

115/2014

16 octubre de 2014

*Mamadou Cheikh AGNE\**

EL ACTO III DE LA DESCENTRALIZACIÓN  
EN SENEGAL: DESAFÍOS Y  
PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## EL ACTO III DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN SENEGAL: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

### Resumen:

La opción de Senegal por la descentralización es previa a su independencia. El Estado ha continuado este proceso de manera irreversible desde 1972, año de la primera reforma, con la creación de las comunidades locales, y luego con la de 1996, cuyo fin fue aumentar la proximidad del Estado y la responsabilidad de las colectividades.

Las limitaciones y debilidades de las políticas aplicadas han conducido a una reorganización de la acción territorial del Estado a través del llamado "**Acto III de la descentralización**", dirigido a sentar una verdadera política de desarrollo y de puesta en valor de las potencialidades de los territorios, para el año 2022.

Esta reforma contribuirá a reforzar las responsabilidades de las colectividades locales junto con el poder de las autoridades descentralizadas, mediante una sinergia entre sus acciones concertadas. El Acto III de la descentralización va, sin duda, a favorecer la promoción de un Senegal emergente, siempre que se apliquen las medidas complementarias adecuadas. Cualquiera sea la pertinencia y la oportunidad de una reforma de esta importancia, no valdrá más que por el valor y el sentido de la responsabilidad de quienes se encarguen de aplicarla.

### Abstract:

*Decentralization in Senegal as a reference political framework is previous to the independence of this country. Since 1972, this process has been irreversibly continued. In 1972 took place the first first step of Senegal State y that sense, with the establishment of local communities. A new political reform, approved in 1996, made feasible a framework of close relationship with the state authorities, as well as the prevalence of local governments responsibilities.*

*Weaknesses shown by territorial administration policies in Senegal have driven towards a re-organization of the political landscape in that countru, passing the so called III Decentralization Act, in order to achieve the empowerment of local communities.*

*The III Decentralization Act will promote the development of an emergent Senegal meanwhile relevant complementary measures are also adopted.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

**Palabras clave:**

Descentralización, colectividades locales ,Senegal, desarrollo.

*Keywords:*

*Senegal, decentralization, local communities, development.*

## CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN

La descentralización constituye un procedimiento administrativo en virtud del cual el Estado central transfiere algunos poderes a personas jurídicas de derecho público distintas de él mismo. Por medio de esta figura se aplica el Principio de Subsidiariedad Descendente, que pretende que cualquier responsabilidad pública sea asumida por la más pequeña unidad administrativa capaz de gestionarla. En el caso concreto de Senegal, se trató de una descentralización territorial, diferente del procedimiento referido a instituciones especializadas dotadas de personalidad jurídica y de autonomía de gestión, como ocurre con los establecimientos públicos.

Esta descentralización territorial requiere cuatro condiciones más una añadida: Un territorio homogéneo, una asamblea y una autoridad elegidas, autonomía de gestión, un control del Estado central... y un quinto requisito, que está lejos de ser el menos importante: la participación de las poblaciones interesadas. Este quinto requisito es eludido a menudo, pero supone una condición *sine qua non* para la existencia efectiva de las administraciones *Locales*). A decir verdad, es la esencia misma de la descentralización

La elección por parte de Senegal de esta técnica administrativa fue un hecho previo a su independencia, si se tiene en cuenta que en este país los municipios existen desde el 10 de agosto de 1872, cuando Saint-Louis y Gorée fueron constituidos municipalidades, seguidos más tarde por Rufisque y Dakar, en 1880 y 1887 respectivamente. Desde ese momento, Senegal se comprometió en un proceso continuo e irreversible de descentralización. Este proceso desembocó en las dos grandes reformas de 1972 y 1996. La primera de ellas constituyó “el acto precursor de las libertades locales más asentadas, con la creación de las comunidades rurales, la promoción de la desconcentración y la regionalización de la planificación”.

Promulgada en 1996, la segunda reforma, “con el fin de incrementar la proximidad del Estado y la responsabilidad de las colectividades locales”, consagró este proceso de regionalización con la conversión, en particular, de la región en colectividad local, la creación de los municipios de distrito, la transferencia a las colectividades locales de competencias en nueve ámbitos, la instauración, como principio, del control de la legalidad a posteriori y la libre administración de las colectividades locales, tal y como puede apreciarse a través de las leyes 96-06 y 96-07 del 22 de marzo de 1996, que establecen respectivamente el Código de las Colectividades Locales y la transferencia de competencias a las Regiones, Municipios y Comunidades rurales, y que entraron en vigor el 1 de enero de 1997. En la práctica, esta política de descentralización en Senegal, permitió, en particular entre 1972 y 2012, avances administrativos e institucionales innegables. Sin embargo, sigue estando afectada por ciertas limitaciones, que ocasionan estrangulamientos en su proceso de aplicación.

Se trata, en particular de:

- Debilidades objetivas del marco institucional y organizativo de la descentralización para la promoción del desarrollo territorial.
- Debilidad de la política de adaptación del territorio, limitada por una arquitectura territorial rígida.
- Falta de viabilidad de las colectividades locales y ausencia de una puesta en valor efectiva del potencial de desarrollo de estos territorios.
- Debilidad de la gobernanza local, acentuada por una multitud de protagonistas con intereses a veces enfrentados.
- Débil participación de los protagonistas en su propio desarrollo territorial, lo cual genera una gran ineficacia en las intervenciones.
- Inconsistencia e ineficiencia de los mecanismos de financiación del desarrollo local, acentuadas por la insuficiencia de los medios.

La debilidad de las políticas y estrategias de desarrollo aplicadas hasta el momento obliga a la puesta en marcha de alternativas susceptibles de corregir las deficiencias existentes y de alcanzar progresos significativos a escala nacional, junto con un desarrollo local armonioso y duradero.

Es ésta la razón por la cual el Jefe del Estado hizo un llamamiento, durante el Consejo de Ministros deslocalizado celebrado en Saint- Louis el 7 de junio de 2012, en pro de la realización de un balance provisional de la política de descentralización en Senegal, con el fin de abrir el camino para un verdadero desarrollo.

Asimismo, reiteró las mismas instrucciones en el Consejo de Ministros celebrado en Ziguinchor el 27 de junio de 2012, abogando por “la opción de la territorialización de las políticas públicas, la organización del primer consejo interministerial de la administración territorial y una mayor diligencia en la elaboración y aplicación del proyecto territorial del Estado en Casamance, con el objetivo de hacer de aquella región el laboratorio de esta nueva política”.

En el comunicado del Consejo de Ministros celebrado el 17 de enero de 2013, se afirma igualmente la necesidad de “asentar una verdadera política de desarrollo y puesta en valor de las potencialidades de los territorios, para 2022, así como elaborar una Ley de Orientación para el Desarrollo Sostenible de los Territorios (LODT)”.

## VISIÓN Y OBJETIVOS

Con este objetivo como horizonte, el Presidente de la República subrayó claramente la opción “de construir, en el marco de un diálogo consensuado y prospectivo, el renacimiento de la modernización del Estado, a través de una descentralización coherente en sus principios y potente en su aplicación”. Por esta razón, el Gobierno optó por “la refundación de la acción territorial del Estado a través del proyecto de reforma denominado **“Acto III de la descentralización”**”.

La visión del Jefe del Estado, que guía la aplicación del Acto III de la descentralización, consiste en “organizar Senegal en territorios viables, competitivos y portadores de desarrollo sostenible para 2022”.

De manera ya más específica los objetivos perseguidos son:

Conformar una coherencia territorial, mediante la reorganización del espacio y la constitución de polos de desarrollo.

Garantizar la legibilidad de las escalas de gobernanza territorial, clarificando las relaciones entre sus protagonistas y acomodando las competencias que deben transferirse a sus recursos técnicos, financieros y humanos.

Mejorar los mecanismos de financiación del desarrollo territorial y de gobernanza presupuestaria con vistas a un verdadero desarrollo económico y social de nuestros territorios.

## LOS PROTAGONISTAS TERRITORIALES

En el marco de un proceso plural en cuanto a sus protagonistas, la solidaridad, la sinergia entre las intervenciones realizadas en un marco de colaboración y la territorialización de las responsabilidades siguen constituyendo los aspectos más importantes para la consecución de una acción territorial potente. A este respecto se hace necesario:

Una rehabilitación de la desconcentración, a través de las autoridades administrativas en su papel de interlocutores territoriales.

Un refuerzo de la descentralización, con más responsabilidad de los territorios y, en particular, de los cargos electos, la sociedad civil y el sector privado local.

Una aclaración de los papeles y responsabilidades correspondientes a cada protagonista y una simplificación de las escalas de gobernanza territorial.

## LOS RESULTADOS

La ordenación del territorio responde a un imperativo de reequilibrio de las inversiones en función de las especificidades territoriales, pero con una visión global del desarrollo, teniendo en cuenta la equidad y la solidaridad, en particular, en el tratamiento de las ciudades y las zonas rurales y transfronterizas.

La reorganización territorial debe responder a las apuestas y objetivos del desarrollo. La actual organización de las regiones y colectividades locales presenta ciertas debilidades desde el punto de vista de sus verdaderas potencialidades en los ámbitos del desarrollo económico y social. Es lo que justifica su supresión. Es necesario reorganizar el territorio en polos de desarrollo en función de las realidades eco-geográficas. Ello ofrece un marco mucho más racional y coherente para el control territorial y el impulso del desarrollo económico, ya que se basa en las exigencias de superficies territoriales homogéneas en los niveles socioculturales, eco- geográfico y económico.

### *La comunalización integral*

Todas las comunidades rurales y los municipios de distrito se convertirán en municipios, primer escalón de colectividad local en Senegal. Esta opción responde al imperativo de una gestión de proximidad de los problemas de las poblaciones y de una participación de los protagonistas locales en la promoción y la aplicación de las estrategias de desarrollo territorial.

El estatuto comunal se refuerza con la comunalización integral. La “comunidad rural” desaparece, así, en la arquitectura de nuestra descentralización.

Se ofrecen, de este modo, nuevas oportunidades a las colectividades locales básicas, en particular, a las del mundo rural, para mejorar, mediante nuevos equipamientos, las infraestructuras socio- económicas básicas, reclutar personal cualificado y acceder más fácilmente a la financiación de los socios al desarrollo y de la cooperación descentralizada. Todo esto permite además una mejor adaptación del espacio rural.

Por último, la comunalización integral permitirá armonizar la arquitectura de nuestro país con las prácticas en curso en otras regiones, incluida la propia África.

### *El departamento, colectividad local*

El departamento se constituye en colectividad local, al tiempo que continúa como circunscripción administrativa. El reparto de los departamentos en Senegal se superpone, en muchos casos, con el trazado de los antiguos reinos o provincias precoloniales. La búsqueda de un espacio vivido, dotado de una homogeneidad socio-cultural y económica y de un fuerte sentimiento de pertenencia, justifica el deseo de volver a instaurar el departamento,

con el fin de hacer de él un vector fundamental de una buena política de descentralización.

En comparación con el reparto regional, aquí se buscan unos valores ideales y simbólicos intensos, portadores de sentimientos identitarios y de pertenencia. Los vínculos sociológicos entre el protagonista y su espacio constituyen una excelente oportunidad para constituir nuevos espacios políticos basados en la autonomía real, una democracia y una participación ciudadanas y una administración de proximidad.

Este nivel corresponde, pues, a una realidad histórica y ofrece la ventaja de conformar entidades territoriales intermedias, que favorezcan una gobernanza local y un desarrollo territorial, capaz de garantizar una sinergia entre aquellos municipios que comparten sus medios de vida y promover al mismo tiempo una dinámica de integración rural-urbana.

La supresión de la región, colectividad local, y la creación de los polos de desarrollo económico.

## LOS DESAFÍOS

La apuesta por un nuevo enfoque del desarrollo económico

Una buena política de ordenación del territorio induce a la integración de la dimensión territorial dentro de la planificación económica y social y al reequilibrio de las inversiones, de acuerdo con el principio de equidad y solidaridad. A este respecto deberán tenerse en cuenta los siguientes parámetros:

- Promoción de la asociación público-privada, con una información territorial fiable, y de los proyectos de territoriales pertinentes.
- Carácter central del territorio, apoyo a la territorialización de las políticas públicas.
- Organización en polos de desarrollo económico.

### ***La financiación en el Acto III de la descentralización***

Las siguientes propuestas se formulan así:

Para la fiscalidad local, asociar las Colectividades locales (CL) a las operaciones de las distintas fases integrantes de la cadena fiscal: control y fiabilidad de la base impositiva, recaudación, contenciosos etc.

Colaboración de las sociedades concesionarias del agua, la electricidad y teléfono con las colectividades locales.

Una descentralización de la cadena fiscal, creando centros fiscales en los departamentos.

Instauración de un fondo de solidaridad de las C.L. Este fondo debe abastecerse mediante un impuesto a las explotaciones mineras, una cuota sobre los peajes de las autopistas, muelles y almacenes, las noches de hotel, las transferencias de dinero etc... La mejora de los criterios de distribución del F.D.D(fondo de dotación de la descentralización) y el fondo de equipamiento de las colectividades locales-FECL (población, superficie, enclave, estadísticas escolares y sanitarias, pobreza etc).

Incremento del FDD y el FECL (ajuste progresivo del IVA hasta 15 %).

Reducción de los plazos de puesta a disposición de los recursos del FDD.

Generalización del BCI (Presupuesto consolidado de inversiones) a las competencias transferidas.

Explotación al máximo de las oportunidades brindadas por la cooperación descentralizada.

Empréstito con todo el marco y el apoyo necesarios por el Estado.

Instauración de un dispositivo para la armonización de las intervenciones de los PTF(socios técnicos y financieros), a fin de optimizar su impacto y garantizar la equidad territorial (por ejemplo, aprovechando la Conferencia de Armonización).

### ***Medidas complementarias***

Responsabilización, más que en el pasado, de las colectividades territoriales en la gobernanza local.

Refuerzo de los medios y las capacidades de las colectividades territoriales, estableciendo mecanismos de financiación pertinentes y eficientes.

Racionalización de la distribución de las competencias a transferir entre el Estado y las Colectividades territoriales.

Transferencia efectiva de los recursos concomitantemente a la de las competencias.

Necesidad de lograr mejores criterios para la distribución del fondo de dotación de la descentralización y el fondo de equipamiento de las colectividades locales.

Establecimiento de una buena estrategia de formación de los auténticos protagonistas de la descentralización. A este nivel el Estado debería exigir, en los 6 primeros meses siguientes a la instauración de los consejos locales, la formación obligatoria de sus miembros en módulos como las finanzas locales, el estado civil, la gestión administrativa, la cooperación descentralizada, los asuntos patrimoniales, el urbanismo, etc.

En resumen, es preciso actuar sobre aquellos sectores en los que se percibe actualmente una mayor preocupación por parte de los alcaldes y el Presidente de Consejo Rural. Estas acciones no tendrían que costarle demasiado al Estado, considerando la existencia de proveedores de fondos internacionales y de fundaciones especializadas en la descentralización a las que se puede solicitar ayuda. La formación de los representantes del Estado para las colectividades locales en ámbitos como las finanzas locales, el urbanismo, el desarrollo local, etc...debe reforzarse en todo momento. Las colectividades locales se reducirían a una mera cáscara vacía en el caso de no contar con un personal competente.

En consecuencia, la instauración de una Función Pública local constituye uno de los pilares fundamentales para la consecución de los objetivos contemplados en esta reforma revolucionaria.

Promoción de la intercomunalidad y de la cooperación descentralizada. A nivel jurídico e institucional, se elaboró un proyecto de ley, denominado Nuevo Código General de las Colectividades Locales, que fue aprobado por la Asamblea nacional. Este documento integra todas las disposiciones relativas, en particular, a las competencias que deben transferirse, a las incompatibilidades y a las relaciones entre la ciudad y los nuevos municipios nacidos de la supresión de los municipios de distrito.

## **PERSPECTIVAS**

En la segunda fase del Acto III de la descentralización, habrán de desarrollarse las siguientes actividades:

- Establecimiento de una fiscalidad local para el departamento, nueva colectividad local, la necesidad de ir hacia los polos de desarrollo económico.
- Corrección de las distorsiones territoriales en aras de la viabilidad económica de los territorios.
- Transferencia de otras competencias, en particular en sectores como la agricultura, la ganadería, la energía hidráulica, la pesca y el turismo.
- Incremento progresivo de los porcentajes indexados sobre el IVA para la alimentación del FDD y del FECL hasta un 15%;
- Generalización progresiva del BCI (presupuesto consolidado de inversión), de acuerdo con las orientaciones de Sr. Presidente de la República.

Además de estas acciones previstas para la segunda fase, es necesario destacar también la importancia que el Acto III de la Descentralización debería establecer un marco adecuado para la asociación entre los sectores público y privado, que implicaría a las colectividades

locales y a los agentes privados, más allá de los contratos de arrendamiento o concesión actualmente previstos por el Código. Lo mismo ocurre en lo que se refiere a los litigios más habituales entre las colectividades locales, que suelen estar vinculados con la propiedad de la tierra y las cuestiones patrimoniales.

Si esto es así, es porque el procedimiento de adquisición de terreno no se ajusta al artículo 25 del Código de los CL. Los alcaldes y los P.C.R substituyen a menudo al Consejo de la Colectividad Local. Los artículos VIII-X del Decreto 96-1130 del 27 de diciembre de 1996, que detalla la aplicación de la Ley 96-07 del 22 de marzo de 1996, que establece la transferencia de competencias a las regiones, los municipios y las comunidades rurales, en cuanto a la gestión y utilización del ámbito propio del Estado, el ámbito público y el ámbito nacional, explican perfectamente las disposiciones del Artículo XXV de la Ley 96-07.

***Del examen de estas disposiciones resulta que los alcaldes no tienen competencia en la atribución de terrenos***

En realidad el Decreto estipula que éste recibe las solicitudes sobre las parcelaciones regularmente aprobadas y las transmite al encargado de este apartado para su debida instrucción.

Dichas solicitudes son examinadas por una comisión de atribución presidida por el Alcalde y que comprende:

- El encargado del departamento, los jefes de servicios competentes (catastro, urbanismo, servicio técnico municipal, un concejal y el jefe (s) de barrio en cuestión.

El Acta resultante de los trabajos de la Comisión se presenta normalmente a la aprobación del Prefecto.

Sólo después de aprobar el Acta la atribución queda establecida por parte del encargado del departamento, el cual representa al Estado en este marco. El acto en cuestión no es definitivo hasta después de su aprobación por el Gobernador de la Región (Artículo IX del Decreto 96-1130).

## **CONCLUSIÓN**

Esta reforma de la política de descentralización contribuirá a reforzar las responsabilidades de las colectividades locales, así como el poder de las autoridades descentralizadas en el sentido de una sinergia entre las acciones concertadas por los diversos protagonistas territoriales, con el fin de permitir un desarrollo económico y social surgido desde abajo, que

Mamadou Cheikh AGNE

permita un mayor ajuste a las necesidades reales de la población. El Acto III de la Descentralización va a favorecer, sin duda, la creación de empleos y riqueza, combatiendo la pobreza y contribuyendo a la promoción de un Senegal emergente, siempre y cuando se apliquen las necesarias medidas complementarias. Cualquiera sea la pertinencia y la oportunidad de esta reforma, solamente llegará a buen puerto gracias a una actitud responsable por parte de los encargados de su puesta en marcha.

i

*Mamadou Cheikh AGNE\***Ex- Consejero municipal Comuna distrito Dalifort-Forail/ Dakar- SENEGAL**Especialista en Migración y Cooperación**[agneqaol@yahoo.es](mailto:agneqaol@yahoo.es)*

**BIBLIOGRAFIA:**

Mamadou Sy MBENGUE dit Diagne Sy « Acte III de la décentralisation: les gages du succès »  
octobre 2013

PRODEL document Acte III de la décentralisation, avril 2014

« Acte III de la décentralisation » du Ministère de la gouvernance locale, du développement  
et de l'aménagement du territoire, janvier 2014

---

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.