

# La Unión Europea y el papel de los gobiernos locales en la futura agenda de desarrollo post-2015

**SERGIO OLIETE JOSA Y FRANCESC MAGRINYÀ TORNER\***

## RESUMEN

El periodo para el cual fueron definidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ha coincidido con un aumento sustancial de los apoyos de la Unión Europea a las reformas de descentralización iniciadas a mediados de los años 90. Este impulso obedece a dos grandes propósitos de la cooperación internacional: contribuir a la mejora de la gobernanza democrática local, aumentando el control y la participación ciudadana, y facilitar el acceso de la población de manera más eficiente y eficaz a los servicios básicos. En este contexto, al hacer balance de los ODM, diversos autores defienden que la contribución de los gobiernos locales ha sido determinante. Este artículo analiza cómo ha sido la evolución de las políticas de ayuda de la Unión Europea en relación a la descentralización y las implicaciones que estos apoyos han podido tener en materia de realización de los ODM. En este proceso, la cooperación realizada a través de los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil ha desempeñado una importante labor en la configuración de un sistema de ayuda multinivel y ha contribuido a una progresiva integración de la dimensión urbana y del enfoque territorial en las políticas de ayuda europeas.

## PALABRAS CLAVE

Descentralización; Unión Europea; Objetivos de Desarrollo del Milenio; gobiernos locales; post-2015.



## TITLE

The European Union and the role of local governments in the future post-2015 development agenda

## ABSTRACT

The period for which the Millennium Development Goals (MDGs) were defined has coincided with a substantial increase in EU support to decentralization reforms initiated in the mid-90s. This intensification aims at two major goals of the international cooperation: to contribute to the improvement of local democratic governance, by increasing accountability and citizen participation, and to provide the population with a more effective and efficient access to basic services. In this context, upon evaluating MDGs progress, several authors argue that the contribution of local governments has been crucial. This papers looks at the evolution of the European Union aid policies in relation to decentralization and the implications that this support may have had on achieving the MDGs. In this process, the cooperation undertaken by local governments and civil society organizations has played an important role in shaping a multi-level support system and has contributed to the gradual incorporation of the urban dimension and the territorial approach in the European aid policies.

## KEYWORDS

Decentralization; European Union; Millennium Development Goals; local governments; post-2015.

## \*Sergio OLIETE

**JOSA**, Ingeniero de Caminos por la Universidad Politécnica de Cataluña y Urbanista por l'Université de Montréal. Funcionario de la Comisión Europea, actualmente trabaja en la Delegación de la Unión Europea en Camerún.

## Francesc MAGRINYÀ

**TORNER**, Ingeniero de Caminos por la Universidad Politécnica de Cataluña y Doctor en Urbanismo por l'École Nationale des Ponts et Chaussées y Paris I Sorbonne. Profesor de urbanismo de la Universidad Politécnica de Cataluña. Es coordinador del Grupo de Investigación EXIT-UPC.

Este artículo se publica bajo la única responsabilidad de sus autores. Su contenido no refleja necesariamente la opinión de la Comisión Europea.

## Introducción: Los gobiernos locales: actor fundamental en la realización de los ODM

La literatura sobre el rol de la descentralización en el desarrollo humano en el espacio local es significativa, pero siguen persistiendo lagunas y falta de consenso sobre su transposición al mundo real<sup>1</sup>. La producción académica centrada en los procesos de descentralización en América Latina y España es igualmente rica. En ella destacan autores como José Arocena<sup>2</sup>, Antonio Vázquez-Barquero<sup>3</sup>, Sergio Boisier<sup>4</sup> y Francisco Alburquerque<sup>5</sup>. Todos ellos comparten una misma preocupación en torno a los vínculos entre la descentralización, el desarrollo económico local y la globalización. En este contexto, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se erigen en instrumentos clave de lucha contra la pobreza. Este artículo se interesa por las contribuciones sobre descentralización y desarrollo en países poco industrializados y con bajos Índices de Desarrollo Humano (IDH), y particularmente en África subsahariana.

Catherine Boone defiende que la descentralización en los países en desarrollo ha existido siempre y ha sido utilizada como estrategia política del gobierno central para controlar a las poblaciones periféricas<sup>6</sup>. Diversos autores, como Siegmund Schmidt<sup>7</sup> y Patrick Heller<sup>8</sup>, se preguntan si las estructuras políticas centrales también han sido capaces de adaptarse al nuevo escenario de descentralización y mantener su red de poder en el ámbito municipal o si, por el contrario, la descentralización ha transferido realmente una parte del poder a los actores locales. Patrick Heller y Joel Samoff<sup>9</sup> usan los términos descentralización democrática o descentralización política para enfatizar que esta reforma del sector público no es un proceso meramente normativo, sino que incorpora una lógica de inclusión y de participación. Según Heller, la descentralización democrática es ante todo un proyecto político que implica una redistribución del poder —la facultad de adoptar decisiones vinculantes sobre la asignación de recursos públicos— tanto verticalmente, mediante la participación ciudadana, como horizontalmente, ampliando el ámbito de la toma de decisiones colectivas. Para Philip Mawhood<sup>10</sup>, la descentralización implica una transferencia de autoridad política y competencias

<sup>1</sup> LOCAL DEVELOPMENT INTERNATIONAL LLC, *The Role of Decentralisation/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases*, Study for the UK Department for International Development (DFID), Nueva York, 2013, p.45.

<sup>2</sup> AROCENA, José, "Globalización, Integración Y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual" en *Revista Persona y Sociedad*, ILADES, Santiago, Chile, abril, 1997.

<sup>3</sup> VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio, "Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis" en *Universitas Forum*, Vol. 1, nº 2, Mayo 2009.

<sup>4</sup> BOISIER, Sergio, "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?" en *Revista de la Cepal*, nº 86, Agosto, 2005, ps. 47-62.

<sup>5</sup> ALBURQUERQUE, Francisco, "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina" en *Revista de la Cepal*, nº 82, Abril, 2004, ps. 157-171.

<sup>6</sup> BOONE, Catherine, *Political topographies of the African state: Territorial authority and institutional choice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

<sup>7</sup> SCHMIDT, Siegmund, *Is Small Beautiful? The Significance of Decentralisation and Local Self-Government in the Context of Recent Processes of Democratisation in Africa*, Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Formas Tradicionales y Contemporáneas de Participación Local y Auto-gobierno en África, Fundación Konrad Adenauer, 1996, ps 31-53.

<sup>8</sup> HELLER, Patrick, "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre" en *Politics & Society*, Vol. 29, nº 1, 2001, ps. 131-163.

<sup>9</sup> SAMOFF, Joel, "Decentralisation. The Politics of Interventionism" en *Development and Change*, Volume 21, Issue 3, 1990, ps. 513-530.

<sup>10</sup> MAWHOOD, Philip, "Decentralisation: the Concept and the Practice" en MAWHOOD, Philip (ed.), *Local Government in the Third World: the Experience of Decentralisation in Tropical Africa*, Chichester, Nueva York, 1983, ps. 1-25.



desde los niveles superiores del sistema político-administrativo a los niveles inferiores de los poderes públicos. Desde esta misma perspectiva, Paul Smoke<sup>11</sup> aborda la descentralización en su sentido fiscal, y la entiende como una distribución de responsabilidades financieras entre los niveles superiores y centrales de gobierno y los niveles inferiores territoriales, siendo esencial que estos últimos tengan la capacidad de generar ingresos propios y una autonomía de decisión sobre el uso de los fondos. Jesse Ribot<sup>12</sup> va más allá y analiza los efectos de la descentralización sobre la democracia local y el reconocimiento de la ciudadanía. Richard Crook<sup>13</sup> hace hincapié en los beneficios materiales de la representación local. En definitiva, según Mawhood, Ribot y Crook las reformas que impulsan la descentralización, ya sea democrática o administrativa, mejoran la eficiencia y la equidad. De este modo, se espera que los responsables políticos locales sean capaces descifrar y responder mejor a las necesidades locales, ya sea porque están físicamente cerca de la población y tienen el mandato de trabajar por el interés general —en el caso de la descentralización administrativa—, o bien porque tienen que rendir cuentas a su electorado —en el caso de la descentralización democrática—.

Las reformas políticas para impulsar la descentralización fueron introducidas en muchos países en desarrollo a partir de mediados de los años 80 como consecuencia del fracaso del estado centralizado y del modelo de desarrollo impuesto, pero igualmente por el nacimiento de formas más democráticas de gobierno<sup>14</sup>. Es en este contexto que esta reforma del sector público se convierte en una de las condicionalidades de los donantes multilaterales y bilaterales. Según Annik Osmont<sup>15</sup>, el fracaso de los primeros programas de ajuste estructural, iniciado en la segunda mitad de los años 80, es considerado por los organismos internacionales como una consecuencia de la habilidad de los gobiernos centrales para eludir y alterar los compromisos contraídos. Ante esta situación las agencias de desarrollo apuestan por políticas neoliberales como una manera de reforzar otros socios públicos y privados más manejables. Para Maurice Engueleguele<sup>16</sup> la descentralización es parte de la estrategia de la comunidad internacional para luchar contra el modelo de estado neo-patrimonial que describe Jean-François Médard<sup>17</sup> para el caso africano. Engueleguele afirma que, para justificar las condiciones de la ayuda ligadas a la descentralización, los donantes han venido utilizando un discurso basado, por un lado, en la supuesta eficacia y eficiencia de los actores locales —gracias a su proximidad con la población— y, por el otro, en la idea de que la participación ciudadana y la democracia local tienen efectos positivos para la gobernabilidad nacional. Sin embargo, para Jean Du

<sup>11</sup> SMOKE, Paul, "Local Revenues Under Fiscal Decentralization in Developing Countries" en INGRAM, Gregory K. y YU-HUNG Hong (ed.), *Fiscal Decentralization and Land Policies*, MA: Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2008, ps. 38-68.

<sup>12</sup> RIBOT, Jesse C., *Choice, Recognition and the Democracy Effects of Decentralization*, The Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD), Working Paper nº 5, Visby, 2011.

<sup>13</sup> CROOK, Richard C., "Decentralisation and poverty reduction in Africa: the politics of local-central relations" en *Public Admin. Dev.* nº 23, 2003, ps. 77-88.

<sup>14</sup> SCHMIDT, Siegmund, *Is Small Beautiful?... op.cit.*, p. 31.

<sup>15</sup> OSMONT, Annik (1995), *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Karthala, París, 1995, ps. 165-167.

<sup>16</sup> ENGUELEGUELE, Maurice, «Démocratie locale» et élections municipales au Cameroun, Ponencia presentada en la Conferencia "Gouverner les sociétés africaines, acteurs et institutions", Centro de Estudios sobre el África Negra, Facultad de Ciencias Políticas de Burdeos, ps 20-21.

<sup>17</sup> MÉDARD, Jean-François, "L'État néopatrimonial en Afrique noire" en MÉDARD, Jean-François (dir.), *États d'Afrique noire: formation, mécanismes et crise*, Karthala, París, 1991, ps. 323-353.

Bois de Gaudusson y Médard<sup>18</sup> esta búsqueda de la reducción de las responsabilidades del estado no implica necesariamente una “des-patrimonialización” sino que, por el contrario, puede originar a nivel local una reproducción de la personalización del poder y la acumulación de recursos. Rémy Prud’homme<sup>19</sup> nos recuerda que no existe una receta única para apoyar los procesos de descentralización, y que los métodos aplicados en según que países pueden ser contraproducentes en otros. Para Leonardo Romeo<sup>20</sup> el monopolio de iniciativa de los gobiernos centrales y las motivaciones políticas de los actores locales son factores inevitables que las agencias de desarrollo deben de tener en cuenta cuando diseñan sus apoyos a la descentralización. A pesar de ello, se puede obtener un efecto catalizador si se formulan partiendo de una mejor comprensión de la economía política de las reformas y en base a una mayor apropiación y autonomía por parte de las autoridades locales y la sociedad civil.

Los ODM, adoptados en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas del año 2000, expresan el compromiso de la comunidad internacional con la reducción de la pobreza. La mayoría de los ODM dependen directa o indirectamente de la disponibilidad de infraestructuras y de la apropiada prestación de servicios básicos. Las reformas que impulsan la descentralización hacen que los gobiernos locales asuman cada vez más competencias en relación a los servicios públicos. Según David Satterthwaite, *et al.*<sup>21</sup>, es más probable que se alcancen los ODM allá donde los gobiernos locales tienen la competencia y la capacidad de cumplir con sus responsabilidades y donde los ciudadanos son capaces de exigir transparencia y rendición de cuentas a las autoridades. Es más, para Satterthwaite *et al.*, el progreso que se aprecia en determinados países en el logro de la mayoría de los ODM se justifica más por el buen funcionamiento de los gobiernos locales que por la existencia de campañas o políticas nacionales diseñadas especialmente para ello. Contrariamente, la falta de recursos humanos y financieros en el seno de los gobiernos locales podría ayudar a explicar el fracaso de muchos países para cumplir los ODM.

Philip Amis<sup>22</sup> propone un simple cuadro para ilustrar los vínculos y relaciones entre los ODM y las funciones de los gobiernos locales. Este cuadro indica que, mientras que los gobiernos locales están involucrados en la prestación directa de gran parte de los ODM, también tienen un papel en el apoyo indirecto y/o algún tipo de relación con la mayoría de los ODM.

---

<sup>18</sup> DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean y MÉDARD, Jean-François, “La crise permanente de l’Etat et la recherche difficile de nouveaux modes de régulation” en DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean y MÉDARD, Jean-François (dir.), *L’Etat en Afrique : entre le global et le local*, Afrique Contemporaine, n° 199, La Documentation Française, 2001, p. 11.

<sup>19</sup> PRUD’HOMME, Rémy, “The dangers of decentralization” en *World Bank Research Observer*, Vol. 10, n° 2, 1995, ps. 201–220.

<sup>20</sup> ROMEO, Leonardo G., *Decentralizing for Development: The developmental potential of local autonomy and the limits of politics-driven decentralization reforms*, The Swedish International Center for Local Democracy (ICLD), Working Paper n° 11, Visby, 2012, ps.17-18.

<sup>21</sup> SATTERTHWAITE, David, BARTLETT, Sheridan, CABANNES, Yves, y BROWN, Donald, *Getting the Engagement of Local Institutions in the UN Development Agenda Post 2015*, International Institute for Environment and Development, Human Settlements Working Paper Series, Poverty Reduction in Urban Areas-39, 2013, p. 1.

<sup>22</sup> AMIS, Philip, “Local Government: How does it fit into the Post 2015 MDG Agenda?” en *Commonwealth Journal of Local Governance*, n° 13/14, 2013, p. 6.



**Figura 1. El papel de los gobiernos locales en el alcance de los ODM**

Prestación / ODM	Bomberos y policía	Residuos sólidos	Vialidad	Educación primaria	Agua y saneamiento	Salud primaria	Salud pública	Urbanismo y uso del suelo	Desarrollo económico
ODM/sector	Bomberos y policía	Basuras	Carreteras	Educación primaria	Agua y saneamiento	Salud primaria	Salud pública	Ordenamiento urbano	Desarrollo económico
1. Pobreza	##	#	##	##	##	##		##	##
2. Educación primaria			#	###	#	#		#	
3. Igualdad de género	##			##			##		
4. Mortalidad infantil		##	##	##	##	###	##	#	
5. Salud materna	#	#	##	#	##	###	#		
6. VIH/Sida, Malaria		##		#	##	###	#	#	
7. Agua y saneamiento	#	##	###	#	###	#	##	###	#
8. Partenariado global									#

Leyenda: ### Prestación directa, ## Prestación indirecta, # Algún tipo de relación

Ante estas relaciones aparentes entre los ODM y las competencias de los gobiernos locales en materia de cobertura social y servicios básicos, cabe preguntarse si existe una correlación entre el buen funcionamiento de la administración local y el nivel de consecución de los ODM. Sin embargo, esta correspondencia es difícil de cuantificar. Al problema de la precisión de los datos a causa de unos métodos de colecta basados casi exclusivamente en unos sistemas nacionales de estadística poco fiables, se unen las carencias metodológicas de los ODM, que hacen que determinados buenos resultados puedan ser cuestionados. Por un lado, Satterthwaite *et al.*<sup>23</sup> plantean que existe un problema de linealidad al evaluar el progreso de los países, al presuponerse implícitamente que el alcance de la mitad de la meta implica que se ha hecho la mitad del trabajo. La realidad es que, a medida que un país se acerca al objetivo fijado, los problemas que restan son cada vez más difíciles de resolver. Además, los ODM no tomaron en cuenta explícitamente el nivel en que los diferentes países se encontraban cuando comenzaron. Esto tiene su lado positivo, dado que al haber un punto de partida inferior es más fácil que los progresos sean visibles, pero también impone una mayor presión a los países que tienen que hacer frente a problemas de pobreza más severos. Por otro lado, los ODM no están detallados a nivel subnacional y, en consecuencia, a partir de ellos no es posible identificar eventuales bolsas de pobreza o desigualdades que hayan podido irse incrementando durante todos estos años. De igual manera, tampoco sería factible hacer estudios sobre la evolución local de los ODM en función de los cambios dados en el marco institucional local. Así, los indicadores de los ODM son el resultado de la agregación

<sup>23</sup> SATTERTHWAITTE, David, *et al.*, *Getting the Engagement... op.cit.*, p. 16.

de promedios, lo que ha ocultado las desigualdades internas de los países causadas por la extrema pobreza, la ubicación geográfica o la marginación.

Thierry Paulais<sup>24</sup> argumenta que, de hecho, la agilización del cumplimiento de los ODM pretendida por la agenda para la eficacia de la ayuda tiene efectos contraproducentes en lo que respecta a la descentralización. Según este autor, la idea que subyace en la Declaración de París es la de incrementar la ayuda hacia los gobiernos centrales, para que los ministerios de tutela mejoren los sectores verticales, como la educación y la salud, pero esto se hace en detrimento de enfoques territoriales y aumenta la dependencia de las autoridades locales hacia su gobierno central. Además, para François Vaillancourt y François Yatta<sup>25</sup>, los donantes, para alcanzar a los más pobres, tienden a introducir mecanismos de ayuda paralelos a través de la sociedad civil que no necesariamente contribuyen reforzar las instituciones locales.

En conclusión, si el desarrollo es en última instancia una cuestión local, parece paradójico que la formulación y el seguimiento de los ODM estén poco adaptados a las necesidades de los actores locales. Al igual que ocurrió con otros actores también relevantes para los procesos de desarrollo, esta desatención podría explicarse como consecuencia del marco intergubernamental en el que se acordaron los ODM y de un proceso *top-down* en su implementación. La actual definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus instrumentos, que se prevé sustituyan a los ODM a partir de 2015, presenta entonces una nueva oportunidad para que exista una mayor consideración hacia los actores locales en la implementación, monitoreo y evaluación de la ayuda.

## 1. La evolución del reconocimiento de los gobiernos locales por parte de la Unión Europea

En las últimas tres décadas, la descentralización ha pasado de ser una temática secundaria de la ayuda europea a tener cada vez mayor importancia. Los fondos de la Unión Europea destinados al desarrollo en su dimensión local han sido en su mayoría canalizados mediante dos grandes dispositivos de cooperación: por un lado, se han utilizado instrumentos geográficos como el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) o los incluidos en el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD)<sup>26</sup> y, por el otro, la ayuda ha sido implementada mediante programas temáticos como el llamado "Los actores no estatales y las autoridades locales en el desarrollo". Este último se basa esencialmente en la financiación de subvenciones escogidas mediante convocatorias abiertas, y pretende contribuir a los ODM a través de la intervención de las ONG europeas para el desarrollo (ONGD), los gobiernos locales, y el fortalecimiento de la sociedad civil en los países beneficiarios. En el marco de los instrumentos geográficos, un gran número de documentos estratégicos nacionales y regionales de la cooperación de la Unión Europea incluyen programas directa o indirectamente relacionados con la descentralización y la gobernanza local. Destacan, por ejemplo, los programas

<sup>24</sup> PAULAIS, Thierry, *Financing Africa's Cities: The Imperative of Local Investment*, Banco Mundial, Washington DC, 2012, p. 111.

<sup>25</sup> VAILLANCOURT, François y YATTA, François, "Chapitre Afrique" en *Le financement des collectivités locales: Les défis du 21ème siècle. Deuxième rapport mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale, United Cities and Local Governments-UCLG*, Barcelona, 2010.

<sup>26</sup> Ver: [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci_en.htm) [Consultado el 26 de mayo de 2014].



URB-AL<sup>27</sup>, ASIA-URBS y MED-URBS de cooperación descentralizada, orientados al impulso de políticas públicas en América Latina, Asia y el Mediterráneo respectivamente, y el Programa Participativo de Mejora de Barrios Marginales<sup>28</sup> coordinado por ONU-Habitat en los países África-Caribe-Pacífico (ACP).

La contribución financiera de la Unión Europea relacionada con el apoyo directo a los procesos de descentralización se incrementó de casi cero en el año 2000 a unos 100 millones de euros al año en 2012<sup>29</sup>. El apoyo directo a la descentralización se ha centrado principalmente en África subsahariana, con el 74% de los fondos, y en particular en un subconjunto de países de África francófona donde las reformas de descentralización se encuentran en las primeras etapas. En estos datos no se considera el apoyo indirecto a la descentralización que se implementa a través de proyectos sectoriales, normalmente de mejora de los servicios sociales —salud, educación, agua y saneamiento, etc.—. Pese a este crecimiento, en el período 2000-2009, menos de 800 millones de euros fueron destinados a apoyos directos a la descentralización, lo que representa menos del 2% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) europea y una ínfima parte de los recursos destinados al sector público en los países en desarrollo.

Desde sus inicios, los apoyos a la descentralización de la Unión Europea han partido de la constatación de que los objetivos de la cooperación con los países en desarrollo se materializan a nivel local. Sin embargo, el reconocimiento del valor político de los gobiernos locales en el desarrollo local y la gestión de recursos ha sido el fruto de un largo proceso. Primero, respecto al valor de que sus dirigentes sean elegidos por las urnas como catalizadores del propio proceso de democratización; y en segundo lugar, por tener una ventaja comparativa en la prestación de servicios. Esta respuesta tardía se podría explicar por la presencia de cierto sesgo ideológico por el cual se opta por esquivar al gobierno central y se confía la prestación de servicios sociales a otros actores, sin discernir entre los que son públicos y los que son privados. Otra interpretación, quizás más plausible, estaría ligada a la complejidad del propio proceso de construcción europea, en el que la cooperación al desarrollo no puede ser ajena a las numerosas tradiciones institucionales de sus estados miembros y a los intereses en juego de los diferentes actores de la cooperación. La Comisión Europea ha tenido dificultad para establecer una política que acomode la diversidad de puntos de vista sobre el papel de Europa en el mundo y que tenga en cuenta el arraigo de la cooperación descentralizada<sup>30</sup>.

Como explican José Antonio Sanahuja y Francisco Javier Verdes-Montenegro<sup>31</sup>, es en la búsqueda de la mejora de la eficacia de la ayuda, y en consecuencia con la introducción

<sup>27</sup> Ver: <http://www.urb-al3.eu> [Consultado el 5 de octubre de 2014].

<sup>28</sup> Ver: <http://unhabitat.org/initiatives-programmes/participatory-slum-upgrading/> [Consultado el 5 de octubre de 2014].

<sup>29</sup> TIDEMAND, Per et al., *Thematic global evaluation of the Commission support to decentralisation processes*, Particip GmbH on behalf of the European Commission, Bruselas, 2012, p. ii.

<sup>30</sup> Se usa en este artículo el concepto de cooperación descentralizada en su sentido amplio, es decir el que hace referencia al conjunto de actores locales y que incluye el conjunto de gobiernos locales, regionales y las organizaciones de la sociedad civil.

<sup>31</sup> SANAHUJA PERALES, José Antonio y VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, Francisco J., "La política de desarrollo de la Unión Europea y la división del trabajo: implicaciones para la cooperación descentralizada" en MARTÍNEZ, Ignacio y SANAHUJA PERALES, José Antonio (coord.), *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2012, ps. 35-68.

de los principios de división del trabajo y de complementariedad entre los donantes de la Unión Europea, como se toma conciencia de la importancia de la gobernanza multinivel, lo que permite la emergencia de actores más diversos que intervienen a diferentes escalas. En un contexto internacional marcado por la adopción de los ODM y por la implementación de la agenda de eficacia de la ayuda, la Unión Europea adopta una serie de documentos de orientación programática que permiten iniciar un proceso de reconocimiento de los actores locales en el desarrollo. Destacan en primer lugar el "Consenso Europeo para el Desarrollo" (2005)<sup>32</sup>, la "Comunicación sobre la Coherencia de las políticas en favor del desarrollo" (2005)<sup>33</sup> y el "Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo" (2007)<sup>34</sup>. A éstos siguen, en 2007, una resolución del Parlamento Europeo llamada "Entidades locales y cooperación al desarrollo" y, en 2008, la comunicación "Autoridades Locales: actores para el desarrollo"<sup>35</sup> y la "Carta europea de cooperación en apoyo a la gobernanza democrática local y a la descentralización"<sup>36</sup>. Estos documentos sientan las bases para establecer las orientaciones y las modalidades de la cooperación descentralizada y en favor de los actores locales. Con el fin de materializar estos principios, la Comisión Europea decide promover entre 2010 y 2011 el llamado Diálogo Estructurado<sup>37</sup>, que pretende debatir cómo las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las autoridades locales deben participar de manera más eficaz en la implementación de las políticas de cooperación al desarrollo europeas. Este periodo coincide con las declaraciones internacionales de Accra (2008)<sup>38</sup> y de Busan (2011)<sup>39</sup> sobre la eficacia de la ayuda, que confirman el principio por el cual el desarrollo es un proceso que debe implicar a todas las familias de actores y que reconocen el valor añadido específico de las autoridades locales.

En 2009, el objetivo principal de erradicar la pobreza fue codificado como ley básica europea en el Tratado de Lisboa, implicando a la Unión Europea y a sus estados miembros en la lucha contra la pobreza a nivel mundial. Desde entonces, todas las políticas que conforman la acción exterior, y no solo la política de ayuda al desarrollo, deben contribuir de manera coherente a la reducción de la pobreza. En este contexto, la política de desarrollo europea se revisa y se revalida en 2011, en el llamado Programa para el Cambio<sup>40</sup> promovido por la

<sup>32</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Declaración Conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea: Consenso europeo sobre el desarrollo*, DO C 286E, 23 de noviembre de 2006, ps. 507-508.

<sup>33</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Bruselas, COM(2005)0134final, 12 de abril de 2005.

<sup>34</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*, Bruselas, COM(2007) 72 final, 28 de febrero de 2007.

<sup>35</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Autoridades Locales: actores para el desarrollo*, Bruselas, COM(2008) 626 final, 8 de octubre de 2008.

<sup>36</sup> UNIÓN EUROPEA, *La Carta europea de cooperación en apoyo a la gobernanza democrática local y a la descentralización*, Estrasburgo, Jornadas Europeas del Desarrollo, noviembre de 2008.

<sup>37</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Declaración final del diálogo estructurado*, Budapest, 19 de mayo de 2011.

<sup>38</sup> OCDE, *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra*, 2005 y 2008. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>, [Consultado el 26 de mayo de 2014].

<sup>39</sup> 4º FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA, *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*. Disponible en [http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME\\_DOCUMENT-FINAL\\_ES.pdf](http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME_DOCUMENT-FINAL_ES.pdf) [Consultado el 26 de mayo de 2014].

<sup>40</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico*



Comisión Europea y que se nutre de todos los documentos mencionados anteriormente.

Este proceso de reconocimiento de los actores descentralizados como agentes de desarrollo se concretiza en 2012 con una comunicación de la Comisión Europea sobre las OSC<sup>41</sup> y en 2013 con la definición de una política de ayuda al desarrollo en materia de autoridades locales y descentralización, plasmada en una comunicación denominada "Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo"<sup>42</sup>:

"La descentralización es intrínsecamente una cuestión política que afecta a la organización general del estado. Obedece al propósito de lograr una mayor eficacia, igualdad y cohesión social, y la decisión de impulsarla compete exclusivamente a cada Estado soberano. [...] El apoyo de la UE a los procesos de descentralización estará basado, fundamentalmente, en la comprensión de la economía política de las reformas en relación con los activos territoriales. Además, el apoyo de la UE a la descentralización debería centrarse en el establecimiento de un entorno jurídico y normativo propicio para la descentralización y en el desarrollo institucional y de las capacidades, para que las autoridades locales disfruten de un grado de autonomía suficiente para cumplir sus funciones según lo dispuesto en la ley."

Este cambio de paradigma del modo en el que la Unión Europea desea fomentar el papel de los gobiernos locales coincide en el tiempo con una serie de acontecimientos de gran importancia para el futuro la ayuda oficial al desarrollo. Por un lado, los países pertenecientes a la ACP están finalizando el ejercicio de la programación de la cooperación con la Unión Europea hasta al año 2020 y paralelamente, la Comisión Europea está definiendo una estrategia y elaborando los nuevos programas temáticos para el período 2014-2020. No obstante, el gran reto se centra en la definición de la Agenda de Desarrollo Post-2015, tras la finalización del Programa de Objetivos de Desarrollo del Milenio.

## **2. La emergencia de la dimensión urbana y el enfoque territorial en las políticas de ayuda europeas**

Siendo hoy en día las ciudades los principales catalizadores del crecimiento y el desarrollo de un país, su gestión eficiente y sostenible representa probablemente uno de los grandes desafíos de nuestro siglo. Al analizar el papel de los gobiernos locales en relación con los ODM es preciso tener presente el fenómeno mundial de urbanización. Efectivamente, desde la formulación original de los ODM a inicios de la década del 2000, en los países en desarrollo se ha amplificado el proceso de urbanización y el crecimiento, tanto de las grandes metrópolis

---

y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*, Bruselas, COM(2011) 637 final, 13 de octubre 2011.

<sup>41</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores*, COM(2012) 492 final, Bruselas, 12 de septiembre de 2012.

<sup>42</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo*, COM(2013) 280 final, Bruselas, 15 de mayo de 2013.

como el de las ciudades secundarias<sup>43</sup>. Esta coyuntura hace que los gobiernos locales sean en pura lógica más relevantes en la prestación de servicios urbanos. Hoy en día se estima que una de cada siete personas en el mundo vive en un asentamiento informal<sup>44</sup>. Ante esta situación, la comunidad internacional hace mayor énfasis en la pobreza urbana como un problema de desarrollo, lo cual hace de los gobiernos locales un actor ineludible. Como destaca ONU-Habitat, el logro de los ODM puede resultar mucho más difícil en las áreas urbanas<sup>45</sup> ya que, ante el fenómeno de urbanización acelerada, existen cada vez más desigualdades y problemas sociales, una mayor vulnerabilidad ante los desastres naturales y un aumento de las dificultades para prestar los servicios básicos.

Para Satterthwaite *et al.*<sup>46</sup>, uno de los grandes defectos de los ODM es el de no haber sido capaces de reflejar las particularidades de la pobreza en el medio urbano. Por ejemplo, en el caso de la meta 7.D, que busca que en el 2020 se haya mejorado de forma significativa la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de barrios marginales, aunque la meta ya se ha cumplido, y esto puede hacer pensar en un aparente buen progreso, la realidad es que la urbanización galopante implica que, en números absolutos, el número de personas que vive en este tipo de barrios está aumentando. Estas insuficiencias también se ponen de relieve de otras dos maneras: 1) el uso de sistemas de evaluación inapropiados en el contexto de la mayoría de las zonas urbanas; 2) el relativo abandono de las zonas urbanas en las campañas relacionadas con los ODM, debido a los mayores niveles de bienestar y acceso a los servicios en las ciudades urbanas, tal como sugieren los indicadores adoptados. En este sentido, las cifras barajadas resultan engañosas. La aplicación tanto en áreas urbanas como rurales de un único criterio para determinar los límites de la pobreza en los países de bajos y medianos ingresos —1,25 dólares EEUU por día—, sin ningún ajuste con respecto a los costos de las necesidades no alimentarias, localiza la pobreza más extrema en las zonas rurales y desvía la atención del crecimiento de la pobreza en las zonas urbanas donde la economía está basada en el dinero en efectivo<sup>47</sup>. En este sentido, es preciso señalar que el fracaso de muchos países para alcanzar las metas de los ODM en materia de salud puede ser debido al rápido crecimiento del número de pobres urbanos y la falta de atención a sus necesidades básicas<sup>48</sup>.

Existe una necesidad de conciliar las distintas visiones de los estados miembros de la Unión Europea. Por ello, no es hasta la comunicación de 2013 sobre las autoridades locales, que las nociones de urbanización sostenible y de enfoque territorial del desarrollo se plasman de forma clara y detallada en un documento de política de ayuda al desarrollo. Durante décadas la ayuda europea se ha visto influenciada por la teoría del "sesgo urbano" según la

<sup>43</sup> COHEN, Barney, "Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability" en *Technology in Society*, nº 28, 2006, ps. 63-80.

<sup>44</sup> SATTERTHWAITE, David and MITLIN, Diana, *A future that low-income urban dwellers want, and can help secure*, International Institute for Environment and Development, Human Settlement Working Paper Series, Poverty Reduction in Urban Areas-38, 2013, p.20.

<sup>45</sup> ONU-Habitat, *Urban Millennium Partnership: Localizing MDGs*, Programa de Gestión Urbana, 2004.

<sup>46</sup> SATTERTHWAITE, David, *et al.*, *Getting the Engagement...* *op.cit.*, p. 16.

<sup>47</sup> SATTERTHWAITE, David and MITLIN, Diana, *A future that low-income...* *op.cit.*, p.29.

<sup>48</sup> FOTSO, Jean-Christophe, EZEH, Alex Chika, MADISE, Nyovani Janet, CIERA, James, "Progress towards the child mortality Millennium Development Goal in urban sub-Saharan Africa: the dynamics of population growth, immunization and access to clean water" en *BMC Public Health*, nº 7, 2007, p. 218.



cual los gobiernos invierten, gestionan las tasas y fijan los precios de los productos agrícolas para el provecho de la población urbana en detrimento de las zonas rurales<sup>49</sup>. El resultado de este sesgo a favor de las ciudades habría contribuido a crear importantes desigualdades entre la ciudad y el campo por lo que respecta al consumo, los salarios, el nivel de productividad, el acceso a los servicios públicos, etc. Este desarrollo desequilibrado tendría, entre otras consecuencias negativas, la de atraer los pobres rurales hacia las ciudades<sup>50</sup>. Así pues, los mayores programas de la Unión Europea en apoyo a la descentralización son en gran medida fruto de experiencias previas en la financiación de programas de desarrollo rural, que coinciden con incipientes políticas de descentralización en países, algunos de ellos con una gran extensión territorial y baja densidad de población —Mali, Madagascar, etc.—<sup>51</sup>. La prioridad que la Unión Europea otorga a las autoridades locales en el medio rural contrasta con las políticas del Banco Mundial, que optan principalmente por apoyar a las municipalidades urbanas. Sin embargo, el mito del sesgo urbano no ha influido únicamente a la política de ayuda de Unión Europea. Según Richard Stren<sup>52</sup>, en 2006, la mayoría de donantes que financiaban proyectos urbanos reconocía que las inversiones en desarrollo urbano representaban cada vez más una proporción menor del presupuesto de su agencia debido a la fuerte demanda para financiar sectores políticamente más sensibles —cambio climático, ayuda alimentaria, ayuda humanitaria, etc.—.

La reducida presencia de la dimensión urbana en las políticas la ayuda europea al desarrollo se pone de manifiesto en los documentos de estrategia del FED con los países de África subsahariana. En el 8º, 9º y 10º FED había únicamente 2, 3 y 4 países respectivamente en los que el desarrollo urbano ha sido considerado como un sector de concentración. También es muy reducido el número de países en los que las cuestiones urbanas son abordadas bajo la óptica de un programa sectorial o en el marco de los apoyos a la gobernanza local y la descentralización. Esta situación parece difícil que cambie en el 11º FED ya que, en base a los principios del código de conducta para la división del trabajo, la Unión Europea tiene el compromiso de concentrar la ayuda en dos o tres sectores prioritarios, prevaleciendo aquellos ámbitos en los que considera que puede aportar un valor añadido.

Esta significativa escasez de intervenciones de desarrollo urbano a nivel de la cooperación directa de la Unión Europea con los estados receptores contrasta con el gran número de experiencias de apoyo al desarrollo local en el contexto urbano en el marco de la cooperación descentralizada. Así, desde los inicios de los programas de ayuda al desarrollo, se han establecido múltiples alianzas entre las ONGD, municipalidades y regiones europeas y las autoridades locales de los países beneficiarios, que han dado resultados más que aceptables en materia de desarrollo. Los países del sur de Europa, en particular España, Italia, Francia y Portugal, han sido especialmente activos en el fomento y la financiación de la cooperación

<sup>49</sup> LIPTON M., *Why poor people stay poor: urban bias in world development*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1977.

<sup>50</sup> FISETTE Jacques, "Bailleurs de fonds et règles du jeu de la décentralisation" en BLARY Réjane, BOISVERT Michel, FISETTE Jaques (ed.), *Les services urbains dans les villes en développement*, Ed. Economica, Paris, 1997, ps. 44-46.

<sup>51</sup> TIDEMAND, Per et al., *Thematic global evaluation of the Commission support to decentralisation processes*, Particip GmbH on behalf of the European Commission, Brussels, 2012, p. ii.

<sup>52</sup> STREN, Richard, *Donor Assistance and Urban Service Delivery in Africa*, Working Paper No. 2012/49, UNU-WIDER, 2012, p.16.

en el medio urbano, que se ha desarrollado en gran medida en el contexto de la cooperación con África. Sin embargo, con mucha frecuencia, estas acciones tienen un carácter singular, un tamaño reducido y poca continuidad a largo plazo, lo que implica que carecen de la visibilidad necesaria y de un suficiente reconocimiento que permita su reproducción a una escala mayor, como puede ser el nivel de la cooperación gubernamental.

Esta debilidad de los proyectos de los actores descentralizados y ONGD se podría explicar por la propia complejidad de la arquitectura institucional en la que se desarrolla la ayuda europea. En este sentido, el Tribunal de Cuentas Europeo proponía en 2009 que "es preciso que la Comisión diseñe una estrategia para cada país estableciendo cuáles deben ser los actores no estatales (ANE), sectores y temas destinatarios, así como los métodos de trabajo que han de utilizarse"<sup>53</sup>.

Con todo, es innegable que existen vínculos y sinergias entre los proyectos implementados vía las ONGD y autoridades locales y las estrategias de cooperación bilaterales y regionales. Esta retroalimentación, si bien todavía mejorable, ha contribuido a que progresivamente se vaya adquiriendo conciencia de la importancia de la dimensión urbana y del enfoque territorial, y a que la ayuda europea incorpore mecanismos de cooperación que van más allá de las estrategias tradicionales. La inclusión de estos principios en la mencionada comunicación de 2013 sobre las autoridades locales así como en el Programa Temático Multianual "Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales" para el periodo 2014-2020<sup>54</sup> son buena prueba de ello. Además, conviene subrayar la introducción del enfoque territorial en estos documentos, lo que permite una mejor alineación con los supuestos defendidos en el Informe sobre el desarrollo mundial del 2009 del Banco Mundial titulado "Una nueva geografía económica"<sup>55</sup>. El principal mensaje de este informe es que el crecimiento económico tiende a ser desequilibrado desde el punto de vista geográfico, pero aún y así el desarrollo puede ser inclusivo en el conjunto de un territorio. El enfoque territorial propuesto por la Unión Europea para los países en desarrollo propone adaptarse a las especificidades de cada territorio mediante un proceso multisectorial y multinivel "ascendente y dinámico a largo plazo" que incluya a todos los actores del desarrollo<sup>56</sup>.

### 3. El valor de los ODM para la Unión Europea ante su difícil evaluación

Considerando conjuntamente sus instituciones y sus estados miembros, la Unión Europea, es un donante de ayuda al desarrollo de primer orden, tanto desde el punto de vista cuantitativo, por el volumen de la ayuda, como por su capacidad para coordinar esfuerzos y promover iniciativas que hagan avanzar la agenda de desarrollo internacional y mejoren la eficacia de la ayuda<sup>57</sup>. No obstante, la Unión Europea, así como los otros donantes bilaterales y

<sup>53</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *La gestión por la Comisión de la participación de agentes no estatales en la cooperación comunitaria al desarrollo*, Informe Especial no 4/2009, Luxemburgo, 28 de mayo de 2009.

<sup>54</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Multiannual Indicative Programme for the Thematic Programme "Civil Society Organisations and Local Authorities" for the period 2014-2020*, C(2014s) 4865 final, Bruselas, 15 de Julio de 2014.

<sup>55</sup> WORLD BANK, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, World Bank, Washington DC., 2009.

<sup>56</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión...*, COM(2013) 280, *op.cit.*, p. 5.

<sup>57</sup> OCDE, *Aid to developing countries rebounds in 2013 to reach an all-time high*, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Disponible en <http://www.oecd.org/newsroom/aid-to-developing->



multilaterales, tiene grandes dificultades para reunir información sobre los resultados de la ayuda al desarrollo<sup>58</sup>. Los indicadores y estadísticas que permiten determinar los progresos en materia de ODM se nutren principalmente de la información suministrada por los sistemas nacionales de estadística. La fiabilidad de los indicadores es uno de los grandes temas abordados por el Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015<sup>59</sup>, el cual reconoce que “demasiado a menudo, los esfuerzos en desarrollo se han visto dificultados por la falta de los datos más básicos sobre las circunstancias sociales y económicas en las que viven las personas”. Los países más pobres son normalmente los que tienen menos capacidad institucional para recopilar y analizar los datos de pobreza de forma rigurosa. Esta incertidumbre en cuanto a los datos y ausencia de evidencias científicas ha alimentado una fuerte debate internacional sobre el vínculo entre la ayuda y el desarrollo<sup>60</sup>.

Según el Informe Europeo de Desarrollo de 2013<sup>61</sup>, no es posible identificar qué parte del aumento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) europea se centra en la obtención de los ODM. Las cifras de la Comisión Europea muestran que el importe total de la AOD con cargo al FED y al presupuesto de la Unión Europea dedicado a los sectores relacionados con los ODM ha aumentado de manera constante desde 2001 hasta 2011. Se estima que la AOD europea a los ODM es de alrededor de 38% del total europeo para ese período, o aproximadamente 56 mil millones de euros. A pesar de que se aprecia una tendencia global claramente positiva, existen estudios que matizan esos datos y que calculan que, entre los años 2005 y 2009, las asignaciones por parte de la Comisión Europea a los sectores de los ODM relacionados con la seguridad alimentaria, la salud básica y la educación, el medio ambiente y la igualdad de género, se habrían reducido de forma significativa<sup>62</sup>. En cualquier caso, aunque se llegase a una estimación precisa de los fondos europeos asignados a los ODM, los datos disponibles no permitirían establecer en qué medida la ayuda europea ha contribuido al progreso de los ODM, ya que existen muchos factores que pueden determinar el alcance de estos objetivos. En este sentido, aunque existen estudios que establecen una cierta correlación entre determinadas modalidades de ayuda de la Unión Europea y el alcance de los ODM<sup>63</sup> éstos afirman que su cumplimiento depende de múltiples variables difíciles de cuantificar.

Ante esta falta de certidumbre, el Informe Europeo de Desarrollo de 2013 propone destacar diferentes aspectos en los que la ayuda europea tiene un valor añadido en relación a

---

countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm, [Consultado el 26 de mayo de 2014].

<sup>58</sup> ATTARAN, Amir, “An Immeasurable Crisis? A Criticism of the Millennium Development Goals and Why They Cannot Be Measured” en *PLoS Medicine* 2(10): e318. doi:10.1371/journal.pmed.0020318, 2005.

<sup>59</sup> NACIONES UNIDAS, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible. Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015*, Nueva York, 2013, p. 28.

<sup>60</sup> Se trata de un debate complejo que, por motivos de espacio, no se aborda en este artículo. Cabe destacar los diferentes puntos de vista de autores como Jeffrey Sachs, Paul Collier, William Easterly, Dambisa Moyo o Chris Blattman.

<sup>61</sup> OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (ODI), GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE/DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK (DIE), EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (ECDPM), *European Report on Development, Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, Bruselas, 2013, p. 47.

<sup>62</sup> VAN REISEN, Mirjam, *The EU's contribution to the Millennium Development Goals: Keeping the Goals alive*, Alliance 2015, Copenhagen, 2010, p. 9.

<sup>63</sup> BENYON, J. and DUSU, A., *Budget Support and MDG Performance*, DG DEV Development Paper 2010/01, Comisión Europea, Bruselas, 2010.

los ODM. El primero es el efecto catalizador de los fondos europeos, el cual permite movilizar recursos adicionales, ya sean propios de los países beneficiarios o provenientes de otros donantes o del sector privado, e incentivar al conjunto de los actores para concentrar los esfuerzos en la consecución de los ODM. Por ejemplo, en el marco del 10º FED, la puesta en marcha de los “Contratos ODM” con diferentes países africanos y el lanzamiento de la “Iniciativa ODM”, además de la importante movilización de fondos, ha supuesto un reconocimiento a los países con mejor progreso en relación a los ODM y, en el tramo final antes de 2015, una revitalización del proceso en los que acusan más retraso<sup>64</sup>.

El segundo es el compromiso de la Unión Europea y de sus estados miembros por mejorar la coordinación interna y la eficacia de la ayuda. Como mencionan Betty Maina y Stefano Prato, los ODM son imperfectos pero, más allá de las críticas que se les pueda hacer, la energía desplegada para debatir la agenda post-2015 confirma la capacidad de un marco de concertación mundial como la de los ODM para crear adhesiones y participar un proceso común<sup>65</sup>. El compartir el lenguaje de los ODM ha facilitado que el conjunto de actores europeos se comprometa de forma activa y unitaria en los foros internacionales sobre la eficacia de la ayuda, en particular los que han culminado en la Declaración de París de 2005 y en la Alianza de Busan de 2011. Es en este contexto en el que la Unión Europea adopta en 2005 la “Coherencia de políticas con el desarrollo (CPD)”<sup>66</sup>, iniciativa de la comunidad internacional que parte del principio de que “la ayuda es un motor necesario pero no suficiente para el desarrollo”<sup>67</sup> y pretende minimizar las contradicciones y crear sinergias con otras políticas que influyen en la política de cooperación para el desarrollo. El ODM nº8 “Fomentar una alianza global para el desarrollo” está estrechamente relacionado con la CPD, en concreto en lo que respecta al comercio internacional, el problema de la deuda y la promoción del sector privado. Ante los discretos resultados alcanzados por este objetivo, la Unión Europea continua firmemente comprometida en la defensa de una agenda post-2015 que revitalice una alianza global por el desarrollo sostenible.

Un tercer valor destacado de los ODM en el marco de la ayuda europea al desarrollo es el efecto que han tenido en la sensibilización de la ciudadanía europea sobre cuestiones de lucha contra la pobreza. En este sentido, a lo largo de la década del 2000, las ONGD europeas han desempeñado un importante papel para influir en los debates y conseguir que la lucha contra la pobreza sea tenida en cuenta en el plano político<sup>68</sup>. Las encuestas

---

<sup>64</sup> Los “Contratos ODM” utilizan la modalidad de apoyo presupuestario general. Estos contratos han sido acordados a 8 países —Burkina Faso, Ghana, Mali, Mozambique, Ruanda, Tanzania, Uganda y Zambia—. Colectivamente éstos representan 1.800 millones de euros y han sido en su mayoría destinados a la financiación de los sectores de salud y educación. Con una dotación de 1.000 millones de euros, la “Iniciativa ODM” da apoyo a 36 países. 700 millones han sido destinados a los ODM que experimentan más atraso —lucha contra el hambre, salud materna, mortalidad infantil y agua y saneamiento—, mientras que 300 millones de euros están destinados a países con buenos resultados en el uso de la ayuda.

<sup>65</sup> MAINA, Betty and PRATO, Stefano, “Post-2015 Agenda: The Challenge of Economic Transformation” en *GREAT Insights*, Vol. 2, nº 3, Maastricht, Abril 2013.

<sup>66</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, COM (2005) 134 final, Bruselas, 12 de abril de 2005.

<sup>67</sup> OCDE, *Policy framework for policy coherence for development*, Working Paper nº 1, 2012, p. 8.

<sup>68</sup> VAN REISEN, Mirjam, *The EU's contribution ... op.cit.*, p. 7.



del Eurobarómetro de 2010<sup>69</sup> y 2012<sup>70</sup> revelaron que, a pesar de la crisis económica, los europeos siguen apoyado firmemente la cooperación al desarrollo de la Unión Europea y los compromisos europeos para aumentar la AOD. El 42% de los europeos citó la pobreza como el mayor desafío al que se enfrentan los países en desarrollo. El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea han tomado un interés activo en los ODM y en la agenda post-2015, elaborando informes y adoptando diferentes resoluciones, una de las cuales ha permitido aprobar la propuesta de la Comisión Europea para declarar el año 2015 como Año Europeo del Desarrollo<sup>71</sup>. La conclusiones del Consejo de la Unión Europea del 25 de junio de 2013, destacaban que, a pesar de las circunstancias presupuestarias excepcionales, una prioridad clave para los estados miembros es la de respetar el compromiso colectivo de aportar el 0,7% del PIB como AOD para el año 2015, haciendo así un paso decisivo para contribuir a la consecución de los ODM<sup>72</sup>.

En la fase final para alcanzar los ODM, a la par que se hacen esfuerzos adicionales para respetar sus compromisos, la Unión Europea y sus estados miembros se están moviendo hacia posiciones de negociación comunes para definir el marco internacional de lucha contra la pobreza y desarrollo sostenible posterior a 2015, en particular en el seno del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General de la ONU sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del Evento Especial de la Asamblea General de la ONU sobre los ODM. En febrero de 2012, la Comisión Europea publicó una comunicación bajo el título "Una Vida Decente para Todos: erradicar la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible"<sup>73</sup>, cuya principal aportación es la de reunir por primera vez en el seno de la políticas europeas los conceptos de desarrollo humano y de desarrollo sostenible. Este proceso está, en parte, basado en diversas consultas públicas y en la elaboración de informes internos y externos. Entre junio y septiembre de 2012, la Comisión Europea organizó una consulta pública en la que participaron alrededor de 120 organizaciones y particulares de administraciones públicas, sociedad civil, sector privado y mundo académico<sup>74</sup>. Al igual que el Informe Europeo de Desarrollo de 2013, la consulta puso de manifiesto que existe un gran consenso acerca de la fuerza aglutinadora de los ODM, de su gran valor para sensibilizar a la opinión pública y a la clase política y de su capacidad para movilizar recursos financieros para luchar contra la pobreza.

En definitiva, si bien existe un acuerdo generalizado sobre el hecho que la ayuda europea al desarrollo ha resultado de vital importancia en los esfuerzos para alcanzar los

<sup>69</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Europeans, development aid and the Millennium Development Goals' Special Eurobarometer 352*, Bruselas, 2010.

<sup>70</sup> COMISIÓN EUROPEA, "Solidarity that spans the globe: Europeans and development aid", *Eurobarómetro Especial 392*, Bruselas, 2012.

<sup>71</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo del Desarrollo (2015) (COM(2013)0509 – C7-0229/2013 – 2013/0238(COD))*, Bruselas, de 2 de abril de 2014.

<sup>72</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *The Overarching post 2015 Agenda – Council conclusions*. General Affairs Council meeting, Luxembourg, 25 June 2013.

<sup>73</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Europeo Económico y Social y el Comité de las Regiones, A Decent Life for All: Ending poverty and giving the world a sustainable future*, COM (2013) 92 final, Bruselas, 27 de febrero de 2013.

<sup>74</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Consultation on "Towards a Post-2015 Development Framework"*, 2012, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/towards\\_post-2015-development-framework\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/towards_post-2015-development-framework_en.htm), [Consultado el 26 de mayo de 2014].

ODM, los datos disponibles no permiten evaluar cuantitativamente su impacto real. Los ODM se han revelado como potentes herramientas de monitoreo de la pobreza pero, en el marco actual, la Unión Europea no ha podido aprovechar todas sus potencialidades ni capitalizar suficientemente el análisis de los indicadores a modo de investigación científica. Una de las pistas a analizar en el marco de la preparación de la agenda post-2015 es la ventaja comparativa de las autoridades locales para recopilar datos y trasladarlos para su consolidación a nivel nacional.

#### **4. La voz de las autoridades locales en la formulación de la agenda post-2015**

Una de las principales conclusiones del Informe Europeo de Desarrollo del 2013 es que el nuevo marco post-2015 se debe referir tanto a los instrumentos como a los objetivos. Existe en efecto el riesgo de que al de considerarlo como un sucesor de los ODM la comunidad internacional se centre únicamente en los objetivos y metas. Pero según este informe, si se quieren realizar progresos, el nuevo marco debe destacar claramente los objetivos que se quieren alcanzar y al mismo tiempo proponer los instrumentos que se pueden utilizar para su logro. En este punto, no está de más recordar que la descentralización es un instrumento y no una finalidad en sí misma. Un instrumento para promover la democracia, la buena gobernanza y el desarrollo local. La falta de reconocimiento de la responsabilidad de las autoridades locales para impulsar el desarrollo local ha podido representar un freno para alcanzar los ODM en muchos países, tal como se ha expuesto en los apartados anteriores. Inversamente, cuando los estados han tenido en cuenta el rol de los gobiernos locales, y han reforzado sus capacidades, han podido constatarse resultados esperanzadores en materia de desarrollo.

Ignacio Martínez<sup>75</sup> defiende que la toma en consideración de los gobiernos descentralizados es fundamental para promover la CPD. Los gobiernos locales poseen competencias e intervienen en áreas que afectan a las políticas globales de desarrollo. Se puede citar, por ejemplo, la paz y seguridad en las zonas fronterizas que acogen refugiados o que comparten lengua y cultura con las comunidades vecinas, el peso de las migraciones y las remesas de la diáspora en la economía local, las energías renovables, la gestión de bosques y extracción de materias primas, la evasión fiscal, los tráfico ilegales y contrabando, etc. Es importante que en el diseño, promoción y monitoreo de las políticas internacionales se asocie a los gobiernos locales, no sólo porque se encuentran una posición privilegiada para entender las inconsistencias en materia de desarrollo, sino también porque poseen un importante potencial para influir en los procesos de gobernanza mundial. Para Martínez, es urgente que los debates en torno a la agenda-2015 incluyan la CPD a nivel local.

A pesar de la preeminencia que tendrán los gobiernos locales en relación al logro de los objetivos de desarrollo sostenible posteriores a 2015, y de su posición privilegiada para fomentar la democracia participativa, no parece evidente que su voz sea tenida suficientemente en cuenta durante la preparación de la agenda post-2015. Como se ha explicado, las diferentes reuniones y foros internacionales que guían este proceso están mayoritariamente diseñados para la participación de los gobiernos nacionales y organismos internacionales.

---

<sup>75</sup> MARTÍNEZ, Ignacio, "Policy Coherence for Development: the role of local authorities", *Papeles 2015 y Más*, nº 15, Plataforma 2015 y Más, Octubre 2013.



Sus representantes no están necesariamente formados ni sensibilizados para entender y adaptarse a un nuevo marco de desarrollo que incluya a las autoridades subnacionales. A pesar de ello, existen iniciativas remarcables que hacen pensar que las negociaciones que deben culminar en la definición de la agenda post-2015 serán más inclusivas que las que caracterizaron el acuerdo sobre los ODM. Destaca, por ejemplo la labor de la red "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)"<sup>76</sup> y otras organizaciones que han trabajado con el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales para la Agenda Post-2015, y que defienden un ODS independiente sobre ciudades sostenibles y asentamientos humanos.

Resulta fundamental que este reconocimiento sea explícito y que se saque a los gobiernos locales de su invisibilidad en el plano internacional. Lo que está en juego en los años futuros es también una cuestión de financiación del nivel local por parte de la ayuda internacional. La experiencia muestra que cuando las iniciativas internacionales hacen hincapié en determinados aspectos o sectores, los recursos financieros que se consiguen movilizar como consecuencia de su inclusión en los documentos oficiales son considerables. Se pueden citar, por ejemplo, los fondos destinados por varios donantes al sector del agua y el saneamiento en los años posteriores la Cumbre de la Tierra celebrada en el año 2002 en Johannesburgo<sup>77</sup>, o también el sector de la energía, gracias a la iniciativa del Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, llamada "Energía Sostenible para Todos"<sup>78</sup>. En consecuencia, es importante que la Unión Europea abogue por la importancia de la gobernanza local y que, simultáneamente, apoye las asociaciones de autoridades locales para que puedan ejercer cierta influencia en los documentos finales. La Unión Europea tiene un valor añadido como aliado estratégico en la defensa del rol de las autoridades locales. Además de su dilatada experiencia en materia de desarrollo con las autoridades locales de los países con los que coopera, los propios gobiernos locales, ciudades y regiones europeos tienen espacios de representación y colaboración en el seno de la Unión Europea, como es el caso del Comité de las Regiones y de las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT). Además, los entes regionales y locales europeos están fuertemente representados a nivel internacional, a través de la mencionada red CGLU, la "Asociación Mundial de Grandes Metrópolis" o la asociación "ICLEI-Gobiernos Locales para la Sostenibilidad".

En la inclusión de las autoridades locales y de las OSC en el diálogo global sobre la futura agenda de desarrollo, la Unión Europea ha dado un paso adelante promoviendo el llamado Foro Político sobre el Desarrollo (FPD)<sup>79</sup>. Este Foro da continuidad al Diálogo Estructurado y pretende ser un espacio de encuentro entre los actores descentralizados y no gubernamentales y las instituciones y órganos de la Unión Europea y sus estados miembros que fomente el análisis, el intercambio y el aprendizaje mutuo. En el FPD se pone un énfasis especial en el impulso de la CPD, realizando temáticas como el cambio climático, el sector privado y el fenómeno de la urbanización. Como telón de fondo de este diálogo se encuentran,

<sup>76</sup> Ver: <http://www.uclg.org/es>, [Consultado el 26 de mayo de 2014].

<sup>77</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Fondo europeo para el agua para los países ACP*: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/sectoral\\_development\\_policies/r12531\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/sectoral_development_policies/r12531_es.htm), [Consultado el 10 de octubre de 2014]

<sup>78</sup> THE WORLD BANK, *SE4ALL Global Tracking Framework*: <http://www.worldbank.org/en/topic/energy/publication/Global-Tracking-Framework-Report>, [Consultado el 10 de octubre de 2014]

<sup>79</sup> Ver la página del *Policy Forum on Development* en el *Civil Society Helpdesk*: [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Policy\\_forum](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Policy_forum) [Consultado el 10 de octubre de 2014].

entre otros, el balance de los ODM, las negociaciones sobre la agenda post-2015 y la eficacia de la implementación de los Programas Temáticos Multianuales “Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales” y “Retos y Bienes Públicos Globales” para el periodo 2014-2020.

### Conclusiones

Para luchar contra la pobreza y reducir las desigualdades es necesario transformar las estructuras de poder y para ello hay que entender los factores de la economía política que impiden la igualdad de oportunidades. Impulsar los procesos de descentralización respetando el principio de complementariedad entre actores y subsidiaridad puede ser una buena estrategia para motivar esos cambios. Para apoyar a los países en esta línea es preciso dotarse de instrumentos que permitan determinar hasta qué punto las reformas impulsadas contribuyen a crear o a abrir espacios para la interacción entre estado y la sociedad civil y permiten promover resultados en términos de desarrollo.

Para la Unión Europea, el concepto de descentralización en el contexto de la ayuda al desarrollo ha evolucionado e integra definitivamente las nociones de “descentralización administrativa” y “descentralización democrática” que hasta ahora habían sido tenidas en cuenta de forma fragmentada. En contraposición, la Unión Europea, así como la mayoría de agencias multilaterales y bilaterales, han apoyado procesos de descentralización donde el diseño responde a un enfoque normativo que presupone que los actores actúan desinteresadamente. El nuevo enfoque de la política europea de ayuda al desarrollo reconoce que la descentralización es un medio del que disponen los países con los que coopera para profundizar en el proceso de democratización y que, al mismo tiempo, proporciona resultados en materia de desarrollo local. No obstante, la reforma del sector público y el desarrollo local son vastos proyectos que se pueden concretar en múltiples necesidades de ayuda internacional. La Unión Europea tiene que seguir ahondando en la búsqueda de las modalidades de apoyo más flexibles y eficientes y dotarse de los medios necesarios para consagrarse a los aspectos de la descentralización que le resultan más relevantes y en los que tiene una ventaja comparativa, como donante de ayuda y como actor político exterior. Se deben impulsar estudios y evaluaciones que pongan en relación las intervenciones asociadas a los ODM y las mejoras observadas que se pueden atribuir a una evolución del contexto institucional local.

Paradójicamente, donde posiblemente la ayuda europea a los procesos de descentralización tenga un mayor valor añadido es a nivel del estado central: promoviendo el diálogo y la mediación política, apoyando las reformas estructurales e impulsando los órganos de regulación sectorial, controlando la calidad de los servicios públicos y asesorando al poder local. Para ello, el apoyo presupuestario condicionado al progreso de las reformas en materia de descentralización es un instrumento a tener en cuenta que ha dado resultados satisfactorios en países como Ghana, Benín, Tanzania o Mali<sup>80</sup>. Al mismo tiempo, en la mayoría de países en desarrollo se requieren reformas de los institutos nacionales de estadística para que la recolección de datos y su tratamiento estén también al servicio de los gobiernos subnacionales. Poniendo a su disposición los datos del censo, de las estadísticas sectoriales y de otros sistemas de información, los gobiernos locales y regionales serán capaces, entre otras cosas, de identificar dónde se concentran las necesidades dentro de cada jurisdicción

---

<sup>80</sup> TIDEMAND, Per et al., *Thematic global evaluation... op.cit., Volume IIc.*



local, de realizar una planificación urbana coherente y de monitorear los progresos en materia de desarrollo. La existencia de indicadores precisos y fácilmente verificables es igualmente fundamental en el caso de que se opte por un apoyo presupuestario.

La Unión Europea es un donante capaz de movilizar recursos financieros relativamente importantes, pero con procedimientos de implementación y de control principalmente adaptados a la cooperación con los gobiernos centrales. En cambio, el apoyo individual a las gobiernos locales exige comparativamente una gran cantidad de recursos de gestión que se explican por los mecanismos de control de cuentas que se imponen. Es una escala de trabajo demasiado pequeña, y cooperar separadamente con cada uno de los gobiernos locales de un país resultaría prácticamente imposible. Como se ha explicado, la experiencia demuestra que cuando se han usado apoyos individualizados los resultados alcanzados han sido inconexos y de poca durabilidad. Ante estas dificultades, es preciso ahondar en los mecanismos de complementariedad entre actores. Teniendo en cuenta los reglamentos financieros y procedimentales actualmente disponibles para la implementación de acciones exteriores europeas, se esbozan a continuación algunas opciones para el apoyo al desarrollo local:

- Crear mecanismos que inciten a la capitalización de las buenas prácticas adquiridas en las intervenciones promovidas por la cooperación descentralizada, en particular en contextos complejos como el medio urbano, y que ello permita su reproducción a una escala mayor. Las alianzas con instituciones de investigación, las evaluaciones *ex post*, años después de la acción, la exigencia de publicación y difusión de resultados y una mejor legibilidad y garantías de las opciones de financiación a largo plazo, son algunas de las opciones que se pueden fomentar para conseguir este objetivo.
- Colaborar de forma más estratégica con las OSC, que generalmente se ubican en intervenciones transformadoras y generadoras de nuevos discursos, y en este caso, asociadas a la descentralización que promueve la democracia participativa y ayuda a poner en marcha mecanismos de rendición de cuentas. Para ello se debe evitar la dispersión de las acciones y centrarse en la promoción de formas innovadoras de interacción entre la sociedad civil y las autoridades locales que contribuyan a la formulación de políticas públicas locales.
- Favorecer los acuerdos estratégicos y la cooperación delegada con otras agencias de desarrollo mejor posicionadas y con mayor experiencia en el trabajo con los gobiernos locales, en particular en la puesta en práctica de nuevos mecanismos de financiación.
- Apoyar indirectamente a la descentralización mediante una concentración de la ayuda en determinadas reformas sectoriales multinivel que resulten exitosas y den credibilidad y legitimen los gobiernos locales. La prestación de servicios públicos viables exige una coproducción en la que intervienen múltiples actores públicos y privados a nivel local pero también a la escala nacional.

La definición de la agenda post-2015 representa una oportunidad para que las autoridades locales tengan un reconocimiento pleno en las políticas de desarrollo. En este

sentido, la Unión Europea ya ha fijado las directrices necesarias para mejorar su apoyo a la emergencia de los actores locales. Del mismo modo, se ha dotado de instrumentos que abogan por la toma en consideración de la dimensión local del desarrollo más allá de la ayuda, y llaman a profundizar en las raíces de la economía política subyacente a los procesos de descentralización administrativa hacia los poderes locales. Es esencial que el apoyo al desarrollo local adopte un enfoque integral y multinivel que tenga en cuenta cuestiones como el cambio climático, las migraciones, la seguridad o el comercio. De igual manera, es necesario que el desarrollo local sea tenido en cuenta dentro de la "Coherencia de políticas con el desarrollo". Para que sea eficaz, antes de definir sus modalidades de ayuda, la Unión Europea y el resto de donantes deben crear sinergias con los actores descentralizados y apoyar de forma coordinada al gobierno central para que éste adopte una estrategia de descentralización coherente, completa e inclusiva. La agenda post-2015 debe ser más ambiciosa y no limitarse a objetivos puramente cuantitativos, incluyendo indicadores que distingan entre los diferentes contextos y territorios y entre lo rural y lo urbano, y que reflejen la complejidad de las grandes metrópolis<sup>81</sup>. Asimismo, es necesario establecer distintos puntos de partida y de referencia de los progresos realizados para asegurar que expresan de forma fidedigna las condiciones de vida de la población y permiten apreciar los cambios a nivel local. ●

### Bibliografía

- 4º FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA, Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, [http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME\\_DOCUMENT-FINAL\\_ES.pdf](http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME_DOCUMENT-FINAL_ES.pdf), [Consultado el 26 de mayo de 2014].
- ALBURQUERQUE, Francisco, "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina" en *Revista de la Cepal*, 82, Abril, 2004, ps. 157-171.
- AMIS, Philip, "Local Government: How does it fit into the Post 2015 MDG Agenda?" en *Commonwealth Journal of Local Governance*, nº 13/14, 2013.
- AROCENA, José, "Globalización, Integración Y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual" en *Revista Persona y Sociedad*, ILADES, Santiago de Chile, Abril, 1997.
- ATTARAN, Amir, "An Immeasurable Crisis? A Criticism of the Millennium Development Goals and Why They Cannot Be Measured" en *PLoS Medicine*, Vol. 2, nº 10, 2005.
- BENYON, J. and DUSU, A., Budget Support and MDG Performance, DG DEV *Development Paper 2010/01*, Comisión Europea, Bruselas, 2010.
- BOISIER, Sergio, "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?" en *Revista de la Cepal*, nº 86, Agosto, 2005, ps. 47-62.
- BOONE, Catherine, *Political topographies of the African state: Territorial authority and institutional choice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- COHEN, Barney, "Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability" en *Technology in Society*, nº 28, 2006, ps. 63-80.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, *Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, COM (2005) 134 final, Bruselas, 12 de abril de 2005.
- COMISIÓN EUROPEA, *Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*, Bruselas, COM(2007) 72 final, 28 de febrero de 2007.
- COMISIÓN EUROPEA, *Autoridades Locales: actores para el desarrollo*, Bruselas, COM(2008) 626 final,

<sup>81</sup> SATTERTHWAITTE, David, *et al.*, *Getting the Engagement... op.cit.*, p. 16.



- 8 de octubre de 2008.
- COMISIÓN EUROPEA, *Europeans, development aid and the Millennium Development Goals' Special Eurobarometer 352*, Bruselas, 2010.
- COMISIÓN EUROPEA, *Declaración final del diálogo estructurado*, Budapest, 19 de mayo de 2011.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*, Bruselas, COM(2011) 637 final, 13 de octubre 2011.
- COMISIÓN EUROPEA, Fondo europeo para el agua para los países ACP: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/sectoral\\_development\\_policies/r12531\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/sectoral_development_policies/r12531_es.htm), [Consultado el 10 de octubre de 2014]
- COMISIÓN EUROPEA, *Consultation on "Towards a Post-2015 Development Framework"*, 2012, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/towards\\_post-2015-development-framework\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/towards_post-2015-development-framework_en.htm), [Consultado el 26 de mayo de 2014].
- COMISIÓN EUROPEA, *"Solidarity that spans the globe: Europeans and development aid"*, *Eurobarómetro Especial*, 392, Bruselas, 2012.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores*, COM(2012) 492 final, Bruselas, 12 de septiembre de 2012.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *A Decent Life for All: Ending poverty and giving the world a sustainable future*, COM (2013) 92 final, Bruselas, 27 de febrero de 2013.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo*, COM(2013) 280 final, Bruselas, 15 de mayo de 2013.
- COMISIÓN EUROPEA, Programa Indicativo Multianual para el Programa Temático "Civil Society Organisations and Local Authorities" para el periodo 2014-2020, C(2014) 4865 final, Bruselas, 15 de Julio de 2014.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *The Overarching post 2015 Agenda – Council conclusions*. Encuentro del Consejo de Asuntos Generales, Luxemburgo, 25 de Junio de 2013.
- CROOK, Richard C., "Decentralisation and poverty reduction in Africa: the politics of local-central relations" en *Public Admin. Dev.* Nº 23, 2003, ps. 77-88.
- DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean et MÉDARD, Jean-François, "La crise permanente de l'Etat et la recherche difficile de nouveaux modes de régulation" en DU BOIS DE GAUDUSSON, Jean et MÉDARD, Jean-François (dir.), *L'Etat en Afrique : entre le global et le local*, *Afrique Contemporaine*, nº 199, La Documentation Française, 2001, p.11.
- ENGUELEGUELE, Maurice, 'Démocratie locale' et élections municipales au Cameroun, ponencia de la Conferencia "Gouverner les sociétés africaines, acteurs et institutions", *Centre d'étude d'Afrique Noire*, Sciences Politiques Bordeaux, ps 20-21.
- FISSETTE Jacques, "Bailleurs de fonds et règles du jeu de la décentralisation" en BLARY Réjane, BOISVERT Michel, FISSETTE Jaques (ed.), *Les services urbains dans les villes en développement*, Ed. Economica, París, 1997, ps. 44-46.
- FOTSO, Jean-Christophe, EZEH, Alex Chika, MADISE, Nyovani Janet, CIERA, James, "Progress towards the child mortality Millennium Development Goal in urban sub-Saharan Africa: the dynamics of population growth, immunization and access to clean water" en *BMC Public Health*, Vol. 7, nº 218, 2007.
- HELLER, Patrick, "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre" en *Politics & Society*, Vol. 29, no. 1, 2001, ps. 131-163.
- LIPTON Michael *Why poor people stay poor: urban bias in world development*, Harvard University Press,

- Cambridge, Massachusetts, 1977.
- LOCAL DEVELOPMENT INTERNATIONAL LLC, "The Role of Decentralisation/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases", *Study for the UK Department for International Development (DFID)*, Nueva York, 2013, p.45.
- MAINA, Betty and PRATO, Stefano, "Post-2015 Agenda: The Challenge of Economic Transformation" en *GREAT Insights*, Vol. 2, nº 3, Maastricht, Abril 2013.
- MARTÍNEZ, Ignacio, "Policy Coherence for Development: the role of local authorities", *Papeles 2015 y Más*, nº15, Plataforma 2015 y Más, Octubre 2013.
- MAWHOOD, Philip, "Decentralisation: the Concept and the Practice" en MAWHOOD, Philip (ed.), *Local Government in the Third World: the Experience of Decentralisation in Tropical Africa*, Chichester, Nueva York, 1983, ps. 1-25.
- MÉDARD, Jean-François, "L'État néopatrimonial en Afrique noire" en MÉDARD, Jean-François (dir.), *États d'Afrique noire: formation, mécanismes et crise*, Karthala, París, 1991, ps. 323-353.
- NACIONES UNIDAS, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Nueva York, 2013, p. 28.
- OCDE, *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra*, 2005 y 2008, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>, [Consultado el 26 de mayo de 2014].
- OCDE, *Policy framework for policy coherence for development*, Working Paper nº1, 2012, p.8.
- OCDE, *Aid to developing countries rebounds in 2013 to reach an all-time high*, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): <http://www.oecd.org/newsroom/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm>, [Consultado el 26 de mayo de 2014].
- ONU-Habitat, *Urban Millennium Partnership: Localizing MDGs*, Programa de Gestión Urbana, 2004.
- OSMONT, Annik, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Karthala, París, 1995, ps. 165-167.
- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (ODI), GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE/DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK (DIE), EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (ECDPM), *European Report on Development, Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, Bruselas, 2013, p. 47.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Declaración Conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea: Consenso europeo sobre el desarrollo*, DO C 286E de 23 de noviembre de 2006, ps. 507-508.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo del Desarrollo (2015) (COM(2013)0509 – C7-0229/2013 – 2013/0238(COD))*, Bruselas, de 2 de abril de 2014.
- PAULAIS, Thierry, *Financing Africa's Cities: The Imperative of Local Investment*, World Bank, Washington DC, 2012, pp. 111.
- PRUD'HOMME, Rémy, "The dangers of decentralization" en *World Bank Research Observer*, Vol. 10, nº 2, 1995, ps. 201-220.
- RIBOT, Jesse C., *Choice, Recognition and the Democracy Effects of Decentralization*, The Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD), Working Paper nº 5, Visby, 2011.
- ROMEO, Leonardo G., *Decentralizing for Development: The developmental potential of local autonomy and the limits of politics-driven decentralization reforms*, The Swedish International Center for Local Democracy (ICLD), Working Paper nº 11, Visby, 2012, ps.17-18.
- SAMOFF, Joel, "Decentralisation. The Politics of Interventionism" en *Development and Change*, Vol. 21, nº 3, 1990, ps. 513-530.
- SANAHUJA PERALES, José Antonio y VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, Francisco J., "La política de desarrollo de la Unión Europea y la división del trabajo: implicaciones para la cooperación



- descentralizada" en MARTÍNEZ, Ignacio y SANAHUJA PERALES, José Antonio (coord.), *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2012, ps. 35-68.
- SATTERTHWAITE, David and MITLIN, Diana, *A future that low-income urban dwellers want, and can help secure*, International Institute for Environment and Development, Human Settlement Working Paper Series, Poverty Reduction in Urban Areas-38, 2013.
- SATTERTHWAITE, David, BARTLETT, Sheridan, CABANNES, Yves, and BROWN, Donald, *Getting the Engagement of Local Institutions in the UN Development Agenda Post 2015*, International Institute for Environment and Development, Human Settlements Working Paper Series, Poverty Reduction in Urban Areas-39, 2013.
- SCHMIDT, Siegmund, *Is Small Beautiful? The Significance of Decentralisation and Local Self-Government in the Context of Recent Processes of Democratisation in Africa*, ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Formas Tradicionales y Contemporáneas de Participación Local y Autogobierno en África, Fundación Konrad Adenauer, 1996.
- SMOKE, Paul, "Local Revenues Under Fiscal Decentralization in Developing Countries" en INGRAM, Gregory K. y YU-HUNG Hong (ed.), *Fiscal Decentralization and Land Policies*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, 2008, ps. 38-68.
- STREN, Richard, *Donor Assistance and Urban Service Delivery in Africa*, Working Paper nº 2012/49, UNU-WIDER, 2012.
- THE WORLD BANK, SE4ALL Global Tracking Framework: <http://www.worldbank.org/en/topic/energy/publication/Global-Tracking-Framework-Report>, [Consultado el 10 de octubre de 2014]
- TIDEMAND, Per et al., *Thematic global evaluation of the Commission support to decentralisation processes, Particip GmbH on behalf of the European Commission*, Bruselas, 2012.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, *La gestión por la Comisión de la participación de agentes no estatales en la cooperación comunitaria al desarrollo*, Informe Especial no 4/2009, Luxemburgo, 28 de mayo de 2009.
- UNIÓN EUROPEA, *La Carta europea de cooperación en apoyo a la gobernanza democrática local y a la descentralización*, Jornadas Europeas del Desarrollo, Estrasburgo, Noviembre de 2008.
- VAILLANCOURT, François and YATTA, François, "Chapitre Afrique" en *Le financement des collectivités locales: Les défis du 21ème siècle. Deuxième rapport mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Local*, United Cities and Local Governments-UCLG, Barcelona, 2010.
- VAN REISEN, Mirjam, *The EU's contribution to the Millennium Development Goals: Keeping the Goals alive*, Alliance 2015, Copenhagen, 2010.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio, "Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis" en *Universitas Forum*, Vol. 1, nº 2, Mayo 2009.
- WORLD BANK, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, World Bank, Washington DC., 2009.

# RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950

 [facebook.com/RelacionesInternacionales](https://facebook.com/RelacionesInternacionales)

 [twitter.com/RRInternacional](https://twitter.com/RRInternacional)

