración de la confianza en el Gobierno, promoción de formas más inclusivas de gobernanza y de lucha contra la pobreza. En la práctica, las cosas no son tan sencillas. Deberán tomarse en consideración algunas enseñanzas derivadas de la experiencia:

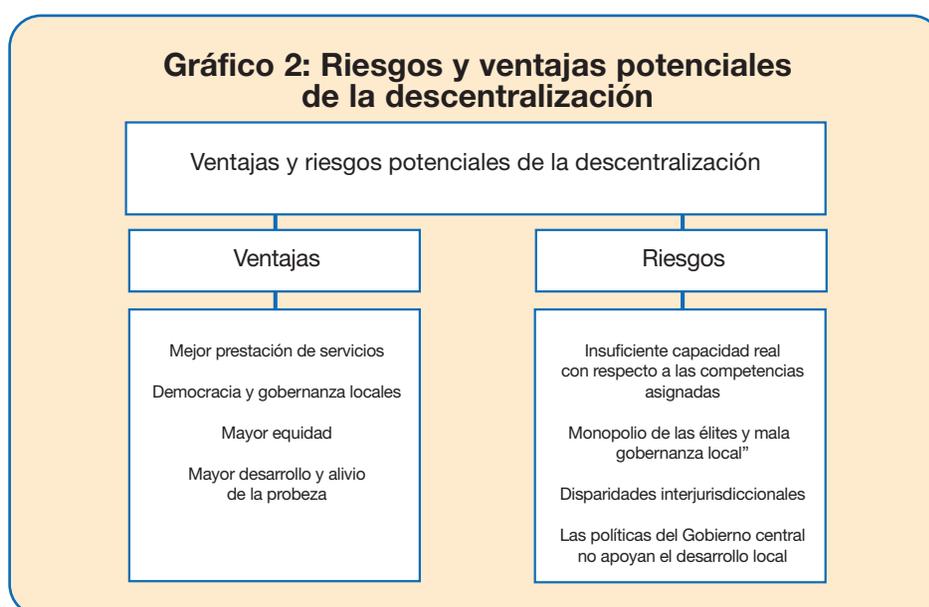
► **Lección 1: La política es un elemento central del proceso.** La descentralización y la gobernanza local son procesos profundamente políticos. Afectan a los cimientos mismos del Estado y la sociedad; están relacionados con la distribución del poder y el control de los (escasos) recursos de desarrollo y son el centro del sistema de rendición de cuentas en materia de suministro de servicios esenciales a la población. Así pues, implicarse en la descentralización requiere una capacidad bastante sofisticada para hacer frente a los aspectos políticos de este proceso de transformación.

► **Lección 2: El compromiso de reforma es un factor clave.** En algunos países, se observa una diferencia importante entre las declaraciones políticas de reforma en materia de descentralización y el compromiso con su aplicación efectiva. En algunos casos se puede incluso hablar de procesos “virtuales” de descentralización.⁶ Esto obviamente limita el papel y la influencia de los donantes en el fomento de

Cuadro 1: Dos puntos de vista sobre la descentralización

Algunas razones para apoyar a la descentralización	Algunas razones para evitar implicarse en el apoyo a la descentralización
<ul style="list-style-type: none"> • Las elecciones serán libres y justas y de ellas surgirá un sistema político competitivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las condiciones de gobernanza son tales que sólo se conseguirá crear otra capa de ineficacia y corrupción en el Estado.
<ul style="list-style-type: none"> • El Gobierno central transferirá los recursos necesarios o estos serán generados por los tributos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • El coste del proceso de descentralización es demasiado elevado (y también el riesgo de indisciplina fiscal), por lo que la mayoría de los países (especialmente los pequeños) no pueden permitírselo.
<ul style="list-style-type: none"> • Las decisiones sobre planes y prioridades locales se tomarán a nivel local, no a nivel central. 	<ul style="list-style-type: none"> • La descentralización no debería producirse antes de que exista la capacidad necesaria a nivel central.
<ul style="list-style-type: none"> • El nuevo sistema democrático local estará mejor situado para entenderse con las fuentes alternativas (tradicionales) de autoridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • La descentralización causará enfrentamientos entre las distintas fuentes de poder y legitimidad.
<ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos podrán hacer oír su voz en la gestión de los asuntos locales (auditoría social). 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay suficiente capital social a nivel local para promover una implicación efectiva de los ciudadanos en los asuntos locales.

⁶ Un buen indicador del compromiso real es el importe de los recursos transferidos a nivel local (p.ej., el 1 % de los ingresos totales en Costa Rica; el 3 % en Jordania).



reformas. La experiencia demuestra hasta qué punto es difícil influir en las normas y estructuras profundas de la sociedad, que contribuyen a perpetuar relaciones de poder no equitativas.

► **Lección 3: No hay modelos prefabricados.**

La descentralización está condicionada por una amplia gama de variables que determina su grado, ritmo y consecuencias, así como por la eficacia del apoyo externo a los procesos correspondientes. El mismo grado de descentralización no es uniformemente deseable para todos los países o sectores o, incluso, en el interior de los mismos. Esto supone una dificultad adicional a la hora de elaborar estrategias de intervención individualizadas y con etapas bien definidas.

► **Lección 4: La base de conocimientos es relativamente escasa.** Hay mucho que no conocemos sobre la descentralización. La evidencia de su impacto y beneficios (en términos de mejora de la eficiencia, gobernanza, equidad, desarrollo y reducción de la pobreza) es aún fragmentaria. El creciente volumen de investigaciones multidisciplinarias sobre diversos aspectos de la descentralización (p.ej., su vínculo con estrategias de reducción de la pobreza) muestra una imagen mixta del potencial y posible impacto positivo de los procesos de descentralización (para más detalles véase el Anexo 5).

► **Lección 5: Existen varios requisitos universales para una descentralización efectiva.** A pesar de las diferencias entre países, hay varios requisitos universales para realizar progresos en

materia de descentralización: (i) una cierta visión de conjunto de cómo debería ser un sistema descentralizado y de lo que se espera conseguir con él en un determinado plazo de tiempo, (ii) un marco inicial que defina - de forma adecuada y aplicable - los componentes esenciales del sistema y sus vínculos mutuos; y (iii) una estrategia pragmática para hacer realidad el sistema y para ajustar y apoyar su evolución en el tiempo. Ese último requisito es a menudo olvidado, aunque se trata probablemente del elemento más importante de una reforma acertada.⁷

1.4 ¿Qué apoyo está aportando la Comisión Europea?

Durante la última década, la Comisión Europea se ha implicado en procesos nacionales de descentralización y gobernanza local en diversas partes del mundo. Un número creciente de Documentos de Estrategia Nacional y Regional incluye programas directa o indirectamente relacionados con la descentralización y la gobernanza local. Por otra parte, los programas financiados por la CE son cada vez más sofisticados y movilizan importantes cantidades de fondos.⁸

Este creciente interés por la descentralización y la gobernanza local se ha desarrollado en ausencia de estrategias específicas de la CE para estos temas (recuadro 2).

¿Qué es lo que la Comisión Europea está apoyando sobre el terreno? Pueden observarse algunas características:

⁷ El autor de esta recomendación es Paul Smoke en su artículo «La Descentralización en África: Objetivos, Parámetros, Mitos y Retos (Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges) publicado en la revista Public Administration and Development, nº 23 de Febrero 2003, páginas 7-16.

⁸ Plataforma ACP de Gobierno local. 2005. Participación de los gobiernos locales en la cooperación ACP-CE. Una primera perspectiva y evaluación (Local Government Participation in ACP-EC cooperation. An initial assessment and prospective.). Este estudio concluyó que 42 de los 77 países que firmaron el Acuerdo de Cotonú contemplaban alguna forma de apoyo financiero a las autoridades locales o al proceso de descentralización en general en el contexto del 9º FED.

► **Variedad de objetivos estratégicos.** La mayoría de los programas de apoyo de la CE tratan de alcanzar múltiples objetivos (interconectados). Es posible, sin embargo, identificar dos motivaciones principales: (i) la lucha contra la pobreza por medio de la mejora de la prestación de servicios sociales; y (ii) las reformas relacionadas con la gobernanza.

► **Una relativamente elevada diversidad de “puntos de entrada”.** El apoyo de la CE se proporciona bajo diferentes coberturas o “puntos de entrada”. A veces lleva la etiqueta de “política de apoyo a la descentralización” o se incluye en el concepto más amplio de “buena gobernanza”. En otros casos se orienta a la “descentralización de servicios”, o se integra en el “desarrollo rural”, pudiendo también denominarse “gestión urbana”. En varios países se combinan diversos puntos de entrada en este área (p.ej., “gobernanza local” o “apoyo a la descentralización en sectores específicos”), orientados a diversos actores (organismos de la Administración central y gobiernos locales, así como las asociaciones de estos y la sociedad civil) (véase un descripción en el Anexo 6).

► **Los puntos de entrada evolucionan con el tiempo.** En varios países el enfoque del apoyo a la descentralización y a la gobernanza local se ha ido sofisticando gradualmente a medida que los procesos

de descentralización han ido avanzando y que la CE ha ido adquiriendo mayor experiencia en la materia. En algunos países de la región ACP, el apoyo ha evolucionado a partir de proyectos piloto y programas de microproyectos de desarrollo local (7º y 8º FED) para llegar a programas de apoyo a la descentralización (8º y 9º FED) mientras que en el proceso de programación en curso (10º FED) se está considerando utilizar apoyo presupuestario para la descentralización y la gobernanza local.

► **La adaptación del apoyo de la CE a las prioridades nacionales puede resultar difícil.** La Comisión Europea trata sistemáticamente de alinear su apoyo (DELPA) a las prioridades nacionales, incluso cuando utiliza enfoques de proyecto o programa. Esto funciona bastante bien en países que se comprometen realmente en los procesos de descentralización. Sin embargo, en la mayoría de los países, dicha adaptación no es fácil, bien sea porque no existe una estrategia nacional de descentralización, o porque ésta es sólo incipiente, está bloqueada, o no está realmente apoyada por las élites políticas y administrativas.

► **Enfoque global o por partes.** Un análisis documental de los programas de apoyo existentes revela que algunas estrategias de la CE están bien concebidas y debidamente coordinadas. En otros países la ayuda es menos integral y parece estar más fragmentada.

Recuadro 2: Documentos estratégicos de la CE sobre la descentralización y la gobernanza local

A pesar de que la Comisión Europea no ha redactado una comunicación específica sobre la descentralización, el compromiso de la CE en apoyo a la descentralización y a la gobernanza local se refleja en documentos recientes sobre políticas que incorporan elementos y cuestiones relacionadas con la descentralización y el papel y las responsabilidades de las autoridades locales.

- *La Comunicación de la CE sobre «Gobernanza y Desarrollo»* (COM(2003) 615 final) reconoce la importancia de la “descentralización de competencias” así como la necesidad de implicar a “las autoridades municipales y otras autoridades descentralizadas” en procesos nacionales de diálogo sobre gobernanza.
- *El Proyecto de Manual de Gobernanza de la CE* (2004) considera que la descentralización y los gobiernos locales son uno de los seis “núcleos de fomento de la gobernanza” y proporciona orientaciones sobre cómo facilitar un apoyo efectivo en este área.
- *La Comunicación de la CE «Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África»* (COM(2005) 489 final) considera la gobernanza como base de la relación de asociación. Reconoce el reto que supone la gobernanza a nivel local e insta a emprender “un diálogo sistemático con los gobiernos nacionales y las autoridades locales para examinar la mejor forma de apoyar los procesos de descentralización”.
- *La Comunicación de la CE sobre «La Gobernanza en el Consenso Europeo sobre la Política de Desarrollo: Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea»* (COM(2006) 421 final) reconoce la existencia de “diferentes niveles de gobernanza (local, nacional, internacional)” así como “el papel clave que pueden desempeñar las autoridades locales en la consecución de los ODM”.
- Los perfiles de gobernanza de los países ACP recientemente elaborados también incluyen indicadores relacionados con la descentralización.

► **Diversidad de modalidades de apoyo.** En algunos países se observa una combinación bien estudiada de modalidades de contribución estratégica a los procesos de desarrollo del país socio. En otros casos, dicha combinación no está clara o no es evidente.

1.5 Problemas estratégicos y operacionales

Las consultas del D-Group dejaron claro que las delegaciones de la CE en todo el mundo deben hacer frente a espinosos problemas en materia de estrategia y operaciones cuando se implican en procesos de descentralización y gobernanza local. En el recuadro 3 se describen algunos de los problemas más recurrentes.



Recuadro 3: Los diez principales problemas que deben afrontar las delegaciones de la CE

Los siguientes interrogantes reflejan las diez principales preocupaciones del personal de las delegaciones de la CE en las distintas regiones:

- ¿Qué condicionantes deben tenerse en cuenta antes de implicarse en el apoyo a procesos de descentralización y gobernanza local?
- ¿Cómo fomentar una auténtica apropiación nacional de las reformas de descentralización?
- ¿Cómo combinar provechosamente la descentralización democrática con la desconcentración?
- ¿Cuándo y cómo puede utilizarse el apoyo presupuestario para apoyar (o impulsar) la descentralización?
- ¿Cuáles son los indicadores de resultado adecuados (especialmente si se trata de un Programa de Apoyo a Políticas Sectoriales (PAPS) o de apoyo presupuestario a la descentralización), y cómo deberán supervisarse y evaluarse dichos indicadores?
- ¿Cuándo y cómo debería la Comisión participar en esquemas de financiación en apoyo de la descentralización y el desarrollo local?
- ¿Cómo instaurar instituciones y capacidades locales sostenibles?
- ¿Cómo promover procesos políticos viables a nivel local (p.ej., mediante la participación de la sociedad civil y mecanismos adecuados de rendición de cuentas)?
- ¿Cómo pueden los programas de apoyo sectorial reforzar (indirectamente) la agenda de la descentralización?
- ¿Cómo puede reforzarse la capacidad global de la CE para prestar un apoyo efectivo a la descentralización y la gobernanza local (en términos de políticas, estrategias de intervención, planteamientos, instrumentos, capacidades y procedimientos)?
- ¿Cómo aplicar la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda a la hora de apoyar la descentralización y la gobernanza local?



Capítulo 2 *Principales conceptos y enfoque de “sistema abierto”*

EuropeAid

Este capítulo:

- pasa brevemente revista a los distintos componentes de la descentralización;
- examina conceptos relacionados, como son: “gobierno local”, “gobernanza local”, “desarrollo (económico) local” y “planificación territorial”;
- subraya la necesidad de partir de la realidad de la descentralización tal y como se presenta sobre el terreno;
- propone la utilización de un enfoque de “sistema abierto” en los procesos de descentralización y gobernanza local;
- revisa los pros y contras de considerar la descentralización como un “sector”.

2 Principales conceptos y enfoque de “sistema abierto”

2.1 Análisis de los componentes del proceso de descentralización

Hay una pléthora de conceptos sobre la descentralización. Proviene de una rica variedad de culturas, tradiciones e historia de la administración pública. En ocasiones, la terminología utilizada - aunque parezca la misma - puede incluso tener un significado distinto en diferentes partes del mundo y, si no se comprende correctamente, corremos el riesgo de perdernos en una jungla de expresiones y términos.

Empezaremos por el concepto general de “descentralización”. Evidentemente no existe una definición universalmente acordada de este amplio concepto en las distintas regiones, y aceptada por todos los organismos y actores. En el cuadro 2 se muestran las definiciones utilizadas por algunos de los principales organismos donantes.

Lo que puede percibirse en las definiciones seleccionadas es que sus conceptos básicos, aunque sean perfectamente consistentes (p.ej., la noción de transferencia de responsabilidades a niveles subnacionales), presentan, no obstante, variaciones importantes. El planteamiento francés se centra

claramente en los objetivos políticos de la descentralización y en la “cohesión territorial”, lo que sugiere que, en la política francesa de desarrollo, la descentralización es tanto un fin en sí misma como un medio para alcanzar un fin. Las otras dos definiciones tienen un carácter más tecnócrata, subrayando la dimensión funcional de la descentralización (es decir, “quién está mejor situado para hacer qué”), optando el PNUD por la “subsidiariedad” como eje central de su planteamiento. Podría pues argumentarse que estas definiciones consideran la descentralización como medio para alcanzar un fin más que como un fin en sí.¹⁰

La Comisión Europea, por su parte, parece optar por centrarse de forma pragmática en la *dimensión funcional* de la descentralización. Por ello en la presente sección se abordan en primer lugar tres tipos distintos de descentralización (política, administrativa y fiscal) y los conceptos relacionados con ellos (es decir, “gobierno local”, “gobernanza local”, “desarrollo local” y “planificación territorial”). Para cada uno de estos componentes de los procesos de descentralización se proporcionan definiciones básicas (de las que podrían encontrarse en un manual) y se identifican los elementos clave que idealmente deberían tomarse en consideración y abordarse en los programas de apoyo de la CE.

Cuadro 2: Comparación de diversas definiciones de la descentralización

Organismos	Definición básica de “descentralización”
Banco Mundial (sitio Internet: http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm)	La descentralización es la transferencia de la autoridad y de la responsabilidad de funciones públicas del Gobierno central a gobiernos intermedios y locales u organizaciones semiindependientes de gobierno y/o al sector privado. Es un concepto polifacético complejo. Diversos tipos de descentralización deberían distinguirse porque tienen diversas características, implicaciones políticas y condiciones para el éxito. Los tipos de descentralización incluyen la descentralización política, administrativa, fiscal y de mercado.
PNUD (2004) Gobernanza descentralizada para el desarrollo: Una nota combinada de práctica sobre la descentralización, la gobernanza local y el desarrollo urbano/rural	La descentralización hace referencia a una reestructuración de la autoridad de modo que hay un sistema de corresponsabilidad entre instituciones de gobernanza a los niveles central, regional y local según el principio de subsidiariedad. Tomando como base este principio, las funciones (o las tareas) se transfieren al nivel institucional o social más bajo que es capaz (o potencialmente capaz) de completarlas. La descentralización se refiere al papel de y a la relación entre instituciones centrales y subnacionales, bien sean públicas, privadas o cívicas. Hay cuatro principales tipos de descentralización: político, fiscal, administrativo y desinversión.
Cooperación francesa Políticas francesas de desarrollo en la gobernanza local	La descentralización forma parte de la gobernanza democrática. Su finalidad es asignar a las autoridades locales sus propios recursos y responsabilidades, diferenciados de los del Gobierno central; disponer de sus propias autoridades elegidas por las comunidades locales y asegurar un mejor equilibrio de poder en todo el territorio. La descentralización acerca el proceso de toma de decisiones a los ciudadanos, fomentando la aparición de la democracia a nivel local. Aspira a lograr el desarrollo socioeconómico en sectores que a menudo son víctimas de un proceso de toma de decisiones excesivamente centralizado. Fomenta la cohesión territorial y el anclaje de la democracia. También contribuye a luchar contra la pobreza.

¹⁰ Para el Banco Mundial, por ejemplo, la descentralización puede ser un medio para (i) mejorar la gobernanza en general; (ii) conseguir la prestación de servicios en favor de los pobres; (iii) reducir la pobreza; (iv) luchar contra la corrupción.

i

Recuadro 4: ¿Qué se entiende por transferencia de competencias?

La *transferencia de competencias* es un proceso o mecanismo de la administración pública por el se crean organismos jurídicamente diferenciados de la administración central y se transfieren (progresivamente) poderes a los representantes locales – electos o designados por los ciudadanos – para decidir sobre una serie variable de asuntos públicos y acceder (gradualmente) a recursos que pueden utilizar a su discreción. La base política es la localidad o municipio y las competencias se *transfieren*. Los principales objetivos de dicha transferencia son políticos: rediseñar el panorama político mediante la redistribución de competencias, consolidando así la democratización y la participación a nivel local. Es un proceso de transformación institucional a largo plazo. Pero también pretende mejorar el funcionamiento general de la Administración con respecto a la prestación de servicios y de funciones esenciales, acercando el Gobierno a la población. La transferencia de competencias se produce efectivamente si los organismos locales gozan de autoridad suficiente para contratar personal, despedir, gravar, adquirir bienes y servicios, hacer pagos, invertir, planificar, establecer prioridades y prestar servicios.

!!! *Atención !!!* Las definiciones que se dan en esta sección pueden ayudar a aclarar la descentralización desde un punto de vista analítico. Sin embargo, los lectores deben ser conscientes de que estas definiciones no son neutras sino que reflejan un *planteamiento normativo* de la descentralización y la gobernanza local. En conjunto, dichas definiciones representan un modelo de democracia, responsabilidad y legitimidad en gran parte presupuestas en la tradición liberal occidental. En la realidad de muchos países en desarrollo, el proceso y la práctica de la descentralización pueden diferir sustancialmente de estas definiciones habida cuenta de los distintos contextos históricos y culturales. En muchos países, desarrollados o no desarrollados, la formulación y ejecución de los procesos de descentralización y gobernanza local se ven fuertemente afectados por las relaciones de poder existentes entre distintos niveles de gobernanza, así como por los cambios de Gobierno. Así pues, los ministerios centrales y los funcionarios empleados por la Administración central a menudo mantienen una gran autoridad sobre las autoridades locales. Por otra parte, el personal de las administraciones locales requiere más formación y recursos para poder ejercer adecuadamente sus nuevos cometidos. La participación de la sociedad civil y la demanda de rendición de cuentas por los ciudadanos pueden también contribuir a la consolidación de la gobernanza local. Por último, existe una amplia variedad de especificidades y condicionamientos culturales (que no siempre están bien documentados), que complican el panorama de gobernanza local, tales como las formas tradicionales de gobernanza y los procedimientos consuetudinarios de consulta y toma de decisiones. También, es posible que exista en paralelo una pluralidad de ordenamientos jurídicos, tales como el uso del derecho consuetudinario junto con el derecho islámico y el derecho moderno.

Para que se produzca un proceso informado de toma de decisiones en una enorme variedad de condiciones específicas a cada país, es prioritario ir más allá de los conceptos normativos y *partir de la realidad de la descentralización tal como se manifiesta sobre el terreno*.

Esto, a su vez, supone adoptar un enfoque amplio, de "sistema abierto" en materia de descentralización y gobernanza local.

En la segunda parte de este capítulo se exponen las implicaciones que lleva consigo la adopción de este tipo de enfoque.

2.2 Presentación de las diversas dimensiones de la descentralización

Los términos "descentralización política", "descentralización administrativa" y "descentralización fiscal" se emplean para clasificar los diversos tipos o dimensiones de la descentralización.

2.2.1 Descentralización política

¿Qué significa?

La descentralización política normalmente hace referencia a las situaciones en que la autoridad y el poder político han sido parcialmente transferidos a niveles subnacionales del Estado. Las manifestaciones más obvias de este tipo de descentralización son las formas de gobierno electo subnacional y con delegación de poderes, que comprenden desde los consejos municipales a los organismos estatales. La *transferencia de competencias* se considera una forma (democrática) de descentralización política (recuadro 4). En el discurso y la práctica contemporáneos, la descentralización política a menudo se considera como la única forma real de descentralizar el Gobierno, aportando beneficios tales como la democracia local, la participación en asuntos locales y la responsabilización y rendición de cuentas de las autoridades locales.

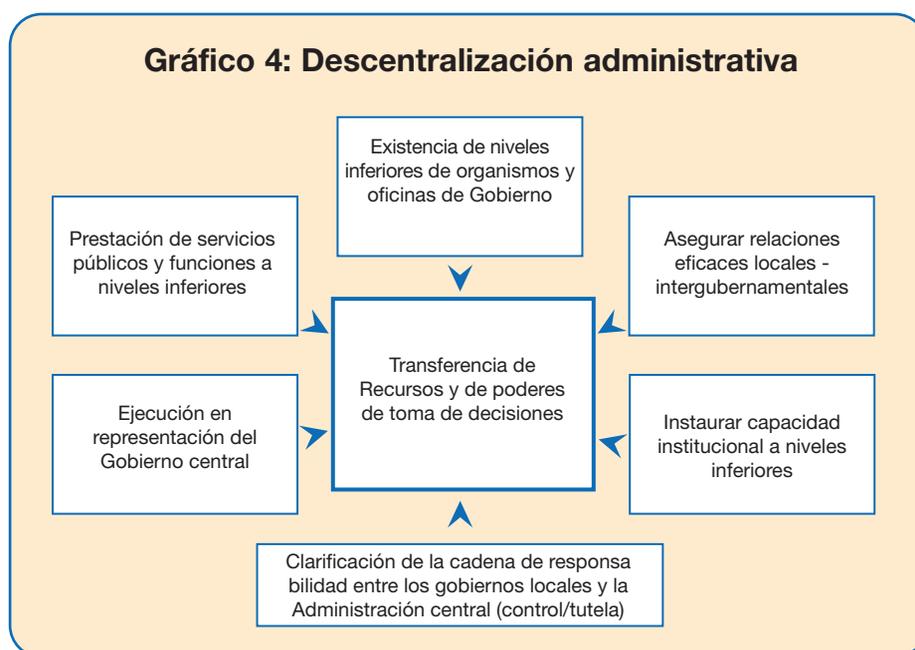


¿Cuáles son sus principales componentes?

La finalidad de la descentralización política es crear un espacio para que los gobiernos locales comprendan y se ocupen de atender las necesidades y preferencias de la población local. Para ello es necesario realizar una serie de reformas interrelacionadas, tal como se muestra en los “componentes” enumerados en el gráfico 3.

La mayoría de estas reformas son bastante obvias. Sin embargo, tal vez merezca especial atención la necesidad de adaptación de las instituciones públicas a un contexto

descentralizado. Cuando se promueve la descentralización política, se espera que los ministerios técnicos centrales se consagren a formular políticas, proporcionar directrices, establecer normas, controlar y supervisar el presupuesto. El funcionamiento de otros organismos públicos (p.ej., los organismos municipales de inversión) debe, pues, adaptarse a un entorno de descentralización de competencias y a la existencia de gobiernos locales con prerrogativas propias. En la práctica, este tipo de reestructuración es a menudo la “manzana de la discordia”¹¹ y constituye un problema.



¹¹ A veces se encuentran referencias a la descentralización funcional en la documentación que trata de la descentralización administrativa de las funciones del Estado desde los organismos centrales hacia otros niveles intermedios o básicos en un sector específico de la Administración pública. La descentralización funcional está generalmente vinculada a la flexibilidad administrativa o a la distribución de los recursos del Estado a niveles inferiores de la Administración pública.



Recuadro 5: ¿Qué se entiende por desconcentración, delegación y desinversión?

La desconcentración es un proceso de la administración pública por el que se delega un determinado nivel de competencias a una oficina o funcionario local de un departamento o ministerio central para tomar decisiones o regular su funcionamiento. La oficina o el funcionario locales son responsables ante el departamento o ministerio central de las decisiones que adopten. Los principales objetivos de la desconcentración son: (i) mejorar la eficacia administrativa, (ii) mejorar la prestación de servicios; y (iii) garantizar una representación y supervisión adecuadas de la Administración central a nivel provincial y local. La desconcentración se produce cuando las entidades locales actúan en gran medida como agentes locales de la Administración central, gestionan el personal, utilizan los recursos que les han sido asignados por las autoridades de la Administración central y siguen siendo responsables ante niveles jerárquicos superiores.

La delegación es una forma más amplia de descentralización administrativa. En este caso se redistribuyen las competencias y responsabilidades a departamentos u organismos locales de la Administración que no siempre son necesariamente sucursales u oficinas locales de la autoridad delegante (p.ej., organismos de suministro de servicios, empresas públicas, autoridades responsables de la vivienda y distritos escolares semiautónomos). Aunque hay cierto grado de transferencia de responsabilidades a los departamentos subnacionales a los que se delegan las competencias, casi toda la responsabilidad sigue siendo vertical y ante el departamento central delegante. En el contexto francófono, la delegación generalmente se considera como un *instrumento de desconcentración* por el cual el ministro delega tareas, responsabilidades y recursos a directores regionales, que pueden a su vez delegar en directores provinciales o en niveles inferiores responsables ante el ministerio.

La desinversión es un término que proviene del mundo empresarial y financiero, pero también se utiliza en el contexto de la administración pública. La desinversión se produce cuando el Gobierno transfiere la responsabilidad administrativa y de planificación, u otras funciones públicas, a instituciones privadas o no gubernamentales que están dispuestas a asumirlas. Esto a menudo implica la subcontratación externa de parte de la prestación de servicios o funciones administrativas y su liberalización o privatización total. Por ejemplo, una forma de desinversión sería la provisión de apoyo técnico a niveles inferiores de la Administración en el sector del agua a través de empresas privadas en lugar de hacerlo mediante un ministerio nacional responsable del sector.

!!! Atención!!!

Los conceptos de transferencia de competencias y desconcentración son ambos pertinentes en el contexto de la descentralización en todo el mundo, incluidas las regiones de habla inglesa, francesa, portuguesa o hispana. Existen, no obstante, algunas diferencias en la forma en que se emplean estos términos. En los *países anglófonos*, la descentralización abarca tanto la desconcentración como la transferencia de competencias, mientras que en la *documentación francesa* no existe un término específico para la transferencia de competencias ("devolution") o la descentralización democrática. En los *países americanos de habla hispana o portuguesa* también se emplea la palabra *municipalización* (*municipalização*), que es básicamente una forma de transferencia o "devolution" por la que las competencias y responsabilidades se transfieren a los municipios (urbanos y rurales). En los países de habla rusa, no es fácil transmitir el concepto de "devolution" ya que no existe ninguna traducción directa del término.

2.2.2 Descentralización administrativa

¿Qué significa?

El objetivo de la descentralización administrativa es la transferencia de competencias de toma de decisiones, recursos y responsabilidades con respecto a una serie determinada de funciones o servicios públicos, de la Administración central a otros niveles (no electos) del Gobierno, como son los organismos o departamentos locales de los organismos ejecutivos de la Administración central. La descentralización administrativa tiene tres posibles variantes, cada una con distintas características: (i) *desconcentración*, (ii) *delegación* y (iii) *desinversión* (que se refiere a la privatización de funciones y servicios) (véase

también el recuadro 5). La descentralización administrativa con frecuencia forma parte de la reforma de la función pública y se considera generalmente como la forma más limitada de descentralización porque las instituciones locales a las que se transfieren determinadas tareas no están sustentadas en una representación política controlada desde la base.

¿Cuáles son los principales componentes de la descentralización administrativa?

La descentralización administrativa se refiere a la arquitectura institucional en que se sustenta la descentralización. Los partidarios de la desconcentración ponen de relieve la "penuria institucional" de los gobiernos

locales y su dependencia de las capacidades técnicas y recursos de la Administración central para funcionar. También subrayan la necesidad de proporcionar auténticas directrices a los administradores locales. Los beneficios potenciales de la desconcentración conciernen sobre todo a la gestión, pero son asimismo potencialmente vitales para lograr un mayor impacto sobre el desarrollo. En el gráfico 4 se muestran los principales “componentes” de la descentralización administrativa. Idealmente, estos deberían complementar las reformas enumeradas en el marco de la descentralización política.

Cada uno de estos elementos va ligado a retos estratégicos y operativos importantes. Especialmente en los países más pobres, la inexistencia física de las infraestructuras básicas que los municipios necesitan para funcionar, es el primer gran obstáculo. Los problemas que supone el desarrollo de capacidades a nivel local son

evidentes, y diversos actores pueden contribuir a solucionarlos (incluidos los municipios europeos que participan en programas de hermanamiento). Otros elementos tienen un carácter menos “material” pero suponen un problema no menos importante. El funcionamiento efectivo de los procesos de descentralización depende en gran parte de la negociación y el cumplimiento de un conjunto de normas claras que regulen la relación entre los distintos niveles de gobierno.

2.2.3 Descentralización fiscal

¿Qué significa?

La descentralización fiscal¹³ es posiblemente el tipo de descentralización más palpable puesto que está directamente vinculada a las prácticas presupuestarias.



Recuadro 6: ¿Qué modalidades puede adoptar la descentralización fiscal?

La descentralización fiscal transfiere a los gobiernos locales: (i) fondos (para llevar a cabo las funciones descentralizadas); y (ii) competencias y autonomía para generar ingresos (y decidir gastos). Hay cinco principales modalidades de descentralización fiscal:

- (i) autofinanciación o recuperación de costes de los servicios públicos mediante el cobro de tarifas a los usuarios;
- (ii) cofinanciación mediante la participación de los usuarios en la prestación de servicios y en sus correspondientes infraestructuras a través de contribuciones monetarias o laborales;
- (iii) aumento de los ingresos locales mediante impuestos sobre la propiedad o las ventas o mediante impuestos indirectos;
- (iv) transferencias intergubernamentales a los gobiernos locales, para su uso general o específico, de ingresos tributarios generales recaudados por la Administración central;
- (v) autorización a los municipios para contratar préstamos y para movilizar recursos nacionales o recursos de los gobiernos locales con el fin de proporcionar garantías crediticias.

¹³ La palabra “fiscal” hace referencia no solamente a la recaudación tributaria, sino que también incluye las demás fuentes de ingresos financieros.

La descentralización fiscal se refiere a la reasignación de recursos a niveles subnacionales de la Administración, incluida la delegación de fondos de los ministerios sectoriales a los departamentos desconcentrados. Las medidas para la asignación de recursos a menudo se negocian entre las autoridades centrales y locales, tomando en consideración diversos factores, como la equidad interregional, la disponibilidad de recursos a todos los niveles de la Administración y la capacidad local de gestión tributaria. La experiencia en descentralización fiscal ha hecho que existan capacidades para asignar ingresos y gastos así como para diseñar fórmulas de transferencia fiscal y de préstamos a nivel subnacional.

¿Cuáles son los principales componentes de la descentralización fiscal?

El gráfico 5 muestra los diversos "componentes" principales que deben tenerse en cuenta para el diseño de un sistema de descentralización fiscal en el que estén implicados varios niveles de la Administración.

Entre estos componentes, el posible impacto de la descentralización fiscal es particularmente importante. Anima a los responsables políticos a prestar atención a áreas estratégicas tales como (i) la eficacia económica, (ii) la estabilidad macroeconómica, (iii) la redistribución de la renta (equidad interregional o interpersonal) y (iv) la eficacia política.¹⁴ En el recuadro 6 se muestran las modalidades que puede adoptar la descentralización fiscal.

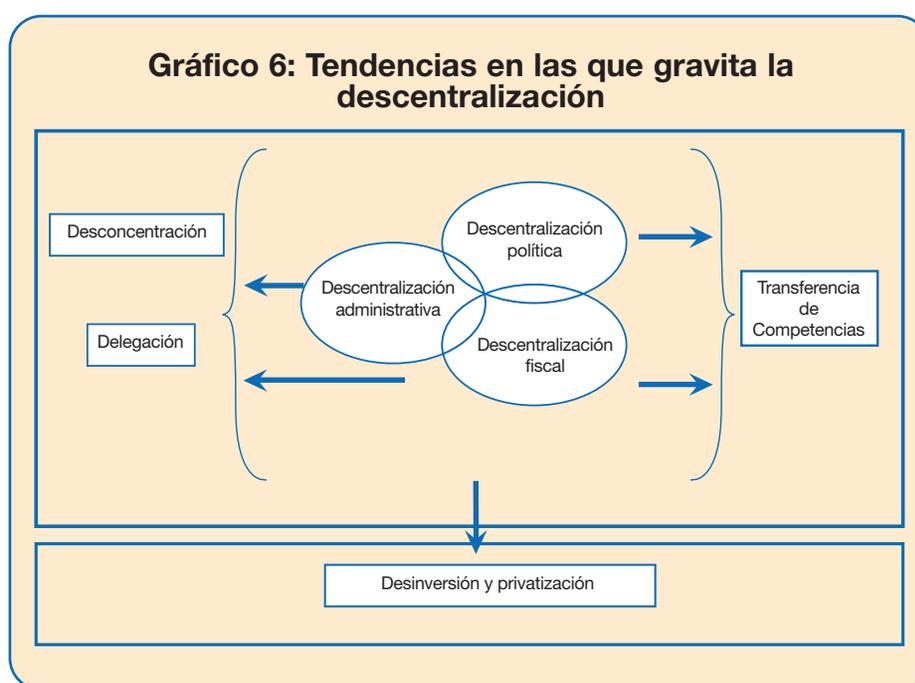
Asociación de los diversos componentes de la descentralización

Para el diseño, ejecución y evaluación de los procesos de descentralización es de primordial importancia examinar los vínculos entre las tres dimensiones básicas de la descentralización (política, administrativa, fiscal) y decidir qué prestaciones de servicios o funciones administrativas pueden subcontratarse al sector privado o a instituciones no gubernamentales (gráfico 6).

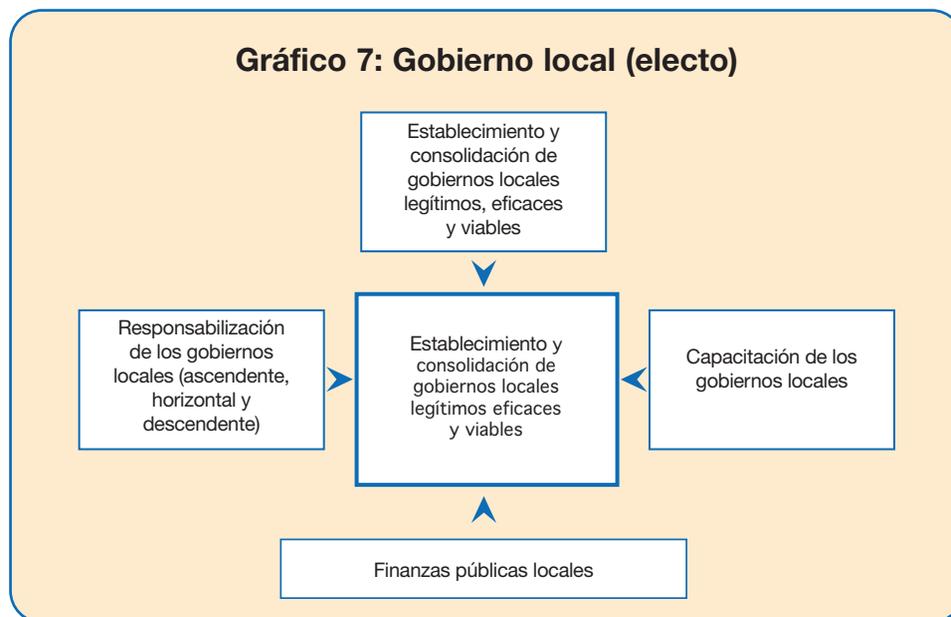
A este respecto, se plantean dos retos importantes:

- encontrar el equilibrio adecuado entre la descentralización política, administrativa y fiscal, y
- decidir en qué momento abordar cada dimensión en el curso de un proceso de descentralización a largo plazo.

Esencialmente, no puede existir una descentralización efectiva sin abordar las tres dimensiones, ya que son complementarias e interdependientes. En pocas palabras, *necesitan unas de otras*, habida cuenta de que la división de atribuciones entre los distintos niveles de la Administración pública y la sociedad tiene que atenerse a la responsabilidad fiscal; los sistemas y procedimientos administrativos tienen que estar alineados con la ejecución de competencias políticas y de tareas fiscales; y las medidas fiscales deben evitar el enfrentamiento entre las competencias políticas y las competencias administrativas.



¹⁴ Los tres primeros objetivos estratégicos constituyen focos de atención estándar en las finanzas públicas. Sin embargo, no deben descuidarse los argumentos que abogan por una mayor eficacia política derivada de la descentralización fiscal (p.ej., ciudadanos mejor informados, oportunidades para su participación y para el arraigo de prácticas locales de democracia y gobernanza).



En realidad, esta interacción ideal se consigue raramente ya que las dimensiones básicas tienden a ejercer presión en direcciones opuestas. Cuando se estimula la descentralización política mediante la creación de organismos de gobierno local con personalidad propia, se crea espacio para desarrollar un proceso de transferencia de competencias desde el poder central. Esto puede causar tensiones con la descentralización administrativa, que requiere garantizar que las responsabilidades y funciones centrales sean ejecutadas a niveles inferiores de la Administración. En esta modalidad de descentralización, los organismos locales actúan como agentes desconcentrados de la Administración central, proporcionando servicios, gestionando los recursos humanos y empleando los recursos que les han sido asignados por las autoridades de la Administración central. Si la descentralización fiscal está cuidadosamente planificada, puede actuar como medida de equilibrio para conciliar las posibles tendencias gravitacionales de la transferencia de competencias y la desconcentración.¹⁵ La articulación efectiva de estas tres modalidades de descentralización requiere tiempo, perspicacia y voluntad de experimentar. Idealmente, está sujeta a un “toma y daca” entre las distintas autoridades de los diversos niveles de Gobierno y la sociedad, que deberán negociarse y renegociarse a lo largo del tiempo dentro de los marcos jurídicos establecidos para el proceso de descentralización.

Partiendo de la situación real de los países en desarrollo, podemos también observar que probablemente sería oportuno abordar determinadas dimensiones del proceso de descentralización en momentos específicos. En Malí, por ejemplo, surgió una fuerte tendencia a la

descentralización política en los años noventa debido a la rebelión tuareg a principios de esa década, aunque hasta principios de los años 2000 no se realizaron serios esfuerzos para apoyar la desconcentración de funciones y servicios de la Administración central, en especial en sectores prioritarios para la reducción de la pobreza. En Camboya, por otra parte, la atención se centra en la desconcentración, puesto que, por diversas razones, parece haber pocas perspectivas de avanzar primero en la descentralización política¹⁶.

Así pues, un elemento clave de este debate, que se refleja en el gráfico 6, es reconocer que la naturaleza y secuencia de los procesos de descentralización pueden variar considerablemente, dependiendo, en primer lugar, del propio carácter de las dimensiones básicas de la descentralización y, en segundo lugar, de factores contextuales que tienen una influencia decisiva.

2.2.4 “Gobierno local”

¿Qué significa?

El término “gobierno local” abarca distintos conceptos. No vamos a intentar establecer una definición ya que su significado puede diferir enormemente dependiendo de la zona del mundo que nos ocupe. Sin olvidar lo anterior, por gobierno local puede entenderse una provincia, municipio, ciudad, población, pueblo, distrito, autoridad pública local, distrito escolar, entidad regional o interestatal, o cualquier organismo o instrumento de un gobierno local. A pesar de esta multiplicidad de conceptos, es útil distinguir dos tipos generales de gobierno local:

¹⁵ Por ejemplo, al dividir las competencias de recaudación de impuestos e ingresos entre el centro y los organismos locales a los que se han transferido éstas, o mediante la instauración de sistemas de transferencia fiscal entre los diversos niveles de la Administración.

¹⁶ Para más detalles, véase M. Turner, “Whatever happened to de-concentration? Recent initiatives in Cambodia”, *Public Administration and Development*. 22, 353-364.

- las administraciones locales del Estado, que gestionan y tramitan cotidianamente los asuntos locales;
- los organismos de representación local, como pueden ser los consejos municipales.

Estos últimos son organismos de gobernanza que pueden ser elegidos directa o indirectamente, como ocurre con muchos gobiernos locales, o pueden ser designados por más altos representantes del Gobierno o de la comunidad. Existen también formas mixtas de organismos de gobernanza en las que unos representantes son designados y otros son objeto de elecciones.

¿Cuáles son los principales componentes de los gobiernos locales?

La Comisión Europea está gradualmente incluyendo a los gobiernos locales como socios para el diálogo (fundamentalmente a través de sus asociaciones regionales y nacionales), así como en tanto que organismos de ejecución o beneficiarios directos de la ayuda. En el gráfico 7 se muestran los elementos que han de tenerse en cuenta en tales procesos.

Dichos elementos merecen una explicación más detallada:

- **Reconocimiento del papel legítimo de los gobiernos locales resultantes de elecciones.** Una vez que el proceso de descentralización establece gobiernos locales elegidos en las urnas, los distintos agentes deben incluir plenamente en sus planteamientos a esta nueva realidad institucional. Los gobiernos locales no deberían ser considerados solamente como otro socio local, sino como el (legítimo) actor principal del proceso de desarrollo local. Esto tiene implicaciones importantes para los organismos donantes que intervienen a nivel local (p.ej., en el tipo y las modalidades de apoyo a la sociedad civil local).
 - **Capacidad de los gobiernos locales.** En la mayoría de terceros países, el desarrollo de capacidades en el gobierno local es una condición esencial para el éxito del proceso de descentralización. En este contexto, conviene distinguir entre capacidad interna y capacidad de interacción. La capacidad interna es necesaria para realizar las funciones básicas del sector público en materia de movilización de recursos y gestión de gastos. La capacidad de interacción supone la capacidad de los gobiernos locales para adaptarse al cambio de competencias dentro del Estado y para ejercer sus funciones en el entorno de actores múltiples en el que deben operar. En este modelo, la autoridad local se concibe simplemente como uno de los actores
- si bien es cierto que se cuenta entre los principales- de una red de actores múltiples que opera en cooperación y coproducción con organismos de la Administración pública central, de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. En la práctica, los dos tipos de capacidades son interdependientes.
- **Finanzas públicas locales.** La descentralización de responsabilidades debe ir acompañada de la habilitación financiera de los gobiernos locales. Sin embargo, incluso en los países en que la descentralización está bien avanzada, hay importantes carencias a la hora de hacer frente a esta condición previa esencial.¹⁷ El establecimiento de sistemas financieros locales sólidos requiere planteamientos innovadores de financiación de las infraestructuras y los servicios municipales, que incluyan cambios en cuanto a la asignación de los gastos ("quien hace qué"), y de los ingresos ("quién recauda qué tributos") y un mejor equilibrio entre ingresos y gastos. Será necesario explorar distintas vías, como pueden ser los partenariados entre el sector privado y el sector público, la emisión de obligaciones municipales y el acceso directo a la financiación internacional para el desarrollo.¹⁸ No hay fórmulas milagrosas para realizar progresos en este ámbito. Las transferencias intergubernamentales son a menudo insuficientes, se perciben con retraso y a un ritmo irregular. Los empréstitos municipales también tienen limitaciones debido a que los mercados financieros no confían necesariamente en los gobiernos locales y el Gobierno central a menudo impone restricciones puesto que tiene interés en controlar el nivel global de deuda pública. Probablemente la vía más prometedora sea la instauración de sistemas tributarios locales viables. Este área, no obstante, todavía está pendiente de ser explorada por los organismos donantes, incluso en lo que respecta a las estrategias de apoyo adecuadas.
 - **Responsabilización de los gobiernos locales.** Es posible desarrollar a nivel local sistemas de responsabilización múltiple, incluida la rendición de cuentas a los ciudadanos y a los agentes estatales y no estatales. La experiencia sugiere que las estrategias de responsabilización son más efectivas cuando la responsabilidad es acumulativa y mixta; es decir, refleja una combinación de control jerárquico (por el Gobierno central); controles internos (p.ej., códigos de conducta, mecanismos de auditoría interna) y controles externos (p.ej., elecciones locales, mecanismos directos de auditoría social). En este contexto, es también primordial considerar los nexos con las estrategias de reducción de la pobreza. La experiencia sugiere que el favorecer a los pobres no es algo inherente a los

¹⁷ Las carencias tradicionales incluyen: (i) deficiencias persistentes en la efectividad de la recaudación de ingresos; (ii) ausencia de mecanismos normalizados de diálogo y negociación entre el Gobierno central y los gobiernos locales; (iii) escasa capacidad para elaborar presupuestos realistas y controlar gastos (incluida la oportuna presentación de estados de cuentas auditados); (iv) insuficiente atención a la eficacia de la prestación de servicios; (v) escasa capacidad para implicar al sector privado en la prestación de servicios; y (vi) mecanismos inadecuados para la coordinación de donantes/ministerios/gobierno local.

¹⁸ Véase una encuesta reciente en la edición de 2006 del "Manual de la Commonwealth para Gobiernos Locales" (Commonwealth Local Government Handbook) que incluye un documento de reflexión sobre políticas de financiación de gobiernos locales, "Financiación municipal: Fuentes innovadoras de recursos municipales para infraestructuras y prestación de servicios" (Municipal financing: Innovative resourcing for municipal infrastructure and service provision) publicado por el Commonwealth Local Government Forum.

gobiernos locales. Esto plantea cuestiones estratégicas importantes: ¿Bajo qué condiciones redistribuirán los recursos en favor de los pobres los gobiernos locales? ¿Cuál es el papel del gobierno local en la administración de ingresos procedentes de servicios, así como en la determinación de las tarifas de uso, y cómo podrá gestionarse esa administración para que favorezca a los pobres? ¿Qué pueden los organismos centrales hacer para asegurarse de que las estrategias nacionales de reducción de la pobreza se reflejan a nivel local?

► una sociedad civil activa (incluyendo el sector privado), a quien se le permite desempeñar su doble papel como socio para el desarrollo y como fuerza compensatoria (con capacidad para exigir derechos, transparencia y responsabilidades).

Estos componentes ayudan a dar forma a una definición amplia de la “gobernanza local”.

Esencialmente, la gobernanza local es la forma en que se ejercen el poder y la autoridad a nivel local. La experiencia en todo el mundo sugiere que la gobernanza local es el “soporte lógico” necesario para garantizar el funcionamiento del gobierno local. En el gráfico 8, a continuación, se muestran los principales componentes de la agenda de gobernanza local. En este contexto, es interesante mencionar los esfuerzos de la Commonwealth para codificar principios de democracia local y buena gobernanza (también conocidos como la “Agenda de Aberdeen”, véase www.clgf.org.uk).

2.2.5 “Gobernanza local”

¿Qué significa?

La gobernanza local es un concepto menos claro. Como se pone de manifiesto en el recuadro 7, lo que se entiende por gobernanza local puede variar considerablemente. Sobre el terreno, la determinación de un lenguaje común y una comprensión compartida de lo que un proceso viable de gobernanza local implica entre los distintos actores, es con frecuencia un reto importante.

Generalmente, hay dos ejes principales que son consustanciales con el concepto de gobernanza local:

- gobiernos locales que responden y son responsables (como actores principales del desarrollo y centro nodal para la prestación de servicios a los pobres);

2.2.6 “Desarrollo (económico) local”

¿Qué significa?

El desarrollo (económico) local es un concepto cada vez más popular. Esencialmente hace referencia a un proceso por el cual diversas instituciones y actores locales se movilizan y trabajan juntos para planificar y ejecutar políticas locales de desarrollo sostenible en un territorio



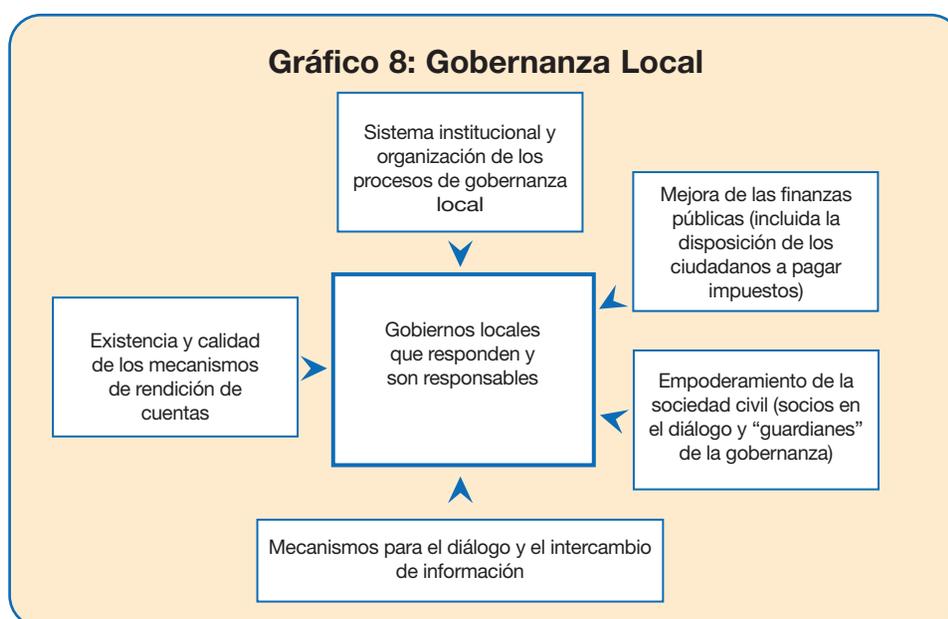
Recuadro 7: Percepción de la gobernanza local por los actores locales

El concepto de “gobernanza local” se ha asociado a los siguientes elementos:

- “actuaciones dirigidas por los políticos locales con implicación de la sociedad civil...”
- “inclusión de las aspiraciones de las zonas rurales ...”
- “transparencia cotidiana...”
- “bienestar de la población...”
- “movilización inteligente de los recursos locales...”
- “gestión responsable y equitativa con el apoyo del Estado; estructuras estatales descentralizadas” “coordinación del apoyo técnico y financiero de los socios para el desarrollo”
- “respeto de los valores culturales de solidaridad y autosuficiencia...”
- “introducción de un buen sistema de comunicación con las zonas rurales, utilizando incluso métodos tradicionales de comunicación como el “árbol de reunión”

Estas opiniones conforman una visión de la gobernanza local que no se centra exclusivamente en las administraciones y políticos electos. La atención se centra asimismo en la interacción entre las instituciones responsables de gestionar los asuntos locales y todos los actores pertinentes a nivel local, intermedio y nacional.

Fuente: Reflexiones de un grupo de referencia integrado por alcaldes en Benín (Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo (ECDPM), febrero de 2005).

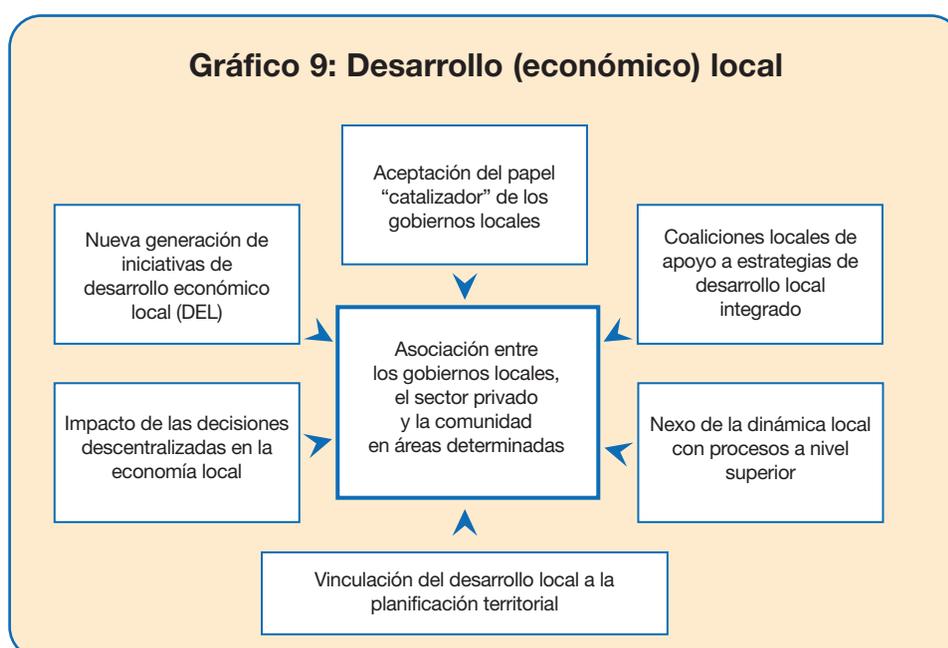


determinado. El apoyo a la descentralización puede también realizarse mediante reformas complementarias destinadas a crear vínculos sólidos con el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza.

El objetivo global del desarrollo económico local es consolidar la capacidad económica y el marco jurídico regulador para que un área local mejore su futuro económico y la calidad de vida de toda la población. Es un proceso por el cual los ciudadanos, las empresas y los socios sectoriales no gubernamentales interactúan a través del diálogo y de actividades conjuntas. El fomento de una competencia económica sana forma parte de la estrategia y puede contribuir a impulsar el crecimiento económico y a generar empleo.

Hay muchas opciones para estimular el desarrollo económico local, entre las que se cuentan la creación de un mejor entorno empresarial local, las inversiones en infraestructura "blanda", la asignación de terrenos y locales para actividades empresariales; el fomento del crecimiento empresarial local; y la promoción del desarrollo sectorial (y de agrupación de empresas), la planificación territorial y las ayudas para trabajadores con un bajo nivel de ingresos o con dificultades para encontrar empleo.

La reducción de la pobreza presupone el desarrollo económico pero también la equidad. La descentralización introduce el riesgo de diferencias regionales y locales en dicho desarrollo económico. Estas deben ser compensadas mediante políticas fiscales adecuadas.



¿Cuáles son los principales componentes del desarrollo (económico) local?”

El gráfico 9 (p.23) muestra los principales componentes del desarrollo (económico) local.

2.2.7 “Planificación territorial”

¿Qué significa?

Al promover la descentralización es necesario tener en cuenta los aspectos territoriales.¹⁹ En la práctica, esto significa considerar la *descentralización desde una perspectiva (geográfica) de planificación territorial*. Los programas de apoyo a la descentralización con frecuencia no prestan atención a este aspecto, dedicando los principales esfuerzos a la transferencia de recursos, sin evaluar cuidadosamente dónde deberían en principio emplearse esos recursos (p.ej., determinación de la localización de centros sanitarios en una provincia). Los autores francófonos a menudo se refieren a *l'aménagement du territoire*. La planificación u

ordenamiento del territorio puede hacerse a nivel nacional, provincial o municipal/local.

¿Cuáles son los componentes principales de la planificación territorial?”

En el gráfico 10 se muestran los principales componentes de la planificación territorial.

2.3 Ampliar las miras: Adopción de un enfoque de “sistema abierto”

Familiarizarse con las citadas definiciones es un paso necesario pero no suficiente para implicarse en procesos de descentralización y gobernanza local. Es primordial ir más allá de los conceptos normativos (tecnocráticos) para tener una perspectiva más amplia de los procesos de descentralización según se desarrollan sobre el terreno.

De igual modo, el éxito de los procesos de descentralización depende de la interacción positiva entre



Recuadro 8: Inclusión de los aspectos territoriales en la descentralización

En general, hasta hace poco sólo se había intentado realizar la coordinación intersectorial a nivel nacional, tras lo cual se adoptaban las decisiones sobre la asignación de fondos dentro de cada ministerio sectorial, aunque sin una coordinación para ello (idealmente con niveles administrativos inferiores tal como se procede en los ciclos de planificación y preparación del presupuesto). De este modo es poco probable que, por ejemplo, el acceso a servicios públicos, como el agua o la electricidad, se encuentre disponible en el momento y lugar en que se necesitan. Los funcionarios o cargos electos a nivel subnacional deben disponer de *información sobre el ordenamiento del territorio* además de *información sectorial*, para poder realizar la necesaria articulación entre los enfoques sectoriales y territoriales en la planificación del desarrollo y para poder adoptar decisiones correctas en materia de programación y asignación de recursos. También es necesario que las autoridades centrales y regionales elaboren un plan general de las modalidades más adecuadas de planificación territorial para el desarrollo.

¹⁹ Esto no debe confundirse con la descentralización territorial, otro término encontrado en la documentación consultada. Por él se entiende la transferencia de competencias a un organismo que tiene una base territorial específica – un municipio, una región o, en algunos casos, incluso una nación – que le confieren un mayor grado de responsabilidad y control que los que tenía previamente, a través de un nivel superior o más central de la Administración.

los factores anteriormente expuestos, por lo que deberían considerarse aspectos complementarios de un solo sistema en vez de áreas independientes o mutuamente exclusivas.

¿Cómo pueden los socios externos dispuestos a apoyar la descentralización hacer frente a la necesidad de adoptar un planteamiento integral? Para realizar progresos debe adoptarse una perspectiva de "sistemas abiertos" para los procesos de descentralización y gobernanza local, lo que permite a los socios implicados observar el panorama global y comprender que los procesos de descentralización se componen de diversos elementos interactivos e interdependientes inscritos en un contexto político y social específico e influenciados por las tendencias regionales e internacionales. En el gráfico 11 se observa el marco en que se desarrolla la descentralización como sistema abierto.

Este modelo de "sistema abierto" muestra:

- las tres principales dimensiones de la descentralización (círculo interno),
- los distintos "componentes" del proceso de descentralización (como sistema), tanto en la fase

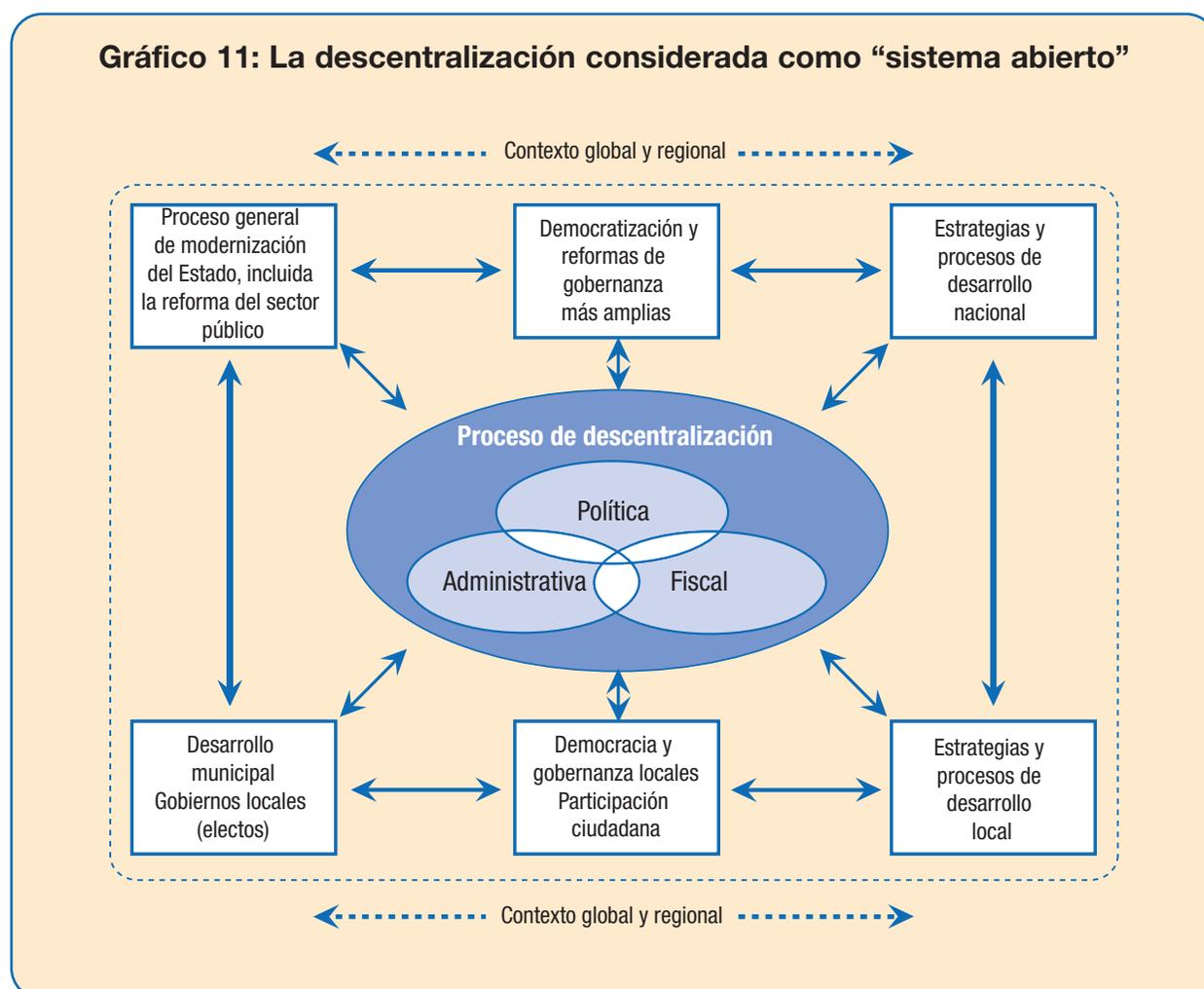
anterior (a nivel nacional) como en la fase posterior (a nivel local),

- los vínculos entre los elementos componentes del sistema,
- las posibles influencias externas sobre el sistema, debido a las tendencias regionales o mundiales (círculo externo).

La concepción de los nexos respectivos es de importancia primordial en un enfoque de "sistema abierto". La solidez y calidad de los vínculos entre las distintas partes del sistema determinan en gran parte la forma, orientación y resultados del proceso de descentralización, con importantes implicaciones para los socios del desarrollo (recuadro 9).

El enfoque de "sistema abierto" fue validado en un seminario en el que participaron varias delegaciones de la CE. Se recibieron contribuciones valiosas, incluso sobre su posible utilización en situaciones reales. El enfoque de "sistema abierto" puede ayudar al personal operativo a descifrar una situación existente (p. ej., la dinámica de un

Gráfico 11: La descentralización considerada como "sistema abierto"





Recuadro 9: Afianzamiento de los nexos esenciales

Para aumentar la eficacia y el impacto del apoyo a la descentralización, es deseable que los socios para el desarrollo adopten un planteamiento holístico que les permita observar los nexos entre las distintas partes de un sistema (y obrar en consecuencia). Algunas experiencias ilustran la importancia de tal planteamiento:

- Es poco probable que los esfuerzos para promover la descentralización política tengan éxito si no existe una desconcentración administrativa y una descentralización fiscal (es decir, se corre el riesgo de tener municipios sin capacidades ni recursos).
- Las tentativas de descentralización dependen a su vez de reformas más amplias del Estado y del sector público, así como de los avances en democratización y gobernanza en el país (p.ej., unas elecciones locales deficientes erosionarán la legitimidad de los gobiernos locales).
- A medida que se introduce la descentralización, los gobiernos y las comunidades locales van entramándose en un sistema más amplio de relaciones intergubernamentales. Unos nexos intergubernamentales inadecuados pueden tener un importante efecto limitador sobre el desarrollo local sostenible.
- Es necesario que existan vínculos sólidos entre la descentralización como “proceso político” (generalmente impulsado desde arriba) y la plétora de “iniciativas locales de desarrollo” (impulsadas desde la base). Tales vínculos son necesarios en aras de la coherencia, pero también para garantizar la “fertilización” mutua (es decir, las experiencias adquiridas a nivel local pueden aplicarse para perfeccionar el marco de las políticas nacionales).
- Es probable que el camino que hay que recorrer entre la creación de los “gobiernos locales” y la instauración de una efectiva “gobernanza local” sea tedioso. En qué medida tiene acceso a la información y puede manifestar su opinión el ciudadano medio son factores que afectan tanto al grado de “monopolio de las élites” como a las relaciones entre el Gobierno central y los gobiernos locales (es decir, es posible que los administradores locales no dediquen sus energías a los asuntos locales a menos que sean responsables ante las comunidades locales).
- El modelo actual de ayuda pone énfasis en la importancia de apoyar políticas y reformas nacionales mediante modalidades de financiación adecuadas (apoyo presupuestario). Sin embargo, los tiempos en que el único generador de políticas era el Gobierno central han terminado. Actualmente existe una fuerte demanda de la sociedad para que participen todos los actores pertinentes (incluidos los gobiernos locales) en la formulación y ejecución de políticas de desarrollo, lo que subraya la importancia primordial de articular los procesos nacionales y locales de elaboración de estrategias de desarrollo.
- Muchos países tienen una larga tradición de programas “impulsados por las comunidades” y financiados por los donantes que, dependen en gran medida de la implicación de organizaciones no gubernamentales. La llegada de gobiernos locales recientemente electos, con un mandato avalado por la Ley en cuestiones de desarrollo local, transforma (y desestabiliza) el escenario. Para que la descentralización tenga éxito, se requiere una armonización de las agendas, respectivos papeles y prácticas de los donantes.

proceso, las tendencias, las trabas y el apoyo de donantes existente). Facilita la adopción de una visión sistémica más amplia de los principales retos que habrá que afrontar, por lo que podrá utilizarse como instrumento de comunicación y promoción en las delegaciones de la CE (especialmente durante la fase de identificación del proyecto o programa).

No obstante, también tiene sus limitaciones y riesgos. Por ejemplo, este planteamiento no debería utilizarse para producir una imagen estática ya que ello estaría en contradicción con la naturaleza dinámica de los procesos de descentralización. Por otra parte, no deberían olvidarse las otras dimensiones de la descentralización que no están representadas en este esquema (p.ej., los diversos actores implicados en la descentralización, el papel y el lugar que ocupan los distintos sectores y otras políticas que pueden oponerse a la descentralización en un país determinado). Tampoco debe utilizarse el enfoque de sistema abierto como norma. Es, por el contrario, sólo uno de los posibles instrumentos de análisis para el diseño y la ejecución de los programas de apoyo.

2.4 ¿Puede considerarse la descentralización como un “sector”?

La cuestión de si la descentralización puede considerarse un sector es de enorme importancia estratégica y operativa para las delegaciones de la CE, pues determinará en gran medida el tipo de apoyo que debe proporcionarse y los planteamientos y modalidades de financiación aplicables. *Descentralización* es una palabra ambigua porque *se refiere tanto al “sistema” como al “proceso”*. Como sistema, la “descentralización” supone un “sistema descentralizado de gobierno”, en el que una parte sustancial del poder se delega a distintos niveles gubernamentales. Como “proceso”, la “descentralización” significa el proceso por el que se pasa de un sistema de Gobierno centralizado a uno descentralizado.²⁰ *¿Pero es la descentralización también un “sector”?*

Esta cuestión se discutió largamente durante el seminario celebrado con delegaciones de la CE, sin llegar a

alcanzarse un consenso definitivo. La mayoría mantuvo la opinión de que la descentralización *no puede considerarse un sector específico* (como la salud y la educación) dado que:

- La descentralización influye en otros sectores.
- La posición del ministerio responsable de la descentralización es diferente de la de los ministerios sectoriales tradicionales. Para ejecutar su mandato debe trabajar sistemáticamente con espíritu de coordinación interministerial.
- En muchos casos, el Gobierno central asume sólo parcialmente las reformas relacionadas con la descentralización. Es difícil concebir "planteamientos sectoriales" en un entorno institucional y político tan débil.

Otros participantes sostuvieron que si un país desarrolla una sólida estrategia de descentralización y la considera como un "sector", los organismos donantes deberán adecuarse a esa estrategia (de acuerdo con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda). En Malí, la descentralización empezó como programa, pero evolucionó convirtiéndose en un elemento clave de una

gama más amplia de reformas relacionadas con la gobernanza, con un claro enfoque sectorial. En Uganda, el Programa de Desarrollo del Gobierno Local se concibió con un enfoque sectorial integral, que abarca los distintos niveles del Gobierno (central y local) y los diversos temas conexos (p.ej., la financiación y el desarrollo de capacidades). También se ha intentado abordar la descentralización como un tema transversal, con un grupo específico de donantes prestando su colaboración en común. En este contexto, se ha hecho referencia a la descentralización como "*sector transversal*".

Tampoco debe olvidarse su "*enfoque como gestión técnica*" preconizado por los planteamientos sectoriales o de programas específicos, cuya finalidad es proporcionar un apoyo sistemático e integrado a un "sector" determinado (como puede ser el de la salud, la educación o también posiblemente el de la descentralización). Desde el punto de vista de procurar la alineación y la armonización, tiene sentido asegurar la debida coordinación, tanto "vertical" como "horizontal", del apoyo prestado a un sector determinado, así como la puesta en común de recursos. Este enfoque encaja perfectamente con los requisitos de un apoyo efectivo al proceso de descentralización.



Capítulo 3

Comprensión del escenario de la descentralización

EuropeAid

En este capítulo:

- se presenta la descentralización como proceso político complejo y plagado de conflictos,
- se reconoce que los organismos donantes a menudo tienen que actuar en un entorno hostil,
- se centra la atención en los cambios que supone la descentralización en la cadena de responsabilidades,
- se subraya el papel que la sociedad civil puede desempeñar en el fomento de la descentralización y la gobernanza local,
- se proporcionan principios rectores del apoyo de los donantes.

3 Comprensión del escenario de la descentralización

3.1 Un terreno complejo

Las personas que trabajan sobre el terreno han ilustrado bien el complejo escenario en que se adentran los socios para el desarrollo cuando se implican en el apoyo a la descentralización y la gobernanza local. Este *escenario* se caracteriza por:

- **Una gran sensibilidad y carga políticas.** Las reformas relacionadas con la descentralización tienen principalmente motivaciones políticas y requieren la redistribución del poder y del acceso a los recursos, además de cambios en la cadena de responsabilidades, todo lo cual implica un alto grado de imprevisibilidad. Es posible que su ejecución se acelere en una fase y se interrumpa en otra, por ejemplo, cuando llega al poder un nuevo Gobierno con prioridades distintas.
- **Una multitud de actores y partes interesadas.** Tanto a nivel central como local, los actores y otras partes interesadas tienen diferentes motivos, expectativas y, con frecuencia, intereses dispares u opuestos. Hay también muchas “desconexiones” que pueden complicar un proceso de reforma. Por ejemplo, en la mayoría de los países, los presupuestos y la asignación de recursos para el desarrollo corren a cargo de diversos ministerios, y los procesos centrales de planificación raramente se coordinan debidamente con las iniciativas locales de planificación.
- **Grado de compromiso y/o capacidad de reforma a nivel central.** Esto a menudo da lugar a que los procesos de descentralización sean vacilantes e incompletos.
- **Niveles distintos de descentralización.** Con frecuencia, hay una serie de entidades descentralizadas implicadas en el proceso de reforma (regiones, provincias, municipios), lo que complica la eficaz y coherente redistribución de atribuciones y responsabilidades.
- **Una amplia variedad de complejos problemas institucionales y técnicos que deben solucionarse.** En este contexto, la cuestión es cuándo y cómo descentralizar un sector o servicio público determinado.²¹
- **Insuficiente capacidad para asumir nuevas responsabilidades.** Generalmente la capacidad a nivel local para asumir las nuevas responsabilidades es muy escasa.
- **Confusión sobre las nuevas atribuciones y responsabilidades.** No siempre están claros los cometidos que deben desempeñar los distintos actores “tras la llegada de la descentralización” (p.ej., el reparto de papeles entre los gobiernos locales, la sociedad civil y las autoridades tradicionales).

- **Limitada legitimidad de los nuevos gobiernos locales.** A menudo, el nivel de confianza en los organismos (locales) del Estado en terceros países es bajo. Las reformas jurídicas para instalar a las nuevas autoridades descentralizadas no son suficientes para ganar la confianza. El reto es demostrar que los gobiernos locales pueden proporcionar bienes y servicios públicos (mejores).
- **Fuerte presencia de socios para el desarrollo.** Los socios para el desarrollo desempeñan a menudo un papel importante en cuanto a la orientación estratégica o la financiación, aunque raramente esto se hace de forma coordinada y coherente.
- **Su carácter dinámico e impredecible.** Independientemente de cuáles sean las razones que motivan la descentralización, una vez que comienza el proceso, éste adquiere vida propia, creando partidarios y oponentes y desarrollándose de modo imprevisible.
- **Necesidad de implicación a largo plazo de los donantes pero con un impacto incierto.** La descentralización requiere esfuerzos a largo plazo, caracterizados por el aumento de las reformas con resultados inciertos. Esto complica la vida de los socios para el desarrollo, que se encuentran presionados a mostrar “resultados rápidos”.

El apoyo a la descentralización y la gobernanza local es por definición una “tarea política”. Es un salto en el vacío y un largo viaje por una senda accidentada. Es probable que las tensiones sean una acompañante asidua de los que se adentran por esa senda.

Las *posibles fuentes de tensiones* son múltiples.

► **Las elecciones locales son el principal factor de legitimidad de los gobiernos locales.** Sin embargo, tales elecciones no constituyen un ejercicio fácil en países con una cultura democrática frágil o muy reciente. Por otra parte, los entes locales de reciente elección tienen que encontrar su espacio y ganar su legitimidad junto a las formas de autoridad existentes (p.ej., los jefes tradicionales) (recuadro 10).

► **Los gobiernos locales eficaces raramente se crean desde arriba.** Es peligroso asumir que los gobiernos locales pueden crearse a partir de unas pocas decisiones centrales de transferencia de funciones y potestad sobre los recursos - y que los municipios sólo tienen que esperar que esto suceda. Históricamente, el gobierno local tiende a desarrollarse cuando los interesados a nivel local han tomado medidas para demostrar su determinación y capacidad para establecer sus propias prioridades. Esto supone la existencia de una tradición o una voluntad de enfrentarse al centro, factores que a menudo están ausentes.

²¹ Esto también afectará a la elección de disposiciones intergubernamentales para organizar la “prestación de servicios” y la “producción de servicios”, (utilizando criterios “objetivos”, tales como las economías de escala, pero también otros factores como las estrategias burocráticas, las limitaciones de la capacidad local y los problemas específicos de suministro asociados con cada servicio).)

i

Recuadro 10: Reconocimiento del papel de las autoridades tradicionales

El diseño institucional de los programas anteriores de descentralización en África a menudo ignoró deliberadamente las competencias y poderes de las autoridades tradicionales. Muchos de los programas actuales optan por un planteamiento más inclusivo, que tiene en cuenta la legitimidad social y el poder *de facto* de estas instituciones. También se reconoce cada vez más su papel en la resolución de conflictos y en el establecimiento de un consenso en cuestiones culturalmente sensibles, así como su capacidad para movilizar a la población local en los proyectos de desarrollo. Por otra parte, las autoridades tradicionales son con frecuencia el eje central de las redes locales de solidaridad y pueden por lo tanto desempeñar un papel importante para informar sobre situaciones de pobreza en la comunidad.

La participación de las autoridades tradicionales trae consigo retos estratégicos y operativos específicos. Es necesario que en las intervenciones apoyadas por los donantes: (i) estos se familiaricen con el papel y los poderes de estos actores en la política local y en las actividades sociales y económicas; (ii) se logre un equilibrio razonable entre las distintas formas de legitimidad (mediante los procesos electorales y la tradicional); y (iii) se identifiquen formas sutiles de ayuda que eviten modalidades que refuerzan o reinstauran planteamientos conservadores del tradicional ejercicio de poder a nivel local.

► **La descentralización conlleva una revisión general de las relaciones intergubernamentales** y nuevas líneas de demarcación de las atribuciones y responsabilidades entre los distintos niveles de la Administración. Una de las lecciones más importantes que nos brindan los programas de descentralización que han tenido éxito, es que la descentralización democrática (transferencia de competencias) implica una redefinición de las tareas y recursos del Gobierno central y de los gobiernos locales. Esto no puede lograrse si las relaciones intergubernamentales no funcionan de forma eficaz. Éste es, sin embargo, un problema acuciante en países en los que la descentralización se considera un juego de poder de “suma cero”, en el que el centro tiene las de perder, en vez de considerarse como un juego de “suma no nula” en el que todos los jugadores se benefician con el tiempo.

► **La descentralización deberá afectar fundamentalmente a la “cadena de responsabilidades”** en los procesos de desarrollo (véase la sección 3.2). Esto incluye el control de “a dónde va a parar el dinero” que se canaliza a nivel local. ¿Llega realmente a los beneficiarios finales? Los estudios de seguimiento del gasto público pueden ser el instrumento más útil para supervisar la ejecución del presupuesto²².

► **La descentralización incluye la consolidación de una ciudadanía activa.** El proceso de descentralización responde a la aspiración de tener más participación en la gestión de los asuntos locales.

Para ello, a menudo es necesario luchar “desde la base”, para: (i) modificar las relaciones de poder existentes; (ii) librarse de la costumbre de utilizar a los gobiernos locales como mecanismo para captar votos; (iii) capacitar a las comunidades; y (iv) fortalecer y consolidar el sentido de ciudadanía. Es probable que los gobiernos altamente centralizados se opongan a la aparición de movimientos de ciudadanos que reclaman un auténtico espacio democrático a nivel local.

► **Competencia para obtener financiación de los donantes.** Las elecciones de los donantes en cuanto a la focalización geográfica, de socios y de “puntos de entrada” institucionales, pueden introducir prejuicios o inclinar las estructuras de poder a favor de uno u otro actor. Es probable que la competencia aumente a medida que los gobiernos locales ganan en ímpetu y credibilidad. Esta tensión ya es evidente entre gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales en busca de fondos para el desarrollo local. La competencia también se manifiesta cada vez más entre gobiernos centrales y locales (p.ej., en cuanto a fondos sectoriales).

En el cuadro 3 (p. 32) se muestran algunas de las principales tensiones e intereses dispares u opuestos que pueden surgir al llevar a cabo procesos destinados a mejorar la gobernanza y la prestación de servicios a través de la participación democrática y de la implicación de la comunidad.²³ En la práctica, la táctica del apoyo a la descentralización consiste en implicarse en este escenario y contribuir a gestionar estas tensiones y conflictos de intereses.

²² Sobre la experiencia adquirida con las verificaciones del gasto público, véase el “Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2004. Hacer que los servicios funcionen para los pobres”. Banco Mundial y Oxford University Press, págs. 184-185.

²³ Basado en M. Onyach-Olaa, 2003. The challenges of implementing decentralisation: Recent experiences in Uganda Public Administration and Development, vol. 23, págs. 105-113.

Cuadro 3: Tensiones y conflictos potenciales en el escenario de la descentralización

1) Necesidades nacionales de desarrollo	↔	Necesidades locales de desarrollo
2) Planteamientos sectoriales	↔	Mejora de la gobernanza local (como “resultado” de la participación ciudadana)
3) Prestación de servicios con técnicas punteras como “resultado”	↔	Planes de los gobiernos locales
4) Criterios mínimos para el acceso de los gobiernos locales a las subvenciones	↔	Prestación de ayuda a los gobiernos locales que la necesitan
5) Requisitos de los donantes	↔	Requisitos de los gobiernos locales
6) Gastos de desarrollo	↔	Gastos ordinarios
7) Atribuciones de los ministerios sectoriales	↔	Atribuciones de los gobiernos locales
8) Utilización de los gobiernos locales	↔	Colaboración con organizaciones no gubernamentales y con el sector privado
9) Apoyo de donantes mediante programas piloto	↔	Cobertura nacional
10) Organismos donantes	↔	Organismos donantes ²⁴

3.2 Descentralización y cambios en la cadena de rendición de cuentas de las autoridades respecto de sus acciones

El alcance del presente Documento de Referencia no permite una ulterior elaboración de las distintas líneas posibles de conflicto en el escenario de la descentralización, según se exponen en el cuadro 3. Sin embargo, probablemente merezca la pena prestar algo más de atención a los cambios que se producen en la “cadena de rendición de cuentas” a consecuencia de la descentralización.

La rendición de cuentas constituye el eje central de muchos de los beneficios potenciales que se esperan de la descentralización (p.ej., la participación ciudadana en asuntos locales, la mejora de la prestación de servicios, la transparencia). Debería, además, ofrecer protección contra el “monopolio de las élites” en tanto que grupos dominantes locales. Este riesgo puede contenerse desarrollando estructuras efectivas de autogobernanza a nivel comunitario. La sociedad civil tiene un papel primordial en el establecimiento de las condiciones y mecanismos necesarios para garantizar la “rendición de cuentas descendente” de las autoridades locales hacia sus electores.

El planteamiento de “sistema abierto” es especialmente útil para detectar e incluir los diversos niveles de rendición de cuentas.

El gráfico 12 muestra la “cadena de rendición de cuentas” en los procesos de descentralización, así como los principales mecanismos de rendición de cuentas que es necesario organizar de forma efectiva.²⁵

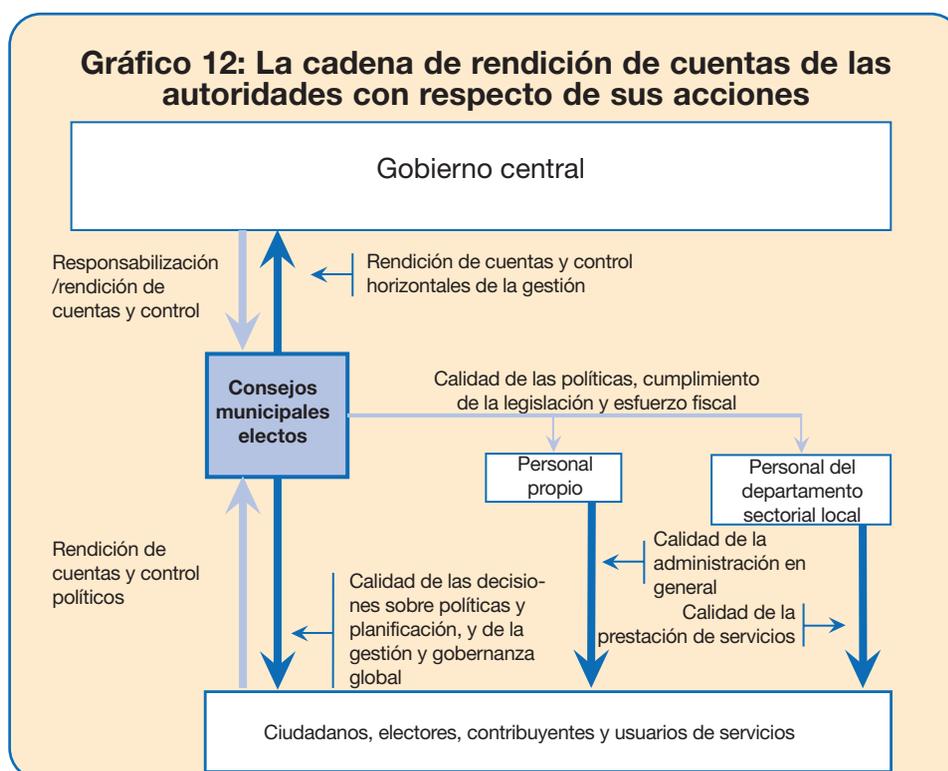
Es preciso clarificar los *tres niveles en la cadena de rendición de cuentas*:

- rendición de cuentas descendente de los gobiernos locales hacia ciudadanos, que constituye el núcleo de la descentralización democrática;
- rendición de cuentas horizontal dentro del gobierno y la administración locales (es decir, la responsabilidad de los funcionarios locales ante las autoridades electas e, idealmente, también en sentido inverso²⁶);
- *rendición de cuentas ascendente del gobierno local ante el Gobierno central*, que permite a los niveles superiores de la Administración verificar que los gobiernos locales cumplen los principales objetivos estratégicos y los estatutos, así como realizar el seguimiento y supervisión de los ingresos y gastos de los gobiernos locales.

²⁴ Esto hace referencia a la falta de enfoques uniformes entre organismos donantes en su interacción y en el apoyo a los gobiernos locales.

²⁵ Extraído del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, de 2005. “Delivering the Goods: Building Local Government Capacity to Achieve the Millennium Goals. A Practitioner’s Guide for UNCDF Experiences in Least Developed Countries”.

²⁶ En los países en que el respeto por el Estado de Derecho es deficiente, los funcionarios honestos se encuentran a menudo en situación difícil para exigir cuentas a políticos electos, y aún menos parar poner fin a posibles abusos de autoridad (p.ej., la utilización de combustible para fines no oficiales y las adquisiciones fraudulentas). Raramente se ofrece protección a los que denuncian irregularidades. Además, la estabilidad laboral de los funcionarios locales tiende a ser limitada a causa de una legislación laboral deficiente, el uso generalizado del “sistema de soborno” y la gestión discrecional de los recursos humanos.



Hay pruebas abundantes que sugieren que las tentativas de establecer mecanismos internos de rendición de cuentas (horizontal) y ejercer el control jerárquico del Gobierno central sobre los gobiernos locales (rendición de cuentas ascendente) han fallado frecuentemente o su institucionalización es extremadamente lenta. Los Gobiernos centrales a menudo emplean mal sus amplias

prerrogativas de control, por ejemplo, para impedir el funcionamiento de los Consejos municipales controlados por partidos de la oposición.

Teniendo en cuenta las limitaciones de estos mecanismos de rendición de cuentas, es aconsejable que los organismos donantes que apoyan la descentralización y la



Recuadro 11: Posibles tareas de la sociedad civil para promover la descentralización democrática

- Contribuir a consolidar la capacidad de los funcionarios del gobierno local y de los concejales electos;
- Permitir la interacción de la población en general y de sus organizaciones comunitarias con los gobiernos locales (por ejemplo para la formulación del DELP regional);
- Familiarizar a los ciudadanos con el funcionamiento de los gobiernos locales, así como con las competencias y el presupuesto que (teóricamente) les han sido transferidos;
- Difundir información sobre los programas (centrales) de la Administración que deben ser aplicados a través de los gobiernos locales (p.ej., los fondos regionales);
- Capacitar a las comunidades para ejercer presión y negociar, además de facilitar el trabajo en red y la creación de alianzas dentro de la comunidad y fuera de ella;
- Apoyar iniciativas de ciudadanos destinadas a supervisar el cumplimiento de la legislación por parte de los funcionarios del gobierno local (p.ej., exponiendo casos de corrupción, dinamizando a los órganos de control existentes para que realicen su trabajo y reclamando reformas institucionales a nivel local);
- Facilitar el funcionamiento efectivo de las auditorías sociales instauradas por los gobiernos locales o crear sistemas alternativos de auditoría impulsados por la sociedad civil (p.ej., "barómetros" de gobernanza local);
- Establecer patneriados entre el sector público y el sector privado para la prestación de servicios sociales (en favor de los pobres).

A nivel nacional, la sociedad civil organizada debe también estar capacitada para participar en el diseño global y la ejecución de la política de descentralización.

gobernanza local ayuden a establecer “sistemas de rendición de cuentas descendente” creíbles y eficaces mediante el apoyo a los procesos locales de gobernanza. Esto, sin embargo, ha resultado ser una tarea difícil. Ha habido debates importantes sobre el contenido exacto de lo que ha de hacerse. Existe el riesgo de “exportar” interpretaciones occidentales de la gobernanza y aplicarlas de forma más o menos mecánica. Todo lo cual nos lleva a considerar el papel de la sociedad civil en los procesos de descentralización.

3.3 Sociedad civil y descentralización

Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar una serie de funciones valiosas para contribuir a garantizar que los gobiernos locales rindan cuentas y sean más responsables. Esto, en gran medida, se traduce en crear la demanda de descentralización (desde la base hacia arriba), establecer la capacidad necesaria y, luego, pedir rendición de cuentas (recuadro 11, p. 33).

En la práctica, se observa que *cada vez más se experimenta con nuevas formas de compromiso entre el Estado y los ciudadanos*, que van más allá de la participación clásica mediante el voto. Esto se refleja, por ejemplo, en la tendencia a apoyar “mecanismos directos de auditoría social”²⁷ con el fin de facilitar la participación del ciudadano y establecer gradualmente los sistemas y prácticas necesarios para garantizar la rendición de cuentas hacia abajo.

Pueden citarse muchos ejemplos:

- planificación y presupuestación participativa para vincular más a los ciudadanos en el proceso de asignación de recursos;
- mayor transparencia en la gestión de las finanzas públicas locales (tanto con respecto a los ingresos como a los gastos) mediante la participación de los ciudadanos en comités de usuarios o en la supervisión de los servicios públicos;
- observatorios de la gobernanza local;
- auditorías sociales;
- Defensor del Pueblo/organismos para atender reclamaciones;
- organismos locales judiciales o de resolución de conflictos;
- autoridades tradicionales y comités agrarios;
- medios para garantizar que los el común de los

ciudadanos tengan acceso a información sobre los asuntos que se refieren a los gobiernos locales.

Es evidente que se necesitará *tiempo para que estas nuevas formas de gobernanza participativa cambien la forma en que se ejerce el poder local*. Los viejos hábitos son difíciles de descartar, especialmente en entornos institucionales y culturales que nunca antes han estado expuestos a planteamientos participativos. Todavía hay mucha confusión sobre la línea de demarcación entre el “desarrollo municipal” y el “desarrollo comunitario”. La *fragilidad de la sociedad civil a nivel local* a menudo exagera el problema. Con frecuencia, los agentes no estatales no son conscientes de su papel y responsabilidades en la nueva situación de descentralización de los gobiernos locales. Los actores de la sociedad civil, en particular las organizaciones de base, tienden a carecer de capacidad y recursos para participar de forma sistemática en los procesos de gobernanza local. Es también probable que los avances en este ámbito dependan del “capital social” de una localidad determinada; es decir, de la confianza, normas y valores compartidos de la comunidad (p.ej., en relación con los “bienes públicos”), de la capacidad de las comunidades para trabajar juntas y también del sentimiento de ciudadanía de la población.

En muchos lugares, las organizaciones de la sociedad civil están respondiendo al reto de ayudar a establecer sistemas de gobernanza local sólidos, sustentados en gobiernos locales responsables y transparentes que consideren a los ciudadanos como “partes interesadas y agentes activos” en vez de simplemente como “usuarios y consumidores”. En varias partes de África del Oeste (p.ej., en Senegal), hace ya tiempo que se están realizando *experimentos innovadores* para forjar la labor conjunta de los gobiernos locales y la sociedad civil en beneficio de un desarrollo local sostenible. En muchos países latinoamericanos, el desarrollo municipal y el desarrollo de la comunidad han contribuido a crear nuevas formas institucionales de ejercicio del poder local (p.ej., los *gobiernos alternativos* de Ecuador). En Guatemala, una gran variedad de organizaciones de la sociedad civil se ha comprometido con el proceso de descentralización, tanto a nivel de estrategias (p.ej., haciendo propuestas concretas de reforma en ámbitos fundamentales, como la gestión de los recursos naturales) como a nivel local (p.ej. a través de la formación de funcionarios locales en técnicas participatorias de planificación).

En este proceso, también surgen *nuevos riesgos*. Un ejemplo es la *proliferación de los “comités de usuarios” a nivel local*. Estos con frecuencia están apoyados por los organismos donantes para facilitar una mayor participación de la población local en la toma de decisiones. Los problemas se manifiestan principalmente cuando estos comités se desconectan casi por completo de los gobiernos locales, funcionando como sistemas paralelos y centrándose en un tema concreto (p.ej., la sanidad o el

agua). La constitución de estos comités no es siempre democrática, ya que es posible que la selección de sus miembros se realice mediante procesos que carecen de transparencia. También tienden a fragmentar la participación local, minando al mismo tiempo el papel legítimo de los gobiernos locales. Existen riesgos similares con respecto a algunas de las iniciativas lideradas por la comunidad. Los organismos donantes deberían mostrar una gran prudencia en el apoyo a tales modalidades de participación de la sociedad civil. El reto es combinar el refuerzo del gobierno local (como organismo democrático legítimo) con el incremento de la participación de la sociedad civil a través de estructuras apropiadas.

La Comisión Europea está reconociendo cada vez más el papel crucial de la sociedad civil en el fomento de la descentralización y la gobernanza local. Varias estrategias nacionales combinan el apoyo directo a la descentralización con programas innovadores de apoyo a la sociedad civil, con el fin de hacer posible que los agentes no estatales se impliquen plenamente en el proceso de descentralización. En el recuadro 12 se ofrece un ejemplo.

El caso de Uganda muestra cómo la gobernanza local puede también promoverse a través de otros instrumentos de la CE. Por ejemplo, bajo el componente de derechos humanos del 8º FED, se financiaron proyectos piloto para actividades de supervisión de los recursos destinados a mitigar la pobreza en dos provincias. Estas actividades estaban destinadas a aumentar el diálogo entre los gobiernos locales y la sociedad civil sobre la utilización de los fondos para la prestación de servicios y el desarrollo del Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza en Uganda. El nuevo programa de descentralización del 9º FED integrará este enfoque y sus enseñanzas, para su promoción en otras provincias socias.

3.4 Principios rectores para el diseño y la ejecución de programas de apoyo

Al implicarse en escenarios complejos y políticamente sensibles como el de la descentralización, es importante que los socios para el desarrollo respeten algunos principios rectores. En el gráfico 13 (p. 36) se proponen seis principios fundamentales. Algunos de ellos son normas genéricas de buenas prácticas para la cooperación al desarrollo. No obstante, son especialmente importantes en el escenario de la descentralización y deben aplicarse de forma coherente desde el principio:

- *Especificidad nacional.* En principio, pocos profesionales del desarrollo discreparían con esta norma. Sin embargo, en la práctica, las intervenciones de los donantes todavía se diseñan a menudo basándose en “modelos” de otros lugares.
- *Apropiación y asociación.* Para lograr un impacto sostenible, es primordial dejar en manos de los agentes locales la responsabilidad primera de desarrollar un marco nacional coherente de descentralización. Los procesos seguidos por el país - incluso si son frágiles e inmaduros - deben proporcionar el “punto de partida” para las intervenciones de los donantes. Esto, a su vez, favorece la promoción de un diálogo continuo a dos niveles. El primer nivel es el de un diálogo nacional sobre: (i) los objetivos fundamentales de la descentralización; (ii) sus componentes esenciales; (iii) los actores que hay que implicar; y (iv) las estrategias de ejecución más adecuadas. El segundo nivel es el de un diálogo entre las partes interesadas nacionales y la comunidad de donantes para definir los principios de asociación, identificar las estrategias de apoyo pertinentes y garantizar conjuntamente una adecuada supervisión y evaluación.



Recuadro 12: Apoyo a la sociedad civil mauritana para una mejor gobernanza local

A mediados del 2007, empezará a funcionar en *Mauritania* un programa global de apoyo a la sociedad civil.²⁸ Durante la fase de identificación, los agentes no estatales insistieron en la necesidad de incluir un componente destinado a fomentar la gobernanza local. El objetivo es cuádruple: (i) aumentar la concienciación sobre cuestiones de desarrollo y gobernanza local entre la población local; (ii) consolidar la capacidad de la sociedad civil para analizar el contexto local de desarrollo y participar plenamente en los procesos de planificación; (iii) promover nuevas formas de diálogo y colaboración entre el Estado y la sociedad civil en la gestión de los asuntos locales; y (iv) aumentar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. Junto a este programa para la sociedad civil, la Comisión Europea se ha implicado asimismo con los Estados miembros de la UE en un proceso conjunto de programación para elaborar un programa de apoyo a la descentralización. Éste se centrará fundamentalmente en el diseño del marco de la estrategia nacional, las distintas dimensiones de la descentralización (incluida la planificación territorial) y en el refuerzo de los gobiernos locales. La necesidad de implicar a la sociedad civil en el diseño y la ejecución del proceso de descentralización ha sido plenamente reconocida por todas las partes implicadas. El reto será garantizar la coherencia y la coordinación de ambos programas, de modo que las organizaciones de la sociedad civil sean gradualmente capaces de desempeñar su papel.

²⁸ El Programme d'Appui à la Société Civile (PASOC) tiene cuatro componentes principales: (i) promover la gobernanza local, (ii) apoyar el respeto de los derechos humanos y la consolidación de una cultura ciudadana, (iii) facilitar la estructuración de las organizaciones de la sociedad civil; y (iv) la revisión del marco jurídico.

- **Legalidad y legitimidad.** El apoyo proporcionado a la descentralización y a la gobernanza local (a través de múltiples intervenciones) debería ser coherente con el marco “jurídico” de la descentralización (evitando “vías” o estructuras paralelas) y procurar respetar la división “legítima” del papel de los diversos actores del proceso de desarrollo.²⁹
- **Flexibilidad y pragmatismo.** La experiencia ha demostrado que la descentralización y la gobernanza local son procesos con “arranques y paradas” en vez de recorridos lineales de éxito. Por consiguiente, los organismos donantes deberán utilizar instrumentos y formas de cooperación que sean suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios del entorno político e institucional, así como a la dinámica del proceso de reforma y los consiguientes nuevos desafíos y prioridades que van surgiendo.
- **Alineamiento y armonización.** Un solo donante está raramente en posición de influir en la totalidad de las diversas dimensiones de la descentralización y del “sistema” de gobernanza local. Esta limitación favorece el establecimiento de alianzas y complementariedades estratégicas con otros socios para el desarrollo con el fin de facilitar un enfoque integrado y aumentar la influencia y el impacto sobre la totalidad del sistema. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, así como los resultados de evaluaciones recientes,³⁰ añaden argumentos a favor de una actuación mucho más coherente entre los donantes.
- **Un proceso gradual y a largo plazo.** El cambio político e institucional constituye el núcleo del discurso actual sobre descentralización y gobernanza local. La ayuda a la descentralización debería reflejar este discurso centrándose en “componentes blandos” (como serían el lograr cambios en la cultura política y establecer nuevas relaciones de confianza entre los ciudadanos y sus representantes electos y una amplia variedad de partes interesadas). A este respecto, las modalidades de apoyo de los donantes deberán basarse en horizontes a largo plazo y en la ampliación de su actuación.



²⁹ En el pasado, los proyectos financiados por donantes a menudo han contribuido a confundir el reparto de papeles entre los actores locales (p.ej., entre los gobiernos locales y las ONG), corriéndose el riesgo de deslegitimar a los gobiernos locales.

³⁰ Véase, por ejemplo, la recientemente concluida evaluación temática del apoyo de la CE a la gobernanza en terceros países: http://ec.europa.eu/comm/dg/aidco/ms_ec_evaluations_inventory/evaluationsview.cfm?key=884.

Capítulo 4

Diseño de una estrategia de apoyo coherente

EuropeAid

Este capítulo:

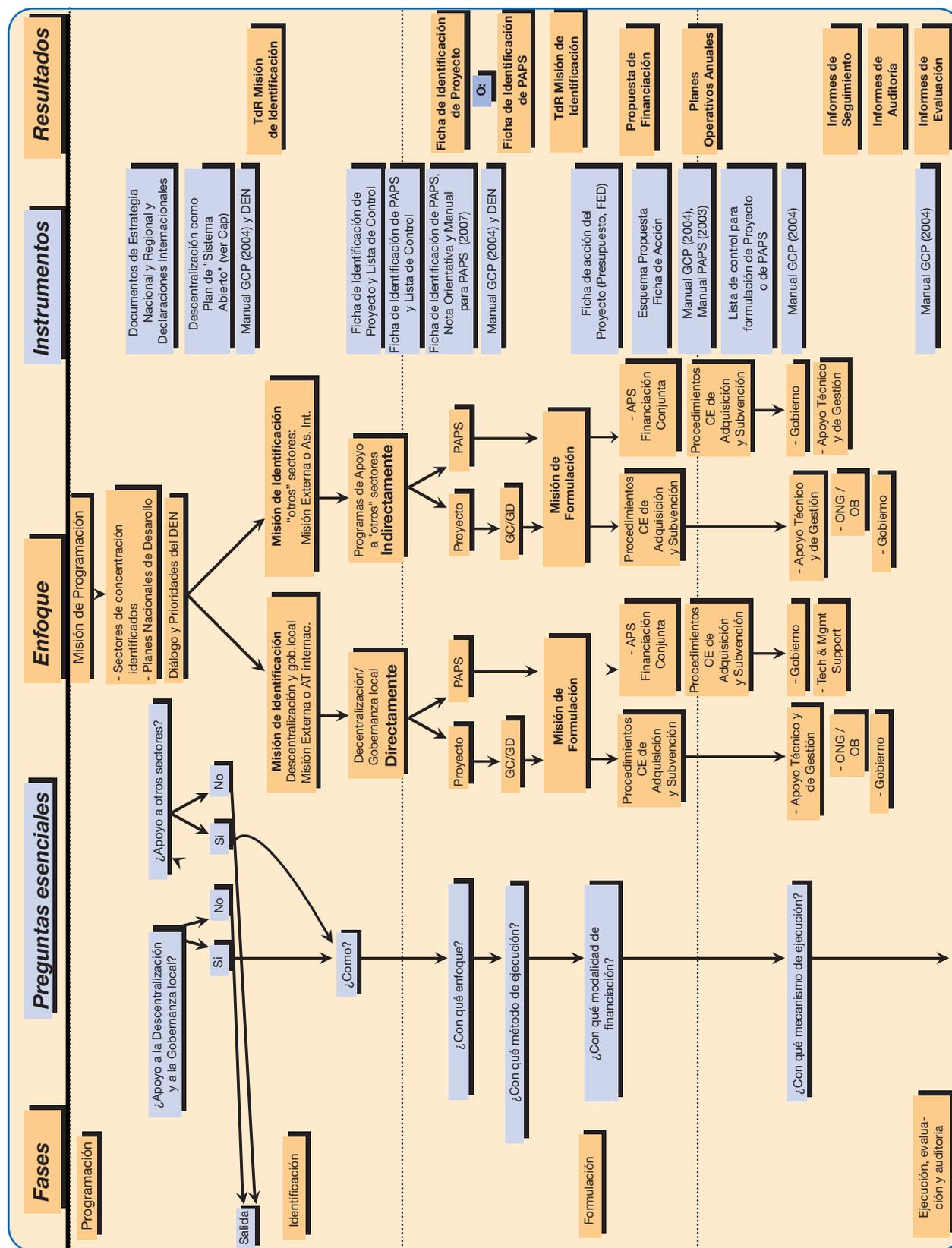
- pasa de los conceptos generales a los detalles prácticos del diseño de una estrategia coherente de intervención;
- se centra en las tres fases del proceso de diseño: programación, identificación y formulación;
- vincula las directrices existentes de la CE a los posibles planteamientos y modalidades de financiación;
- considera cómo los programas sectoriales de apoyo de la CE pueden y deben contribuir al progreso de la descentralización.

4 Diseño de una estrategia de apoyo coherente

El presente capítulo se ocupa de las tres principales fases del diseño de estrategias de cooperación de la CE: *programación, identificación y formulación*. En la práctica, los límites entre estas fases son bastante borrosos. No

obstante, es conveniente considerar los principales retos que probablemente encuentren los funcionarios de la CE en cada fase, e intentar proporcionar algunas orientaciones prácticas basadas en (pasadas o presentes)

Gráfico 14: Itinerario del apoyo a la descentralización y a la gobernanza local



experiencias de la CE y en las enseñanzas de ellas derivadas.

En este análisis, es importante identificar la correlación entre las diversas fases del proceso de diseño y vincularlas a los enfoques posibles con que cuenta la CE (es decir, planteamiento de proyecto o PAPS), modalidades de financiación (apoyo presupuesto sectorial, financiación conjunta, procedimientos de contratación y concesión de subvenciones de la CE), las herramientas (manuales, directrices para PAPS, Ciclo de Gestión del Proyecto, etc.) y resultados esperados (ficha de identificación del proyecto, ficha de acción (propuesta de financiación), etc.). Esta perspectiva más amplia se refleja en el gráfico 14, que indica el camino a seguir para diseñar programas de apoyo de la CE.

Asimismo, el enfoque como "sistema abierto" implica considerar otras intervenciones de la CE y su relación con los procesos de descentralización. Es necesario, en particular, examinar atentamente cómo los programas de apoyo sectorial de la CE (p.ej., en el ámbito de la salud, la educación, el agua y el saneamiento) pueden y deben contribuir a realizar progresos en los procesos de descentralización. La sección final de este capítulo pasa revista a algunas nuevas experiencias y enseñanzas derivadas del diseño de programas sectoriales tradicionales en un entorno cada vez más descentralizado.

4.1 Programación

El proceso de programación plurianual es el principal instrumento que utiliza la Comisión Europea para decidir las prioridades estratégicas de cooperación con un país o una región determinados. En el consiguiente Documento de Estrategia Nacional (DEN) y Programa Indicativo Nacional (PIN) o Documento de Estrategia Regional (DER) y Programa Indicativo Regional (PIR) se adoptarán las decisiones fundamentales de si se apoya la descentralización y cómo. Las referencias a la descentralización pueden a veces ocupar sólo 10 líneas en un DEN. Una vez que las partes responsables adoptan la decisión política de incluir el apoyo a la descentralización y la gobernanza local, será necesario identificar y formular un programa concreto (según se expone en las secciones 4.2 y 4.3).

Mientras que el formato específico del proceso de programación puede variar de una región a otra, existen elementos comunes. En la práctica, la programación:

- procura alinear el apoyo de la CE, siempre que sea posible, a las prioridades de las políticas nacionales y sectoriales;
- proporciona oportunidades a distintas partes interesadas (incluidos los agentes no estatales y los gobiernos locales) para participar en el proceso;

- implica la elección estratégica de un número limitado de áreas de intervención;
- se organiza como ejercicio evolutivo, dejando margen para reorientar la estrategia global de apoyo (tras las evaluaciones intermedias y la evaluación final).

La fase de programación es, por lo tanto, una etapa muy importante en el ciclo global de la cooperación. El proceso de programación del 10º FED nos ofrece un ejemplo. Varias delegaciones de la CE están actualmente considerando importantes interrogantes sobre las posibles estrategias de apoyo a la descentralización y la gobernanza local, tales como:

- (1) ¿Debería o no implicarse la CE en la descentralización?
- (2) ¿Cómo sería conveniente que evolucionasen los programas de apoyo existentes?
- (3) ¿Cómo puede implicarse de forma efectiva a las diversas partes interesadas locales en la programación?
- (4) ¿Cómo puede la Comisión Europea evolucionar hacia la "programación conjunta" (Declaración de París)?

Vamos a examinar cada una de estas cuestiones estratégicas y operativas esenciales más detalladamente.

(1) ¿Debería la CE apoyar la descentralización, tanto si es una prioridad estratégica como si no lo es?

Esta cuestión de si la descentralización debe o no constituir una prioridad estratégica puede surgir en países en los que la CE, por diversas razones,³¹ no ha apoyado todavía estrategias de descentralización. No obstante, la creciente importancia de las cuestiones relacionadas con la descentralización y la gobernanza local en los países socios pueden obligar a la CE a reconsiderar su política en los nuevos procesos de programación (como el del 10º FED) o en sus evaluaciones intermedias.

Hasta ahora, la Comisión Europea no ha desarrollado aún herramientas específicas para hacer una evaluación (sectorial) completa de estos tipos de cuestiones estratégicas sobre la descentralización durante el proceso de programación. En la práctica, el análisis global del país realizado en el contexto de la elaboración de un DEN, proporciona la base principal para orientar la toma de decisiones. Aunque la Comisión ha adquirido una cierta experiencia en la evaluación de países, la calidad general y los procesos seguidos para realizar estas evaluaciones son manifiestamente mejorables. Esto es especialmente cierto

³¹ Esto puede ser consecuencia de una opción estratégica deliberada (p.ej., en ausencia de un mínimo compromiso gubernamental con el proceso de reforma) o de estrategias internas de la CE de concentrar la ayuda en unos pocos "sectores".

cuando se trata de evaluar procesos complejos de reforma política como es el caso de la descentralización y la gobernanza local.

No obstante, se han recogido enseñanzas útiles, así como experiencias concretas sobre el terreno, que pueden proporcionar orientaciones al personal de las delegaciones de la CE a la hora de adoptar las decisiones estratégicas necesarias.

► **Lección 1: Evitar demasiadas condiciones previas.**

Una posible línea de actuación para un donante indeciso ante el apoyo a la descentralización es comprobar en qué medida un país determinado cumple una serie de “condiciones previas” (recuadro 13).

Esta lista de control proporciona un útil analítico interesante. Sin embargo, desde la perspectiva de la CE, su importancia práctica es limitada pues tiene poco sentido introducir una sobrecarga de requisitos previos que es necesario garantizar antes de implicarse en políticas de descentralización. Es más útil transformar esos requisitos previos en elementos básicos de un programa coherente y a largo plazo para establecer la descentralización como proceso global de reforma de la Administración. La Comisión ha tendido a favorecer este segundo planteamiento que es coherente con su enfoque de las reformas de gobernanza (incluida la



Recuadro 13: “Condiciones previas” para el éxito de la descentralización

En los documentos estratégicos de los donantes y otra documentación existente, se identifican generalmente las siguientes condiciones previas:

- (i) existencia de un marco jurídico básico para la descentralización;
- (ii) recursos financieros para asumir las funciones asignadas;
- (iii) recursos humanos en los gobiernos locales;
- (iv) mecanismos de rendición de cuentas política;
- (v) existencia de dispositivos institucionales a nivel central para guiar el proceso de descentralización.

descentralización) como procesos dinámicos que pasan por varias etapas antes de alcanzar el cambio sistémico (recuadro 14).

► **Lección 2: Justificar la elección de implicarse o no en la descentralización.** Varias evaluaciones recientes (de la CE) han observado que los análisis del DEN sobre cuestiones de gobernanza en países socios son frecuentemente demasiado limitados y superficiales. Las evaluaciones de las estrategias nacionales de Malawi (2003) y Lesoto (2004) señalaron que el DEN no



Recuadro 14: Implicación de la CE en procesos de descentralización”

Varios ejemplos revelan una estrategia en la que la Comisión Europea ha combinado una evaluación realista de las “condiciones iniciales” con una implicación selectiva y prudente en los procesos de descentralización (con objetivos a largo plazo):

- *Bangladesh* ha encontrado bastantes obstáculos a la hora de poner en práctica la descentralización y la gobernanza local. En opinión de la comunidad de donantes, la descentralización es crucial para la prestación de servicios a los pobres y la posibilidad de alcanzar los ODM. Se considera, por lo tanto, que no es posible optar por inhibirse de participar en el proceso de descentralización. Así pues, los principales donantes (incluida la Comisión Europea) han decidido unir sus fuerzas para promover un planteamiento más “sistémico” de la descentralización, basado en estrategias locales de empoderamiento, diálogo político, financiación conjunta y esfuerzos para incorporar elementos de descentralización en el apoyo a otros sectores (como la salud y la educación).
- En *El Salvador* hubo muchas dificultades para ejecutar un programa de 33 millones de euros destinado a apoyar el desarrollo local y la descentralización. No obstante, la Comisión sigue apoyando la descentralización para el desarrollo del país. Por ello, en lugar de retirar su apoyo a este proceso, la Comisión ha adaptado su estrategia global de intervención, replanteando incluso su apoyo financiero (para maximizar el efecto palanca financiero) buscando alianzas estratégicas (con otros organismos donantes) y vinculando el futuro apoyo (presupuestario) a indicadores de resultado negociados.
- En *Libano*, la Comisión optó por el apoyo directo a los municipios como “punto de entrada” para estimular el proceso de descentralización desde la base.
- En el DEN/PIN del 9º FED para *Mauritania* se reconoció la importancia de la descentralización y la gobernanza local y se asignaron recursos para un programa de apoyo. Tras un cambio de régimen en agosto de 2005, el Gobierno de transición dio claras señales de que la descentralización era nuevamente una prioridad política por lo que la Comisión decidió lanzar el proceso de identificación.



Recuadro 15: Recomendaciones e ideas prácticas para implicarse o abstenerse en los procesos de descentralización

- Reconocer que el alineamiento tiene sus límites: los donantes no deben necesariamente “esperar” a que los gobiernos centrales actúen. Ellos mismos pueden actuar como agentes del cambio respaldando las reformas más necesarias.
- Hacer un sólido análisis de los beneficios potenciales de la descentralización para lograr los objetivos clave de desarrollo (p.ej., la reducción de la pobreza).
- Evaluar la demanda social de descentralización (los gobiernos centrales pueden oponerse a ella mientras que los agentes locales pueden estar exigiéndola).
- Explorar las posibilidades del apoyo de múltiples donantes y la consiguiente división de tareas (los esfuerzos conjuntos ayudan a mitigar los temores de “estar solos” o asumir una carga excesiva).

justificaba la falta de apoyo global a la descentralización, a pesar de la existencia de una política nacional, demanda social (especialmente desde la base) y posibles vínculos con objetivos clave de desarrollo de la CE. Estas carencias pueden explicarse en parte a causa de la relativa novedad de la descentralización y de las evaluaciones por país. Sin embargo, ahora que la descentralización se ha convertido en una prioridad política (en las agendas nacionales y de los donantes), es necesario poner remedio a esa carencia. Idealmente, los futuros DEN incluirán un análisis en profundidad (de sistema abierto) de la importancia de la descentralización en un contexto determinado y proporcionarán una justificación solidamente razonada para implicarse o abstenerse en el proceso. En el recuadro 15 se proporcionan recomendaciones e ideas prácticas al respecto.

► **Lección 3: Preparar el terreno para la descentralización con proyectos piloto.** La experiencia sugiere que programas de ayuda cuidadosamente focalizados pueden contribuir a impulsar cambios en países que carecen de una política de descentralización o de compromiso con la ejecución de las políticas de reforma existentes. En tales condiciones adversas, la ayuda exterior puede promover un enfoque de gobernanza local para el desarrollo y la reducción de la pobreza a nivel local por medio de programas piloto. Estos programas, concebidos como “experimentos estratégicos” de descentralización, pueden proporcionar un terreno adecuado para comprobar, por ejemplo, los sistemas de transferencia, los mecanismos de participación, el

desarrollo de capacidades de los gobiernos locales y el diálogo entre distintos niveles de la Administración (local, regional, central). Demostrando la viabilidad y los beneficios de un enfoque de gobernanza local para el desarrollo local, los programas de ayuda contribuyen a impulsar al electorado nacional a exigir una auténtica descentralización. Varios programas de ayuda de la CE están basados en ese enfoque (p.ej., en Chad, Siria y Líbano).

(2) ¿Cómo convendría que evolucionaran los actuales programas de apoyo de la CE?

La cuestión de cómo deberían evolucionar los actuales programas de apoyo de la CE es un reto estratégico que se plantea en muchas delegaciones de la CE a la hora de considerar los siguientes pasos en el apoyo existente a los procesos de descentralización y gobernanza local en un país determinado.

También en este caso es probable que exista una gran variedad de situaciones específicas a cada país, lo que hace difícil proporcionar directrices que puedan aplicarse de manera general. Sin embargo, la práctica indica que a menudo la tarea se reduce a adoptar decisiones estratégicas en varias áreas:

- **Ampliar el ámbito de la ayuda.** Hay varios ejemplos de países en los que el apoyo de la CE ha sido progresivamente más ambicioso (de un ciclo de programación a otro). Por ejemplo, el apoyo inicial de la CE ha adoptado a menudo como “punto de entrada” estratégico el “desarrollo local” (debido al bajo nivel de compromiso del Gobierno central con la descentralización). A medida que se han logrado resultados prometedores, la Comisión ha tendido a trasladar su apoyo a programas de ayuda más sofisticados. Madagascar ofrece un ejemplo fascinante a este respecto (recuadro 16).
- **Elegir los enfoques y modalidades de financiación de la CE “adecuados”.** ¿Deberá proporcionarse el apoyo de la CE en forma de proyectos y programas o mediante un PAPS? Y, también en la misma línea ¿qué tipo de modalidad de financiación es el más apropiado en un contexto nacional determinado? La fase de programación proporciona una primera oportunidad de considerar estas opciones estratégicas fundamentales. Al estudiar las opciones, mucho depende del historial de descentralización y apoyo de la CE en un país determinado, así como de las oportunidades de “ampliar” las intervenciones. Por otra parte, existe actualmente una clara preferencia en la política de la CE por los enfoques sectoriales y las modalidades de apoyo presupuestario (siempre que sea posible). Estos mecanismos de suministro de ayuda se consideran generalmente como los que tienen mayor potencial a la hora de garantizar su apropiación por parte del beneficiario, aumentar la influencia de la CE, facilitar el



Recuadro 16: Estrategias ascendentes de apoyo de la CE en Madagascar

El apoyo de la CE a Madagascar empezó a finales de los años 90, con un programa tradicional de microproyectos. Se utilizaron ideas derivadas de la experimentación con este programa para elaborar un “Programa de apoyo a iniciativas locales” (PAICAL) que era una tentativa de promover la actuación conjunta de los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil. Esta experiencia, a su vez, incitó a la Comisión a lanzar un programa mucho más ambicioso y complejo bajo el 9º FED denominado *Programme d’Appui aux Communes et Organisations Rurales pour le Développement du Sud* (“Programa de apoyo a los municipios y organizaciones rurales para el desarrollo del Sur”). Este programa situó a los gobiernos locales en el centro del proceso. La Delegación de la CE está actualmente considerando su estrategia para el 10º FED. La experiencia acumulada durante la última década hace que esta Delegación se halle en una sólida posición para adoptar un verdadero enfoque de “sistema abierto” ante la descentralización, integrando nuevas dimensiones en un futuro programa de apoyo (p.ej., con mayor implicación de los servicios desconcentrados) así como para percibir los riesgos de iniciativas (lideradas por donantes) mal estudiadas.

diálogo político y lograr un impacto (especialmente en áreas relacionadas con la gobernanza). La pertinencia y viabilidad de utilizar estos mecanismos de suministro de ayuda deberán evaluarse a fondo durante la fase de identificación (véase más adelante).

- **Ampliar la gama de actores.** La identificación y selección de las partes interesadas es igualmente otra decisión estratégica clave que debe tomarse durante la programación. También en este caso se ha producido un cambio evidente en los programas nacionales, ya que se ha pasado del planteamiento de “agente único” (p.ej., concentrando el apoyo en la Administración central o en los gobiernos locales) a un enfoque basado en “agentes múltiples” (en que el apoyo de la CE está destinado a los diversos actores clave del proceso de descentralización). Esto se refleja, por ejemplo, en la tendencia a combinar el apoyo a la descentralización con programas destinados a capacitar a la sociedad civil para participar en la gobernanza local (p.ej., en Guatemala, Honduras, Uganda y Mauritania).

(3) ¿Cómo implicar de forma efectiva en la programación a las distintas partes interesadas?

La descentralización es un proceso demasiado importante para dejarlo sólo en manos de la Administración central. Otros muchos actores tienen intereses objetivos en juego en el proceso y deberían, por lo tanto, estar implicados en los procesos nacionales de diálogo sobre el contenido y el diseño de los principales programas de apoyo.

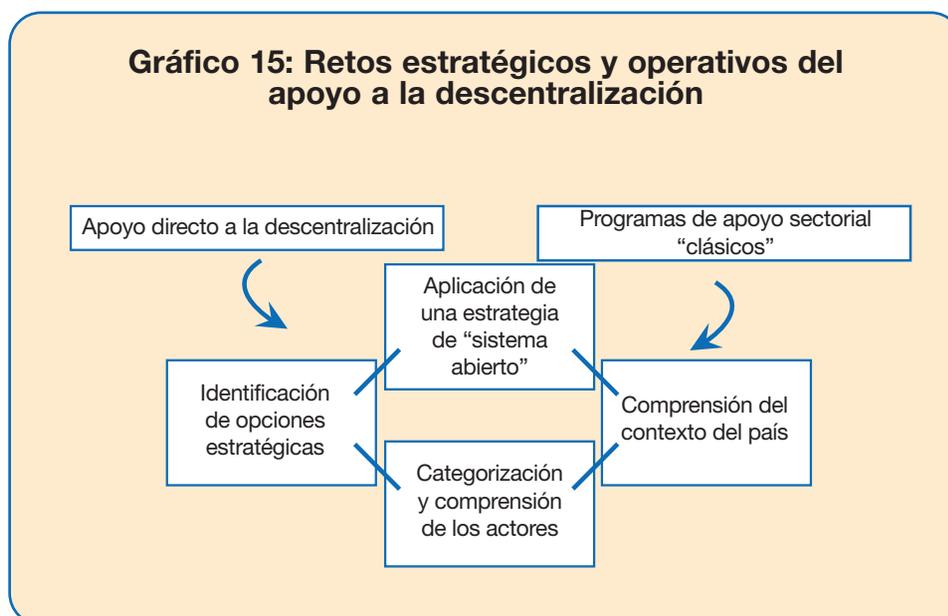
La experiencia sobre el terreno indica que queda mucho por hacer para organizar tales procesos de programación participatorios. La encuesta mencionada anteriormente sobre el papel de los gobiernos locales en la cooperación ACP-UE halló escasas pruebas de participación de los gobiernos locales en la programación. Esto se debe a diversas razones, incluida la renuencia del Gobierno a asociar a otros interesados, la novedad de este enfoque y la falta de orientaciones prácticas para entablar ese tipo de consultas, así como capacidades limitadas por ambas partes. No obstante, están emergiendo gradualmente



Recuadro 17: Recomendaciones e ideas prácticas para mejorar la participación de los gobiernos locales en la programación

- Proporcionar información fácilmente comprensible sobre la programación y sobre las oportunidades de participación.
- Trabajar a través de asociaciones nacionales y regionales de gobiernos locales.
- Implicar a los gobiernos locales desde las primeras fases del proceso de programación (p.ej., financiando la celebración de mesas redondas sobre el tema).
- Invertir en la calidad del proceso de consulta (p.ej. divulgando oportunamente los documentos esenciales, dando margen para proporcionar contribuciones y observaciones sobre los resultados).
- Fomentar el concepto de “asociaciones de múltiples partes interesadas” (también como una posible modalidad de ejecución del futuro programa de apoyo).

Gráfico 15: Retos estratégicos y operativos del apoyo a la descentralización



prácticas prometedoras en diversas regiones (p.ej., en Uganda, Honduras y Zimbabwe). En el recuadro 17 se proporcionan recomendaciones e ideas prácticas para mejorar la participación de los gobiernos locales en la programación (y en las evaluaciones intermedias y finales).

(4) ¿Cómo puede la Comisión Europea avanzar hacia una “programación conjunta”?

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda ejerce una gran presión sobre la programación porque requiere que los organismos de financiación ajusten su actuación en cada país a un marco estratégico acordado conjuntamente para dicho país, mientras que estos organismos de financiación están al mismo tiempo obligados a mantenerse dentro de los márgenes de sus propias políticas y mandato. Esto puede crear tensiones y requerir compromisos que pueden afectar a la naturaleza, el ámbito y la orientación de los programas de apoyo proporcionados al país.

El avance hacia la “programación conjunta” todavía está en su primera infancia, aunque van surgiendo iniciativas prometedoras. En Sudáfrica, por ejemplo, la comunidad de donantes participa en un gran ejercicio para aportar una mayor coherencia a los diversos programas de apoyo a la gobernanza. La existencia de un sólido marco estratégico y de capacidad de coordinación en el seno del Gobierno sudafricano han facilitado el proceso.

4.2 Identificación

La finalidad de esta segunda fase del proceso de programación es concretizar más las orientaciones estratégicas del DEN/PIN en cuanto al programa de apoyo de la CE previsto (p.ej., apoyo específico a la

descentralización y a la gobernanza local y/o a programas de apoyo sectorial centrados en la descentralización). Si se lleva a cabo correctamente, el proceso de identificación debería generar la información necesaria para dar respuesta a las cuestiones principales incluidas en la “*ficha de identificación*” de la CE, la cual es necesario completar tanto si se opta por un “enfoque de proyecto” como por un enfoque “PAPS”. Para responder a estos requisitos formales, el personal de las delegaciones de la CE tendrá que hacer frente a varios retos estratégicos y operativos en la identificación de programas de apoyo (directo o indirecto). En el gráfico 15 se resumen estos retos.

A continuación se analizan estos retos, que están estrechamente relacionados.

(1) ¿Cómo aplicar un enfoque de “sistema abierto”?

El planteamiento de “sistema abierto”, presentado en el Capítulo 2, no es solamente un instrumento abstracto de análisis. La táctica es continuar este enfoque en todas las subsiguientes etapas del diseño y aplicarla al elaborar los documentos necesarios de esa fase. Se trata de mantener en perspectiva el “escenario global”; es decir, todos los elementos que determinan e influyen en el curso del proceso de descentralización en un contexto particular (recuadro 18).

(2) ¿Cómo evaluar el contexto regional del país?

Las doctrinas, los modelos importados y los planteamientos estándar no tienen cabida en las estrategias de apoyo a la descentralización. Es necesario “aterrizar in situ” para comprender desde dónde viene un país determinado y a dónde va (teniendo en cuenta las influencias regionales e internacionales); evaluar los



Recuadro 18: Requisitos para un enfoque de “sistema abierto”

La adopción de un planteamiento de “sistema abierto” durante el proceso de identificación supone el *uso de otro tipo de óptica*.

- **Primacía del análisis político.** Las “políticas” de la descentralización deberían ocupar el escenario central del proceso de identificación. Esto implica la capacidad de llevar a cabo un examen político-económico global del sistema político, que deberá incluir la naturaleza y competitividad de los partidos políticos, su poder a nivel local y la fuerza de la sociedad civil, así como las normas y valores que sustentan el comportamiento tanto de los funcionarios públicos como de los ciudadanos con respecto a la *res publica*.³²
- **Establecer nexos.** La precaución de establecer nexos entre las distintas dimensiones de la descentralización (a nivel nacional, intergubernamental y local) para asegurarse de que funcionen de forma coordinada, es la característica de los “enfoques de sistema abierto”. El proceso de identificación debería reflejar claramente el “panorama global” y seguidamente garantizar que el apoyo previsto “encaja” en el sistema global.
- **Coordinación de las partes interesadas.** Los diversos aspectos de la descentralización son responsabilidad de distintos actores, mientras que muchos actores tienen intereses en juego en ese proceso (a nivel central y local). El estudio de identificación debería incluir una categorización adecuada de esos actores y sugerir medios eficaces para facilitar el diálogo y la coordinación entre ellos.
- **Focalización en los agentes de cambio.** Los programas de apoyo a la descentralización (al igual que otras intervenciones relacionadas con la gobernanza) idealmente intentan promover un “cambio sistémico”. Para ello es necesario concentrarse, ya desde la fase de identificación, en las fuerzas, instituciones y actores que pueden impulsar los procesos de cambio.
- **Estrategias realistas de ejecución.** En el planteamiento de “sistema abierto”, no es suficiente detallar un plan de trabajo para aplicar el apoyo de la CE previsto. Es necesario integrar las estrategias de ejecución en un análisis más amplio de cómo puede establecerse gradualmente un “sistema” de descentralización que funcione con el tiempo.
- **Enfoque integrado del desarrollo de capacidades.** Para que la descentralización funcione, es necesario consolidar diversas capacidades. Aunque un programa de apoyo de la CE puede optar por concentrarse en el refuerzo de la capacidad de los gobiernos locales, hay otras partes del sistema que también requieren atención. Por ejemplo, la descentralización requiere una considerable capacidad en la Administración central para planificar y llevar a cabo el proceso, así como para la movilización de servicios desconcentrados.
- **Acciones conjuntas.** Ningún donante por sí solo puede intervenir en todos niveles del “sistema”. Por eso es esencial identificar y utilizar todas las oportunidades de colaborar estrechamente con otros socios para el desarrollo en actividades tales como misiones, valoraciones y evaluaciones realizadas de forma conjunta.



Recuadro 19: Examen del interior de la “caja negra” del sistema de descentralización

Los sistemas de descentralización constituyen territorios relativamente desconocidos para los organismos donantes. Un estudio de identificación adecuado deberá evaluar:

- las condiciones básicas (políticas, institucionales, socioeconómicas, fiscales y culturales) que deben darse para hacer posible una auténtica descentralización;
- las motivaciones políticas de la descentralización;
- las distintas interpretaciones dadas a la descentralización por los diversos actores;
- los niveles de apropiación del proceso de reforma o resistencia al mismo (tanto a nivel del Estado como de la sociedad);
- los programas complementarios de reforma en el país y el lugar que la descentralización ocupa en ellos (p.ej., programas en materia de finanzas públicas, sectoriales, para la función pública o de reforma agraria);
- la distribución territorial del potencial para el desarrollo (recursos, infraestructura y servicios), planes de inversión sectoriales y/o de alivio de la pobreza;
- los canales y sistemas utilizados actualmente para transferir fondos desde el nivel central al nivel local, evaluando también la influencia de los sistemas de clientelismo;
- los avances obtenidos hasta ahora en la ejecución de reformas para la descentralización y los principales obstáculos y factores de resistencia encontrados;
- los resultados y las enseñanzas derivadas de programas anteriores de donantes.

distintos significados que atribuyen a la descentralización los diversos actores y partes interesadas, observar qué es lo que funciona y lo que no funciona, examinar por qué es así, y entender las normas culturales en que se apoya el funcionamiento del Estado y de la sociedad.

La fase de identificación es el momento adecuado para proceder a esta “verificación de la realidad”. Esto implica, en primer lugar, emprender una *sólida evaluación política e institucional del contexto nacional (regional)*, que deberá ir más allá del análisis de los aspectos formales y de las principales tendencias del proceso de descentralización. La tarea consiste más bien en adoptar un enfoque “político-económico” para entender la descentralización (recuadro 19). En el Anexo 7 se resumen diversos instrumentos para analizar la organización y desarrollo institucionales, así como el *Drivers-of-Change Analysis* (“Análisis de factores impulsores del cambio”) de DFID.

Una segunda opción es *utilizar tipologías de países* para ver “dónde se ponen los pies” y adoptar decisiones informadas sobre las estrategias de apoyo adecuadas. Se indican aquí dos posibles tipologías.

► Tipología 1: Una tipología evidente se basa en el examen de la *duración/grado de madurez* del proceso de descentralización. Esto permite distinguir entre los países que:

- todavía no han definido una política básica de descentralización;
- están iniciando la ejecución de su política de descentralización, centrándose en actividades tales como la elaboración de un marco jurídico adecuado y experiencias piloto con gobiernos locales y regionales;
- están teniendo dificultades para poner en práctica una serie inicial de medidas de descentralización;
- están avanzando hacia modalidades de ejecución más avanzadas, intentando abordar cuestiones más sensibles, tales como la descentralización fiscal, la coherencia entre la descentralización política y la desconcentración, e integrando la participación de los gobiernos locales en los procesos de elaboración de políticas.

► Tipología 2: En una tipología más elaborada se categoriza a los países de acuerdo con el *grado de compromiso respecto a la descentralización y la gobernanza local* según se percibe por los diversos actores, cotejándolo con otras fuentes de información. Pueden distinguirse cuatro modelos generales (cuadro 4) para cada uno de los cuales es posible proporcionar estrategias globales de respuesta (dentro de cada una de estas categorías generales también es necesario adoptar un enfoque específico para el país).

Cuadro 4: Utilización de tipologías: Ilustración

Diversos niveles de compromiso con la descentralización	Estrategia global de respuesta
El país muestra un fuerte compromiso con la descentralización democrática y la gobernanza local y ha elaborado una política nacional y un marco institucional coherentes para permitir una ejecución eficaz	Invita a los socios para el desarrollo a alinear plenamente al marco nacional sus estrategias, enfoques, instrumentos de financiación y procedimientos
El país considera oficialmente la descentralización democrática como prioridad política, pero las condiciones para llevarla a cabo no están todavía establecidas	En esta categoría de países, la cuestión es impulsar la instauración y consolidación de una política nacional de descentralización coherente, proporcionando al mismo tiempo apoyo para experimentar estrategias con actores nacionales y locales seleccionados
Países altamente centralizados que prevén principalmente la desconcentración	En estos países, las estrategias de respuesta deberán irse consolidando, aprovechando las oportunidades existentes (a nivel sectorial o local) y apoyando a los impulsores del cambio
El país se enfrenta al reto de la descentralización/gobernanza local en calidad de “país frágil” o país que acaba de salir de una situación de conflicto	Primeramente habrá de establecerse una base de legitimidad (= Estado de Derecho) para seguidamente invertir en modelar las condiciones previas para abordar la descentralización a través de diversos instrumentos y puntos de entrada. Es de importancia primordial actuar conjuntamente como comunidad de donantes

Cuadro 5: Pasos del “proceso de categorización”

Primer paso:	<i>Identificar las distintas categorías de actores y partes interesadas que en principio están implicadas en el proceso de descentralización. Este análisis puede ser transversal, yendo desde las instituciones gubernamentales o cuasi-gubernamentales a las organizaciones no gubernamentales, o centrándose en las instituciones políticas (p.ej., el Parlamento). Para cada categoría de agentes, deberá analizarse brevemente su relación real y potencial con el proceso de descentralización, las características fundamentales de su organización y sus áreas temáticas y geográficas de trabajo.</i>
Segundo paso:	<i>Analizar los intereses principales en juego para cada grupo de actores, así como la motivación que los distintos agentes pueden tener para participar constructivamente en el proceso, para oponerse a un cambio real o para mantenerse totalmente fuera del proceso (es decir, un análisis de la motivación/incentivos de las diversas partes interesadas).</i>
Tercer paso:	<i>Identificar los posibles “agentes de cambio”. Es decir, las instituciones y agentes locales que pueden impulsar el proceso de descentralización y la gobernanza local (es decir, evaluar las posibles coaliciones en favor del cambio).</i>
Cuarto paso:	<i>Examinar las estrategias de intervención, su planteamiento y la contribución de los distintos socios para el desarrollo y otros actores externos (p.ej., las organizaciones no gubernamentales internacionales y los gobiernos locales de Europa que participan en la cooperación municipal internacional).</i>
Quinto paso:	<i>Evaluar los cometidos y las capacidades de los distintos actores a nivel central y local. Esto puede considerarse como un análisis del potencial existente para las actuaciones y las subsiguientes necesidades prioritarias de desarrollo de capacidades.</i>

(3) ¿Cómo categorizar y comprender a los actores qué deben estar implicados?

En la ficha de identificación se requiere un “análisis inicial de las partes implicadas”, porque es esencial poseer una buena comprensión del escenario de los actores para adoptar decisiones correctas, por ejemplo, sobre con quién hay que trabajar, en qué medida y con qué intensidad, y en qué áreas y niveles de descentralización es conveniente invertir. La descentralización debe entenderse como un proceso con múltiples actores. Por lo tanto, hacer un diagnóstico acertado de las posibles sinergias, de las ideas que comparten los distintos actores y de las modalidades para el establecimiento de redes y alianzas eficaces son elementos que contribuyen al éxito del apoyo a la descentralización. Por otra parte, es necesario tener claras las ventajas comparativas de trabajar con diversos actores. Un paso importante en este contexto es el *análisis de los actores*, que idealmente debería completarse antes de finalizar la fase de identificación. La mejor forma de hacerlo es mediante una sólida “categorización de los actores” (cuadro 5). También es posible utilizar otros instrumentos para evaluar las actitudes de los diversos actores ante la descentralización y los gobiernos locales.

(4) ¿Cómo identificar opciones estratégicas de apoyo a la descentralización?

El proceso de identificación estará ahora progresando hacia una fase crítica. Idealmente, se estará aplicando un enfoque de “sistema abierto”, se habrá realizado un sólido análisis político e institucional del contexto nacional y se habrá “categorizado” y comprendido correctamente a los

distintos actores y partes interesadas en el proceso de descentralización. Ha llegado el momento de identificar opciones estratégicas concretas de apoyo a la descentralización. Esto es particularmente importante si parecen darse las condiciones necesarias para un PAPS. La ficha de identificación correspondiente a un PAPS requiere explícitamente que se indiquen las “opciones para la ejecución” del apoyo previsto.

Los aspectos esenciales que deben considerarse en esta fase incluyen:

- focalización,
- puntos de entrada,
- secuencia del apoyo,
- enfoque del desarrollo de capacidades.

La *focalización* determina en gran medida el carácter del programa o proyecto(s) de descentralización, que puede basarse en una filosofía de apoyo a los correspondientes procesos a través de diversas modalidades:

- ascendente,
- descendente (que podría ser justificable en determinadas condiciones),
- o una combinación de ambas opciones.

También es necesario tener claro si el apoyo es para reforzar la desconcentración administrativa, la fiscal y/o la política (fomentando la emergencia de una gobernanza y una democracia locales). Otras cuestiones importantes en cuanto a la focalización son hasta qué punto debería concentrarse el apoyo en la suministro de servicios, el estímulo del desarrollo económico (rural) y la consolidación de las instituciones del Estado (recuadro 20).

En términos de *puntos de entrada*, que constituyen un área estrechamente relacionada con la selección de las áreas de atención prioritaria, el estudio de la situación puede poner de manifiesto una serie de opciones:

- instituciones de la Administración central;
- gobiernos regionales;
- gobiernos locales;
- actores de la economía local, empresas privadas;
- sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, asociaciones;
- organismos de supervisión, tales como el Parlamento, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo.

La filosofía de apoyo al proceso, tanto de manera ascendente como descendente, o una combinación de ambas, según se ha mencionado, puede materializarse, desde el punto de vista operativo, centrandó la atención en uno de esos diversos actores o puntos de entrada. Por ejemplo, en un entorno centralizado y fuertemente controlado, el apoyo a organizaciones no gubernamentales y a organizaciones de base puede contribuir a crear una dinámica de desarrollo ascendente que, a largo plazo, puede dar lugar a la creación de capacidades a nivel descentralizado. Estas capacidades pueden consolidarse en fases posteriores, cuando el entorno sea más propicio para la ejecución de una política nacional de descentralización. Alternativamente, puede haber épocas, u oportunidades, en que sea posible apoyar el proceso de descentralización mediante una amplia implicación de las instituciones de la Administración central.

Es evidente que las opciones pueden ser temáticas (y de un alcance global, como puede ser la formación impartida a concejales municipales en todo el país) o sectoriales, en las que el apoyo se proporciona a uno o más niveles (p.ej., a nivel central, regional, provincial o municipal).

Las elecciones con respecto a la *secuencia* requieren una buena comprensión del proceso de descentralización en cuanto a su madurez, ímpetu, tiempo necesario para que las reformas lleven a cabo posibles vínculos a iniciativas complementarias de reforma de la Administración, tales como la reforma de la hacienda pública. Para decidir la *secuencia* es necesario que haya una sólida coordinación

con los demás socios para el desarrollo y con los procesos en que están implicados. Las actividades en que están interviniendo otros organismos pueden ayudar a determinar si el apoyo de la CE debe proporcionarse de forma conjunta con otros socios o si deberá concentrarse en áreas que no han sido aún atendidas.

También es necesario plantear claramente el enfoque del desarrollo de capacidades. En la ficha de identificación deberá abordarse la viabilidad de la intervención, su sostenibilidad una vez finalizado el apoyo, las opciones de coordinación y gestión por parte de los socios y otros aspectos. Deberá pues considerarse el fortalecimiento de capacidades y la forma de desarrollar dichas capacidades. En este contexto, es útil basarse en la experiencia derivada del desarrollo de capacidades en procesos relacionados con la gobernanza, como es el caso de la descentralización (véase el Anexo 9).

Los aspectos relativos a la focalización, los puntos de entrada y la secuencia fueron cuidadosamente tenidos en cuenta en Uganda, donde está actuando en el proceso de descentralización una multitud de socios para el desarrollo (recuadro 22).

Conviene, por último, hacer una observación sobre los medios para llevar a cabo las tareas de identificación. La experiencia señala claramente que esta fase tiende a requerir mucho tiempo y recursos humanos y que es de primordial importancia que sea cuidadosamente gestionada por las delegaciones de la CE. En el recuadro 23 se ofrecen algunas recomendaciones e ideas prácticas que pueden servir de ayuda.

4.3 Formulación

Una vez que se ha dado luz verde a las propuestas iniciales para el programa de apoyo, la fase de formulación puede empezar. Aunque la división de tareas con respecto a las fases anteriores (programación e identificación) no es hermética, en la práctica, el proceso de "formulación" está destinado a:



Recuadro 20: Buenas prácticas en Malí: Reorientación de la estrategia de apoyo

En Malí, el apoyo a la descentralización inicialmente se concentró en la transferencia de competencias, proporcionándose ayuda a nivel de las administraciones locales/territoriales (poniendo énfasis en el apoyo a la descentralización *desde la base hacia arriba*). Se dedicó relativamente poca atención a la desconcentración de responsabilidades administrativas, al refuerzo de los niveles intermedios de la Administración y a la descentralización sectorial (descentralización desde "arriba hacia la base" a los niveles más bajos). Un estudio del apoyo proporcionado año tras año al proceso de descentralización en este país mostró que dicho apoyo había estado muy desequilibrado y las razones por las que la descentralización administrativa y sectorial no habían progresado. El programa PARAD, recientemente iniciado, está destinado a subsanar los fallos identificados.

- profundizar el análisis de los aspectos técnicos (p.ej., los indicadores de resultados, las cuestiones transversales);
 - elaborar una ficha de acción de, o bien un proyecto o un PAPS.
 - continuar las consultas con las distintas partes interesadas;
 - adoptar decisiones finales sobre los objetivos del programa, su enfoque, modalidades de financiación, disposiciones de ejecución y asignaciones presupuestarias;
- El presente Documento de Referencia se concentra en *tres retos estratégicos/operativos* que pueden surgir durante la fase de formulación:



Recuadro 21: Recomendaciones e ideas prácticas: Algunas experiencias recogidas con respecto a la secuencia

- Invertir desde el principio en un proceso que contribuya a crear una visión compartida sobre lo que debe ser la descentralización y procurar materializar esa idea con el tiempo.
- Evitar el tratar de hacer mucho y demasiado rápido.
- Siempre que sea posible, secuenciar la descentralización para incorporar sus distintas dimensiones (política, administrativa, fiscal) a lo largo de todo el proceso.
- Dar prioridad a las reformas con mayor posibilidad de lograr resultados en un plazo relativamente corto.
- Transferir poderes antes de reforzar capacidades.
- Al principio, cuando los gobiernos locales son débiles, proporcionar una modesta financiación para que sea utilizada de forma discrecional (para fomentar el “aprender actuando” y reforzar la credibilidad del gobierno local).
- Una diferenciación estratégica entre gobiernos locales más y menos avanzados, puede crear incentivos para mejorar la eficacia.



Recuadro 22: El Programa de Asociación Municipal de Uganda

El Programa de Asociación Municipal de Uganda (MPP) funciona mediante tres niveles de apoyo. *En primer lugar*, se apoya a varios distritos provinciales, en particular en Uganda oriental y septentrional, que han sido seleccionados sobre la base de criterios de pobreza. En los distritos con escasa capacidad y, en especial, en aquellos afectados por conflictos, se ha programado un papel más activo para la prestación de la ayuda. En otros distritos del MPP con mayor capacidad, la unidad de gestión del programa ha utilizado un planteamiento menos intervencionista.

En segundo lugar, se coopera con el Ministerio de Administraciones Locales para apoyar su papel, tanto a título de autoridad supervisora como a título de socio encargado de la formación inicial de los nuevos concejales tras las elecciones de 2006. El desarrollo de enfoques coherentes de ámbito nacional de la formación y del desarrollo de capacidades, al tiempo que se reconoce la variedad de situaciones locales en los distritos provinciales (incluso módulos de formación especial para provincias afectadas por conflictos) constituye una estrategia clave para el desarrollo de capacidades en la zona.

En tercer lugar, se coopera con la Asociación de Gobiernos Locales de Uganda (ULGA) para supervisar la calidad de la formación así como otras posibles áreas estratégicas.

Es importante subrayar que existen las condiciones esenciales que han hecho posible diseñar el Programa en cuestión con este planteamiento. Tales condiciones incluyen, entre otras, la existencia de una política nacional, la coordinación entre donantes, un Ministerio de Finanzas con ideas claras sobre el gradual desarrollo y gestión de un ciclo de planificación y de presupuestación, así como programas paralelos de apoyo para reforzar las capacidades en los distritos provinciales.



Recuadro 23: Recomendaciones e ideas prácticas para gestionar el proceso de identificación

- Invertir el tiempo necesario para elaborar especificaciones claras.
- Promover y facilitar el diálogo con múltiples actores a lo largo de todo el proceso.
- Asegurarse de que se mantiene la participación del Gobierno.
- Movilizar las fuentes locales de conocimiento existentes.
- Asesorar a los consultores.
- Ser transparente y comunicar los resultados obtenidos.

- (1) ¿Cuándo y cómo puede utilizarse el apoyo presupuestario para apoyar (impulsar) los procesos de descentralización y gobernanza local?
- (2) ¿Cuáles son los indicadores apropiados (especialmente en los planteamientos de PAPS y en las modalidades de apoyo presupuestario) y qué proceso debe utilizarse para acordarlos?
- (3) ¿Cómo elegir un dispositivo institucional adecuado para la ejecución del programa?

A continuación se examina brevemente cada uno de estos retos, al tiempo que se vinculan con las experiencias en curso de la CE sobre el terreno y con las enseñanzas extraídas.

(1) ¿Cuándo y cómo utilizar el apoyo presupuestario sectorial?

El apoyo presupuestario sectorial es una de las tres posibles modalidades de financiación (véase el Anexo 10) si se opta por un PAPS. Para los procesos relacionados con la gobernanza, la Comisión Europea promueve el recurso al apoyo presupuestario sectorial siempre que sea posible. La razón principal es *el potencial "factor desencadenante"* que puede tener el apoyo presupuestario en términos de mayor apropiación, facilitación del diálogo, mejora de la gestión de la hacienda pública (tanto al nivel central como local) y aumento de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Tanto las consultas del foro de discusiones para la elaboración de este Documento de Referencia como el seminario celebrado en Bruselas (4-6 de octubre de 2006)

revelaron una concienciación, interés y apoyo crecientes por esta modalidad de financiación en el ámbito de la descentralización y la gobernanza local. Tres delegaciones de la CE ya la están utilizando (Malí, Jordania, Honduras). Varias delegaciones están explorando las posibilidades de pasar de un planteamiento de proyecto a un PAPS con ayuda presupuestaria sectorial (Níger, Madagascar, Filipinas) en el apoyo a la descentralización, mientras que la cuestión también se plantea en el caso de países en los que el proceso de descentralización todavía se enfrenta a retos importantes. Se reconoce, no obstante, que también quedan por responder muchas preguntas sobre el "cómo", por ejemplo, con respecto a la focalización, los indicadores y los factores desencadenantes.

Así pues ¿"cuándo" y "cómo" utilizar el apoyo presupuestario sectorial? No hay directrices específicas para el apoyo presupuestario sectorial en el ámbito de la descentralización y la gobernanza. Sobre el terreno, sin embargo, la Comisión está experimentando en este campo y está adquiriendo valiosos conocimientos sobre las ventajas e inconvenientes de esta modalidad de ayuda.³³ Pero todo ello es muy reciente y limitado a una serie de países, por lo que será necesario aprender en el curso de la ejecución de este tipo de ayuda para que pueda constituirse una sólida base de conocimientos.

Es posible, no obstante, proporcionar algunas directrices iniciales que permitan adoptar decisiones informadas:

- **Alineación con los principios generales del apoyo presupuestario sectorial.** Existe cierta preocupación en la sede de la CE sobre enfoques "demasiado difusos" al cambiar a las modalidades de apoyo presupuestario sectorial. Es por ello necesario respetar los principios generales del apoyo presupuestario sectorial al considerar el uso de esta modalidad de financiación en el ámbito específico de la descentralización. En el Anexo 8 se indican "siete criterios principales de apreciación" para utilizar esta modalidad de apoyo. La focalización en políticas sectoriales y unas finanzas públicas saneadas, por ejemplo, deberían seguir ocupando el centro de atención.
- **Flexibilidad.** La Comisión Europea es partidaria de adoptar un planteamiento flexible y dinámico de la utilización del apoyo presupuestario (sectorial). No es necesario asegurarse primero de que se cumplan todas las condiciones de admisibilidad. Una cierta latitud y la capacidad de asumir riesgos son parte integrante de este enfoque. Las delegaciones de la CE pueden por lo tanto proponer el uso de apoyo presupuestario sectorial incluso cuando algunas de las condiciones básicas aún necesitan reforzarse y consolidarse ulteriormente. En la práctica, la Comisión opta por el apoyo presupuestario sectorial precisamente para aumentar su influencia, así

³³ Durante las consultas del foro de discusiones, las delegaciones de la CE con experiencia en apoyo presupuestario sectorial identificaron varias ventajas, como: (i) el desarrollo de una planificación y una visión clara del sector; (ii) la focalización en las finanzas públicas; y (iii) el interés del factor de "adicionalidad" efectiva del apoyo de la CE. Entre las desventajas o inconvenientes, el personal de la CE mencionó: (i) la falta de experiencia en la utilización de esta modalidad de ayuda; (ii) el riesgo de considerar la descentralización como un "plan rector" dirigido por el Gobierno central; (iii) la insuficiencia del marco de previsiones de gastos a medio plazo para "sectores" transversales como el de la descentralización; y (iv) la limitada apropiación de los procedimientos presupuestarios nacionales.

como con el fin de ofrecer un incentivo para que el Gobierno establezca un sólido marco de política sectorial.

- **Garantizar el diálogo interno.** A nivel de la CE se debate la cuestión de si es o no oportuno suministrar apoyo presupuestario sectorial. Hay un intercambio de opiniones y diálogo interno (que incluye a la sede, las delegaciones y la asistencia técnica) sobre la utilización del apoyo presupuestario sectorial, prestando una particular atención a la realidad sobre el terreno.
- **Atención a la financiación excesiva.** La experiencia muestra que es importante tener en cuenta la “capacidad de absorción”. Mientras que el apoyo presupuestario sectorial ofrece la ventaja de movilizar recursos sustanciales (actuando así como incentivo para el Gobierno), la estrategia tiene ciertos límites. Especialmente en los países socios en que el compromiso con la reforma es dudoso, existe el riesgo de introducir una carga excesiva con un paquete de medios financieros demasiado generoso. Los puntos de estrangulamiento a nivel político e institucional que bloquean el avance de la agenda de descentralización no desaparecerán de un día para otro. En este tipo de situación existe un riesgo real de que los niveles de desembolso de fondos sean bajos.

(2) ¿Cuáles son los indicadores de resultados adecuados y qué proceso debe utilizarse para acordarlos?

La definición del conjunto “adecuado” de indicadores es un reto importante del proceso de formulación. La calidad de la supervisión y evaluación futuras dependerá, en gran parte, de la elaboración de los valores de referencia durante el proceso de formulación, como confirman los informes de supervisión de los proyectos y programas de la CE en curso, que con frecuencia son bastante críticos sobre los indicadores utilizados. El problema de los indicadores de resultados se hará más prominente a medida que la Comisión recurra más a menudo al apoyo presupuestario sectorial para apoyar la descentralización y la gobernanza local.

Debe igualmente tenerse en cuenta que habrá evidentes diferencias entre los indicadores para planteamientos de proyecto y los indicadores en el contexto de un PAPS. Con planteamientos de proyecto es posible concentrarse en indicadores específicos (p.ej., a nivel de distrito provincial del socio beneficiario), mientras que para el apoyo sectorial se utilizan indicadores generales (que a veces están poco desagregados). Los indicadores de resultados para proyectos están vinculados a los avances en la ejecución (no a las políticas sectoriales). En principio, no afectan a los niveles globales de desembolso (mientras que ésta es la característica esencial de los indicadores de

resultados de un PAPS). Todo lo cual indica que el desarrollo de indicadores adecuados para un PAPS es (comparativamente) una tarea más larga y compleja.

Enseñanzas recientes sugieren la importancia crucial de adoptar decisiones claras con respecto a diversos elementos (véase el gráfico 16):

- **El contenido.** ¿Qué tipo de indicadores debería utilizarse en relación con los diversos objetivos y resultados esperados? ¿Cómo equilibrar los indicadores cuantitativos y los cualitativos? ¿Cómo evitar un exceso de indicadores?
- **El proceso.** ¿Cuál es el proceso más adecuado para definir, negociar y acordar indicadores de resultados?
- **Evaluación de los resultados.** ¿Cuándo y cómo deberán organizarse los estudios sobre la eficacia para valorar el logro de los indicadores (vinculados a las funciones de supervisión y evaluación en curso así como a la preparación de desembolsos)? ¿Cómo garantizar el establecimiento de un diálogo político efectivo sobre los programas de apoyo? ¿Qué consecuencias acarreará una eficacia insuficiente? ¿Cómo evitar la interrupción de flujos previsibles de ayuda en el apoyo a procesos de reforma políticamente difíciles, a causa de una aplicación demasiado rígida de los criterios de eficacia?

Resolver adecuadamente la cuestión de los indicadores de resultados es especialmente importante en países en que la Comisión decide proporcionar apoyo presupuestario “sectorial” a la descentralización y la gobernanza local, como ocurre actualmente en Malí, Jordania y Honduras. En el recuadro 24 se analiza más detalladamente la (muy reciente) experiencia de la Comisión con el apoyo presupuestario sectorial en Jordania y los indicadores y mecanismos de diálogo en torno a esta modalidad de financiación. En el Anexo 10 se presentan algunos ejemplos de los indicadores utilizados.

Se requiere más experimentación y aprendizaje para constituir gradualmente una sólida base de conocimientos sobre cómo abordar el problema de los indicadores de resultados en el diseño de programas relacionados con el apoyo a la gobernanza, incluida el área de la descentralización³⁴.

(3) ¿Cómo elegir un dispositivo institucional adecuado para el programa?

Una preocupación primordial durante la fase de formulación, tanto si se trata de un proyecto como de un PAPS, debería ser la identificación del dispositivo institucional para el diálogo político, así como para la ejecución, supervisión y evaluación de las intervenciones. La elección de un dispositivo institucional debe estar

³⁴ En este contexto, podrán utilizarse, con prudencia y de forma complementaria, los indicadores de gobernanza existentes. Diversas bases de datos contienen indicadores en materia de gobernanza. Los siguientes medios proporcionan acceso a la mayor parte de la información y debates disponibles sobre indicadores de gobernanza y su utilización: (i) el sitio del Banco Mundial sobre Gobernanza y Anticorrupción (www.worldbank.org/wbi/governance); (ii) C. Arndt y O. Charles (2006) *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Estudio del Centro para el Desarrollo de la OCDE, OCDE, París (www.oecd.org/dev).

Gráfico 16: Consideraciones operacionales con respecto a los indicadores de resultados



acompañada, primero, por una evaluación del déficit de capacidad. En segundo lugar, deberá identificarse el fortalecimiento de capacidades que será necesario proporcionar a los respectivos actores, el enfoque que deberá utilizarse y el tipo de apoyo técnico y de gestión que será necesario. El gráfico 17 (p. 52) refleja las diversas cuestiones institucionales que deben abordarse.

Por último, con respecto a la fase de formulación conviene subrayar la complejidad de las tareas relacionadas con la garantía de un verdadero proceso de diseño que implique a diversos actores y niveles. En el Anexo 11 se proporciona un ejemplo basado en la experiencia en Tanzania.

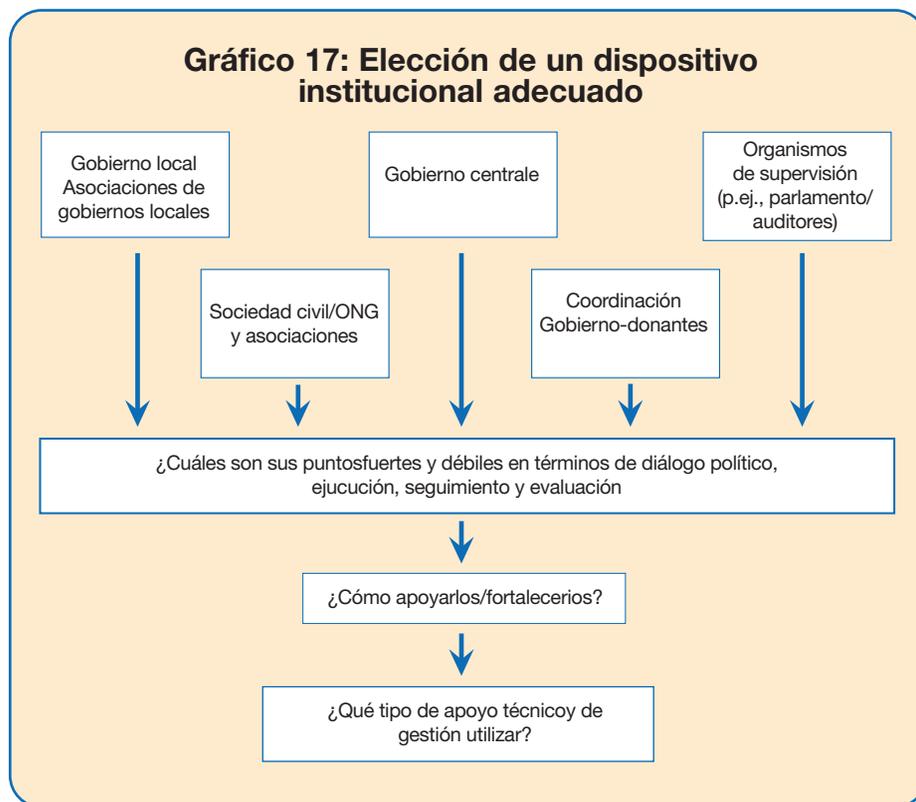


Recuadro 24: Apoyo presupuestario sectorial a la descentralización en Jordania

En Jordania, la Comisión Europea financia, mediante el mecanismo de apoyo presupuestario sectorial, un programa innovador denominado “Reducción de la Pobreza a través del Desarrollo Local”. Los convenios de financiación y sus correspondientes anexos especifican:

- El método y responsabilidades de gestión para este “apoyo sectorial no directo” que se canalizará a través del presupuesto estatal jordano;
- Las “condiciones generales” para todos los desembolsos (vinculados a reformas macroeconómicas, el mantenimiento de un sistema de finanzas públicas viable, la supervisión regular de los indicadores de pobreza y de los avances del proceso de descentralización, así como la provisión de la financiación y la asistencia técnica necesarias para ejecutar el programa);
- Las “condiciones específicas” para los dos tramos variables, reflejadas en una serie de indicadores de resultados, vinculados a objetivos y resultados, expuestos más detalladamente en las fuentes de verificación. En el Anexo 10 se proporcionan algunos ejemplos de los indicadores utilizados;
- La necesidad de establecer un diálogo estructurado así como de realizar evaluaciones anuales de resultados.

Aunque éste pueda parecer un marco sólido para proporcionar apoyo presupuestario sectorial, la ejecución práctica conlleva inevitablemente importantes problemas operacionales. Estos pueden estar relacionados con: (i) encontrar medios y modos de garantizar un diálogo político efectivo (que conecte adecuadamente las experiencias “técnicas” con la gestión cotidiana del programa); (ii) recopilar, sistemáticamente, la información y las pruebas necesarias para evaluar los progresos logrados con respecto a las condiciones generales (p.ej., con respecto a los indicadores sobre la pobreza o los progresos en el proceso de descentralización); (iii) realizar evaluaciones efectivas del logro de los valores indicativos de referencia para desembolsar los tramos variables (incluido el uso de medidas de “ponderación”); y (iv) decidir las consecuencias de la evaluación en términos de nuevos desembolsos.



4.4 Programas de apoyo sectorial en un contexto descentralizado (“apoyo indirecto”)

En esta sección se expone cómo trabajar con programas de apoyo sectorial en un contexto descentralizado o de descentralización gradual. Se tienen en cuenta igualmente los programas sectoriales de sectores “clásicos”, como pueden ser los de salud, educación, agua y el saneamiento.

En este caso la tarea principal consiste en diseñar y formular programas que no estén en contradicción con la descentralización, sino que, siempre que sea posible, se refuercen mutuamente y contribuyan a consolidar los procesos de reforma. Esto es difícil de conseguir en situaciones en las que no existen políticas sectoriales y de descentralización, o éstas son deficientes. Pero, incluso cuando tales políticas existen, raramente puede encontrarse un nexo fácil en que basar un apoyo coherente. Los programas sectoriales “clásicos” generalmente se diseñan con el objetivo de reducir la pobreza, como cuando se trata de reducir la tasa de mortalidad infantil o aumentar la tasa de escolaridad. En entornos de escasa capacidad, en los que hay necesidades acuciantes, la Administración central se encuentra presionada para responder a ellas directamente y, a través de sus representantes, atender a las necesidades de las regiones y provincias. Esto puede chocar con las políticas de descentralización, cuyo énfasis se sitúa en la creación gradual y laboriosa de estructuras,

sistemas y relaciones de responsabilización y rendición de cuentas a niveles más bajos del Gobierno y la sociedad.

Existen evidentes riesgos, y también oportunidades de sinergias, al proporcionar apoyo sectorial en un contexto descentralizado. Estos se comentan seguidamente, proporcionándose asimismo algunas herramientas para comprobar en qué medida puede lograrse que los programas de apoyo sectorial se alinien y sean coherentes con el apoyo a la descentralización.

4.4.1 Riesgos potenciales

La práctica actual en el apoyo a programas sectoriales utiliza los llamados planteamientos de ámbito sectorial (SWAP) que surgieron durante el curso de los años noventa como uno de los nuevos mecanismos para racionalizar la ayuda al desarrollo, mejorar la coordinación entre donantes, reducir la fragmentación de esfuerzos y avanzar hacia enfoques más amplios, con estrategias y mecanismos de ejecución formulados por los Gobiernos. El apoyo presupuestario sectorial ha demostrado su potencial para incrementar la apropiación por parte del Gobierno, maximizar la coherencia con políticas nacionales y reforzar la eficacia global de los ministerios sectoriales, incluso para la prestación local de servicios en sectores tales como la salud, la educación, el empleo, la protección social, el agua y el saneamiento, el desarrollo rural y las infraestructuras.



Recuadro 25: Siete enseñanzas para equilibrar el apoyo de la CE entre los distintos niveles de gobernanza

- 1 **Proporcionar ayuda para el desarrollo de capacidades a todos los niveles del Gobierno.** Es necesario reforzar el personal y los sistemas de los niveles descentralizados (p.ej., el personal de los gobiernos locales) así como el personal y los sistemas de los niveles desconcentrados de la Administración (p.ej., los servicios regionales de apoyo técnico). Para este fortalecimiento de las capacidades deberá prestarse atención a una mayor integración vertical del sector (coordinación e integración intersectorial); al tiempo que se fomenta la interacción horizontal entre el personal sectorial y sus colegas de nivel similar en otros sectores (coordinación e integración intersectorial).
- 2 **Fomentar, siempre que sea posible, el ejercicio de poderes discrecionales.** Los gobiernos locales necesitan disponer de un mínimo margen para experimentar y consolidar sus capacidades de acuerdo con sus propias ideas y prioridades. Con respecto a los fondos transferidos a los gobiernos locales por el centro para un sector específico, debería permitirse - en principio - el ejercicio de un mínimo nivel de poderes discrecionales. Al mismo tiempo, el programa de apoyo sectorial requiere que se determine si las correspondientes transferencias se utilizan de acuerdo con las prioridades establecidas para el sector, por ejemplo, mediante sistemas de supervisión y evaluación que presten una atención especial a los gastos discrecionales.
- 3 **Admitir la aplicación del principio de subsidiariedad.** En un entorno de descentralización, las responsabilidades y las tareas deberían ejecutarse al nivel más bajo posible del Gobierno y la sociedad. Una evaluación de las capacidades - idealmente realizada durante la identificación y la formulación - puede servir de ayuda para determinar cuál es el nivel más bajo que puede asumir esas responsabilidades y tareas. Este posible nivel más bajo podría ser el de las instituciones del Gobierno (p.ej., las administraciones provinciales o los municipios) pero también las organizaciones no gubernamentales que proporcionan servicios o están contratadas para realizar actividades de supervisión.
- 4 **No olvidar la dimensión de gobernanza.** Las consideraciones de eficacia técnica y de gestión relacionadas con la prestación de servicios deberían tener en cuenta igualmente la dimensión de gobernanza del proceso de descentralización. En el caso del sector de la educación, por ejemplo, esto podría significar que se transfieren algunos fondos a las escuelas y que los usuarios de servicios escolares participan directamente en la supervisión de los gastos de dichas escuelas a través de comités de padres o de consejos escolares. De este modo se establecen nuevas relaciones de rendición de cuentas que podrían asimismo impulsar nuevas formas de gobernanza en la sociedad.
- 5 **Aplicar una perspectiva que contemple la participación de múltiples actores.** No es necesario que el Estado o los niveles más bajos de la Administración asuman todas las tareas. A menudo la Administración carece de suficiente capacidad y sería mejor que implicase a partenariados entre el sector público y el privado con organizaciones no gubernamentales o entidades del sector privado que operen a escala nacional, regional o local. La implicación de actores no gubernamentales en la prestación de servicios puede ser especialmente digna de interés en áreas en que la presencia de la Administración es escasa. Al tiempo que se aplica un enfoque que prevé la participación de múltiples actores, es necesario asegurarse de que en los programas de apoyo sectorial todos los actores actúan de acuerdo con las políticas y prioridades establecidas para el sector.
- 6 **Debe considerarse a cada sector por separado.** No todos los sectores son iguales. Cada uno tiene sus propios problemas y también sus propios actores con características distintas. Los sectores de la salud y la educación, por ejemplo, tradicionalmente se gestionan de forma más centralizada ya que es necesario aplicar normas profesionales específicas y tienen un grado de complejidad que hace que sea difícil encontrar para ellos capacidades adecuadas a nivel descentralizado. La agricultura, por otra parte, tiene un gran número de actores del sector privado con perfiles y actividades diversos. Esto hace que sea mucho más difícil planificar para este sector y determinar qué políticas deben aplicarse.
- 7 **Apoyar la apropiación sectorial y la coordinación entre donantes.** La complejidad del apoyo de la descentralización mediante programas de apoyo sectorial hace necesario mantener un intenso diálogo con el Gobierno, junto con una coordinación de calidad entre los socios para el desarrollo. Igualmente importante es que los programas de apoyo sectorial de la CE sean consistentes y coherentes con la propia política de descentralización del país (véase el cuadro 6, pág. 69).

Existe, no obstante el riesgo de que la financiación del apoyo sectorial refuerce la dependencia local del centro.

- Riesgo de que las transferencias del centro consoliden las tendencias centralizadoras. Este riesgo es especialmente pertinente en entornos de baja capacidad y elevada dependencia de la ayuda, en los que se quiere estimular la descentralización política. La centralización puede reforzarse, por ejemplo, al imponer en el Gobierno central demasiados requisitos de información a expensas de la atención que debe prestar a su electorado.
- Las transferencias preasignadas a actividades específicas pueden reducir el margen de maniobra de los gobiernos locales para dar una respuesta flexible a las demandas de la población local. Deberá intentarse, siempre que sea posible, dejar a los gobiernos locales un cierto grado de poder discrecional que puedan y deban ejercer.
- La canalización de recursos a través de órganos de la Administración central reforzará la tendencia inherente de los representantes de los ministerios implicados a encargarse de todo el sector. El reto es identificar incentivos y modalidades sectoriales alternativas de planificación, ejecución, supervisión y evaluación que puedan sustentar la política de descentralización de un país y conducir a una mayor implicación y consolidación de las capacidades a niveles más bajos de la Administración.
- La transferencia de recursos a niveles inferiores de la Administración requiere nuevas reglas de juego. Es necesario abordar cuestiones relativas a: (i) los cometidos que deberán desempeñar los distintos agentes (p.ej., quién se hará responsable; hasta qué nivel de gasto); y (ii) las capacidades que dichos agentes a distintos niveles sectoriales necesitarán para hacer frente a los nuevos sistemas de financiación pública, coordinación y planificación, etc.

Aunque no existan soluciones sencillas para resolver estos dilemas, hay varias enseñanzas que los especialistas del sector y los asesores de gobernanza en las delegaciones de la CE pueden tener en cuenta para contrarrestar el refuerzo del centro a expensas de niveles más bajos de la Administración (recuadro 25, p. 53).

4.4.2 Vínculos entre el apoyo sectorial y la descentralización

No hay respuestas universales sobre cómo combinar el apoyo a un sector “tradicional” con el apoyo a la descentralización. Las experiencias iniciales indican que depende mucho del contexto de país, en particular por lo que respecta al compromiso político, la madurez del desarrollo sectorial y la focalización de la política de

descentralización. Otro factor es la existencia y calidad de los instrumentos intergubernamentales, entre otros, la existencia de sistemas eficaces de gestión financiera mediante los cuales la Administración central puede estar en contacto con el nivel local, así como la calidad del diálogo político. Lo esencial es identificar enfoques mediante los cuales sea posible que se establezcan las condiciones necesarias para garantizar el éxito. En el recuadro 26 se proporciona un ejemplo de ello.

Las contribuciones recibidas durante las consultas del Foro de Discusiones y las experiencias compartidas durante el seminario de validación del presente Documento de Referencia, sugieren que no se trata de algo fácil y que el camino a recorrer puede ser largo y accidentado.

En *Honduras*, el problema era la elaboración de políticas sectoriales. La respuesta de la Comisión Europea ha sido: (i) financiar proyectos destinados a fomentar la prestación de servicios a nivel local; (ii) estimular la formulación de una política sectorial; y (iii) apoyar la estrategia nacional de descentralización y una reforma institucional más amplia liderada por el Gobierno.

En *Níger*, donde la descentralización ha comenzado recientemente, la Comisión Europea ha apoyado el reciente proceso de reforma institucional a través de apoyo presupuestario para la estabilidad macroeconómica y la hacienda pública, apoyo presupuestario sectorial y proyectos complementarios para mejorar la gestión y la planificación. Su apoyo al sector de la educación está más avanzado y aborda los problemas de la elevada centralización del sector; la debilidad de las políticas de recursos humanos; definición de funciones y comunicación entre el centro y las regiones.

En *Senegal*, la Comisión proporcionó ayuda a los sectores de la salud y la educación mediante apoyo presupuestario no específico canalizado a través de los sistemas de la Administración central. Estos sectores no reciben financiación adicional mediante proyectos. Las transferencias de fondos del apoyo presupuestario se complementaron con programas para consolidar iniciativas regionales, municipales y locales de desarrollo destinadas a reforzar el proceso de descentralización. El apoyo a las regiones incluye el desarrollo de capacidades en los ministerios sectoriales para mejorar sus aptitudes en materia de supervisión y diálogo.

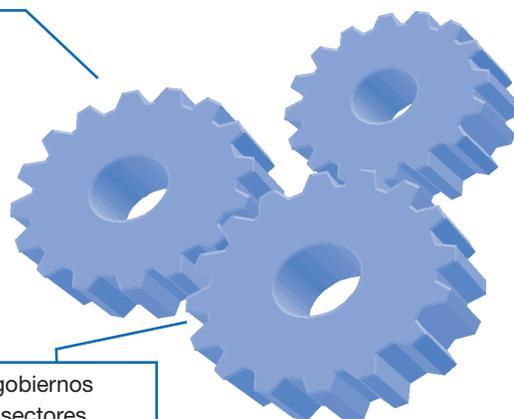
Un programa de apoyo sectorial relativo al agua y el saneamiento, bajo la responsabilidad del Ministerio de Aguas y Tierras, gestiona equipos técnicos a escala regional cuya tarea es capacitar a los gobiernos locales (provinciales) para la gestión del agua. Para apoyar el proceso de descentralización, se encarga a los equipos técnicos que transfieran conocimientos técnicos relacionados con los sistemas de gestión del agua y el mantenimiento de los mismos. También se encargan de



Recuadro 26: Refuerzo del proceso de descentralización mediante apoyo sectorial

Programa de apoyo sectorial gestionado por el *Ministerio de Aguas y Tierras*

Mejor gestión del agua por los gobiernos locales, coordinación con otros sectores, implicación de ONG, comités rurales de supervisión de aguas, etc.



Equipos técnicos regionales instauran capacidad de gestión del agua para los gobiernos locales

Un programa de apoyo sectorial relativo al agua y el saneamiento, bajo la responsabilidad del Ministerio de Aguas y Tierras, gestiona equipos técnicos a escala regional cuya tarea es capacitar a los gobiernos locales (provinciales) para la gestión del agua. Para apoyar el proceso de descentralización, se encarga a los equipos técnicos que transfieran conocimientos técnicos relacionados con los sistemas de gestión del agua y el mantenimiento de los mismos. También se encargan de transmitir conocimientos e información sobre los aspectos organizativos e institucionales de la gestión del agua; cómo mantenerse en contacto y coordinarse con otros sectores a escala provincial; cómo implicar a las organizaciones no gubernamentales en partenariados entre el sector público y el privado; cómo crear comités rurales de gestión del agua y reforzar sus capacidades de control; etc. El programa sectorial garantizará que el Ministerio realiza el seguimiento y la evaluación de todas las actividades ejecutadas por los equipos técnicos.

transmitir conocimientos e información sobre los aspectos organizativos e institucionales de la gestión del agua; cómo mantenerse en contacto y coordinarse con otros sectores a escala provincial; cómo implicar a las organizaciones no gubernamentales en partenariados entre el sector público y el privado; cómo crear comités rurales de gestión del agua y reforzar sus capacidades de control; etc. El programa sectorial garantizará que el Ministerio realiza el seguimiento y la evaluación de todas las actividades ejecutadas por los equipos técnicos.

Otro posible enfoque es la instauración progresiva del proceso de descentralización “desde la base hacia arriba” mediante el apoyo a programas en otros sectores. Una experiencia interesante a este respecto es el apoyo de 21 millones de euros en Siria mediante un programa de enseñanza y formación profesional para la inserción laboral basado en la demanda. Dicho programa pretende estimular la reorientación a nivel local de la formación profesional y su vinculación al mercado de trabajo. La finalidad principal de este enfoque es orientar la formación profesional hacia la demanda procedente de partenariados entre el sector público y el privado a nivel local. Una vez que la formación profesional responda a la demanda de

calificaciones, se habrán establecido las bases para un enfoque local de la formación profesional consolidado y compartido más ampliamente, que podría gradualmente ser reconocido y formalizado a nivel central. En ese contexto y con la experiencia adquirida hasta ahora, podría, en principio, formularse una nueva estrategia de formación profesional y empleo, seguida de una planificación estratégica, presupuestación y fijación de objetivos. Para que exista coherencia con planes más amplios de desarrollo nacional, es esencial vincular el proyecto piloto a nivel descentralizado con la formulación subsiguiente de un marco de política nacional sectorial o subsectorial. En el gráfico 18(p. 56) se resume este planteamiento.

En *Filipinas*, la Comisión Europea ha proporcionado asistencia combinada a la Administración central y a los gobiernos locales. El objetivo es definir el cometido de la formulación de políticas y reglamentación de la sanidad a nivel nacional, al tiempo que se apoya la determinación de prioridades y elaboración de presupuestos a nivel local. Se trata de una empresa compleja, ya que los planes de reforma del sector sanitario son en gran medida un trabajo en curso. Además, la preparación del proceso de

Gráfico 18: Programa de la CE de formación para la inserción profesional en Siria³⁵

Inserción profesional

Apoyo sectorial de la CE “formación para la inserción profesional” (€ 21 millones):
¿puede un programa piloto diseñado “de abajo a arriba” preparar el terreno para una futura política de descentralización en un entorno altamente centralizado?



descentralización y de su marco regulador fue insuficiente. Hace unos dos años, el proceso de descentralización se caracterizaba por una fragmentaria participación de los gobiernos locales en el debate político y por la escasa coordinación entre donantes, una situación que ha mejorado progresivamente desde entonces. Las inadecuadas transferencias fiscales también suponían un problema. El diseño del programa de la Comisión Europea para apoyar la política sectorial se centra en dos aspectos principales: (i) la formulación de planes operativos por los gobiernos locales, sustentados en las reformas del sector sanitario y de la gestión de las finanzas públicas, como base para las transferencias fiscales desde el centro; y (ii) memorandos de acuerdo entre el Ministerio de Sanidad y cada provincia, en los que se definen las modalidades de ejecución del programa y los roles y responsabilidades de las partes respectivas.

4.4.3 ¿Cómo pueden los programas de apoyo a sectores “clásicos” apoyar la descentralización?

Existen varias herramientas que pueden ayudar al diseño de programas de apoyo sectorial que sean consistentes y, siempre que sea posible, coherentes con la descentralización. Habida cuenta de la implicación de la Comisión en sectores relacionados con la pobreza, como son la salud, la educación y el agua, ofrece la oportunidad de traducir los compromisos políticos globales asociados a la descentralización en actuaciones concretas a nivel sectorial. En el cuadro 6 se plantean algunas de las principales cuestiones importantes/fundamentales a este respecto.

En los casos en que deban tenerse en cuenta los procesos de descentralización, deberá decidirse en favor de un *enfoque de proyecto o de un PAPS*. En muchos casos, todavía no se dan las condiciones necesarias para aplicar un PAPS de pleno derecho. Los especialistas en apoyo sectorial “clásico” y sus colegas encargados de temas de gobernanza pueden utilizar el cuadro siguiente para discutir conjuntamente qué medidas concretas deberán adoptarse para dar vigor a los proyectos de modo que puedan *evolucionar gradualmente hacia un PAPS* y tener en cuenta la descentralización.

³⁵ En el gráfico, FP significa “formación profesional” mientras que AS significa “apoyo sectorial”

Cuadro 6: ¿Es consistente el apoyo?

Contexto jurídico	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe un marco jurídico que resuma y defina los roles y las responsabilidades de los respectivos niveles en el seno del Gobierno? • ¿Cómo se prevé en el marco jurídico la relación de los sectores con respecto a los niveles descentralizados de la Administración? • ¿Se aplica efectivamente el marco jurídico?
Política	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Entra en conflicto el apoyo sectorial con la política de descentralización del Estado socio? • ¿Se alinea el apoyo sectorial a la política de descentralización y a las directrices de la Comisión Europea?
Diálogo y coordinación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida se entabló un diálogo político con el Estado socio? • ¿A qué nivel y con quién del Estado socio se discutió la intervención prevista y sus objetivos, resultados y efectos (central, regional, descentralizado)? • Con respecto a las consultas y coordinación con otros socios para el desarrollo, ¿se opone el apoyo sectorial previsto a las intervenciones de apoyo a la descentralización de otros socios? • ¿Se celebraron consultas con actores no gubernamentales activos en el sector?
Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hasta qué punto no se oponen las disposiciones de ejecución (gestión centralizada/gestión descentralizada/financiación vía organizaciones internacionales) del apoyo sectorial a los esfuerzos para apoyar la descentralización? • ¿Hasta qué punto no se oponen las modalidades de financiación (apoyo presupuestario sectorial, financiación conjunta, procedimientos de adquisición y subvención de la CE) del apoyo sectorial a los esfuerzos para apoyar la descentralización? • En el caso de que actores no gubernamentales participen en la ejecución de los programas de apoyo sectorial, ¿qué disposiciones se adoptarán para garantizar que su trabajo no perjudique los esfuerzos para reforzar el proceso de descentralización?
Desarrollo de la capacidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Tiene en cuenta la política de descentralización las intervenciones para el desarrollo de capacidades de los actores gubernamentales y no gubernamentales y sus organizaciones en el sector? • ¿Están los sistemas y procedimientos establecidos de tal modo que no perjudiquen los esfuerzos para apoyar la descentralización?
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué medidas se han adoptado con respecto a la rendición de cuentas en los programas de apoyo sectorial? ¿No entran en conflicto con la política de descentralización o con los esfuerzos para apoyar la descentralización? • ¿Ante quién y a qué niveles tienen que rendir cuentas los actores implicados? Si la rendición de cuentas es sólo ascendente (hacia arriba), esto podría debilitar los esfuerzos para reforzar la descentralización y la gobernanza local



Capítulo 5

Ejecución del apoyo a la descentralización

EuropeAid

En este capítulo:

- se exponen más ampliamente las cinco funciones clave a las que debe prestarse atención durante la ejecución;
- se plantean algunas cuestiones que se dejan abiertas puesto que es necesario adquirir más experiencia y desarrollar estrategias en la materia.

5 Ejecución del apoyo a la descentralización

5.1 Cinco funciones clave

El presente capítulo se basa en los retos estratégicos y operativos mencionados por los participantes en las consultas del D-Group. Se distinguen cinco funciones genéricas que el personal de las delegaciones de la CE debe realizar durante la ejecución de proyectos de descentralización o de PAPS:

- diálogo con los socios,
- seguimiento del proceso de ejecución,
- asegurar la coordinación y la armonización,
- prestar apoyo a la ejecución,
- comunicación e información sobre el desarrollo del proyecto o programa.

Estas funciones son interdependientes. Se llevan a cabo internamente por el personal de las delegaciones de la CE y también con sus socios fuera de la Delegación, y se realizan de forma interactiva. El resultado final del proceso es una decisión sobre si: (i) la actividad debe continuar según lo previsto; (ii) si deben realizarse adaptaciones; (iii) si debe ser objeto de una revisión sustancial; (iv) si debe prolongarse; o (v) debe terminarse. Estas decisiones se adoptan a través de *diversos tipos de disposiciones relativas a la gobernanza* (gráfico 19).

Para cada una de estas tareas: (i) se explora qué es lo que debe tenerse en cuenta a la hora de apoyar la

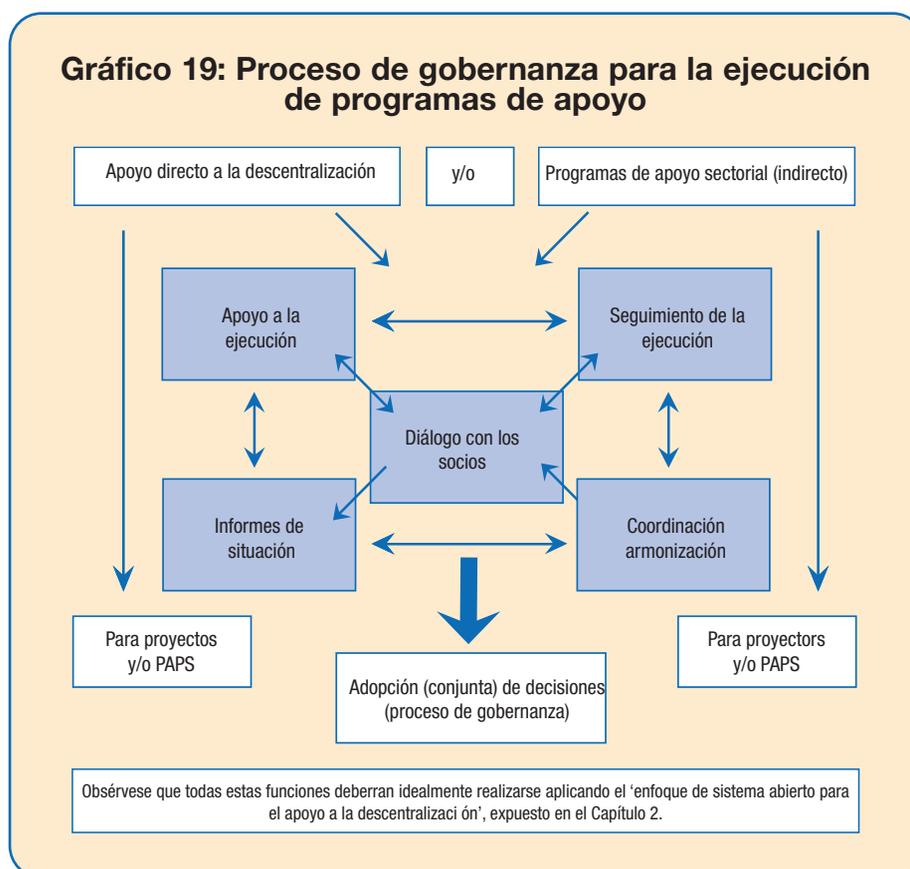
descentralización en la fase de ejecución; y (ii) se subrayan algunas experiencias y prácticas pertinentes de la CE.

5.2 Diálogo con los socios

Para que el éxito acompañe la ejecución del apoyo a la descentralización, es de primordial importancia entablar un diálogo significativo y activo. Evidentemente, existirán *diversas formas de diálogo* a niveles distintos:

- Diálogo con el Gobierno, incluidos los ministerios centrales, como el de Finanzas, de Interior, de Administraciones Locales y de Planificación. Los ministerios sectoriales deberían formar parte de este diálogo en la medida en que se trata de la transferencia de servicios a niveles inferiores. Asimismo hay administraciones regionales y provinciales que deben estar implicadas, al igual que los gobiernos locales provinciales y/o municipales (electos).
- Diálogo con asociaciones de municipios, alcaldes y sociedad civil, así como con plataformas de asociaciones, foros y redes (sectoriales) de organizaciones no gubernamentales u organizaciones confesionales, así como con municipios seleccionados y organizaciones no gubernamentales individuales³⁶. El diálogo con el sector privado debería también

Gráfico 19: Proceso de gobernanza para la ejecución de programas de apoyo





Recuadro 27: Información complementaria derivada de la experiencia práctica

Níger – En 2002, con apoyo de la Delegación de la CE, se creó el Comité sur la Décentralisation (CCD) para acompañar y apoyar el proceso de descentralización. El CCD está integrado por el Primer Ministro (o su representante), un representante de la Presidencia, un representante de los ministerios afectados, y los socios para el desarrollo. Está copresidido por el Haut Commissaire à la Modernisation de l'Etat y un delegado de los socios para el desarrollo. Un problema importante es que, hasta ahora, el CCD sólo se ha reunido una vez.

Burundi – El apoyo de la Comisión Europea a la descentralización en Burundi se ejecuta a través de un comité director complejo (Comité de Pilotage) compuesto por los representantes de la Primera Vicepresidencia, los Ministerios de Finanzas, Buena Gobernanza, Interior y Justicia, dos representantes de la Oficina para la Buena Gobernanza, un observador de la Delegación de la CE, dos administradores comunales, dos parlamentarios y un mínimo de dos representantes de organizaciones no gubernamentales designadas conjuntamente por el Gobierno de Burundi y la Comisión. El Comité Director se reúne cada trimestre. Aunque esta estructura garantiza un sólido diálogo entre los socios oficiales (en especial el Ministerio de Interior), la participación eficiente de parlamentarios y autoridades locales, así como de la sociedad civil, aumentará con las actividades de incremento de capacidades.

Senegal – En este país se establecen comités directores a nivel nacional para cada proyecto y programa. Por otra parte, existen mecanismos de consulta a nivel local con una asociación de concejales (l'Association d'Elus Locaux) y de comités de supervisión locales integrados por todos los agentes que intervienen en el sector.

Etiopía – Tras los problemas políticos de 2005, se suspendió el apoyo presupuestario directo a Etiopía y se emprendió una nueva iniciativa denominada "Protección de la Prestación de Servicios Básicos" (PBS). También está previsto contribuir a otro instrumento conjunto, un programa liderado por el Gobierno relativo al desarrollo de capacidades en el sector público (PSCAP). La iniciativa PBS es el resultado de un diálogo político a través del cual los socios para el desarrollo encontraron una forma de permanecer implicados en el apoyo a la prestación de servicios públicos básicos a nivel tanto central como descentralizado. Como complemento al diálogo con el Gobierno en PBS y PSCAP, se crearon grupos específicos de coordinación de los socios para el desarrollo en los dos programas.

Madagascar – El refuerzo de la descentralización en Madagascar se realiza mediante el programa ACORDS, que proporciona apoyo a los municipios y a las organizaciones rurales, así como a través de microproyectos. ACORDS tiene un grupo directivo interministerial, que recibió el mandato político de seguimiento y supervisión de la intervención. Para los aspectos operativos existe un consejo de coordinación compuesto por el Ordenador Nacional, los Ministerios de Agricultura y de Descentralización, la Delegación de la CE y otros agentes según sea necesario. Se convoca sobre una base ad hoc para adoptar decisiones técnicas y para asegurar la coordinación.

considerarse cuando hay entidades privadas directamente vinculadas al apoyo al proceso de descentralización.

- Diálogo con los socios pertinentes para el *desarrollo* así como con otros actores de la descentralización (se proporcionan más detalles sobre esta cuestión en la sección 5.5).
- Diálogo e intercambios internos a nivel de la Delegación de la CE entre expertos en descentralización y especialistas en apoyo sectorial sobre la mejor forma de poner en práctica el apoyo a la descentralización. Las contribuciones a los debates en línea indican que en la actualidad esto no ocurre de forma regular (véase el recuadro 27).

En algunos países, el diálogo sobre descentralización es parte integrante del diálogo general sobre la reforma del Estado. El diálogo tiende a ser más fácil cuando se refiere a asuntos técnicos y operativos. A menudo estos intercambios de opiniones se producen en el contexto de comités directores o en reuniones *ad hoc* en las que participan funcionarios de la Administración, personal de la Delegación, asistentes técnicos y otras partes interesadas según sea necesario. El diálogo informal entre los diversos actores puede servir de ayuda, por ejemplo, para proporcionar información complementaria, elaborar propuestas y encontrar soluciones a obstáculos (políticos) que impiden avanzar (gráfico 20, p. 61).

5.3 Supervisión

La palabra “supervisión” se emplea a menudo junto con “evaluación”, sugiriendo cierta relación simbiótica entre estas dos actividades. No obstante, estas denominaciones se refieren a actividades muy distintas y diferenciadas. En general, se considera que la supervisión tiene por objeto

valorar y medir sistemáticamente la situación en que se encuentra la ejecución de las intervenciones de desarrollo. Se asume que la información recogida mediante la supervisión proporcionará una base para adoptar decisiones durante el período de vigencia de la intervención. La evaluación, por otra parte, se centra en la medición de los resultados, prestaciones, efectos e impacto.



La supervisión de un proceso de descentralización puede hacerse de varias maneras. Es *un proceso continuo* (gráfico 21) que utiliza datos cualitativos y cuantitativos procedentes de diversas fuentes:

- misiones conjuntas sobre el terreno - potencialmente con expertos en descentralización, especialistas sectoriales y colegas de instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales;
- misiones externas de supervisión y evaluaciones intermedias (conjuntas) para los cuales la Delegación de la CE, en colaboración con sus socios, elabora los términos de referencia;
- reacciones tras las sesiones de formación y comentarios recibidos durante tales sesiones;
- resultados de informes (anuales) de auditoría e información sobre las finanzas;
- información oral y escrita proporcionada a través de colegas de la Delegación de la CE o de otros socios para el desarrollo;
- estudios, informes, información estadística, declaraciones y similares procedentes de la Administración, el Parlamento, las universidades y otras instituciones nacionales;
- medios de comunicación nacionales e internacionales, así como información obtenida a través organizaciones no gubernamentales (inter)nacionales.



Recuadro 28: OISE – Una base de datos sobre la descentralización en Malí

OISE comenzó en 2001 con una serie de estudios, consultas y fases piloto. Ha crecido desde entonces hasta convertirse en una base de datos sofisticada en la que se recoge Información de las colectividades territoriales (ayuntamientos y municipios). Está estructurada a nivel regional (“centros” y “regiones”) y se coordina a nivel nacional. Esta base de datos permite generar datos estadísticos y geográficos. También incluye información recogida de otras fuentes. Por ahora, la dificultad reside en la recopilación de información fiable y periódica. Otro problema es integrar plenamente la gestión y funcionamiento de la base de datos en una institución de Malí. También se cuestiona si debe ser el Gobierno quien la gestione o una institución independiente. La información generada a través de OISE tiene un potencial enorme para informar el diálogo sobre la descentralización. El sitio Internet en que se encuentra es del Ministerio de Interior (<http://www.snmali.org/actus/oisemalicc.pdf>).



Recuadro 29: Información complementaria sobre experiencias prácticas

Níger – En este país el seguimiento se realiza a través de una combinación de mecanismos: (i) la supervisión cotidiana por la Delegación de la CE combinada con misiones sobre el terreno, (ii) sistemas de seguimiento y evaluación que forman parte de los proyectos correspondientes, (iii) evaluaciones intermedias, (iv) seguimiento por parte de la sede facilitado por informes periódicos; y (v) auditorías anuales realizadas por empresas/gabinetes nacionales.

Benín – En Benín se observa una institucionalización gradual del seguimiento del proceso de descentralización. Hay una base de datos que recoge información sobre los avances del proceso de descentralización. Esta base de datos ha sido transferida a la Asociación Nacional de Municipios de Benín, que recogerá datos adicionales en la materia (con apoyo alemán y apoyo adicional del 9º FED).

Senegal – Los principales indicadores para supervisar los esfuerzos del Gobierno senegalés en el apoyo a la descentralización son los fondos transferidos a las comunidades locales y los posibles retrasos registrados en cuanto a la disponibilidad de dichas transferencias. Parte de la ayuda se proporciona mediante apoyo presupuestario sectorial. En este caso, el proceso de consultas con el Gobierno para acordar una correcta combinación de indicadores fue bastante largo y complejo.

Somalia – Para realizar el seguimiento de programa de apoyo a Somalia, se formularon indicadores relativos al proceso, tales como la elaboración de estrategias comunes, planes de trabajo y el establecimiento de marcos reguladores, que permiten evaluar los avances registrados a corto plazo. El programa y los correspondientes indicadores se establecieron mediante un planteamiento participativo en el que estaban implicados tanto los socios para la ejecución como los beneficiarios.

En diversos países se están instaurando bases de datos para supervisar los avances en materia de descentralización, que podrían convertirse en una importante fuente complementaria de información. Existen diversas *experiencias con la recopilación de datos a diversos niveles institucionales*. La información procede de la autoevaluación participatoria del funcionamiento de las comunidades y municipios, a través de la recopilación de datos estadísticos y geográficos sobre el desarrollo rural, el seguimiento de las transferencias de recursos y responsabilidades sectoriales (p.ej., en los sectores salud o educación), estudios de análisis del impacto sobre la pobreza y la supervisión de las transferencias de recursos desde la Administración central a niveles inferiores del Gobierno, mediante las organizaciones de la sociedad civil (supervisión de la gobernanza).³⁷ Otra fuente de información son las bases de datos de las asociaciones de municipios, que están muy interesadas en tener pruebas de cómo se apoya a sus miembros en el proceso de descentralización.

En Malí, la Comisión Europea ha apoyado la creación de una base de datos nacional sobre la descentralización, denominada "OISE" (recuadro 28, p. 63). Es una fuente de información para medir el progreso del PARAD (el "Programa de Apoyo a la Reforma Administrativa y a la Descentralización") que es un programa de apoyo presupuestario sectorial de 72 millones de euros. La ejecución del programa se mide a través de 12 indicadores principales, de los cuales 9 miden el progreso en la descentralización (en términos del acceso de la población a los servicios básicos, la política de descentralización y la correlación entre la descentralización y la

desconcentración). Los otros 3 indicadores miden los avances en la reforma del Estado (véase también el Anexo 13). En el recuadro 29 (p. 63) se presenta información complementaria sobre prácticas en cuatro países.

5.4 Coordinación y armonización

La necesidad de coordinación y armonización entre socios para el desarrollo es un mensaje esencial de la Declaración de París, que insta asimismo a que las intervenciones complementen y apoyen las reformas endógenas. Como tales, la coordinación y armonización de las políticas y las prácticas de los socios para el desarrollo deberían idealmente permitir su alineación con las políticas, estructuras y procedimientos del país.

Es evidente que la coordinación y la armonización a nivel del país no deben limitarse al intercambio de opiniones. En el vasto terreno de la descentralización, el apoyo efectivo depende en gran parte de la actuación conjunta y, siempre que sea posible, de que las intervenciones se agrupen coordinándolas debidamente. Hay muchas tácticas que se pueden considerar para poner en práctica la coordinación y la armonización (gráfico 22):

- Reuniones periódicas de coordinación abiertas a las partes interesadas en la descentralización, tanto del Gobierno como no gubernamentales (en Uganda, por ejemplo, el Secretario General de la Asociación Ugandesa de Gobiernos Locales participa regularmente en las reuniones de coordinación de los socios para el desarrollo relativas a la descentralización).



³⁷ Véase, por ejemplo, « Renforcer les capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locales en Afrique Occidentale » (<http://www.snmali.org/actus/actualite.html>).

- Designación por rotación de un coordinador entre los socios para el desarrollo que actúa como interlocutor principal con el Gobierno en nombre de todos los socios para el desarrollo activos en el área de la descentralización.
 - Misiones conjuntas de estudio y programación, así como evaluaciones conjuntas (para lo cual es necesario una preparación sólida de los términos de referencia, a quién se selecciona, cómo se gestiona, etc.).
 - Elaboración de planes de trabajo conjuntos o financiación conjunta de estudios de apoyo a las políticas y prioridades del Estado beneficiario.
 - Compartir la responsabilidad de la gestión, de modo que uno de los socios para el desarrollo se ocupa de las operaciones financiadas por otro (cooperación delegada).
 - Establecimiento de redes de conocimientos, por ejemplo, mediante la organización de actividades de aprendizaje conjuntas, tales como conferencias, seminarios e intercambio de opiniones en línea.
 - Acordar un número específico de personal de asistencia técnica que actúe en un sector determinado del escenario de descentralización y, si es posible, cofinanciar el personal que asiste a las instituciones clave (un número reducido de expertos externos en las instituciones clave puede a veces ser una ventaja en vez de un inconveniente, ya que un exceso de expertos externos puede dar lugar a solapamientos e ineficacia).
 - Acordar el número de socios para el desarrollo que se implicará en un ámbito determinado de la descentralización, ya que la participación de demasiados socios, si no está bien gestionada, podría contribuir a minar las capacidades en vez de desarrollarlas.
- La coordinación y la armonización deben adaptarse al contexto de país respectivo. A este respecto, en el Capítulo 4 (sección 4.2) se expone una tipología basada en *cuatro posibles situaciones*:
- Países en los que la descentralización está en marcha. En estos casos, los socios para el desarrollo pueden alinearse y contribuir más fácilmente a las políticas y prioridades establecidas por el Estado beneficiario.
 - Países que se encuentran al inicio del proceso, pero que avanzan con bastante lentitud a la hora de su ejecución. En esta situación, es posible que los socios para el desarrollo tengan que ser mucho más anticipativos en su coordinación y armonización, lo que invita llegar a acuerdos y consensos entre sí, así como a ser flexibles en sus planteamientos y a hablar con una sola voz al Gobierno.
 - Países en los que la descentralización no está prevista. Los socios para el desarrollo tendrán que ponerse de acuerdo sobre si deben o no implicarse en el apoyo a la descentralización. En caso afirmativo, deberán examinar cómo es posible hacerlo con influencia e impacto óptimos mediante una actuación concertada. Si debe apoyarse la descentralización, será de crucial importancia entablar conjuntamente un firme diálogo político y acordar una serie de intervenciones coherentes.
 - Países en una situación frágil o que acaban de salir de un conflicto. En estos casos, es posible que los socios para el desarrollo tengan que proporcionar una ayuda



Recuadro 30: Información complementaria sobre experiencias prácticas

Diversas delegaciones de la CE - La coordinación interna generalmente no está formalizada, en particular con los departamentos que apoyan directamente la descentralización. Las reuniones estructuradas para discutir el proceso de descentralización del país, o las visitas conjuntas sobre el terreno se producen raramente, en particular entre expertos en descentralización y especialistas sectoriales, que tienden a menudo a trabajar en paralelo.

Burundi - Además del Comité Director que está oficialmente encargado del apoyo a las reformas de descentralización en Burundi, y como complemento del mismo, se ha establecido un comité informal compuesto por representantes de los socios para el desarrollo, organizaciones no gubernamentales y varios ministerios, que se reúne ocasionalmente para discutir cuestiones apremiantes. La Delegación de la CE es miembro de esta iniciativa.

Senegal - Los principales socios para el desarrollo que apoyan la descentralización en Senegal se reúnen trimestralmente en un subcomité para tratar importantes problemas y estrategias del proceso de reforma e intercambiar información con el fin de apoyar al Gobierno más eficazmente. Este subcomité es presidido por rotación por uno de los socios para el desarrollo y mantiene una relación de trabajo directa con el ministerio responsable de la descentralización. La Delegación de la CE es miembro de esta iniciativa.

dinámica para establecer las condiciones previas a partir de la cuales - gradualmente - la política y la práctica de la descentralización podrán desarrollarse. En el recuadro 30 (p. 65) se proporciona información complementaria basada en la práctica.

5.5 Apoyo a la ejecución

Tanto si el apoyo a la descentralización se proporciona mediante proyectos como en forma de PAPS, el papel de la Delegación de la CE es igualmente apoyar a los



Recuadro 31: Fomentar la participación de los municipios europeos

Varias asociaciones europeas de gobierno local han ganado una rica experiencia en el apoyo a procesos de descentralización y a gobiernos locales en diversos países. Algunas asociaciones europeas incluso han desarrollado organismos especializados para tal fin. La CE está cada vez más interesada en colaborar con estos agentes para:

- promover intercambios entre los municipios del Norte y los del Sur (p.ej., mediante actividades descentralizadas de cooperación; seminarios de formación, visitas, etc.);
- movilizar sus conocimientos y experiencia en la ejecución de programas de apoyo a la descentralización;
- utilizar hermanamientos con gobiernos locales (en países donde este instrumento se encuentra disponible).

Existen varias fuentes posibles de financiación para este tipo de cooperación, como los programas indicativos nacionales y regionales (si incluyen el apoyo a la descentralización) así como el nuevo “Instrumento temático para agentes no estatales y autoridades locales”.



Recuadro 32: Recomendaciones e ideas prácticas de las delegaciones de la CE para apoyar más eficazmente la ejecución

- “Para entender plenamente la situación del país y seguir bien el proceso de descentralización, necesitamos incrementar el diálogo con los socios. Los consultores pueden hacer un trabajo valioso en determinadas áreas específicas, pero a menudo no están suficientemente bien posicionados para acompañar totalmente el proceso. Deberíamos tener mucho más margen operativo para abandonar nuestros ordenadores.”
- “La calidad de los consultores contratados es de importancia primordial. Deberían explorarse las oportunidades de una mayor cooperación y colaboración entre organismos. Hay mucho margen para realizar un trabajo conjunto en misiones de programación, supervisión y evaluación.”
- “La activa implicación en el área de la descentralización, con todos sus cambios y obstáculos, requiere que podamos ensayar distintos enfoques o experimentar con nuevas formas de trabajar. Para ello necesitaríamos disponer de un margen de innovación, que, sin embargo, a menudo está limitado por nuestros sistemas y procedimientos.”
- “La comunicación regular con la sede sobre cuestiones a veces muy complejas de descentralización es de primordial importancia para tener éxito. Como no disponemos de toda la experiencia necesaria in situ, es esencial disponer de un apoyo estratégico y coherente. Es también necesario que esta contribución se reciba oportunamente y esté bien sintonizada con nuestra situación a nivel local.”
- “No siempre tenemos claro cómo equilibrar nuestros planteamientos para contribuir a los procesos de descentralización. Por un lado se nos pide que garanticemos una mayor apropiación por parte del país socio, mientras que por otro necesitamos abordar cuestiones que no forman parte de forma inmediata de la agenda de desarrollo del país, como la integración de cuestiones de género, la motivación de las ONG para promover la gobernanza local, etc. Necesitamos un mayor grado de comunicación sobre estas cuestiones así como comprender cómo puede instaurarse la capacidad necesaria en tales situaciones.”

Fuente: Debates del seminario celebrado en Bruselas los días 4 a 6 de octubre de 2006.

organismos responsables de la ejecución o a los actores de una intervención. Estos pueden ser, entre otros, asistentes técnicos independientes, la unidad de ejecución del proyecto (UEP), organizaciones (inter)nacionales no gubernamentales y los expertos a corto plazo. La CE puede también, cada vez más, servir de los municipios europeos para proporcionar apoyo a los gobiernos locales (recuadro 31).

En el caso de PAPS, podría implicarse a departamentos específicos de una institución de la Administración central o de un ministerio sectorial responsable de la ejecución.

Para apoyar la ejecución es necesario realizar una gran variedad de actividades del día a día: elaboración de términos de referencia, tareas administrativas, adquisición y utilización de recursos (incluido el personal necesario), coordinación, comunicación con los socios, programación y revisión de los planes y presupuestos operativos. Los ejemplos del recuadro 32 subrayan la necesidad de estar bien informado sobre el contexto de país así como sobre las características y detalles internos del proceso. También se destaca la importancia de mantener un alto grado de flexibilidad, especialmente en entornos políticamente inestables.

El apoyo a la ejecución debe realizarse dentro de una *perspectiva de desarrollo de capacidades*. Las intervenciones se desarrollan durante un plazo de tiempo limitado y deben servir para apoyar procesos endógenos de cambio. Así pues, el papel y posicionamiento de una intervención tienen que sopesarse continuamente para garantizar que:

- las actividades podrán progresivamente integrarse en el contexto del país socio;

- hay suficiente tiempo y espacio para que la institución/organización social ensaye sus propios planteamientos e ideas;
- los socios interpretan la intervención como una oportunidad para establecer sus propias capacidades y no utilicen los recursos con el fin de colmar vacíos;
- la intervención se enfoque como una ayuda y no se perciba como una imposición.

Los objetivos de la *Declaración de París* se formularon desde una perspectiva de desarrollo de capacidades (gráfico 23). Una de sus recomendaciones es evitar las unidades de ejecución de proyectos (UEP), que se consideran mecanismos que trabajan en paralelo con las estructuras del Estado y, como tales, no contribuyen al desarrollo de capacidades ni a la sostenibilidad. En respuesta, la Comisión Europea, ha decidido reducir las UEP, siempre que sea posible, y trabajar mediante otras modalidades de apoyo técnico y de gestión en las que pueda establecerse un vínculo más estrecho con las instituciones del Estado huésped o incorporarse a éstas.

Esta nueva forma de trabajar conllevará probablemente una nueva configuración de las relaciones entre las delegaciones de la CE, el apoyo técnico y de gestión (personal de asistencia técnica a largo y a corto plazo) y los socios, en que será necesario definir claramente los respectivos papeles y responsabilidades. Mientras que las UEP generalmente se establecen para gestionar la ejecución de un proyecto y son responsables ante un comité director en cuanto al logro de resultados, esta nueva forma de apoyo técnico y de gestión se orienta más hacia el asesoramiento, la facilitación del cambio y el apoyo a procesos por los cuales queda asegurada la

Gráfico 23: El apoyo a la ejecución siguiendo el enfoque de desarrollo de capacidades de la Declaración de París





Recuadro 33: Información complementaria sobre experiencias prácticas

Níger –La Delegación de la CE en Níger apoya cuatro categorías de actividades: (i) la mejora de la estructura jurídico-legal de las reformas de descentralización; (ii) la consolidación de las capacidades de diálogo, en especial, a nivel de los municipios y entre las autoridades y la sociedad civil; (iii) la promoción de la gobernanza local a través de campañas en medios de comunicación; y (iv) la provisión de fondos para guiar el proceso de reforma, a través de estudios, estableciendo sistemas de información y formulando una estrategia nacional para armonizar las intervenciones en el ámbito de la descentralización.

Somalia - En contextos como el de Somalia, los cambios a nivel político tienen implicaciones inmediatas para los programas. Sin embargo, las intervenciones sólo pueden tener éxito si existe un compromiso a largo plazo que es suficientemente flexible para adaptarse a los cambios políticos. Se requiere una combinación de mecanismos de seguimiento para apoyar la ejecución y ajustarse a la situación cambiante, incluidas, las reacciones recogidas en las sesiones de formación, misiones periódicas de supervisión, reuniones del comité director, evaluaciones externas e informes sobre el proyecto/programa.



Cuadro 34: ¡No subestimar la importancia de la comunicación!

La necesidad de comunicación está estrechamente vinculada a la descentralización como proceso político y social de transformación. En este contexto, es útil hacer referencia a las recomendaciones generales del Congreso Mundial sobre la Comunicación para el Desarrollo celebrado en Roma en octubre de 2006. En este Congreso se subrayó la importancia crucial de la “comunicación para el desarrollo”.³⁸ Este concepto va más allá de la idea tradicional de la comunicación como proceso fundamentalmente unidireccional y de arriba hacia abajo que implica a un transmisor y un receptor. Actualmente la comunicación se percibe como un proceso inclusivo y social en el que los conocimientos son el resultado de un proceso de aprendizaje que implica a múltiples partes interesadas. Lo que es de primordial importancia para crear un sentido de apropiación y un cambio duradero en la sociedad es la calidad de ese proceso, que incluirá el escuchar, generar confianza, debatir y aprender unos de otros. La calidad del diálogo sobre descentralización depende en gran parte de una comunicación eficaz entre los diversos actores y de la capacidad de aprender unos de otros.

apropiación por parte del socio. Así pues, el socio deberá rendir cuentas a un grupo directivo u otra institución de control y supervisión compuesta por representantes de las instituciones nacionales y de la Comisión Europea.

Será necesario elaborar directrices operativas adicionales que permitan a la Comisión, así como a los países socios, seguir el camino trazado por la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda. La elaboración de dichas directrices podrá basarse en la experiencia colectiva del personal de las delegaciones, junto con el personal de asistencia técnica y los socios, que actualmente están comprobando hasta qué punto es posible poner en práctica los compromisos de la Declaración de París. A este respecto, en el recuadro 33 se incluye alguna información complementaria de experiencias en Níger y Somalia.

5.6 Comunicación e información

Una comunicación continua y eficaz es esencial para el éxito de la ejecución del apoyo a la descentralización. La comunicación es parte integrante de todas las funciones mencionadas en el gráfico 23. La importancia de la comunicación también se subrayó en varias contribuciones del D-Group así como durante el seminario celebrado en octubre en Bruselas (recuadro 34).

Los informes se elaboran con arreglo a los procedimientos y formatos desarrollados por la Comisión Europea para los distintos tipos de intervenciones. Por lo tanto, aquí sólo se hace referencia a las directrices de la CE sobre programación, ejecución y gestión de proyectos y de apoyo presupuestario. A este respecto, en el recuadro 35 se destacan algunos mensajes de los debates en línea.



Recuadro 35: Información complementaria sobre experiencias prácticas

Burundi – La unidad encargada de la ejecución del programa de apoyo de la CE a la descentralización en Burundi elabora un informe de situación descriptivo y evaluativo que se presenta al comité director del programa. Dicha unidad elabora un informe anual en colaboración con la Delegación de la CE y las autoridades burundesas. En dicho informe se analizan los indicadores de actividad y eficacia, se indican los posibles puntos de embotellamiento que merman la eficacia y, en su caso, se sugieren formas de adaptar el programa si es necesario. También se realizará una evaluación intermedia tras dos años de operaciones, así como una auditoría anual realizada por una empresa de auditoría externa. Toda esta información facilita las decisiones del comité director de forma continua (según lo previsto) en cuanto a la modificación, extensión o terminación del apoyo.

Níger – Las limitaciones de la recopilación de datos sobre el funcionamiento de las estructuras de los gobiernos locales, han dificultado la evaluación del proceso de descentralización en Níger.

Diversas delegaciones de la CE – En general, (hasta ahora) se han realizado pocos estudios del impacto del apoyo a procesos de descentralización. Se reconoce, no obstante, que deben extraerse y documentarse las enseñanzas sobre la evaluación del impacto del apoyo de la CE en este ámbito.

5.7 Cuestiones que quedan abiertas

Las respuestas proporcionadas durante los debates en línea describen un variado panorama de prácticas de ejecución. Quedan, no obstante, muchas preguntas por responder en cuanto a los aspectos operativos. Las contribuciones recibidas hasta ahora representan sólo una pequeña proporción de las experiencias que la Comisión ha ido acumulando. A este respecto, es de esperar que se produzca una mayor transparencia y se compartan experiencias más ampliamente lo que contribuirá al aprendizaje de los responsables de elaborar las políticas y del personal que debe trabajar en este ámbito. Las principales cuestiones que han sido identificadas son las siguientes:

- La CE se implica cada vez más en el diálogo a diversos niveles en sus intervenciones. Uno de los problemas es cómo entablar un diálogo efectivo con Gobiernos en los que el progreso en la ejecución de las reformas en materia de descentralización es limitado.
- Hay un consenso general en considerar que solamente puede apoyarse realmente la descentralización si existe un compromiso a largo plazo y horizontes de financiación. ¿Cómo puede conseguirse esto habida cuenta de las actuales estrategias de la CE, sus disposiciones en materia de programación y procedimientos?
- La nueva política de la Comisión es apartarse de la utilización de UEP. ¿Qué lecciones se pueden derivar de las actuaciones de otros socios para el desarrollo para evitar este tipo de gestión y qué (nuevo) papel supondrá ello para el personal de las delegaciones de la CE, el personal de asistencia técnica y sus socios?
- La Declaración de París pretende apoyar el desarrollo de capacidades y la creación de procesos endógenos de cambio en el Estado socio a diversos niveles. Esto requiere la voluntad por parte del socio de tomar el proceso en sus manos así como más responsabilidad. ¿Cómo tratar con socios, en especial a niveles inferiores del gobierno, que no son receptivos a estas nuevas políticas?
- La coordinación, la armonización y la alineación requieren que la Comisión Europea sea flexible y se adapte a las necesidades y requisitos de los socios. ¿Qué experiencias hay en cuanto a capacidad de respuesta e innovación en el ámbito de la descentralización habida cuenta de los instrumentos y procedimientos de la CE?
- Los comités directores son instrumentos importantes para garantizar la rendición de cuentas sobre los resultados de las intervenciones, tanto ante el socio financiero como ante el Estado beneficiario. ¿Qué experiencias operativas existen sobre el funcionamiento de estos grupos o comités directores y en qué medida contribuyen a que las intervenciones respondan a las necesidades del socio?
- La evaluación de los procesos de descentralización se encuentra en los primeros estadios en todas partes. Existen, no obstante, algunos enfoques prometedores. ¿Qué experiencias ha tenido en distintas partes del mundo la Comisión y otros socios para el desarrollo en la utilización de los resultados de las evaluaciones para entablar un diálogo político efectivo y para un verdadero apoyo a la descentralización? (En el Capítulo 6 se elabora más esta cuestión)



Capítulo 6

Evaluación de los resultados y el impacto

EuropeAid

En este capítulo:

- se analizan las dificultades para medir los resultados,
- se examinan las enseñanzas derivadas de la experiencia así como enfoques innovadores,
- se identifican los futuros desafíos estratégicos y operativos

6 Evaluación de los resultados y el impacto

6.1 Obtener pruebas: Una tarea compleja

Anteriormente se han considerado los indicadores de resultado, tanto para los enfoques de proyecto como para los PAPS (sección 4.3) así como enfoques (innovadores) de supervisión de los procesos de descentralización, incluida la importancia primordial de invertir en la instauración de capacidad local de seguimiento (conjunto) continuo de los progresos alcanzados (sección 5.3). Ha llegado el momento de examinar cómo los organismos donantes se enfrentan al reto de proporcionar pruebas de los resultados y el impacto de su apoyo.

Habida cuenta del entusiasmo actual por la descentralización como estrategia para el proceso político de transformación en beneficio de los pobres, podría esperarse que existiera un gran interés por ello. Sin embargo, hasta ahora el discurso sobre las ventajas y beneficios de la descentralización es bastante normativo. Las consultas del foro de discusión D-Group sugieren que los resultados y el impacto de los programas de apoyo de la CE todavía no se han analizado de forma completa y sistemática.

Evidentemente, no es fácil obtener pruebas sólidas de los avances logrados en el progreso de descentralización propiamente dicho, o en los programas de apoyo relacionados con el mismo. Hay muchas cuestiones espinosas que deben abordarse:

- *¿Por qué realizar evaluaciones?* Los organismos donantes deben tener claro el objetivo final de las evaluaciones de impacto que llevan a cabo. La experiencia sugiere que las prácticas dominantes tienden a dar prioridad a las necesidades de información de los organismos donantes y de las Administraciones centrales en vez de prestar atención al incremento de la capacidad de los agentes locales para evaluar los progresos logrados y la eficacia de los programas externos de ayuda.
- *¿Qué se quiere medir?* La descentralización tiene a menudo una plétora de motivaciones y objetivos. Por consiguiente ¿qué debería evaluarse? ¿Los efectos inmediatos (tangibles e intangibles) de los programas de apoyo? ¿O su impacto en el “sistema” de descentralización (p.ej., en la reforma administrativa, la gestión de las finanzas públicas, la calidad de la gobernanza local o la prestación de servicios)? La cuestión es aún más difícil si lo que se quiere medir es el impacto de la descentralización en procesos multidimensionales, tales como la reducción de pobreza o los cambios institucionales en las estructuras del gobierno local.
- *¿Cómo evaluar los resultados y los impactos?* No se dispone aún de un conjunto de instrumentos basados en metodologías comprobadas para evaluar los

resultados e impactos de los procesos de descentralización. Es también bastante difícil demostrar relaciones de “causalidad” entre el apoyo proporcionado y la evolución del proceso de descentralización (en parte porque generalmente no se dispone de un buen análisis de los valores de referencia).

- *El entorno nacional global es una influencia que lo impregna todo.* Hay límites a lo que las intervenciones externas pueden lograr en Estados frágiles y en países en los que el proceso de desarrollo se ha visto interrumpido por algún conflicto. Pero también en entornos más estables el proceso de descentralización puede estar sujeto a importantes oscilaciones (p.ej., después de un cambio en el Gobierno), que afectan a la ejecución de los programas de apoyo de los donantes.

Resumiendo, la evaluación de los resultados y el impacto de programas de apoyo a la descentralización es sin duda una “zona en obras”.

6.2 Enseñanzas derivadas de la experiencia y enfoques innovadores

No obstante lo anteriormente expuesto, los resultados también importan en los programas de gobernanza (descentralización), lo que presiona a los organismos donantes a: (i) evaluar los resultados y el impacto de manera que se respete el carácter (político) del apoyo proporcionado, (ii) asegurarse de la apropiación de los resultados por el país o el programa; y (iii) comprender mejor por qué los resultados se alcanzaron o no.

Hay dos tipos de orientaciones operativas que pueden ser pertinentes en cuanto a:

- algunas enseñanzas iniciales derivadas de la evaluación de los resultados y el impacto;
- herramientas y enfoques innovadores.

Enseñanzas iniciales

La experiencia acumulada durante la última década proporciona lecciones interesantes. **En primer lugar**, es útil ponerse de **acuerdo sobre la terminología**. Esto no es superfluo ya que a menudo se produce una confusión conceptual entre los diversos agentes implicados. El cuadro 7 ilustra esta confusión y la consiguiente necesidad de tomar decisiones claras sobre esta cuestión desde el principio del proceso.³⁹

En segundo lugar, el enfoque de “sistema abierto” (introducido en el Capítulo 2) puede ayudar a apreciar la evolución del proceso de descentralización así como de las contribuciones específicas de los programas de apoyo

Cuadro 7: Definiciones comparadas de los principales términos

	Comisión Europea	OCDE
Impacto	Un término general empleado para describir los efectos de una intervención en la sociedad	Efectos a largo plazo debidos a una intervención de desarrollo
Resultados	El efecto a más largo plazo, generalmente expresado en términos de consecuencias socioeconómicas de carácter general	Los efectos probables o logrados a corto y medio plazo de los resultados de una intervención.
Efectos	El impacto inicial de una intervención	La repercusión, resultados o impacto (previstos o imprevistos, positivos y/o negativos) de una intervención de desarrollo
Eficacia	En qué medida se alcanzan los efectos deseados a un coste razonable (una definición que no cubre las repercusiones)	La medida de cómo los recursos económicos y otros insumos (fondos, experiencia, tiempo, etc.) se transforman en resultados (considerando la definición de resultados de la OCDE, la eficacia puede referirse a las repercusiones o a cualquier tipo de efectos)

(de la CE). La adopción de una **perspectiva de “sistema abierto”⁴⁰ al evaluar los resultados y el impacto** invita a los actores implicados a:

- evitar el uso de un número excesivo de indicadores de resultado predeterminados, ya que esto puede empañar la imagen global de las valoraciones o evaluaciones;
- procurar que los indicadores de resultado y su método de aplicación sean ampliamente aceptados y apropiados por las partes interesadas;
- tratar de comprender las formas de actuar de las organizaciones (e individuos) en entornos complejos, interactivos y con la participación de múltiples organismos, como es el caso en los procesos de descentralización;
- Ir más allá de las evaluaciones “cuantitativas” animando a dialogar sobre lo que constituyen mejoras “cualitativas”;
- concentrarse en situaciones específicas al contexto (ya que las condiciones pueden variar en función de las distintas regiones, e incluso municipios, de un mismo país);
- Utilizar “anécdotas” basadas en la práctica como medio para entender lo que está ocurriendo y los efectos que se están produciendo;
- Implicar a las distintas partes interesadas en el proceso, ya que la percepción de los resultados y el impacto puede variar sustancialmente (incluso desde una perspectiva de género);
- sustentar el proceso de evaluación en estudios con objetivos bien definidos, así como en encuestas y

métodos básicos de investigación sobre lo que está realmente ocurriendo sobre el terreno;

- prestar atención tanto a la “rendición de cuentas ascendente” (ante los organismos donantes y los contribuyentes) y a la “rendición de cuentas descendente” (ante los políticos, comunidades y usuarios locales);
- invertir en el aprendizaje colectivo sobre los aspectos transformadores de la descentralización;
- ocuparse de que, durante todo el proceso de evaluación, se mantenga el flujo de información al exterior (incluida la diseminación local de los resultados).

En tercer lugar, esta valoración debería examinar atentamente si será necesario establecer **incentivos de reforma**. La experiencia de la CE confirma que la descentralización implica un cambio significativo de mentalidad. Implica un cambio de comportamiento, animando a los municipios a adecuar sus papeles y a adoptar iniciativas de desarrollo. La legislación relativa a la descentralización podrá ser necesaria pero no es suficiente. Las leyes por sí mismas no cambian el comportamiento o la mentalidad, será necesario persuadir a la gente de los cambios son buenos (y, en general, en su interés). Cuando un nuevo sistema, como el de la descentralización, se está introduciendo, las herramientas utilizadas para el cambio deberán adecuarse a los motivos. ¿Qué es lo que hace que los grupos-meta cambien su comportamiento?

- ¿Solamente instrucciones?
- ¿Explicaciones y comprensión?
- ¿Exhortaciones morales?

⁴⁰ Véase D. Watson. 2006. “Embracing innovative practice: Monitoring and evaluating capacity and capacity development. Capacity org. Edición del 29 de Septiembre.

En función de los resultados de este análisis, podrán utilizarse distintos instrumentos, como:

- ▶ **Estudios.** Las simples comparaciones generan debates y pueden dar el ímpetu para el cambio⁴¹. Por ejemplo, una reciente publicación del Instituto Urbano de Kirguizistán, mostraba importantes diferencias en el grado de satisfacción de la población local con los municipios urbanos - lo que permite hacer preguntas sobre la razón de que determinados alcaldes tengan una puntuación tan baja;
- ▶ **Iniciativas piloto.** Gobiernos locales que trabajen y presten servicios son esenciales para que la descentralización reciba apoyo. Esto puede promoverse mediante un enfoque de iniciativas piloto – en las que el municipio quedaría exento de determinadas restricciones administrativas y financieras y podría trabajar de forma más creativa.
- ▶ **Partidarios del cambio.** Otro instrumento poderoso para mantener el proceso es el debate actual sobre el carácter, la evolución y los beneficios de la descentralización. A las asociaciones nacionales y regionales de gobiernos locales les corresponde un papel clave a este respecto (desde la recopilación de datos hasta las iniciativas de presión a favor de intereses públicos).
- ▶ **Cobertura de los medios de comunicación.** Se trata de una función esencial de apoyo para estimular el debate sobre la descentralización. Requiere medios de comunicación independientes y

especializados que puedan ayudar al público a comprender el valor de los municipios y a identificar ejemplos de buenas prácticas.

- ▶ **Cobertura de los centros de investigación.** También debería animarse a las instituciones de enseñanza y académicas a realizar estudios sobre el proceso para el desarrollo de gobiernos locales, realizando el seguimiento de lo que ocurre en los municipios, editando publicaciones que ayuden a la gente -tanto a nivel nacional como local- a comprender mejor las diferentes cuestiones implicadas en el establecimiento de un sistema de gobierno local fuerte y próspero.

Cuarto, la experiencia sugiere que las expectativas sobre los resultados de la descentralización política son a menudo excesivamente optimistas. Un ejemplo de ello se refiere a los resultados sobre la equidad. Por el momento, no hay pruebas sistemáticas o comparables sobre si la mayor participación en la gobernanza local descentralizada genera mejores “resultados” en términos de prestación de servicios sanitarios, de educación, de agua y saneamiento para la gente pobre. Las pruebas disponibles son poco concluyentes y llenas de problemas metodológicos. Si acaso, tienden a indicar que :

- en general no se ha materializado la equidad con respecto a los pobres;
- la calidad de la prestación de servicios públicos no ha mejorado bajo el gobierno local/la descentralización;



Recuadro 36: La dimensión temporal del impacto: Lecciones de Malí

- *El compromiso a largo plazo y la continuidad del apoyo* de la CE ayudaron al Gobierno maliense a asumir la propiedad y a concebir y ejecutar su propia estrategia nacional de descentralización, sostenida por una revisión completa de la organización territorial de las comunas. La CE también contribuyó a las elecciones locales (en 1999 y 2004) y a la instauración de una serie de instrumentos nacionales de apoyo a la descentralización (tales como un fondo para inversiones de los gobiernos locales y otro para el desarrollo de capacidades). Estos son logros que no hubiera sido posible conseguir con un enfoque de proyecto y apoyo a corto plazo.
- El *papel de agente dinámico desempeñado por la Comisión Europea* facilitó el compromiso constructivo de la mayoría de los organismos donantes en apoyo de un marco único de política nacional y de ejecución (lo que redujo enormemente los costes de transacción).
- La *canalización de amplios recursos* a las comunidades que habían sido capacitadas para ello, ha dado lugar a visibles mejoras en la prestación de servicios.
- La falta de suficiente focalización en el papel de los gobiernos locales en el “*desarrollo económico local*” (uno de los factores esenciales en un sistema de descentralización) ha limitado los avances en cuanto al aumento de los ingresos de las comunidades locales. Esto trae consigo una nueva serie de retos relacionados con la habilitación de los gobiernos locales para fomentar el desarrollo de la economía local y el refuerzo de la colaboración intercomunal.
- La *viabilidad financiera* del proceso de descentralización depende (demasiado) de los socios externos (el Gobierno contribuye menos de 10 % al Fondo de Inversiones Municipales y la recaudación de impuestos locales es muy limitada), lo que amenaza la sostenibilidad de todo el sistema. En la próxima fase del proceso de descentralización, la cuestión de los tributos locales debería ser el centro de atención.

⁴¹ Este es un útil que actualmente está empleando a menudo el Banco Mundial para la reforma de la función pública – preguntando a los funcionarios y al público su opinión y utilizando los resultados para indicar la necesidad de reformas.

- las diferencias de calidad entre las zonas más ricas y las más pobres a menudo ha aumentado bajo los sistemas descentralizados;
- las mejoras en la eficacia pueden ser el resultado de la delegación de responsabilidad financiera a gobiernos locales, pero los recursos no han sido adecuados para asegurar una cobertura y calidad efectivas.

Sin embargo, este análisis no debería llevarnos a conclusiones precipitadas sobre las políticas, como que la prestación centralizada de servicios a través de organismos desconcentrados es un enfoque preferible. El reto es más bien identificar las condiciones bajo las cuales un aumento de la participación en la gobernanza local conduce a mejores resultados en términos de equidad, calidad y eficiencia de los servicios.

Quinto, la perspectiva temporal es esencial cuando se trata de evaluar los “cambios sistémicos”. A este respecto, el caso de Malí es especialmente interesante. Después casi de una década de apoyo activo a la política maliense de descentralización, es ahora posible mirar hacia atrás para valorar el “impacto” logrado a distintos niveles e identificar retos futuros (recuadro 36).

Herramientas y enfoques innovadores

Más allá de las enseñanzas derivadas de la experiencia, el personal de la CE puede también inspirarse en una serie creciente de prácticas innovadoras (documentadas) en diversos lugares.

Muchas de estas innovaciones proceden de instituciones e iniciativas en terceros países. Por ejemplo, el “Partenariat pour le Développement Municipal”, basado en Cotonú, Benín, creó un Observatorio de la Descentralización “. Este “observatorio” sigue la evolución de los procesos de descentralización en la región⁴². No sólo produce un resumen anual de los proyectos y agentes implicados, sino que también realiza estudios temáticos y elabora orientaciones para valorar y evaluar sus resultados e impacto. En la misma región se encuentra también el “Réseau de Réflexion et d’Échanges sur le Développement Local (REDL)”, una red de organizaciones que trabajan en el ámbito de gobernanza local. En mayo de 2006 organizó un seminario regional sobre estudios de casos documentados relativos a una gama amplia de cuestiones sobre evaluaciones y correspondientes instrumentos. Otras regiones experimentan con un instrumento denominado “barómetro local de gobernanza”, diseñado para expresar el grado y calidad de la gobernanza, utilizando un enfoque participatorio.

Se está elaborando gradualmente una guía de útiles para evaluar resultados y el impacto de los procesos y programas de descentralización. Este es el caso, en particular, con respecto a los enfoques cualitativos para evaluar el avance del proceso de descentralización. Los

datos cualitativos pueden ser útiles para complementar la información cuantitativa. Se hallan disponibles descripciones de diversos enfoques, por ejemplo:

- Outcome mapping (cartografía de resultados): http://www.idrc.ca/en/ev-26586-201-1-DO_TOPIC.html,
- el sistema de rendición de cuentas, aprendizaje y planificación (“Accountability, Learning and Planning System” - ALPS): www.dgroups.org/groups/pelican/docs/ALPSFINAL2006_31Jan.pdf
- Most Significant Change Technique - MSC (las técnicas de cambios más significativos) (cuadro 8, p. 76) (www.mande.co.uk/docs/MSCGuide.htm).

Por otra parte, varios programas financiados por la CE (p.ej., en Siria, Madagascar, Jordania) están desarrollando capacidades de análisis y evaluación conjunta. El principal método utilizado es la facilitación de un diálogo estructurado y sistemático sobre descentralización y gobernanza local con múltiples actores. Este proceso proporciona una buena apreciación de la contribución de los programas de ayuda, al tiempo que desarrollando igualmente capacidades entre los actores locales. La sede de la CE también está trabajando en la elaboración de un conjunto apropiado de indicadores en materia de descentralización (véase el Anexo 14).

Foros políticos, tales como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, también contribuyen a la elaboración de instrumentos para evaluar el progreso de la descentralización (cuadro 9, p. 77).

6.3 Retos futuros

A pesar de los progresos realizados, hay una serie de retos que se perfilan a la hora de evaluar los resultados y el impacto:

- **La asignación de fondos para evaluaciones** en todos los proyectos y programas de apoyo a la descentralización con el fin de promover procesos efectivos de aprendizaje con múltiples actores constituye el primer reto. El valor de tales evaluaciones se refleja en el ejemplo descrito en el recuadro 37 sobre el contraste de los resultados de los procesos locales de gobernanza en México.
- **La adopción de un enfoque flexible del trabajo con indicadores de resultado** (tanto en planteamientos de proyecto como de PAPS) constituye el segundo desafío. Los procesos de descentralización son generalmente fluidos, dinámicos y con una focalización, énfasis, dirección e intensidad en evolución constante. Existe, por lo tanto, la correspondiente necesidad de que las

⁴² El Commonwealth Local Government Forum produce evaluaciones similares de los procesos de descentralización en curso en distintos países de la Commonwealth (véase su informe anual en www.clgf.org.uk)

Cuadro 8: Evaluación del progreso de la descentralización

Aspectos de la descentralización	Formas de apoyo/intervención de donantes	Aspectos relativos a la sostenibilidad	Enfoque de la pobreza	Variables contextuales
i) Grado de descentralización política				
Número de competencias transferidas, control de gobierno local sobre asuntos de personal, descentralización fiscal global, medio ambiente, etc.	<ul style="list-style-type: none"> - Condiciones y presión de donantes - Apoyo a la reforma sistémica - Coordinación entre donantes - Apoyo a cuestiones operativas - Coordinación con el apoyo a otras reformas 	<ul style="list-style-type: none"> - Compromiso político del Gobierno central con y estrategia de descentralización - Apoyo a largo plazo del desarrollo de capacidades 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de reducción de la pobreza financiado a nivel central - Seguimiento de la pobreza - Desarrollo institucional de los consejos municipales con baja capacidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Legado histórico - Entorno político nacional - Incentivos para descentralizar - Diferencias regionales (étnicas y sociales)
ii) Descentralización fiscal				
<ul style="list-style-type: none"> - Cuota del gasto de los gobiernos locales sobre el gasto público total - Cuota del gasto de los gobiernos locales en desarrollo sobre el total del gasto en desarrollo - Composición del gasto de los gobiernos locales - Participación de las fuentes de ingresos propios en el total de ingresos de los gobiernos locales - Modalidades de asignación de los ingresos de los gobiernos locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo al diseño del sistema global de finanzas de los gobiernos locales - Apoyo a la financiación del desarrollo de sistemas de subvención (Banco Mundial, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Vinculación de las subvenciones/ financiación de los donantes con los ingresos propios de los gobiernos locales - Diseño de sistemas impositivos y de tarifas de uso - Reparto de ingresos entre la Administración central y los gobiernos locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuota del gasto en salarios y administración general sobre el gasto total de los gobiernos locales: - Ingresos propios dedicados a los sectores pobres de la población - Incentivos de los gobiernos locales para destinar ingresos al alivio de la pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> - Base impositiva y dotaciones de recursos - Responsabilidad financiera - Existencia de asociaciones de gobiernos locales para ocuparse de los intereses locales
iii) Rendición de cuentas: Relaciones entre los gobiernos locales y sus ciudadanos				
<ul style="list-style-type: none"> - Participación en la toma de decisiones de los gobiernos locales - Grupos de presión - Supervisión y evaluación por parte de los ciudadanos - Sistemas de prestación de servicios basados en la sociedad civil, iniciados por los gobiernos locales - Auditoría basada en los ciudadanos (auditoría social) - Gestión conjunta de programas sectoriales - Marco gubernamental para la planificación participativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Modalidades de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con los gobiernos locales - Grado de integración en las operaciones de los gobiernos locales de inversiones de capital a escala reducida financiadas por los donantes. - Desarrollo de capacidades de las entidades de planificación de los subdistritos 	<ul style="list-style-type: none"> - Grado de incremento e institucionalización de proyectos de en régimen de asociación - Integración de fondos sociales en las operaciones de los gobiernos locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Organización de los sectores pobres de la población por ONG y organizaciones de base - Élite simpatizantes que se ocupan de los intereses de sectores pobres de la población - Apoyo especial a los sectores más desfavorecidos para participar en la toma de decisiones 	<ul style="list-style-type: none"> - Carácter de la sociedad civil (fuerte y activa, capital social u "hombres fuertes" locales) - Redes nacionales de ONG y organizaciones de base - Cultura de diálogo, implicación
Fuente: Adaptado de la OCDE (2004: 73, 74).				

i

Recuadro 37: Comparación de la gobernanza local en 30 municipios de México

En 2004, Merilee Grindle lideró una iniciativa de investigación en la que se medía la eficacia de 30 municipios de tamaño medio en seis estados de México. Seguidamente se reflejan algunas de sus conclusiones:⁴³

1. Aunque el crecimiento de la competencia electoral aumentó notablemente la emergencia de élites políticas, sólo tuvo una repercusión indirecta sobre el desempeño de los gobiernos locales.
2. La calidad de la gobernanza local dependía sobre todo de las capacidades y actividades empresariales de los líderes municipales electos y designados. Sus actividades principales incluían la adquisición de recursos de los más altos niveles del Gobierno, a menudo a través de relaciones personales. Estas personas eran con frecuencia capaces de realizar cambios significativos en la gobernanza local, sobre todo a causa de la debilidad de las instituciones locales que pudieran haber influido en el ritmo de las reformas.
3. Se encontraron muchos ejemplos de modernización del Estado, logrados principalmente a mediante un liderazgo de tipo empresarial, y que a menudo cambiaban cuando cambiaban las administraciones.
4. La participación de los ciudadanos era un factor importante en la asignación de recursos por parte de los gobiernos locales, pero era menos importante a la hora de rendir cuentas a los funcionarios del gobierno local.
5. Se habían producido numerosas innovaciones en la gobernanza local que con frecuencia habían sido aplicadas con rapidez, pero tales reformas eran a menudo insostenibles, y no podían mantenerse tras los ciclos trienales de vigencia de la administración política.

actividades de supervisión y evaluación sean flexibles e inteligentes para permitir ajustar sistemáticamente el apoyo a la cambiante realidad. Esto supone, en la práctica, evitar definir un conjunto demasiado rígido de indicadores en la fase de formulación. Debido a la diversidad de contextos socioeconómicos, los indicadores específicos que pueden ser “adecuados” varían de un país y localidad a otro y también evolucionan durante el curso del proceso. Una forma de garantizar la flexibilidad es procurar acordar resultados *indicativos* de los proyectos y programas y permitir que los indicadores de resultado se definan durante la ejecución.

- **Los riesgos vinculados a la interrupción de los flujos de ayuda deben ser cuidadosamente evaluados** y constituyen el tercer reto. La experiencia en países en que la Comisión Europea proporciona apoyo presupuestario sectorial a la descentralización pone de manifiesto las dificultades de abordar adecuadamente las evaluaciones de eficacia, en particular en lo que se refiere a los indicadores globales de eficacia p.ej., en cuestiones de macroeconomía). Las deficiencias percibidas en la consecución de los indicadores globales pueden acarrear decisiones de cuando cortar la ayuda. Tales decisiones pueden, sin embargo, ir en detrimento de un trato justo y de la predictabilidad de los flujos de la ayuda en que se sustentan las reformas.

- **Compartir las prácticas e instrumentos de evaluación de la gobernanza local** es el cuarto reto. Se necesita documentar más o mejor los nuevos enfoques e instrumentos desarrollados por los agentes locales para evaluar la descentralización y la gobernanza local. El conjunto de estas prácticas puede ayudar a los expertos a evitar reinventar la rueda así como evitar una proliferación de instrumentos liderados por los donantes.

⁴³ Grindle, M. (2005) Going Local: Decentralization Democratization and the Promise of Good Governance]. Este estudio se basó en un amplio trabajo sobre el terreno, resultados de encuestas e investigación.



El presente capítulo:

- considera los retos internos que debe abordar la Comisión Europea para convertirse en un verdadero actor en el ámbito de la descentralización;
- examina tipos de capacidades internas que es necesario reforzar:
 - la capacidad de actuar como “agente de cambio”;
 - la capacidad de garantizar la coordinación, la complementariedad y la coherencia;
 - la capacidad de adaptar los procesos y procedimientos de gestión;
 - la capacidad de ser una organización que desarrolla su capacidad de aprendizaje.

7 Capacitación de la Comisión Europea

7.1 Capacidad para actuar como “agente de cambio”

Según los documentos relativos a las políticas estratégicas de la CE, en cuestiones de gobernanza se trata de apoyar los procesos de cambio de la sociedad a diversos niveles (político, institucional, social y económico) liderados localmente. Afecta a las normas, valores y reglas para ejercer el poder, a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y en los intereses adquiridos, así como en las instituciones y en la forma en que estas actúan. La descentralización y los procesos de gobernanza local son componentes clave de la agenda de transformación.

Por definición, los organismos donantes que intervienen en este escenario no son neutrales, sino que son ellos mismos verdaderos “actores”, con el potencial de actuar como positivos “agentes de cambio”. Aunque el concepto de “” aún no ha sido definido detalladamente, en la práctica, la Comisión está adoptando ya este enfoque en muchos países (recuadro 38).

Hay tres razones importantes por las que la Comisión Europea podría desear desempeñar el papel del agente de cambio:

- **Clarificar la política del donante.** La experiencia demuestra la importancia de ser transparente y claro sobre las razones por las que se apoya (o no) la

descentralización. A su vez, esta claridad por parte del donante contribuye a establecer las bases de un efectivo diálogo político con el Gobierno y otros agentes sobre cuestiones relacionadas con la descentralización.

- **Demanda social (desde abajo).** Los donantes (incluida la Comisión Europea) están cada vez más presionados por los agentes locales para actuar como “agentes de cambio” cuando se implican en procesos políticos de reforma tales como la descentralización. Esta tendencia es especialmente visible entre los agentes de los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil, que quieren verse incluidos a la hora de “establecer la agenda de gobernanza” y apelan a los socios externos para que apoyen un debate realmente inclusivo y con actores múltiples sobre el tipo de descentralización que el país necesita. Esperan que cada vez más la Comisión se implique con los diversos “catalizadores del cambio” más allá del suministro de apoyo a proyectos.
- **Influir en el proceso.** La descentralización y la gobernanza local son procesos endógenos. No obstante, los organismos externos pueden hacer mucho para que “arranquen”, por ejemplo, ofreciendo los incentivos (financieros) para su efectiva aplicación, que resulte en mejoras positivas para la calidad de vida de la población.⁴⁴



Recuadro 38: Apoyo activo de la CE a la transformación política y social

La apropiación y la asociación son elementos clave de las estrategias de apoyo de los donantes (de la CE) a la descentralización y a los gobiernos locales. Sin embargo, no por ello debería relegarse a los organismos donantes a un papel pasivo ante los países socios:

- En el caso de *El Salvador*, la descentralización se percibe como un medio para abordar importantes problemas de desarrollo, como el aumento de la exclusión social y la pobreza. Esta evaluación de la situación del país indujo a la Comisión a adoptar un enfoque intrépido y proactivo en materia de descentralización. En este contexto, la CE: (i) fomenta la instauración de un sólido vínculo entre la descentralización y la democratización, así como la consolidación de las oportunidades de diálogo en el marco de las reformas; (ii) proporciona apoyo directo a los municipios más pobres; (iii) fomenta alianzas en apoyo del desarrollo local (entre municipios, departamentos** y servicios desconcentrados); (iv) promueve debates parlamentarios sobre la necesidad de descentralización sectorial (p.ej. en materia de acceso al agua); (v) se asocia a otros donantes para aumentar influencia (financiera); y (vi) supervisa el logro de los indicadores de resultado previamente negociados.
- El papel de la Comisión Europea como agente de cambio también está presente en la cooperación con *Jordania*. Consolidando el compromiso del Gobierno respecto a la modernización general de la clase política, la economía y la sociedad, la Comisión apoya una gama amplia de reformas relacionadas con la gobernanza. Entre ellas se incluye un programa innovador de descentralización que se centra tanto en objetivos de desarrollo local (cuya finalidad es la reducción de la pobreza y cuya base es el empoderamiento activo de los agentes locales) como en objetivos políticos e institucionales más amplios (incluido el apoyo al incipiente proceso de descentralización y desarrollo de capacidades de los distintos agentes institucionales implicados en el proceso).

⁴⁴ Participantes en el seminario destacan que esto podría funcionar únicamente en países dependientes de la ayuda externa. El efecto palanca de los donantes (CE) variará considerablemente según el nivel de dependencia de la ayuda externa del país beneficiario.



Recuadro 39: Recomendaciones e ideas prácticas sobre lo que supone actuar como “agente del cambio”

La clave es la implicación proactiva. En la práctica, esto supone:

- apoyar la agenda de reforma nacional, asegurándose al mismo tiempo de que todas las partes interesadas (no sólo el Gobierno) intervienen en la determinación de su contenido y su focalización;
- promover las reformas, sin forzarlas;
- evitar dedicar excesivos fondos de donantes al proceso de descentralización, ya que esto puede minar la apropiación local y perjudicar la recaudación de impuestos así como la responsabilidad fiscal general del Gobierno;
- centrarse en la correcta aplicación de la legislación existente (sobre descentralización) y de los mandatos conferidos en las diversas instituciones implicadas (incluidos los gobiernos locales);
- crear incentivos adecuados, por ejemplo, mediante financiación estratégica en el marco de los principios de asociación y mecanismos de diálogo acordados mutuamente;
- centrarse en las prestaciones debidas y en los derechos de los ciudadanos, por ejemplo, con respecto al acceso a servicios sociales básicos;
- negociar y acordar con las distintas partes interesadas locales un conjunto realista de indicadores de resultado, cuya supervisión se realizará conjuntamente;
- aceptar la necesidad de otorgar confianza y adoptar un enfoque liberal en cuanto a la ejecución de de las reformas, con el fin de permitir que los actores locales asuman el proceso, al tiempo que se centra la atención en los resultados y la rendición de cuentas;
- invertir fuertemente en la comunicación a fin de asegurarse de que las distintas partes interesadas (a nivel central y local) disponen de información, así como para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas;
- apoyar iniciativas de educación ciudadana en materia de descentralización, gobernanza local, el papel y responsabilidades de los distintos actores, y el concepto de ciudadanía activa;
- utilizar de forma creativa las capacidades (técnicas) locales y regionales disponibles.

No hay respuestas sencillas sobre el mejor modo de desempeñar mejor el papel de “agente de cambio”. Mucho depende de las condiciones existentes en el país, de las oportunidades que surjan y de los actores que ocupen el escenario, así como de elementos contextuales más amplios (p.ej., la evolución del entorno internacional y regional). Básicamente, el papel del agente de cambio a menudo se reduce a “andar por la cuerda floja” (recuadro 39).

7.2 Capacidad para garantizar la coordinación, la complementariedad y la coherencia

Hay muchas buenas razones para que los organismos donantes trabajen conjuntamente en el apoyo a las reformas de descentralización. Garantizar una auténtica coordinación, complementariedad y coherencia entre donantes (EU) es de primordial importancia por varias razones:

- para abordar los distintos elementos de la agenda de descentralización, puesto que ningún organismo donante por sí sólo puede movilizar el apoyo necesario;
- para facilitar la apropiación de los procesos por el país;
- para movilizar la influencia necesaria para entablar un

diálogo político serio sobre la ejecución efectiva de las reformas;

- para arraigar los programas en una perspectiva a largo plazo;
- para cumplir con las obligaciones derivadas de la Declaración de París sobre la eficacia de ayuda (véase también la sección 5.4).

Sin embargo, por el momento, la descentralización sigue estando marginada de los procesos de diálogo político, que tienden a estar dominados por cuestiones macroeconómicas y sectoriales. No escasean las intervenciones fragmentarias y dispares de donantes, que nada cambian e incluso retrasan los cambios sistémicos necesarios para la descentralización. Esto fue corroborado en la reciente evaluación titulada “*Coordinación y Complementariedad de la Ayuda Europea al Desarrollo Local*” realizada en el contexto de una serie de evaluaciones a escala europea en relación con las “3Cs” del Tratado de Maastricht. Este estudio señala diversas deficiencias en la coordinación entre donantes. Basándose en cuatro análisis de casos concretos que reflejan distintos tipos de relaciones de asociación (en Mozambique, Sudáfrica, Indonesia y Nicaragua) el estudio halló escasas pruebas de formas de actuación conjunta institucionalizadas y eficaces. Esto también es cierto en países con un entorno propicio para la alineación y la



Recuadro 40: Información complementaria sobre experiencias prácticas

Mauritania - la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE han aceptado realizar conjuntamente un estudio de identificación para el apoyo futuro a la política de descentralización de Mauritania. Esto significa: (i) ir más allá de la simple coordinación; (ii) explotar plenamente las diversas experiencias de cooperación y enfoques posibles; (iii) utilizar conjuntamente los recursos técnicos y financieros mediante instrumentos comunes (empezando por una misión conjunta de identificación) y (iv) facilitar un planteamiento más “holístico” que integre el apoyo a los procesos nacional (aspectos legales e institucionales) y a sus dimensiones locales (gobernanza participativa). Este ha supuesto un importante cambio de prácticas (y mentalidades) para todas las partes implicadas, que necesita tiempo y aprendizaje sobre la marcha. No obstante, el proceso ha ayudado a la instauración gradual de la franqueza, transparencia y confianza necesarias para que funcione. El papel “catalizador” de la Comisión Europea en el proceso es primordial, puesto que muchos actores deben adecuarse a una agenda común de reformas, debidamente asumida por el Gobierno, las entidades descentralizadas y la sociedad civil en general.

Sierra Leona - Un importante programa de apoyo iniciado en Sierra Leona: (i) se ha alineado a la agenda de descentralización del Estado; (ii) cuenta con la participación de tres agentes (Banco Mundial, Comisión Europea y DFID); y (iii) utiliza un fondo fiduciario de múltiples donantes para poner en común los recursos.

Perú - El apoyo de los donantes a los nuevos gobiernos regionales de Perú fue inicialmente bastante caótico, lo que produjo una proliferación de proyectos que se solapaban. En 2003, se adoptó la decisión de crear un “grupo de descentralización” para facilitar el diálogo y racionalizar las intervenciones.

armonización (como Sudáfrica). Las consultas del D-Group confirmaron que la eficacia del apoyo de los donantes (CE) a menudo se ve obstaculizada por una falta de coordinación entre donantes (y el liderazgo del país socio para lograrlo).

Sin embargo, también hay indicaciones de que la **Declaración de París** está dando un **nuevo ímpetu** a las estrategias con participación de múltiples donantes en apoyo de agendas de descentralización dirigidas por el país. Las consultas del D-Group proporcionaron varios ejemplos de formas innovadoras de coordinación entre donantes. En el recuadro 40 se consideran ejemplos prácticos de Mauritania, Sierra Leona y Perú.

7.3 Adaptación de los enfoques, procesos y procedimientos de la gestión

La Comisión Europea llevó a cabo recientemente una evaluación temática del apoyo a la gobernanza en terceros países. Uno de los mensajes principales fue la necesidad de “un cambio de cultura así como de nuevos instrumentos” para que el apoyo de la CE fuese efectivo en la gran variedad de distintos contextos de los países correspondientes. La evaluación también puso de relieve la importancia crucial de adoptar enfoques flexibles de la gestión (adaptados a la naturaleza a menudo imprevisible de los procesos de gobernanza) así como de disponer de capacidades de respuesta rápidas (que permitan a la Comisión aprovechar las oportunidades que pudieran surgir).

Los participantes en el seminario y en las consultas del D-Group confirmaron que las citadas conclusiones de la evaluación son también aplicables al escenario de la descentralización y de la gobernanza local. Desde el terreno se expresaba una clara petición de:

- margen para la adopción de un “enfoque de proceso progresivo” en el apoyo a la descentralización (adaptado a la realidad local);
- flexibilidad y capacidad para ajustar el apoyo a la evolución de la agenda de descentralización y del proceso político global⁴⁵;
- permitir al personal dedicar el tiempo necesario para trabajar debidamente con los diversos actores;
- incentivos para tomar riesgos y para adoptar un enfoque de “aprender actuando”;
- que el papel de la sede de la CE sea en mayor medida uno de ayuda, en vez de uno de control.

Como otros organismos donantes implicados en reformas de gobernanza y descentralización, la Comisión Europea está haciendo esfuerzos para adaptar sus planteamientos, procesos y procedimientos de gestión para suministrar una ayuda eficaz. En el aspecto positivo, hay una clara presión para ir más allá de los planteamientos tradicionales de proyecto en el apoyo a la descentralización y abordar, siempre que las condiciones lo permitan, un planteamiento a escala sectorial apoyado por ayuda presupuestaria. Esto debería contribuir a: (i) organizar un diálogo político más eficaz; (ii) vincular las reformas de descentralización

⁴⁵ Etiopía ofrece un ejemplo de ello ya que, en ese país, la comunidad de donantes tuvo que buscar alternativas al suministro de apoyo presupuestario a sectores sociales tras la situación creada en 2005. Para no comprometer los esfuerzos de reducción de la pobreza, los fondos se canalizarán a niveles descentralizados mediante un fondo multilateral dedicado a la protección de los servicios sociales básicos.

“ascendentes” con la ayuda “descendente” a los gobiernos locales; y (iii) adoptar un “enfoque de proceso progresivo” al suministro de la ayuda.

Por otra parte, las consultas del D-Group confirmaron la existencia de varios **problemas institucionales para un suministro eficaz de la ayuda a la descentralización**:

- ▶ La **compartimentación** sigue siendo un obstáculo relativamente importante en muchas delegaciones de la CE. La mayor parte de las delegaciones consideran que el diálogo entre el personal responsable de la descentralización y los que se ocupan de sectores, debe ser “ad hoc” y “limitado”.
- ▶ Las directrices operativas sobre **mecanismos de financiación innovadores** para apoyar a los gobiernos locales todavía no se halla disponible. Esto es especialmente cierto en cuanto a los fondos de inversión municipal.
- ▶ **Las estrategias y los procedimientos no siempre se corresponden.** El apoyo efectivo a reformas políticas enormemente complejas, como la descentralización y la gobernanza local, requieren “enfoques de proceso” para diseñar y poner en práctica estrategias adecuadas de intervención del donante. Esto, a su vez, aboga en favor de la adopción de procedimientos e instrumentos de financiación flexibles (adaptados a los enfoques de proceso), así como la posibilidad de recurrir a mecanismos de financiación conjunta o de “delegación” (según se expone en el recuadro 5 del

Capítulo 2). La correspondencia entre estrategias y procedimientos (p.ej. financieros y administrativos) es un problema importante y la situación está evolucionando; se realizan esfuerzos para abordarlo en el nuevo reglamento financiero.

- ▶ La **carga de trabajo administrativo** del personal en las delegaciones de la CE es elevada, lo que reduce el tiempo disponible para las tareas de contenido y la implicación directa en los procesos en la descentralización y gobernanza local. Tampoco el tiempo disponible es normalmente suficiente para la supervisión de la calidad del trabajo realizado por consultores, o para los procesos de aprendizaje necesarios. La experiencia en las delegaciones sugiere que deberían extraerse más enseñanzas de intervenciones anteriores.
- ▶ **Las presiones para desembolsar** fondos constituyen otro obstáculo. Pueden inducir a la Comisión a programar asignaciones financieras relativamente elevadas para la descentralización, reflejando su compromiso de apoyar globalmente los procesos de reforma con incentivos adecuados. Sin embargo, en varios países socios estas asignaciones pueden resultar excesivas con respecto a la “capacidad de absorción”, habida cuenta de las circunstancias políticas existentes, la dinámica de los procesos de descentralización y las capacidades de reforma disponibles. La presión para desembolsar fondos tiende a incrementar estos problemas y la Comisión tiene que garantizar que los pagos están respaldados por los necesarios controles y garantías de calidad.



Recuadro 41: Establecer sistemas de aprendizaje conjunto

Varios programas sobre descentralización y gobernanza local apoyados por la CE incluyen un componente para facilitar el aprendizaje colectivo a medida que el proceso progresa.

En *Siria*, el programa de gestión urbana prevé la creación de un “centro de recursos” para proporcionar apoyo adicional y garantizar la capitalización de experiencias, enseñanzas recogidas y buenas prácticas.

En *Madagascar*, el *programa de apoyo a municipalidades y organizaciones rurales para el desarrollo del sur* (“ACORDS”) concede gran importancia al “aprendizaje sobre la marcha”. A tal fin, se ha adoptado un enfoque experimental para la ejecución del programa por el cual la realidad sobre el terreno determina en gran parte cómo se desarrolla el proceso. También se han institucionalizado mecanismos, herramientas y capacidades para garantizar un aprendizaje sistemático. Las capacidades locales independientes se movilizan para elaborar, a través de métodos participatorios, respuestas mejor perfiladas a los obstáculos o puntos de estrangulamiento que surgen durante la ejecución. También se realizan esfuerzos para garantizar que estas experiencias desde la base hacia arriba “contaminan” a otros actores implicados en el proceso de descentralización (en particular los organismos de la Administración pública central y los servicios desconcentrados).

En *Filipinas* se ha establecido un “grupo de apoyo inter-calidad” en la Delegación de la CE para apoyar el intercambio de experiencias a través de reuniones entre los distintos sectores.



Recuadro 42: Retos relativos a la capacidad de la CE con respecto a la descentralización y la gobernanza local

- Invertirse más en el desarrollo de un sólido marco estratégico de la CE para apoyar la descentralización en diversas regiones.
- Promover el diálogo y la armonización de los enfoques en las delegaciones de la CE (y entre el personal de asistencia técnica asociado) sobre los “sectores transversales”, por ejemplo, la descentralización y la gobernanza local (a través de puntos focales o grupos de trabajo).
- Explorar formas de utilizar mejor las capacidades locales, fuentes de conocimiento e investigación existentes y estudios disponibles.
- Compartir experiencias y colaborar con otros actores que pueden prestar un apoyo efectivo a la descentralización (p.ej., las asociaciones nacionales de municipios y las asociaciones europeas de gobiernos locales).
- Clarificar el papel y el valor añadido del apoyo de las unidades de apoyo de la sede (tales como la Unidad E4 EuropeAid, que se ocupa de gobernanza, cuyo mandato debe darse a conocer en mayor medida).
- Aumentar la coherencia de los mensajes enviados a las delegaciones de la CE (p.ej., la alineación entre las demandas de apropiación y el número cada vez mayor de cuestiones transversales que deben integrarse).
- Desarrollar formas de fácil utilización para aprovechar los conocimientos y la experiencia de las bases de datos existentes (p.ej., la base de datos CRIS).
- Proporcionar directrices de cómo interpretar los reglamentos y procedimientos existentes de forma óptima a fin de permitir procesos flexibles de apoyo a la descentralización y a la gobernanza local (la Unidad E4 podría desempeñar un papel clave en este contexto, como lo hizo recientemente con respecto a las modalidades de financiación conjunta).
- Asegurar que la prioridad creciente otorgada a la descentralización y a la gobernanza local en los programas “in situ” se ve reflejada en programas (de formación) adecuados para el desarrollo de capacidades.

7.4 Convertirse en una organización que desarrolla su capacidad de aprendizaje

La cooperación internacional ha cambiado radicalmente durante la última década y continuará evolucionando rápidamente, lo que presiona a los organismos donantes a intensificar su ritmo de aprendizaje, en particular con respecto a procesos relativamente nuevos, politizados y en los que participan múltiples actores, como es el caso de los procesos de descentralización y gobernanza local.

En la práctica, convertirse en una organización que desarrolla su capacidad de aprendizaje implica invertir en dos áreas importantes:

- ▶ **La mejora del aprendizaje “sobre el terreno”.** Ésta es la base de un verdadero proceso de aprendizaje. Significa (i) partir de la realidad local como marco primario de referencia para la ejecución de programas de apoyo (en lugar de utilizar “modelos importados”), (ii) establecer un margen suficiente para que los procesos de diálogo en curso con múltiples actores identifiquen sistemáticamente enfoques adecuados de ejecución así como los ajustes necesarios; y (iii) institucionalizar mecanismos de aprendizaje conjunto (recuadro 41, p. 83).

- ▶ **Desarrollo de la capacidad interna.** La Comisión Europea es consciente de la necesidad de reforzar su capacidad institucional general para implicarse en procesos de gobernanza y descentralización. Los participantes en el seminario hicieron valiosas sugerencias sobre medidas que podrían adoptarse en el futuro (recuadro 42).

El aprendizaje también implica la movilización de conocimientos externos. En este contexto, la Comisión ha adoptado recientemente (junto con KfW) una iniciativa interesante poniendo en marcha un “Grupo de Trabajo Informal de Donantes sobre Gobernanza Local y Descentralización” para comprender cómo actúan los distintos donantes sobre el terreno e identificar principios clave para las intervenciones y oportunidades de enfoques y modalidades de ayuda comunes. La agenda incluye cuatro temas principales: (i) el inventario de operaciones, estrategias y planteamientos; (ii) la descentralización como parte del proceso de reforma del Estado y las dimensiones políticas de las reformas; (iii) la supervisión de la descentralización y los indicadores apropiados; y (iv) los métodos de suministro de la ayuda. El reto será hacer buen uso de las enseñanzas recogidas en el proceso para garantizar su efectiva difusión sobre el terreno.



EuropeAid

Anexos



Anexo 1:

Lista de los proyectos y programas de la CE en curso para apoyar los procesos de descentralización y de gobernanza local⁴⁶

Título del proyecto/programa	País	Período de ejecución del programa		Presupuesto total (millones de euros)	Objeto del programa	Modalidad de apoyo
		año de inicio	año fina			
Support to Provincial Governance	Afganistán	2007	2009/2010	10,60	Service delivery, political participation and security in selected provinces are enhanced.	Gestión conjunta con la OIM
Support to Governance in the Islamic Republic of Afghanistan	Afganistán	2006	2008/2009	85,40	The integrity of the state is secured and public administration enabled to perform its basic functions. Rural communities are developed and better governed, and their relationship with the government is strengthened. The government's ability to plan and direct reconstruction and development on the basis of relevant, accurate and timely statistical information on the population is enhanced.	Gestión conjunta con el PNUD (LOFTA) para el resultado 2: 30M €
Appui au Développement Socio-Economique Local dans le Nord-Est de l'Algérie (Appui au filet social)	Argelia	Oct. 2002	End 2007	50,00	Enclencher et soutenir un processus autonome de développement local durable dans 50 communes en favorisant le développement d'initiatives locales à vocation productive.	Proyecto - Procedimientos EC - Control <i>ex ante</i>
EU-Asia Urbs Programme (Phase II, 2004)	Asia	2004		9,95	Promote the EU-Asia partnership approach to good governance and project implementation at local levels.	Procedimientos CE - subvenciones (18K-750K €)
Local Governance Support Project – Learning and Innovation Component (LGSP-LIC)	Bangladesh	2007	Fin 2011	5,00	Improved UP capacity for effective, efficient, equitable and accountable delivery of pro-poor infrastructure and services.	Gestión conjunta con el PNUD
Programme d'Appui au Démarrage des Communes - PRODECOM	Benin	Junio 2002	Sept. 2006	8,85	Mise en place d'une administration municipale capable d'améliorer le niveau des services rendus aux populations dans une logique participative et le renforcement dans ce cadre des capacités de l'Etat à appuyer les communes.	Proyecto – procedimientos CE - Control <i>ex ante</i>
Strengthening the capacity for community development in the Ministry of Local Government and Councils	Botsuana	Enero 2006	Dic. 2011	3,00	Capacity of Ministry of Local Governments and Councils to promote community development and self-reliance is strengthened.	Proyecto - Procedimientos CE - Control <i>ex ante</i>
Support to Municipalities in north & north-eastern regions	Brasil	2007	31 dic. 2011	7,5 (total proyecto 15 M €)	Reinforcing municipal capacities to plan, monitor and manage infrastructure projects of Procidades (Procidades is an IADB-funded infrastructure project)	Gestión conjunta con el BID
Appui Bonne gouvernance (Justice, Public Affairs management, Decentralisation, Census)	Burundi	Enero 2006	Dic. 2010	19,75	L'objectif spécifique est de promouvoir un contexte de bonne gouvernance participative et d'état de droit. Cet objectif s'articulera autour de trois composantes : <ul style="list-style-type: none"> • Le renforcement de l'Etat de Droit • L'accompagnement d'une gestion transparente et équitable des affaires publiques • L'accompagnement et l'avancement du processus de décentralisation 	Proyecto – procedimientos CE - Control <i>ex ante</i>

Strengthening democratic and decentralised local governance in Cambodia: Building local capacity through networking and local-cooperation	Camboya	Dic. 2005	Dic. 2010	10,00	The programme objective is to strengthen the democratic local governance institutions, systems, mechanisms and processes. To achieve this, cooperation between commune councils and other stakeholders will be favoured for more effective and responsive policies, greater local ownership, participation, civic engagement and implementation of pro-poor inter-commune projects (revenues and budget, transparency and participation).	Gestión conjunta con el PNUD
Appui aux capacités décentralisées de développement urbain	Camerun	Julio 2000	Dic. 2007	14,00	a. Accroître, dans le cadre de la bonne gouvernance, les capacités de programmation et de gestion urbaine des collectivités locales de 5 villes intermédiaires. b. Renforcer la participation des populations au développement local urbain.	Proyecto - Procedimientos CE
Programme d'appui structurant aux initiatives locales	Chad	Fin 2006	2010	7,95	Structurer et accompagner des initiatives participatives de développement local intégré (environnement, gouvernance, genre).	Proyecto - Procedimientos CE
Programme de coopération décentralisée	Comoras	Fin 2006	Dic. 2011	10,25	La décentralisation est rendue effective par un renforcement de la démocratie et de la participation des acteurs décentralisés au processus de développement local.	Proyecto - Procedimientos CE
Decentralización y Fortalecimiento Municipal (FOMUDE)	Costa Rica	Julio 2005	Julio 2009	9,60	Contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y a propiciar la construcción y desarrollo de un modelo de organización y gestión territorial descentralizada, así como la articulación del conjunto de la actuación territorial del Estado, incorporando las perspectivas de género y de desarrollo sostenible.	Proyecto - Procedimientos CE
Proyecto de Planificación Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica	Costa Rica	Abril 2004	Dic. 2008	11,00	Realizar un proyecto integrado de planificación urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central del país (GAM).	Proyecto - Procedimientos CE
Second EC rural development programme (RDP II)	Timor Oriental	Marzo 2004	Dic. 2009	9,00	To strengthen the technical and management capacity of the responsible ministries MAFF and MTCPW and other partners (private sector and community-based organisations) as well as to improve access to markets and services to assist poor people in ensuring their food security and improving their income.	Proyecto - Gestión centralizada - Procedimientos CE (servicios + subvenciones esenciales a las ONG)
South Sinai Regional Development Programme	Egipto	Abril 2004	Abril 2007	64,00	Development of local economy and activities and the preservation and support of the social, cultural and natural resources of South Sinai.	Proyecto - Procedimientos CE (incl. subvenciones a los participantes locales)
Support for local governance	Ghana	Oct. 2005	Dic. 2009	3,00	The capacity of the districts and local communities to identify, plan, finance, implement and monitor development interventions at the local level is strengthened.	Proyecto - Procedimientos CE (alineado a actividades de un fondo común).
Décentralisation et renforcement municipal	Guatemala	Medios de 2004	Fin 2008	20,00	Fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales y propiciar la construcción y desarrollo de un modelo de organización y gestión territorial descentralizada, así como la articulación del conjunto de la actuación territorial del Estado incorporando las perspectivas de género y de desarrollo sostenible.	Proyecto - Procedimientos CE
Programa de apoyo a la descentralización en Honduras (PROADES)	Honduras	Febrer 2005	Dic. 2009	34,00	Los objetivos de PROADES son concordantes con los del programa sectorial PRODEL.	Apoyo presupuestario sectorial
Desarrollo de la region fronteriza HND/SLV	Honduras y El Salvador	Julio 2001	Junio 2009	30,00	Civil society is organised and involved in local development. Management capacity of local governments has been increased. Alliances between local governments for broader local development at both national and bi-national levels, established and operating. Institutional effectiveness and the will of national institutions related to broader development have increased and their planning capacity and prioritisation of investments in bi-national form is more effective.	Proyecto - Procedimientos CE

Programme de soutien à la décentralisation et à l'aménagement du territoire	Costa de Marfil	Agosto 1998	Sept. 2008	47,00	- Favoriser l'enracinement de la démocratie et de la bonne gouvernance. - Disposer d'outils de planification performants. - Appuyer la structuration du territoire national par le renforcement du rôle régional des différentes localités chefs-lieux de régions ciblées.	Proyecto - Procedimientos CE
Support to Poverty Reduction through Local Development	Jordania	Nov. 2004	Dic. 2008	30,00	The support programme will contribute to enhancing living conditions for the poor and the near poor in a sustainable manner. By doing this, it will also play a role in achieving greater social stability. In line with the NSEP's aims, the programme will play a part in empowering local governments, civil society and the private sector to become actively engaged in the broader national objectives of reducing poverty and unemployment. Through the increased accountability of local authorities, the support programme should also contribute to democratisation and good governance.	Apoyo pre-supuestario sectorial
Development of Local Governance	Kazajstán	Julio 2004	Julio 2007	12,50	To assist the Government of Kazakhstan to develop a clear and comprehensive strategic plan for decentralisation, with awareness of alternative models developed in the EU, including the new Member States.	Proyecto - Procedimientos CE
Community development programme Phase 2 (CDP 2)	Kenia	Julio 2001	Dic. 2006	15,00	Increase participation of deprived communities in development activities in rural and peri-urban areas and to empower such communities to manage these activities so as to improve security of livelihoods, safety nets and employment. Promote greater equality between men and women in these communities.	Proyecto - Procedimientos CE
Rural Poverty Reduction and Local Government Support Programme	Kenia	Agosto 2004	Dic. 2009	21,00	Improved accountability and local authorities' responsiveness in delivering services to the rural poor.	Proyecto - Procedimientos CE
Strengthening of local governance	Kirguizistán	Febrer 2005	Febrer 2007	1,00	To improve the capacity of relevant stakeholders to contribute effectively to the decentralisation process.	Proyecto - Procedimientos CE
Micro-project Development through Local Communities	Laos	Febrer 2001	Junio 2007	10,00	To provide small-scale economic and social infrastructure requirements to the residents of poor upland villages in four rural districts through interactive participation of villagers, local authorities and private-sector organisations which will strengthen their ability to foster rural-based development in an efficient and effective manner.	Proyecto - Procedimientos CE
Developing Institutional Capacity for improved governance	Laos			1 (0,5 para descentralización)	Programme contains a component in support of decentralisation	
Support to Reforms and Local Governance (Priority 1. Support to ENP Initiatives)	Libano	Junio 2006	Marzo 2010	14,00	Accroître l'impact de l'action des collectivités locales sur un développement équilibré des régions par : l. Le développement de relations inter-municipales, l'utilisation des techniques de planification, une mise en œuvre des stratégies locales de développement, l'association de la société civile à la gestion municipale.	Proyecto - Procedimientos CE
Programme d'Appui aux Communes et organisations Rurales pour le développement du Sud (Accords) PHASE I	Madagascar	2005	Sept. 2010	60,00	Contribuer à l'amélioration de la croissance économique et à la réduction de la pauvreté dans les provinces de Toliary et Fianarantsoa, de promouvoir la gestion durable des ressources naturelles ainsi que la décentralisation, la démocratisation et la bonne gouvernance locale.	Proyecto - Procedimientos CE
Ader-Nord: Programme d'Appui au Développement des Régions du Nord	Mali	Julio 2005	Dic. 2009	6,00	Impulser une nouvelle dynamique de développement territorial dans les Régions de Tombouctou, Gao et KidalAider : la mise en réseau des acteurs institutionnels, des communautés et du secteur privé et les aider à travailler ensemble afin qu'ils jouent leurs rôles respectifs, élaborent des plans stratégiques de développement régional et local qui seront mis en œuvre grâce aux plans d'actions correspondants	Proyecto - Procedimientos CE

Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation	Mali	Dic. 2005	Dic. 2012	72,00	La CE apporte son appui au programme de Développement Institutionnel (PDI) complété par le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) et fait siens les objectifs définis par ces documents gouvernementaux. Dans le cadre du PDI (Programme de Développement Institutionnel), le PARAD entend apporter un appui substantiel au gouvernement malien afin de: 1. Favoriser la mobilisation des ressources financières des collectivités locales (dotations du FICT-Fonds d'investissement des collectivités territoriales, ressources propres, subventions de fonctionnement. 2. Assurer la continuation du dispositif d'encadrement technique des collectivités en matière de maîtrise d'ouvrage, de planification et de gestion communale. 3. Appuyer la déconcentration des Ministères pour accompagner le transfert des compétences dévolues aux collectivités et favoriser la mise en place de relations de partenariat entre services de l'Etat et collectivités territoriales.	Appyo presupuestario sectorial (+ procedimientos CE)
Appui à la Commune de Chinguetti	Mauritania	Enero 2002	Dic. 2006	33,50	Assurer les bases d'un développement socio-économique durable de la Commune de Chinguetti par la restauration de son cadre productif et culturel et développement des capacités de gestion municipales.	Proyecto - Procedimientos CE
MED-PACT: Partnership programme between local and regional authorities in the Mediterranean	Regional MEDA	Junio 2005	Dic. 2006	5,00	Assister les pays partenaires méditerranéens de l'UE dans leurs efforts pour assurer un développement local plus équilibré et plus durable, par l'intermédiaire de partenariats entre villes. Promouvoir l'usage d'outils de planification et de gestion municipale plus performants, associant les différents acteurs de la cité autant que nécessaire.	Subvenciones a las autoridades locales EU/MED
Programme Appui Mise en œuvre de la Réforme de la Décentralisation. Mise en place de stratégies et d'outils pertinents.	Niger	2004	Dic. 2007	2,00	Contribuer à la mise en place du processus de décentralisation au Niger.	Proyecto - Procedimientos CE
Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local dans la Région d'Agadez	Niger	2007	Fin 2011	6,20	Permettre aux communes de la zone d'influence du programme de remplir leur mission de service public et de faciliter le développement local.	
Programme de Coopération Décentralisée (PCD II)	Niger	March 2003	Dic. 2007	7,15	Promouvoir les dynamiques du développement local fondé sur le principe de responsabilisation des acteurs.	Proyecto - Procedimientos CE
AGORAH - Programa de apoyo al desarrollo socio-económico y a la descentralización en las regiones de Ayacucho y Huancavelica (Programme d'Appui au Développement Socio-Economique et à la Décentralisation dans les Régions d'Ayacucho et de Huancavelica)	Peru	Dic. 2003	Junio 2007	14,00	El desarrollo socioeconómico de las regiones de Ayacucho y Huancavelica ha sido impulsado.	Proyecto - Procedimientos CE
Decentralised Programme for Rural Poverty Reduction (DPRPR)	Ruanda	2004	31 Dic. 2008	29,00	DPRPR aims to reduce poverty in the programme zone through support to activities within the framework of the decentralisation process implemented by the Rwandan government, which should help local populations to fully participate in the decision-making process with the local administration.	Proyecto - Procedimientos CE

Programme d'Appui au Développement Local Urbain	Senegal	Abril 2000	Dic. 2007	9,50	Contribuer au développement local qui peut favoriser un développement plus équitable et harmonieux et renforcer la politique nationale de décentralisation du pays.	Proyecto - Procedimientos CE + procedimientos opcionales
Développement Institutionnel / Programme d'appui aux régions	Senegal	Julio 2000	Dic. 2007	10,00	Renforcer les capacités de la région à exercer ses principales missions de promotion et organisation du développement régional en observant les pratiques de "bonne gouvernance".	Proyecto - Procedimientos CE + procedimientos opcionales
Decentralisation Capacity Building Programme	Sierra Leone	Oct. 2005	Junio 2009	10,00	To facilitate the devolution of functions and enable the local councils to carry out their mandate in accordance with the LGA and other applicable regulatory framework.	Fondo Fiduciario del Banco Mundial
Expanding and strengthening community-based participation in local government	Sudáfrica	2007	Dic. 2010	10,00	An expanded and strengthened community-based participation system that enables citizens to influence and monitor local government policy, resource allocation and service delivery.	Proyecto - Procedimientos CE
Sustainable Rural Development in Eastern Cape	Sudáfrica	2007	Dic. 2011	12,00	The purpose is to promote the achievement of sustainable livelihoods in at least 10 communities through appropriate technologies and innovative approaches to rural development.	Proyecto - Procedimientos CE (principalmente subvenciones a terceros, en especial ONG)
Local economic development in Eastern Cape	Sudáfrica	Dic. 2004	Dic. 2008	14,00	The creation of significant levels of sustainable employment (including self-employment) in the Eastern Cape, especially for previously disadvantaged individuals.	Proyecto - Procedimientos CE
Local economic development in the Northern Province	Sudáfrica	Febrer 2002	Junio 2008	34,00	To stimulate job creation and income generation in the Northern Province.	Proyecto - Procedimientos CE
Urban DVP Support to the Ethikwini Municipality	Sudáfrica	2003	Julio 2008	35,00	To strengthen the Ethikwini Municipal Authority (EMA)'s capacity to provide basic services and to stimulate job creation and generation of income by introducing area-based management and development practices in five selected learning areas.	Apoyo presupuestario sectorial
Local economic development in KwaZulu-Natal	Sudáfrica	2003	Julio 2009	37,00	To achieve equitable economic growth starting initially in selected learning areas and then replicating local economic development across the province.	Proyecto - Procedimientos CE
URB-AL II	Sudamérica	Dic. 2000	Dic. 2008	50,00	Développer des liens directs et durables entre entités locales européennes et latino-américaines en promouvant la diffusion, l'acquisition et l'application des meilleures pratiques des politiques urbaines.	Subvenciones a las autoridades locales y a ANE de la UE/América Latina
Municipal Administration Modernisation	Siria	Julio 2004	Dic. 2008	18,00	Improved urban management in six cities of the Syrian Arab Republic.	Proyecto - Procedimientos CE
Support to local government grant scheme	Tanzania	Enero 2007	Julio 2008	22,70	The project will assist the government in achieving the objective of the grant system of creating a uniform, transparent and performance-based system to channel development resources to the local government levels in order to improve capacity as well as service delivery.	Mecanismo del financiación conjunta
Support to Decentralisation Programme	Uganda	2006	Dic. 2009	10,00	To improve the capacity of local governments to ensure effective and sustainable service delivery. To empower local populations to demand better services and to strengthen mechanisms of communication and downward accountability towards lower local governments and civil society.	Proyecto - Procedimientos CE + subvenciones a terceros (asociación de autoridades locales)
Developing Communities Programme (ZDCP) PHASE II	Zimbabue	Enero 2004	Dic. 2008	8,00	To improve the livelihoods of poor and disadvantaged rural and urban communities and strengthen the capacities of non-state actors in service delivery, policy research and advocacy through coordinated poverty-focused processes and projects.	Proyecto - Procedimientos CE

Anexo 2

Nota temática sobre el género en la reforma de la administración pública y la descentralización

Secciones extraídas del documento: CE (2003) “Nota de información sobre la integración de la igualdad de género en la descentralización, la reforma de la administración pública y el desarrollo local” Bruselas: Comisión Europea

Más información:

http://ec.europa.eu/europeaid/projects/gender/resources_en.htm

I. INTRODUCCIÓN: ALGUNAS DEFINICIONES

Esta breve sección se centra en las maneras de abordar las desigualdades basadas en las diferencias entre sexos en los proyectos de desarrollo/programas que se centran en la descentralización, la reforma de la administración pública y el desarrollo local, y establece algunas sugerencias prácticas sobre la integración del factor de la igualdad en el conjunto de las políticas. Es esencial aclarar el significado de algunos conceptos clave utilizados y su interrelación.

a) Democracia, buena gobernanza y descentralización

Las definiciones recogidas más abajo muestran que los conceptos de democracia, buena gobernanza y descentralización se entrelazan inextricablemente. En el corazón de todos estos conceptos se encuentra el objetivo de eliminar las desigualdades basadas en las diversas condiciones (clase socioeconómica, entorno rural/urbano, raza, sexo, edad) y promover la igualdad en la participación y el acceso, y realizar un control en todas las esferas.

Democracia

La democracia es una forma de Gobierno que permite que el poder de modificar las leyes y estructuras del Gobierno descansa en última instancia en la ciudadanía. En virtud de tal sistema, las decisiones legislativas son tomadas por los ciudadanos o por los representantes, que actúan con el consentimiento de estos, según el mandato de las elecciones y el Estado de Derecho. (INSTRAW 2005)

Descentralización

El término “descentralización”... que significa la transferencia de poder, responsabilidad y recursos de los Gobiernos centrales a los regionales y locales... es visto como una manera de mejorar la gobernanza acercando la toma de decisiones a la gente afectada por las mismas (reforzando con ello la capacitación, la accesibilidad y la responsabilidad). La descentralización es un concepto polifacético, que tiene varias expresiones (desconcentración, delegación, descentralización) y adopta diversas formas (administrativa, fiscal, política), que se combinan generalmente en el proceso de descentralización. La descentralización es una manera de promover una sociedad más democrática y participativa. Al mismo tiempo, una sociedad democrática y participativa es una condición importante y favorable para la descentralización democrática. Con la descentralización, el nivel local de gobernanza adopta una importancia cada vez mayor como prestataria de servicios y como punto de acceso al sistema político y es, por tanto, un espacio clave en la lucha para la capacitación política de las mujeres. El Gobierno local puede convertirse en un punto importante de acceso al sistema político para las mujeres y servir de “primer peldaño en la escalera” (INSTRAW 2005).

Gobernanza

La gobernanza se refiere a la capacidad del Estado para servir a los ciudadanos. Hace referencia a las normas, los procesos y el comportamiento en torno a los cuales se articulan los intereses, se gestionan los recursos y se ejerce el poder en la sociedad. La manera en que se llevan a cabo las funciones públicas, se gestionan los recursos públicos y se ejerce el poder en la sociedad. A pesar de su carácter abierto y amplio, la gobernanza es un concepto significativo y práctico relativo a los aspectos básicos del funcionamiento de cualquier sociedad y sistema político y social. Puede describirse como una medida básica de estabilidad y rendimiento de una sociedad.

Como los conceptos de derechos humanos, democratización y democracia, el Estado de Derecho, la sociedad civil, la descentralización del reparto del poder y una adecuada administración pública, adquieren importancia y valor a medida que una sociedad se desarrolla en un sistema político más sofisticado y la gobernanza se convierte en buena gobernanza (Comunicación sobre gobernanza y desarrollo, Octubre de 2003 COM (03) 615, Textos de referencia enumerados en la página 20)

El objetivo de eliminar las desigualdades es también central para las ideas actuales sobre el desarrollo y la erradicación de la pobreza. El desarrollo debe medirse ya no solamente mediante cifras nacionales sobre el crecimiento económico sino teniendo también en cuenta la distribución equitativa de los beneficios entre la población beneficiaria a todos los niveles. La pobreza se explica no simplemente como la falta de renta y de recursos financieros, sino como el resultado de la desigualdad en el acceso a todos los beneficios y recursos que las sociedades tienen que ofrecer. La buena gobernanza es esencial para el logro de los objetivos de desarrollo y reducción de la pobreza ya que se refiere a la capacidad del Estado para atender imparcialmente a todos sus ciudadanos y, por lo tanto, la descentralización, la reforma de la administración pública y el desarrollo local, como componentes esenciales de la buena gobernanza, como elementos clave en la realización de ese objetivo. Desarrollo, pobreza e igualdad entre hombres y mujeres.

Desarrollo, pobreza y género

El principal objetivo de la política comunitaria de desarrollo es reducir y, con el tiempo, erradicar la pobreza. La pobreza, sin embargo, supone no simplemente una falta de ingresos y de recursos financieros, sino que también abarca la noción de desigualdad en el acceso y el control sobre los beneficios materiales e inmateriales de cualquier sociedad. ... El género es un elemento determinante importante de la desigualdad en el acceso y el control sobre los recursos y beneficios sociales. Por lo tanto, la reparación de las desigualdades de género es una parte integrante de la política comunitaria de desarrollo y de su estrategia y ejecución

(Ref: Guía para la integración de la igualdad de género en la cooperación al desarrollo de la CE (2005) página 7)

b) Descentralización, reforma de la administración pública (RAP) e igualdad de género

La reforma de la administración pública viene definida por la CE como la búsqueda de estructuras de servicio público que respondan a las necesidades de todos los ciudadanos, y presten bienes y servicios apropiados de manera eficiente, responsable e imparcial. La RAP es también una respuesta a una demanda creciente por parte de los ciudadanos a las autoridades no sólo para una mejor prestación de servicios sino también para la participación cada vez mayor en el proceso de toma de decisiones. La RAP descentralizada como parte del proceso de buena gobernanza implica la descentralización del poder, la responsabilidad y la autoridad a los niveles local y municipal, acompañados por un proceso más inclusivo de consulta y participación.

La reforma de la administración pública que se lleva a cabo en relación con los compromisos nacionales respecto a la igualdad de género debe garantizar que las mujeres y los hombres tengan igualdad de acceso a todas las funciones en la estructura reformada y que los ascensos, los sueldos y los beneficios se atengan al principio de igualdad de oportunidades; que los recursos se gestionen en beneficio de mujeres y hombres de manera que los bienes y servicios que deban prestarse a través de esta estructura sean igualmente accesibles a las mujeres y a los hombres; que responda a sus distintos intereses y necesidades; sin olvidar, por último, que las mujeres y los hombres deberán estar representados en los procesos de consulta que garantizan la obligación de rendir cuentas.

c) Descentralización, desarrollo local e igualdad de género

Se admite que la descentralización es un proceso que implica la transferencia de diversos poderes (toma de decisiones, recaudación tributaria, etc), responsabilidades (suministro de servicios) y recursos (financieros, humanos, administrativos) desde los niveles más altos de las instituciones políticas (gobiernos centrales) a las autoridades en el nivel más bajo.

La descentralización otorga más poder y recursos a un nivel de gobierno que es más cercano y se ve más fácilmente influido por los ciudadanos. El apoyo a la descentralización debería tender a aumentar la capacidad del Estado para acelerar el desarrollo local y consolidar la voz y el poder de los municipios y las comunidades de base en la lucha contra la pobreza.

La mayor parte de las discusiones sobre la descentralización giran en torno al componente de la descentralización vertical, es decir, la transferencia de poder, la responsabilidad y los recursos desde los niveles centrales a los regionales y locales. No obstante, una parte igualmente importante del concepto de descentralización dentro de la buena gobernanza es la noción de la promoción de una sociedad más democrática en la que la toma de decisiones es más participativa e implica más a la gente que se ve afectada por esas decisiones.

La igualdad de género significa igualdad de acceso por parte de mujeres y hombres, niños y niñas a los diversos activos y recursos materiales e inmateriales de su sociedad. Una descentralización (como parte de la buena gobernanza) que respeta los principios de igualdad de género implica no sólo una transferencia vertical del poder, de la responsabilidad y de los recursos sino que garantiza también un proceso horizontal más inclusivo para que el poder, la responsabilidad y los recursos sean compartidos igualmente tanto por las mujeres como por los hombres. La descentralización es también un proceso con un impacto transversal en diversos sectores de actividad. Mientras que aquí se hace referencia fundamentalmente a la descentralización de los problemas administrativos, el proceso de descentralización también se refleja en un servicio más descentralizado de la salud, la educación, la agricultura, el agua y el saneamiento, etc.

Se ha demostrado que la descentralización y el desarrollo local abren nuevas posibilidades para estimular la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones locales, aunque esto no puede darse por sentado ya que la asociación tradicional de las mujeres con la esfera privada y las actividades domésticas puede dificultar su participación en la vida pública. Sin embargo, las cifras globales muestran que en el sector público local, la presencia de mujeres en puestos que habilitan para la toma de decisiones es mayor que a nivel nacional.

La descentralización no significa automáticamente que se estén transfiriendo las buenas prácticas en materia de gobernanza. También se pueden descentralizar malas prácticas en este campo tales como una deficiente gestión financiera, la corrupción y el nepotismo. Del mismo modo, la descentralización puede dar lugar a "reformas" tales como, por ejemplo, la introducción de tasas por el uso del agua, que pueden suponer una nueva carga para la comunidad local. Esta carga puede o no ser compartida igualmente por las mujeres y los hombres.

Si bien algunas intervenciones particulares de desarrollo local pueden centrarse en la creación de capacidades a nivel municipal o local, el desarrollo a nivel local presupone un alto nivel de compromiso político y de apropiación del proceso por el Gobierno central. Todo proceso de descentralización ordenada empieza naturalmente a nivel central.

d) Reforma de la administración pública y Gobierno local

La reforma de la administración pública descentralizada requiere que la capacidad de prestar mejores y más servicios se consolide también a nivel local y municipal/regional/central, y que se desarrollen mecanismos consultivos también a estos niveles. Según lo declarado anteriormente, el proceso requiere el establecimiento de mecanismos para garantizar la consulta de los clientes.

II. ASPECTOS RELATIVOS A LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización implica potencialmente un gran número de actividades de las cuales no todas pueden incluirse en todos los proyectos/programas. Sin embargo, todas las actividades tienen implicaciones en materia de igualdad de género.

a) Establecimiento de la política y del marco jurídico para la descentralización

Esta actividad implica el desarrollo de la política de descentralización de la función pública y un planteamiento que especifique qué poderes, responsabilidades y autoridades van a descentralizarse, y a qué niveles; y que se especifiquen las repercusiones sobre el presupuesto de la formación y el refuerzo de las capacidades, la racionalización administrativa, y otras implicaciones de la descentralización.

Aspectos relativos a la igualdad de género

Los compromisos nacionales en materia de igualdad de género (por ejemplo, con CEDAW, la plataforma de acción de Pekín o los ODM) deberían reflejarse en las políticas de descentralización. Es decir, el proceso de descentralización debe considerarse como una oportunidad para reparar la segregación profesional basada en las diferencias entre sexos existente asegurándose de que los hombres y las mujeres tengan igualdad de oportunidades de empleo en el nuevo sistema. Debería también garantizarse la igualdad de acceso al apoyo y a los servicios a través del establecimiento de ejercicios presupuestarios de género y auditorías de género para tener en cuenta el factor de la igualdad de género y garantizar que los servicios proporcionados sean igualmente accesibles a hombres y mujeres, y aborden sus diversos intereses y necesidades.

En el curso del establecimiento del sistema descentralizado se advierte que los datos desglosados por sexo son inadecuados para determinar, por ejemplo, en qué sectores trabajan actualmente los hombres y mujeres. Su lugar actual en la estructura también determinará cómo se ven afectados por la reducción o racionalización de las estructuras del Gobierno central.

b) Establecimiento de la Secretaría de descentralización y del plan de gestión de recursos humanos

La Secretaría de descentralización será responsable del proceso global, y responsable de desarrollar la gestión global, la planificación y el presupuesto de los recursos humanos para el proceso de descentralización.

Aspectos relativos a la igualdad de género

El código de conducta para funcionarios debería reflejar la importancia de respetar los principios de igualdad de género e igualdad de oportunidades.

La contratación de personal para los nuevos puestos a todos los niveles y en todas las categorías debe reflejar el principio de igualdad de oportunidades.

Deben establecerse medidas especiales para garantizar que las mujeres están completamente representadas en la toma de decisiones y en funciones más altas. La remuneración, las pensiones y los beneficios deben reflejar el principio de igualdad de oportunidades así como las diversas responsabilidades parentales entre mujeres y hombres (por ejemplo, debe asegurarse que se prevé un permiso por maternidad, así como un permiso parental tras el nacimiento del niño).

c) Creación de la Unidad de formación responsable del desarrollo y de la aplicación de la formación y del desarrollo de las capacidades a todos niveles.

Aspectos relativos a la igualdad de género

Los cursos de formación deben establecerse sobre la base de los principios basados en la igualdad entre hombres y mujeres que permita la igualdad de acceso en términos de coordinación, localización y criterios de elegibilidad.

Los instructores y los supervisores deben ser formados en las cuestiones relativas a la igualdad de género, particularmente en el contexto de la descentralización.

Las cualificaciones y la formación profesional deben abordar y modificar la segregación profesional basada en las diferencias entre los sexos alentando a mujeres y hombres a ocupar empleos no tradicionales. Los problemas de igualdad de género son importantes de cara a la gestión, supervisión, selección y atención preferente por género en materia de formación del personal, así como en la accesibilidad a la formación y a su contenido. La formación debe igualmente ser accesible a hombres y mujeres (en términos de calendario, ubicación, coste, criterios de elegibilidad), y animar a ambos a ocupar empleos no tradicionales para romper con la habitual participación de las mujeres en sectores y empleos específicos que da lugar normalmente a una sobrerepresentación a los niveles más bajos y peor pagados de la estructura profesional. El sistema de formación permite el reciclaje de las mujeres que están regresando al mercado de trabajo tras el permiso por maternidad o tras dedicarse a los cuidados familiares. La formación debe impartirse en materia de igualdad de género en el marco de la planificación del desarrollo local y el presupuesto participativo, así como en relación con la creación de mecanismos participativos de consulta a los clientes.

d) A los niveles municipal y local, evaluación de la capacidad actual para desempeñar nuevas funciones que se han descentralizado

Aspectos relativos a la igualdad de género

La evaluación debe mostrar qué puestos son ocupados por las mujeres y por los hombres en la estructura actual. La evaluación debe probar el nivel de concienciación en materia de igualdad de género en términos de acceso diferenciado y control por hombres y mujeres de los recursos que afectan a la planificación del desarrollo, presupuesto, etc.

e) Establecimiento de mecanismos participativos de consulta con la sociedad civil para garantizar la participación en el ciclo de planificación y presupuestario

Aspectos relativos a la igualdad de género

Los sistemas de consulta a los clientes o beneficiarios del sistema en la planificación del ciclo de evaluación de la ejecución del presupuesto deben garantizar en todas partes la representación y una igual participación de mujeres y hombres.

III. ASPECTOS RELATIVOS A LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP)

Las actividades del proyecto PAR y las cuestiones relativas a la igualdad de género más comunes que deben abordarse son los siguientes:

a) Redefinición de la función y estructura de la función pública que implicaría asumir nuevas funciones y acabar con las antiguas a través de la racionalización de ciertos trabajos

Aspectos relativos a la igualdad de género

La separación profesional basada en diferencias de género significa generalmente que las mujeres están sobrerrepresentadas a los niveles más bajos y en ciertas funciones en la estructura de la función pública.

La reducción prevista puede afectar por tanto de diferente manera a mujeres y hombres. Si se reducen los puestos de trabajo a los niveles más bajos, eso afectaría a más mujeres. Esto dependerá de quién adopta las decisiones sobre la importancia o no de los trabajos. Las nuevas funciones creadas deben ser igualmente accesibles a las mujeres y los hombres.

b) Reconponer el marco jurídico normativo para la función pública reformada

Aspectos relativos a la igualdad de género

El nuevo marco jurídico normativo refleja los compromisos nacionales respecto a la igualdad de género según lo expresado a través de la ratificación de CEDAW, el seguimiento de Pekín, las Convenios de la OIT 100, 111, y 140, que proporcionan el marco normativo internacional para la igualdad de género en el mercado laboral. Los Convenios n° 3 y 103 de la OIT contienen las principales disposiciones para la protección de la maternidad.

c) Desarrollo del código deontológico para la función pública reformada, que debe reflejarse en el comportamiento, el rendimiento y la comunicación escrita y verbal

Aspectos relativos a la igualdad de género

Los nuevos códigos deontológicos insisten en la inaceptabilidad e ilegalidad de la discriminación por razón de sexo en los lugares de trabajo (contratación, acoso sexual, lenguaje sexista); deberían preverse mecanismos para asegurar la conformidad a este código deontológico, y para tratar las quejas sobre violaciones, por ejemplo, en la oficina del Defensor del Pueblo, además de un mecanismo para la resolución de conflictos

d) Desarrollo de la nueva política de gestión de los recursos humanos con descripciones claras de las funciones; contratación basada en la competencia; procedimientos de evaluación y promoción; objetivos y acciones específicas para las mujeres fijados con el fin de garantizar su representación

Aspectos relativos a la igualdad de género

Los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación deben estar presentes en el nuevo sistema con objetivos especiales y acciones específicas introducidos para asegurarse de que las mujeres están representadas a todos niveles, incluido el nivel correspondiente a la toma de decisiones.

Establecimiento de sistemas flexibles de trabajo (horario flexible, trabajo en casa, reparto del trabajo, etc) para compatibilizarlo con las responsabilidades familiares de las mujeres. Deberá evaluarse regularmente si se han cumplido los objetivos en materia de igualdad de género y no discriminación.

Los procedimientos basados en la competencia ofrecen buenas oportunidades para garantizar la igualdad de retribución por un trabajo de igual valor, particularmente en los países en los que las mujeres tienen tradicionalmente menos acceso a la enseñanza superior y postuniversitaria.

e) Desarrollo de baremos de retribución, beneficios, pensiones

Aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres

Sueldos y pensiones iguales para hombres y mujeres que tienen las mismas responsabilidades, con el reconocimiento adicional hacia las responsabilidades familiares y maternas de las mujeres.

f) Sistema de gestión burocrática; mecanismos de toma de decisiones, supervisión

Aspectos relativos a la igualdad de género

Si las mujeres y los hombres están representados a todos los niveles del sistema incluidos a los niveles de dirección y toma de decisiones. Constatar si se imparte formación sobre la gestión de las cuestiones de género. Si existe un Defensor del Pueblo u otros sistemas para garantizar la compensación a todo el personal contra el incumplimiento del código deontológico. Si las mujeres y los aspectos relativos a la igualdad de género están representados en el diálogo social a nivel institucional y en la estructura de gestión de los sindicatos de manera que se discutan los problemas de igualdad de género en los procesos de negociación colectiva.

g) Presupuesto y gestión financiera

Aspectos relativos a la igualdad de género

El proceso presupuestario y de gestión financiera refleja igualmente las prioridades e intereses posiblemente distintos de los hombres y de las mujeres, y refleja objetivos de igualdad de género en cuanto a la asignación de fondos y la generación de ingresos. Se debe evaluar asimismo si las mujeres y los hombres participan por igual en el proceso presupuestario.

h) Programa de formación del personal

Aspectos relativos a la igualdad de género

Los problemas de igualdad de género son importantes en la selección del personal de formación sensible a los asuntos de igualdad de género y en el que estén representados tanto las mujeres como los hombres; en el contenido de la formación y en la organización de la misma, se debe garantizar la accesibilidad tanto por las mujeres como por los hombres en términos de coordinación, coste de los locales, criterios de elegibilidad, instalaciones de atención a los niños, etc. El sistema de formación debería prever la formación continua y el reciclado de las mujeres que han dejado temporalmente el trabajo por razones de permiso de maternidad o por otras tareas de atención familiar.

La formación debería animar tanto a los hombres como a las mujeres a aceptar empleos no tradicionales y trabajar así con vistas a la eliminación de la segregación profesional que da lugar normalmente a una sobrerrepresentación de las mujeres a los niveles más bajos y peor pagados del sistema.

i) Transparencia y rendición de cuentas ante un público más amplio

Aspectos relativos a la igualdad de género

Los mecanismos de consulta comunitarios y al público necesitan garantizar la representación y participación en iguales condiciones de mujeres y hombres como individuos y de los grupos en los mecanismos de responsabilidad establecidos como parte de la RAP, cuyo objetivo es la creación de las estructuras de servicio público que responden a las necesidades de los ciudadanos y disponen de bienes y servicios de manera responsable, imparcial y eficaz.

IV. ASPECTOS RELATIVOS A LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL DESARROLLO LOCAL

El desarrollo local implica, en general, varias actividades cada una de las cuales tiene implicaciones para la igualdad de género.

a) Evaluación de la capacidad actual a nivel local para desempeñar nuevas funciones y gestionar las tareas asignadas

Aspectos relativos a la igualdad de género

La evaluación debería también considerar los modelos actuales de segregación profesional basada en las diferencias entre sexos para determinar si las mujeres están adecuadamente representadas como funcionarios del Gobierno local y, si no es el caso, cómo puede mejorarse la situación (a través del establecimiento de puestos especiales para mujeres, educación pública en cuanto a la distribución de responsabilidades parentales, cursos de formación específicos, etc).

b) Creación de nuevas funciones y puestos a nivel local para gestionar las tareas asignadas

Aspectos relativos a la igualdad de género

Deberían hacerse más esfuerzos para que la publicidad sobre los nuevos puestos de trabajo llegue a todas las candidatas posibles. Podría introducirse un sistema de cuotas a corto plazo para garantizar la representatividad de las mujeres.

El principio de igualdad de oportunidades debe aplicarse en la contratación del personal y en los ascensos, así como en términos de sueldos y beneficios. Se considera que es necesaria una "masa crítica" de, por lo menos, el 30% de un grupo infra-representado (es el caso de las mujeres) para asegurarse que tenga suficiente representación.

c) La creación de un sistema para la planificación del desarrollo local, la presupuestación y la ejecución en el que se incluya la capacidad para:

i) el análisis de la situación

Aspectos relativos a la igualdad de género

Una situación o un análisis de las necesidades de la población beneficiaria tendría en cuenta las causas y consecuencias de las desigualdades existentes en materia de género basadas en los papeles tradicionales del hombre y la mujer y los modelos de segregación profesional. Las responsabilidades familiares pueden impedir, de hecho que las mujeres participen en consultas comunitarias. Los programas de educación cívicos pueden comenzar a abordar este problema, así como los esfuerzos especiales de los funcionarios de nivel local (mujeres y hombres) para incorporar a las mujeres.

Por ejemplo, un sistema de herencia patriarcal puede significar que las mujeres no heredan la propiedad por derecho propio y, por lo tanto, carecen de una garantía para pedir prestado dinero para las actividades económicas y agrícolas. Podría ser necesario introducir sistemas especiales de garantía de los créditos y préstamos para las mujeres en el marco del proyecto/programa

En muchos países, las mujeres no pueden beneficiarse de los servicios que se prestan en una situación y a un horario determinado por impedirlo las responsabilidades familiares, y requerir mayor movilidad de la que poseen normalmente. Esta información debería afectar a la planificación de la prestación de nuevos servicios, y procurar que las mujeres y los hombres tengan igualdad de acceso (por ejemplo, servicios móviles, servicios que respetan los horarios de las mujeres, alentar el reparto de las responsabilidades parentales para que las mujeres puedan disponer de más tiempo).

(ii) Presupuesto

Aspectos relativos a la igualdad de género

El proceso presupuestario y de gestión financiera refleja por igual las prioridades e intereses posiblemente diferentes de los hombres y de las mujeres, y refleja los objetivos de igualdad de género en la manera en que se asignan los fondos y se generan los ingresos. La cuestión es si los hombres y mujeres participan en los debates sobre el presupuesto como funcionarios de desarrollo de nivel local y como parte de la población beneficiaria. Las iniciativas locales en materia de presupuesto son muy útiles para introducir transparencia y responsabilidad a este nivel. Puede suceder a veces, que la descentralización dé lugar a la introducción de tasas e impuestos a nivel local (por ejemplo, los cánones por uso del agua, los impuestos de mercados y carreteras, impuestos sobre bienes de consumo, etc) que afectan diferentemente a hombres y mujeres.

iii) Valoración e identificación del proyecto

Aspectos relativos a la igualdad de género

Se trata de saber si los Comités responsables de la identificación y la valoración del proyecto son conscientes de las desigualdades de género que existen en la población beneficiaria, y de la necesidad de reparar esas desigualdades mediante, por ejemplo, la selección de proyectos en apoyo a iniciativas especiales para las mujeres en relación con el acceso al crédito; garantizar la igualdad del acceso a las actividades en las que participan tanto hombres como mujeres tales como la formación profesional; o abogar por la distribución de responsabilidades parentales y familiares entre hombres y mujeres.

Los Comités creados para la valoración y la identificación del proyecto deberían incluir tanto a mujeres como a hombres, y evaluar no solamente el contenido del proyecto sino también la manera en que se aplicó, es decir, independientemente de si se desarrolló consultando a hombres y mujeres.

d) La creación de sistemas para la divulgación y consulta a nivel comunitario a lo largo del ciclo del programa

Aspectos relativos a la igualdad de género

Deben establecerse mecanismos de consulta con los clientes o beneficiarios del sistema y garantizar una representación y participación en igualdad de condiciones de hombres y mujeres en el ciclo del proyecto/programa. Los funcionarios de desarrollo a nivel local, tanto mujeres como hombres, deben hacer esfuerzos especiales para comprobar que las mujeres y las organizaciones de mujeres están incluidas en el proceso consultivo, se les permite participar, y se da a sus opiniones igual peso en el proceso de toma de decisiones.

c) Creación de sistemas para la prestación de servicios comunitarios según criterios de necesidad

Aspectos relativos a la igualdad de género

La cuestión es si los servicios son accesibles por igual a mujeres y hombres y si estos abordan sus diferentes necesidades e intereses.

Los servicios que deben prestarse a nivel local deben ser igualmente accesibles en términos de tiempo, localización y coste para las mujeres y los hombres, y satisfacer sus necesidades. Tanto las mujeres como los hombres deben estar representados a los diversos niveles y en los diferentes sistemas de prestación de servicios para asegurarse que tanto ellas como ellos pueden recibir las prestaciones de, por ejemplo, los asesores de extensión agrícola, las enfermeras y los médicos, los empleados de las entidades de crédito, etc.

e) Formación y refuerzo de las capacidades para realizar todas las tareas antes mencionadas

Aspectos relativos a la igualdad de género

La formación para las nuevas cualificaciones requeridas para la aplicación del desarrollo a nivel local debería incluir la formación en cuestiones relativas a la igualdad de género implicadas en el desarrollo a nivel local incluida la presupuestación participativa, creando mecanismos de consulta a los clientes, etc.

Las necesidades de formación deben ser accesibles al personal a todos niveles y ambos sexos, y deberían incluir módulos de formación sobre los derechos de las mujeres y las cuestiones relativas a la igualdad de género. La formación debe evitar el refuerzo de estereotipos tradicionales por sexo en las actividades masculinas/femeninas "adecuadas". En las situaciones en las que las mujeres pueden tener unos niveles de educación más bajos, debe considerarse la experiencia laboral de las candidatas así como la educación convencional, y deben organizarse cursos de "recuperación" para mejorar la formación de candidatos con una menor educación oficial hasta el nivel requerido.

V. INTEGRACIÓN DE LAS CUESTIONES DE IGUALDAD DE GÉNERO EN EL PROYECTO DE MARCO LÓGICO

El proyecto de marco lógico que resume y organiza las actividades del proyecto también refleja la integración de las cuestiones relativas a la igualdad de género.

Las principales cuestiones que deben plantearse y responderse en el desarrollo de un marco lógico en el que se han integrado las cuestiones de género puede encontrarse en “Integración de la perspectiva de género en el marco lógico” (CE Guía, primera sección, capítulo seis, apartado 6.7.).

	A. Descripción del proyecto ¿Qué persigue el proyecto?	B. Indicadores ¿Cómo podemos constatar que hemos alcanzado nuestros objetivos?	C. Fuente de verificación ¿Dónde podemos encontrar la información que nos indique si lo hemos logrado, y hasta qué punto?	D. Hipótesis de partida ¿Qué otras acciones deberíamos acometer si queremos tener éxito?
1. Objetivo global	¿Puede el amplio objetivo político que persigue este proyecto contribuir a resolver las cuestiones relativas a la igualdad de género? ¿Existen cuestiones de género que se vean influidas o influyan en el objetivo general y su contribución?	¿Qué indicadores de impacto pueden servir para verificar la resolución de los problemas de género en el objetivo global?	¿Son los datos para verificar el cumplimiento del objetivo global desglosados y analizados en términos de género? ¿Qué herramientas de análisis de las diferencias de trato por razón de sexo se utilizarán (por ejemplo, en la evaluación del impacto)?	Cuáles son los factores exteriores importantes necesarios para apoyar un objetivo global que sea sensible a las cuestiones de género.
2. Fines	¿El fin perseguido recoge claramente a los interesados/beneficiarios desglosados por sexo? ¿Existen medidas a nivel institucional y político que aborden la igualdad de género? ¿Tiene el proyecto resultados y beneficios que puedan ser diferentes para mujeres y hombres? ¿El proyecto aborda problemas de integración propia de cada sexo así como cuestiones de integración en materia de género? ¿Se abordan las necesidades prácticas y estratégicas?	¿Qué indicadores de resultado pueden verificar que se han alcanzado estos fines?	¿Son los datos para verificar los fines del proyecto desglosados y analizados en términos de género? ¿Qué información cualitativa es necesaria? ¿Qué herramientas de análisis de las diferencias de trato por razón de sexo se utilizarán (por ejemplo, en la valoración de los ámbitos de participación)?	¿Cuáles son los factores exteriores importantes que deben establecerse para lograr el propósito del proyecto?
3. Resultados	¿Cómo tendrán en cuenta los resultados que el proyecto persigue los papeles tradicionales del hombre y la mujer y las relaciones entre ellos? ¿Los resultados del proyecto se especifican por separado para hombres y mujeres?	¿Qué indicadores de producción se necesitarán para verificar los resultados del proyecto?	¿Los datos para verificar los resultados del proyecto se desglosan por sexo? ¿Qué herramientas de análisis de las diferencias de trato por razón de sexo se utilizarán (por ejemplo, a la hora de evaluar la participación)?	¿Cuáles son los factores exteriores importantes necesarios para alcanzar los resultados del proyecto?
4. Actividades	¿Reflejan las actividades las diferencias de género en las tareas y responsabilidades (acceso / control sobre los recursos materiales e inmateriales)?	Insumos: ¿Con qué bienes y servicios contribuyen los beneficiarios al proyecto? ¿Están justificadas las contribuciones de mujeres y hombres? ¿Los insumos exteriores explican las diferencias de género en el acceso y el control?	¿Son los datos utilizados para verificar las actividades del proyecto desglosados y analizados en términos de género? ¿Qué herramientas de análisis de las diferencias de trato por razón de sexo se utilizarán (por ejemplo, en la supervisión de las actividades)?	¿Cuáles son los factores exteriores importantes necesarios para ejecutar las actividades y garantizar especialmente la participación continuada de los hombres y mujeres en el proyecto?

Anexo 3:

Evaluación de los riesgos y oportunidades de la descentralización

OPORTUNIDADES Y RIESGOS POTENCIALES INHERENTES A LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA GOBERNANZA LOCAL	
OPORTUNIDADES	RIESGOS
<p>Mejor prestación de servicios: Mejor prestación de servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mayor adecuación a las necesidades locales • Mayor flexibilidad • Mayor innovación • Menor coste • Movilización de las ventajas comparativas de las empresas locales y del sector no lucrativo local • Movilización de los recursos locales (a través de los impuestos) • Mecanismos descendentes de rendición de cuentas: 	<p>Riesgos para la prestación de servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escasa correspondencia entre los mandatos, capacidades y recursos de los gobiernos locales • Devolución (“descarga”) de las funciones económicas y, en particular, las sociales, en el Estado • Los agentes locales no será lo suficientemente independientes y motivados como para asumir la responsabilidad de iniciativas aventuradas • Descentralización de la corrupción • Gasto no controlado • Cadena de responsabilidad poco clara
<p>Democratización local:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empoderamiento de la población (pobre) • Integración de las necesidades e intereses de la población • Dar la posibilidad de actuar a las organizaciones de la sociedad civil y a las empresas locales • Creación de marcos legales e institucionales para la participación de los actores locales • Terreno de entrenamiento para una cultura de participación/democrática, capacidad de negociación y de resolución de conflictos • Concesión de una cierta autonomía e integración política a las minorías 	<p>Política local y ' mala gobernanza '</p> <ul style="list-style-type: none"> • Herencia global de gobiernos locales coercitivos • La cultura política puede no ser conducente a la democracia representativa y a una gestión pública responsable • Monopolio del proceso por las élites • La población pobre puede abstenerse de promover sus intereses • Los políticos locales pueden ser responsivos solamente ante las necesidades locales de su distrito electoral específico • La responsabilidad puede atenuarse si las elecciones locales no se consideran importantes y la participación en ellas es baja
<p>Integración regional (a nivel de país):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la coherencia geográfica y de la equidad de los esfuerzos de desarrollo y de reducción de la pobreza • Dispersión vertical del poder político • Mejora de la cooperación intergubernamental • Hace posible la coexistencia de la diversidad nacional dentro de la unidad nacional 	<p>Nuevas tensiones - movimientos separatistas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disparidades interjurisdiccionales • Institucionalización de facciones en función de divisiones étnicas/partidistas • Reproducción de las políticas discriminatorias del partido en el Gobierno • Tensiones entre los distintos niveles de la Administración (central, regional, local) • Demandas de reformas autonómicas de gran envergadura (regionalización)
<p><i>Fuente: Adaptación de Steinrich (2000: 5).</i></p>	

Anexo 4:

Algunas conclusiones de la investigación sobre los efectos de la descentralización

ÁREA DE INVESTIGACIÓN	CONCLUSIONES PRINCIPALES
<p>Relación entre Descentralización y Reducción de la Pobreza sobre la base de un amplio estudio de experiencias en 19 países realizado por el Centro de Desarrollo de la OCDE (2004)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aunque, en teoría, la descentralización puede ser un potente instrumento para iniciar mejoras en las políticas y las medidas de lucha contra la pobreza, la realidad es menos halagüeña. • Sólo en un tercio de los casos analizados la descentralización realmente aportó mejoras para reducir la pobreza. • En los países en los que el Estado carece de capacidad para desempeñar sus funciones básicas y en entornos con grandes desigualdades de partida, existe un auténtico riesgo de que la descentralización aumente la pobreza en lugar de reducirla. • Los resultados están en gran parte condicionados por las especificidades del país y por el diseño del proceso.
<p>Impacto de la Descentralización sobre la Corrupción sobre la base de un resumen de documentos sobre descentralización, corrupción y rendición de cuentas del Gobierno, realizado por P. Bardhan y D. Mookherjee (2005)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Este trabajo se centra en la cuestión de si la descentralización puede ser un instrumento útil para reducir la corrupción o si puede aumentar la corrupción a medida que el poder político se descentraliza. • Los efectos de la descentralización sobre la corrupción varían mucho según el contexto. • Son cada vez más las pruebas que demuestran que una serie de salvaguardas institucionales son efectivas a la hora de evitar el monopolio de los gobiernos locales por parte de las élites, incluidas las campañas de alfabetización e información, la reserva de cuotas de representación a las minorías, las reuniones mandatorias de la población rural, los mecanismos de participación ciudadana y la supervisión por los órganos de superiores de la Administración.
<p>Expectativas de la descentralización en términos de desarrollo rural estudio basado en una investigación comparativa sobre los aspectos político-económicos de la descentralización, en el marco de los trabajos de James Manor bajo los auspicios del Banco Mundial (1999)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En este sector en concreto, el efecto de la descentralización se puede clasificar como considerable, modesto o débil en función del tipo de objetivos perseguidos. • El efecto de la descentralización en el desarrollo rural es considerable por lo que se refiere al aumento del flujo de información, el fomento de la participación y de la vida asociativa, la sostenibilidad de los proyectos de desarrollo, la mejora de la transparencia y del control y el fomento de la renovación política. • La descentralización tiene al menos un potencial "modesto" para lograr numerosos objetivos, como el cambio de marcos políticos perjudiciales para la agricultura, el refuerzo del compromiso del Gobierno central con el desarrollo rural, la ayuda a las mujeres, la ampliación de proyectos piloto eficaces, el fomento de la cooperación con las ONG, la reducción de la corrupción, etc.. • En algunas áreas, el potencial de la descentralización es débil: en la lucha contra la pobreza cuyo origen se halla principalmente en las disparidades entre regiones o localidades, en la reducción del gasto público global, en la movilización de recursos locales, en la promoción de la planificación desde la base, en la promoción de la participación comunitaria en el desarrollo.

Anexo 5:

Diversos puntos de entrada para la ayuda de la CE

Puntos de entrada	Focalización	Ejemplos
Apoyo a las políticas y al desarrollo institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo global a la formulación, ejecución y supervisión de una política nacional de descentralización. • Proyectos y programas destinados a las reformas políticas e institucionales a nivel nacional y al desarrollo de capacidades de los gobiernos locales (también a través de modalidades de apoyo presupuestario) 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo integrado de la CE en Malí a la reforma y a la descentralización administrativas así como a las regiones • Programa de apoyo sectorial a la política de descentralización en Honduras
Buena gobernanza, incluida la gobernanza local	Apoyo a la democracia y a las elecciones locales; mejora de la participación de actores locales en los procesos políticos; capacitación de los gobiernos locales; refuerzo de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de capacidades para estructuras democráticas pluralistas a nivel municipal en Camboya • Apoyo al desarrollo institucional para la democracia y el Estado de Derecho en la República Democrática del Congo • Apoyo al sistema de subvenciones para el desarrollo de capital de los gobiernos locales (descentralización fiscal) en Tanzania
Descentralización de servicios	Apoyo a la descentralización de los servicios sanitarios, educativos, de abastecimiento de agua y saneamiento, infraestructura (rural) y sector del transporte, relacionado por lo general con programas de reforma sectorial de lucha contra la pobreza. Desarrollo de la capacidad de las autoridades locales de suministro, gestión y mantenimiento de los servicios. En algunos países, las municipalidades reciben apoyo presupuestario e instrumentos de ayuda a la inversión de capital.	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización de la gestión del presupuesto sanitario a nivel provincial en Tailandia • Apoyo a la planificación y entrega de los servicios en favor de los pobres en Kenia
Desarrollo local (regional) y Desarrollo Rural	Actividades de desarrollo de capacidades de las estructuras gubernamentales locales y rurales para promover la planificación comunitaria participativa y el desarrollo económico rural. En algunos de estos programas se presta una atención particular a la planificación y el desarrollo territorial.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo rural integrado en las altiplanicies septentrionales de Vietnam • Apoyo de la UE a la reducción de la pobreza a través del desarrollo local en Jordania • Programa de apoyo a los ayuntamientos y organizaciones rurales para el desarrollo del sur de Madagascar
Cooperación descentralizada⁴⁷ y microproyectos plurianuales	Desarrollo económico local, desarrollo urbano y participación comunitaria así como apoyo a actores descentralizados (incluidas las autoridades locales)	<ul style="list-style-type: none"> • Programme de coopération décentralisée en Niger • Programas plurianuales sucesivos de microproyectos en Uganda
Ayuda a la rehabilitación y a la reconstrucción posterior al conflicto	Apoyo a la descentralización en países que se recuperan de un conflicto (con especial énfasis en la gobernanza)	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de descentralización en Sierra Leona y Burundi
Gestión urbana⁴⁸	Mejora de la gestión urbana sostenible en las ciudades a través de una mejora de la gobernanza y una administración local eficaz, la planificación del crecimiento urbano y la eficiencia de servicios esenciales.	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización de la administración municipal en Siria

⁴⁷ El concepto de la CE «cooperación descentralizada» no debería confundirse con la noción francesa de «coopération décentralisée» (que hace referencia a acuerdos de colaboración (hermanamiento) entre Gobiernos locales y regionales europeos y sus socios del sur). En los años 90, la CE desarrolló un enfoque descentralizado de la cooperación para implicar a todos los actores pertinentes en el diseño y la ejecución de programas y proyectos. Refleja un planteamiento del desarrollo que implica a varios actores y que ahora es común (por ejemplo en el Acuerdo de Cotonú). Para más información sobre los antecedentes, consultar la Guía operativa de la cooperación descentralizada de la Comisión Europea de 1999.

⁴⁸ La CE ha desarrollado «Directrices para el desarrollo urbano sostenible» que proporcionan orientaciones sobre el proceso que debe seguirse para proporcionar apoyo y sobre temas y problemas urbanos específicos.

Anexo 6:

Herramientas para el análisis político, institucional y organizativo

Manual de DFID (2003). *Conducting Institutional and Organisational Appraisal and Development. Guidelines for DFID & Sourcebook*. Este manual se encuentra también disponible en Internet en www.dfid.gov.uk/Pubs/files/prominstdevsourcebook.pdf

La finalidad de estas directrices del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) es ayudar al lector a identificar cualquier problema institucional que obstaculice mejoras organizativas, así como a introducir los cambios necesarios. Aunque las directrices estén basadas en la experiencia de DFID y se hayan escrito en ese contexto, son de interés para todos los que participen en el desarrollo institucional. Las directrices se completan con un manual que contiene varias herramientas.

Sitio Internet de participación de la FAO:
www.fao.org/Participation

Este sitio Internet del grupo de trabajo informal de la FAO sobre enfoques y métodos participativos, contiene una gran cantidad de información sobre instrumentos, métodos y enfoques participativos presentados en resúmenes de una página (es decir, descripción, fuente, propósito y aplicaciones, fase del proyecto, nivel del proyecto, referencias y enlaces con más información). También contiene enlaces con otros sitios de interés, así como las conclusiones prácticas obtenidas de la experiencia en la aplicación de las herramientas presentadas en el sitio Internet.

Nauheimer, Holger. *Change Management Toolbook*. Véase: www.change-management-toolbook.com/

El «Change Management Toolbook» se centra principalmente en el desarrollo organizativo y contiene consejos útiles sobre el proceso más a largo plazo del desarrollo institucional. Ofrece una gama de métodos y estrategias para el uso durante las distintas etapas del desarrollo personal y organizativo. El sitio se inspira en la filosofía de las «organizaciones que aprenden» expuesta por Peter Senge. Contiene referencias a un gran número de libros sobre la gestión de cambios.

ECDPM/ Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. 2004. *Institutional Development: Learning by Doing and Sharing. Approaches and tools for supporting institutional development*. Folleto provisional. Véase: www.ecdpm.org.

Este folleto aspira a informar a los profesionales y a ayudarles a mejorar sus competencias en la facilitación de iniciativas de desarrollo institucional. Hace hincapié en el

uso de un enfoque basado en los procesos para el trabajo de desarrollo institucional y reconoce la necesidad de facilitar procesos de aprendizaje mutuo. Varios de los planteamientos y de las herramientas presentados se acompañan de las experiencias de los profesionales. Estos últimos hacen recomendaciones prácticas y explican las circunstancias en las que pueden utilizarse las herramientas.

EuropeAid Delivery Methods. 2005. *Institutional Assessment and Capacity Development. Concept Paper*. Véase: http://ec.europa.eu/comm/europeaid/reports/concept_paper_final_051006_en.pdf

¿Cómo evaluar el contexto del país o región?

Análisis de los impulsores del cambio

Una herramienta que permite descubrir la dinámica de un país, los actores, las características estructurales e instituciones la constituye el «Análisis de los precursores del cambio» desarrollado por DFID. Su objetivo es comprender mejor la economía política de la reducción de la pobreza y del cambio en los países en desarrollo. Dirige la atención a los factores subyacentes y a más largo plazo que afectan a la voluntad política y a la capacidad institucional de reforma en diversos países, así como a los factores que afectan a los incentivos y a la capacidad de cambio que pueden beneficiar a los pobres. Los factores que constituyen los impulsores del cambio se resumen en el gráfico que figura más abajo.

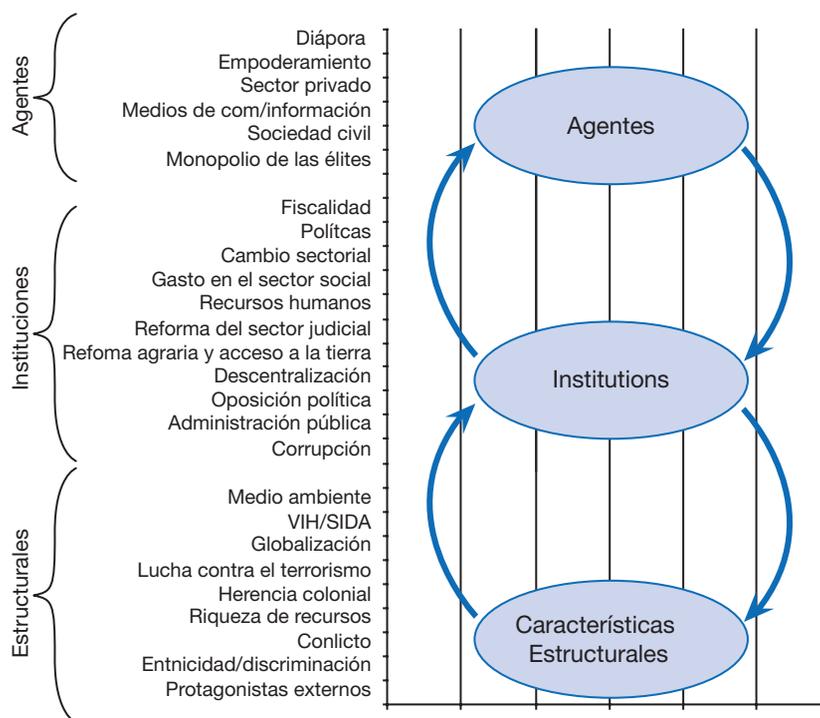
En dicho gráfico se describen los principales factores impulsores del cambio identificados en estudios sobre 13 países y que figuran en el eje «Y». Los impulsores del cambio se han subdividido en tres categorías: agentes, instituciones y características estructurales. La hipótesis central del planteamiento teórico del estudio, que también se plasma en el cuadro, es que el impacto de los agentes sobre las características estructurales y viceversa, está condicionado por las instituciones. Por lo tanto, el análisis que se ha hecho en los 13 países se ha centrado en normas formales e informales, estructuras de poder y derechos e incentivos adquiridos en dichas instituciones.

DFID ha desarrollado y llevado a cabo este análisis de economía política con el fin de identificar las instituciones, las estructuras y los agentes políticos que pueden actuar como palancas clave para permitir el cambio en favor de

los pobres. Estas palancas clave, o precursores del cambio, pueden utilizarse para mejorar estrategias de intervención en favor del desarrollo y para aumentar su eficacia.

Para más información, véase: www.gsdr.org/go/topic-guides/drivers-of-change.

Impulsores del Cambio Identificados en 13 Informes de Países



Fuente: Freckleton, A. (2005) "Drivers of Change. December 2005 presentation to the World Bank". Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), Reino Unido.

Anexo 7:

Desarrollo de capacidades en el contexto del apoyo a la descentralización

Mejora de la eficacia y del impacto de actividades de capacitación

Generalmente se asignan importantes sumas para diversas formas de desarrollo de capacidades relacionadas con la descentralización y la gobernanza local. Sin embargo, la experiencia (compartida con otros organismos donantes) sugiere que la eficacia y el impacto globales de este apoyo a menudo deja mucho que desear. En este contexto, se presentan cuatro retos importantes:

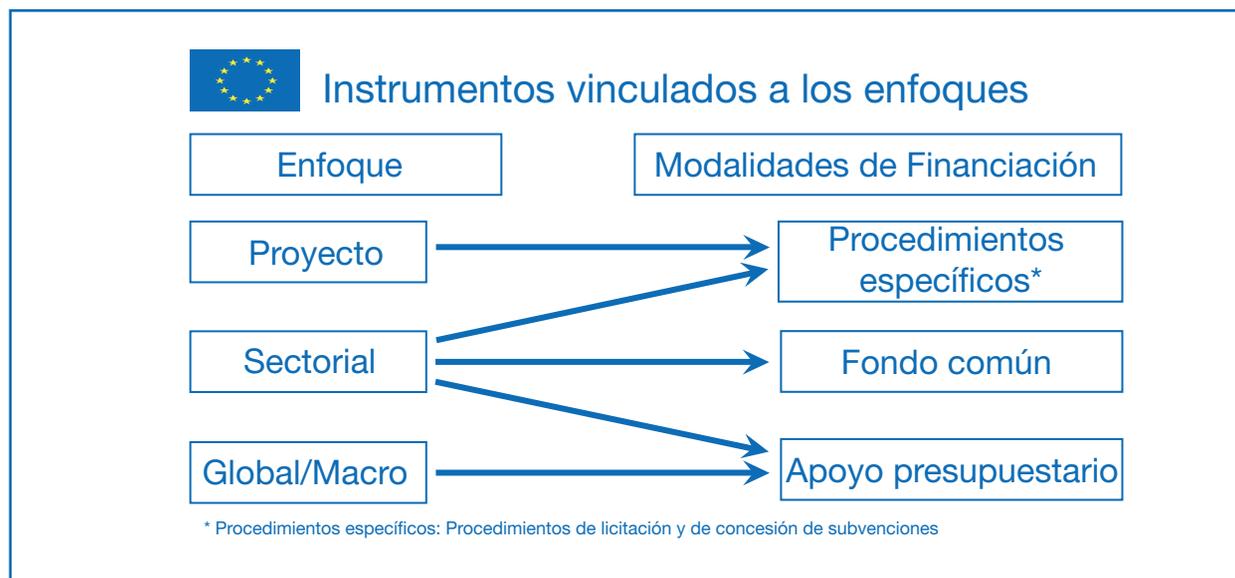
- **Evitar los planteamientos fragmentarios** ad hoc. Esta enseñanza es el resultado lógico de la necesidad de considerar la descentralización desde un enfoque de “sistema abierto”. Queda mucho por hacer para enmarcar las actividades de desarrollo de capacidades apoyadas por la EC en una estrategia de desarrollo institucional coherente y a largo plazo. Las áreas que requieren especial atención incluyen: (i) la plena integración del carácter político del desarrollo de capacidades; (ii) el respeto del papel legítimo de los diversos actores locales en el ciclo del proyecto (p.ej., en cuando al reparto de atribuciones entre la Administración central y los gobiernos locales); (iii) la combinación del apoyo a los organismos de la Administración pública y a los actores de la sociedad civil; (iv) la mejora de los métodos y herramientas utilizados para inducir el cambio organizativo (p.ej., en los gobiernos locales).
- **Adoptar un planteamiento de “empoderamiento” con respecto al desarrollo institucional.** En los casos en que tal planteamiento se ha adoptado, se han registrado logros impresionantes en la capacitación de los gobiernos locales. En la práctica, esto supone dar prioridad a: (i) partir de la situación existente en los gobiernos locales (en vez de imponer fórmulas estándar de planificación y gestión); (ii) aceptar que el desarrollo de capacidades se base en un proceso de cambio que irá en aumento y que será imprevisible y arriesgado; (iii) aplicar los criterios esenciales de calificación (voluntad de cambiar); (iv) inyectar de fondos discrecionales de capital en los gobiernos locales (a fin de promover el aprendizaje a través de la práctica); (v) incentivos para el buen rendimiento y sanciones en caso de rendimiento nulo o deficiente; y (vi) adoptar una perspectiva a medio y largo plazo
- **Centrarse más en el aspecto de la “demanda” para el apoyo de desarrollo de capacidades.** Un criticismo recurrente de las iniciativas de desarrollo de capacidades es que se basan excesivamente en la “oferta” (es decir, se conciben, diseñan y ejecutan fundamentalmente por los organismos donantes). Actualmente hay un amplio consenso sobre la necesidad de categorizar y dar mayor prioridad a la “demanda” en materia de desarrollo de capacidades. Se trata de transferir la responsabilidad a la hora de identificar las necesidades de capacitación de los propios actores (p.ej. los gobiernos locales).
- **Responsabilizar a las estructuras locales.** Tras la Declaración de París, la CE desea reducir y finalmente abolir las UEP, adoptando progresivamente métodos más diversificados de apoyo técnico y de gestión. Con respecto a esta política, la cuestión es saber hasta qué punto podrá proporcionarse el apoyo a través de las instituciones existentes (gubernamentales) o si es necesario trabajar (con carácter temporal) a través de otras estructuras vinculadas a alguna institución estatal o incluso fuera de ella.

Para mayor orientación véase el documento de la CE: “Institutional Assessment and Capacity Development Concept Paper”: (http://ec.europa.eu/comm/europeaid/reports/concept_paper_final051006_en.pdf)

Anexo 8:

Modalidades de financiación y los siete criterios

Principales de valoración



* Procedimientos específicos: Procedimientos de licitación y de concesión de subvenciones



Anexo 9:

Gestión de procesos con múltiples actores y niveles

Tanzania – El reto de vincular la descentralización y el apoyo sectorial a través de un diálogo entre múltiples actores durante la fase de diseño

En el 9º FED la CE apoyará el Programa de Reforma del Sector Educativo en Tanzania mediante apoyo presupuestario sectorial no específico complementado por un componente de desarrollo institucional. El objetivo de la propuesta de financiación es descentralizar más la prestación de servicios en la educación básica, y se esperan los siguientes resultados: i) armonización de todos los flujos de financiación de la educación a las administraciones públicas locales; ii) desarrollo de capacidades para que dichas administraciones locales se atengan a la totalidad de las normas financieras, técnicas y profesionales fijadas por el Ministerio de Educación; iii) mejora de la gestión financiera (especialmente la información sobre gastos), incluidas las prácticas y métodos de contratación, y iv) una mayor responsabilización y rendición de cuentas de las instancias locales. La incorporación de la descentralización al diálogo sobre el sector educativo es uno de los puntos del programa del Grupo de Socios para el Desarrollo de la Educación.

Cuando se identificó y formuló esta propuesta el Gobierno había asumido plenamente el proceso de desarrollo e instaba a sus socios en este ámbito a ajustarse lo más posible al programa de armonización y adaptación.

No es fácil elaborar este tipo de propuestas en un marco institucional tan complejo como el sector educativo de Tanzania, en el que estaban implicadas las siguientes partes:

- el Ministerio de Educación y Formación Profesional, encargado de la política y las normas aplicables a la educación primaria y secundaria, la formación profesional y la formación de formadores, así como de la oferta de educación secundaria, formación profesional y formación de formadores;
- el Gabinete del Primer Ministro, encargado de la coordinación del sector y la oferta (financiación y supervisión) de educación primaria a través del Departamento responsable de la administración regional y el gobierno local (PO-RALG);
- el Ministerio de Hacienda, para promover el refuerzo entre los procesos presupuestarios sectoriales y la descentralización fiscal;
- las administraciones públicas locales;
- las asociaciones de administraciones públicas locales;
- la Red de Educación de Tanzania (TenMet, organización formada por diversas ONG);
- una multitud de socios en materia de desarrollo.

La participación del nivel descentralizado ha sido escasa ya que: i) tanto dentro del propio Gobierno como entre los socios de la cooperación al desarrollo, las administraciones públicas locales se perciben como parte del Gobierno y ii) las administraciones públicas locales no están demasiado implicadas en el debate político, puesto que la Asociación de Autoridades Locales de Tanzania nunca ha participado activamente en el diálogo sobre política educativa.

Fuente: Intervención en el Tercer Debate del D-Group sobre apoyo sectorial en un contexto descentralizado.

Anexo 10:

Indicadores de meta para el apoyo presupuestario sectorial en Jordania, Honduras y Malí⁴⁹

1: Programa de apoyo de la UE de Reducción de la pobreza a través del desarrollo local en Jordania

Condiciones generales para la totalidad del período de vigencia del programa de apoyo
<ul style="list-style-type: none"> a) Marco macroeconómico viable b) Finanzas públicas fiables c) Seguimiento de los indicadores de pobreza y garantía de acceso a los datos y análisis brutos de la Encuesta sobre el Gasto y los Ingresos Domésticos d) Mantenimiento del compromiso con un proceso de descentralización que facilite el desarrollo local

Objetivos/Resultados	Indicadores para el primer pago.
El Gobierno asegura la coordinación de los donantes y las partes interesadas.	Instauración de un mecanismo de coordinación de donantes/interesados en el área de desarrollo local y reducción de la pobreza.
Garantizar la coordinación entre los principales actores nacionales y el seguimiento de los resultados alcanzados.	Creación de un Comité Directivo a nivel central, en el que la CE participa como observador, y definición de las disposiciones institucionales para proporcionar orientación, apoyo y supervisión al plan de acción para la reducción de pobreza a través del desarrollo local.
Elaboración de la estrategia del Gobierno para el desarrollo local a favor de la reducción de pobreza.	Un documento conceptual y un plan de trabajo anual para la reducción de pobreza a través del desarrollo local ha sido discutido y aprobado por el Comité Director.

	Indicadores para el segundo pago	Indicadores para el tercer pago
El Gobierno asegura la coordinación de los donantes y las partes interesadas.	Se han celebrado como mínimo dos reuniones de coordinación tras la firma del Convenio de Financiación.	Se han celebrado al menos tres reuniones de coordinación en 2005.
Habilitar a los municipios, los actores locales y los Departamentos Provinciales de Desarrollo para facilitar los procesos locales de desarrollo y ocuparse del desarrollo socio-económico local.	Se ha elaborado un programa de formación sobre el desarrollo local y la reducción la pobreza y se ha puesto en marcha en municipios y provincias seleccionados.	Se ha finalizado un programa de formación sobre el desarrollo local y la reducción de la pobreza y se han evaluado sus resultados.
Elaboración de estrategias y planes de desarrollo local a favor de la reducción de la pobreza a nivel municipal en municipios seleccionados (*).	Al menos 18 municipios en 5 provincias como máximo (seleccionados de forma abierta y transparente sobre la base de criterios de pobreza y capacidad) han confirmado su compromiso y han iniciado el proceso de elaboración de estrategias locales del desarrollo (LDS) y los planes correspondientes (LDP) reflejando las necesidades y prioridades de las comunidades locales y centrados en la reducción de pobreza.	Se han adoptado las estrategias locales del desarrollo (LDS) y los planes correspondientes (LDP) que reflejan las necesidades y las prioridades de las comunidades locales y se centran en la reducción de pobreza, en al menos 15 municipios, que reflejan su LDP en sus presupuestos de 2006.

⁴⁹ Información adicional sobre las condiciones para el desembolso de fondos, la cuantificación de indicadores, método de cálculo, objetivos por año, fuentes, etc., se halla disponible en el Intranet de EuropeAid: (http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/thematic/e4/public_admin_reform_decentralisation/index_en.htm)

Incremento de la inversión en servicios sociales y económicos de calidad, con arreglo a las estrategias y los planes locales de desarrollo que han sido definidos (*).	Se han financiado los proyectos relevantes para la reducción de la pobreza propuestos por los municipios piloto PAMD en el marco de sus planes locales de desarrollo, por valor de al menos € 1,5 millones.	Al menos el 90 % de la cuantía del presupuesto de 2005 para proyectos prioritarios se ha ejecutado con arreglo a las propuestas de los municipios seleccionados.
Mejorar las capacidades en los gobiernos provinciales para coordinar y facilitar el desarrollo local (todas las Provincias).	Un plan de acción para el desarrollo de las capacidades de los gobiernos provinciales para el desarrollo local y la reducción de la pobreza se ha elaborado con arreglo a la estrategia de desarrollo de los gobiernos provinciales y se ha iniciado su ejecución (todas las provincias).	Se han instaurado sistemas de supervisión para el seguimiento de los indicadores de pobreza (todos los gobiernos provinciales) y para controlar la eficacia de los planes locales de desarrollo (gobiernos provinciales seleccionados).
Revisión de los mecanismos de financiación municipal para otorgar más competencias fiscales a los municipios.	Se ha realizado un estudio sobre la financiación municipal y la capacitación fiscal de los municipios.	Recaudación directa de impuestos sobre la propiedad por el 24 % de los municipios.
Incremento de las transferencias presupuestarias de la Administración central a los municipios (*).	Las transferencias ordinarias de la Administración central a los municipios permanecen por lo menos constantes en 2005 con respecto al presupuesto de 2004.	Las transferencias de la Administración central a los municipios se ejecutan según lo presupuestado a 31.12.2005.
Elaboración de los marcos de gastos a medio plazo para la financiación municipal (*).	Se ha elaborado el concepto de un marco trienal de gastos para la financiación municipal.	Se ha elaborado un marco trienal de gastos para la financiación municipal y éste se refleja en el presupuesto de 2006.

2: Programa en apoyo de la descentralización en Honduras

A título orientativo, a continuación se proporciona la lista de los principales indicadores de resultados que se utilizarán en los informes semestrales sobre la evolución del proceso de descentralización.

Lógica de Intervención	Indicadores de Resultado
<p>Objetivos generales: Contribuir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a la reducción de la pobreza, - al establecimiento de una administración pública moderna y eficiente 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Disminución anual del 5 % en el número de municipios del grupo C y D que están por debajo del nivel de 0,5000 en el IDH (PNUD). 2 Aprobación de una Ley de Carrera Civil Municipal.
<p>Objetivo específico: Lograr un proceso efectivo de descentralización y desarrollo municipal</p>	<ol style="list-style-type: none"> 3 En base a la disposición vigente de transferencia del 5% del ingreso nacional, el Gob. De Honduras deberá transferir a las municipalidades 4% en diciembre 2005, 5% en diciembre 2006, y años sucesivos. 4 Mejoramiento sustancial del marco legal: <ul style="list-style-type: none"> (4a) Aprobación de la reglamentación relativa a la organización territorial y Ley de Agua potable y de Saneamiento en Dic. 2005. (4b) Proyecto de ley de finanzas municipales presentado en dic. 2006 y aprobado en junio 2007. 5 Anualmente aumenta en 30 la cantidad de municipios C y D con al menos un catastro simplificado.
<p>Resultado 1: Fortalecidas las instituciones gubernamentales tanto a nivel del gobierno central, como municipal, para una gestión descentralizada eficiente y eficaz</p>	<ol style="list-style-type: none"> 6 20 % de los municipios se han controlado por Tribunal de Cuentas (10 % en 2005, 20% en 2006, y 30% en 2007). 7 Al menos 100 municipios aplican los manuales de gestión presupuestaria aprobados por la SGJ en diciembre de 2005 (150 en 2006, 200 en 2007, 250 en 2008). 8 El 80 % de los municipios del grupo C y D ha participado en el programa de capacitación municipal de la SGJ con al menos 2 autoridades municipales electas y 2 en el área técnica. Estos deben haber participado en al menos 2 capacitaciones organizacionales en los primeros 18 meses
<p>Resultado 2: Establecidos y reforzados sistemas efectivos de participación ciudadana en la gestión pública descentralizada</p>	<ol style="list-style-type: none"> 9. 90% de los planes estratégicos para el desarrollo municipal e inter-municipal han sido elaborados con participación efectiva de organizaciones de la sociedad civil y aprobados en sesiones municipales abiertas. 10. El 20% de los municipios C y D cuenta con una auditoria social del desarrollo de la ejecución presupuestaria en 2005, 50% en dic. 2006 y 80% en dic. 2007.
<p>Resultado 3: Creadas condiciones que estimulan el desarrollo socio-económico local, enmarcado en el ordenamiento territorial regional, intermunicipal y local</p>	<ol style="list-style-type: none"> 11. El 50% de los municipios C y D forma parte de algún mecanismo intermunicipal de suministro de servicios públicos en dic. 2006, 70% en dic.2007 y 80% en dic. 2008. 12. El 10% de municipios C y D integran el enfoque de ordenamiento territorial en su PEDM en 2005, el 10% en 2006 y 20% en 2007. 13. Un fondo local (FODEL) ha sido establecido para apoyar los municipios en la ejecución del PEDM, para el financiamiento de infraestructuras sociales y de servicios, proyectos productivos, servicios financieros y no financieros a micro empresas rurales con fondos disponibles en dic.2005.

3 : Programa de Apoyo a la Reforma Administrativa y a la Descentralización (PARAD), Malí

Ámbito de los indicadores	Indicadores
Acceso de la población a los servicios básicos comunales	1. Pueblos que disponen de al menos un punto de suministro de agua potable en funcionamiento.
	2. Consultas prenatales. % de mujeres que atienden una consulta durante el embarazo. Media de consultas prenatales por embarazada.
	3. Escolarización femenina.
Política de descentralización	4. Calidad de la gobernanza local. % de sesiones ordinarias celebradas. % de actas redactadas y transmitidas al organismo de tutela % de cuentas administrativas producidas***
	5. Recursos propios de las comunas por habitante
	6. Transferencias del Estado a las comunas
Interdependencia descentralización – desconcentración	7. Asistencia para la dirección de trabajos % de las comunas que tiene acceso a asistencia % de las comunas satisfechas de la asistencia
	8. Desconcentración presupuestaria de los ministerios
	9. Desconcentración del personal de los ministerios
Reforma del Estado	10. Puesta en marcha de 31 centros de recaudación de impuestos
	11. Informatización de la administración
	12. Plazos de contratación pública

Fuente : C. Casas, (2006) « Seguimiento y evaluación de los del apoyo presupuestario sectorial a la descentralización y a la reforma del Estado : el ejemplo de PARAD en Malí ». Seminario subregional « Reforzar las capacidades de seguimiento y evaluación de la descentralización y de la gobernanza local en África Occidental : intercambio de enseñanzas y experiencia », Bamako, 17 y 18 de mayo de 2006.

Anexo 11:

Indicadores de descentralización de EuropeAid a fines de información [trabajo en curso]

No.	Indicadores	Tipo	Observaciones	Fuente
Objetivo 1: Promover la reforma legislativa necesaria para la descentralización				
1	Número de propuestas de revisión de leyes y reglamentos para permitir la descentralización	Resultados	Se necesitan indicadores para las propuestas y cambios legislativos, ya que el proceso de elaboración de legislación puede ser largo.	Actas y documentos del Parlamento
2	Número de leyes y reglamentos revisados y/o redactados que permitan la descentralización	Resultados	Se necesitan indicadores para las propuestas y cambios legislativos, ya que el proceso de elaboración de legislación puede ser largo.	Análisis de documentos y legislación del Gobierno
<i>Comentario: También es útil observar la evolución en el tiempo del cociente del número de propuestas con respecto al número de modificaciones de la legislación para comprobar el funcionamiento y la flexibilidad del ordenamiento jurídico.</i>				
Objetivo 2: Aumento de la capacitación humana, administrativa y financiera de los actores implicados en el proceso de descentralización				
3	Número de personal del gobierno local que se beneficia de las acciones de capacitación	Cantidad	Indica el alcance de las acciones de capacitación.	Informes del programa/proyecto
4	% de personal de gobierno local que ha finalizado las acciones de capacitación que dice estar haciendo uso en su trabajo de los conocimientos adquiridos	Resultados	Indica si las acciones de capacitación mejoran la capacidad del personal local; así como las medidas necesarias para mejorar las acciones de capacitación.	Encuesta o muestreo 6 meses después de la formación
5	% del presupuesto del Estado transferido a autoridades locales	Cuantía	Indica la voluntad del Gobierno central de transferir responsabilidades a los gobiernos locales	Documentos financiera de Gobierno central
6	% de aumento de los ingresos generados localmente	Resultados	Mide la capacidad de actuación de los gobiernos locales	Documentos financieros de los gobiernos locales
Objetivo 3: Mejora de la calidad y suministro de servicios locales básicos				
7	# de infraestructuras locales de servicios básicos construidas y/o rehabilitadas, que son gestionadas por las autoridades locales	Cantidad	Mide hasta qué punto los gobiernos locales gestionan las infraestructuras públicas locales	Informes del proyecto/programa
8	# del personal transferido al nivel local, con respecto a # previsto en la legislación	Resultados	Mide hasta en qué punto los gobiernos locales gestionan las infraestructuras públicas locales	TBV
Objetivo 4: Mejora de la gobernanza y la responsabilización democrática a nivel local				
9	# de planes de desarrollo local diseñados con un planteamiento participatorio, con respecto al # total de planes de desarrollo local diseñados	Cantidad	Indica el grado de participación ciudadana	Análisis de los planes de desarrollo local y, en su caso, entrevistas con las ONG, medios de comunicación

10	# de gobiernos locales, con respecto al total, que emprenden medidas para aumentar la transparencia de la gestión municipal	Resultados	Indicador del grado de rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales; las medidas pueden ser difusión del presupuesto y los informes financieros, difusión de las actas de las reuniones del Consejo, etc.	Entrevistas con funcionarios del gobierno local
Objetivo 5: Apoyo del desarrollo				
11	# de las personas que se benefician de las acciones locales de desarrollo de capacidades para promover la renta que genera actividades, con respecto a la población activa de la región afectada por el programa (UNIDAD: Desagregue por el sexo, edad y en su caso por otros grupos destinatarios (grupos de minoría...))	Resultado 1	mide el ámbito de acciones de desarrollo de capacidades para promover la renta que genera actividades	informes del programa/proyecto

Bibliografía

- Bardhan, P. and Mookherjee, D. (2005) 'Decentralization, Corruption And Government Accountability: An Overview' Boston University - Department of Economics - Working Papers WP2005-023
<http://www.bu.edu/econ/workingpapers/papers/Dilip%20Mookherjee/wp2005/decorr.pdf>
- Freckleton, A. (2005) 'Drivers of Change. December 2005 presentation to the World Bank' Department for International Development: UK
<http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/political/economy/Freckleton%20World%20Bank%20Presentation%20Dec-05.ppt>
- Gaventa, J. (2003) 'Towards Participatory Local Governance: Assessing the Transformative Possibilities' Prepared for the Conference on Participation: From Tyranny to Transformation Manchester, 27 – 28 February, 2003
<http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/events/participation03/Gaventa.pdf>
- Grindle, M. (2005) 'Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance. [unpublished]
- Helmsing, A.H.J. (2000) *Decentralisation and enablement. Issues in the local governance debate*. Inaugural address as Professor of Local and Regional Planning at the University of Utrecht on 27th of April 2000. Amersfoort: Bergdrukkerij
- Hutchinson, P. L. and LaFond, A. K. (2004) 'Monitoring and Evaluation of Decentralization Reforms in Developing Country Health Sectors' Bethesda, MD: The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates Inc.
http://www.phrplus.org/Pubs/Tech054_fin.pdf#search=%22Hutchinson%20and%20Lafond%202004%20local%20governance%22
- Jütting, J., Kauffmann, C., Mc Donnell, I., Osterrieder, H., Pinaud, N., Wegner, L. (2004) 'Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Linkages' OECD Development Centre Working Paper No. 236
<http://www.oecd.org/dataoecd/40/19/33648213.pdf#search=%22Decentralisation%20and%20Poverty%20Reduction%20OECD%20development%20centre%202004%2019%20countries%22>
- Land, T. and V. Hauck. (2003) 'Building Coherence between sector reforms and decentralisation: do SWAps provide the missing link?' (ECDPM Discussion Paper 49). Maastricht: ECDPM
<http://www.ecdpm.org/dp49>
- Loquai, C. (2001) 'Strategic Priorities and Operational Challenges for European Support for Democratic Decentralisation in the Context of the new ACP-EU Partnership Agreement' (ECDPM Discussion Paper 24). Maastricht: ECDPM.
<http://www.ecdpm.org/dp24>
- Manor, J. (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralization* The World Bank: Washington DC
- OECD/DAC (2004) 'Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance' DAC Evaluation Series
- Robertson, W. (2002) 'Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development' Prepared for the 2nd International Conference on Decentralisation: Federalism: The Future of Decentralizing States? 25–27 July 2002 Manila, Philippines New York: UNDP
http://www.undp.org/governance/docs/DLGUD_Pub_overview-decentralisation-worldwide-paper.pdf#search=%22overview%20of%20decentralisation%20worldwide%20a%20stepping%20stone%20to%20improved%20governance%20and%20human%20development%22
- Steinich, M. (2000) Monitoring and Evaluating Support to Decentralisation: Challenges and Dilemmas. (ECDPM Discussion Paper 19). Maastricht: ECDPM
<http://www.ecdpm.org/dp19>
- World Bank (2004) 'World Development Report 2004: Making services work for poor people' Washington: the World Bank
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/10/07/000090341_20031007150121/Rendered/PDF/268950PAPER0WDR02004.pdf
- Commonwealth (2007) 'Commonwealth Local Government Handbook 2007', elaborated by the Commonwealth Local Government Forum (CLGF)

Fuentes de documentación útiles para el apoyo a la descentralización y la gobernanza local

A: Documentación general sobre descentralización y gobernanza local

A1: Sitios Internet en inglés:

Páginas Internet de USAID 'Promoting Democracy and Good Governance':
http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/

AfriCities:
http://www.africities.org/index_eng.php

The Commonwealth Local Government Forum (CLGF)
<http://www.clgf.org.uk/>

Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa
<http://www.mdpafrica.org.zw/>

A2: Publicaciones en inglés:

Manor, J. (1999) 'The Political Economy of Democratic Decentralization.' Washington DC: World Bank

Manor, J. (sin fecha) 'Civil Society and Democratic Decentralization: The Increasing Importance of User Committees' Institute of Development Studies (IDS)
<http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/PolicyBriefs/policy3.doc>

Olowu, D. (2001) 'Decentralization Policies and Practices under Structural Adjustment and Democratization in Africa' United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD):
[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/543FFCD9808693FD80256B5E003B4E1E?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/543FFCD9808693FD80256B5E003B4E1E?OpenDocument)

A3: Sitios Internet en francés:

PDM Net
www.pdm-net.org

A4: Publicaciones en francés:

Sección de publicaciones de la Agence française de développement:
<http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications>

B: Principales conceptos y el enfoque de "sistema abierto"

B1: Sitios Internet en inglés:

Sitio Internet del PNUD sobre la descentralización, la gobernanza local y el desarrollo urbano/rural:
<http://www.undp.org/governance/sl-dlgud.htm>

Páginas Internet del Banco Mundial sobre gobernanza en el sector público:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,menuPK:286310~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:286305,00.html>

B2: Publicaciones en inglés:

Institute of Development Studies (IDS) Law, Democracy and Development papers:
<http://www.ids.ac.uk/ids/law/lawwps.html>

Smoke, P. (2001) Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD):
[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/CB00CBC1DB0E8E1E80256B5E003BFC1C?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/CB00CBC1DB0E8E1E80256B5E003BFC1C?OpenDocument)

B3: Sitios Internet en francés:

Cités Unies France
www.cites-unies-france.org

Le CERCOOP (Centre de ressources pour la coopération décentralisée en Franche-Comté)
<http://www.cercoop.org/default.htm>

B4: Publicaciones en francés:

Télescope: L'observation de administration publique (2004) 'La décentralisation administrative en Afrique subsaharienne'
<http://www.observatoire.enap.ca/observatoire/docs/Telescope/Volumes6-11/v11.n3Afrique.pdf>

Brunel, F. 1997. La décentralisation en Afrique subsaharienne. Paris: Secrétariat d'État à la Coopération-Direction du Développement

C: Comprensión del escenario de la descentralización

C1: Sitios Internet en inglés:

SNV World pages 'Responsive and Accountable Local Government':
<http://www.snvworld.org/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://684ac67cca5ca0310e44f563a610d29c>

SNV Western and Central African homepage:
<http://www.snvworld.org/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://5bb4b5b4f36828459a5357a433866cb8>

Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC): <http://www.gsdr.org/>

C2: Publicaciones en inglés:

Bangira, Y. (2006) 'Ethnic Inequalities and Public Sector Governance' United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD):
[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/33B0EB7B043EC388C125717E004A064E?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/33B0EB7B043EC388C125717E004A064E?OpenDocument)

Institute of Development Studies (IDS) Civil Society and Governance Programme Country Research Outputs (case studies and synthesis):
<http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/docs/reports1.html>

Institute of Development Studies (IDS) Civil Society and Governance Programme papers:
<http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/PolicyBriefs/policy.html>

Smoke, P. (Guest Editor). Decentralisation and Local Governance in Africa. Special Issue. Public Administration and Development, Volume 23, Number 1, February 2003

Therkildsen, O. (2001) Efficiency, Accountability and Implementation: Public Sector Reform in East and Southern Africa. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD):
[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/37B5E941053B5E8B80256B5E004B5907?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/37B5E941053B5E8B80256B5E004B5907?OpenDocument)

C3: Sitios Internet en francés:

L'observation de administration publique
<http://www.observatoire.enap.ca/fr/accueil.aspx?sortcode=1.3>

SURF-AOC: Servir les Bureaux de Pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre
<http://www.undp.org/surf-wa/indexfr.htm>

C4: Publicaciones en francés:

SNV/CEDELO 'La décentralisation au Mali: Du discours à la pratique' Amsterdam: Royal Tropical Institute.
<http://www.snvworld.org/irj/go/km/docs/SNVdocuments/La%20decentralisation%20au%20Mali.pdf>

Dubresson, A. et al. (2004) Décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique Subsaharienne. Afrique du Sud – Ethiopie – Nigéria – Tanzanie. Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD):
http://www.isted.com/programmes/prud/syntheses/Atelier_D/Alain_Dubresson.pdf

D: Diseño de una estrategia coherente para apoyar (directa o indirectamente) la descentralización

D1: Sitios Internet en inglés:

UNDP website on tools and handbooks relating to governance:
<http://www.undp.org/governance/guidelines-toolkits.htm>

D2: Publicaciones en inglés:

European Commission (2005) 'Draft Handbook on Good Governance'. Brussels: The European Commission:
http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/pdf/themes-gg-handbook_en.pdf

Joy, Prof. L. (2003) 'Democratization and Human Rights: A systemic approach' UNDP:
http://www.undp.org/governance/docs/HR_Pub_DecentSystemic.pdf

Levine, N. and Bland, G. 'Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook' Center for Democracy and Governance:
http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnach300.pdf

Batley, R., McCourt, W., Olowu, D., Smoke, P., Nickson, A., Therkildsen, O. (2006) 'Public Sector Reform in Developing Countries: Capacity Challenges to Improve Services'. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD):

[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/C9EBAB9BE0AD16E0C1257132004BE9D4?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/C9EBAB9BE0AD16E0C1257132004BE9D4?OpenDocument)

D3: Sitios Internet en francés:

Initiative européenne pour la démocratie et les Droits de l'Homme:

http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/themes-governance_fr.htm

E: Puesta en práctica del apoyo a la descentralización

E1: Sitios Internet en inglés:

Sitio Internet sobre evaluaciones conjuntas en materia de coordinación, complementariedad y coherencia de las políticas y actividades europeas:

<http://www.three-cs.net>

Sitio Internet dedicado a la Declaración de París

<http://www.aidharmonisation.org>

E2: Publicaciones en inglés:

Lehtinen, T. (2003) 'The Coordination of European Development Cooperation in the Field: Myth or Reality?' (ECDPM Discussion Paper 43). Maastricht: ECDPM
<http://www.ecdpm.org/dp43>

Copenhagen Development Consulting (CDC) (2005) 'Evaluating Co-ordination and Complementarity of Country Strategy Papers with National Development Priorities.' Amsterdam: Aksant Academic Publishers.
http://www.three-cs.net/3cs_publications

E3: Sitios en Internet en francés:

Efficacité de l'aide

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/enjeux-internationaux_5157/efficacite-aide_5161/index.html

E4: Publicaciones en francés:

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement
<http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationFrench.pdf>

F: Evaluación de los progresos logrados en materia de descentralización

F1: Sitios en Internet en inglés:

Development Assistance Committee Evaluation Resource Centre:

http://www.oecd.org/document/63/0,2340,en_35038640_35039563_35067327_1_1_1_1,00.html

The Pelican Initiative – A Platform for Evidence-based Learning and Communication for Social Change:

<http://www.dgroups.org/groups/pelican>

MandE website with useful resources on evaluation:

<http://www.mande.co.uk/>

F2: Publicaciones en inglés:

Sebahara, P. (2004) 'Monitoring and evaluation of support for decentralisation and local governance. A case study on Burkina Faso.' (ECDPM InBrief 7) Maastricht: ECDPM
<http://www.ecdpm.org/inbrief7>

Impact indicators for European Initiative for Human Rights and Democracy

http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/pdf/impact_indicators_channel_en.pdf

F3: Sitios de Internet en francés:

Development Assistance Committee Evaluation Resource Centre – French website:

http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en_35038640_35039563_36382233_1_1_1_1,00.html

F4: Publicaciones en francés:

Sebahara, P. (2000). 'Acteurs et enjeux de la décentralisation et du développement local. Expériences d'une commune du Burkina Faso.' (ECDPM Discussion Paper 21). Maastricht: ECDPM.
<http://www.ecdpm.org/dp21>

Fuentes de documentación en español:

El "Manual de Diálogo Democrático", es un esfuerzo conjunto de ACDI, IDEA Internacional, OEA y PNUD:
<http://www.democraticdialoguenetwork.org/index.pl?lang=es>



Banco Mundial. Artículo de 10 de julio de 2007 “Los indicadores de buen gobierno mundial dan muestras de progreso en África al Sur del Sahara”, con enlace al Informe de 2007 sobre los Indicadores Mundiales de Buen Gobierno (no disponible en español):
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSPANISH/0,,contentMDK:21405985~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>

Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo:
<http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>

Boletín informativo de la ONU, Lima, Perú, Julio de 2006
“Una Democracia Sólida para una Descentralización Real”
<http://www.uniclima.org.pe/boletin/julio/pnud/pnud.htm>

La relación de informes y publicaciones de EuropeAid, con enlaces directos a las distintas lenguas disponibles en cada caso, puede consultarse en:
http://ec.europa.eu/europeaid/reports/index_en.htm





Comisión Europea

Apoyo de la Comisión Europea a la Descentralización y a la Gobernanza Local en terceros países

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

2008 — xvi, 118 pp. — 21 x 29,7 cm

ISBN 92-79-04495-8







Cómo adquirir publicaciones de la Unión Europea

Las publicaciones de la Oficina de Publicaciones que se hallan a la venta puede encontrarlas en la librería electrónica de la UE (EU-Bookshop <http://bookshop.europa.eu/>), desde donde puede efectuar su pedido a la oficina de venta que desee.

Puede solicitar una lista de nuestra red mundial de oficinas de venta al número de fax (352) 29 29-42758.





KQ-76-06-653-ES-C

