



CRPM CPMR

CONFÉRENCE DES RÉGIONS PÉRIPHÉRIQUES MARITIMES D'EUROPE
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin 35700 RENNES - F
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19
e.mail : secretariat@crpm.org - web : www.crpm.org

JUNIO DE 2008

NOTA TÉCNICA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CRPM

**«EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO: POR UNA
AYUDA MÁS EFICAZ Y ESTRATÉGICA»**
**RESPUESTA AL DOCUMENTO DE DEBATE DE LA COMISIÓN EUROPEA:
UN ENFOQUE DE LA UE PARA ABORDAR LA GOBERNANZA LOCAL, LA
DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL**

Prólogo

La CRPM quiere antes que nada celebrar la decisión de la Comisión Europea de lanzar una reflexión en profundidad sobre la participación de los entes territoriales en la ayuda al desarrollo, sobre las herramientas de su aplicación, entre ellas la gobernanza local, la descentralización y el desarrollo territorial, y se felicitan al ver acompañada dicha reflexión por propuestas de acciones concretas.

La Conferencia ya ha tenido la ocasión en su nota técnica «Las Regiones y la ayuda al desarrollo» de mayo de 2008 de recordar la contribución que desde hace mucho tiempo vienen aportando los entes territoriales a la ayuda al desarrollo y de expresar la necesidad de una participación más amplia, reconocida y estratégica de las Regiones en un tema tan crucial, en un mundo cada vez más globalizado donde las desigualdades no cesan de aumentar inciden cada vez más en los territorios. La Conferencia se felicita por la ocasión que se le brinda de profundizar en su contribución al debate, respondiendo al documento de debate «*Un enfoque de la UE para abordar la gobernanza local, la descentralización y el desarrollo territorial*» publicado el 22 de abril de 2008.

En primer lugar, la CRPM se felicita por el reconocimiento de la Unión Europea del papel de los entes territoriales en la reducción de la pobreza, y más en general en la lucha por alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio. Este reconocimiento es fundamental para las Regiones pues son conscientes de que la UE es el primer donante y, a nivel mundial, el actor más ambicioso para el desarrollo, lo que la CRPM celebra. La CRPM se felicita igualmente por el mayor reconocimiento por parte de ciertas agencias de Naciones Unidas, de la OCDE y de las instituciones de Bretton-Woods (Banco mundial y Fondo Monetario Internacional), reconocimiento que queda recogido en el documento de debate. El conjunto de actores involucrados a nivel internacional van tomando conciencia del papel único que puedan jugar los entes territoriales.

Paralelamente a esta identificación de los entes como actores del desarrollo, la CRPM se felicita por al cambio esencial que representa el reconocimiento de la necesidad de adaptar las estrategias de desarrollo a las necesidades locales, de tomar en cuenta la escala territorial en el análisis de las necesidades y en la realización de las acciones. Esta concomitancia abre perspectivas importantes para una ayuda más estratégica, más eficaz y al servicio, pues, de los países y territorios implicados.

La respuesta de la CRPM se centra en dos estos dos principios: el reconocimiento del papel específico de los entes –y entre éstos del de las Regiones con su capacidad de aglutinar al conjunto de actores del territorio: colectividades, sociedad civil, representantes del Estado, donantes internacionales- y la necesidad de profundizar y de asignar los medios necesarios para aplicar un enfoque territorial del desarrollo, que complemente la ayuda macroeconómica y sectorial como la que existe hasta ahora.

Nota técnica de la Secretaría General e la CRPM

- El enfoque territorial del desarrollo: por una ayuda más eficaz y estratégica -

Referencia CRPMNTP080034 A0 - Junio de 2008 - p. 1

Por otro lado, es importante insistir, en el marco de estas reflexiones, en un punto que invierte la lógica propuesta en el documento: la democracia local, mencionada con mucha frecuencia en el documento de debate, ha de ser al mismo tiempo una de las principales herramientas y la finalidad de ese enfoque territorial, y la descentralización, en sus diferentes formas, un instrumento de esta política. Una buena gobernanza, la descentralización, la democracia local en suma, como por otra parte señala el documento de debate, no se decreta, no se limita al voto, se construye paso a paso. Es la finalidad y el instrumento de trabajo del desarrollo.

1. El enfoque territorial del desarrollo: promover otra manera de contribuir al desarrollo

Se reconoce que la globalización de los intercambios ha cambiado el reparto de cartas: los territorios son más vulnerables, más sensibles ante los impactos asimétricos del crecimiento. Paradójicamente, obliga a volver a esos mismos territorios para formular respuestas aceptables y sostenibles ante los efectos negativos de la globalización. Las grandes soluciones «llaves en mano» no pueden funcionar. Es preciso tomar en cuenta los aspectos endógenos, las desventajas y las bazas de los territorios para responder de manera pertinente y promover un desarrollo sostenible. Por territorio se entiende un sistema social, no sólo un espacio físico sino la conjugación de ese espacio y de los actores que ahí intervienen: ciudadanos, representantes de la sociedad civil, entes e instituciones locales y regionales, representantes del Estado, empresas... El territorio local, regional, representa un nivel pertinente para construir soluciones integradas, estructurales de largo plazo, en asociación y/o cooperación estrecha con las otras escalas a nivel nacional e internacional.

El enfoque territorial debe aplicarse al tema clave del futuro de la ayuda al desarrollo donde justamente esas soluciones «llaves en mano» han mostrado sus limitaciones e incluso han fracasado. Es una de las respuestas a las dificultades actuales (falta de eficacia, dispersión, multiplicidad de actores sin coordinación). Pero esa nueva dimensión de la ayuda al desarrollo no puede limitarse a la gestión de los efectos de la globalización, debe ser un medio de tomar en cuenta de forma coherente el conjunto de factores que participan o frenan el desarrollo de un territorio, implicando a todos los niveles, desde el local hasta los donantes internacionales.

Como ha recordado la CRPM en su nota técnica «Las Regiones y la ayuda al desarrollo», en absoluto se trata de pretender reemplazar la ayuda presupuestaria, los grandes proyectos macroeconómicos necesarios para crear las condiciones del desarrollo, ni determinados enfoques sectoriales, ni la actuación de las ONG, sino de completarlos para mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo. Las políticas «generalistas» no puede tomar en cuenta de manera suficiente las disparidades de los territorios, las bazas específicas de tal o cual espacio. Ahora bien, el crecimiento económico se sustenta parcialmente en un modo organizativo del espacio que viene determinado por su organización institucional y su modo de gobernanza, y por los cambios sociales, el desarrollo tecnológico y los mecanismos del mercado. **Las políticas territoriales permiten hacer una síntesis entre las diferentes fuerzas que existen en un territorio determinado.**

La CRPM destaca con interés que la necesidad de actuar en conexión con los territorios queda recogida en el documento de debate: « (...) *la exigencia de adaptar las estrategias de desarrollo a las necesidades locales y la necesidad de tomar mejor en cuenta las especificidades locales implican que el desarrollo deba ser considerado igualmente a partir de una perspectiva local*»; « (...) *integrar los temas sectoriales en el territorio*». La Comisión Europea reconoce así la importancia de un enfoque territorial junto con los enfoques nacionales y sectoriales. Pero es preciso cerciorarse de que esta noción se entiende bien. No se trata de redistribuir los recursos disponibles a escala nacional –lo que es mucho más complicado en el contexto de países en desarrollo– sino de **reforzar, o construir, las condiciones para que el propio dinamismo de estos espacios y de sus actores genere el desarrollo de los territorios.** Queda claro que este enfoque debe ser aplicado en territorios, en países donde el nivel de desarrollo permita avanzar por esa dirección. Cuando esto no sea posible a corto plazo, deben promoverse las condiciones necesarias para su aplicación a más largo plazo.

Para que este enfoque vea la luz, es preciso reunir a todos los actores del territorio en torno a las necesidades y oportunidades de dicho territorio, hacer un diagnóstico de las necesidades a corto y medio plazo y a partir de ahí proponer ejes de trabajo y acciones a llevar a cabo. Los donantes, los servicios y representaciones del Estado, las organizaciones y expertos, los representantes de la sociedad civil y sobre todo las instituciones y entes locales y regionales deben forzosamente actuar juntos durante esa primera fase. En una segunda fase, se acometerán, siempre con el apoyo de los donantes y con los socios del territorio, las acciones necesarias que se hayan determinado previamente. Este *modus operandi* permite evitar la fragmentación y la dispersión

de la ayuda al centrarse en prioridades establecidas de antemano. Además garantiza que la ayuda corresponde a las necesidades reales e identificadas colectivamente en el territorio. Permite igualmente reforzar, a lo largo del todo el proceso, el papel y el lugar de los entes territoriales dentro de los sistemas de gobernanza establecidos para la aplicación de este enfoque.

Por todas estas razones, las Regiones consideran que el enfoque territorial debe ser la base para la acción y que la gobernanza local y la descentralización son sus instrumentos. Son totalmente conscientes de que este enfoque sólo puede aplicarse si se cumplen ciertos requisitos: cierto nivel de desarrollo, como ya se ha indicado, promoción y mejora de una buena gobernanza local, creación de sistemas descentralizados diferenciados en los territorios, en pocas palabras, construcción de la democracia local.

2. Mecanismos a reforzar en favor de este enfoque

Una gobernanza multi-nivel

La CRPM respalda la definición propuesta en el documento de debate sobre la gobernanza local: *«la gobernanza local se caracteriza por la participación de un gran número de actores (...) Las autoridades locales representan uno de los actores clave»*. Se felicita por el hecho de que las políticas de desarrollo de la UE lleven varios años siendo favorables al establecimiento de esta gobernanza y celebra los esfuerzos de la Comisión y de las instituciones en esa dirección. La CRPM pide que esa reflexión sobre la gobernanza se extienda con arreglo a un enfoque territorial para que evolucione, reforzando así la eficacia de las acciones realizadas.

Así, y para ser más completos, es preciso añadir un nivel más al esquema general que se presenta en el documento de debate sobre las partes interesadas en los territorios. Las Regiones, entes intermedios activos no figuran en el esquema general. Falta la institución regional (llámese provincia, región, departamento...) que cuenta, por definición, con una visión más amplia y completa que el conjunto de las visiones locales, incluso recopiladas. Esa escala «regional» en Europa ha tenido la capacidad de aglutinar a los socios del territorio, las autoridades locales en su conjunto, la sociedad civil, las empresas, con el apoyo y en colaboración con los representantes del Estado. Es una estructura intermedia, «bisagra», en la implementación de un enfoque territorial del desarrollo. Y no siempre está representada, o si lo está es de manera incompleta o ineficiente en los países en desarrollo. Es preciso justamente promoverla para actuar de forma más integradora en estos territorios. La cooperación, el diálogo, la ayuda financiera ha de ser lo más amplia posible para responder a las necesidades, pero han de ser controladas, armonizadas, arbitradas por un actor institucional. Este actor regional puede ser, en una primera etapa, una emanación del Estado en el territorio o, cuando sea posible, ser el resultado de unas elecciones. Ha de garantizar el interés general, por encima de intereses particulares, y tener una visión lo más completa posible.

Esta gobernanza local, que más bien debería llamarse «gobernanza territorial» con un reparto real y colaborativo de los papeles entre agentes institucionales locales y territoriales, debe dar entrada igualmente a los socios internacionales, los donantes dispuestos a aportar su ayuda a las políticas que necesita el territorio. Esta gobernanza territorial comienza a ser tomada en cuenta por ciertos donantes internacionales, entre ellos Naciones Unidas (el PNUD por la vía de los programas territoriales). Es necesario reforzar estas acciones, hacerlas más eficaces.

Es preciso, por otro lado, dar un salto cualitativo entre el principio de subsidiariedad y el de gobernanza multi-nivel. La gobernanza es un proceso, como queda estipulado en el documento de debate, «multi-actores, multi-sectorial y multi-nivel». Ahora bien, ningún nivel por sí solo, y mucho menos con las dificultades que atraviesan los países en desarrollo, puede organizar el diagnóstico de las necesidades de un territorio, organizar la realización de las acciones necesarias, evaluarlas y hacer posible su evolución. Es imperativo trabajar juntos para reforzar el desarrollo de los territorios.

Este trabajo en común es también un aprendizaje de la democracia para los socios implicados, principalmente las instituciones locales y regionales. Democracia y gobernanza local son procesos, aprendizajes que se enriquecen mutuamente, a través del refuerzo de las capacidades, que ha de ser una constante a lo largo del proceso, como subraya la Comisión. Los ciudadanos de un territorio reconocerán la necesidad de instituciones que sean lo más representativas posibles conforme sus acciones vayan considerándose útiles, necesarias dentro de los territorios porque toman en cuenta en primer lugar el interés general. La buena gobernanza se hace democrática, como dice el documento, pero no puede ser el requisito previo. El enfoque territorial contribuye a construirla.

Descentralización

Como se indica en el documento de debate, la descentralización es «un proceso que implica la transferencia de poderes y de recursos desde el nivel superior de los sistemas políticas hacia el nivel inferior de las autoridades electas. El objetivo es incrementar el papel de las autoridades descentralizadas en el desarrollo al servicio de estrategias colaborativas de reducción de la pobreza. No obstante, si la descentralización se lleva cabo sólo parcialmente, si se asignan formalmente poderes o prerrogativas a los niveles territoriales pero sin los recursos financieros correspondientes o sin que se tomen en cuenta las capacidades, la formación necesaria para que puedan trabajar con eficacia, tales decisiones pueden ser contraproducentes. Por una parte, ello puede acarrear una falta de compromiso, una desconfianza de la sociedad civil ante unas instituciones consideradas poco creíbles. Por otra parte, ello puede representar un riesgo de disgregación de la unidad nacional de un país, si los medios son demasiado desiguales de un territorio a otro y no se pone en marcha paralelamente la necesaria perecuación. A veces ello es mal percibido por los Estados, interpretado como una injerencia cuando la «descentralización» es un requisito previo que se impone desde el exterior. Finalmente, un apoyo a la descentralización no que esté englobado dentro de un acción más amplia de consideración de las necesidades de un territorio puede ser contradictorio con uno de los grandes principios de la ayuda, a saber, su apropiación por el Estado beneficiario.

De ninguna manera puede afirmarse que la descentralización no sea deseable en los países en desarrollo, al contrario. Pero sería erróneo defender este principio como hipótesis básica, como una premisa. Es mucho más pertinente privilegiar procesos de desarrollo de largo plazo que, cuando se implementan través de un enfoque territorial que dé cabida a todos los socios en mecanismos de buena gobernanza, conduzcan a formas de descentralización que corresponden a las necesidades, a la capacidad de un país y son definidas por los propios beneficiarios.

El enfoque territorial del desarrollo con la integración de los diferentes socios y la puesta en valor de las autoridades locales y regionales permite construir las condiciones de la descentralización. Es preciso trabajar en los factores que dificultan la descentralización, a través de un enfoque integrado: reforzar la formación, paliar el subequipamiento de las colectividades, la ausencia de autonomía financiera y técnica, incluir todas las problemáticas en un proyecto de conjunto, holístico.

La CRPM aboga por mantener el apoyo ya existente a los procesos de descentralización (principalmente los proyectos financiados por los donantes internacionales, como el PNUD, el Banco Mundial, el FMI), pero es preciso hacerlo de manera integrada, no como un fin en sí mismo, sino como herramienta del desarrollo, del proyecto del territorio, teniendo presente la necesidad de incluir a los ciudadanos, la sociedad civil, las empresas.

3. Instrumentos para aplicarla

La CRPM toma nota con interés de las propuestas de la Comisión que permitirán que progrese la causa del desarrollo y de la participación de los entes territoriales. Ahora quiere completar sus propuestas.

Hermanamientos

La CRPM reconoce la importancia de reforzar las relaciones bilaterales personales, el «cara a cara». Ello es siempre útil, pero no basta. Para completarlo, es preciso tender hacia un *benchmarking* más multilateral entre actores implicados, para garantizar la transmisión de los avances, de las reflexiones. Programas tales como URB-AL o ASIA URBS son buenos ejemplos que hay que hacer más visibles. Es preciso reforzar, dentro de estos programas geográficos y en programas temáticos conexos, la participación de los entes regionales europeos y de fuera de Europa allí donde existan. Sería útil promover en estos programas reflexiones sobre la creación de un nivel regional allí donde sea posible y deseable para contribuir al desarrollo de un territorio. Es igualmente importante promover el enfoque territorial del desarrollo, una visión más estratégica de los proyectos a realizar conjuntamente, visión que ha de acompañar a la realización de proyectos más *bottom-up* que han demostrado su eficacia. Hoy en día estos programas, al igual que los hermanamientos, los realizan actores urbanos. Estos últimos son, claro está, actores cruciales del desarrollo y las ciudades lugares clave del crecimiento donde se concentran ventajas y dificultades, pero es importante completar estas problemáticas con una reflexión sobre los nexos entre lo urbano y lo rural (sobre todo en sociedades donde el éxodo rural se incrementa), sobre la búsqueda de soluciones que rebasen los límites de la ciudad y la reubiquen en su territorio.

Las iniciativas de hermanamiento, al igual que los enfoques multilaterales, deben reforzar la atención prestada a las dificultades particulares de los espacios transfronterizos de los países en desarrollo, donde la cooperación es especialmente difícil. En este contexto, la experiencia europea y sus logros deben ser aprovechados en los métodos de trabajo, en la gobernanza a establecer entre socios locales, regionales y estatales.

Bolsa de cooperación:

La CRPM no puede por menos que compartir el análisis general sobre la falta de coherencia y de coordinación entre los programas de cooperación descentralizada. Subraya igualmente las lagunas existentes en la coherencia de las acciones llevadas a cabo por los entes locales y regionales europeos que no están lo bastante coordinados cuando trabajan en un mismo territorio o en una misma temática. En este contexto, aprueba, por supuesto, la propuesta de una bolsa de proyectos para coordinar las actividades de cooperación descentralizada dirigidas por la UE y las autoridades locales y regionales y sus homólogas de los países en desarrollo.

No obstante, considera que resulta primordial integrar esta bolsa en un enfoque holístico que agrupe más información. La bolsa debe ser un componente de una iniciativa integradora, de una estructura informal – virtual inclusive- de información, análisis, propuestas y evaluaciones relativas a la participación de los entes en la ayuda, promoviendo el enfoque territorial y facilitando los medios para una ayuda eficaz. Así, por ejemplo, habrá que crear rápidamente una base de datos sobre la estructuración institucional de los países en desarrollo con quienes cooperan la UE y los entes territoriales. Esta información permitirá saber quién, qué estructuras, instituciones nacionales, locales, intermedias, son responsables de qué temas, en qué territorio y, sobre todo, con qué medios administrativos y financieros. Los proyectos y programas tendrán más capacidad de aportar respuestas eficaces si saben a qué interlocutor dirigirse. Estos instrumentos y datos deberán ponerse en marcha, por supuesto, en contacto con los donantes internacionales y los Estados beneficiarios.

Apoyo a las asociaciones de entes territoriales en Europa y en los países en desarrollo

Cabe notar que el *background paper* presentado por la Comisión –al mismo tiempo que el documento de debate- insiste en la participación en todas estas reflexiones de las asociaciones nacionales e internacionales de colectividades territoriales. La CRPM apoya y respalda esta idea. Es importante que la experiencia europea de establecimiento de una gobernanza que dé cabida a todos los niveles locales y regionales, de aprendizaje de la descentralización, de desarrollo regional, sea de utilidad fuera de la Unión. A largo plazo es preciso apoyar la construcción y el refuerzo de tales asociaciones en los países en desarrollo y reforzar la coordinación de las acciones y reflexiones de las asociaciones en Europa. Este es el camino gracias al cual se construirá una parte de la gobernanza y de la descentralización. Y ello no podrá hacerse sin la colaboración eficaz entre entes y asociaciones de entes en Europa y en los países beneficiarios y sin la ayuda activa y financiera de la UE. La CRPM toma nota con satisfacción de que la Comisión Europea es consciente de esa necesidad.

El FOGAR (Foro Global de Asociaciones de Regiones) del que la CRPM forma parte y que agrupa a asociaciones nacionales e internacionales, geográficas y temáticas, de Regiones de los cinco continentes – situadas muchas de ellas en países en desarrollo o emergentes- se ha comprometido con sus miembros en un enfoque territorial del desarrollo, acompañado de una gobernanza multi-nivel eficaz y de la promoción de entes regionales activos y fuertes.

Por otro lado, la promoción por parte de la UE de una plataforma informal de entes territoriales para la cooperación al desarrollo representa un primer paso importante y la CRPM se congratula por haber respondido al llamamiento con otras organizaciones europeas. Habrá que reforzar las herramientas de tal coordinación de manera estratégica.

Carta

La falta de coordinación entre donantes y la dispersión de las acciones han conducido a la Comisión Europea a proponer un código de conducta sobre la división del trabajo en la política de desarrollo. La CRPM ya ha tenido la ocasión de manifestar que lamentaba que las autoridades locales y regionales no fueran tomadas en cuenta en el documento y ha propuesto modificaciones al respecto. Apoya pues la idea de una Carta que sea

«un instrumento que refuerce la armonización y la eficacia de la ayuda a nivel local y en línea con los principios de la Comunicación de la CE ». No obstante, considera que la Carta debe ser mucho más que eso. Debe ser una auténtica «Carta del enfoque territorial y de la gobernanza multi-nivel para el desarrollo». El documento tiene que explicar y promover el enfoque territorial del desarrollo como enfoque complementario de las ayudas nacionales y sectoriales. La Carta permitirá fijar principios para mejorar la eficacia de la ayuda a través de enfoques innovadores, entre ellos una buena gobernanza, la presentación de mecanismos y condiciones necesarias para la descentralización y el papel clave de los territorios. También deberá tomar en cuenta las modalidades de participación y la inclusión de socios y donantes internacionales de ayuda dentro de un territorio. Es importante para la redacción de este *vademécum* incluir al conjunto de los socios desde el nivel local hasta el internacional. La CRPM celebra la iniciativa de la presidencia francesa a la que piensa contribuir.

La Carta será una herramienta útil para la cooperación descentralizada. Será también una herramienta de «explicación» de esta cooperación, del enfoque territorial, que podría ser de utilidad para los países en desarrollo para organizar su propia gobernanza institucional interna, para dejar de considerar el apoyo a la gobernanza local y a la descentralización como un lujo que hay que dejar para más tarde, como una amenaza para el estado central o una injerencia. Será también una herramienta para los países emergentes con el fin de alcanzar la cohesión territorial que a veces falta en una fase de crecimiento importante.

La CRPM es consciente de que los principios y propuestas formulados en este documento y que la Carta debe promover tienen que ser aplicados sobre el terreno, demostrar su eficacia y su capacidad de aglutinar eficazmente la ayuda al desarrollo. En este marco, la CRPM quiere destacar que existe un espacio donde este enfoque innovador a través de los territorios y la necesaria gobernanza multi-nivel que le acompaña ya están siendo construidos paso a paso entre el conjunto de socios locales, provinciales y regionales. Es el espacio mediterráneo en su conjunto. Las ciudades, provincias, regiones mediterráneas han creado un Foro de entes territoriales mediterráneos que defiende ante los Estados y la Unión la implementación de una auténtica asociación para el desarrollo del territorio en su conjunto; la CRPM respalda esta experiencia piloto que ha de ser promovida y apoyada a nivel europeo.