

“Alignment strategies in the field of decentralisation and local governance. A review of country practices and experiences”

The Informal Development Partners Working Group on Local Governance and Decentralization (DPWG-LGD)
Final Main Report.

October 2007

1. INTRODUCCIÓN

La descentralización y el gobierno local se han reconocido cada vez más como elementos centrales para los esfuerzos de la reducción de la pobreza emprendidos por la mayoría de países en vías de desarrollo. En este marco, se puso en marcha un **Grupo de trabajo de Donantes sobre Gobierno local y descentralización**, que tuvo lugar en abril de 2006 en una reunión de la jefatura de KfW en Francfort-Alemania, con el objetivo de compartir experiencias y explorar nuevas vías y métodos para la armonización de la ayuda a la descentralización y al gobierno local

Como primer paso, en 2006 el grupo organizó un estudio para generar una descripción básica de la ayuda de los países desarrollados (*development partners*, (DP) para la descentralización y al gobierno local. El estudio reveló: a) el hecho de que el enfoque dominante es la modalidad clásica de la ayuda, b) que los países receptores se enfrentan a diferentes actores, múltiples procedimientos administrativos y multitud de enfoques sobre descentralización; c) que es necesaria la armonización de la ayuda y d) que es necesario una apropiación de cada país del proceso de descentralización como factor clave para posteriormente armonizar esfuerzos de los donantes y hacer la ayuda más eficaz.

Como segundo paso, el grupo de los DP se reunió en Bruselas en noviembre de 2006 para iniciar una revisión de las prácticas de cada país, así como experiencias y estrategias de alineación en el campo de la descentralización y el gobierno local. Los estudios de caso fueron realizados en cuatro países (Benin, Nepal, Nicaragua y Tanzania) con el objetivo de analizar las prácticas de los DP, la armonización de la ayuda y su eficacia en el contexto de la descentralización nacional.

2. MARCO CONCEPTUAL

Hay una importante preocupación por la descentralización en los países en vías de desarrollo, que coincide con la prioridad de las agendas de los donantes, sin embargo las modalidades del apoyo a los países socios en desarrollo varía enormemente entre los diversos países. La ayuda financiera se canaliza tanto a través del apoyo presupuestario para las reformas de descentralización, como a través de otros programas sectoriales. Como consecuencia, en los países en desarrollo, existe un número considerable de proyectos individuales con los correspondientes problemas de solapamiento, descoordinación e incluso en las fases de programación.

Cuatro aspectos y preguntas clave se tuvieron en cuenta, a la hora de llevar a cabo el análisis de cada estudio de caso:

Gestión del proceso de descentralización

En este primer aspecto, las preguntas clave analizan el contexto nacional, la política subyacente, la asignación de roles en el proceso de descentralización, así como la vinculación de este con las estrategias de reducción de la pobreza: ¿ La responsabilidad de manejar el proceso de descentralización y las reformas del gobierno local se asignan a un ministerio ó varias estructuras están implicadas?/¿ Cómo se integran las reformas de descentralización en iniciativas nacionales, tales como: la estrategia de

reducción de la pobreza?/ ¿ En que medida la sociedad civil promueve a que las asociaciones locales participen en dicha gestión?

Mecanismos de coordinación de los DP

Los estudios de caso también analizan los mecanismos de coordinación de los DP dentro de los cuatro países, con respecto a su grado de formalización, a su mandato y a los agentes implicados. En este sentido, las preguntas, guardan íntima relación con los principios de la Declaración de París (2005), particularmente sobre la coordinación eficaz de las acciones de desarrollo emprendidas por los DP's

¿Quién inició el establecimiento de mecanismos de coordinación de los DP, y quién está llevando el proceso de coordinación?/¿Cuál es el grado de formalización del mecanismo de coordinación que ha sido adoptado por los DP's?/¿ El mecanismo de coordinación adoptado es el apropiado para armonizar la ayuda de los DP para la descentralización y la gobernanza local?

Alineamiento de los DP's con las estrategias de apoyo a los países receptores de ayuda

En este aspecto, los estudios de caso e interrogantes determinan, cómo la ayuda de los DPs se correlaciona con las estrategias del país y con los procesos de descentralización y cómo diversas estrategias nacionales facilitan o impiden la armonización y el alineamiento de los DP's: ¿En qué medida los DPS se han involucrado y /o comprometido con el proceso de descentralización y de gobernanza local para alinear su ayuda con las políticas nacionales del país y los programas de reforma?

Modalidades de apoyo por parte de los DP

En este punto, se analizan cómo el uso de varias modalidades de apoyo (presupuestario, canasta de fondos ó a un programa y/ o proyecto) a nivel local o nacional, ayudan ó debilitan los proceso de reforma de descentralización del país. En este sentido, la consolidación de los principios de la declaración de París se convierten en instrumentos óptimos para una ayuda más transparente: ¿Cuáles son los aspectos principales y/o modalidades utilizadas actualmente por los DP para promover los proceso de descentralización y gobernanza local?/¿Existe complementariedad y armonización entre las diferentes modalidades de apoyo emprendidas por los DP's?

3. RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LOS ESTUDIOS DE CASO POR PAÍSES

3.1 BENIN

Gestión del proceso de descentralización: En 2007, se crea el Ministerio para la Descentralización y la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvréte, esta última reconoce el rol de los gobiernos locales en la reducción de la pobreza.

Mecanismos de coordinación de los DP's: Fijado en 1999 -grupo técnico para la descentralización- cuyo objetivo era mejorar el intercambio de información entre el gobierno y el DPS, así como facilitar el diálogo político en los procesos de descentralización y en el gobierno local. La dirección ha sido liderada por la UE.

Alineamiento de los DP's con las estrategias de apoyo a los países receptores de ayuda: El alineamiento se define dentro de las estrategias de reducción de la pobreza (PRSP). Este se ha mejorado a raíz de la aprobación de la política de descentralización, el desarrollo de mecanismos de financiación y de evaluación de buenas prácticas concernientes a la elaboración de planes de desarrollo local.

Modalidades de apoyo por parte de los DP: Gran variedad de modalidades: a mecanismos de financiación (FADEC), a estructuras de gobierno, a desarrollo de capacidades y capacitación etc.

3.1.2 Lecciones aprendidas y perspectivas

Reconocimiento de la descentralización como un “esfuerzo conjunto” esencial para el éxito de las reformas: Debido al reconocimiento de la descentralización como un elemento transversal para la reducción de la pobreza, existe una urgente necesidad de integrar los principios de la autonomía local dentro de estrategias y políticas públicas específicas.

El apoyo político de alto nivel es esencial para la coherencia entre la descentralización y otras reformas del sector público: Esencial para asegurar que dicha descentralización sea reconocida como prioridad en la agenda política.

Elaboración de políticas de descentralización como condición previa para un alineamiento consolidado: Esto facilitará la armonización y el alineamiento de la ayuda proporcionando el punto de partida para desarrollar un programa integral de ayuda

Revisión del mecanismo actual de coordinación del DP como una oportunidad para incrementar la apropiación de los gobiernos y la consolidación de vínculos y/o sinergias verticales y horizontales: Es urgente promover el diálogo político entre el grupo técnico, el gobierno central y local, para alcanzar los retos con respecto a la descentralización de un manera integral.

Evaluación de buenas prácticas como in-put para el desarrollo y/o la mejora uniforme de sistemas nacionales.: Se valora positivamente la iniciativa para evaluar buenas prácticas con respecto a la elaboración de planes de desarrollo local, para extraer conclusiones y mejorar la puesta en práctica de otros planes de desarrollo a nivel nacional.

Armonización de los flujos financieros dentro de un mecanismo de transferencia uniforme: Destaca el FADEC, como un paso decisivo a favor de la armonización.

Flexibilidad en el diseño del proyecto/programa para integrar nuevos sistemas y procedimientos nacionales durante la puesta en práctica de los mismos: Es necesario que el FADEC se haga operativo, para así, evitar la divergencia entre programas y proyectos y la financiación paralela, que hacen difícil el apoyo total a los nuevos sistemas nacionales.

3.2 NEPAL

Gestión del proceso de descentralización: Ministerio de Desarrollo Local (MLD). A este proceso, se añade el conflicto y la crisis política durante la pasada década, que han afectado el avance en la ejecución de las reformas de la descentralización

Mecanismos de coordinación de los DP's: Foro Común de Coordinación (JCF-2001), que implica a todos los agentes del proceso. Con un objetivo en común: repasar y analizar la situación para mejorar las políticas de descentralización en su conjunto. Debido a la situación política de crisis y de conflicto, el JCF dejó de ser funcional como mecanismo de coordinación entre el gobierno y los DP's. Actualmente el rol limitado del gobierno con respecto a la coordinación de los DP's se comparte entre el MLD y el Ministerio de Finanzas, para lograr así la coordinación territorial total.

Alineamiento de los DP's con las estrategias de apoyo a los países receptores de ayuda: La alineación de la ayuda por parte de DP a las estrategias del país se ha alcanzado parcialmente. Una de las razones es la variedad del tipo de ayuda de los DP's, que origina la carencia de un marco estratégico claro proporcionado por el gobierno a quien el DP's podría servir para alinear su ayuda. Una segunda razón, es la coexistencia de varias estrategias de desarrollo en el país, que no son necesariamente coherentes con las de los gobiernos locales autonómicos.

Modalidades de apoyo por parte de los DP: Iniciativas de reforma del marco legal, promoción de la equidad, descentralización fiscal, desarrollo de capacidades de los gobiernos locales y la reducción de la pobreza entre otros. Sin embargo el apoyo pos-conflicto y los programas de reconstrucción son un desafío para la armonización, dado que, estos programas tienden a trabajar con estructuras paralelas sin referencia a los gobiernos locales.

3.2.3 Principales Lecciones aprendidas y perspectivas

El compromiso político de alto nivel es esencial para la descentralización, particularmente en una situación política difícil: Por una lado, la rivalidad en el peso político que debe tener la descentralización (el Ministerio del Desarrollo Local) y la construcción de la paz (el Ministerio de la Paz y de la Reconstrucción) y por otro lado la discusión con respecto a la forma de gobierno futura y a la estructura del gobierno del estado pusieron en riesgo las reformas a la descentralización

Tanto la revisión y la actualización del marco legal y político de la descentralización y de los gobiernos locales, será un proceso muy largo, por tanto, es necesario una visión interna para mantener los acuerdos entre el gobierno y los DP para así, apoyar a los gobiernos locales: Es clave que, el Ministerio de Desarrollo Local, elabore una hoja de ruta clara para llevar a cabo reformas a la descentralización.

La coordinación necesita ser mejorada y tratada tanto vertical como horizontalmente para hacer del desafío de la descentralización algo más comprensivo: La coordinación es necesaria para promover la armonización entre los diversos actores, programas y proyectos tanto a nivel nacional y local.

Armonización paso a paso del desarrollo de las capacidades locales: El primer paso ha supuesto el desarrollo de un sistema común de procedimientos, de las diversas iniciativas de la ayuda. Un segundo paso estaría basado en una estrategia de desarrollo de las capacidades locales por y para el gobierno local, y que consistiría en una financiación conjunta dentro de una "cesta" que debe ser gestionada por acuerdo del gobierno, donde los donantes tienen el rol de monitoreo.

3.3 NICARAGUA

Gestión del proceso de descentralización: Desde 2004, la Oficina de Administración Pública y la Secretaría Técnica de la Presidencia (OAP-SETEC) son las entidades que gestionan el proceso de descentralización. Sin embargo, a raíz de la reforma de 2007, emprendida por el gobierno de Daniel Ortega, también se transfirieron competencias al Instituto Nicaragüense para el Fortalecimiento Municipal (INIFOM). Además, se han creado los Consejos Ciudadanos para ayudar a las entidades descentralizadas en el proceso de toma de decisión y observancia de las políticas del gobierno. Debido a las debilidades históricas del INIFOM y otras entidades, SETEC y el Ministerio de Finanzas establecieron un espacio estratégico de coordinación, llamado Comité Ejecutivo Interinstitucional, responsable de gestionar y formular una estrategia de descentralización. Para lo cual, en 2005 fijaron el Comité Técnico Interinstitucional para coordinar ministerios y entidades descentralizadas.

Nicaragua, actualmente tiene un segundo PRSP que está bajo revisión por parte del nuevo gobierno. La descentralización es una de las áreas estratégicas ("reforma del gobierno y del estado"). No obstante, hay una necesidad de definir el papel de los municipios en la reducción de la pobreza.

Hay un fuerte movimiento municipal. En 2006 numerosas entidades participaron activamente en un proceso de consulta y formulación de estrategias, contribuyendo a promover la aprobación publicación del ENDDL (Estrategia Nacional de Descentralización para el Desarrollo Local).

Mecanismos de coordinación de los DP's: En este campo, los DP's han alcanzado un buen nivel de coordinación en el intercambio y análisis de información. Sin embargo, hay pocos ejemplos de acuerdos de financiación conjunta ó de una división formalizada del trabajo. En 2003 el gobierno nicaragüense

estableció y dirigió el diálogo con los DP's en el marco de siete rondas de negociación. En lo que concierne al desarrollo local y a la descentralización, el gobierno ha fijado una sub-ronda de negociaciones: entre el gobierno y la comunidad de donantes. Uno de los objetivos es promover la coordinación y el alineamiento de los donantes con las prioridades nacionales. Se valora positivamente. En el último informe, se plantean las siguientes áreas de armonización: i) consolidación institucional de gobiernos municipales y de instituciones nacionales dominantes. ii) asistencia técnica. iii) ayuda económica, incluyendo la inversión y la pre-inversión. iv) promoción de la participación ciudadana. v) más enfoques geográficos que nacionales, y vi) relaciones con otros programa del sector público.

Alineamiento de los DP's con las estrategias de apoyo a los países receptores de ayuda:1) El avance es evidente, pero el gobierno todavía tiene que expresar su interés en el alineamiento, formulando un programa nacional más operacional. 3) Dado que, se trata de un área transversal, hay un gran número de instituciones implicadas en la descentralización y en los gobiernos locales. 4) Con excepciones, ha habido pocas muestras por parte de las oficinas centrales de algunos DP's sobre como cooperar armonizada y alineadamente.

Modalidades de apoyo por parte de los DP: La carencia de pautas para un diseño más uniforme de programas de cooperación ha llevado a los DP's que apoyan al gobierno y la descentralización local a optar por varios enfoques. Disminución, cancelación de la ayuda y apoyo político. Por otro lado, se expresa una tendencia a mantener un enfoque geográfico de la ayuda (UE, SDC-Suiza, AECID-España, Finlandia). Se requiere un enfoque programático de la descentralización y del desarrollo municipal.

3.3.3 Principales Lecciones aprendidas y perspectivas

La ayuda al gobierno local y a la descentralización debe ser (1) multi-institucional y (2) abarcar los ámbitos fundamentales que son significativos a los procesos de descentralización: i) marco legal, ii) instrumentos financieros para la inversión y la mejora de servicios básicos, iii) consolidación y fortalecimiento institucional incluyendo los recursos humanos, iv) *accountability* y monitoreo de resultados y v) políticas nacionales e instituciones clave.

La ayuda de los DP debe estar enfocada a (1) política y (2) al desarrollo de estrategias para la reforma del Estado como cuestión clave para la armonización y el alineamiento, dada las carencias al no disponer de un marco nacional claro: La ausencia de una política y estrategia gubernamental –Estrategia Nacional de Descentralización y Desarrollo Local(ENDDL), ha provocado que varios DP's faciliten y apoyen al gobierno central en la elaboración de tal marco. Aunque, permitiendo que dicho gobierno decida el paso y la velocidad en los cuales proceder. Actualmente existe un marco mejorado para el alineamiento y la armonización, aunque ha implicado un proceso largo(2 años). Aún así la operatividad de la ENDDL, así como la interrelación entre las políticas municipales de ayuda con las políticas de descentralización del sector público, continúan siendo desafíos. **Promoción de (3) un programa nacional para que la descentralización y el desarrollo local alcancen una alineación concreta:** Aunque se requiere un mecanismo a nivel sectorial y transversalidad de la coordinación.

Paso de la asistencia técnica internacional al uso de recursos humanos nacionales: Mientras que en la práctica el uso creciente de los recursos humanos nacionales es bien justificado, la continuidad de la asistencia técnica debe ser un tema abordado.

Los mecanismos de coordinación son útiles para el diálogo, aunque deber ser profundizados: Existe un potencial interés municipal, en promover el alineamiento y la armonización

La apropiación del proceso de descentralización por parte del gobierno es cada vez mayor cada vez: Aún así, existe la necesidad de aclarar cómo implicar más al gobierno en la formulación, puesta en práctica, aprobación y supervisión de los programas y/o proyectos.

Amplia participación de la sociedad civil: La sociedad civil ha desempeñado un papel importante en la definición, mantenimiento e insistencia sobre la creación de una política sobre descentralización.

3.4 TANZANIA

Gestión del proceso de descentralización: La ayuda a Tanzania está actualmente a un nivel sin precedentes, recibe la ayuda de 40 países, esto se traduce en una multiplicidad de proyectos, de sistemas de procedimientos y de diversas condicionalidades. El gran número de socios puede afectar ocasionalmente al diálogo constructivo y ha incitado al Gobierno de Tanzania (GOT) y a los DP's a racionalizar el número de donantes por sector. En este sentido el GOT ha llevado a cabo una división más eficaz del trabajo entre el gobierno central, ministerios y gobierno locales, particularmente en lo que respecta a la ejecución de la estrategia nacional de reducción de la pobreza (NSGRP).

Las intenciones políticas de reforma del sector público fueron señaladas en el "Documento sobre la Reforma del Gobierno Local" (LGR) publicado en octubre de 1998. El documento señaló cuatro áreas de reforma: 1) Descentralización política. 2) Descentralización financiera. 3) Descentralización administrativa. 4) Cambio en las relación entre el gobierno central y local.

Simultáneamente con lo anterior, se estableció el "Programa sobre la Reforma del Gobierno Local" (LGRP). Encargado de coordinar y vigilar la reforma del proceso y dar soporte técnico, especialmente al Consejo de Reforma, así como a los representantes elegidos del Autoridad Gubernamental Local (LGA) y también designación de funcionarios. El LGRP tiene cinco componentes: 1) Gobierno. 2) Reestructuración. 3) Finanzas. 4) Recursos Humanos y 5) Marco Legal.

Mecanismos de coordinación de los DP's: se ha creado grupo de trabajo que intenta cumplir una serie de principios o decálogos: 1) desarrollo de sistemas de información comunes. 2) Mantenimiento del calendario de misiones por parte de los donantes. 3) Identificación de áreas para reducir costes de las transacciones en el sector. En 2006 se creó la estrategia para encajar la descentralización en la política de devolución (D-by-D). En este caso, los municipios reciben la competencia y los medios, pero también la capacidad de decidir de modo autónomo acerca de cómo administrar la función de acuerdo a las particularidades locales.

Alineamiento de los donantes con las estrategias de apoyo a los países receptores de ayuda: En junio de 2001, tanto el GOT como la comunidad de donantes reconocieron el considerable progreso conseguido con respecto a la ayuda para fomentar la descentralización e identificaron 3 requisitos previos para una reforma eficaz del gobierno local: 1) Descentralización fiscal. 2) Autonomía de gestión de los recursos humanos y 3) armonización legal.

Modalidades de apoyo por parte de los donantes (DP): Ayuda al presupuesto general (GBS), canasta de fondos (FB), fondos directos al proyecto. GBS es la ayuda más común, orientándolo a la reducción de la pobreza (PRBS). Este programa es financiado de manera bilateral, y multilateral, por parte de la UE, el BM, el Banco Africano de Desarrollo.

3.4.3 Principales Lecciones aprendidas y perspectivas

Gestión del proceso de descentralización: El proceso de descentralización en Tanzania ha sido caracterizado por un alto nivel de control gubernamental y por un marco estratégico para la descentralización con la adopción por el gobierno de la política de descentralización por devolución (D-by-D).

Mecanismos de coordinación (DP): En general, Tanzania ha tenido un buen ajuste en la coordinación de DP. Este proceso también es apoyado por el gobierno.

Alineamiento de los donantes con las estrategias de apoyo a los países receptores de ayuda: Los donantes que apoyan el LGRP están alineados con las estrategias del país (D-by-D).

Modalidades de apoyo por parte de los donantes (DP): Todos los donantes expresaron básicamente la necesidad de una mezcla de modalidades de la ayuda para promover la descentralización y especialmente el gobierno local.

4. Las conclusiones principales del estudio se podrían resumir así:

-Tanzania, el más avanzado en el proceso de descentralización y poderes y funciones clave han sido transferidos al gobierno local.

-Los otros tres países se caracterizan por un proceso de descentralización menos avanzado así como un marco político y legal menos definido.

-La coordinación necesita ser afrontada tanto vertical como horizontalmente para dirigir el desafío de la descentralización de forma más integral.

-Las estrategias integrales y detalladas son una precondition para el alineamiento.

-El diálogo político es fundamental.

-En caso de falta de un marco nacional claro, el apoyo continuado de los socios donantes a políticas públicas y estrategias de desarrollo y su vinculación a una reforma del estado es un asunto clave para la armonización y el alineamiento

-Promoción de un Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local.

-Desarrollo de un programa de apoyo integral para la descentralización y la gobernabilidad local para así asegurar mayores intervenciones de donantes posibles que tengan una orientación en el proceso 'Descentralización por Devolución' (D by D) y de esta forma poder integrarla .

-Armonización paso-a-paso basada en estrategias y procedimientos nacionales. Evaluación de las mejores prácticas como *input* para el desarrollo y/o la mejora de sistemas nacionales uniformes.

-Se requiere cierto nivel de autonomía fiscal para asegurar que se materialicen ciertos beneficios potenciales en materia de descentralización y amplia participación de la sociedad civil como un factor de éxito.

Johanna Fernández y Yaisha Campanario.

