

**EL TRABAJO DE
LAS DELEGACIONES DE LA UE
CON LOS GOBIERNOS LOCALES Y
REGIONALES EN PRO DEL DESARROLLO**

Estudio

El objetivo del presente estudio es hacer un balance de los puntos de vista sobre los gobiernos locales y regionales como socios en las políticas de desarrollo, así como del apoyo de la UE en ese ámbito, desde la perspectiva de las delegaciones de la Unión Europea encargadas de su aplicación, con vistas a trazar un camino a seguir para capitalizar los logros y las acciones realizadas hasta la fecha.

Editor: PLATFORMA

Directores de redacción: Frédéric Vallier, Secretario General del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y Marlène Siméon, Directora de PLATFORMA

Autor: Gabino Gutiérrez, Responsable de proyectos en PLATFORMA (2019-2020)

Investigación y apoyo: Amandine Sabourin, Responsable de política en PLATFORMA, y Silvio Lazzari Responsable de política en PLATFORMA (2019-2020)

Revisión y enlace con el equipo gráfico: Hervé Devavry, Encargado de Prensa y Comunicación de PLATFORMA

Traducción del inglés: Domenica Maria Pistoia | **Correctora de estilo:** Beatriz Ríos

Design: Paf! Bruselas, febrero de 2021

Fotos: unsplash.com y Adobe Stock

Agradecimientos: PLATFORMA desea dar las gracias a la Comisión Europea (en particular a la DG INTPA), a todas las delegaciones de la UE que han respondido a la encuesta, así como al personal que ha contribuido a la elaboración de la presente publicación.

Exención de responsabilidad: Los análisis, resultados y recomendaciones expuestos en este estudio son los de PLATFORMA. No reflejan necesariamente la posición oficial de ninguna delegación de la UE, de ningún gobierno local o regional, de sus asociaciones o de las instituciones multilaterales cuyos estudios de caso se presentan aquí.

Esta publicación es objeto de una licencia internacional de Creative Commons "Atribución-No comercial-Compartiendo la misma licencia" 4.0



www.plattform-dev.eu/es | plattform@ccre-cemr.org



El trabajo de las delegaciones de la UE con los gobiernos locales y regionales en pro del desarrollo

ESTUDIO

ACRÓNIMOS

ACP	África, Caribe y Pacífico
AGLR	Asociaciones de gobiernos locales y regionales
AIMF	Asociación Internacional de Alcaldes Francófonos
AL	Autoridades locales
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CE	Comisión Europea
CMRE	Consejo de Municipios y Regiones de Europa
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CLGF	Foro de Gobiernos Locales de la Commonwealth
Cooperación descentralizada	Cooperación al desarrollo entre gobiernos subnacionales
DEAR	Educación para el Desarrollo y Sensibilización
DEL	Desarrollo económico local
DG DEVCO	Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (hasta el 15 de enero de 2021)
DG INTPA	Dirección General de Asociaciones Internacionales de la Comisión Europea (nueva denominación de DG DEVCO a partir del 16 de enero de 2021)
DUE	Delegaciones de la UE
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
GLR	Gobiernos locales y regionales
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo
IEDDH	Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos
IEV	Instrumento Europeo de Vecindad
IVDCI	Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional
MFP	Marco Financiero Plurianual
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PE	Parlamento Europeo
PIM	Programas Indicativos Plurianuales
PIN	Programas Indicativos Nacionales
PIR	Programas Indicativos Regionales
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
TALD	Enfoque territorial para el desarrollo local
UE	Unión Europea
VNG International	Agencia de Cooperación Internacional de la Asociación de Municipios de los Países Bajos

ÍNDICE

ACRÓNIMOS	4
INTRODUCCIÓN	8
Contexto	8
<i>De beneficiario a socio del desarrollo</i>	8
Metodología	9
CAPÍTULO I. CONTEXTO E INSTRUMENTOS	11
Los instrumentos de acción exterior de la Unión Europea para el desarrollo para el período de programación 2014-2020	13
Fondo Europeo de Desarrollo	14
Instrumento de cooperación al desarrollo	14
Instrumento Europeo de Vecindad	16
Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos	17
Fondos fiduciarios de la Unión	18
CAPÍTULO II. LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN AL DETALLE	19
Conceptos	20
Resultados y análisis por regiones	21
¿Cuáles son los principales obstáculos a la descentralización según las delegaciones de la UE?	22
¿Cómo apoyan las delegaciones de la UE estos procesos?	23
CAPÍTULO III. EL TRABAJO DE LAS DELEGACIONES DE LA UE CON LOS GLR	25
Valor diferencial del trabajo con los GLR	26
Temas	27
¿Quiénes son los actores que han participado hasta ahora?	28
<i>El papel de las Asociaciones Nacionales</i>	28
<i>El papel de la cooperación entre iguales</i>	28
<i>La cooperación al desarrollo a través de organizaciones multilaterales u OSC</i>	29
CAPÍTULO IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO Y POTENCIAL DE LA COLABORACIÓN CON LOS GLR	31
Lecciones aprendidas	32
Formación	34
Hojas de ruta	34
Conclusiones	35
ANEXO	37



PRÓLOGO

A partir de 2021, la política de desarrollo de la UE entra en una nueva fase, en la que un único instrumento financiero cubrirá la financiación de todas las actividades realizadas en el marco de las políticas de vecindad, desarrollo y cooperación internacional de la UE. Las nuevas disposiciones vigentes a partir de este año darán a las delegaciones de la UE un mayor margen de maniobra para determinar la mejor manera de asignar los fondos a nivel nacional. Esta "geografización" de la programación de la UE constituye una evolución positiva, ya que favorece un mayor sentimiento de pertenencia y, por tanto, de apropiación por parte de los países socios. Al mismo tiempo, la línea presupuestaria temática asignada a los gobiernos locales y regionales (GLR) en el actual período financiero ha sido eliminada del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI). Esta evolución nos ha dado la oportunidad de replantearnos la forma en que nosotros, los gobiernos locales y regionales y las asociaciones representativas activas en la cooperación al desarrollo, trabajamos con las delegaciones de la UE. También nos ofrece la oportunidad de reestructurar y afinar las formas de apoyo a los GLR y a sus asociaciones, a nivel de país y mediante un enfoque regional. El diálogo estructurado que se ha iniciado con los GLR debe reforzarse mediante procedimientos actualizados para fortalecer sus capacidades, permitiéndoles desempeñar plenamente su papel a nivel local y regional.

Los gobiernos locales y regionales, y sus asociaciones representativas, desempeñan un papel importante como catalizadores del cambio y responden específicamente a lo que se pide en el objetivo 17 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas: coordinan, plantean inquietudes, asesoran, articulan y gestionan la participación de las partes interesadas locales, incluidos el mundo académico, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y otros actores relevantes. De hecho, los GLR son vitales para garantizar el éxito de la aplicación de la Agenda 2030 y de los 17 ODS a través de iniciativas de sensibilización que activan la participación de sus ciudadanos. También ayudan a fusionar y fomentar la cooperación efectiva entre los diferentes actores sobre el terreno, incluidas las empresas locales, el mundo académico, la sociedad civil y la comunidad científica. Representan un socio clave para las delegaciones de la UE, que también tienen un papel importante que desempeñar en este proceso.

Los gobiernos locales y regionales buscan contribuir activamente a la consolidación de la democracia, al Estado de derecho y al respeto de los derechos humanos. También desean mejorar la calidad de vida, la educación, la sanidad y el medio ambiente, así como ampliar el acceso al agua, la energía y, sobre todo, al empleo digno, especialmente para los jóvenes y las poblaciones más vulnerables de los países socios. Creemos que el enfoque centrado en el ser humano promovido por la UE y las cinco prioridades establecidas para los próximos años representan un paso en la buena dirección: el Pacto Verde, la digitalización, una economía a favor de las personas, la colaboración en materia de migraciones, la democracia y los derechos humanos. Se trata de prioridades que los gobiernos locales y regionales llevan mucho tiempo abordando en su trabajo cotidiano en todos sus territorios y de acuerdo con sus propios mandatos. Ahora esperamos aunar esfuerzos con la Unión Europea para ayudar a transformar estas prioridades en realidades y garantizar que nadie y ningún lugar del mundo se quede atrás.

Frédéric Vallier

*Secretario General del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) en nombre de PLATFORMA
Copresidente del Foro de Política de Desarrollo para gobiernos locales y regionales*

INTRODUCCIÓN

Contexto

En la actualidad, está ampliamente aceptado que la cooperación al desarrollo ha dejado de ser un ámbito exclusivo de los gobiernos nacionales o de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Como responsables de la toma de decisiones y de la elaboración de políticas por derecho propio, los gobiernos locales y regionales (GLR) se han convertido en actores clave del desarrollo, influyendo en las políticas y decisiones, incluso en el ámbito internacional, ya sea por sí mismos o trabajando en colaboración con otras instituciones públicas o privadas.

Las responsabilidades de los gobiernos locales y regionales para con los ciudadanos, así como su proximidad a las preocupaciones cotidianas de éstos, los convierten en el nivel más adecuado para tomar decisiones y actuar en su nombre. Poseen la experiencia, los conocimientos y el potencial para responder de forma innovadora a muchos de los retos del desarrollo. Además, los gobiernos locales y regionales son un pilar esencial del sistema de gobernanza, ya que desempeñan un papel central en la coordinación, movilización y compromiso con otros actores locales, como el sector privado, las universidades, las organizaciones de la sociedad civil o incluso otros gobiernos locales y regionales.

La Unión Europea (UE) es uno de los mayores donantes de Ayuda oficial al desarrollo a nivel mundial, con acciones e influencia en 120 países.¹ A través del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), las Delegaciones de la UE (DUE) trabajan activamente en todo el mundo para promover los intereses y valores de la UE y gestionar, financiar y ejecutar programas plurianuales en los países socios. Los ámbitos en los que actúa el SEAE a través de las delegaciones de la UE son muy diversos y varían en función de las prioridades del país socio (diplomacia, comercio, seguridad, derechos humanos, misiones electorales, ayuda humanitaria, cultura...). Más de 100 de las 139 delegaciones de la UE en todo el mundo también cuentan con personal dedicado específicamente a cuestiones de desarrollo. La buena gobernanza, el agua y el saneamiento, el desarrollo urbano, la educación, el desarrollo rural y la salud son ejemplos de ámbitos en los que la UE ha emprendido acciones importantes.

PLATFORMA trabaja para fortalecer los gobiernos locales y regionales y sus asociaciones nacionales en los países socios (incluso a través de reformas de descentralización y desarrollo de capacidades), así como su trabajo en la cooperación descentralizada, que comprende las acciones de los gobiernos locales y regionales de la UE a nivel internacional a favor del desarrollo, a través de la cooperación entre iguales en esos países.

La cooperación descentralizada puede adoptar muchas formas: entre alcaldes, entre administraciones, entre asociaciones nacionales y gobiernos locales, cooperación indirecta, cooperación a través de la financiación del desarrollo municipal, iniciativas conjuntas en el ámbito de la educación y la sensibilización sobre el desarrollo, etc.

¹ Véase mapa en la página 9

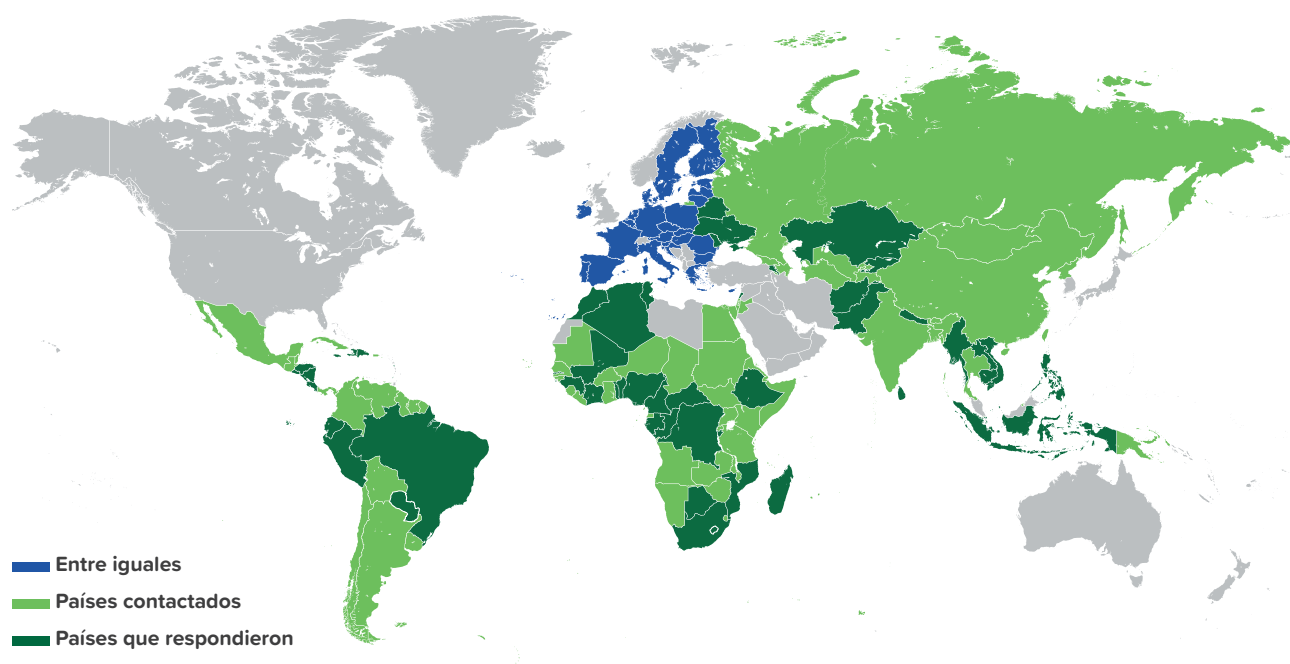
El objetivo de PLATFORMA es promover:

- Los procesos de descentralización como medio para fortalecer las instituciones a nivel local, ya que los niveles subnacionales tienen las competencias y los recursos necesarios para gestionar los retos locales, así como las reformas administrativas territoriales y públicas que proporcionen a los GLR las competencias, capacidades y medios necesarios para llevar a cabo su mandato.
- La capacidad de desarrollar políticas públicas locales o regionales adecuadas a las condiciones locales.
- El Enfoque Territorial del Desarrollo Local (ETDL), que se ha definido como una *"política nacional multidimensional que refleja un compromiso con el desarrollo territorial que los gobiernos nacionales de los Estados en proceso de descentralización pueden querer adoptar, y que los socios internacionales de desarrollo pueden querer apoyar/promover, con el fin de liberar todo el potencial de los territorios. El ETDL debería permitir a las autoridades locales autónomas y responsables ofrecer un desarrollo local que sea endógeno, integrado, multi-escalar e incremental."*²

De beneficiario a socio del desarrollo

Con el presente estudio, PLATFORMA da un paso más en sus esfuerzos por fortalecer las relaciones entre los GLR y sus asociaciones nacionales representativas y la UE. La política de desarrollo de la UE fomenta cada vez más el diálogo político y la colaboración con los gobiernos locales y regionales y sus asociaciones, tanto en Europa como en los países socios. Tanto el nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 como el futuro instrumento único (actualmente conocido como Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional – IVDCI) exigen que las delegaciones de la UE y la Comisión Europea consulten a los GLR como norma general y en todas las fases del proceso de elaboración de políticas. Idealmente, esta consulta dará lugar a un diálogo político permanente, desde la fase de pre-programación hasta la de ejecución y seguimiento. Además, a través de la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) proporcionan un nuevo marco para el desarrollo de prácticas innovadoras que, por su naturaleza, reconocen la importancia de aprovechar la localización de los ODS y la acción internacional descentralizada para contribuir a esta agenda global y universal (ODS 17). Además, la UE, sus delegaciones y los Estados miembros han comenzado a elaborar hojas de ruta nacionales para el compromiso con los gobiernos locales y regionales en algunos países piloto, basándose en sus logros con la sociedad civil desde 2012, a fin de establecer una estructura para un diálogo político eficaz. El objetivo es tener en cuenta los puntos de vista y las especificidades de los GLR de cada país sobre cuestiones clave de desarrollo y gobernanza, de modo que puedan compartirse con las autoridades nacionales para ayudar a desarrollar una visión compartida y un marco común de compromiso con los GLR.

² Según la definición proporcionada en *Colección Herramientas y Métodos - Documento de referencia n°23 ISSN 2467-4389 - Apoyo a la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local a través de un enfoque territorial*, publicada por DG DEVCO en noviembre de 2016 - <http://www.regiocietiesconf2019.eu/images/mn-bb-16-005-fr-n.pdf>



Por lo tanto, la ambición general de este estudio es ampliar el conocimiento compartido de las delegaciones de la UE y de los GLR, analizando el enfoque desarrollado hasta ahora por las delegaciones de la UE para trabajar en cuestiones relacionadas con las competencias de los gobiernos locales y regionales y apoyar los procesos de descentralización en los países socios. Examina además en qué forma las delegaciones de la UE se comprometen con los gobiernos locales y regionales, así como sus opiniones sobre el trabajo actual y el potencial para involucrar a los gobiernos locales y regionales como actores eficaces para la cooperación al desarrollo en el futuro.

Metodología

Para evaluar la colaboración entre las delegaciones de la UE (DUE) y los gobiernos locales y regionales, hemos enviado una encuesta y luego hemos entrevistado a determinadas delegaciones de la UE, poniéndonos en contacto con aquellas que tienen una unidad de Cooperación al desarrollo y pidiéndoles que nos informaran sobre los proyectos, así como sobre sus impresiones y métodos.³

La encuesta escrita se envió a 105 delegaciones y se recibieron 53 respuestas de diferentes países del mundo. Además, se realizaron entrevistas telefónicas con 17 encuestados para aclarar algunos conceptos o para obtener información y opiniones complementarias directamente de los responsables del enfoque y de los programas de desarrollo de los GLR.⁴ Esto se llevó a cabo en colaboración con la Unidad C5 (Ciudades, Autoridades Locales, Digitalización, Infraestructuras) de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) de la Comisión Europea, encargada del enfoque político general de los GLR.⁵

Países socios participantes

Este estudio aborda varios temas relacionados con los GLR en la cooperación al desarrollo.

En primer lugar, el cuestionario se centró en los procesos de descen-

tralización en el país: ¿ha habido alguno? ¿Participó la delegación de la UE y, en caso afirmativo, en qué medida? Las delegaciones de la UE pueden desempeñar un papel activo en la financiación o respaldando políticamente estos procesos. Sus respuestas dan una idea del grado de autonomía de los gobiernos locales para llevar a cabo sus programas de desarrollo.

En segundo lugar, el estudio examinó el nivel de conocimiento de las delegaciones de la UE en materia de cooperación descentralizada, concretamente entre los GLR europeos y los de los países socios, y qué papel desempeñan las DUE en estas colaboraciones a nivel local. Esto nos permitió determinar el nivel de interacción entre estos dos tipos de actores del desarrollo y en qué medida sacan provecho de dicha interacción.

En tercer lugar, también se preguntó a las delegaciones de la UE sobre los programas o proyectos que se habían ejecutado durante el actual periodo de programación con los gobiernos locales y regionales o a través de ellos, así como sobre las líneas presupuestarias, los instrumentos y los métodos utilizados. Esta sección es especialmente útil para identificar y analizar enfoques innovadores y casos de éxito.

El anteproyecto del informe fue revisado por los miembros de PLATFORMA, que aportaron información adicional sobre la perspectiva de la UE y de los actores de la cooperación descentralizada sobre el trabajo de las delegaciones de la UE, y sobre las relaciones triangulares entre los GLR europeos, la UE y los gobiernos locales y regionales de los países socios.

La primera sección ofrece información de fondo y presenta los instrumentos pertinentes de la UE. En la segunda sección se examinan los procesos de descentralización en los países socios y se analiza el impacto del apoyo de la UE. La tercera sección describe y desglosa el trabajo de las delegaciones de la UE con los GLR. Por último, el capítulo final del estudio presenta las principales lecciones aprendidas y las principales conclusiones.

³ Anexo página 37: Encuesta a las delegaciones de la UE en 2020. Empoderamiento de las autoridades locales en los países socios para mejorar la gobernanza y obtener resultados de desarrollo más eficaces.

⁴ Respondieron a la encuesta (Q1 de 2020) Afganistán, Armenia, Brasil, Cabo Verde, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Costa Rica + Nicaragua, República Democrática del Congo, Yibuti, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Etiopía, Guinea (República), Haití, Indonesia, Costa de Marfil, Jamaica + Belice, Kazajistán + Turkmenistán, República Kirguisa, Laos, Líbano, Madagascar, Mauricio + Comores + Seychelles, Moldavia, Mozambique, Myanmar, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Filipinas, Sudáfrica, Timor Oriental, Túnez, Vietnam

Respondieron a la encuesta y fueron entrevistados (Q1 de 2020): Argelia, Bielorrusia, Benín, Botsuana, Burundi, Congo (República), Fiyi + Tonga + Vanuatu + Salomón, Gabón + Santo Tomé y Príncipe, Gambia, Honduras, Lesoto, Malí, Marruecos, Nepal, Sri Lanka + Maldivas, Togo, Ucrania.

⁵ La Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) se convirtió oficialmente en la DG de Asociaciones Internacionales el 16 de enero de 2021. La Unidad C5 pasó a ser la Unidad G2 "Autoridades locales, Organizaciones de la sociedad civil y Fundaciones". https://ec.europa.eu/international-partnerships/news/dg-international-cooperation-and-development-becomes-dg-international-partnerships_en





CAPÍTULO 1

CONTEXTO E INSTRUMENTOS

CONTEXTO E INSTRUMENTOS



La Unión Europea lleva mucho tiempo desarrollando políticas de cooperación con sus países socios. En la selección de los instrumentos, de los países prioritarios y objetivos han influido muchos factores, tales como la clasificación de países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE o el interés estratégico de los Estados miembros. Esto ha dado lugar a la existencia de una serie de instrumentos que operan con una gran variedad de objetivos, temas y metodologías.

En 2017, el *Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo*⁶ insistió en que el fortalecimiento de las alianzas debe constituir la columna vertebral de cualquier implementación de los ODS. También reconoció el papel fundamental que desempeñan los gobiernos locales y regionales, especialmente en los procesos de toma de decisiones.

El Consenso reconoció, además, y con razón, que la mayoría de los ODS sólo pueden alcanzarse con la participación activa de los gobiernos locales y regionales. Teniendo en cuenta esta realidad, pidió expresamente: *"la UE y sus Estados Miembros apoyarán las reformas de transparencia, responsabilidad y descentralización, cuando sea adecuado, para capacitar a las autoridades locales y regionales para conseguir una mejor gobernanza e impacto en el desarrollo y abordar mejor las desigualdades entre países. Apoyarán los procesos para ayudar a las personas a interactuar de forma eficaz con los gobiernos locales en todas las etapas de la planificación y la implementación de políticas y reforzarán su cooperación con las autoridades locales y subnacionales, también promoviendo una cooperación descentralizada."*

Posteriormente, en 2019, la Comisión Europea inició la fase de pre-programación del periodo plurianual 2021-2027, y lanzó oficialmente la fase de programación a principios de noviembre de 2020 remitiendo las directrices de programación a las delegaciones de la UE. El desarrollo de hojas de ruta de la UE para el compromiso con las autoridades locales también está en marcha desde hace unos años en un pequeño número de países. Las hojas de ruta son elaboradas conjuntamente por la DUE del país en cuestión y la unidad de gobiernos locales de la Comisión Europea en Bruselas. En la primera fase del proyecto participaron cuatro países: Malí, Ecuador, Colombia y Chad.

Como se verá, a pesar de la creciente importancia que están adquiriendo los gobiernos locales y regionales en el ámbito de la cooperación al desarrollo, en los programas de cooperación al desarrollo de la UE aún no se ha establecido si se debe utilizar un enfoque geográfico para los GLR, ya que esto depende en gran medida de la autonomía y de la posición jerárquica de los GLR dentro de la estructura política de cada país, de la capacidad y de la voluntad de las distintas delegaciones de la UE para trabajar con ellos y del compromiso de las asociaciones nacionales. Los procesos de descentralización, las divisiones administrativas territoriales, la gestión de los recursos públicos y la distribución y concentración demográfica son factores que influyen en la decisión y la posibilidad de que el nivel local participe en los programas de la UE. Además, si los GLR se implican, esos mismos factores determinan también el papel que desempeñan en esos programas (como beneficiarios, como socios, como coprogramadores...).

En su más reciente Marco Financiero Plurianual, la UE introdujo varios instrumentos para la cooperación al desarrollo. Los GLR pueden acogerse a la mayoría de ellos y en la sección siguiente se destacan ejemplos de resultados positivos.⁷



⁶ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

⁷ Para una lista más detallada de los instrumentos, puede consultar [PLATFORMA-v2-ES.pdf](#) (platforma-dev.eu) o la *Guide to EuropeAid funding instruments 2014-2020*. CSO engagement in EU development cooperation (CONCORD, 2016).

Los instrumentos de acción exterior de la Unión Europea para el desarrollo para el período de programación 2014-2020

El presente estudio se centrará únicamente en los instrumentos relacionados con el desarrollo y no tomará en cuenta aquellos destinados a la ayuda humanitaria, la seguridad nuclear o la política de seguridad. Los fondos europeos para la cooperación al desarrollo se asignan en el marco de varios instrumentos que se han diferenciado en función de los objetivos que pretenden alcanzar.

Cada instrumento funciona de acuerdo con un reglamento específico que establece sus objetivos, marco, prioridades y presupuesto para el periodo (2014-2020 en este caso). Además, existe un reglamento común que establece protocolos y procedimientos para todos los instrumentos de financiación de la UE.⁸

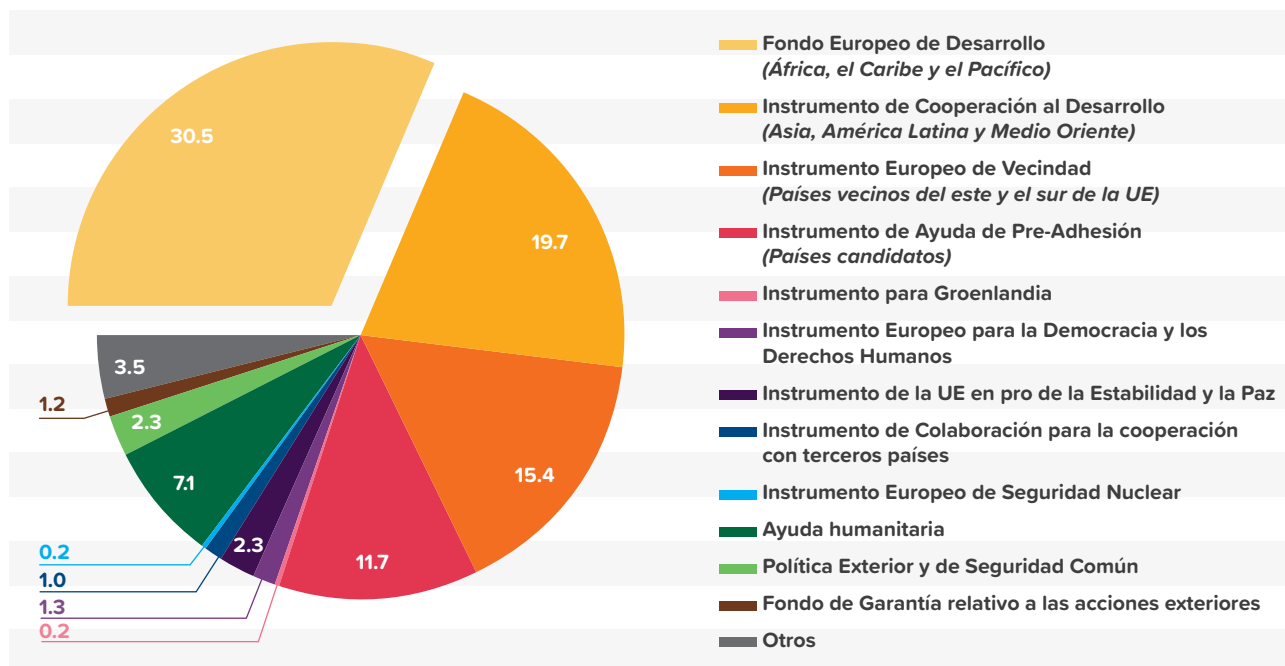
La mayoría de los instrumentos están asociados a un programa vinculado a un país o región (continente) o a un tema, lo que significa que sus presupuestos también se ajustan a determinadas prioridades y a diferentes periodos de tiempo:

- Planes estratégicos para todo el período financiero (MFP 2014-2020), elaborados conjuntamente con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

- Programas Indicativos Plurianuales (PIM) que abarcan 2014-2017 y 2017-2020, con una revisión intermedia entre períodos. Se establecen las prioridades, los objetivos, los resultados esperados y los indicadores, así como las asignaciones financieras indicativas para los distintos objetivos. Estos últimos se discuten con los miembros del Parlamento Europeo (PE).
- Programas Indicativos Nacionales o Regionales (PIN o PIR respectivamente) para los programas geográficos.
- Planes de acción anuales para cada programa, con acciones concretas, un presupuesto anual y procesos. En algunos casos, pueden ser plurianuales.
- Los programas de trabajo anuales incluyen las subvenciones que pueden concederse durante el año.

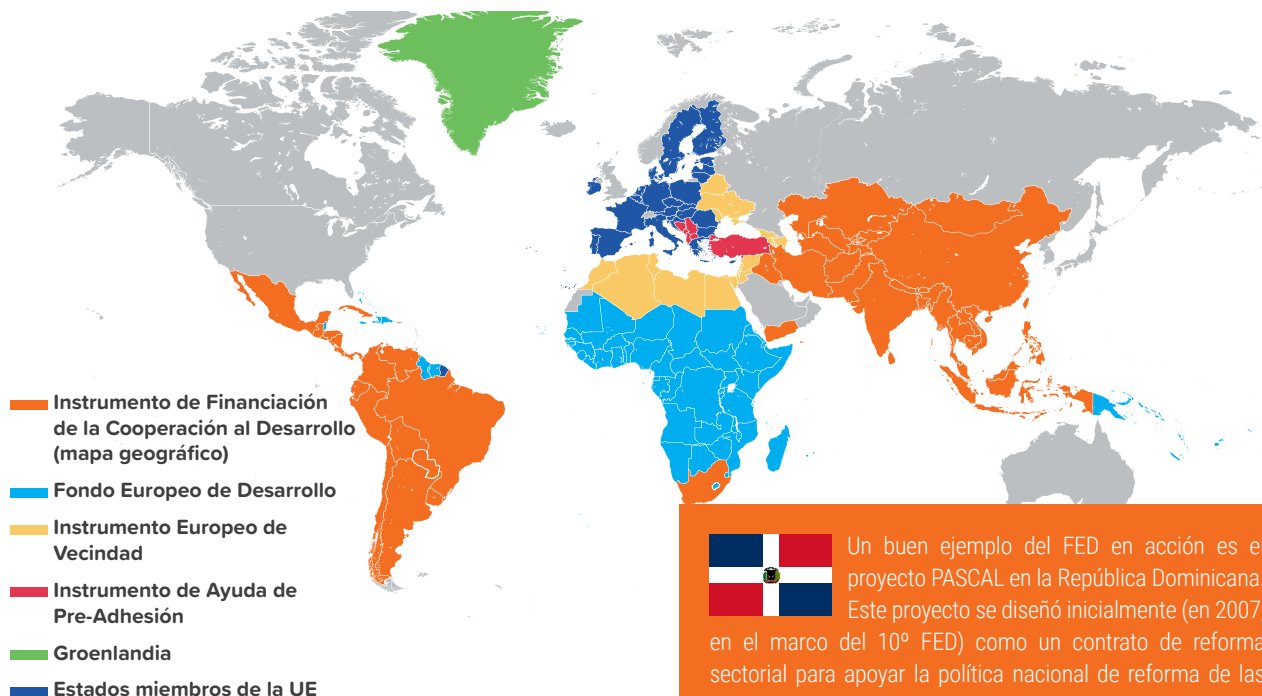
Los instrumentos son **geográficos** o **temáticos**, a excepción del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), que combina elementos geográficos y temáticos. Dependiendo de las características del instrumento, éste puede concernir en mayor o menor medida a las autoridades locales. La UE también coordina los fondos fiduciarios de la UE, que veremos por separado.

INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DE ACCIONES EXTERIORES, MFP 2014-2020



> Fuente: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/572708/IPOL_STU\(2017\)572708_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/572708/IPOL_STU(2017)572708_EN.pdf)

⁸ Reglamento (UE) n° 236/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0236&from=PT>



Fondo Europeo de Desarrollo

El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es un instrumento geográfico, centrado en los países y territorios que tienen vínculos históricos especiales con algunos Estados miembros y que conforman el grupo de países de África, Caribe y Pacífico (ACP, un conjunto de 79 países). Es el mayor instrumento geográfico de la política exterior de la UE. El apoyo se dirige a los esfuerzos centrados en la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible, el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos. Los países menos desarrollados, según la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, se consideran prioritarios.¹⁰ Para el periodo 2014-2020, ya se han asignado 30 500 millones de euros al 11º FED.

Aunque el FED está administrado por la Comisión Europea, gran parte de su financiación tiene lugar fuera de la UE, ya que la proporcionan directamente los Estados miembros de la UE, tiene su propio Reglamento Financiero y se gestiona fuera del marco del presupuesto general de la UE. En la práctica, esto significa que no está sujeto al control parlamentario y puede establecer sus propias prioridades y calendario. Además, está gestionado por un comité especial y cualquier cambio en la asignación de fondos o en los objetivos debe ser aprobado previamente por los Estados miembros.

El FED apoya a los países ACP a través de una serie de medios, como proyectos, apoyo presupuestario a los gobiernos nacionales, apoyo sectorial o inversiones, etc. El FED es un instrumento global diseñado para ayudar a los países ACP a alcanzar sus objetivos de desarrollo. Los GLR pueden beneficiarse de varias maneras. Si el apoyo presupuestario está condicionado a la mejora de la gobernanza, por ejemplo, o si está vinculado a un programa de desarrollo relacionado con el agua y el saneamiento, los GLR pueden beneficiarse indirectamente del apoyo financiero, ya sea a través del gobierno central o de programas interregionales o líneas de apoyo sectoriales. Según las delegaciones de la UE, el FED busca en general estimular el desarrollo local y la participación ciudadana y apoyar los procesos de descentralización, y todo ello requiere que los actores subnacionales desempeñen un papel clave.



Un buen ejemplo del FED en acción es el proyecto PASCAL en la República Dominicana. Este proyecto se diseñó inicialmente (en 2007, en el marco del 10º FED) como un contrato de reforma sectorial para apoyar la política nacional de reforma de las administraciones municipales, en particular la gestión de los recursos humanos. Apoyó un proceso de reforma del Estado destinado a empoderar a las autoridades locales como actores eficaces y responsables del desarrollo. El proyecto se llevó a cabo en 40 municipios piloto y contó con la participación del Ministerio de Administración Pública (MAP) y las OSC locales. Además de un componente de apoyo presupuestario, las medidas complementarias incluían asistencia técnica al Ministerio, apoyo al desarrollo de capacidades de la asociación nacional de gobiernos locales (Federación Dominicana de Municipios - FEDOMU) y de las OSC. Utilizó además una herramienta informática para supervisar el rendimiento local (SISMAP Municipal) y un sistema de subvenciones basado en el rendimiento para recompensar a los municipios que obtuvieran buenos resultados. La atención al gobierno local se ha integrado en el actual Programa Indicativo Nacional (2014-2020), inspirado en la Estrategia Nacional de Desarrollo para 2030. Incluye una disposición para un desarrollo "territorialmente equilibrado e integrado".



Otro ejemplo es el proyecto de las Islas Salomón sobre gobernanza provincial y prestación de servicios (FED/2020/041-544). Dado que la población es relativamente pequeña y está dispersa en una amplia zona del Océano Pacífico, la lejanía geográfica y el aislamiento dificultan la prestación eficaz de servicios en las Islas Salomón. Este proyecto pretende reforzar la capacidad y la infraestructura de los gobiernos provinciales para mejorar la prestación de servicios públicos.

Instrumento de cooperación al desarrollo

El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) es el segundo en importancia y el de mayor alcance (19 661,64 millones EUR, lo que supone un 1,81% del Marco Financiero Plurianual). Sus principales objetivos son la erradicación de la pobreza, el desarrollo social y económico sostenible, la gobernanza, los derechos humanos y la democracia. Tiene dos dimensiones: geográfica y temática.

⁹ Lea el análisis en profundidad del PE sobre el FED: <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-IDA-542140-European-Development-Fund-FINAL.pdf>

¹⁰ Lista del CAD de beneficiarios de la Asistencia oficial para el desarrollo (AOD): <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm>

Dimensión geográfica

El ICD comprende todos los programas bilaterales entre la UE y los países socios, incluido el apoyo a países o regiones individuales no cubiertos por otros instrumentos geográficos (como el descrito anteriormente). América Latina, Asia Central, Oriente Medio y el África subsahariana entran en esta categoría. El presupuesto geográfico para el periodo 2014-2020 asciende a 11 809 millones de euros, más de la mitad del presupuesto global del ICD.



Un ejemplo de acuerdo bilateral en el marco del ICD son los proyectos realizados como parte del Acuerdo de Cooperación UE-Afganistán para apoyar a los gobiernos subnacionales y la descentralización en ese país. En el marco de estos proyectos, los municipios trabajan como partes interesadas junto con el Ministerio de Desarrollo Urbano y la Dirección Independiente de Gobernanza Local. Los programas se centran tanto en el desarrollo institucional y de capacidades locales como en el apoyo a la prestación de servicios a los ciudadanos. Las acciones de desarrollo de capacidades se combinan con el apoyo a los sectores de la sanidad, la agricultura y la migración para construir juntos la gobernanza subnacional.

Dimensión temática

El ICD también comprende **el programa temático Bienes y Retos Públicos Mundiales (GPGC)** y el de **Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales (OSC-AL)**. Cuenta con una línea presupuestaria de 7843 millones de euros.

El programa OSC-AL es el principal instrumento del arsenal de la política exterior de la UE utilizado por las DUE para apoyar directamente a los GLR en todo el mundo.

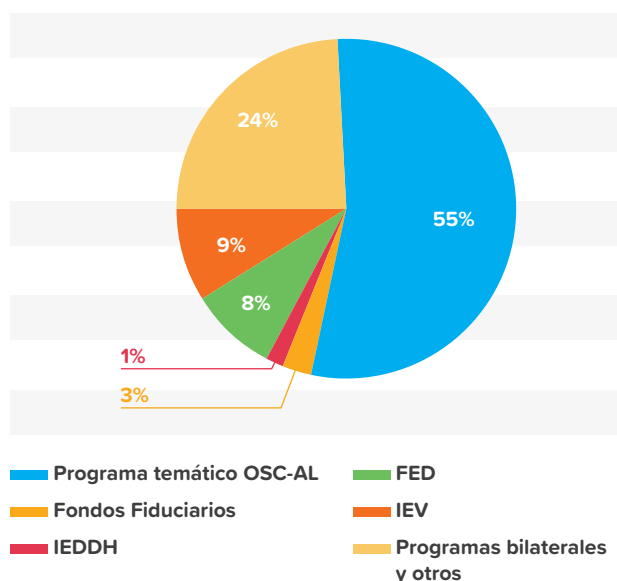
Aprovechando una estructura que apoya directamente a los GLR, más de la mitad de los 273 proyectos relacionados con los GLR mencionados por las delegaciones de la UE fueron financiados por la línea presupuestaria OSC-AL.

La línea presupuestaria temática para las OSC-AL consta de tres componentes (Organizaciones de la Sociedad Civil, Autoridades Locales, y Educación para el Desarrollo y Sensibilización). La línea de las AL se ha destinado a la promoción del papel de las autoridades locales como responsables de la elaboración de políticas y la toma de decisiones, con el fin de aumentar su responsabilidad en la elaboración de políticas y la prestación de servicios a nivel local.

Según las delegaciones de la UE, el atractivo principal del componente OSC-AL (1907 millones de euros en el MFP 2014-2020) consiste en el hecho de que ha sido concebido para apoyar las iniciativas locales, los hermanamientos, las asociaciones entre las OSC y las AL y la mejora de la cooperación entre las autoridades locales de forma más directa y eficaz que los programas bilaterales o geográficos. Esto también significa que las asociaciones nacionales de gobiernos locales pueden beneficiarse de este instrumento. Esto ha dado lugar a proyectos

más centrados, innovadores y flexibles, sobre una amplia gama de temas, desde el agua y el saneamiento o las infraestructuras hasta la participación ciudadana y la democracia. Aunque sus efectos se han visto a menudo limitados por las restricciones presupuestarias, la corta duración o la escasa competencia de los GLR en cada país, el instrumento parece haber sido ampliamente utilizado por un gran número de delegaciones de la UE en todas las regiones: América Latina, Asia meridional y central, África central y meridional, Oriente Medio y el Pacífico. La Política Europea de Vecindad¹¹ abarca los países que menos se benefician de la línea presupuestaria OSC-AL (con algunas excepciones), especialmente allí donde el Instrumento de Vecindad y los programas bilaterales tienen más margen de maniobra para financiar a los GLR.

PROYECTOS CON AL MENCIONADOS POR LAS DUE



Once proyectos en Cabo Verde son un buen ejemplo de lo que la financiación con esta línea presupuestaria puede ayudar a conseguir.

Esos proyectos se centraron en un conjunto de objetivos muy específicos, a saber, el turismo sostenible (un importante sector económico del país), el desarrollo urbano, la gestión y planificación territorial. Se destacan especialmente dos proyectos en los que participó la Asociación Nacional de Autoridades Locales del país. El proyecto "Construir ciudades seguras y sostenibles", recientemente finalizado, contribuyó a mejorar la planificación y la gestión urbana y territorial mediante la promoción de buenas prácticas urbanas en 22 municipios de Cabo Verde. La Asociación Nacional también se benefició de la financiación para la acción "Valorización de nuestro espacio público", una iniciativa destinada a promover el desarrollo territorial, local, sostenible y a reforzar el autogobierno municipal en la gestión del territorio, fortaleciendo así las capacidades de las autoridades locales para abordar una planificación urbana sostenible e inclusiva a largo plazo.

¹¹ La política de vecindad de la UE se puso en marcha en 2003/2004 para regir las relaciones entre la UE y 16 de sus vecinos más cercanos en el Este: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania; y en el Sur: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Libano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez.



Otro ejemplo en el que la asociación nacional de autoridades locales de un país socio desempeñó un papel importante es el de Jamaica. En el marco de una alianza entre la Asociación de Autoridades de Gobiernos Locales de Jamaica (ALGAJ) y el Foro de Gobiernos Locales de la Commonwealth (CLGF), se llevaron a cabo proyectos piloto centrados en los ODS en tres municipios: el municipio de Trelawny ("Agricultura a pequeña escala y turismo local"), el municipio de St. Thomas ("Desarrollo económico local y ordenamiento territorial") y el municipio de St. James ("Prefactibilidad de un sistema de compostaje para Montego Bay"). La ALCAJ fue la principal responsable del proyecto y recibió el apoyo de la oficina regional del CLGF.

Un ejemplo de cooperación internacional en el marco del programa de Educación para el Desarrollo y Sensibilización (DEAR) es el actual "AMITIE Code", un proyecto innovador de sensibilización y aprendizaje sobre migración, desarrollo y derechos humanos, que está llevando a cabo el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI, coordinador principal de los socios de la región de Andalucía), junto con la región de Emilia Romagna y ocho ciudades (Bologna, Hamburgo, Reggio Emilia, Riga, Loures, Lisboa, Toulouse y Sevilla). La experiencia de los homólogos que trabajan como socios en los proyectos DEAR en el ámbito de la cooperación internacional ha dado lugar a otros trabajos de amplia repercusión, en los que participan profesores y funcionarios de las autoridades locales, así como profesores y alumnos de la comunidad local en general, mediante el uso de material visual en línea. Como resultado del proyecto "No desperdiciemos nuestro futuro" (2015-2018), el FAMSI pudo movilizar a los representantes electos locales para que redactaran y firmaran una carta paneuropea sobre la necesidad de luchar contra el desperdicio de alimentos, que posteriormente se presentó a las instituciones de la UE y provocó un importante cambio en la opinión pública. Abordando un tema similar, el proyecto "NOPLANETB" permitió al FAMSI movilizar activamente a una amplia gama de actores de la comunidad, incluyendo escuelas, el sector de la economía social, empresas privadas y gobiernos locales y regionales en la región de Andalucía, para ayudar a encontrar soluciones innovadoras para reducir nuestro impacto ambiental.



Instrumento Europeo de Vecindad

El Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)¹³ es un instrumento geográfico concebido no sólo para reforzar las relaciones, sino también para aportar beneficios tangibles tanto a la UE como a sus socios de la Vecindad Oriental y Meridional, entre otras cosas mediante el apoyo a iniciativas regionales y locales centradas en el desarrollo, la reducción de la pobreza, la cohesión económica, social y territorial interna, el desarrollo rural, las acciones para hacer frente al cambio climático y la resiliencia ante las catástrofes. Los GLR pueden beneficiarse de diversas ayudas bilaterales, programas regionales y acciones directas ejecutadas en el marco de este programa, que cuenta con un presupuesto total de 15 400 millones de euros para el período 2014-2020.

En las zonas donde la UE y los países vecinos comparten fronteras, **la cooperación transfronteriza** es financiada conjuntamente por el IEV y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

La metodología y los objetivos varían de un país a otro, dependiendo del nivel de autonomía de los gobiernos locales y regionales y de las prioridades del país socio. Sin embargo, según las delegaciones de la UE que respondieron a la encuesta, se detecta una tendencia general en estos países a canalizar los fondos normalmente (con algunas excepciones) a través de los sistemas territoriales altamente centralizados, es decir que los fondos tienen que pasar por las instituciones del gobierno central o, al menos, recibir su autorización previa. Este es también el caso de la financiación procedente de la línea OSC-AL.



¹² Carta "No desperdiciemos nuestro futuro" 2015. Carta Europea en contra del desperdicio de comida_ES (1).pdf

¹³ Glosario - Política Regional - Comisión Europea (europa.eu)



Un ejemplo de ello es el Programa de Inversión y Competitividad Regional de Bielorrusia (BRIC-IEV/2019/042-030), que busca subsanar la brecha económica regional en Bielorrusia. Los objetivos del proyecto son contribuir a unas políticas públicas más eficaces para mejorar el crecimiento económico y el empleo en las regiones y distritos, reduciendo así las disparidades geográficas y sociales. Existen subvenciones para que las autoridades locales, en colaboración con las partes interesadas locales, apoyen acciones económicas y sociales prioritarias en estos centros de crecimiento económico, pero primero deben ser aprobadas por el gobierno nacional. Se ha prestado mucha atención no sólo a la aplicación del programa, sino a la mejora de las capacidades institucionales a nivel nacional en beneficio del análisis económico regional, la formulación de políticas y la formación de los funcionarios públicos y otras partes interesadas en el desarrollo local. Al parecer, la respuesta local ha sido muy positiva y la delegación bielorrusa ha pedido más apoyo al Ministerio de Economía para ampliar el alcance del programa y llevarlo a un mayor número de municipios.



En el Líbano, donde la crisis siria ha agudizado las diferencias socioeconómicas entre las regiones, se han establecido varios programas de la UE (por ejemplo, RELOC) para mejorar la gobernanza local, el desarrollo socioeconómico y el mercado de trabajo local para los jóvenes, con la aprobación y/o colaboración del gobierno central. Los programas también tratan de reforzar la capacidad de los municipios para prestar servicios básicos como el suministro de agua y la gestión de residuos sólidos. Al mismo tiempo, la UE apoya los esfuerzos del Líbano por descentralizar su sistema administrativo.



14 Recuperación de la economía local en el Líbano

Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos

El Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) es un programa temático cuyo objetivo es promover la democracia y los derechos humanos en todo el mundo apoyando iniciativas de la sociedad civil.

El programa utiliza una metodología de convocatoria de propuestas y casi todas las entidades jurídicas (incluidas las autoridades locales, pero excluyendo los partidos políticos) pueden participar. Esto ha hecho del IEDDH un instrumento útil para promover la participación, la transparencia y la democracia a nivel local, normalmente con la colaboración de otras partes interesadas, como las OSC o las organizaciones multilaterales.



Un ejemplo de acción financiada por el IEDDH es el proyecto camboyano "Apoyo a la participación cívica significativa para mejorar la rendición de cuentas mediante el aprovechamiento de las tecnologías digitales" (IEDDH 2019/410-632), que se ejecutó con un contrato de subvención concedido a una agrupación de entidades dirigida por CARE Alemania para apoyar la aplicación y la digitalización del Marco de rendición de cuentas sociales (Implementation of Social Accountability Framework - ISAF) en las comunidades. Según la delegación de la UE en ese país, el programa de Desarrollo Democrático Subnacional (geográfico) funcionó bien en este caso, dando lugar a experiencias exitosas de empoderamiento ciudadano. Debido a la reducción del espacio cívico, los jóvenes son reacios a participar en actividades políticas. El compromiso ciudadano y la participación política se asocian en gran medida con el riesgo, lo que se traduce en una falta de apoyo y estímulo por parte de padres y comunidades. El proyecto tenía como objetivo reforzar la capacidad de 14 OSC, ayuntamientos, oficinas de distrito, municipios, centros de salud, distritos operativos, escuelas primarias, escuelas secundarias y otras instituciones, incluido el Ministerio de Medio Ambiente, los departamentos provinciales de medio ambiente, para que ejercieran su papel de proveedores de servicios en 30 distritos y 120 municipios de Mondul Kiri, Ratanak Kiri y Koh Kong. Se seleccionaron ciudadanos jóvenes (de 15 a 30 años) para que actuaran como facilitadores de la responsabilidad comunitaria (Community Accountability Facilitators - CAF) y facilitaran el diálogo entre la comunidad y el gobierno local.



Otro ejemplo es el proyecto "Espacios para la paz", destinado a reforzar la protección de los niños en la provincia de Maguindanao en Filipinas (IEDDH/2016/380-194). Se centraba principalmente en los derechos humanos, y las partes interesadas que lo ejecutaban eran las autoridades locales y las OSC locales. La Delegación de la UE en el país lo consideró como un proyecto muy exitoso.

Fondos fiduciarios de la Unión

Los fondos fiduciarios de la Unión están constituidos por un patrimonio común, al que diferentes donantes, dentro y fuera de la UE (incluidas las organizaciones internacionales), aportan fondos para situaciones de emergencia y etapas posteriores a situaciones de emergencia, o para acciones temáticas. Todos los requisitos actuales para instituir un Fondo Fiduciario de la Unión constan en el artículo 234 del Reglamento Financiero de la UE de 2018. Este fondo excepcional, relativamente reciente, debe atenerse a directrices financieras específicas y es administrado por un comité directivo o consejo ad hoc. El consejo está presidido por la Comisión Europea, pero incluye un representante de cada donante, aunque éste no pertenezca a la UE. El consejo se rige por normas específicas establecidas durante la reunión constitutiva de los fondos.

Los fondos fiduciarios de la Unión se crearon por primera vez en virtud del Reglamento Financiero de la UE de 2013, no forman parte del presupuesto de la UE y ofrecen la posibilidad de combinar diferentes medios de ayuda exterior. Por lo tanto, se trata de una forma de adaptar los instrumentos y medios financieros a una emergencia o a unas condiciones específicas, para proporcionar el apoyo necesario en esas circunstancias. A diferencia de los otros medios de financiación que ofrecen las instituciones de la UE, los fondos fiduciarios son una forma más rápida y específica de movilizar recursos. La Comisión Europea los administra e informa de su uso al Parlamento Europeo y al

Consejo (a veces incluso pidiendo su aprobación previa).

Los fondos fiduciarios de la Unión únicamente se establecen y ejecutan en las siguientes condiciones:

- « existe un valor añadido de la intervención de la Unión: únicamente se crearán y ejecutarán fondos fiduciarios en el ámbito de la Unión cuando sus objetivos, en particular en razón de su escala o sus efectos potenciales, puedan lograrse mejor mediante la intervención de la Unión que mediante una intervención nacional;
- Los fondos fiduciarios de la Unión ofrecerán visibilidad política a la Unión y ventajas de gestión, así como un mejor control de la Unión sobre los riesgos y desembolsos de las contribuciones de la Unión y de otros donantes;
- No deben crearse si se limitan a duplicar, sin aportar adicionalidad, otros canales de financiación o instrumentos similares existente;
- Los objetivos de los fondos fiduciarios de la Unión se ajustarán a los objetivos del instrumento o de la partida presupuestaria de la Unión a cuyo cargo se financien. »



A petición del gobierno colombiano, la UE creó el Fondo Fiduciario para Colombia en 2016, con el fin de proporcionar al país apoyo técnico y financiero para la aplicación del Acuerdo de Paz. A través de los proyectos que ha financiado, el Fondo ha contribuido a estimular la actividad económica y la productividad, a reforzar la presencia legítima de la administración oficial en los territorios antes controlados por la guerrilla, a reconstruir el tejido social y a apoyar la reconciliación y la reinserción social y económica de los excombatientes. Se ha dado prioridad a las zonas rurales locales, donde los daños infligidos por el conflicto han tenido un efecto desproporcionado. De hecho, el primer objetivo del Fondo Fiduciario es "apoyar proyectos de desarrollo rural con un enfoque territorial". Al introducir un mecanismo de consulta entre las instituciones nacionales, los GLR y las OSC locales, promueve un enfoque ascendente del desarrollo económico local. Luego, el gobierno central ha elaborado una lista de unos 200 municipios que han sido identificados como prioritarios para la ejecución de unos 30 a 40 planes de desarrollo en la fase de posconflicto, dirigidos a diferentes sectores con un enfoque territorial.



CAPÍTULO 2

LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN
AL DETALLE

LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN AL DETALLE

Conceptos

El desarrollo de políticas públicas apropiadas y la prestación de servicios públicos adecuados por parte de los gobiernos locales y regionales dependen en gran medida de la estructura política y territorial de cada país, y de cómo se distribuyen las competencias y los recursos entre los territorios. Para comprender plenamente por qué es fundamental colaborar con los GLR en la cooperación al desarrollo, debemos examinar primero la situación de la descentralización, los procesos en juego y cómo han evolucionado en los distintos países socios.

La descentralización es el proceso de devolución política, la transferencia de poderes fiscales y de decisión del gobierno central a los niveles locales y regionales.¹⁵ Es un elemento que no puede pasarse por alto en ningún debate sobre cooperación al desarrollo con los GLR, ni tan siquiera en enfoque alguno relativo a los gobiernos locales y regionales. Cuanto mayor sea el grado de autonomía y la adecuación de los recursos de un gobierno local, mayor será su capacidad para plantear acciones personalizadas, innovadoras y responsables para el desarrollo,¹⁶ lo que supondrá a su vez una mayor libertad para asociarse con otros actores. Diferentes niveles de descentralización implican diferentes niveles de autonomía y responsabilidad o, dicho de otro modo, diferentes niveles de control o restricciones por parte del gobierno central. Hay tantos modelos de descentralización como países, lo que significa que cada proceso nacional es único, debido a factores históricos, económicos, culturales y sociales.¹⁷

A pesar de que los procesos y las decisiones de descentralización están condicionados por muchos factores (recursos limitados, capacidades institucionales...), son ante todo una opción política. La descentralización ofrece un enorme potencial para reforzar los principios de transparencia y responsabilidad.¹⁸ El principio de rendición de cuentas funciona mejor a nivel local, ya que la desconcentración de poder hace más fácil que el gobierno rinda cuentas de cómo lleva a cabo la prestación de servicios públicos o las políticas de reformas para el desarrollo dirigidas a los ciudadanos. La descentralización también aumenta las posibilidades de participación abierta y directa de los ciudadanos en la vida comunitaria. Como parte integrante de la democratización, este proceso está estrechamente vinculado al fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

En este sentido, las OSC locales, el sector privado, el mundo académico u otros GLR están en una posición más adecuada para interactuar con las instituciones de proximidad que con las instituciones centrales, más lejanas. La capacidad de los GLR de cooperar con otros actores les permite crear una red en la que las capacidades, los recursos y la innovación pueden crear sinergias en torno a objetivos de desarrollo comunes.



El principio de subsidiariedad es uno de los conceptos básicos de la descentralización. Permite a los países más grandes disponer de servicios públicos y de una presencia administrativa en todo su territorio, creando un foco geográfico a nivel local para coordinar los programas nacionales, estatales, provinciales, de distrito y locales con mayor eficacia y garantizar mejores oportunidades para que los residentes locales participen en la toma de decisiones.¹⁹ A pesar de ser responsables de unos territorios tan heterogéneos y con problemas y situaciones diferentes, los gobiernos locales y regionales se encuentran en una situación ideal para formular políticas públicas más eficaces que estén en sintonía con las necesidades de los ciudadanos, sin dejar a nadie atrás.

Además, como instituciones más cercanas a los ciudadanos, los gobiernos locales pueden traducir más fácilmente las cuestiones de desarrollo humano en realidades tangibles: agua y saneamiento, movilidad pública, gestión de residuos o desarrollo económico local, por ejemplo.²⁰

Una autonomía y unas competencias adecuadas a nivel local y regional, unos funcionarios suficientemente capacitados y unos gobiernos locales y regionales responsables, transparentes y eficientes son requisitos fundamentales para una gobernanza democrática eficaz y una prestación eficiente de los servicios públicos subnacionales, tanto en Europa como en los países socios.

Para tener una visión realmente completa de los procesos de descentralización, conviene examinar las tendencias actuales en lo que a descentralización se refiere en los países socios.

Resultados y análisis por regiones

Sobre la base de nuestra muestra de 54 países (que incluye las respuestas de 53 delegaciones de la UE a nuestras preguntas sobre descentralización), podemos afirmar con certeza que la descentralización es una tendencia creciente en el mundo entero. No obstante, esta tendencia presenta variaciones sustanciales en cuanto a forma y velocidad, ya que 34 de las 53 delegaciones de la UE (DUE) que respondieron a nuestra encuesta afirman que los procesos de descentralización están en marcha en los países socios en los que tienen su sede, pero según al menos 8 de ellas la

¹⁵ Concept Paper: "Los procesos de descentralización en una encrucijada: Estado de la cuestión y perspectivas", CGLU. [concept_paper_CGLU_Comision_Descentralizacion_SP_\(uclg-decentralisation.org\)](http://concept_paper_CGLU_Comision_Descentralizacion_SP_(uclg-decentralisation.org))

¹⁶ El Banco Mundial sobre la descentralización <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>

¹⁷ Para una descripción más detallada de los procesos de descentralización:

¹⁸ Véase "12 principios de la buena gobernanza" Consejo de la UE. <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>

¹⁹ El Banco Mundial sobre la descentralización <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>

²⁰ VNG & PLATFORMA: Cómo los programas nacionales y regionales de los Estados miembros de la UE apoyan las actividades de desarrollo de los gobiernos locales en los países socios. http://platforma-dev.eu/wp-content/uploads/2019/05/VNG_001_publication_WEB_01a.pdf y OCDE: La remodelación de la cooperación descentralizada al desarrollo, el papel clave de las ciudades y regiones para la Agenda 2030. https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/reshaping-decentralised-development-co-operation_9789264302914-en#page1

situación es "complicada". Estas situaciones complicadas pueden atribuirse a una gran variedad de circunstancias. Comencemos por examinar brevemente algunas tendencias de descentralización en las regiones que reflejan lo indicado por las DUE en sus respuestas.

Las delegaciones de la UE que respondieron a la encuesta describieron la situación en la **Vecindad Sur** como "delicada". Según sus informes, la UE ha prestado un importante apoyo a los esfuerzos de promoción de los GLR y a un marco jurídico para la descentralización, pero los procedimientos han sido lentos y ha habido una falta general de voluntad política nacional para una mayor descentralización. La inestabilidad política de algunos países también dificulta la puesta en marcha de reformas de gran alcance.

Según las DUE, la mayoría de los países de la **Vecindad Oriental y Asia Central** están muy centralizados y la descentralización se produce a diferentes velocidades según el tamaño y la población del país, avanzando o deteniéndose al ritmo de los últimos cambios políticos. Merece la pena seguir de cerca diferentes reformas, como la fusión de GLR (en Armenia), debido al cambio de poder político, que puede dar a los GLR mayor margen de maniobra y competencias, sobre todo en lo que respecta a la distribución de los recursos.

Los países africanos (sin contar los del Magreb), con algunas excepciones, han emprendido amplias reformas de descentralización (los países más grandes a un ritmo más lento que los pequeños), y aunque partían de estructuras iniciales muy diferentes, se enfrentan a problemas y obstáculos similares en la aplicación real de dichas reformas. Más adelante nos ocuparemos de ello.

Los países de América Central y de América del Sur han experimentado recientemente procesos de recentralización, debido a la inestabilidad política general a la que se enfrentan muchos de ellos, lo que ha dado lugar a gobiernos locales y regionales frágiles.

Sin embargo, incluso en los casos en los que los gobiernos centrales son reacios a ceder parte de su poder político o de sus recursos, no es raro que los GLR tengan que asumir una parte desproporcionada de responsabilidades. En la mayoría de los casos, las delegaciones de la UE les proporcionan apoyo y refuerzan su capacidad para resolver los problemas locales y prestar servicios básicos²¹.

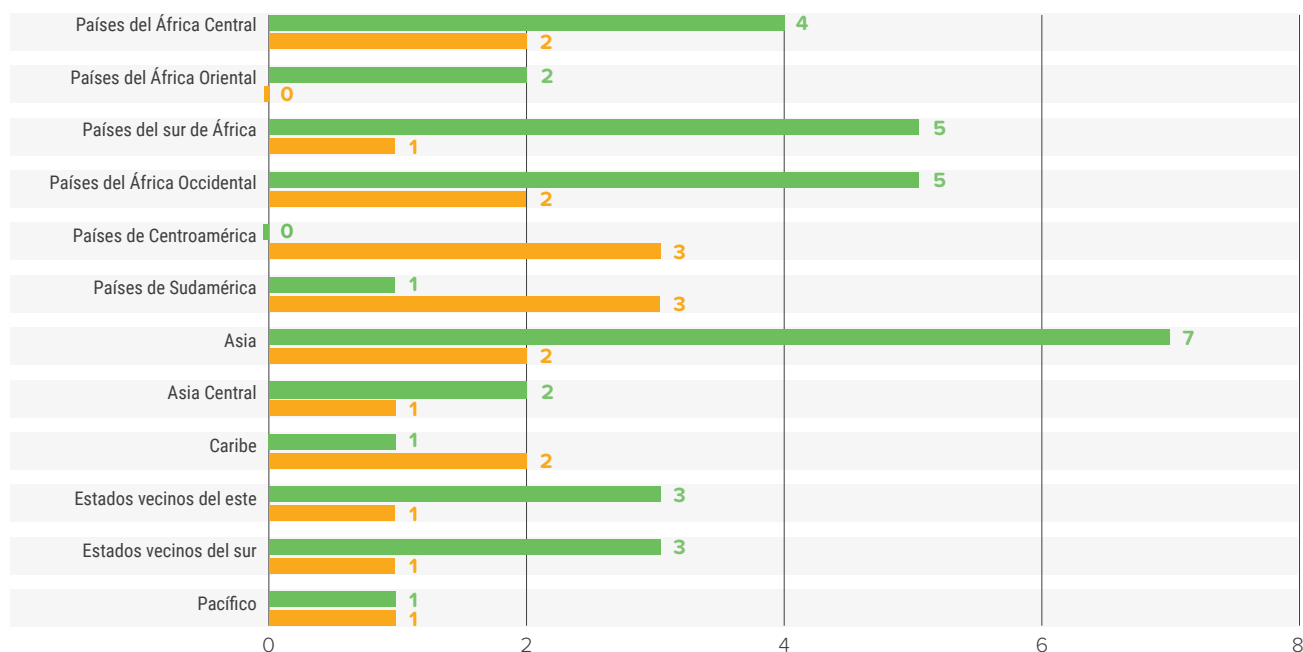
Los países asiáticos están, en su mayoría, en proceso de descentralización. Sin embargo, hay grandes diferencias entre ellos. Por ejemplo, Indonesia es un país grande con un alto nivel de descentralización; el país tiene cinco niveles de gobierno y celebra elecciones para los tres primeros. Nepal está en proceso de federalización y celebró sus primeras elecciones locales en 2017 en virtud de la nueva constitución, mientras que Myanmar está experimentando importantes cambios que podrían considerarse de recentralización, con elecciones nacionales y regionales, pero no locales.

En las regiones más insulares, como **el Caribe y el Pacífico**, la descentralización no se considera una prioridad ni una forma mejor de aplicar las políticas de desarrollo. Según las delegaciones de la UE, esto se debe a la escasez de territorio (en el caso de Belice, por ejemplo, o de Estados uni-insulares como Jamaica) o a la existencia de grandes áreas que gestionar (en países insulares como Fiyi o Micronesia).

La tendencia general a la descentralización va ganando terreno poco a poco en los países socios. Entre los casos incluidos en este estudio, hay dos en particular que merecen un análisis más detallado: Indonesia y Armenia.

INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR, MFP 2014-2020

■ SI ■ NO



²¹ Cabe señalar que no disponemos de muchos relatos de primera mano de casos en Sudamérica para nuestro análisis.



Indonesia

Indonesia es una República unitaria dividida en seis niveles de un gobierno central: 34 provincias, 416 distritos (kabupaten), 98 ciudades (kota), 7217 subdistritos (kecamatan) y 83 344 pueblos (desa/kelurahan) a fecha de 2019.

A partir de 1999, con la introducción de la legislación sobre autonomía regional, se ha transferido a las regiones una amplia gama de funciones relacionadas con la prestación de servicios públicos, al tiempo que se ha dotado a los consejos regionales elegidos de poderes adicionales para supervisar y controlar las administraciones regionales. Los gobiernos locales son ahora responsables de la planificación, financiación y aplicación de políticas en sectores como obras públicas, sanidad, educación, agricultura, transporte, industria y comercio, inversiones y medio ambiente. El gobierno central sólo conserva su responsabilidad sobre las áreas de seguridad nacional, política exterior y monetaria, justicia, defensa y asuntos religiosos. Antes de la reforma, los gobiernos locales habían funcionado principalmente como organismos encargados de aplicar las políticas y los programas nacionales. En 2014, una nueva normativa concedió mayor autonomía a las aldeas y el derecho a recibir un "fondo para aldeas".

Los jefes de gobierno regionales son ahora elegidos directamente, al igual que el presidente a nivel nacional. Sin embargo, la complejidad del marco jurídico ha provocado cierta confusión en cuanto a las funciones, responsabilidades y obligaciones precisas de los distintos niveles de gobierno. Los ingresos y los presupuestos son a menudo fuentes de discordia, ya que los recursos asignados a los GLR a veces no concuerdan con su nuevo nivel de responsabilidades.

La delegación de la UE en el país dirige un programa de apoyo que funciona con un fondo fiduciario gestionado por el PNUD. El proyecto se denomina "Asociación para la Reforma de la Gobernanza en Indonesia". Su objetivo es promover la democracia y la buena gobernanza en Indonesia mediante el desarrollo de sistemas transparentes y responsables y las operaciones necesarias en las instituciones sociales indonesias para garantizar que el proceso democrático quede irreversiblemente anclado en el tejido de la sociedad indonesia. Con respecto a la descentralización, el proyecto ha garantizado la introducción fluida y eficaz de nuevos regímenes administrativos, la supervisión real por parte de los parlamentos locales y un compromiso efectivo entre los gobiernos locales y las comunidades locales. En algunos gobiernos locales realmente participativos, se han abierto nuevas oportunidades para que los grupos desfavorecidos desempeñen un mayor papel en el proceso de elaboración de políticas a nivel local a través de entidades organizadas como foros de ciudadanos, redes de consejos de aldea y movimientos sociales.



Armenia

Hasta 2015, Armenia contaba con 915 gobiernos locales, calificados como excesivos para poder descentralizar eficazmente las competencias y los recursos. Desde 2015, está en marcha en el país un proceso de reforma administrativa territorial que implica la consolidación de gobiernos locales pequeños y fragmentados en unidades administrativas más grandes y viables, capaces de gestionar un mayor número de competencias. Como resultado, el número de gobiernos locales se ha reducido desde entonces a 502. Se espera que la reforma continúe en 2020-2021, reduciendo aún más el número de gobiernos locales hasta alcanzar aproximadamente unos 200-250.

El Ministerio de Administración Territorial e Infraestructuras ha anunciado que el objetivo final de la reforma territorial-administrativa es transferir aún mayores competencias y financiación a los gobiernos locales consolidados. Esta voluntad de descentralización se establece también en el programa gubernamental aprobado en 2019. El ministerio elaboró en 2018-19 una hoja de ruta de descentralización centrada en la devolución de competencias en materia de educación, sanidad y agricultura, pero aún no ha sido aprobada por el Gobierno.

La delegación de la UE en Armenia no participa directamente en el proceso de reforma de la descentralización. El principal objetivo de la delegación ha sido apoyar el desarrollo de capacidades de las autoridades regionales y locales y ayudar a promover una gobernanza más eficiente, la eficiencia energética y el desarrollo económico local.

¿Cuáles son los principales obstáculos a la descentralización según las delegaciones de la UE?

- **No es una prioridad política.** Esta es la razón mencionada con mayor frecuencia por las delegaciones de la UE. En algunos países, incluso con marcos legales o mandatos constitucionales destinados a implementar una descentralización nominal, los procesos pueden permanecer estancados durante años o incluso sufrir retrocesos. Los periodos de inestabilidad política o un contexto frágil pueden llevar a los gobiernos centrales a cuestionar la devolución de competencias o recursos a los niveles locales, que no son vistos como totalmente fiables a la hora de gestionar los asuntos públicos de forma eficiente.
- **Recursos limitados.** Las reformas descentralizadoras de gran alcance exigen no sólo ingentes recursos económicos, sino también recursos humanos formados y cualificados y estructuras suficientemente equipadas y organizadas para poder construir nuevas unidades administrativas, desde cero en algunos casos. Muchas veces, algunos sectores con competencias específicas (por ejemplo, los de la movilidad o la sanidad) requieren profesionales experimentados y especializados de los que las entidades locales simplemente no disponen. Algunas de las limitaciones mencionadas por las delegaciones de la UE fueron la corrupción y el mal uso de los fondos, dos argumentos utilizados por los

gobiernos nacionales para limitar la descentralización de los recursos y de los poderes de decisión.

- **Fragilidad.** Algunos países necesitan una mayor estabilidad social y política antes de emprender un proceso de descentralización. Ya sea por conflictos, crisis recientes o tensiones entre territorios, los gobiernos pueden tener razonables recelos a la hora de descentralizar el poder y los recursos si no existe el sostén necesario de la cohesión social y la paz.

¿Cómo apoyan las delegaciones de la UE estos procesos?

Las delegaciones de la UE han adoptado muchos enfoques diferentes respecto a los procesos de descentralización, y 34 de las 53 delegaciones encuestadas aseguran que respaldan los procesos de descentralización de un modo u otro. Algunas han sido más proactivas, mientras que otras han prestado su apoyo utilizando métodos más indirectos y otras no pueden hacerlo en absoluto de forma adecuada. Todo depende fundamentalmente de la capacidad de la delegación, de la relación con el país socio y de la opinión del gobierno central acerca del "apoyo exterior". En general, las delegaciones de la UE consideran que los procesos de descentralización constituyen un cambio positivo para promover la democracia y la rendición de cuentas, por lo que suelen elaborar un programa de apoyo a estos procesos.

En algunos casos, las delegaciones de la UE han tenido que recurrir a innovaciones en su apoyo a los procesos de descentralización; en otros, han trabajado para establecer mejores relaciones con el gobierno; y en algunos otros, esperan a que el entorno político mejore antes de incluir la descentralización en la agenda de un país. Según las delegaciones de la UE, en los países en los que la descentralización recibe menos apoyo, el principal obstáculo puede ser, de hecho, la escasa prioridad que se le atribuye en esos países. Sin embargo, hay que tener en cuenta que también entran en juego otras causas, como la falta de recursos y de personal, el desconocimiento de los sistemas locales, la desconfianza derivada de la corrupción local o simplemente la ausencia de un plan de apoyo claro.

El apoyo de las delegaciones de la UE a los procesos de descentralización puede desglosarse en tres niveles de compromiso:

- **Bilateral : apoyo a la descentralización a través del gobierno central**

En los países centralizados o en los que la inversión extranjera y la ayuda al desarrollo se consideran como una cuestión muy política, cualquier apoyo a la descentralización suele pasar por el gobierno central.

A veces, la situación sólo permite el apoyo presupuestario (como en Guinea Conakry o Timor Leste); en otros casos, la ayuda pasa por un fondo que apoya a los gobiernos locales durante el proceso de descentralización (Nepal), y en otros casos, debe utilizarse con la aprobación o colaboración del gobierno central.

El caso de Togo es un ejemplo revelador. En junio de 2019, el país celebró sus primeras elecciones locales desde 1987, con una revisión completa de su división administrativa territorial. En menos de un año, el país modificó su Constitución, redefinió el gobierno local (de "prefecturas" a "municipios y regiones"), celebró elecciones, eli-



gió alcaldes, planificó la normativa presupuestaria, creó un fondo de apoyo y formó a altos funcionarios. Debido a la rapidez de este proceso, los gobiernos locales no disponían ni de la infraestructura ni de los recursos humanos adecuados para gestionar todas las nuevas responsabilidades. La delegación de la UE ha ayudado al gobierno central a este respecto, reforzando las capacidades de los secretarios generales de las nuevas administraciones municipales (con especial atención a la igualdad de género), ha creado un Fondo de Apoyo a las Comunidades Locales (FACT) y ha proporcionado apoyo presupuestario para la gestión y las infraestructuras locales.

- **Apoyo de múltiples partes interesadas**

Algunas delegaciones de la UE han adoptado un enfoque más amplio, trabajando con una combinación de partes interesadas y diferentes niveles de gobierno. La combinación de los enfoques descendente y ascendente es digna de mención y parece haber obtenido mejores resultados en los países que han emprendido reformas más profundas, para las que se necesita apoyo a todos los niveles.

Además, el uso combinado de instrumentos, que no sólo apoyan al sector público, sino que además facilitan la colaboración con la sociedad civil y otros actores locales, contribuye a fomentar un sentimiento de apropiación de las reformas por parte de la comunidad. Con un enfoque de múltiples copartícipes se pueden realizar esfuerzos más importantes para garantizar una mejor rendición de cuentas en el marco de la descentralización. En general, las políticas de desarrollo que promueven la integración de la sociedad en el proceso de descentralización suelen ser más eficaces y aumentan la participación de los ciudadanos una vez que éstos comprueban que los gobiernos locales son capaces de hacer uso de sus competencias y cumplir con sus responsabilidades públicas para desarrollar el ámbito local. Estas conclusiones, a las que han llegado las DUE basándose en sus propias experiencias, están en consonancia con la Comunicación de la Comisión Europea de 2013 sobre "La capacitación de las autoridades locales en los países socios para mejorar la gobernanza y obtener resultados de desarrollo más eficaces."²²

- **Ninguna intervención**

En algunos casos, las delegaciones de la UE no están en condiciones de apoyar o promover los procesos de descentralización o simplemente no consideran la descentralización como una prioridad. En la República Dominicana, Costa de Marfil y Nicaragua, por ejemplo, no hay ningún proceso de descentralización. A veces la situación es demasiado compleja para promover un proceso de descentralización, como en el caso de Líbano o Fiyi, dada la distribución de la población, otras veces está legalmente prohibido intervenir, lo que obliga a las delegaciones de la UE a centrarse en cambio en otras cuestiones de desarrollo, como la participación ciudadana, las cuestiones medioambientales o los servicios públicos básicos, como el agua y el saneamiento.



El caso de Nepal, donde el gobierno ha emprendido un amplio proceso de federalización, es un buen ejemplo de este enfoque. El gobierno recurrió a los tres medios de apoyo más utilizados cuando los gobiernos centrales no permiten la financiación directa de los gobiernos locales.

Según la Constitución nepalesa, los niveles local y provincial tienen autonomía para dialogar, aunque los fondos de apoyo deben canalizarse siempre a través del nivel central. La DUE del país ha intensificado gradualmente su cooperación con estos niveles de gobierno, creando asociaciones con organizaciones de la sociedad civil y estableciendo nuevos mecanismos de participación. Sin embargo, todos los proyectos de las OSC-AL son secundarios frente al esfuerzo principal de asegurar un apoyo presupuestario a la descentralización por parte del gobierno central.

Apoyo presupuestario que va directamente al gobierno central

Esta decisión apoya la federalización del país mediante la ayuda presupuestaria al plan federal del gobierno. La Asociación Nacional de Municipios Rurales de Nepal (NARMIN) y la Asociación de Municipios de Nepal (MuAN) han sido consultadas y recibirán apoyo indirecto en el marco de este plan; por ejemplo, a través de su participación en algunos programas de desarrollo de capacidades.

Un contrato con el Fondo de Desarrollo de Ciudades (de la línea temática OSC-AL)

El Fondo de Desarrollo de Ciudades es el fondo público destinado al desarrollo municipal, a través del cual la DUE puede comprometerse con 15 municipios en diversas cuestiones temáticas relacionadas con sus competencias recién adquiridas.

Contratos a través de las OSC que trabajan con las autoridades locales

Como se ha mencionado anteriormente, las OSC locales no se consideran como entidades públicas, por lo tanto, tienen derecho a recibir ayuda externa del gobierno central. Los fondos recibidos en el marco de la línea temática OSC-AL de apoyo a los municipios que abordan cuestiones de gobernanza y participación ciudadana en Nepal a través de tres proyectos beneficiaron a los gobiernos locales gracias a las alianzas entre las provincias y tres OSC diferentes.



²² Comunicación de la CE 2013: LexUriServ.do (europa.eu)

CAPÍTULO 3

EL TRABAJO DE LAS DELEGACIONES
DE LA UE CON LOS GLR

EL TRABAJO DE LAS DELEGACIONES DE LA UE CON LOS GLR

Como se indicó en la Introducción (véase página 7), la cooperación al desarrollo con los GLR presenta muchas ventajas y aporta un valor diferencial a los territorios destinatarios, lo que debería tenerse en cuenta al preparar la fase de programación de la UE. Los resultados del presente estudio pueden contribuir a aportar ideas en este sentido.

Valor diferencial del trabajo con los GLR

Mejora de la capacidad institucional y de gobernanza

La cooperación al desarrollo es diferente de la ayuda humanitaria. Su objetivo es provocar cambios a largo plazo para ayudar al desarrollo y mejorar el bienestar y las condiciones de vida de los ciudadanos. La gobernanza pública es, por tanto, una cuestión que no puede descuidarse, ya que contribuye a la adaptación de las instituciones y al fortalecimiento de las capacidades de la administración pública de un país.

Los programas de cooperación al desarrollo generan nuevas habilidades, nuevas capacidades y nuevas estructuras, que facilitarán la adaptación a las nuevas realidades una vez aplicados los cambios. Las DUE saben por experiencia que aun cuando se trata de un proyecto de corta duración, los resultados del fortalecimiento de capacidades de los funcionarios subsistirán a largo plazo. Saben por experiencia que la mejor manera de conseguir esos cambios positivos es reforzando la capacidad de gobernanza en tal medida que dicho fortalecimiento se convierta en un elemento clave de la política pública.

Además, el fortalecimiento de la capacidad de gobernanza de un GLR a través de un programa de cooperación al desarrollo puede abrir mejores caminos antes inaccesibles, permitiéndole pasar más adelante a programas y políticas de mayor envergadura, lo que mejora cada vez su estabilidad y capacidad. Las medidas y protocolos de transparencia introducidos para crear confianza entre los socios internacionales en determinados proyectos podrían convertirse en elementos permanentes de transparencia institucional. Esto ayudaría a alentar a nuevos socios y a proporcionar financiación para futuras cooperaciones.

Actores clave en la prestación de servicios públicos

El agua y el saneamiento, la gestión de residuos, el alumbrado público y las infraestructuras básicas son ejemplos de servicios públicos destinados a satisfacer las necesidades básicas de cualquier población. Por lo general, su implementación, gestión y/o mantenimiento son responsabilidad del gobierno local o regional. En muchos países, la sanidad, el desarrollo económico local, la protección del medio ambiente o la educación también figuran entre las competencias de los gobiernos subnacionales.

Las políticas de desarrollo implican necesariamente a los gobiernos locales y regionales, incluso en los casos en que las compe-

tencias están muy centralizadas. Ya hemos señalado que cuanto mayor autonomía tiene un GLR, más fácil resulta para otros actores (como la UE, otros GLR u OSC) colaborar con ellos, ya que así se prescinde de la necesidad de aprobación por parte de los niveles superiores y de la carga burocrática que ello representa. Como se ha puesto de manifiesto recientemente en la crisis de COVID-19, hay muchas cuestiones en las que los alcaldes se encuentran en primera línea y tienen la última palabra sobre las decisiones a tomar. Sin embargo, muchas de las políticas desarrolladas a nivel local dependen también del marco legislativo nacional, por lo que resulta esencial la coordinación multinivel. Por eso es crucial y conveniente que se tengan en cuenta las perspectivas de los GLR, empezando por la fase de programación y durante cada una de las fases posteriores de aplicación y evaluación de las políticas y programas que les afectan.

El nivel más cercano a los ciudadanos

Tanto la Declaración de París de 2005 sobre la Eficacia de la Ayuda, como el Programa de Acción de Accra de 2008,²³ marcos clave para las políticas de desarrollo y cooperación internacional, incluyeron el término "apropiación" en sus principios y en la lista de áreas a mejorar. Posteriormente, la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo de la OCDE de 2011²⁴ estableció las condiciones para una prestación de ayuda más eficaz. Dichas condiciones consisten, concretamente, en cuatro principios: apropiación, enfoque en los resultados, cooperación para el desarrollo, transparencia y responsabilidad compartida. Estos principios van más allá del término institucional de "países socios": para obtener resultados mejores y más sostenibles en las políticas de desarrollo, la población de los países socios debe determinar sus propias estrategias para reducir la pobreza, mejorar sus instituciones y hacer frente a la corrupción, en particular mediante una participación más amplia en la formulación de las políticas de desarrollo, un liderazgo más fuerte en la coordinación de la ayuda y un mayor uso de los sistemas de prestación de la ayuda.

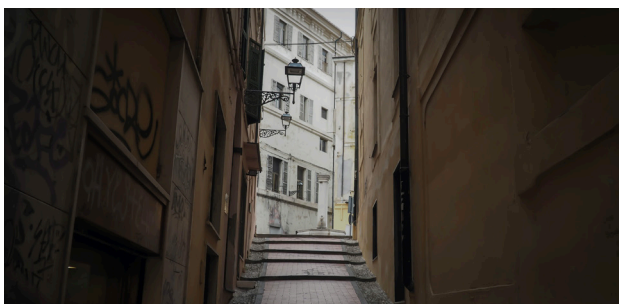
La Agenda 2030 enumera los objetivos que están directa o indirectamente relacionados con el trabajo diario de los gobiernos locales y regionales. Desde esta perspectiva, los gobiernos locales no deben ser considerados como meros ejecutores de la Agenda, sino como responsables políticos, catalizadores del cambio y el nivel de gobierno más adecuado para tender un puente entre los objetivos globales y las realidades de las comunidades locales.²⁵

En opinión de muchas delegaciones de la UE, la implicación de los gobiernos locales y regionales facilita la participación de los ciudadanos, un factor crítico para la transparencia y la apropiación de los programas de desarrollo. La participación de las distintas partes interesadas no sólo refuerza el debate local, sino que puede dar lugar a soluciones compartidas inspiradas en la proximidad a las necesidades o los problemas, lo que probablemente aumente su eficacia y sostenibilidad a largo plazo.²⁶

²³ La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y Programa de Acción de Accra (2008) [34580968.pdf \(oecd.org\)](#)

²⁴ Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo [49650200.pdf \(oecd.org\)](#)

²⁵ « Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Lo que los gobiernos locales deben saber » CGLU (2015) [los_ods_lo_que_los_gobiernos_locales_deben_saber.pdf \(uclg.org\)](#)



Compromiso con los actores y redes locales

Una importante preocupación actual en la cooperación internacional para el desarrollo es cómo superar la dualidad de la ayuda entre donantes y receptores y la visión Norte-Sur.²⁶ Como primer paso, la formulación de objetivos, el acuerdo sobre métodos y políticas, y el consenso con las partes interesadas sobre el terreno se consideran como nuevos elementos clave de cualquier estrategia de desarrollo.

Sin embargo, los actores locales a veces tienen una capacidad limitada o son demasiado "pequeños" para discutir o dialogar directamente con los gobiernos nacionales. Los sindicatos locales, las OSC, el mundo académico y el sector privado son valiosos aliados en diferentes ámbitos políticos que se entrecruzan casi a diario con la labor de los gobiernos locales y regionales. Por ello, los GLR pueden hacer oír su voz representándolos en el diálogo con las delegaciones de la UE y los gobiernos nacionales, aumentando así su impacto. El enfoque basado en la coparticipación de múltiples partes interesadas a nivel local podría sin duda hacer avanzar la consecución de los objetivos de desarrollo y garantizar la sostenibilidad de los resultados. Por ello, muchos proyectos y programas se centran específicamente en la creación de redes de múltiples grupos de interés.

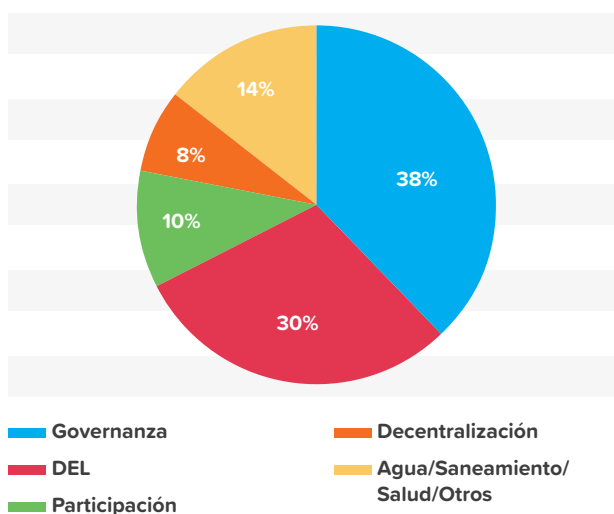
Reducción de los desequilibrios territoriales

El objetivo de muchos programas bilaterales de maximizar el impacto de los fondos y proyectos a menudo se traduce en la canalización de los fondos y de los esfuerzos hacia las capitales o las principales ciudades de los países socios, ya que es allí donde pueden llegar al mayor número de personas a la vez. A largo plazo, esto puede provocar o agravar las desigualdades territoriales entre regiones en términos de desarrollo, acceso a los servicios públicos, inversiones en infraestructuras y oportunidades. Además, el flujo de migración interna y la concentración demográfica resultante, limitada a unas cuantas zonas urbanas, crean nuevos problemas para los países. Garantizar que todos los gobiernos locales y regionales estén representados a través de sus asociaciones nacionales ha convertido a estas asociaciones nacionales en socios potenciales estratégicos para el desarrollo. Fomentar la participación de las asociaciones nacionales en las políticas y programas es una excelente estrategia para reducir las diferencias entre territorios y no olvidar las zonas rurales o aisladas. Los países más grandes con dispersión demográfica o sistemas insulares suelen tener que lidiar con el problema de la concentración urbana, pero éste constituye un problema potencial en todos los países.

Temas

Después de haber proporcionado el contexto pertinente y haber destacado las ventajas de cooperar directamente con los GLR, deseamos examinar más de cerca los sectores de desarrollo que suelen constituir el foco principal de los proyectos de la UE en los que participan los gobiernos locales y regionales. Para el presente estudio, se mencionaron y analizaron 273 proyectos ejecutados directa o indirectamente por las delegaciones de la UE. Hemos tenido en cuenta la gran variedad de perspectivas, así como el hecho de que los proyectos pueden tener normalmente varios objetivos, por ejemplo, la mejora de la descentralización y el desarrollo económico local.

PROYECTOS MENCIONADOS POR LAS DUE POR SECTOR DE INTERVENCIÓN



Cuando se preguntó a las delegaciones de la UE por sus experiencias con los GLR durante el último MFP, el 38% de los proyectos mencionados por ellas tenían que ver con alguna variante de la "gobernanza", y esto ocurría en casi todos los países. El segundo sector de intervención más común fue el Desarrollo económico local (DEL), que podía implicar diferentes enfoques o subsectores, dependiendo del país (agricultura, turismo, etc.). Un mismo proyecto también podía incluir diferentes sectores; a menudo, la gobernanza y el DEL se abordaban conjuntamente.

Diferentes regiones pueden clasificar ciertos temas como más prioritarios. Por ejemplo, en área de los países vecinos hay un alto porcentaje de proyectos sobre DEL. El desarrollo del abastecimiento de agua y el saneamiento, los sistemas sanitarios y otros servicios públicos son más frecuentes en los países ACP, pero siguen representando menos del 15%. El aumento de la "participación ciudadana" es un objetivo directo en el 10% de los proyectos y la "descentralización" es el objetivo declarado en más del 7% de los casos. Sin embargo, bajo los parámetros de muchos programas de gobernanza y servicios públicos, ambos temas suelen ser calificados como objetivos indirectos.



En el Congo, por ejemplo, dos grandes ciudades son el centro de la mayoría de los proyectos del gobierno central. La delegación de la UE está tratando de dirigir un mayor número de esfuerzos hacia las ciudades secundarias, con el fin de restablecer un cierto equilibrio y compensar la concentración de población en las ciudades principales.

²⁶ Programa de Acción de Accra (2008) 34580968.pdf (oecd.org)

²⁷ Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo 49650200.pdf (oecd.org)

¿Quiénes son los actores que han participado hasta ahora?

El papel de las Asociaciones Nacionales

No siempre es fácil encontrar la manera de acercarse a los gobiernos locales y regionales. Suelen ser demasiado numerosos y/o estar demasiado dispersos en el país para que una delegación de la UE pueda entablar un diálogo adecuado o promover la retroalimentación y el seguimiento de las necesidades y oportunidades de desarrollo con todos ellos.

Aquí es donde las asociaciones nacionales de gobiernos locales pueden ser increíblemente útiles. De las 53 delegaciones de la UE encuestadas, 45 declararon que conocían la existencia de una asociación nacional que operaba en su país, pero sólo 23 han desarrollado algún mecanismo de diálogo, coordinación o asociación con alguna de ellas.

Cada vez que el contacto se ha realizado con éxito, la colaboración con los gobiernos locales y regionales ha aportado ventajas reales. Desde el desarrollo de capacidades y otras formas de colaboración directa con las propias asociaciones hasta la obtención de datos para la programación o la evaluación de proyectos, la mayoría de las colaboraciones con las asociaciones nacionales de gobiernos locales han sido evaluadas positivamente por las delegaciones de la UE.

Las relaciones entre las delegaciones de la UE y las asociaciones pueden adoptar diferentes formas. Algunos ejemplos son: Sudáfrica, gracias a un diálogo regular (al menos una vez al mes); Moldavia, a través de debates sobre cuestiones de actualidad; Indonesia mediante la colaboración con cinco niveles de gobierno subnacional; o Botsuana, donde las OSC locales e internacionales actúan como intermediarias en la colaboración entre la delegación de la UE y las asociaciones nacionales de gobiernos locales.

A veces, ciertos obstáculos, como la debilidad de las estructuras o la falta de recursos de la asociación, dificultan la colaboración. En el futuro, los proyectos de apoyo al fortalecimiento de las asociaciones nacionales en los países socios podrían ser una solución, con vistas a prestar servicios a sus miembros, establecer mecanismos de intercambio de prácticas entre municipios y entablar un diálogo constructivo y regular con el gobierno nacional y la UE.

Las asociaciones nacionales tienen un gran potencial para actuar como representantes, como voz común y como coordinadoras de las iniciativas de aprendizaje, integrando las agendas locales, nacionales, regionales y globales.

El papel de la cooperación entre iguales

De las 53 delegaciones de la UE encuestadas, 41 declararon conocer la existencia de la cooperación descentralizada entre los GLR de la UE y los del país socio. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no participaban en ella o contaban con una información limitada sobre la misma.

No obstante, hay algunos ejemplos en los que las delegaciones de la UE han proporcionado algún tipo de apoyo (financiación, asistencia técnica, apoyo político) a esa cooperación descentralizada.

 La alianza entre Banjul (Gambia) y Ostende (Bélgica) ha sido financiada por una línea temática OSC-AL y cuenta con la participación de la delegación de la UE. El objetivo de la financiación de 3 millones EUR era transformar el Ayuntamiento de Banjul en una autoridad local eficiente, transparente y orientada a la prestación de servicios. La ciudad de Ostende es el socio principal de este proyecto. La DUE lo financia y proporciona orientación. Los ámbitos de trabajo de la alianza son el desarrollo de capacidades en materia de gobernanza, gestión de residuos, energía y salud.

Los socios de PLATFORMA, en su calidad de actores experimentados sobre el terreno, han sido reconocidos por las delegaciones de la UE como actores clave, capaces de establecer proyectos innovadores y enfoques y relaciones sostenibles para el desarrollo en los países socios.

La Agencia de Cooperación Internacional de la Asociación de Municipios de los Países Bajos (VNG International) fue mencionada por las delegaciones de la UE en Argelia, Líbano, Myanmar, Sudáfrica, Benín, Etiopía, Malí y Burundi. La Asociación Internacional de Alcaldes Francófonos (AIMF) fue citada por su trabajo en países como Camboya, Yibuti, Gabón, República de Guinea y Costa de Marfil.

En este sentido, se puede lograr mucho más si se sigue trabajando en políticas locales específicas a través del aprendizaje entre iguales entre los gobiernos y las asociaciones locales y regionales, lo que permite cubrir temas que van desde la cooperación en políticas locales hasta los objetivos e indicadores de la agenda global.

Con la participación de un mayor número de actores y de AGLR, se pueden introducir nuevas formas de aprendizaje entre iguales, como la cooperación triangular, y se podrá trabajar con ciudades del Sur, dándoles la posibilidad de compartir, estructurar y aplicar sus conocimientos, su experiencia y su transformación política.





Otro ejemplo es el proyecto MaGeTV en Camerún, lanzado en 2014. Fue ejecutado por el municipio de Dschang con el apoyo de la ciudad de Nantes (Francia) y financiado por la línea presupuestaria OSC-AL. Partiendo de las acciones ya realizadas a partir de 2008, que incluían la construcción de un vertedero y la mejora de la recogida de residuos en la ciudad, se siguió trabajando para mejorar el conocimiento y la gestión del sistema de recogida y tratamiento de residuos en Dschang, fomentando la recogida selectiva de los residuos en los hogares, y compartiendo después la formación y los resultados con otros municipios de Camerún, por ejemplo sobre el compostaje o la búsqueda de un modelo financiero sostenible para los proyectos. A finales de 2019, el proyecto ya había logrado muchos resultados positivos en Dschang, como el embellecimiento de los espacios públicos, la mejora de la recogida de residuos y un modelo sostenible de producción de abono orgánico.

Un caso interesante es el proyecto de cooperación triangular "Cooperación descentralizada para democratizar las ciudades" en el que participan 6 ciudades brasileñas y 8 mozambiqueñas, financiado en su mayor parte por la UE y el gobierno de Noruega, y en el que también participaron Cities Alliance y la ciudad de Barcelona entre 2012 y 2015.

La Asociación Nacional de Gobiernos Locales de Mozambique (AN AMM), el Frente de Prefeitos y CGLU implementaron el proyecto con Arquitectos sin Fronteras y la Universidad de Lérida, actuando como socios principales, haciendo posible el apoyo y el intercambio técnico y político entre pares de la ciudad.

Este proyecto de cooperación entre iguales se centró en las herramientas técnicas aplicables en las ciudades de Mozambique para la planificación urbana estratégica, el catastro inclusivo y el presupuesto participativo.

La cooperación al desarrollo a través de organizaciones multilaterales u OSC

Según las delegaciones de la UE, a veces, las organizaciones multilaterales y las organizaciones de la sociedad civil están en mejor posición que las autoridades locales para liderar la ejecución de los programas. Esto podría deberse en algunos casos a la percepción en ellas de una mayor "neutralidad política". En algunos casos, los programas de cooperación al desarrollo se consideran como un paso político y se requiere un intermediario entre el beneficiario final y la parte interesada que financia el proyecto. En otros casos, las entidades multilaterales o las OSC simplemente tienen mayores capacidades y están en condiciones de implementar el programa de manera más eficiente o eficaz que los propios GLR.

Esto es especialmente cierto en el caso de las OSC locales, ya que no son entidades públicas, aunque los gobiernos centrales les proporcionen ayuda externa. En situaciones complejas en las que los GLR no pueden beneficiarse directamente de la ayuda

externa, los programas conjuntos entre las OSC y las AL permiten financiar proyectos de desarrollo local.

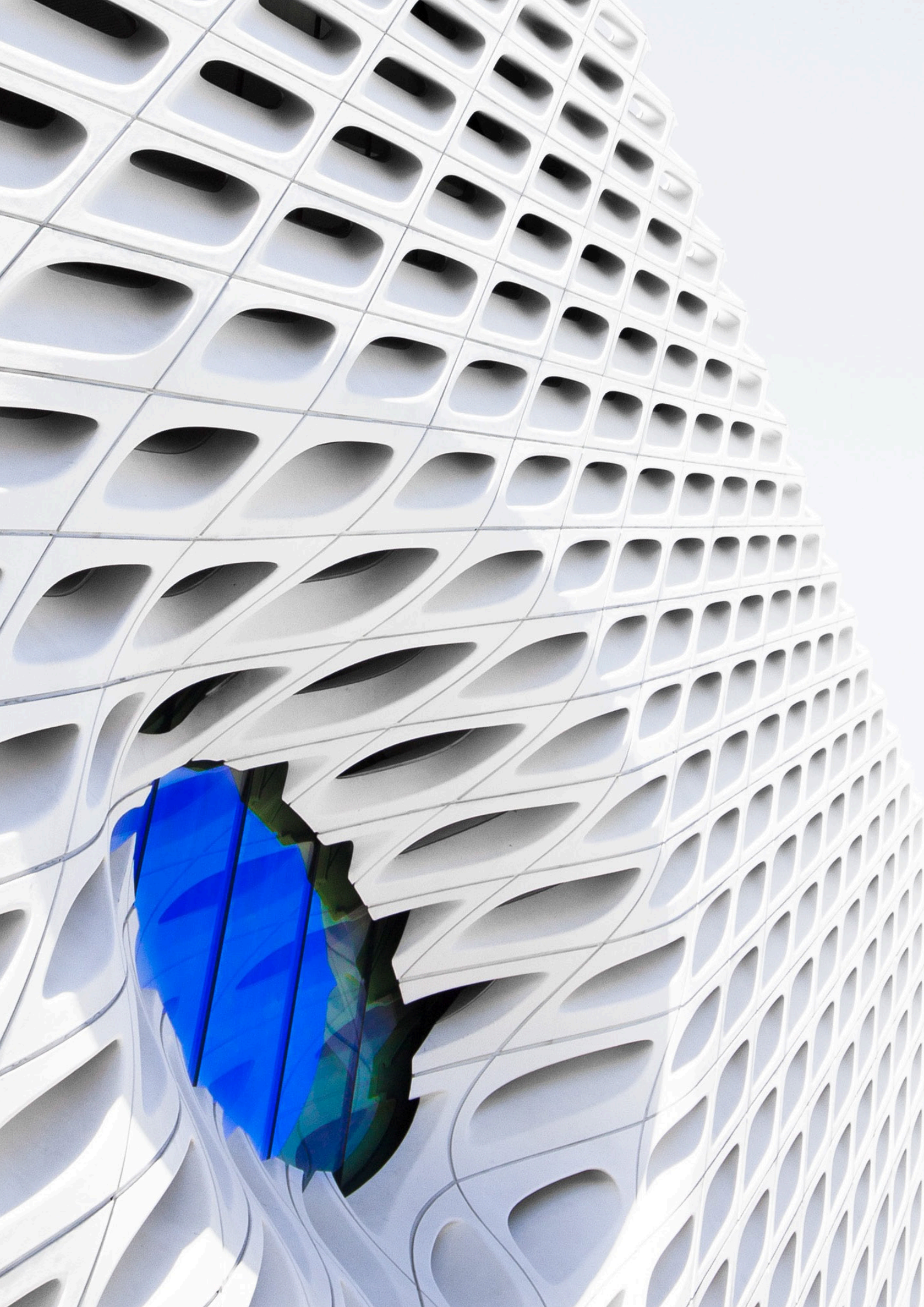
Argelia es un país muy centralizado, sin embargo, el principal proyecto con las autoridades locales, CAPDEL, también es implementado por el PNUD y tiene como objetivo fortalecer la democracia participativa trabajando con ocho municipios piloto. Este proyecto está diseñado para probar cómo se llevaría a cabo la descentralización en este entorno político y cultural, para "sembrar" el poder local y fortalecer las capacidades. Por el momento, la sostenibilidad a largo plazo de los resultados obtenidos por este proyecto está por demostrar. También se plantea la posibilidad de replicar con éxito este proyecto en otros municipios o regiones.

En **Afganistán**, el Programa de Apoyo a la Gobernanza Municipal (MGSP) está siendo implementado por ONU-Hábitat en 12 municipios afganos: Kabul, Herat, Jalalabad, Kandahar, Mazar-i-Sharif, Farah, Bamyan, Nili, Mirbachakot, Balkh, Spin Boldak y Enjil. El objetivo general del programa es mejorar la estabilidad y estimular el desarrollo económico local en esas ciudades mediante la mejora de la gobernanza municipal y el fortalecimiento del contrato social entre los ciudadanos y el Estado.

Un caso particular es el de Filipinas, debido a las mencionadas características de los países del Pacífico²⁸. El país puso en marcha un ambicioso programa de descentralización en 1991 para reforzar los procesos democráticos y potenciar el crecimiento económico. El gobierno nacional devolvió importantes responsabilidades e ingresos a los gobiernos locales. Sin embargo, un proceso de descentralización debe ir más allá de la transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos locales. También requiere reformar la gobernanza y capacitar a la comunidad para que participe en la promoción y adopción de decisiones. Estos son los retos actuales de los gobiernos locales, ya que las estructuras de poder tradicionales coexisten con las instituciones oficiales y las relaciones de estas últimas con el gobierno central se describen como profundamente dependientes. Los esfuerzos para movilizar sus propios ingresos no son lo suficientemente fuertes y las "Unidades de Gobierno Local" (LGU) – el equivalente a los gobiernos locales del país – dependen de las transferencias del gobierno central. Unas políticas sólidas, la voluntad política, las reformas sistémicas y la participación de la comunidad son factores clave para la gobernanza. Las OSC figuran como las principales beneficiarias de la mayoría de estos proyectos financiados en la línea temática OSC-AL debido a la escasa capacidad de las AL actuales para participar en las convocatorias de propuestas. Las OSC llevan a cabo estos proyectos en colaboración con los gobiernos locales. El proyecto "Reforzar, instituir y ampliar la interacción eficiente entre las OSC y las LGU para mejorar la gobernanza local" (Reinforcing, Instituting and Scaling Up Efficient CSO-LGU interaction towards Enhanced Local Governance),²⁹ ejecutado por Acción contra el Hambre (noviembre de 2017 a octubre de 2020) es un buen ejemplo de cómo funciona este enfoque de colaboración entre las OSC y las AL. Otros proyectos, como el de "Espacios para la paz" que involucra la provincia de Mindanao, sí implican a los gobiernos locales en el marco del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos.

²⁸ Véase el Capítulo II: Los Procesos de descentralización más en detalle. Conciernen muchas islas dispersas en una zona muy amplia.

²⁹ Noviembre de 2017 - octubre de 2020, con un presupuesto de 600 000 EUR.





CAPÍTULO 4

PERSPECTIVAS DE FUTURO Y POTENCIAL DE
LA COLABORACIÓN CON LOS GLR

PERSPECTIVAS DE FUTURO Y POTENCIAL DE LA COLABORACIÓN CON LOS GLR

Lecciones aprendidas

Hemos visto todas las ventajas de trabajar con los GLR en materia de desarrollo y de qué manera las delegaciones de la UE han cumplido con su cometido hasta ahora. Sin embargo, la sensación general es que todo el potencial de los GLR como socios de la cooperación al desarrollo es todavía demasiado reciente y no se ha aprovechado plenamente.

Por tanto, ¿cuáles son los principales **obstáculos** para la colaboración con el ámbito local?

Ya hemos señalado que el escaso grado de descentralización de competencias y recursos puede limitar las posibilidades de actuación de las delegaciones de la UE a nivel local (véase el Capítulo II).

Sin embargo, incluso con la descentralización política, hay ciertos problemas que parecen ser comunes a algunos grupos de países.

Los países en los que las capacidades de gestión de las instituciones territoriales son débiles (administrativa y financieramente), suelen tener dificultades para ejecutar proyectos de inversión de mayor envergadura, incluso en el marco de la cooperación intermunicipal. Por otra parte, la extrema fragmentación territorial de algunos países puede representar un enorme obstáculo para la prestación de servicios públicos a los ciudadanos. Hay ejemplos de ello en todas las regiones, pero es especialmente cierto en los archipiélagos (Fiji e Indonesia, por ejemplo).

Otro obstáculo común es la falta de voluntad política de conceder a los GLR la autonomía o los recursos necesarios para que pue-

dan actuar como responsables políticos. Esto se aplica a muchas partes de África y a los países del Este, pero también ocurre a veces en América Latina, incluso cuando el gobierno ha expresado la voluntad política de descentralizar. Existe además el temor de perder el control sobre el territorio. El desarrollo territorial y las "intervenciones" extranjeras directas son, en algunos lugares, un asunto muy delicado. A menudo, los gobiernos destinan la ayuda a la reducción de las brechas de desigualdad interregional, y aprecian los fondos recibidos en este sentido, pero no tienen verdadero interés en introducir más reformas. Cualquier intento de presión por parte de las delegaciones de la UE podría poner en peligro sus relaciones con los gobiernos centrales.

Sin embargo, según las delegaciones de la UE, el problema más generalizado suele ser la falta de recursos humanos en el sector público para llevar a cabo programas eficaces de descentralización o desarrollo. La escasa capacidad de gestión, de conocimientos lingüísticos, etc., también impide a veces que los niveles locales puedan ejecutar eficazmente los contratos. En algunos casos, la corrupción y el mal uso de los fondos han sido un problema importante, que ha provocado el cese de la financiación.

A pesar de estos numerosos obstáculos, las delegaciones de la UE han extraído unas lecciones importantes del trabajo realizado durante estos años con las autoridades locales y regionales.

Ante los obstáculos relacionados con la escasa capacidad de gestión financiera y de proyectos de las autoridades locales en muchos países, algunas DUE han optado por centrarse más en el desarrollo de capacidades a nivel local, con el fin de garantizar un impacto a largo plazo en los sistemas institucionales y una mejor aplicación de los programas desarrollados conjuntamente.

En los casos en los que el uso indebido ha provocado una interrupción de la financiación, este giro de los acontecimientos ha dado lugar a veces a importantes cambios de personal, a una mejora de los procedimientos de supervisión y a un compromiso político declarado por parte del nuevo gobierno de luchar contra la corrupción. Mejor aún, a veces estos esfuerzos y procedimientos han tenido éxito, dando lugar a nuevas oportunidades para las AL, como ocurrió en el municipio de Ereván (Armenia), al que se atribuyó un nuevo proyecto regional a través de la convocatoria de propuestas para las AL.

Sin embargo, no siempre es así en otros países, donde la burocracia del gobierno central o la falta de voluntad política suele frenar, retardar o incluso paralizar por completo las iniciativas de los gobiernos locales. En esos casos, se han propuesto o aplicado soluciones muy diversas. Una solución práctica ha sido recurrir a



los fondos regionales de la UE (por ejemplo, al componente "África Central" del Fondo Europeo de Desarrollo) para financiar los GLR. No es la vía más sencilla, pero proporciona una solución técnica para que las autoridades locales tengan acceso a los fondos.

Otra solución para hacer frente a la escasa capacidad o eludir la burocracia del gobierno central es el fomento de alianzas entre las OSC locales y las autoridades locales. En algunas regiones, las OSC locales han evolucionado y se han vuelto mejor organizadas y más profesionales, por no mencionar su capacidad para utilizar con éxito las convocatorias de propuestas para obtener financiación, mucho mejor que las autoridades locales. Han establecido redes sólidas y algunas autoridades locales incluso les han abierto sus planes de participación. En los ámbitos en los que existen acciones y acuerdos comunes, las OSC obtienen fondos de la UE y ejecutan los proyectos con los GLR como principales interesados. El fortalecimiento de las alianzas centradas en las personas con las unidades locales elegidas para la planificación del desarrollo local debería conducir a un círculo virtuoso de responsabilidad, así como a la mejora de la calidad de los servicios, con el potencial de aumentar las demandas de una descentralización más eficaz.

En los casos en que la dispersión demográfica y la inmensa extensión de un territorio plantean obstáculos (Brasil o Indonesia, por ejemplo), las delegaciones de la UE han aprendido a trabajar a través de las asociaciones regionales o nacionales de gobiernos locales para concentrar el impacto de las acciones y ser más eficientes.

Algunos casos del estudio se destacan por ser especialmente innovadores o por haber adoptado un enfoque muy específico en respuesta a circunstancias especiales y merecen un estudio detallado. Ejemplos de estas **buenas prácticas** son:

Brasil - Trabajo con las asociaciones de AL

En un país con una extensión territorial tan grande y una distribución de la población tan desigual, el trabajo con los GLR exigía un enfoque diferente para poder cubrir la mayor parte posible de la población. La experiencia de la DUE demostró que en Brasil es muy difícil llevar a cabo proyectos gestionados directamente por las autoridades locales, debido a la gran extensión del territorio y a las enormes distancias entre los centros urbanos, lo que supone un mayor coste en términos de tiempo y de recursos humanos y económicos. Por ello, en Brasil es aconsejable trabajar con asociaciones de municipios. Éstas presentan la ventaja añadida de tener autonomía operativa para ejecutar las actividades dentro de los plazos establecidos por los proyectos y, por lo general, pueden abarcar un área geográfica mucho mayor. Además, tienen la capacidad de difundir información y promover el intercambio de experiencias y mejores prácticas entre los gobiernos locales. La mayoría de los proyectos ejecutados por asociaciones han obtenido buenos resultados, según la DUE de Brasil.

Un buen ejemplo de ello es el proyecto "Reinserción: proyecto de integración local para la reinserción social de drogodependientes" realizado con la Confederación Nacional de Municipios (CNM). Su objetivo era apoyar acciones que facilitaran el diálogo entre las autoridades locales y la sociedad civil para ayudar a prevenir el consumo de drogas y promover la reintegración socioeconómica de los drogadictos en situación de vulnerabilidad y riesgo social. Más concretamente, el proyecto pretendía contribuir a la integra-

ción de redes de asistencia social, sanitaria y de apoyo a la reinserción social de los consumidores de drogas en la 4ª Región del Estado de Paraíba.

Sudáfrica - Innovación

La posibilidad de introducir innovaciones es una de las principales ventajas de trabajar a nivel local. Permite la suficiente flexibilidad para ensayar soluciones creativas que respondan a los problemas cotidianos de los ciudadanos. Y, lo que es más, las soluciones innovadoras pueden aportar ideas útiles también para los GLR de la UE.

En el marco de una subvención financiada por la UE, la Asociación Sudafricana de Gobiernos Locales (SALGA) desarrolló y puso en marcha una aplicación móvil que actúa como barómetro municipal, proporcionando datos e información en forma de escala de riesgo de agitación. Esta innovación resultó muy valiosa para las autoridades locales, los líderes comunitarios y los ciudadanos. La aplicación móvil proporciona datos y sirve como mecanismo de alerta temprana de malestar a nivel comunitario. Los ciudadanos pueden alertar a las autoridades sobre una infraestructura deteriorada, un accidente o incluso una simple reclamación que ellos mismos tengan.

Otro buen ejemplo es la alianza entre la VNG (Asociación de Municipios de los Países Bajos) y el Centro local para el Desarrollo de la Capacidad Local (CLCB). Las ciudades mineras sudafricanas se enfrentan a una economía en declive y a diversos males socioeconómicos, mientras que las empresas mineras siguen obteniendo beneficios de la riqueza mineral de esas localidades. Las Directrices revisadas del Plan Social de Trabajo (de octubre de 2014) animan a las empresas mineras a contribuir al desarrollo de la comunidad y así conservar sus licencias sociales para operar. Es una práctica común entre las empresas mineras no alinear sus Planes Sociales y Laborales (PSL) con los Planes Quinquenales de Desarrollo Integrado (PDI) y los Marcos de Desarrollo Espacial (MDE) de las autoridades locales. Los municipios carecen de las habilidades y capacidades suficientes para garantizar que las empresas mineras cumplan con su mandato legal. A través de la financiación de la UE, la VNG ha estado trabajando en asociación con el CLCB para apoyar a los municipios en sus interacciones y negociaciones con las empresas mineras. El objetivo es desarrollar planes de ordenación territorial bien alineados en cinco municipios y garantizar procesos de planificación integrados que respondan a las necesidades expresadas por las comunidades. Hasta ahora, se han desarrollado planes negociados con éxito en tres de las cinco localidades. El proyecto sigue en marcha.

Madagascar - Fortalecimiento de capacidades con perspectivas de desarrollo local a largo plazo

El programa ACORDS (Apoyo a los Municipios y Asociaciones Rurales) se ejecutó en el marco del 9º Fondo Europeo de Desarrollo (2004-2011) mediante gestión indirecta. Fue reconocido a nivel nacional como el laboratorio más importante para la implementación de la descentralización en Madagascar. Al haber apoyado a casi 400 municipios y un centenar de organizaciones intermunicipales, el programa ha sido pionero en cuanto a la aplicación de la gestión de proyectos municipales, proporcionando subvenciones directas a los municipios e inspirando el mayor apoyo a la descentralización y la gobernanza local hasta la fecha.

Formación

El conocimiento del enfoque territorial no es algo sencillo ni común. El personal de las delegaciones de la UE tiene que enfrentarse a problemas que no necesariamente sabe cómo resolver: tiene que aprender sobre la marcha, con la práctica. Es importante conocer la formación específica que reciben sobre un enfoque de gobierno local y regional y si tienen peticiones específicas de formación sobre temas o cuestiones que quisieran entender mejor.

El enfoque del desarrollo a través de los gobiernos locales y regionales puede resultar muy complejo. Los proyectos, los calendarios, el tratamiento personal, las preocupaciones y las cuestiones temáticas funcionan de forma completamente diferente. Por ejemplo, la participación de los ciudadanos y la responsabilidad institucional desempeñan un papel importante. Cuando una delegación de la UE necesita involucrar a los GLR, precisa de herramientas adecuadas para hacerlo. La gobernanza local, la descentralización, el enfoque territorial del desarrollo local, la asignación de funciones, la subsidiariedad, el diálogo político y la localización de los ODS son conceptos que un funcionario de los GLR debe ser capaz de comprender y gestionar.

Nuestra encuesta nos permite sacar una conclusión innegable: las delegaciones de la UE atribuyen gran importancia a la formación. El 60% de los encuestados dijo que nunca había recibido formación sobre el trabajo con los GLR (o que dicha formación era insuficiente), el 8% consideró que necesitaba una formación adicional o más específica, mientras que el 32% afirmó que había recibido formación o, al menos, había trabajado con alguien de la delegación que había recibido dicha formación. Casi todos tenían ideas sobre los temas en los que deberían centrarse las sesiones de formación o sobre cómo podrían mejorarse. Los ejemplos incluyeron: cómo participar en el diálogo político para la descentralización, el enfoque TALD, la subsidiariedad, el diálogo político, los ODS y su ubicación...

Las delegaciones de la UE sugirieron algunos temas sobre los que podría ser útil una formación adicional: cómo entrar en contacto con los GLR para las convocatorias de propuestas, cómo establecer relaciones con los actores/interlocutores locales (OSC, empresas, grupos étnicos o religiosos...), qué instrumentos de la UE son los más adecuados para el trabajo con los GLR y cómo implicar a los GLR en el marco del desarrollo en los países frágiles.

Uno de los propósitos de los Acuerdos Marco de Asociación (*Framework Partnership Agreements* - FPA) firmados entre las asociaciones de gobiernos locales y la Comisión Europea es apoyar la promoción regional e institucional. Los FPA también desempeñan un papel destacado en el apoyo a los GLR como agentes de desarrollo y responsables políticos. También pueden ayudar a sus miembros a compartir las mejores prácticas, las lecciones aprendidas y a coordinar sus esfuerzos en el marco de las iniciativas de desarrollo.

Hojas de ruta

La Comisión Europea está elaborando actualmente hojas de ruta por país para el trabajo con los GLR en los países socios. Por el momento, los proyectos piloto tienen lugar en Malí, Colombia, Ecuador y Chad.

Las hojas de ruta nacionales para la colaboración con los gobiernos locales y regionales tienen por objeto garantizar un diálogo político eficaz. Deben tener en cuenta los puntos de vista y las especificidades de los GLR de cada país en relación con las cuestiones clave de desarrollo y gobernanza, y luego compartirlas con las autoridades nacionales para contribuir al desarrollo de una visión conjunta y un marco común para el compromiso con los GLR.

En este momento, convendría institucionalizar las relaciones entre los gobiernos locales y regionales y las delegaciones de la UE. Esto evitaría tener que depender de la implicación personal del equipo de las delegaciones de la UE que se ocupan de los GLR y, por supuesto, también reforzaría el vínculo institucional entre la UE y los gobiernos subnacionales a nivel nacional. Las hojas de ruta pueden apoyar la creación de relaciones a largo plazo definiendo objetivos y metodologías adaptadas a cada caso.

No obstante, cabe señalar que casi la mitad de las delegaciones de la UE expresaron sus reservas sobre si su trabajo mejoraría con las hojas de ruta. Algunas de ellas argumentaron que deberían ser más flexibles, sobre todo porque una hoja de ruta podría hacer más rígidas las líneas de trabajo. Otras se mostraron convencidas de que la Comisión Europea no ha tenido en cuenta a todas las partes interesadas importantes. Por último, algunas dijeron que no era el momento adecuado para una hoja de ruta en su circunscripción.



Otros casos significativos son:

Honduras

La delegación de la UE en Honduras considera que el trabajo con las autoridades locales tiene potencial, especialmente en el ámbito del cambio climático. Pero sigue existiendo un problema de alta "politización", por lo que el ambiente político llega a condicionar las prioridades de los municipios. El futuro está necesariamente marcado por el prisma de la creación de empleo y la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico.

Así, aunque la descentralización local, por ejemplo, no es una prioridad directa para la UE en Honduras, podría ser decisiva para la puesta en marcha de las acciones de la UE en otros sectores como el medio ambiente, el desarrollo económico local para el sector del empleo, la seguridad alimentaria y la prestación de servicios sociales. La hoja de ruta para este tipo de entorno debe ser flexible y adaptarse a las realidades del país.

Mali

La delegación de la UE en Malí ha obtenido buenos resultados en los ámbitos en los que se ha establecido una colaboración con las autoridades locales para la cooperación al desarrollo. Por lo tanto, se acogería con satisfacción un presupuesto específico para las AL, o incluso un programa integrado en las líneas presupuestarias sectoriales que incluya los procesos de descentralización como

un sector. La hoja de ruta para este frágil contexto debería tener en cuenta la necesidad de cierta flexibilidad en los programas, y los procesos deberían ser lo más receptivos posible para evitar cualquier fricción entre la programación y la ejecución, debido a un entorno cambiante.



Conclusiones

El trabajo de las delegaciones de la UE con los gobiernos locales y regionales ha generado nuevas oportunidades para las políticas de cooperación al desarrollo de la UE y de los países socios. El fomento de una cooperación más estrecha entre los GLR y sus asociaciones, por un lado, y con las delegaciones de la UE, por otro, ha mostrado beneficios mutuos. Sin embargo, el presente estudio también ha revelado algunos de los límites del ejercicio.

Las delegaciones de la UE pueden beneficiarse de las alianzas con los actores de la cooperación descentralizada haciendo hincapié en:

- **La formación del personal de las delegaciones de la UE.** La formación sobre los enfoques locales a la que aspiran las delegaciones de la UE podría ser impartida por los socios del FPA y las asociaciones de los GLR de los países socios en los que ellas actúan. Los GLR pueden compartir sus experiencias como actores de la cooperación descentralizada y aportar su opinión sobre la mejor manera de adaptar cualquier estrategia de formación a las especificidades de cada país. También se mencionó la necesidad de otro tipo de formación, por ejemplo, sobre los mecanismos de participación, la financiación de los niveles subnacionales, las infraestructuras y la localización de los ODS.
- **La cercanía política.** Para los representantes electos de los GLR, suele ser más fácil cultivar un mejor entendimiento con sus compañeros (alcaldes, concejales...). Los socios del FPA trabajan a diario con sus representantes electos y participan activamente en las políticas de cooperación descentralizada.

- **Las redes.** Cada parte interesada tiene su propia red de GLR, OSC locales, expertos sobre el terreno y en el sector privado (por ejemplo, proveedores). Es útil fomentar el trabajo entre diferentes actores mediante intercambios y redes, aprovechando el trabajo y la experiencia anteriores con esos actores.
- **La educación para el desarrollo y la sensibilización.** Esta política de acción exterior de la UE es probablemente una de las menos conocidas entre los ciudadanos de la UE y de los países socios. Los GLR, por su parte, deben rendir siempre cuentas a sus ciudadanos y suelen utilizar los resultados de sus acciones exteriores en la cooperación descentralizada para sensibilizar a la población sobre los retos globales. Su proximidad a los ciudadanos y a los actores locales los convierte en el punto ideal de enlace entre las perspectivas global y local.
- **La relación con las asociaciones de autoridades locales**
El trabajo con las asociaciones de GLR en los países socios produce resultados notables en cuanto a fortalecimiento de capacidades de las DUE como actores del desarrollo. A pesar de ello, casi la mitad de las delegaciones de la UE que respondieron a nuestro estudio no entablaron ningún diálogo ni mantuvieron ninguna relación con las asociaciones de AL. El aprendizaje entre iguales, la cooperación y los proyectos específicos destinados a fortalecer estas asociaciones podrían tener un impacto positivo en su sostenibilidad y en su capacidad para ayudar a sus miembros, los gobiernos locales y regionales.

- **La experiencia y la innovación.** Los gobiernos locales y regionales saben en qué consiste el trabajo de sus compañeros. Esto no quiere decir que una política pública local sea aplicable en todas partes y en todo momento, significa más bien que la experiencia acumulada de las ciudades o incluso de las comunidades rurales puede compartirse para reforzar la innovación, los resultados comparativos y las lecciones aprendidas, sobre la base de un diagnóstico compartido, la confianza y el conocimiento mutuos. Además, en muchos casos, al trabajar con los GLR, las delegaciones de la UE han priorizado el desarrollo de las capacidades de los funcionarios e instituciones. Este objetivo permitiría ampliar los proyectos en una fase posterior. Otros GLR serían los actores perfectos para hacerlo realidad.

Veamos ahora este enfoque desde otro ángulo: ¿cómo podrían los GLR de los Estados miembros de la UE activos en la cooperación al desarrollo beneficiarse de una relación más estrecha con las delegaciones de la UE?

- **La diplomacia de la UE** Mantener contactos y ser consultados por las delegaciones de la UE puede proporcionar a los GLR cierta credibilidad frente a otros interlocutores, como los gobiernos centrales, las organizaciones multilaterales o las OSC internacionales. Esto tiene un valor incalculable para la promoción o la creación de redes y la coordinación. Uno de cada cuatro proyectos de las delegaciones de la UE está relacionado con el apoyo a la gobernanza a través de alianzas o del diálogo sobre la reforma.
- **Zona de actuación.** Las delegaciones de la UE tienen una larga experiencia de trabajo en los países socios. Conocen el entorno, las OSC, los gobiernos y los retos relativos al desarrollo de la zona en la que trabajan. Los GLR que establecen nuevas alianzas locales pueden beneficiarse de su asesoramiento sobre el contexto, de su apoyo y de sus redes.
- **Recursos.** Es posible que una parte de los fondos asignados por las delegaciones de la UE a las convocatorias de propuestas a nivel nacional quede sin utilizar. Es uno de los resultados de la dificultad para encontrar el enfoque adecuado para trabajar con las autoridades locales. Para los GLR, una de las limitaciones de las convocatorias es poder encontrar co-solicitantes o socios para determinados tipos de proyectos. Teniendo en cuenta el número de casos de éxito ya identificados (Banjul/Ostende, Quelimane/Milán o Lubumbashi/Lieja, por mencionar sólo algunos), en realidad hay muchos modelos innovadores de cooperación descentralizada financiados por las UE que deben seguir siendo explorados.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el enfoque basado en la participación de los grupos de interés es tanto una cuestión de carácter general como un objetivo específico (ODS 17). Localizar los ODS significa trasladar las prioridades y necesidades de la agenda mundial al ámbito local y garantizar que los intereses globales del desarrollo sostenible se hagan realidad para los ciudadanos locales.

Las delegaciones de la UE han recibido el mandato de integrar los ODS en todos los ámbitos políticos. Los gobiernos locales y regionales pueden ser de gran ayuda en el cumplimiento de ese mandato. De hecho, ya tienen la experiencia necesaria en la mayoría de los ámbitos de los ODS. En el marco de la Agenda 2030, la cooperación descentralizada debería ocupar un lugar

destacado en la programación de la cooperación al desarrollo. La cooperación descentralizada es un instrumento esencial para convertir esta política en realidad, además de posibilitar perspectivas a distintos niveles, la planificación y la puesta en práctica entre distintos actores movilizando a los actores territoriales y su experiencia en nombre de un desarrollo territorial integrado, inclusivo, coherente y sostenible.

Para lograr este resultado, los signatarios de los Acuerdos Marco de Asociación podrían desempeñar un papel importante en los debates triangulares en los que participen las delegaciones de la UE, los gobiernos nacionales y las asociaciones nacionales o regionales de gobiernos locales. Como actores experimentados tanto en la cooperación al desarrollo como en la gestión de los gobiernos locales, ya dominan el lenguaje, las habilidades y los conocimientos necesarios.

En este sentido, las asociaciones de GLR son muy importantes para garantizar la amplia difusión de los resultados, impactos globales de las acciones locales, pero también para construir la noción de ciudadanía global. Ya desempeñan un papel clave en el fomento del diálogo entre los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado. Por lo tanto, los GLR y sus asociaciones son actores clave en la puesta en marcha de las políticas de desarrollo de la UE en los países. Los programas deberían tener esto en cuenta para aumentar la eficacia y el impacto de los objetivos de desarrollo. Es posible elaborar programas más completos y específicos, a través de las delegaciones de la UE, haciendo un mejor uso de la cooperación entre iguales, la programación conjunta, las hojas de ruta y las alianzas entre los múltiples beneficiarios. Las delegaciones de la UE llevan tiempo trabajando con los gobiernos locales y regionales como actores de la cooperación descentralizada. La cooperación y la coordinación entre ellos no deben darse por sentadas, sino que deben apoyarse a través de instrumentos concretos y la creación de redes, objetivos y/o mecanismos participativos. Como ya hemos visto, la perspectiva local en el desarrollo es ampliamente considerada como crucial por las instituciones; esto debe reflejarse más en los programas.



ENCUESTA 2020 SOBRE LAS DELEGACIONES DE LA UE

Empoderamiento de las autoridades locales de los países socios para mejorar la gobernanza y obtener resultados de desarrollo más eficaces

CONOCER LA DELEGACIÓN DE LA UE

- 1 ¿Quién es la persona encargada de la descentralización, de la gobernanza local o del desarrollo local en la delegación de la UE?**

APOYO A LA REFORMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS AUTORIDADES LOCALES COMO ACTORES DE LA GOBERNANZA

- 2 ¿Es la reforma de descentralización una de las prioridades del país? Sí / NO**
En caso afirmativo, ¿cómo apoya la delegación de la UE la descentralización? ¿Esde cuándo?
¿Existe un proceso de recentralización en el país?
- 3 ¿Tiene la delegación de la UE conocimiento de que alguna autoridad local de la UE haya cooperado ya con las autoridades locales de su país? Sí / NO**
En caso afirmativo, especifique quiénes son y cómo colabora la delegación de la UE con ellos.
- 4 ¿Ha trabajado ya la delegación de la UE con las autoridades locales en el marco del MFP 2014-2020 (programas bilaterales, programa temático, programación conjunta)? Sí / NO**
En caso afirmativo, ¿podría especificar los nombres de los **proyectos**, la **línea presupuestaria**, el número **CRIS**, los **temas** (sector focal) y las **partes interesadas** involucradas?
- 5 ¿Qué forma de ayuda utiliza la delegación de la UE para trabajar con las autoridades locales (apoyo presupuestario, convocatoria de propuestas, otros)?**
- 6 ¿Tiene la delegación de la UE alguna "historia de éxito" y/o lección aprendida de su trabajo con las autoridades locales? ¿Existe un informe de evaluación?**
- 7 ¿La delegación de la UE conoce alguna Asociación Nacional de Autoridades Locales del país y/o trabaja con alguna de ellas? Sí / NO**
En caso afirmativo, especifique qué asociación y cómo colabora la delegación de la UE con ella.
- 8 ¿Participan las autoridades locales y sus asociaciones nacionales en alguna consulta y/o diálogo estructurado con la delegación de la UE? Sí / NO**
En caso afirmativo, ¿con qué frecuencia? ¿Sobre qué temas?

EN EL FUTURO

- 9 ¿Estaría la delegación de la UE a favor de la elaboración de una hoja de ruta de la UE para la colaboración con las autoridades locales con el apoyo de la DG DEVCO (Unidad C5)? Sí / NO**
En caso afirmativo, ¿qué esperarías de ella?
- 10 ¿Ha recibido el personal de la delegación de la UE formación sobre cómo trabajar con los gobiernos locales y regionales? Sí / NO**
En caso afirmativo, ¿cómo mejoraría el contenido de la formación para el personal de la delegación de la UE? En caso negativo, ¿qué se necesitaría?
- 11 Si tiene algún otro comentario sobre estas cuestiones, no dude en añadirlo.**

PLATFORMA

PLATFORMA es la coalición paneuropea de ciudades y regiones – y sus asociaciones nacionales, europeas y globales – activas en la cooperación para el desarrollo de ciudad a ciudad y de región a región. Todas participan en la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

PLATFORMA es un centro de conocimientos sobre la acción internacional de los gobiernos locales y regionales, que reúne ciudades y regiones, sus redes europeas y mundiales, y asociaciones regionales y nacionales.

Con sus socios, PLATFORMA defiende el papel de las ciudades y regiones en las políticas de desarrollo de la UE, promueve la cooperación internacional entre ciudades y re-

giones de todo el mundo y facilita el intercambio de conocimientos, así como el aprendizaje mutuo entre ciudades y regiones y sus asociaciones.

En 2015, PLATFORMA firmó un Acuerdo Marco de Colaboración (FPA por sus siglas en inglés) con la Unión Europea. Sus signatarios se comprometen a tomar medidas basadas en valores y objetivos comunes para abordar la pobreza y las desigualdades mundiales, al tiempo que promueven la democracia local y el desarrollo sostenible.

La secretaría de PLATFORMA se encuentra en el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE).



AEEXCID: Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo

www.juntaex.es/aexcid



CALM: Congreso de Autoridades Locales de Moldova

www.calm.md



AFCCRE: Asociación Francesa del Consejo de Municipios y Regiones Europeos

www.afccre.org



CMRE: Consejo de Municipios y Regiones de Europa

www.ccre.org



AICCRE: Asociación Italiana del Consejo de Municipios y Regiones de Europa

www.aiccre.it



CLGF: Foro de Gobiernos Locales de la Commonwealth

www.clgf.org.uk



AIMF: Asociación Internacional de Alcaldes Francófonos

www.aimf.asso.fr



CUF: Ciudades Unidas Francia

www.cites-unies-france.org



ALAL: Asociación de Autoridades Locales de Lituania

www.lsa.lt/en



DIBA: Diputació de Barcelona

www.diba.cat



AUC: Asociación de Ciudades de Ucrania

www.auc.org.ua/en



EUSKADI - País Vasco: Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo (Gobierno Vasco) y Euskal Fundazio / Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes

euskalankidetza.hegoa.ehu.eus



Région de Bruxelles-Capitale: Región de Bruselas-Capital

<https://international.brussels/>



Famsi: Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional

www.andaluciasolidaria.org



FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias

www.femp.es



Région Sud-Provence-Alpes-Côte d'Azur: Région Sud-Provenza-Alpes-Côte d'Azur

www.maregionsud.fr/



Fons Mallorquí: Fondo Mallorquín de Solidaridad y Cooperación

www.fonsmallorqui.org/ca



Regione Toscana: Región de Toscana

www.regione.toscana.it



Generalitat de Catalunya: Generalitat de Cataluña

www.gencat.cat



RGRE: Asociación Alemana del Consejo de Municipios y Regiones Europeas

www.rgre.de



LALRG: Asociación Letona de Gobiernos Locales y Regionales

www.lps.lv/en



Stadt Dortmund: Ciudad de Dortmund

international.dortmund.de



Land Niedersachsen: Estado de Baja Sajonia

www.niedersachsen.de



SMO ČR: Unión de Ciudades y Municipios de la República Checa

www.smocr.cz



LBSNN: Consejo Nacional de hermanamiento de ciudades Países Bajos-Nicaragua



SKR: Asociación Sueca de Autoridades y Regiones Locales

www.skr.se



NALAG: Asociación Nacional de Autoridades Locales de Georgia

www.nala.ge



UCLG/CGLU: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

www.uclg.org



NALAS: Red de Asociaciones de Autoridades Locales de Europa Sudoriental

www.nalas.eu



Ville de Paris: Ciudad de París

www.paris.fr



Nantes métropole: Metrópolis de Nantes

www.nantesmetropole.fr



VNG International: Agencia de Cooperación Internacional de la Asociación de Municipios de los Países Bajos

www.vng-international.nl



Österreichischer Städtebund: Asociación Austriaca de Ciudades

www.staedtebund.gv.at



VVSG: Asociación de Ciudades y Municipios Flamencos

www.vvsg.be

El presente estudio representa un paso adicional de PLATFORMA en sus esfuerzos por fortalecer la relación entre los gobiernos locales y regionales y sus asociaciones nacionales representativas y la UE.

En él se examina en qué forma las delegaciones de la UE cooperan con los gobiernos locales y regionales, así como sus opiniones sobre el trabajo actual y el potencial de la implicación de ciudades y regiones como actores eficaces para la cooperación al desarrollo en el futuro.



Square de Meeûs 1
1000 Bruselas
Bélgica

+32 (0)2 265 09 30
platforma@ccre-cemr.org
@Platforma4Dev
www.platforma-dev.eu/es

Este proyecto es
cofinanciado por la
Unión Europea



Esta publicación fue producida con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de PLATFORMA y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.