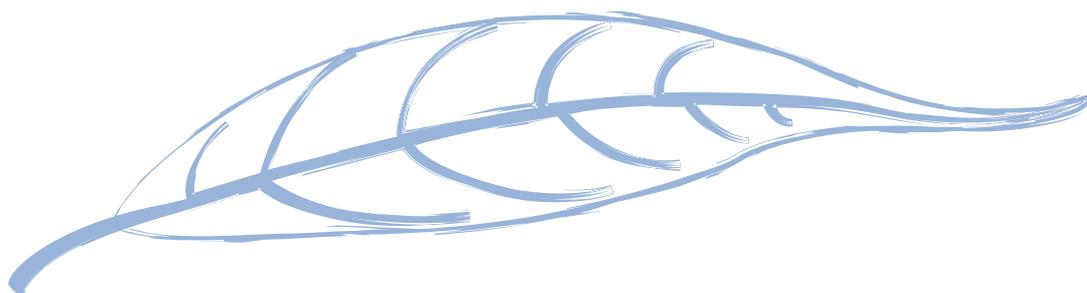


# LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y LOS RETOS PARA LA AYUDA INTERNACIONAL

José Carlos Illán Sailer



COLECCIÓN DOCUMENTOS DE TRABAJO  
Descentralización y Gobernabilidad

*Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*  
José Carlos Illán Sailer

*La descentralización en Europa Central y Oriental: balance y perspectivas  
para una agenda futura*  
Carlos Hernández Ferreiro

*La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura*  
Caryl O. Alonso Jiménez

*La gestión y prestación de los servicios públicos en el marco de la descentralización*  
José Luis Ábalos Meco y José Carlos Illán Sailer

*La financiación de los Gobiernos locales: balance y perspectivas*  
María José Fernández Pavés

*La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización*  
Federico Amador Castillo Blanco

*La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana  
en los procesos de descentralización*  
Manuel Medina Guerrero

*Los procesos de descentralización en América Central y Europa Central y Oriental:  
un análisis comparado*  
Carlos Hernández Ferreiro

Coordinador de los trabajos: José Carlos Illán Sailer

Supervisión de los trabajos: Departamento Técnico - FIIAPP

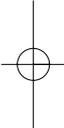
Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional  
© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2006  
© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), 2006  
© José Carlos Illán Sailer, 2006

ISBN: 84-8198-668-2  
Depósito Legal: M-47.285-2006

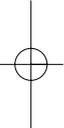
Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

## Prólogo

La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), dentro del conjunto de funciones que tiene encomendadas, ha venido desarrollando una amplia actividad en el ámbito de la investigación aplicada a los procesos de reforma institucional, así como a la mejora de los instrumentos de gobernabilidad y la consolidación de las instituciones democráticas.

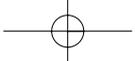


En esta colección se analizan diversos aspectos de los procesos de descentralización y reforma institucional y su relación con el desarrollo socioeconómico y la consolidación de las instituciones en los países en transición. Los trabajos incluyen estudios sectoriales sobre diversos aspectos de estos procesos. Entre otros, la gestión y prestación de servicios públicos, la reforma de la carrera civil, la financiación de los gobiernos locales o la promoción de la participación y la rendición de cuentas en el marco de los procesos de descentralización. La colección se completa con sendos estudios comparativos de carácter geográfico, uno sobre la descentralización y reforma administrativa en Europa Central y Oriental y el otro sobre América Central.



Uno de los principales objetivos de esta publicación es el de ofrecer una imagen comprensiva de un fenómeno tan complejo como la descentralización administrativa y su relación con el desarrollo socioeconómico y la consolidación de las instituciones democráticas, desde una perspectiva multidisciplinar que, en ningún caso, renuncia a ofrecer una mirada consistente sobre el objeto de estudio. Con ello, la FIIAPP pretende efectuar una contribución de utilidad en el ámbito de la investigación aplicada sobre los procesos de descentralización en el contexto de los países en transición.

Estos procesos de descentralización constituyen un elemento básico para el desarrollo del buen gobierno y las estructuras de la gobernanza democrática. En el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, el apoyo y fortalecimiento de tales procesos demanda la existencia de reflexiones que aseguren la calidad en la ejecución de los diferentes proyectos.



El presente informe ha sido realizado de manera conjunta con el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), institución con la que la FIIAPP ha establecido una colaboración para el mutuo reforzamiento de las actividades de investigación y generación de conocimiento en el área de la cooperación internacional para el desarrollo en el campo de la Gobernabilidad Democrática.

Antonio Fernández Poyato  
Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica  
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

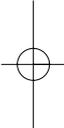
## Índice

Introducción general .....	9
1. Sobre la descentralización. Aspectos generales .....	13
Introducción .....	13
1. Descentralización: definiendo el concepto .....	14
Consideraciones preliminares .....	16
Definición de descentralización utilizada en el informe .....	20
2. Condicionantes para la descentralización .....	23
3. Sobre las ventajas y riesgos de la descentralización .....	24
4. Trazando un panorama mundial de la descentralización .....	29
5. Consideraciones finales .....	32
2. Descentralización, gobernabilidad y pobreza .....	35
Introducción .....	35
1. El marco de referencia: algunas consideraciones sobre el concepto de gobernabilidad .....	36
2. La relación entre descentralización y gobernabilidad .....	38
Descentralización y gobernabilidad: lo que muestra la evidencia .....	40
3. Algunas claves de consenso en materia de descentralización y gobernabilidad local .	47
4. Descentralización y reducción de la pobreza: vínculos teóricos y prácticos .	49
Descentralización y pobreza: lo que muestra la evidencia .....	50
5. Consideraciones finales .....	53
3. Experiencias regionales en descentralización .....	55
Introducción .....	55
1. Panorama general de la descentralización en África .....	55
2. Panorama general de la descentralización en el Magreb .....	61
3. Panorama general de la descentralización en América del Sur .....	66
4. Panorama general de la descentralización en Centroamérica y Caribe .....	72
5. Panorama general de la descentralización en Asia .....	77
6. Panorama general de la descentralización en Europa del Este .....	81

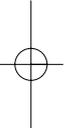
4. Áreas de interés en los procesos de descentralización .....	87
Introducción .....	87
1. Promoción y fortalecimiento de la autonomía local .....	91
El establecimiento del marco regulador .....	91
La ordenación territorial .....	94
La financiación y los ingresos locales .....	96
Sistemas para mejorar el proceso de descentralización: indicadores de seguimiento y evaluación .....	98
2. El refuerzo de las capacidades locales .....	99
Apoyo a la profesionalización de los recursos humanos: la carrera de servicio civil .....	100
La prestación de unos servicios públicos de calidad .....	101
3. El apoyo a la gestión participativa y asociativa .....	103
El fomento de los mecanismos de participación .....	103
El fomento del asociacionismo municipal .....	104
4. El fortalecimiento de la coordinación interinstitucional .....	108
5. Consideraciones finales .....	110
5. El papel de la cooperación internacional para el desarrollo en los procesos de descentralización. Algunas reflexiones sobre el caso español .....	113
1. Algunas consideraciones sobre el papel de la ayuda internacional .....	113
2. Consideraciones generales sobre las aportaciones del sistema de cooperación español en materia de descentralización .....	119
La descentralización en el Plan Director 2001-2004 .....	120
La descentralización en el Plan Director 2005-2008 .....	122
La descentralización en el aumento de las capacidades humanas .....	123
El objetivo de aumentar las capacidades institucionales y sociales .....	126
Consideraciones finales .....	128
3. La Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho (2003) .....	129
Principios para la promoción de la democracia .....	130
Áreas de intervención de la Estrategia Española de Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho .....	132
4. Conclusiones relativas al diseño de la política de Cooperación Española en materia de descentralización y buen gobierno .....	134
5. El papel de la cooperación descentralizada española .....	140
6. Conclusiones derivadas del estudio .....	145
1. Retos en la puesta en marcha de reformas descentralizadoras .....	150
2. El apoyo de la cooperación internacional para el desarrollo .....	151
3. Áreas de interés para el futuro .....	153
4. Descentralización, gobernabilidad y superación de la pobreza: vínculos todavía tenues .....	154
Bibliografía consultada .....	157

## Introducción general

Los procesos de descentralización que han tenido lugar durante los últimos 20 años se han constituido en punto central de las agendas gubernamentales y en una preocupación ciudadana. Entre los diversos cambios que los distintos países han protagonizado se encuentra la reforma del Estado, la reconfiguración de los cuerpos constitucionales y de la Administración Pública, la delegación de mayores cuotas de poder hacia los gobiernos locales y, en un sentido más amplio, el proceso de formulación de la política pública local.



La FIIAPP, dentro de la misión que le ha sido encomendada y uniendo esfuerzos con el resto de actores públicos y privados que promueven una mejor gobernabilidad e integración social, pretende contribuir en la formulación de las políticas públicas locales a través de la realización de una serie de documentos de reflexión y propuestas que se dividen en los siguientes apartados:



1. Informe sobre la caracterización de las reformas descentralizadoras llevadas a cabo en los países en desarrollo.
2. Informes Regionales sobre la descentralización en Centroamérica y Países de la Europa Central y Oriental.
3. Informes Sectoriales sobre cuatro ámbitos de intervención de gran relevancia por su impacto en los procesos de descentralización: el incremento de la *financiación e ingresos locales*, la promoción de una *carrera de servicio civil local*, el fortalecimiento de la *rendición de cuentas y la participación ciudadana*, y la mejora de la *gestión y prestación de los servicios públicos y los servicios sociales básicos*.

En ese sentido, el presente informe es un resumen de los principales trabajos realizados en materia de descentralización utilizando diversas fuentes: gobiernos de países en desarrollo, organizaciones de ayuda internacional, fundaciones, expertos y centros de investigación. La tarea de describir las principales características y bajo qué condiciones se deben realizar tales reformas no ha sido fácil pues, como se verá, son muchas las complejidades que acompañan a la teoría y la práctica de la descentralización. En todo

caso, vaya por adelantado que no se ha pretendido realizar un estudio sistemático y profundo sobre este fenómeno sino tratar de perfilar áreas comunes, problemas y formas ideadas para la superación de los principales obstáculos que acompañan a los procesos de descentralización a lo largo del globo.

De tal manera, el estudio se ha dividido en seis capítulos que intentan cubrir desde los aspectos más generales a los más particulares sobre la descentralización. Así, el capítulo 1 circunscribe el análisis a las definiciones y características de la misma, intentando responder a preguntas sobre los por qué y los obstáculos a la descentralización. Por su parte, el capítulo 2 trata de indagar sobre los efectos que las reformas descentralizadoras tienen en dos ámbitos clave para la promoción del desarrollo: por un lado, lo que se ha venido a llamar la “Gobernabilidad Local” y, por otro, los resultados que han tenido los procesos de descentralización para la superación de la pobreza.

A su vez, el capítulo 3 realizará una aproximación general sobre las principales características de estas reformas en diferentes regiones del mundo: África, el Magreb, Centroamérica, América del Sur, Asia y Europa Central y Oriental. No se ha pretendido realizar un exhaustivo análisis de todos los países que conforman estas regiones si no más bien seleccionar a unos cuantos que puedan ser representativos del alcance de las reformas practicadas. Como se verá, los resultados han sido más bien dispares no sólo entre regiones sino en el interior de cada una de ellas.

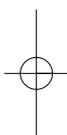
El capítulo 4 centra su atención en las áreas consideradas de interés especial por parte de los responsables del diseño de las reformas y los agentes que intervienen en ellas: aspectos sobre los recursos humanos, financiación local, rendición de cuentas y el establecimiento de un marco regulador serán algunos de los temas abordados. Se puede considerar, en términos generales, que incidir en estos aspectos puede suponer un impulso a la descentralización ya que algunos autores los llegan a considerar como las “piedras angulares” sobre las que reposan los esfuerzos de la descentralización.

En cuanto al capítulo 5, son muchos los programas impulsados por agencias de desarrollo y otras organizaciones de ámbito internacional así como local que participan en la descentralización, por ello se realizará un balance de las aportaciones llevadas a cabo hasta ahora por donantes y otros actores públicos y privados, destacando avances y obstáculos así como las principales recomendaciones que se derivan de estudios realizados por el Comité de Ayuda al Desarrollo. España también participa de estos esfuerzos y por ello se le dedicará una especial atención a la inclusión del apoyo a la descentralización en el diseño del marco estratégico que orienta la política de cooperación española.

Por último, el capítulo 6 resume las principales ideas expuestas a lo largo del texto y se dedica proporcionar algunas orientaciones y áreas de futuro interés para aquellos que deseen continuar con el estudio de la descentralización.

Como ya se ha comentado, este informe acompaña a otros más específicos sobre las experiencias centroamericanas y del Este y Centro Europa así como a los informes sectoriales sobre cuatro temáticas de gran interés en este ámbito. La idea es que el estudio sirva como una obra de carácter más introductoria y que aquellos interesados en esta materia puedan profundizar más sobre los distintos aspectos y temáticas abordadas en el resto de informes.

La metodología utilizada para éste y el resto de informes ha sido muy similar: las consultas a expertos y de obras de referencia se ha combinado con la utilización casi sistemática de Internet, donde gran cantidad de referencias pueden encontrarse sobre las distintas vertientes que componen un fenómeno tan complejo como la descentralización. Asimismo, algunas de las obras han aprovechado la fructífera experiencia que tuvo lugar en el Centro de Formación de la Cooperación Española en la ciudad de La Antigua (Guatemala), en el marco que propició el Seminario “Por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal en Centroamérica” celebrado del 6 al 9 de febrero de 2006.



## Sobre la descentralización. Aspectos generales

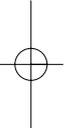
“Una vez que la centralización administrativa ha durado un tiempo, si el mismo poder que la fundó quisiera luego destruirla, siempre es incapaz de lograrlo.”

“En las naciones donde la soberanía del pueblo es reconocida, cada individuo posee una parte proporcional de poder y participa igualmente en el gobierno del Estado.”

Alexis de Tocqueville,  
*La Democracia en América*



### Introducción



Durante los últimos 20 años, y coincidiendo con la popularización de la reforma del Estado y la modificación de la gestión de la política pública, el fenómeno de la descentralización (concepto todavía por definir adecuadamente) ha venido imponiéndose como respuesta a una situación según la cual el déficit de legitimidad de los gobiernos y los escasos resultados conseguidos en el ámbito de la integración social socavan las bases de un desarrollo pleno en muchos países empobrecidos.

Tal énfasis en una receta que acabara con la obsolescencia de unos estados hipertrofiados (en algunos casos más autoritarios que otros) y, especialmente, de estructuras burocráticas que no podían atender las demandas más básicas de los ciudadanos ya había tenido lugar con los gobiernos europeos de los años 80 del siglo pasado, donde la descentralización se conformó como una reforma vital para transferir actividades o funciones del Estado Nacional, como la salud y la educación, a los niveles subestatales más próximos: la regiones y provincias.

Con el paso del tiempo tales medidas de reestructuración institucional del Estado fueron formando parte de las agendas gubernamentales nacionales de regiones enteras del globo, especialmente de aquellas donde los estados eran más “centralistas” como Latinoamérica y África. Este hecho, al que luego iremos incorporando los elementos

que han caracterizado la llamada “modernización institucional” de cada una de las experiencias regionales analizadas ha supuesto, casi sin quererlo, volver a plantear en el centro del debate sobre la política de desarrollo el papel que juegan las instituciones y la participación en la gestión de lo público.

Aunque no conviene adelantar todavía conclusiones definitivas sobre el tema que trata este informe, es evidente que el concepto y la práctica de la descentralización encuentra algunas dificultades en su comprensión y praxis por parte de técnicos, políticos y ciudadanos en general. Algunos autores<sup>1</sup> han aludido a la ausencia de un verdadero discurso sobre la descentralización que socialice y sea socializado, es decir, que sensibilice no sólo a políticos sino al conjunto de la sociedad sobre la importante necesidad de reconfigurar el “espacio” institucional en el que operan tanto el Estado como los niveles más autónomos de participación y decisión.

Es preciso resaltar, al mismo tiempo, que la mayor parte de estos intentos reformadores siempre han venido acompañados por un discurso sobre la modernización política (hoy día ejemplificados en términos de uso común como la “Gobernanza” o “la gestión de lo público”) que propugnan una especie de “modernización sin fin” y que ha influido (aunque no es posible saber hasta qué punto) en la percepción que se tiene hoy día sobre la descentralización como una especie de ritual que es preciso afrontar, independientemente del modelo que se plantee abordar: lo importante es llevarla a cabo.

En la medida en que esa tarea pueda ser ejecutada con total honestidad, y siendo conscientes de que quizá las formulas aplicadas deban ser revisadas y reformuladas una y otra vez, será posible avanzar hacia escenarios que conjuguen los diferentes intereses de la variada representación de actores (políticos, ciudadanos, sociedad civil, cargos públicos administrativos, donantes internacionales...) involucrados en los procesos de descentralización en cada región.

## 1. Descentralización: definiendo el concepto

En algunos manuales sobre el concepto y la práctica de la descentralización<sup>2</sup> se advierte que uno de los requisitos previos para trasladar la descentralización de la teoría a la práctica es una clara comprensión del término, y ello pasa (aunque suene evidente

1. Por ejemplo autores centroamericanos como Manuel Ortega Hegg, Roy Riviera, Ricardo Córdova o Víctor Antonio Orellana, quienes han descrito con un profundo nivel de análisis los procesos de descentralización de Nicaragua, El Salvador o Costa Rica.

2. UNDP, *Decentralization: A Sampling Of Definitions* (1999), Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance.

decirlo) por proporcionar herramientas conceptuales y prácticas a los encargados de llevar a cabo esta labor tan compleja. Por ello es necesario recalcar que el presente estudio no tiene tanto que ver con una “definición perfecta” que encaje en cualquier contexto como con extraer variables comunes que puedan, finalmente, dar una imagen más o menos cabal acerca de cuáles son los rasgos básicos que definen la descentralización.

De hecho, un vistazo rápido a la inmensa literatura existente sobre la materia demuestra que no hay una versión estándar del término, aunque sí se han llevado a cabo muchos estudios para conocer cómo se ha aplicado en diversos escenarios. Así, descentralización significa cosas diferentes para personas e instituciones diversas tal y como se podrá ver a lo largo del documento, que ha bebido de diversas fuentes en la ardua tarea de llegar a puntos de partida comunes. Un ejemplo que puede indicar la extensa literatura existente sobre el concepto de descentralización y fortalecimiento municipal son las más de 200.000 referencias que pueden encontrarse en cualquier buscador de Internet, y ésta es sólo la punta del iceberg pues no se cuenta con los miles de documentos privados (por ejemplo documentos de proyectos y evaluaciones, estudios sistematizados, etc.) en posesión de las agencias, gobiernos y organismos implicados en esta materia.

Una buena forma de comenzar describiendo el objeto de estudio quizá sea hablar primero de lo que no debe considerarse descentralización y pasar, más adelante, a planteamientos más elaborados acerca de lo que sí puede considerarse como tal. Hay dos elementos claros a este respecto para empezar identificando lo que no es descentralización:

- “Una alternativa a la centralización”: la descentralización no es una alternativa a la centralización, más bien ambas son necesarias, pues se complementan en sus diferentes roles. Por ejemplo, un sistema nacional de carreteras debería diseñarse con aportaciones locales y coordinarse de manera nacional. La política exterior debería ser una función del gobierno central con la participación de los gobiernos subnacionales. La gestión de los residuos sólidos urbanos debe ser llevada a cabo a través de mecanismos locales pero con un fuerte apoyo central... En definitiva, el diseño de cualquier estrategia de descentralización pasa por analizar en qué puntos es necesaria una complementariedad entre los diversos niveles implicados en estos temas.
- “Una reforma del sector público exclusivamente”: la descentralización es mucho más que el sector público, el servicio civil o la reforma administrativa. Incorpora los roles y relaciones de todos los actores sociales, sean públicos o privados, gubernamentales y no gubernamentales. Por ello, en ocasiones es mejor referirse a esta reforma con el término “gobierno descentralizado” más que con el de descentralización.

## Consideraciones preliminares

De la amplia literatura sobre el concepto de descentralización, quizá uno de los artículos que más repercusión haya tenido sea el de Cohen y Peterson<sup>3</sup>, donde se identifican hasta seis tipos distintos de descentralización después de realizar una exhaustiva revisión bibliográfica existente hasta la fecha de su publicación. Los autores advierten que la incapacidad para distinguir este fenómeno en sus distintas variantes es lo que produce en muchas ocasiones la confusión con respecto al término. Sin ánimo de reproducir las tipologías mencionadas en el citado documento, sí pasaremos a mencionarlas e identificar la que el presente informe utilizará a lo largo de sus páginas.

Para empezar, los autores identifican la *variante histórica* que recoge, de manera un poco simplista, las “formas” francesa, inglesa, soviética y tradicional y que aquí simplemente citaremos ya que, entre otras cosas, han caído en desuso debido a las debilidades analíticas que presenta para poder ser utilizada.

A continuación se encuentra la *variante territorial y funcional*, es decir, la que des-  
agrega la descentralización según la jerarquía y la función que cumple. Si la primera variable da forma a la “descentralización territorial”, es decir, la transferencia de bienes y servicios públicos a los niveles de la jerarquía gubernamental locales, la segunda da lugar a la “descentralización funcional” o la transferencia de responsabilidades desde el gobierno central tanto a unidades de gobierno local como a aquellas que están fuera del control gubernamental, como las ONG o las firmas privadas. Al respecto hay que concluir que si bien la variable espacial de la descentralización es, otra vez, demasiado simplista y esconde demasiadas complejidades en su definición, la literatura revisada sugiere que la noción de la descentralización funcional parece más útil ya que implícitamente contiene una de las ideas a las que más tarde volveremos: que la descentralización supone la incorporación de otros agentes (pertenecientes al ámbito privado) que lleven a cabo funciones circunscritas al sector público.

En tercer lugar se encuentra la llamada *variante centrada en resolución de problemas*, es decir, un enfoque que identifica formas de descentralización en función del problema que desea resolver y que se popularizó en los años 80 del pasado siglo a través del llamado “Berkeley Decentralization Project”. Este estudio tenía como objetivo encontrar formas para facilitar que los programas y proyectos de desarrollo llegaran a los más pobres, en este caso la población campesina. Para ello identificó ocho variantes de descentralización: (1) devolución, (2) devolución funcional, (3) interés de la organización, (4) desconcentración desde la Prefectura,

---

3. Cohen, J. M. and S. B. Peterson (1999). *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. West Hartford, CT: Kumarian Press.

(5) desconcentración desde el Ministerio, (6) delegación a agencias autónomas, (7) filantropía, y (8) privatización. Conviene mencionar que el interés del Grupo Berkeley radicaba más en el estudio de las relaciones entre el centro y la periferia, lo urbano y lo rural, con el objetivo de influir en la pertinencia y viabilidad de las acciones de desarrollo, y no tanto en encontrar soluciones a los problemas emanados del concepto que estamos describiendo.

Una de las variantes que tuvo gran aceptación durante los años 60 y 70 del pasado siglo fue la relacionada con la *provisión de bienes y servicios*. Se trata de identificar modelos de estructuras administrativas y funcionales que puedan dar lugar a la provisión de bienes y servicios, entre las cuales, y sólo a título informativo, se mencionarán las siguientes: sistemas de gobierno a nivel local, sistemas de partenariado, sistemas “duales” y sistemas administrativos integrados. De nuevo, dicha tipología no daba respuesta a la gran variedad de experiencias que han aparecido en las últimas tres décadas.

También influyó en los años 70 y 80 la *variante basada en la experiencia del país*. Desde esta perspectiva, la experiencia común por la que muchos países habían pasado y que consistió, básicamente, en la transferencia de responsabilidad así como de recursos humanos y financieros a las representaciones o delegaciones del gobierno central en los municipios no puede considerarse descentralización. Entre otras cosas porque ésta ocurre cuando existen gobiernos locales que han sido establecidos por ley, con una clara asignación de competencias, dirigidas por cargos electos y con autoridad y recursos para diseñar y hacer cumplir las responsabilidades derivadas de las competencias asumidas.

Por último, quizá la variante que mejor resuma los rasgos que caracterizan el complejo fenómeno de la descentralización es la que los autores llaman la *variante basada en el cumplimiento de objetivos*. Este enfoque clasifica la descentralización en función de cuatro objetivos: políticos, espaciales (o territoriales), económicos (aludiendo a la supuesta eficiencia del mercado) y administrativos. Con ellos se arman los siguientes modelos de descentralización:

### **Descentralización política**

La descentralización política trata de dar a los ciudadanos y a sus representantes elegidos más poder en la toma de decisiones. Se la asocia en la mayoría de ocasiones con la política pluralista y los gobiernos representativos pero también puede influir en la “democratización de la política”, dando a los ciudadanos o a sus representantes mayor influencia en el diseño y ejecución de políticas públicas. En muchas ocasiones requiere reformas constitucionales o estatutarias, el desarrollo de un sistema plural de partidos, el fortalecimiento de las legislaturas así como la creación y promoción de unidades políticas locales y grupos de interés (asociaciones locales, grupos de voluntarios, fundaciones, etc.).

### Descentralización administrativa

Esta modalidad trata de redistribuir la autoridad, responsabilidad y los recursos financieros para la provisión de los servicios públicos entre los diferentes niveles de gobierno. Así, se trata de transferir la responsabilidad en la planificación, financiación y gestión de ciertas funciones públicas desde el gobierno central hacia una serie de agentes que conforman lo que podría llamarse el “espacio de lo local”, es decir, delegaciones en el terreno de agencias gubernamentales; unidades subordinadas del gobierno; corporaciones o instituciones públicas semiautónomas ya sean regionales o municipales.

Tres factores contribuyen a explicar las diferencias entre las varias formas de descentralización administrativa que a continuación comentaremos en función de los objetivos que esperan alcanzar: 1) Eficiencia en la producción, es decir, en el costo y la calidad de los servicios prestados; 2) Eficiencia en la asignación, es decir, en el grado en que los servicios prestados responden a la demanda local; 3) ‘Quién presta’ *versus* ‘quién paga’ por los servicios prestados.

Las diversas formas de descentralización que comentaremos a renglón seguido, dentro de esta variante, ponen acentos diferentes en los tres objetivos arriba indicados:

- *Desconcentración* o redistribución de tareas y responsabilidades para la toma de decisiones, pero no de autoridad entre los diferentes niveles del gobierno central. Por decirlo de alguna manera, se trata de trasladar responsabilidades a los funcionarios del gobierno central que trabajen en regiones, provincias o municipios vinculados estrictamente al gobierno central. Como puede imaginarse, es el nivel más bajo de descentralización y está vinculado a gobiernos de perfil autoritario.
- *Delegación* o transferencia de la autoridad a unidades de más bajo nivel dentro de la jerarquía del gobierno para tomar decisiones. Sin embargo, esa autoridad puede ser removida si así lo considera necesario la unidad que delega. Las organizaciones delegadas tienen autoridad semiindependiente para ejecutar las tareas que se le han encomendado. Pueden adoptar la forma de corporaciones o empresas públicas, autoridades en materia de vivienda, escolarización, transporte, agencias de desarrollo local o regional, etc.
- *Devolución* o transferencia de autoridad a una unidad que puede actuar de manera independiente. La devolución usualmente transfiere la responsabilidad en la prestación de servicios a los gobiernos locales que eligen sus propios alcaldes o figuras similares y corporaciones de gobierno, recaudan sus impuestos y cuentan con independencia suficiente para tomar decisiones sobre la asignación de las inversiones. En un sistema de devolución las unidades de gobierno local tienen límites geográficos claros sobre los que ejercen su autoridad y despliegan sus funciones. Es este tipo de descentralización administrativa la base de muchas experiencias descentralizadoras.

### Descentralización fiscal

La responsabilidad sobre los recursos financieros forma parte del núcleo de la descentralización, pues sin ellos y sin la autoridad para tomar decisiones sobre su gasto sería imposible ejecutar las funciones que les son asignadas a los gobiernos locales y agentes privados de manera eficaz. Este tipo de descentralización adopta muchas formas, si bien las más corrientes son:

- Autofinanciación a través del pago de cuotas por los servicios prestados.
- Incremento de los ingresos locales a través de tasas o impuestos indirectos.
- Transferencia de recursos provenientes de los impuestos recaudados por el Gobierno central hacia los gobiernos locales para fines específicos o generales.
- Capacidad de endeudamiento.

En muchos países en desarrollo los gobiernos locales y sus unidades administrativas poseen la autoridad legal para imponer tasas, pero a menudo éstas son tan pequeñas y la dependencia con respecto a los subsidios del Gobierno central tal alta que en pocas ocasiones se decide ejercer tal autoridad.

### Descentralización económica

Si buscáramos una forma de descentralización completa (desde la perspectiva del gobierno central), probablemente la privatización y la desregulación serían las opciones más idóneas: se trata de desplazar la responsabilidad en las competencias sobre la gestión de lo público hacia el sector privado, pues funciones que exclusivamente son responsabilidad del gobierno son ejecutadas por empresarios, grupos de base, cooperativas, asociaciones privadas de voluntarios o cualquier otro tipo de organizaciones no gubernamentales.

En el siguiente cuadro se realiza una sistematización de la información dada hasta ahora sobre la descentralización administrativa:

ASPECTO DEL GOBIERNO QUE SE TRANSFIERE				
Tipo de unidad a la que se le transfiere la autoridad	Política (toma de decisión)	Gestión de los recursos financieros	Administración y prestación de servicios	Nombre genérico
Unidades locales autónomas	Devolución	Devolución	Devolución	Devolución
Unidades locales semiautónomas	Delegación	Delegación	Delegación	Delegación
Unidades locales subordinadas	Mandato	Asignación	Ordenación de las funciones	Desconcentración
Unidades externas (no gubernamentales) a cualquier nivel	Desregulación	Privatización	Contratación	Privatización

Fuente: elaboración propia.

Como ya se indicó antes, el objeto de nombrar las diferentes variantes responde a una doble intención: por un lado resaltar la problemática asociada a la formulación de una única definición de descentralización y, por otro, a la selección de la que nos permitirá avanzar en el estudio de esta temática. Así, de todas las variantes expuestas el informe ha optado por seleccionar una definición que aúne los rasgos pertenecientes a la variante funcional y administrativa, por lo que es necesario alcanzar un punto de partida, esto es, a una definición precisa de lo que se entiende por descentralización.

### Definición de descentralización utilizada en el informe

Por descentralización entenderemos el “proceso ordenado y progresivo mediante el cual se transfieren funciones, recursos y poder de decisión desde el Gobierno Central a instancias del Estado cercanas a la ciudadanía, con el objetivo de que, tomando en cuenta la colaboración de la participación ciudadana, se mejore la producción de bienes y servicios para la población<sup>4</sup>”.

Para llevar a cabo la descentralización se necesitan varios requisitos:

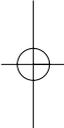
- Primero, que exista voluntad política a un doble nivel: primero por parte del Estado, para transferir a otros entes la responsabilidad de producir bienes y prestar los servicios. Si el Estado no tiene voluntad de realizar este proceso, es casi imposible que el proceso se pueda realizar. Y segundo, por parte de los que reciben, para establecer las condiciones en que aceptan recibir los servicios descentralizados.
- Segundo, que exista un proceso de diálogo y concertación entre el actor que va a descentralizar y él o los actores que van a recibir la descentralización, con el objetivo de decidir y acordar cuál será el contenido, los mecanismos y la gradualidad de la transferencia.
- Tercero, que el ente hacia el cual se va a descentralizar cuente con autonomía, es decir, que no dependa jerárquicamente del Estado ni de ninguna otra instancia.
- Cuarto, que sea un ente que cuente con independencia administrativa, esto es, que pueda determinar sus prioridades financieras, establecer relaciones propias de gestión y controlar la ejecución de su financiamiento.
- Quinto, que cuente con legitimidad propia ya que no debería depender de una instancia superior, ajena y extraña a sí misma.
- Y sexto, que cuente con recursos propios, que a largo plazo le permita auto sostener en parte o totalmente la prestación de producto o el servicio que se ha comprometido a brindar a la sociedad.

4. MacLean-Abaroa, R & Silva, M. (2000). *Gobernabilidad y Transparencia*, Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local-Novib Holanda, El Salvador.

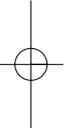
### ¿Qué tipo de países son los más propensos a experimentar un proceso de descentralización?

A tal cuestión se han apuntado tres respuestas hasta ahora: las dos primeras tienen que ver con el “grado de desarrollo” (debe existir un marco político e institucional que regule los conflictos en el sistema social) y el tamaño del país (cuanto más grande mayor la necesidad de descentralizar) y cuentan con argumentos a su favor considerables. La tercera respuesta, sin embargo, hace referencia a los riesgos derivados de la misma: en países donde el riesgo de conflictos (por ejemplo revueltas civiles o crisis institucionales) es un peligro constante la transferencia de poderes hacia los gobiernos centrales encuentra mayor rechazo. Por otro lado, no descentralizar puede tener “efectos secundarios” cuando se produce una descentralización *de facto*, es decir, no planificada por parte de las autoridades locales. En este caso se asumen competencias que no han sido transferidas pero que son de vital importancia para atender necesidades básicas de los ciudadanos. Ésta es la razón por la que a menudo se argumenta que en los países en transición del antiguo bloque comunista los procesos de democratización, descentralización y expansión de las competencias administrativas deben ser procesos que se ejecuten al mismo tiempo, pues tan importante como promover la democracia es atender a las necesidades y los problemas de los ciudadanos.

Basta, L. (1999). *Decentralization- Key Issues, Major Trends and Future Developments*, PIFF, Fribourg.



Existe un requisito que puede ser visto como condición previa para la descentralización y, al tiempo, como uno de sus objetivos: la participación. Aunque más adelante volveremos a incidir sobre la vinculación entre descentralización y participación, ahora nos detendremos en resaltar brevemente por qué hay que entenderla como un prerrequisito de la descentralización.



### La participación como prerrequisito

Habría que tener en cuenta, por lo menos, dos factores a la hora de emprender el diseño de cualquier programa descentralizador para cualquier país en desarrollo: el primero tiene que ver con la institucionalización de los canales de participación que existan y el segundo con la habilidad (aunque algunos también añadirían capacidad) de la población para utilizarlos. Dicho de otro modo, la existencia de unas elecciones regulares y limpias en el ámbito local y los niveles de “capital social”, esto es, de cohesión de la comunidad y de una historia de trabajo conjunta, permite a los ciudadanos de cualquier signo político establecer sus preferencias y “presionar” a sus representantes a que las cumplan.

### Camboya: introduciendo el significado de la participación

Camboya es un país lacrado por guerras intestinas y enormes abusos de poder que en 1999 vivió su primer año completo de paz en 30 años. La tradición tan despiadada como centralista de los jermes rojos de Pol Pot y las penurias de la guerra han provocado una situación en la que, a pesar de que el índice de alfabetización supera el 73'6%, gran parte de la población, especialmente en el ámbito rural, no comprende el papel que la descentralización puede jugar en sus vidas. A menudo ni siquiera tienen unos criterios mínimos sobre cómo conducir una reunión, ni qué herramientas utilizar para su mayor aprovechamiento (“papelógrafo”, grabadoras...). Tras años de conflictos y represión, tienen que aprender desde cero a ser personas libres con capacidad de decisión.

La descentralización está jugando un papel fundamental en este sentido, a través del programa SEILA (piedra fundacional en Jemer), puesto en marcha por el gobierno central con ayuda internacional. Básicamente, lo que hace el programa es establecer comités de desarrollo comunal (CDC), que sirven como base para implantar actividades descentralizadas de desarrollo, poniendo cuidado en la capacitación de los componentes de la estructura de gobierno local (fundamentalmente en cuanto a gestión de la planificación, financiación y gestión pública). El objetivo es promover el desarrollo por medio de la descentralización implantando pequeños proyectos locales de irrigación, de mejora del ganado o de construcción de carreteras rurales, entre otros.

Dada la poca tradición camboyana de participación ciudadana en el gobierno local, constituye todo un reto el establecer mecanismos efectivos de participación que consigan hacer oír las voces locales en la planificación del desarrollo y otros asuntos del gobierno local. En este sentido, lo cierto es que los más necesitados son los menos capaces de hacer peticiones a sus líderes comunales (que son también los menos preparados para tratar con las autoridades). Relacionado con todo esto está el hecho de que la rendición de cuentas “hacia abajo” no parece que vaya a ser exigida por unos ciudadanos en cuya cultura casi no hay vestigio de lo que es la participación política. La sociedad civil tiene que ser reforzada con el objetivo de promover el uso de los nuevos mecanismos legales por parte de la población.

M. Tumanut: “Sourcebook on Decentralization in Asia”, Cambodia: Hitting the road, pp. 94-99.

Varios estudios han demostrado desde hace tiempo que el control ciudadano sobre los representantes electos mejora la calidad de la acción de gobierno. La pelea continua por permanecer en su puesto político permite en muchas ocasiones que el ciudadano vea satisfechas sus necesidades por parte de los responsables municipales. Por ejemplo, algunos resultados de estudios llevados a cabo en los años 90 reflejan que los cargos públicos con alta dependencia de su puesto de trabajo son más proclives a seleccionar personal con perfiles más cualificados para llevar a cabo el trabajo en el día a día. Tal es la experiencia, por ejemplo, de Colombia.

También importante fue la experiencia de Tanzania en términos de capital social, donde se demostró un vínculo positivo entre la calidad de la escolarización local y el grado de capital social de varias de las comunidades estudiadas, así como la robustez de la correlación entre los niveles de bienestar y de capital social existentes. Otros estudios, como por ejemplo en México, indican que la larga historia de participación en el Estado de Oaxaca influye en una prestación de servicios más eficaz que en otros estados de características socioeconómicas similares pero menos participativos, como Chiapas.

En todo caso, es preciso saber qué nivel de participación es el adecuado en aras de no hacer de la participación un fin sino un medio que mejore la calidad de las políticas locales. Las elecciones regulares, los referendos locales, los consejos de participación y otras estructuras institucionales son instrumentos que posibilitan a los gobiernos mejorar la respuesta a las demandas ciudadanas, pero no pueden verse como un objetivo en sí mismo sino como fortalecedores de los procesos de descentralización y conformación de un capital social sólido. Sin embargo, la relación causa-efecto muchas veces no es tan directa y los resultados no son fáciles de identificar en el corto plazo.

Así, la presencia y actividades de ONG y otros grupos de ciudadanos puede ser un buen indicador del nivel de capital social y de participación, pero es preciso identificar a quién están representando realmente estas organizaciones y qué estrategias persiguen en la defensa de sus intereses. De hecho, las disparidades que en ocasiones se dan entre los representados y los que han quedado “al margen” de la representación conllevan prácticas abusivas por parte del sistema político, que coopta a las organizaciones y puede, en último término, reasignar el gasto público en función de una minoría representada.

Es importante señalar que la descentralización implica importantes cambios en el gobierno central pero no para debilitarlo sino para ayudarle a ejecutar eficientemente sus funciones. Desde esta perspectiva, la descentralización deberá ser parte del proceso de fortalecimiento del Estado ya que, aunque transformado, el centro continuará teniendo un rol fundamental en la ejecución de las políticas públicas contando, además, con más capacidad para realizar su rol normativo de la sociedad e impulsor de las estrategias del desarrollo<sup>5</sup>.

En resumen, la participación ciudadana es uno de los prerequisites (en compañía de otros que veremos más adelante) para una descentralización exitosa, pero siempre que la entendamos como otro de los medios necesarios y no como un fin en sí misma. Este aspecto, además, ha ido ganando cuotas de importancia con el paso del tiempo a medida que los procesos de elección de cargos locales se ha extendido a muchos países en desarrollo y, si bien es cierto que falta camino por recorrer para fortalecer y perfeccionar esa cultura de participación, en muchas comunidades y municipios cuentan ahora con mecanismos permanentes que permiten a la población analizar, discutir y aportar ideas sobre un proceso de descentralización y evaluar el impacto concreto que tendrá sobre su contexto más cercano. Lo anterior da a la población el derecho de participar en el proceso, expresar sus puntos de vista y compartir con el Gobierno Nacional y el Municipal las decisiones, la planificación, el liderazgo sobre el proceso y su ejecución. Si esto se logra, no sólo se habrá dado un paso enorme en la cultura política, sino que, además, se habrán puesto los cimientos para una nueva forma de relación entre gobierno (nacional y/ o municipal) y población.

## 2. Condicionantes para la descentralización

Si la intención de los puntos que han precedido el texto hasta aquí era la de aportar una definición consensuada entre instituciones y expertos en la materia, se trata ahora de alertar sobre las condiciones que deben tenerse en cuenta (aunque no deben entenderse en ningún momento como determinantes), para que los procesos de descentralización se den de la mejor manera posible. Parece que aquí también existe un grado de consenso elevado en éstos son:

5. Litvack, J. & Seddon, J. (eds.) 2000, *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute Working Papers, Washington D.C

a) *La descentralización como proceso gradual*

La descentralización no puede hacerse de un día para otro pues, dada la complejidad que representa, será necesario dotar y/o fortalecer a los entes descentralizados de características y habilidades básicas indispensables para asumir tal responsabilidad. Ello pasa por la realización de un diagnóstico para identificar las necesidades por cubrir, los pasos a seguir y los tiempos necesarios que determinarán el ritmo del proceso.

b) *Salvaguardar la flexibilidad en los objetivos*

Por la gran heterogeneidad de realidades territoriales y condiciones municipales, los objetivos de la descentralización deben ser lo suficientemente flexibles con el objeto de que se puedan cumplir pero sin atropellar procesos, capacidades y voluntades.

c) *No provocar más disparidades entre los entes descentralizados*

Éste es tal vez el requisito que complica más todo el proceso: aunque la descentralización se puede hacer por partes, el objetivo final es que se logre una estandarización de los bienes y servicios ofrecidos por todos los entes locales, para que no se de una diferenciación en relación a la calidad en la prestación de servicios (por ejemplo por parte de municipios ricos frente a municipios pobres).

d) *Promover la existencia de auditorías sociales*

El proceso de descentralización debe propiciar que la ciudadanía asuma un rol de presión sobre los servicios descentralizados, para que éstos se ofrezcan de la mejor manera. En otras palabras, la ciudadanía debe ser la responsable de fiscalizar y exigir el nivel de calidad de los servicios que se ofrecen descentralizadamente.

e) *Continúa y sistemática divulgación de información sobre los procesos de descentralización y sus fines*

Este punto puede ser considerado como la obligación por parte de autoridades locales de mantener informada a la ciudadanía sobre los fines de la descentralización, de manera que ésta asuma que el servicio que se presta es suyo, y por tanto saber cómo se presta, que errores se cometen y como puede irse mejorando cada vez más. Al tiempo, es una obligación por parte de la ciudadanía exigir esa información y, en última instancia, generar opinión pública sobre los procesos para que se pueda dar esta retroalimentación desde la población hacia las instituciones descentralizadas. Quizá éste sea el germen de una cultura de participación ciudadana y en consecuencia de la búsqueda y construcción de soluciones compartidas dentro de los municipios.

### 3. Sobre las ventajas y los riesgos de la descentralización

Una mirada a las justificaciones que han promovido la descentralización en la última década arroja motivaciones similares en las distintas regiones del globo donde ésta ha tenido lugar: las fuerzas de orden político han sido el principal motor de los procesos

de descentralización para repartir el poder, asegurar la estabilidad política, acercar a los gobiernos representativos al pueblo y mejorar la rendición de cuentas de los poderes locales.

A las ventajas de conseguir y preservar la estabilidad política en muchos de estos países se unió la idea de que sólo a través de la descentralización se conseguiría mejorar la eficiencia en la prestación de recursos del gobierno central, especialmente en países de gran extensión o con gran número de habitantes. La pérdida de eficiencia o de economías de escala (el coste por cada unidad de servicio prestado se incrementa más rápido a medida que se extiende la escala de prestación del mismo) y la demora en la toma de decisiones fueron argumentos utilizados por las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, para mejorar la relación coste/beneficio derivada de la asignación de recursos estatales a la provisión de bienes públicos como la educación o la salud.

Por ejemplo, la OMS ha resaltado la importancia de la promoción de la salud básica y la participación de la comunidad en la planificación y provisión de los servicios de salud en distintas ocasiones<sup>6</sup>. Al tiempo, algunos autores han llegado a la conclusión de que la prestación de servicios de salud básica es incompatible con la existencia de sistemas centralizados de salud, mientras que otros (por ejemplo el Banco Mundial) señalan que “en países donde los recursos son escasos, la comunicación difícil, el transporte es lento y la población se encuentra dispersa y aislada, la descentralización del servicio debe ser considerada como una alternativa para mejorar la eficiencia<sup>7</sup>”.

Pero no son únicamente los donantes los que han predicado las ventajas de la descentralización sino los gobiernos de los países enfrascados en tales procesos: Senegal apostó por la descentralización en la creencia de que acercaba al gobierno a los ciudadanos; para México la descentralización era una oportunidad de revitalizar la democracia, facilitar la participación de la comunidad y promover la cooperación inter-estatal; en el caso de China, el deseo de incrementar la calidad de los servicios prestados, controlar el gasto a nivel central y promover las contribuciones locales subyacían en la lógica de las prácticas descentralizadoras. En resumen, muchas de las iniciativas comentadas tenían como objetivo mejorar la cobertura de las políticas públicas más importantes, reducir la desigualdad en la distribución del gasto de las mismas y mejorar su viabilidad económico-financiera a través de esfuerzos de control de gasto y aumento de la eficiencia<sup>8</sup>.

Ahora bien, en el discurso sobre las ventajas de la descentralización siempre se ha tenido la sensación de que el enfoque predominante es el normativo, esto es, el que

6. Por ejemplo en la “Declaración de Alma-Ata (ex-URSS)” sobre salud básica en 1978 o, más recientemente el “Informe de la OMS sobre la mejora en la prestación de los servicios de salud” de 2001.

7. World Bank (1987) en Hutchinson, P & LaFond, A. *Monitoring and Evaluation of Decentralization Reforms in Developing Country Health Sectors*, Partners for Health Reform plus USAID, 2004.

8. Hutchinson & La Fond, *op. cit.*

supone que la descentralización conlleva una mejora en la prestación de los servicios públicos y la promoción de la democratización *per se*. Por ello, más que un “programa” basado en experiencias contrastadas, el discurso de la descentralización se fundamenta en las (supuestas) ventajas que posee, por lo menos, en tres ámbitos concretos:

### Descentralización y gobernabilidad

La creciente conciencia de la importancia de la buena gobernabilidad ha sido un elemento fundamental en el modelo de desarrollo propugnado en los años noventa. Tal énfasis en la consecución de un sistema apropiado para lograr metas de la sociedad como la estabilidad, el crecimiento, la equidad, la justicia, la eficiencia y a la acción de los que manejan las organizaciones de tal manera que se logren dichas metas, ha planteado la necesidad de establecer análisis exhaustivos sobre la reforma de las instituciones que conforman el marco político, cultural y burocrático de un país. La descentralización, en su más amplio sentido, se convierte entonces en un punto central de este nuevo enfoque.

### Descentralización y mejoras en la prestación de servicios

La descentralización se propone también alcanzar un sistema económico y político que se acerque más a las preferencias y los requerimientos de la población. Al llenar la brecha entre los que suministran y los que utilizan los bienes y servicios, las medidas de descentralización deben lograr tres objetivos primordiales:

- Eficiencia mejorada en la prestación de los servicios.
- Mayor transparencia de los proveedores de servicios.
- Mejor rendición de cuentas a los usuarios de los servicios.

En este sentido, las ventajas que presentan las unidades de gobierno local en la prestación de servicios pasan por:

- Su cercanía a las necesidades locales. Estar más cerca de la gente ofrece muchas posibilidades: por ejemplo expresar mejor las necesidades, incrementar la responsabilidad de los que prestan los servicios y la participación de la gente, etc.
- Su mayor flexibilidad por estar más cercanas a los problemas y por responder en el corto plazo a los mismos. Ganan, por otro lado, en retroalimentación por establecer mecanismos de participación.
- Su prestación de servicios más baratos, así como diversas mejoras en la recuperación de costos y en la recaudación de recursos de fuentes distintas al gobierno central.
- Fomentan la integración de los intereses de la gente en la política local a través de elecciones periódicas, participación directa en sectores específicos (consejos

escolares, plebiscitos, consejos consultivos, etc.), inclusión de otros agentes no gubernamentales como ONG o empresas...

## Descentralización y democratización

La descentralización de la Administración Pública, al hacer cambios en la asignación de responsabilidades y recursos entre los diferentes ámbitos y organismos del gobierno, se vincula estrechamente al proceso de democratización política<sup>9</sup>. Cuando los gobiernos son elegidos libremente por la población se podría esperar que mientras más bajo sea el ámbito de gobierno, más cercana será la relación de las personas en el poder con su electorado pues el debate político tiende a centrarse hacia los problemas específicos del lugar y es mucho más accesible a los votantes. Puede esperarse que esta relación más cercana entre políticos y ciudadanos, conjuntamente con un debate más concreto, aumente la responsabilidad de los políticos frente a aquéllos que los apoyan. Ello, a su vez, genera una serie de efectos sobre los procesos democráticos:

1. Se propician cambios en la estructura del gasto público en términos del tipo de actividades que reciben apoyo de los ciudadanos, así como en la distribución geográfica del gasto en el territorio nacional.
2. Se promueve un aumento en la transparencia del proceso de toma de decisiones.
3. Se mejora en la cantidad y calidad de los servicios prestados y, por ende, la disposición, por parte de quienes reciben un servicio mejor y más confiable, a pagar por él.
4. Por último, se evidencian mejoras en la recuperación de costos y en la recaudación de recursos de fuentes distintas al gobierno central.

En cambio, es fácil encontrar autores que no se muestran contrarios aunque sí escépticos ante las supuestas bondades de la descentralización. Entre los distintos argumentos de este grupo se encuentran los siguientes<sup>10</sup>:

- La política local es, a pesar de todo, política y no se va a convertir en el “paraíso” de la representación y la participación por más procesos descentralizadores que se lleven a cabo. Algún autor<sup>11</sup> ha indicado que la política en las unidades de gobierno descentralizadas puede ser más cerrada y susceptible al control de las elites locales y sus propios intereses, que no tiene por qué coincidir con los del gobierno central y los ciudadanos.

9. Esto se aplica a aquellos países en los que la descentralización involucra la devolución efectiva de poderes al gobierno local.

10. Ver, entre otros, Steinich, M. (2000). *Monitoring and Evaluating Support to Decentralisation: Challenges and Dilemmas*, Swedish Ministry of Foreign Affairs.

11. Wolman, H. 1990, “Decentralization: what it is and why we should care”, En *Decentralization, local governments and markets: towards a post-welfare agenda*, R.J. Bennett (ed.). Oxford, pp. 29-42.

- Debido a los procesos de socialización que experimentan, los colectivos más pobres pueden sentir temor a reivindicar sus intereses por varios factores, entre ellos el temor, la obediencia a la autoridad, sus experiencias de dominación pasadas o a la creencia de que es mejor dejar las cosas como están y no arriesgar lo poco que se tiene. Por estos motivos, la participación política de las clases más pobres se asocia en gran medida a una conducta política más bien apática.
- Otros autores<sup>12</sup> son del parecer de que “la idea de descentralización es atractiva, pero puede que sea un paso encubierto para la privatización y el abandono de muchos de los ámbitos de actuación del Estado... llegando, en ocasiones, a *monetarizar* el concepto”. Es cierto, y conviene recordarlo, que el paso de la gestión de lo público a entes privados no tiene por qué aumentar la eficiencia en la gestión de los servicios ni la calidad de los mismos y, menos aún, mejorar la eficacia y eficiencia de las empresas públicas privatizadas<sup>13</sup>.
- Es una idea también extendida que la gestión de muchos servicios públicos y el fortalecimiento de los gobiernos locales ha implicado un aumento significativo del número de denuncias de corrupción, por lo que se puede ver a ésta como una causa de la mala gestión de lo público aunque, para ser justos, hay que constatar que se trata de una aseveración no exenta de polémica<sup>14</sup>.
- Un tipo de riesgo relacionado con la falta de voluntad política para propiciar una verdadera descentralización la hallamos en el hecho de que los llamados “ciclos electorales”<sup>15</sup> parecen producirse con más frecuencia e intensidad en los niveles de gobierno más descentralizados. De ser cierto, las decisiones de inversión y gasto de los gobiernos locales y regionales se adoptarían más en función de la maximización del apoyo político a corto plazo que en función de las necesidades colectivas.

Sin pretender agotar la lista de argumentos en uno y otro sentido, una sistematización de los pros y contras de la descentralización podría ser la que se presenta en la siguiente tabla<sup>16</sup>:

12. Slater, D. 1989. Territorial power and the peripheral state: the issue of decentralization. *Development and Change*, (20): 501-531.

13. Un autor como Balogun afirma que “No es posible considerar la privatización una fase avanzada en los procesos de descentralización, ya que ésta ocurre en el ámbito de lo público, y aquella en el ámbito de lo privado. La privatización busca la optimización en la gestión de recursos, pero deja de lado el interés por la equidad distributiva de los mismos, así como del poder político. Por otro lado, la privatización ocurre bajo la contribución de un círculo cerrado de actores (empresarios, inversores e individuos con acceso a capital o información), mientras que la descentralización ocurre con el objetivo de distribuir el poder político y económico de manera que la masa de la población llegue a sentir que tiene parte en las decisiones que afectan su vida y su bienestar. Por último, una vez que una empresa es privatizada deja de ser parte de la cosa pública, razón por la cual sencillamente se sale del ámbito de la descentralización”, extraído de Balogun, M. J., 2000, “The Scope for Popular Participation in Decentralization, Community Governance, and Development: Towards a new Paradigm of Centre-Periphery Relations”, *Regional Development Dialogue*, vol. 21, n.º. 1, Spring 2000, p. 155.

14. Es muy importante mencionar que esto no implica que existan más corruptos a partir del inicio del fortalecimiento de los gobiernos locales. Lo que puede suceder es que los actos corruptos salgan a relucir como consecuencia de la exposición de los actos de gobierno, la presión popular y la participación ciudadana.

15. Ver, por ejemplo, O'Neill, K. 2003. “Decentralization as an Electoral Strategy.” *Comparative Political Studies*. 36(9): 1068-1091.

16. Adaptada de Steinich, M (2000), *op. cit.*

Pros y contras de la descentralización	
Pros	Contras
<p><b>Mejora en la prestación del servicio por:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuarse mejor a las necesidades locales</li> <li>• Ser más flexible</li> <li>• Ser más barato</li> <li>• Movilizar las ventajas comparativas del sector privado y las organizaciones de voluntarios</li> </ul> <p><b>Promoción de la democracia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se integran los intereses de la gente</li> <li>• Se deja a las organizaciones del Tercer Sector responder a las demandas de los ciudadanos</li> <li>• Banco de experiencias en torno a la participación, negociación y resolución de conflictos</li> <li>• Se promueve la integración de colectivos discriminados en el diseño de políticas públicas locales</li> </ul> <p><b>Promoción de la integración nacional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimula la distribución equitativa de los recursos nacionales</li> <li>• Dispersión del poder en términos verticales</li> <li>• Se toman decisiones sobre la planificación y el desarrollo de las políticas nacionales por consenso</li> </ul>	<p><b>Peligros para la prestación de los servicios públicos por:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Descentralización” de la corrupción</li> <li>• Escaso control del gasto</li> <li>• Riesgo de excesiva privatización y “repliegue” del Estado</li> <li>• Elites persiguen sus propios fines a través de la descentralización (“captura de la elite”)</li> <li>• No existen suficientes capacidades por parte de los gobiernos locales</li> </ul> <p><b>“La política local no deja de ser política”:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mismas elites locales pero con otro “traje” (re-labelling)</li> <li>• La gente pobre teme promover sus intereses</li> <li>• Rendición de cuentas atenuada si las elecciones locales son vistas como un mero trámite</li> <li>• Ciclos políticos en función de intereses locales</li> </ul> <p><b>Exclusión:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendencia a institucionalizar facciones en función de grupos étnicos/interés</li> <li>• Reproducción de políticas discriminatorias por parte del partido gobernante</li> </ul>

## 4. Trazando un panorama mundial de la descentralización

Dado el amplio ímpetu con el que se acogieron las medidas descentralizadoras a partir de los años 80 y, muy especialmente en los 90, hoy día existe una amplia gama y grados de reformas descentralizadoras a modo de *continuum* a través de las regiones del globo, por lo que es incluso tarea ardua el comparar los procesos entre distintos países. Para tratar de establecer el tipo y grado de descentralización que existe en un país, es necesario considerar los factores fiscales, políticos y administrativos en todos los niveles de gobierno así como identificar el tipo de elecciones existentes, los procesos de participación, cómo se establecen las transferencias de recursos financieros, qué grado de autonomía tienen los gobiernos locales y cuál es su capacidad recaudatoria, qué papel cumple la cooperación internacional y las ONG locales y, por último, cuál es la capacidad de la comunidad para hacerse escuchar.

En la actualidad, hay tres fuentes de información general<sup>17</sup> para conocer los indicadores de descentralización: i) las estadísticas gubernamentales, particularmente útiles

17. Aunque existen centros de investigación y organismos orientados a establecer indicadores para regiones específicas, como el Toqueville Research Center para Europa Central y Oriental, la FLACSO de Costa Rica para Centroamérica o el Programa de Gobernanza en la Región Árabe del PNUD por citar algunos casos.

cuando se evalúa el grado de descentralización fiscal pero poco fiables cuando se intenta averiguar el nivel de autonomía financiera local; ii) las estadísticas de la OCDE<sup>18</sup> sobre *Diseño Fiscal en los niveles de Gobierno*; y iii) los indicadores que ofrece el *Proyecto de Indicadores sobre Descentralización Fiscal* del Banco Mundial<sup>19</sup>. A éstos hay que añadir los indicadores de gobernabilidad, democracia y libertad para obtener un panorama más o menos sistematizado de lo que representa la descentralización en un país. En este caso, fuentes como el Informe de Desarrollo Humano 2002 del PNUD titulado *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado* o los programas sobre Gobernabilidad Mundial iniciados desde la Universidad de Naciones Unidas pueden ofrecer alguna idea de la extensión y efectos de la descentralización.

### Democracia, gobernabilidad y desarrollo

Se estima que, a principios del siglo XXI, alrededor del 80% de los países en desarrollo, incluyendo a las economías en transición del Centro y Este de Europa están experimentando alguna forma de descentralización<sup>20</sup>. Utilizando las elecciones de gobiernos locales como indicador de descentralización política, en el año 2000 de los 126 países incluidos en las estadísticas del Informe de Desarrollo Mundial elaborado por el Banco Mundial 96 había tenido, al menos, un nivel de gobierno subnacional elegido por sus ciudadanos mientras 42 de ellos tenían dos o más niveles de gobierno elegidos. Al tiempo, es posible trazar una evolución de los recursos manejados por los gobiernos locales entre 1980 y 1998, donde la media del gasto y nivel de recaudación de 28 países seleccionados se vio incrementada paulatinamente<sup>21</sup>.

Los grados y tipos de descentralización varían en función de la región y de la riqueza del país. Países con PIB altos son más propensos a emprender medidas descentralizadoras fiscales y políticas, mientras que aquellos con PIB bajos son menos partidarios de establecer este tipo de reformas.

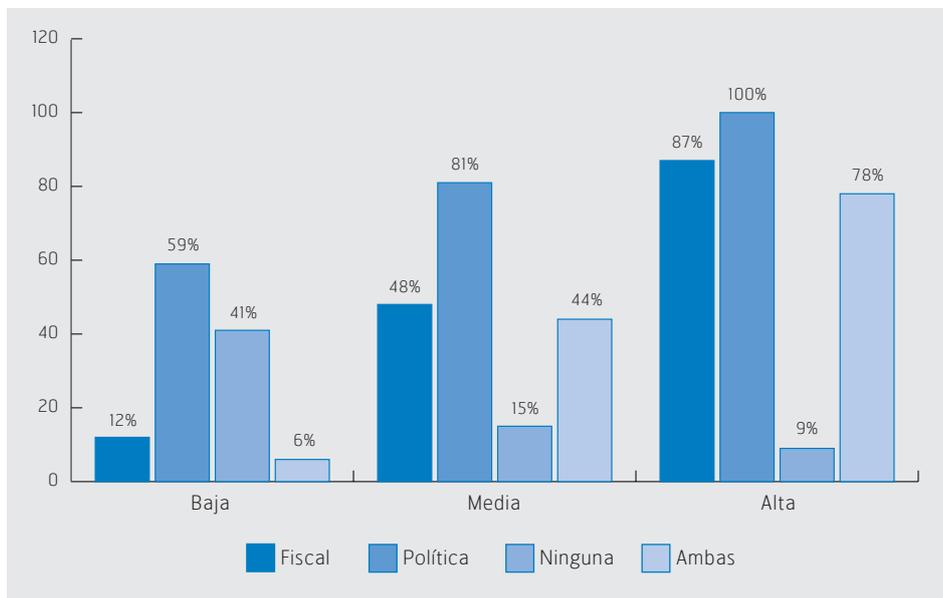
18. Disponible en [http://www.oecd.org/document/59/0,2340,en\\_2649\\_34533\\_2675259\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/59/0,2340,en_2649_34533_2675259_1_1_1_1,00.html) (acceso a 20 de abril de 2006).

19. En <http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/decentralization/statistics.html> (acceso a 20 de abril de 2006).

20. Furtado, X. (2001), "Decentralisation and Capacity Development: Understanding the Links and the Implications for Programming" CIDA Policy Branch August, en [http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vluimages/capacitydevelopment/\\$file/furtado-e.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vluimages/capacitydevelopment/$file/furtado-e.pdf) (acceso a 20 de abril de 2006).

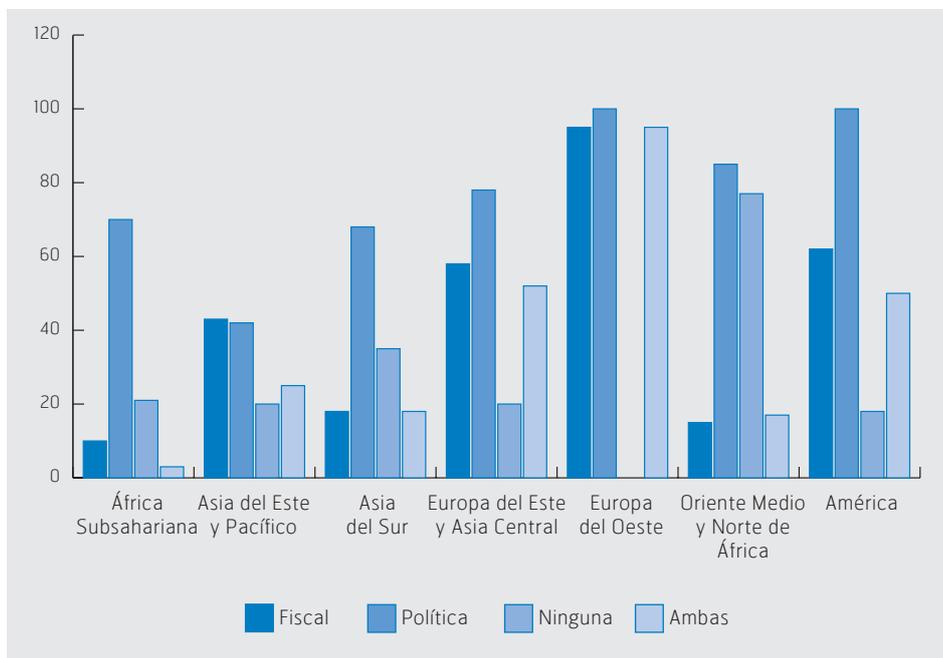
21. Robertson, W. (2002) *Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development*, IDG/DDP UNDP, New York.

**Gráfico 1. Tipo de descentralización según nivel de renta de los países**



Fuente: Robertson, W. 2002.

**Gráfico 2: Tipo de descentralización según región**



Fuente: Robertson, W. 2002.

## El apoyo de los donantes a la descentralización

Este resurgimiento de la descentralización ha sido acompañado, aunque también promovido, por el paulatino apoyo dado por la comunidad de donantes a las reformas emprendidas por diversos países. Varias agencias de Naciones Unidas como el PNUD o el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo del Capital (UNCDF en sus siglas en inglés), el Banco Mundial o USAID son algunos de los numerosos actores del sistema de cooperación internacional que han invertido gran cantidad de recursos para apoyar programas de descentralización y buen gobierno. Estos programas están orientados a asistir a los gobiernos centrales en el diseño y ejecución de las reformas descentralizadoras mientras otros más específicos ayudan a incrementar la capacidad de los gobiernos locales, planificar la prestación de los servicios públicos, promover la participación y mejorar la gestión de los recursos naturales.

Entre ellos, quizá haya sido el PNUD uno de los actores más destacados en este ámbito de actuación, pues no en vano uno de sus informes ya comentaba hace no mucho que “[...] la descentralización y la gobernabilidad local se ha convertido en una de las áreas preferentes de trabajo del PNUD [...] quien apoya en la actualidad a 99 países en sus esfuerzos descentralizadores [...] con más de 42 oficinas que han establecido intervenciones estratégicas al respecto”<sup>22</sup>. Al tiempo, la descentralización ha sido una de las líneas de asistencia técnica del Fondo para la Gobernabilidad Democrática del PNUD (*UNDP Trust Fund for Democratic Governance*), quien provee apoyo en ámbitos como la coordinación entre los ministerios implicados en las reformas descentralizadoras, la capacitación de los recursos humanos de los gobiernos locales o el fortalecimiento de la sociedad civil entre otros.

## 5. Consideraciones finales

Como hemos visto, la multitud de formas y grados en que la descentralización acontece hace complicada la búsqueda de una definición estándar y, al tiempo, la medición de su práctica en muchos países en desarrollo. Quizá, la primera sugerencia que convendría hacer es abandonar la idea dicotómica de que la descentralización es un hecho que “se da o no se da”, y pensar en ella como fenómeno a lo largo de continuo con múltiples canales y funciones a cumplir. Por ejemplo, un país puede convocar elecciones locales pero al mismo tiempo necesitar que el personal educativo sea contratado por el gobierno central; o que exista un nivel de discrecionalidad alto por parte de los gobiernos locales en la asignación del gasto pero al mismo tiempo tengan poca capacidad para recaudar impuestos o endeudarse.

22. UNDP/BMZ, 2000, “The UNDP Role in Decentralisation and Local Governance”. UNDP Evaluation Office, February.

Es preciso volver a insistir en que parte de esta situación tuvo que ver con la diversidad de motivaciones que propiciaron las distintas experiencias descentralizadoras durante la pasada década. Así, en América Latina la descentralización fue parte de un proceso de democratización con el objetivo de responder a las exigencias del mercado y a la necesidad de ir sustituyendo paulatinamente a estados hipertrofiados y desacreditados por gobiernos electos. En África, por otro lado, la expansión de sistemas políticos multipartidistas respondió a las necesidades ya comentadas y a una mayor demanda de canales de participación en la toma de decisiones.

En el otro extremo, la descentralización representó un intento desesperado por mantener la unidad nacional ante las demandas de grupos de presión a través de mayores cuotas de autonomía o, simplemente, ante la desaparición de la estructura de estado existente. Si en el primer caso la descentralización tuvo lugar como resultado de la guerras civiles que asolaron distintas regiones del globo (por ejemplo la sucedida en Mozambique o Uganda, donde los espacios de participación abiertos en el ámbito local tras los acuerdos de paz propiciaron procesos de participación a los distintos implicados en el gobierno del país), en el segundo la descentralización fue la respuesta que las economías del bloque socialista dieron ante la ausencia de prestación de servicios públicos por parte del gobierno central.

En otros casos como Asia, la descentralización parece motivada por la necesidad de mejorar la prestación de los servicios a grandes bolsas de población y ante las limitaciones evidentes por parte de las administraciones centrales para realizar tal conjunto de tareas.

En todo caso, y para ir concluyendo sí parece haber un consenso general en que las claves para que ésta funcione tienen que pasar, al menos, por considerar las siguientes recomendaciones, que son también las principales líneas expuestas a lo largo de estas líneas:

- Debe existir un compromiso por parte del gobierno central en el fortalecimiento de los gobiernos locales así como de la incentivación de la participación comunitaria si se quiere lograr resultados concretos.
- El traspaso de poderes desde el gobierno central a las unidades locales no puede hacerse si no va acompañado de recursos y capacidad para gestionarlos de manera autónoma.
- La población debe ser informada acerca de los costes de los servicios y las alternativas existentes en la prestación de los mismos para que las decisiones tomadas sean coherentes. El caso de los presupuestos participativos en Porto Alegre son una buena forma de crear estas condiciones.
- Se hace necesario contar con un sistema de rendición de cuentas que permita a los ciudadanos participar, decidir y comprometer a las autoridades locales a dar respuestas a las demandas planteadas. Este sistema debe basarse en el

principio de la transparencia informativa, de modo que la comunidad pueda realizar un seguimiento a las soluciones de las necesidades planteadas y, en último término, reaccionar ante ellas a través de los mecanismos de sanción o aprobación de dichas políticas y sus responsables.

- Los instrumentos de la descentralización (el marco legal e institucional, el reparto de las responsabilidades por la prestación de los servicios y el sistema fiscal para asegurar dicha prestación entre el nivel central y el descentralizado) debe ser diseñado antes de poner en marcha cualquier proceso descentralizador.

# Descentralización, governabilidad y pobreza

## Introducción

El presente capítulo analiza las vinculaciones entre los procesos de descentralización, la mejora de la gobernabilidad y la lucha contra la pobreza. La justificación de tal ejercicio se basa en una de las constataciones sobre las que parece existir elevado grado de consenso a la hora de avanzar en el objetivo de la reducción de la pobreza: la gran influencia que tienen la calidad de las instituciones de un país, el conjunto de políticas que logre desplegar y la medida en que se rinda cuentas de las acciones a sus ciudadanos. Después de todo, el desarrollo es el proceso de mejorar las alternativas de que disponen las personas y las sociedades, proceso que abarca desde las opciones económicas hasta las sociales y políticas.

De hecho, algunos estudios<sup>1</sup> del Banco Mundial señalan que la vinculación existente entre una mejor gobernabilidad y un mayor desarrollo económico y social parece ser importante, evidenciando que los avances en el Estado de Derecho generan efectos importantes en variables como la renta *per capita*, el nivel de alfabetización o la disminución de la mortalidad infantil. Semejante relación indica que el logro de una mejor gobernabilidad debe constituir un objetivo prioritario en los programas de lucha contra la pobreza. Ahora bien, ésta es una afirmación que no parece estar aceptada de manera definitiva entre los principales investigadores y organismos dedicados a la teoría y praxis de la descentralización. Así pues, esta cuestión será abordada en los siguientes párrafos de manera que pueda llegarse a algunas conclusiones en torno a la idea que contiene la figura 1: la existencia de una vinculación entre descentralización, gobernabilidad local y desarrollo.

Aún siendo esta relación tan evidente a primera vista, el enfoque que ha predominado durante buena parte de las dos últimas décadas en cuanto a la búsqueda de una mejor

1. Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2005). *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004* in WORLD BANK Governance Indicators 2004.

governabilidad se ha centrado primordialmente en la introducción y consolidación de democracias electorales, donde la calidad de las mismas se medía en términos de existencia de un sistema multipartidista, de movilización electoral y de cumplimiento del “rito de votar”. Empero, las elecciones son sólo una parte de la solución, pues ni la democracia ni mucho menos el desarrollo son sostenibles si no existen instituciones transparentes y con obligación de rendir cuentas; funcionarios encargados de formular políticas que sean profesionales y competentes; leyes y marcos reglamentarios de la vida económica y política que sean abiertos y equitativos. Por todo ello, la mejora tanto de la calidad de los servicios como de la obligación de rendir cuentas por parte de los gobiernos pasa, entre otras cuestiones, por la descentralización: por llevar el gobierno más cerca de las personas a cuyo servicio se encuentra.

**Figura 1. El vínculo entre descentralización, gobernabilidad local y reducción de la pobreza**



Fuente: elaboración propia.

En este marco de referencia, el objeto del capítulo se dividirá en dos grandes apartados: el primero estará destinado a analizar el vínculo entre descentralización y gobernabilidad (especialmente en el ámbito local), mientras que en el segundo el análisis se centrará en las posibles conexiones entre descentralización y reducción de la pobreza.

## 1. El marco de referencia: algunas consideraciones sobre el concepto de gobernabilidad

Una de las muchas formas de definir lo que se entiende por *governabilidad* pasa por describir a ésta como “las condiciones y capacidades necesarias del gobierno de una institución para tomar las mejores decisiones —decisiones eficientes—, que incrementen la calidad de vida de los que intervienen en ella. Se tienen en cuenta a los actores

que intervienen en esas decisiones y se establece un equilibrio entre todos”<sup>2</sup>. Cuando no existen estas condiciones y capacidades, se da la ingobernabilidad.

Un ejercicio interesante es considerar los distintos niveles o grados de respuestas gubernamentales y demandas sociales, esto es, los tipos<sup>3</sup> de gobernabilidad existentes:

- *Gobernabilidad ideal*: equilibrio puntual entre respuestas y demandas, es decir, nos referimos a una sociedad sin conflicto (para un autor como Camou es éste un nivel tan extremo que apenas pueden encontrarse ejemplos).
- *Gobernabilidad normal*: equilibrio dinámico entre las demandas y respuestas, donde las diferencias son aceptadas e integradas en el marco de la relación de gobierno.
- *Déficit de gobernabilidad*: desequilibrio que amenaza la relación de gobierno y puede presentarse en diversas esferas (política, económica...).
- *Crisis de gobernabilidad*: conjunción de desequilibrios inesperados o intolerables.
- *Ingobernabilidad*: disolución de la relación de gobierno (para el propio Camou éste también es un caso límite o extremo).

Los niveles que requieren mayor análisis son el déficit de gobernabilidad y la crisis de gobernabilidad pues los problemas aquí surgen, normalmente, en las áreas comunes de acción de los sistemas políticos: mantenimiento del orden y la ley, la capacidad del gobierno para desarrollar una gestión eficaz de la economía, la capacidad del gobierno para promover el bienestar social y el control del orden político y la estabilidad institucional, etc. Las cuatro áreas están muy vinculadas entre sí, y permiten delinear un mapa de las condiciones de gobernabilidad de un país. Dependerá de circunstancias específicas el que un déficit de gobernabilidad en una o varias áreas se convierta en el detonante de una crisis de gobernabilidad, por ejemplo en la incapacidad por parte del gobierno central para atender las distintas demandas de sus ciudadanos. No es extraño, pues, que la descentralización haya sido una de las soluciones más ampliamente reconocidas ante el déficit de gobernabilidad de muchos países.

Dando un paso más allá, dentro de esta búsqueda de la gobernabilidad surge el concepto de *gobernanza*, que el *Real Diccionario de la Lengua Española* define como el “Arte o manera de gobernar para el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, y para el sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, es decir, que a través de ésta se buscan las condiciones y capacidades para promover la gobernabilidad y la capacidad de formular e implementar políticas.

2. Prats, J. (2001). “Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano: Marco Conceptual y Analítico”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, n° 10, pp. 103-148. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

3. Camou, Antonio (1995). *Gobernabilidad y democracia*. Colección “Cuadernos de divulgación de la cultura democrática”, n° 6. México: Instituto Federal Electoral.

Se puede añadir que dicha práctica se produce a través de regulaciones o de políticas públicas emprendidas por el gobierno en diversos sectores, así como en el ejercicio del establecimiento de obligaciones y sanciones como las fiscales y los fallos judiciales. Así pues, la efectiva ejecución de las decisiones de los gobiernos electos no es sólo un requisito del buen funcionamiento de la democracia, sino que también es requisito indispensable de la gobernabilidad<sup>4</sup>.

El presente capítulo circunscribe el ámbito de la gobernabilidad al contexto local, ya que los esfuerzos en materia de descentralización están dirigidos, en amplia medida, a crear las condiciones y las capacidades desde las cuales los actores del sistema político, económico y social puedan tomar las mejores decisiones destinadas a elevar las condiciones de vida de los ciudadanos.

#### ¿Qué entendemos por “buena gobernabilidad local”?

La gobernabilidad local es entendida como el sistema institucional (conjunto de medidas organizativas y de procedimientos) para gestionar los asuntos públicos locales. Este sistema debería caracterizarse por:

- (a) El **cumplimiento** de las autoridades locales (en términos de disciplina fiscal y eficiencia en la asignación de recursos) en la gestión de los recursos públicos, la provisión de servicios, el crecimiento económico y el manejo adecuado de los recursos naturales.
- (b) La **participación** individual o colectiva de los ciudadanos en los procesos de decisión públicos a través de mecanismos que refuerzan (y no sustituyen) a las instituciones de representación democrática.
- (c) El **partenariado** o asociación entre autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para la producción y provisión de bienes y servicios públicos

El elemento central de la buena gobernabilidad consiste en contribuir al refuerzo de cuatro principios en la Administración Pública: la transparencia y el acceso a la información, la responsabilidad y el control, el Estado de derecho y derechos humanos y finalmente el uso racional de los recursos económicos.

Romeo, L. 2002 *Local Governance Approach to social reintegration and economic recovery in post-conflict countries: towards a definition and a rationale*, United Nations Capital Development Fund, N.Y.

## 2. La relación entre descentralización y gobernabilidad

La teoría sobre la descentralización sostiene que ésta puede verse como estímulo para el incremento de la gobernabilidad local, pues mejora la “receptividad” del sector público como tal, en tanto que acerca más el gobierno a la población; también puede aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos y permitir una mejor adaptación a condiciones

4. Prats, J.O. (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, n° 14-15 pp. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, [http://www.iigov.org/revista/?p=14\\_08](http://www.iigov.org/revista/?p=14_08) (acceso al 22/03/06).

y demandas locales, mejorando, en última instancia, la rendición de cuentas. Por ello, en último término se espera que todas estas variables tengan un impacto positivo en la reducción de la pobreza.

En términos más prácticos, este enfoque centrado en los beneficios de cara a una mejor gobernabilidad local pasa por las siguientes consideraciones: 1) entender que el uso del término “gobierno local”, hace referencia a las diferentes formas de autoridad gubernamental, desde los niveles regionales/departamentales hasta las alcaldías/municipalidades establecidas mediante estatuto; 2) que el gobierno local es la base desde la que parte el camino hacia una buena gobernabilidad; 3) la necesidad de que el gobierno local trate de vincularse al sector privado (entendido, de manera general, tanto como el ámbito de la empresa privada como de la sociedad civil) si se quiere dar respuesta eficaz al amplio espectro de demandas de agentes diversos; y 4) la constatación de que la gobernabilidad local debe servir también para dar poder o hacer participar, negociar a los ciudadanos y exigir cuentas a las instituciones que afectan el bienestar de la gente.

Estos datos conducen a pensar, por tanto, que la gobernabilidad local es una cuestión que no sólo pasa por fortalecer a los gobiernos locales sino también a la sociedad civil e involucrar, al mismo tiempo, al resto del sector privado en el proceso de atender las demandas generadas por la población.

“La gobernabilidad local no acontece por el simple hecho de transferir poderes y responsabilidades desde el centro a los niveles locales, sino por el fortalecimiento del gobierno local y el establecimiento de redes entre éste y el resto de actores no gubernamentales. Aún así, este proceso requiere un clima de gobernabilidad nacional que favorezca la dirección y la forma en que dichos cambios deben acontecer. En ese sentido, el papel del gobierno central se torna crucial”.

Bonfiglioli, A. 2003, *Empowering the Poor. Local Governance for Poverty Reduction*. United Nations Capital Development Fund, N.Y.

No es extraño, por tanto, que los asuntos sobre la buena gobernabilidad sean cada vez más importante para la cooperación bilateral y multilateral, tan importante que prácticamente todas las principales agencias bilaterales, bancos de desarrollo y organismos multilaterales está presente en el tema. Entre las agencias bilaterales más activas al respecto se puede señalar a USAID estadounidense, la Unión Europea, la Agencia Canadiense ACIDI, la GTZ alemana, así como la británica DFID, la AECI española o la COSUDE suiza.

Entre las agencias multilaterales, destacan el PNUD, Banco Mundial y el BID, siendo este último el que provee un apoyo importante en el diseño de las políticas nacionales. Por ejemplo, el PNUD apoya los procesos de descentralización y fortalecimiento de la gobernabilidad local a través de la mejora en el acceso a los servicios públicos, sobre todo de los más vulnerables, así como el apoyo a lo que se podría denominar los valores de una cultura democrática a través de la participación y la rendición de cuentas. Para hacerse

una idea de cuales son los sectores clave a los que la agencia multilateral dedica sus esfuerzos, baste un breve repaso a los servicios que presta:

- La promoción de la descentralización de la autoridad y responsabilidad a los niveles provinciales, distritales, municipales y locales a través de reformas legales y constitucionales.
- El apoyo a las estrategias de descentralización nacionales en sus ámbitos fiscales, administrativos y políticos, con un énfasis especial en los derechos de la mujer y de los más pobres.
- Mejora de la coordinación entre los ministerios encargados de realizar la reforma descentralizadora para velar por la coherencia entre la descentralización sectorial, la planificación local y el establecimiento de mecanismos presupuestarios destinados a tal efecto.
- Fortalecimiento de la capacidad de los grupos de ciudadanos (asociaciones) y de las autoridades locales para presionar en pro de una devolución de responsabilidades en el marco de la descentralización.
- Fortalecimiento de los procesos electorales, legislativos y judiciales en el ámbito local, incluidas las capacitaciones a los cargos electos y no electos (líderes tradicionales de la comunidad).
- Promoción de un marco legal e institucional que permita la participación de los colectivos más vulnerables y marginados así como la rendición de cuentas y la transparencia. Ello incluye la creación de una carrera de servicio civil, con una estructura de incentivos y seguridad en el puesto de trabajo.
- Mejora del contexto legal y regulador que permita a las organizaciones civiles operar como prestadores de servicios o participar en el diseño de políticas públicas en el ámbito local.
- Asistencia técnica en la elaboración de planes locales de desarrollo así como de presupuestos participativos.

Todas estas medidas están destinadas a conseguir los siguientes objetivos: a) de un lado, incrementar el número de países con nuevos marcos y políticas de descentralización y gobernanza así como de participación y rendición de cuentas en los niveles locales; b) de otro, incrementar el número de países donde el servicio civil local se haya reforzado y hayan mejorado los mecanismos para la provisión de servicios sociales; y c) por último, incrementar el número de países con asociaciones fortalecidas para poner en marcha procesos de participación. Si bien puede existir alguna variación entre las agencias donantes y bancos de desarrollo, se trata de objetivos compartidos en gran medida por la totalidad de actores dedicados a este campo de actuación.

### **Descentralización y gobernabilidad: lo que muestra la evidencia**

Teniendo en cuenta que la literatura sobre descentralización es enorme, la parte dedicada a los vínculos con la gobernabilidad local es más bien escasa y ahonda en dos grandes

ámbitos: los estudios realizados con muestras grandes y aquellos con muestras pequeñas. Los últimos descansan en la recolección de evidencia cualitativa y estadística descriptiva, adoptan un enfoque de “estudio de caso” y efectúan el análisis en un solo país o, a lo sumo, desarrollan la comparación entre una muestra pequeña de países. El nivel de análisis es mucho más matizado que en una muestra más grande, pero las conclusiones que emergen pueden no ser demasiado generalizables<sup>5</sup>.

Pues bien, casi toda la experiencia entre las dos variables estudiadas reside en este tipo de estudios y los resultados no son muy clarificadores<sup>6</sup> al respecto. Así, algunos autores, como Rondinelli *et al.*<sup>7</sup> observan una vinculación positiva entre la descentralización y lo que podría considerarse como “receptividad” o disposición por parte del gobierno a atender las demandas locales a través de una mejora en la capacidad de las autoridades locales y el acceso de colectivos rurales marginados a los servicios públicos. Tales avances se han podido constatar en países tan dispares como Papua Nueva Guinea, Indonesia, Marruecos, Pakistán, Túnez o Tailandia. A su vez, existen otros estudios<sup>8</sup> que evidencian la misma vinculación en países como Filipinas, la India, Colombia y Costa de Marfil, donde los índices de satisfacción por parte de los ciudadanos con respecto al papel de los gobiernos locales en la provisión de servicios públicos mejoraron considerablemente.

Un último estudio, quizá el más sistematizado que existe hasta la fecha sobre los efectos de la descentralización en la gobernabilidad, la sociedad y el desarrollo, es el que llevo a cabo James Manor<sup>9</sup>, investigador del Institute for Development Studies, de la Universidad de Sussex y basado en la evaluación de diversas obras publicadas hasta la fecha, donde se aplicaba un enfoque basado en el “antes y el después” de la descentralización en más de 60 países. Según el estudio, la evidencia analizada demuestra que hay tres elementos esenciales para una descentralización exitosa: que los gobiernos locales dispongan de financiación adecuada, autonomía suficiente y mecanismos fiables que aseguren dos tipos de “rendición de cuentas”: la de los cargos elegidos para con sus ciudadanos y la de los funcionarios con respecto a los cargos públicos elegidos.

Cuando estas condiciones se dan, entonces la descentralización incrementa la transparencia, receptividad y rendición de cuentas del gobierno con respecto a sus ciudadanos. El estudio confirma el papel sobre la “apertura” del gobierno hacia los ciudadanos a la vez que se mejora ostensiblemente el flujo de información entre el gobierno y el

5. Faguet, J.P. (2002). *Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia*, Centre for Economic Performance and Development Studies Institute, London School of Economics, en <http://www.worldbank.org/research/wdr/WDR2004/papers/faguet.pdf> (acceso al 27 marzo de 2006).

6. Piriou-Sall, S. (1998) *Decentralization and Rural Development: A Review of Evidence*, World Bank, Washington; Smoke, P. (2001) *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice*. UNRISD, Geneva Democracy.

7. Rondinelli et al. (1983) en Faguet, J.P. 2002 *op. cit.*

8. Manor, J. (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralization*. World Bank, Washington, DC.

9. Manor, J (2000) *Decentralization and sustainable livelihoods*. London: DFID. El documento puede consultarse en <http://www.livelihoods.org/pip/pip/dcintro.html> (acceso al 27 de marzo de 2006).

pueblo, en ambas direcciones. Una de los efectos derivados de tal situación es que identifica la descentralización (si bien de manera no concluyente) con la reducción de la corrupción y el absentismo laboral entre los trabajadores gubernamentales en el nivel local. Por último, el análisis destaca la influencia que tiene en la creación de una “cultura política” como legitimadora del gobierno y las acciones que emprenda.

Ahora bien, conviene tener en cuenta la literatura<sup>10</sup> que demuestra una relación negativa, basada en el fracaso de las experiencias descentralizadoras para reforzar las capacidades y autonomía locales, sobre todo por la gran influencia que tuvieron los gobiernos centrales en la supervisión y el control de tales experiencias. Por tanto, la evidencia acumulada por éstos y otros estudios en más de 50 años de estudio de la descentralización no terminan por confirmar definitivamente una relación positiva entre descentralización y mejora de gobernabilidad. Un ejemplo de ello es la tabla que se presenta a continuación, extraída de un estudio<sup>11</sup> donde se analizaron los vínculos entre descentralización-gobernabilidad y reducción de la pobreza en 12 países africanos, latino americanos y asiáticos. Los resultados arrojan un continuo de resultados que van desde los considerados “muy buenos” a los prácticamente “nulos”:

País	Resultado en la mejora de la participación y receptividad del gobierno
Estado de Bengala Occidental (India)	Muy buena: mejoró la participación y representación de la sociedad civil; se mejoró también la receptividad o predisposición de los gobiernos locales para atender las demandas locales.
Estado de Karnataka (India)	Buena: mejoró la representación pero la participación de los más pobres fue menos efectiva y la receptividad del gobierno insuficiente.
Colombia	Buena: algunas evidencias en la mejora de la participación aunque más bien ambigua en términos de representación. En cuanto a la receptividad de los gobiernos locales, aumentó.
Filipinas	Regular: mejoraron la representación y la participación a través de las ONG y las asociaciones de base, pero los resultados en cuanto a receptividad son nulos por la gran importancia que tienen todavía las elites locales.
Brasil	Escasa evidencia: probablemente por los efectos derivados del sistema de paternalismo utilizado por alcaldes y gobernadores con amplia influencia en el sistema político.
Chile	Sin evidencia.
Coste de Marfil	Pobre: procesos de participación y representación de la sociedad civil apenas perceptible, al igual que la receptividad de los gobiernos locales.
Bangladesh	Pobre: alguna mejora en términos de participación pero resultados muy negativos en cuando a la representación. No se registraron avances en cuanto a la receptividad de las autoridades locales.

10. Samoff (1990), Slater (1989) en Boone, C. (2003) *Decentralization as political strategy in West Africa*, Comparative Political Studies, Vol. 36 No. 4, May 2003 355-380, en [http://econ.ucsd.edu/seminars/seven\\_ssrc/Boone\\_Decen\\_as\\_PoliB4C5C.pdf](http://econ.ucsd.edu/seminars/seven_ssrc/Boone_Decen_as_PoliB4C5C.pdf) (acceso al 27 marzo 2006).

11. Crook, R. & Sverrisson, A. (2001). *Decentralization and poverty-alleviation in developing countries: a comparative analysis or, is West Bengal unique?* Institute of Development Studies, Sussex.

País	Resultado en la mejora de la participación y receptividad del gobierno
Ghana	Bastante pobre: la participación por parte la comunidad y los grupos minoritarios mejoró pero fue escasa en términos de representación. La receptividad de las autoridades locales es más bien escasa.
Kenya	Muy pobre: las únicas formas de descentralización existentes son en forma de desconcentración en términos de estrategia electoralista.
Nigeria	Muy pobre: baja participación y representación además de un balance negativo en términos de receptividad y falta de rendición de cuentas.
México	Sin evidencia, pero es posible asumir que la existencia de un fuerte dominio de las relaciones cliente-patrón en el sistema político hayan incidido escasamente.

¿Qué conclusiones se pueden derivar de la casuística analizada? El estudio menciona cinco aspectos importantes para tener en cuenta tal dispersión en los resultados conseguidos por la descentralización:

- *Primero*, que es condición necesaria (pero no suficiente) el apoyo por parte de los niveles más altos (en este caso los gobiernos centrales y regionales) en términos de recursos financieros, administrativos (personal y medios técnicos) y legales a los niveles más bajos de gobierno. Pero al mismo tiempo los gobiernos centrales deben tener la capacidad y predisposición para ejercer un control y seguimiento de la honradez en la gestión de los fondos y la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales. Uno de los contrastes más claros entre los estados indios y los brasileños y países como Bangladesh, Nigeria, México y Kenya es que, a pesar de que estos últimos destinaron gran cantidad de recursos a las instituciones descentralizadas, no supieron o pudieron establecer mecanismos que aseguraran una correcta asignación de los recursos (incluyendo la rendición de cuentas) a pesar de respetar los niveles de autonomía local.
- *Segundo*, que una explicación plausible de por qué el segundo grupo de países pudo fracasar en su intento de supervisar los procesos de descentralización puede encontrarse en un hecho a menudo pasado por alto: la política de las relaciones entre el centro y lo local. Así, es bastante significativo que los casos exitosos pertenezcan al grupo de países donde los gobiernos centrales no sólo compartían con los gobiernos locales una misma visión de las políticas más idóneas para acabar con la pobreza, sino que se sentían más cercanos (y de alguna manera participaban, aunque es posible que por razones de interés) en el ámbito de las políticas locales, poniendo a prueba la resistencia de las elites locales cuando las políticas consensuadas encontraran trabas u obstáculos por parte de los grupos de interés. Por ello puede concluirse que, en la medida en que se establecen sinergias entre el centro y lo local (por ejemplo a través de la financiación central para poner en marcha políticas públicas en cooperación con los gobiernos locales y la sociedad civil), los resultados tienden a ser más exitosos.

- *Tercero*, y con respecto a los temas de financiación, otorgar mayores niveles de autonomía no es suficiente si no existe un equilibrio adecuado entre las transferencias del gobierno central y la capacidad recaudatoria local. Empero, en muchos países en desarrollo los ingresos locales derivados de impuestos (a excepción de las grandes ciudades) conforman un porcentaje apenas suficiente para financiar los servicios públicos, así que puede considerarse como utópico que una descentralización real debería apoyarse exclusivamente en las “capacidades financieras locales”. De hecho, los casos más exitosos se basan en 1) un clima de financiación estable que permita la asignación de recursos, tanto locales como centrales, a sectores que hayan sido establecidos como prioritarios; 2) la existencia de Fondos Sociales para la lucha contra la pobreza, que incluyan un sistema de rendición de cuentas y que en su gestión eviten la desigualdad entre municipios/pueblos o regiones; y 3) la existencia de autoridades que, desde los niveles más altos (estados o regiones) tengan capacidad suficiente para gestionar los recursos que acompañen a los procesos de descentralización en los niveles locales.

También en este punto es necesario destacar el papel de los recursos administrativos (personal y sistemas de organización internos): un primer elemento está relacionado con el nivel de compromiso y la moral de las administraciones locales que, en los casos exitosos, se basó en los bajos grados de control y fiscalización por parte del gobierno central durante los procesos de descentralización. Al tiempo, los intentos por establecer nuevas formas de gobierno local (como en Ghana, Bangladesh o Nigeria) sin una Administración mínima apoyada en personal cualificado y con capacidad de gestionar sus funciones se encontraron muchas veces con resistencias, problemas entre los diferentes niveles de jerarquía y conflictos.

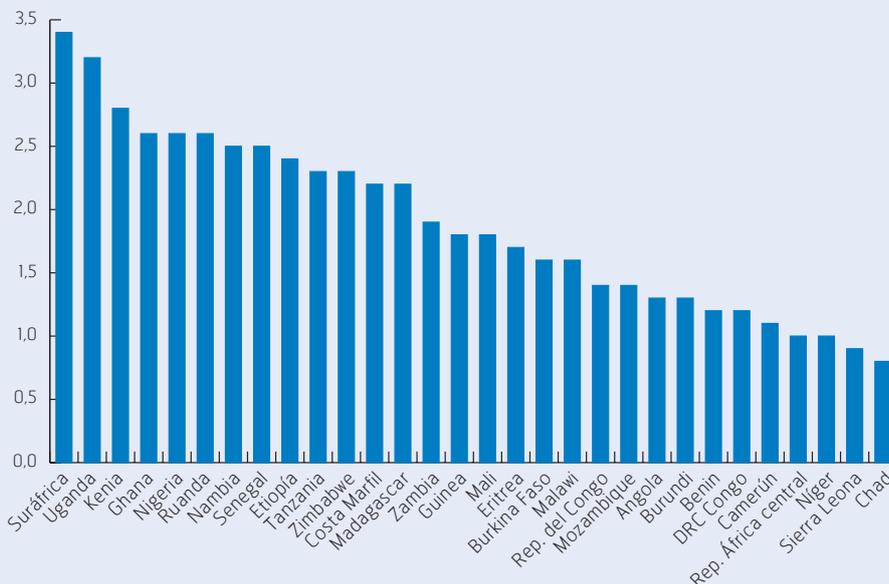
- Y, en *cuarto* lugar, una variable muy simple pero a menudo subestimada: la evidencia de que muchas reformas descentralizadoras toman su tiempo en consolidarse pero que, por cuestiones de ciclo electoral, pueden abandonarse terminado el periodo de gobierno que las impulsó. En realidad, tales reformas pueden llevar de 10 a 15 años en dar resultados apreciables *en un contexto de estabilidad fiscal y política*. Una vez más es preciso confirmar que, más allá de la calidad técnica de los procesos puestos en marcha, pareciera que el factor determinante de las diferencias entre los buenos y malos resultados radica en un elemento ya mencionado: las características de las relaciones (políticas) entre el centro y lo local<sup>12</sup>.

12. Entre algunos técnicos de agencias de cooperación bilateral es común encontrar reflexiones como ésta: “[...] cuando estamos conformando una intervención o programa [...] la primera reacción por una solución simple es la respuesta técnica, pero en realidad nos dirigimos a problemas que tienen naturaleza política. De hecho, muchas veces podemos escoger estrategias [...] pero como se dice normalmente, la clave está en los detalles”. Adam Behrendt, Asesor del DFID en Bolivia, en *La Descentralización: un marco para la reducción de la pobreza*, en [http://www.cebem.org/libro\\_descentralizacion/3015\\_Adam\\_Behrendt.pdf](http://www.cebem.org/libro_descentralizacion/3015_Adam_Behrendt.pdf) (acceso al 28 de marzo de 2006).

### Cada reforma descentralizadora tiene su propio tiempo. El caso de África

De acuerdo a un estudio realizado por el Banco Mundial sobre la experiencia descentralizadora en 30 países africanos, sólo un número pequeño de los mismos han emprendido un proceso de devolución de poderes y recursos a los niveles locales. En la mayoría de países de la muestra, la descentralización se encuentra en sus primeras etapas y se acerca más a la desconcentración que a una devolución real. El baremo utilizado, que mide los progresos hacia una descentralización política, administrativa y fiscal (siendo 0 "inexistencia de descentralización" y 4 "máxima descentralización"), refleja un ranking donde el 56% de los casos no llega a un "2", siendo los casos más notables los de Sudáfrica y Uganda. Este tipo de estudios pone en alerta la incompatibilidad entre los ritmos exigidos por donantes en los procesos de descentralización y los "tiempos" en los que se dan según el contexto político y económico del país.

**Figura 1. Alcance de la descentralización en África**



Fuente: Ndegwa, N. (2002). "Decentralization in Africa: a Stocktaking survey", *Africa Region Working paper Series*, nº 40, World Bank, Washington DC.

Por lo tanto, ¿es posible contestar a la pregunta "existe un vínculo entre descentralización y gobernabilidad local"? La respuesta, otra vez, no es definitiva aunque sí es posible avanzar alguna conclusión: dependerá del tipo de descentralización promovida (siempre es preferible llegar a un proceso de devolución frente a los intentos desconcentrados que no suponen cambios significativos), del momento en que se encuentre el proceso de descentralización y, sobre todo, de la autonomía del gobierno local en términos políticos y financieros y la participación ciudadana.

Tales condiciones no hacen sino constatar las dos vertientes que ya se han comentado sobre la gobernabilidad: una eminentemente pública, vinculada al fortalecimiento de las instituciones locales, y circunscrita al ámbito de los procesos de descentralización, y otra privada a través de la expansión de los procesos de participación. Por ello, y siendo conscientes de que estos elementos no se verifican como algunos quisieran en la mayoría de los gobiernos locales de América Latina, África o Asia (así como tampoco la autonomía municipal es efectivamente respetada y ejercida), son condiciones que constituyen imperativos y desafíos de la gobernabilidad democrática local que deben asumirse en la agenda política de los gobiernos centrales y locales.

#### La realpolitik de la descentralización en Bolivia

Cuando el ex dictador General Hugo Banzer del partido ADN fue electo presidente de la República para el periodo 1997-2002, frenó la municipalización y la descentralización. Durante su mandato (hasta 2001), la municipalización no ocupaba una posición de prioridad en la agenda, no obstante anteriormente en su campaña electoral había prometido mantener y expandir la Ley de Participación Popular. De hecho, la gran mayoría de los empleados del Secretariado de Participación Popular (SNPP) fueron despedidos o reasignados. Algunos expertos de agencias de desarrollo, como USAID, afirmaban que el SNPP estaba "políticamente aislado y carecía de capacidad técnica". Ya que Banzer dominaba todos los departamentos en términos políticos y al mismo tiempo le faltaba apoyo suficiente a nivel municipal, cambió el énfasis del programa desde el nivel municipal al departamental. Sin embargo, la Ley de Participación Popular le caía bien a la administración del ADN y con Bánzer, cuando funcionaba, era utilizada como un instrumento para proyectos de alivio a la pobreza y nada más.

Rickard Lalander, Descentralización en América Latina: Venezuela y Bolivia, Revista Ecuador Debate, n° 65, Quito-Ecuador, agosto 2005.

¿Cuáles son, pues, las conclusiones que se podrían avanzar del estudio entre la descentralización y la mejora de la gobernabilidad de acuerdo a la literatura consultada? Quizá la primera sea que las grandes dosis de optimismo con relación a los efectos derivados de los procesos descentralizadores llevados a cabo en las últimas dos décadas se toparon con la *realpolitik* aplicada por muchos gobiernos: con demasiada frecuencia los utilizaron para reforzar su poder. La segunda es que existen algunas dudas y confusiones sobre si éste es un proceso causal y, por lo tanto, secuencial (la descentralización como causa de una mejora de la gobernabilidad) o ambos fenómenos deben recorrer caminos paralelos retroalimentándose de manera mutua. Tal y como indica uno de los manuales de la Agencia Estadounidense de Ayuda Internacional (USAID)<sup>13</sup> "Cuando la descentralización eficaz y la gobernabilidad local avanzan en *tandem*, los gobiernos locales —y las comunidades que gobiernan— ganan autoridad, recursos y capacidades para llevar a cabo funciones basadas en la responsabilidad y la rendición

13. USAID (2000). *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*, USAID, Washington DC.

de cuentas”. De tal consideración parece derivarse que la descentralización *per se* es un fenómeno positivo, incluso necesario, para el buen manejo de lo público y la rendición de cuentas, cuestión que ya se discutió en el capítulo 1 del presente informe y que no puede darse por concluida.

Sin embargo, es la frase “avanzar en *tandem*” la que indica que las reformas institucionales destinadas a acercar a la Administración Pública al nivel local deben realizarse en paralelo con las que el gobierno local, la cooperación internacional y la intervención del gobierno central llevan a cabo para lograr el fortalecimiento de los otros “mecanismos locales” como el capital social, la participación y fortalecimiento de la sociedad civil.

### 3. Algunas claves de consenso en materia de descentralización y gobernabilidad local

Por tanto, los vínculos entre descentralización y gobernabilidad requieren todavía de un nivel de análisis más pormenorizado, por lo que es difícil concluir definitivamente si tal causalidad existe y, sobre todo, si es posible extraer recomendaciones generales que sirvan para las distintas experiencias que tienen lugar en muchos países en desarrollo. Aun así se puede, por lo menos, tratar de llegar a algunos puntos de consenso mínimo sobre cuáles son los factores que favorecen una mejora en la gobernabilidad desde la práctica de la descentralización, que serán presentados en tres ámbitos específicos:

- *Político*: la contribución de la descentralización a la mejora de la gobernabilidad depende en gran medida del compromiso por parte de las elites y el gobierno central así como del establecimiento de un proceso de participación y transparencia en la vida política. Ello implica varios elementos: un marco de transferencia de recursos que sea estable y, además, suficiente para llevar a cabo las competencias asumidas; un fuerte apoyo en términos de capacitación de los recursos humanos; establecer canales de información y participación entre los gobiernos locales y los ciudadanos; así como llegar a un mínimo consenso en materia de coherencia por parte del gobierno central y de los donantes.
- *Administrativo*: establecer una clara distinción de tareas entre los diversos actores implicados con el objetivo de evitar las interferencias del gobierno central, bien sea de manera explícita o directa o bien como resultado de las incoherencias en materia de políticas de descentralización<sup>14</sup>. Sin recursos y competencias, los gobiernos locales se ven abocados a limitar sus actuaciones a cuestiones muy puntuales del ámbito local (por ejemplo la construcción y mantenimiento de

14. En Nicaragua, por ejemplo, al mismo tiempo que los procesos de descentralización contribuyeron a delegar amplias competencias en los gobiernos locales, se dejaba a la Asamblea Nacional la responsabilidad de aprobar los presupuestos municipales, reduciendo así la independencia y recursos de los primeros.

carreteras), cuestión que legitima la interferencia del gobierno central cuando esgrime que los gobiernos locales adolecen de capacidad para realizar otro tipo de funciones, pero que al mismo tiempo oculta su resistencia a delegar poder<sup>15</sup>.

- *Fiscal*: una de las cuestiones que ha quedado evidenciada por la práctica internacional es que la dependencia de recursos transferidos exclusivamente desde el gobierno central debilita los procesos de reforma incluidos en la descentralización. Tal dependencia reduce los poderes y la legitimidad de los gobiernos locales, por lo que los recursos deben proceder de una combinación óptima entre las transferencias y la capacidad recaudatoria de las autoridades locales. Además, ya se indicó que las reformas descentralizadoras pueden causar ciertos problemas derivados del fenómeno conocido como “captura de las elites”, esto es, cuando los colectivos más poderosos “capturan” al gobierno local y desvían sus recursos en su beneficio particular; una situación que se hace más grave en situaciones de alta inequidad dentro de una localidad: unos pocos perjudican los intereses de la gran mayoría. Pero también puede darse otro tipo de “captura”: el de los escasos recursos transferidos por los propios cargos públicos para mantener a flote la Administración. En este caso es donde cobra sentido la búsqueda de colaboración con el sector privado con el objetivo de delegar la prestación de servicios públicos a empresas u organizaciones no gubernamentales, bien a través de la privatización exclusiva o compartiendo riesgos y costes en lo que se ha venido a llamar “partenariados público-privados” (*public-private partnerships*).

Dos puntos importantes a tener en cuenta y que acompañan a las consideraciones realizadas son los siguientes: 1) la necesidad de establecer mecanismos que permitan realizar un seguimiento del progreso alcanzado en términos de prestación de servicios, cobertura de los mismos, participación y procedimientos administrativos empleados. Un ejemplo son los “Informes de seguimiento de gasto público” (*Public Expenditure Tracking Surveys*)<sup>16</sup>, destinado a realizar un seguimiento de los fondos públicos y recursos materiales procedentes del gobierno central a través de toda la estructura administrativa hasta la “primera línea” de prestadores de servicios, con el fin de reducir la posibilidad de corrupción que pueda derivarse de tal práctica; y 2) olvidar la idea de que la descentralización debe ser completa: ello no podría ser factible y menos aún deseable. Si el gobierno central es un actor no sólo en los procesos de promoción de la gobernabilidad local sino en el despliegue de las políticas de lucha contra la pobreza, es posible afirmar que cierta “recentralización” es necesaria.

15. En todo caso, no siempre ocurre así. Los estudios demuestran que los países con grandes desigualdades, bajos niveles educativos, un marco institucional y una sociedad civil poco articulados requieren una pauta de descentralización más gradual y guiada por el gobierno central.

16. El *Public Expenditure Tracking approach (PET)* o seguimiento del gasto público fue desarrollado por un grupo de investigadores del Banco Mundial y aplicado por primera vez al estudio de la reforma educativa primaria en Uganda en el año 1996. Desde entonces, se ha llevado a la práctica en varios países de África, Asia, América Latina y Europa del Este. Para más información se puede consultar la página del Banco Mundial <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/81ByDocName/ToolsandMethodsMonitoringandEvaluationPETS> (acceso al 26 de marzo de 2006).

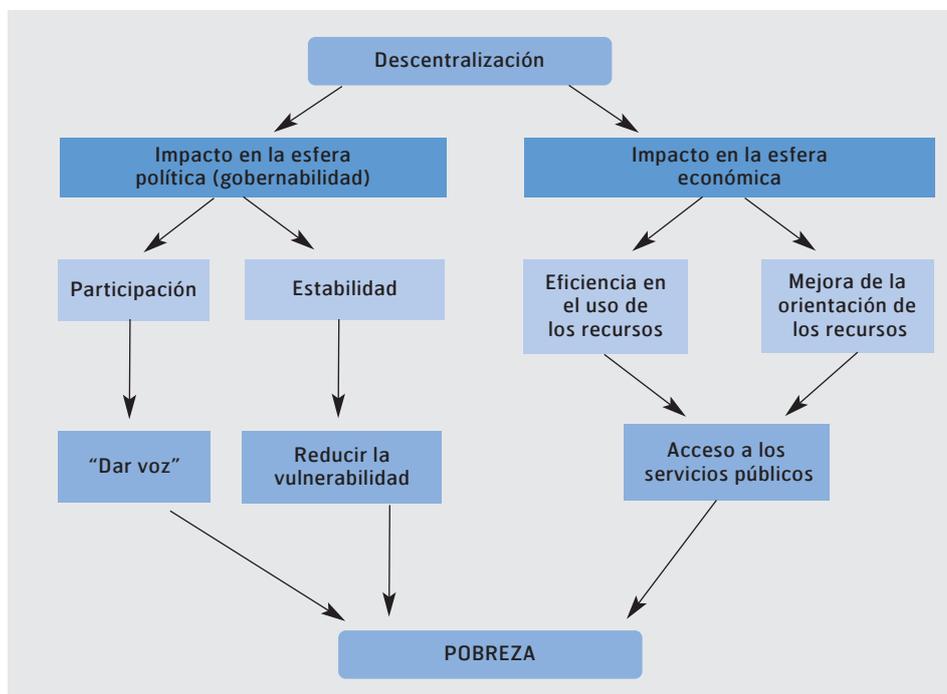
## 4. Descentralización y reducción de la pobreza: vínculos teóricos y prácticos

Corresponde ahora avanzar en el análisis de las relaciones entre descentralización y pobreza para identificar qué determinantes condicionan el vínculo entre las dos variables, es decir, bajo qué condiciones la descentralización contribuye a la reducción de la pobreza. Este apartado se centra en los resultados de los trabajos realizados por el Banco Mundial, el Centro de Desarrollo de la OCDE, la Red sobre Gobernabilidad del CAD y diversos estudios de expertos en la materia. Como puede desprenderse de las referencias comentadas, el conjunto de donantes del sistema de cooperación internacional lleva años intentando identificar nuevas formas para reforzar el papel que sus políticas de desarrollo tienen a la hora de incidir con mayor eficacia en la lucha contra la pobreza. A tal efecto el concepto y la práctica de la descentralización han venido recibiendo mayor atención como una herramienta importante que contribuya a este cometido.

Para ayudar a caracterizar la variedad de efectos que la descentralización pueda tener sobre cualquier sistema político y social, conviene realizar una distinción entre los “canales” *políticos* y *económicos* a través de los cuales opera. No conviene regresar a argumentos que ya han sido expuestos a la hora de hablar de participación, rendición de cuentas o mejorar la representatividad de los que no tienen voz, que constituyen todos ellos elementos del “canal” político. Más bien, el objeto es centrarse en el ámbito económico, pues a la descentralización se le supone un impacto positivo en la reducción de la pobreza a través de la eficiencia en la gestión de los recursos y una mayor precisión en cuanto a la orientación de los mismos (en términos de ir dirigidos a los sectores más vulnerables). Tal eficiencia y precisión en la prestación de los servicios constituye la base que permitirá un mejor acceso de los colectivos pobres a la educación, la salud, el agua potable, el alcantarillado y la electricidad, todos ellos temas clave en la agenda de la pobreza.

Aunque la descentralización, como ya se ha comentado, no debería efectuarse con un único sentido, el de la reducción de la pobreza, los cambios que permite introducir en la arquitectura institucional de un país pueden contribuir a la mejora de la gobernabilidad, la participación y la mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, todos ellos factores importantes a la hora de reducir la pobreza. Así pues, no es extraño encontrar un consenso generalizado acerca del papel potencial que tiene la descentralización con respecto a los temas vinculados a la lucha contra la pobreza. Por ejemplo, casi todos los países de América Latina y África han aceptado como norma estandarizada la promoción de la gobernabilidad local como uno de los componentes esenciales en la reducción de la pobreza, y aunque es cierto que unos bajos niveles de crecimiento económico pueden minar los estados de derecho existentes en tales países<sup>17</sup>, los beneficios derivados de la democracia en general y de la gobernabilidad local en particular son cuestiones que nadie puede negar en la actualidad.

17. Buena prueba de ello son algunas de las conclusiones que aparecen en el Informe publicado por el PNUD en 2004 *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*.

**Figura 2. Canales de influencia de la descentralización en la pobreza**

Fuente: adaptado de DAC-OECD, 2004.

La cuestión, por tanto, es tratar de contrastar (de nuevo) las ventajas que los defensores de la descentralización argumentan a la hora de incidir en la mejora de las condiciones de vida de las personas en países empobrecidos y observar qué datos se desprenden de los estudios realizados.

### Descentralización y pobreza: lo que muestra la evidencia

De la literatura dedicada a explorar los vínculos entre descentralización y pobreza, en los últimos años se han realizado algunos estudios<sup>18</sup> que intentan dar respuesta a tres cuestiones básicas: 1) ¿a través de qué canales se relacionan ambas variables?; 2) ¿qué evidencia sobre el impacto de la descentralización en la pobreza puede encontrarse en

18. Entre ella pueden encontrarse los trabajos de DAC-OECD (2004) *op.cit.*; Crook, R. & Sverrisson, A. (2001) *op.cit.*; Bonfiglioli, A. (2003), *Empowering the poor. Local Governance for Poverty Reduction*. UNCDF N.Y.; Detier, J.J. (2004), *Decentralisation And Poverty Reduction: Exploring The Linkages*, Paper presented at the OECD Workshop on 'Decentralisation and Poverty Reduction: From Lessons Learned to Policy Action' organized by the Development Centre and the DAC Network on Governance (GOVNET). OECD Paris; Inter-American Development Bank (2001), *Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean A Background Paper For the Sub-national Development Strategy*, IADB W.D.C; UNDP (2004), *Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development*, UNDP Practice Note, NY.

la literatura existente?; y 3) ¿bajo qué condiciones y políticas es más fácil conseguir un efecto de la descentralización sobre la pobreza? No son cuestiones gratuitas si hay que hacer caso del enorme interés, como ya se ha reseñado, de los donantes por afinar las políticas desplegadas en los últimos años para luchar contra la pobreza y contribuir a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Con respecto a la descentralización, el interés se evidencia en una de las conclusiones de un informe reciente del CAD de la OCDE: “existe una necesidad urgente por examinar de manera más sistemática las condiciones bajo las cuales la descentralización favorece a los segmentos más pobres de la población en los niveles de gobierno local”<sup>19</sup>.

**Tabla 1. Clasificación de países según impacto de la descentralización en la pobreza**

Positivo	Algo positivo	Algo negativo	Negativo
Bolivia	China	Paraguay, Sri Lanka	Mozambique
Filipinas	Sudáfrica	Brasil, Etiopía	Malawi
India (Bengala Occidental)	México	Nepal, Burkina Fasso	India (Andrah Pradesh)
	Ghana	Vietnam, Uganda	India (Madhya Pradesh)
		Egipto	

Definición de las categorías:

Positivo: programas de descentralización exitosos con un impacto positivo sobre la pobreza evidenciado.

Algo positivo: programas de descentralización relativamente exitosos con algunos impactos positivos sobre la pobreza evidenciados.

Algo negativo: fracaso relativo de los programas de descentralización con muy poco impacto sobre la pobreza evidenciado.

Negativo: fracaso de los programas de descentralización y ningún impacto sobre la pobreza evidenciado.

Fuente: adaptado de DAC-OECD 2004.

Pues bien, los estudios llevados a cabo arrojan resultados más bien contradictorios: la evidencia del impacto de la descentralización en la pobreza no es definitiva. El estudio<sup>20</sup> más sistemático realizado hasta la fecha con 19 países confirma que la relación entre las dos variables no es inmediata. De hecho, la utilidad de la descentralización como “herramienta” para la lucha contra la pobreza variará según la caracterización del país como pobre o como economía emergente. En países donde el gobierno adolece de capacidades para llevar a cabo sus funciones, la descentralización incluso puede incrementar la pobreza más que reducirla. Sin embargo, el estudio también concluye con un mensaje positivo: en países donde el gobierno central presenta mayores grados de compromiso con la devolución de poderes a los niveles más bajos de la Administración Pública, la descentralización puede llegar a ser un excelente medio para promover la representación de los pobres y mejorar la orientación en la prestación de los servicios sociales. Por último, el estudio confirma la necesidad de una revisión profunda de los factores que promueven la descentralización y de los que, por otro lado, la afectan en su puesta a punto.

19. DAC-OECD (2003), *Synthesis Study on Supporting Decentralisation and Local Governance: Lessons Learned, Good Practices and Emerging Issues*, DAC Network on Development Evaluation, DCD/DAC/EV (2003)3/REV1, OECD, Paris, 20 October.

20. Jütting, J. et al 2004 *op. cit.*

¿Qué características presentan los países que experimentaron un impacto positivo?, y donde no ha existido tal impacto, ¿cuáles pueden ser las causas? La tabla refleja al menos dos conclusiones que conviene tener en cuenta: en casi un 70% de los casos el impacto de la descentralización puede considerarse negativo o algo negativo, por lo que es conveniente tener cierta cautela a la hora de promover la descentralización como instrumento para la lucha contra la pobreza. Los países con mejores resultados parecen encontrarse en el grupo de renta media, por lo que la conclusión más fácil podría ser considerar que hay una relación causal entre nivel de renta, descentralización y reducción de la pobreza: aunque así *parece ser*, el caso de la India (Bengala Occidental) es una excepción importante y, aunque el nivel de renta cuenta, existen más condicionantes a parte de la renta *per capita*.

### Elementos que condicionan los efectos de la descentralización en la pobreza

Dos son los grupos de condicionantes que determinan el impacto de la descentralización en la pobreza<sup>21</sup>: los relacionados con el contexto sociopolítico y económico en el que se encuentre el país y los vinculados al proceso (es decir, al cómo) en el que se lleva a cabo la descentralización. A ellos se dedicarán las siguientes líneas.

En cuanto al primer grupo de condicionantes, aparecen factores que podrían considerarse como estructurales y que se engloban en lo que puede llamarse *configuración del país*, pues la disparidad entre países en cuanto a la densidad de la población, el estado de la infraestructura o la desigualdad existente afectan en gran medida los resultados esperados por los procesos de descentralización. A éstos se le añaden los relacionados con la capacidad (en términos de educación, capital social, participación, etc.) de los actores locales, la existencia de una cultura de rendición de cuentas y la aplicación de la legalidad. Por último se consideran aquellos relacionados con la estructura del poder político, es decir, el sistema de chequeos y balances en términos de división de poderes.

En el segundo grupo de condicionantes, los del proceso de la descentralización, están incluidos cuatro elementos considerados como fundamentales: 1) la habilidad y la voluntad de emprender las reformas; 2) la transparencia y participación; 3) la ya comentada “captura de las elites” y; 4) la coherencia entre la descentralización y el resto de políticas gubernamentales.

Pues bien, los países que notaron los efectos más positivos de la descentralización sobre la pobreza parten de niveles de renta medios, con una capacidad para hacer

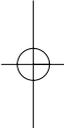
---

21. DAC-OECD, 2003, *op. cit.*

frente al pago de la deuda (no son países altamente endeudados), con una tasa de alfabetización cercana al 80% y calificados de “sistemas libres” por el Freedom House”. Además, son países donde se partió de una visión compartida sobre la descentralización, con una clara orientación de los objetivos a cumplir y, mucho más, la capacidad y voluntad política para llevarlos a cabo: de las primeras etapas de desconcentración se pasó a una delegación del poder a los niveles más bajos de gobierno con el apoyo del gobierno central.

Quizá la principal diferencia con respecto a los países con efectos algo positivos (más allá de los aspectos que determinan su configuración socioeconómica) radica en que en éstos la descentralización obedeció a una lógica económica, donde el gobierno central transfirió parte de sus funciones para enfrentar la paulatina reducción de sus recursos presupuestarios: en este caso los procesos de apertura económica y no tanto la voluntad de emprender una reforma en términos políticos, fiscales y administrativos fueron determinantes en el impacto sobre la pobreza.

Por último, en los países caracterizados por la inestabilidad política, emergidos de conflictos civiles, con tasas de analfabetismo cercanas al 50% y con niveles de deuda elevados la descentralización ha sido emprendida más por motivos de estabilidad política o incapacidad del gobierno central por atender las demandas locales que por una clara visión de qué es lo que realmente se deseaba conseguir.



## 5. Consideraciones finales

En resumen, el trabajo de medir el proceso de descentralización de manera más o menos homogénea es una tarea que todavía no posee mecanismos estandarizados, especialmente en una de sus dimensiones, su vinculación con la pobreza. Todavía es necesario articular una propuesta teórica más consolidada que trate de superar las primeras visiones más bien optimistas y escasamente fundamentadas sobre las relaciones de causalidad directa entre la descentralización y la reducción de la pobreza a través de las mejoras en la gobernabilidad.

Por ahora lo que parece claro es que pueden existir vínculos entre descentralización y reducción de la pobreza, pero no en todos los casos, como tampoco los hay siempre en el caso de la descentralización y la gobernabilidad. Por ello, los donantes que quieran dirigir sus esfuerzos a promover los procesos de descentralización deberán tener en cuenta alguna de las consideraciones que vienen repitiendo los estudios sobre la materia: la necesidad de diferenciar entre países según su configuración sociopolítica y capacidad/voluntad en el proceso de ejecución de las reformas descentralizadoras, pues en ambos casos los enfoques a la hora de desplegar las políticas de desarrollo variarán. Si para los primeros el papel de la ayuda internacional pasa por un apoyo en el proceso de ajuste y precisión de las políticas que vinculen

la descentralización con la pobreza<sup>22</sup>, en el segundo se trata de apoyar la desconcentración como primer paso a una descentralización efectiva al tiempo que se promueven iniciativas dirigidas a incrementar la participación de la comunidad, el capital social y los estudios que extraigan lecciones aprendidas sobre qué diseños operan mejor en este tipo de entornos.

---

22. A través, por ejemplo, de apoyo presupuestario vía SWAP, así como a los procesos de alineamiento entre donante y receptor.

# Experiencias regionales en descentralización

## Introducción

El presente capítulo aborda el proceso de descentralización en las distintas regiones del globo. Se ha tratado de realizar una aproximación general, en ninguna medida exhaustiva, de las principales características de este fenómeno en algunos países de América del Sur, Centroamérica y Caribe, Asia, África Subsahariana, Magreb y Asia. El objetivo es identificar pautas comunes pero, sobre todo, entender cómo los distintos contextos (tanto entre regiones pero especialmente al interior de las regiones) han determinado el resultado final de las medidas puestas en marcha desde los años 80.

## 1. Panorama general de la descentralización en África

En África la descentralización no es nueva. Durante la época colonial el gobierno descentralizado generó una “segregación institucional”, según la cual los africanos del ámbito rural (la amplia mayoría) vivían bajo un sistema específico de control administrativo llamado *indigenato*, mientras los nativos de las ciudades y los europeos obedecían a otro sistema legal, conocido simplemente como código civil. Este sistema, en el cual los gobiernos locales jugaron el papel de meras herramientas dependientes de potencias extranjeras, fue la herencia recogida por los gobiernos nacionales africanos en el momento de la independencia, durante la década de los años 60. Lamentablemente, no trataron de reformar las estructuras político-administrativas, sino que las reforzaron para aumentar el poder central<sup>1</sup>. Todas las competencias de cierta entidad fueron centralizadas y se abolieron las elecciones a alcalde o se les puso bajo el control del gobierno central.

Durante las dos décadas siguientes a la descolonización, en muchos países, particularmente los del África francófona, se aplicaron políticas de descentralización con el deseo

1. Ribot, J.C. (2002), *African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability*. Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper Number 8, p. 5.  
[www.unrisd.org/.../document.nsf/\(httpPapersForProgrammeArea\)/3345AC67E6875754C1256D12003E6C95?OpenDocument](http://www.unrisd.org/.../document.nsf/(httpPapersForProgrammeArea)/3345AC67E6875754C1256D12003E6C95?OpenDocument) (acceso marzo 2006).

expreso de introducir gobiernos participativos locales. Pero incluso en países cuyos procesos descentralizadores se consideraron avanzados, como es el caso de Senegal, se mantuvieron sistemas en los cuales todo el poder político se aglutinaba en el partido gobernante y la Administración se mantenía bajo una estricta vigilancia. Como resultado, llegada la década de los 80 las políticas de descentralización africanas no habían dado frutos en cuanto a participación ciudadana, ni habían impulsado un mínimo avance económico o social.

La situación comenzó a dar un cambio cuando, a raíz de la crisis de la deuda externa, los programas de ajuste estructural impusieron el recorte del gobierno central, forzando a muchos gobiernos a realizar reformas descentralizadoras. Pero realmente fue tras la caída del Muro de Berlín y las primeras elecciones en Sudáfrica cuando comenzó a imponerse un lenguaje más democrático, a lo largo de la década de los 90. Surgieron nuevas preocupaciones en torno a la capacidad administrativa central, las restricciones fiscales, la limitada rendición de cuentas a todas las escalas de gobierno o la necesidad de mejorar la eficacia en la prestación de servicios públicos<sup>2</sup>. Por otra parte, la presión externa de actores internacionales como el Banco Mundial o la ONU ha propiciado importantes motivaciones descentralizadoras en muchos países. Pero no sólo eso: un buen número de países africanos ve la descentralización como una vía de activación del Estado para acelerar el desarrollo, y además, como una forma de aumentar el poder de los pobres. Hoy en día se promueve la descentralización en el contexto de un discurso pluralista, haciendo hincapié en una mayor representación popular y en reformas estatales orientadas a un desarrollo de mercado con programas de ajuste estructural<sup>3</sup>.

En este contexto empieza a destacar la “descentralización democrática” como la reforma preferida. Sin embargo, nuevamente las reformas desarrolladas obtienen magros resultados, ya sea a la hora de generar instituciones locales que sean transparentes y que rindan cuentas a los ciudadanos, ya sea a la hora de transferir poderes a las unidades de gobierno subestatal de forma coherente con la descentralización democrática. Según Oyugi<sup>4</sup>, la realidad es que “la *prevalencia de tendencias centralizadoras* por parte del gobierno estatal ha convertido a las políticas de descentralización significativas en un mito”.

#### Partidos políticos: Los actores locales como fuerza centralizadora

En Senegal, Níger y Costa de Marfil, a pesar de que existe el sufragio universal no hay posibilidad de que un candidato independiente se presente al consejo local (el equivalente al ayuntamiento). Los candidatos son elegidos

2. Decentralization and povert reduction: Africa and Asia experience unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021303.pdf (acceso abril 2006).

3. Jesse C. Ribot: *Idem*, p. 6.

4. Oyugi, W. (2000). *Decentralization for good governance and development: The unending debate*. Regional Development dialogue, vol. 21, n°. 1. Spring, p. 3.

según un sistema de lista única y cerrada, lo cual deja la selección del cargo a expensas de la elite. Dado que los campesinos tienen poca influencia sobre los partidos políticos nacionales y no cuentan con los recursos necesarios para formar partidos, no tienen forma de presentar sus propios candidatos. Las entrevistas de Jesse C. Ribbot a los propios campesinos senegaleses entre 1986 y 1994 dan luz a unas declaraciones en las que queda reflejado el sentimiento de que los ayuntamientos no representan a la población, sino más bien a los partidos políticos y a las cooperativas agrarias con intereses particulares. Un campesino lo explicaba de la siguiente forma: "Los ayuntamientos son elegidos por los diputados de la Asamblea Nacional. Los diputados eligen a las personas pensando en quién les dará su apoyo en las elecciones... Los ayuntamientos son elegidos por los partidos".

De hecho, pocos partidos tienen los recursos necesarios para organizar niveles locales de gobierno, por lo que la competición electoral a escala local es reducida. En Costa de Marfil, el partido en el gobierno controla todas las unidades administrativas. En Senegal, en 1994 más de 300 ayuntamientos rurales de un total de 317 pertenecían al gobernante Partido Socialista. De 125 cargos rurales equivalentes a alcalde, 74 vivían en la capital. Un 29% eran diputados de la Asamblea Nacional y un 9% eran también ministros o poseían un alto cargo en ministerios. Los alcaldes rurales, al igual que los antiguos jefes coloniales del indigenato, rinden cuentas sólo en sentido ascendente. Es decir, hacia sus superiores en el escalafón político-administrativo y no hacia la población local.

Paradójicamente, en Uganda la experiencia resulta muy diferente gracias a la iniciativa militar. Por lo general la gente apoya el nuevo sistema de gobierno local, introducido progresivamente durante la revolución de Yoweri Museveni en la década de los 80. En 1986 Museveni introdujo los llamados "consejos de resistencia", de los que los partidos políticos quedaron excluidos. Por eso el sistema administrativo formado por los consejos de resistencia no ha sido percibido por la población como un instrumento de manipulación o de excitación de divisiones religiosas y étnicas.

En 1997 los consejos pasaron a llamarse "consejos locales", al tiempo que el gobierno eliminó la figura tradicional del jefe (el cual a menudo acapara poder y recursos en exceso) al introducir un sistema de elección para el cargo de alcalde. El resultado ha sido ampliamente aceptado por la población.

Adaptado de Jesse C. Ribbot: *African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability. Democracy, Governance and Human Rights Programme*, Paper Number 8. Diciembre 2002.

La falta de conciencia y de una cultura de la participación por parte de la población hacen que sea demasiado fácil para las elites locales y para los cargos político-administrativos acaparar poder y recursos públicos. Si es que en África van a existir gobiernos verdaderamente competentes, transparentes y participativos, ello pasa por que la población, especialmente los sectores más pobres, tenga un mínimo de educación, conciencia de sus derechos, acceso a información y capacidad de participación. En Ghana, Nigeria, Costa de Marfil, Guinea Conakry y tantos otros países africanos la descentralización ha sido "secuestrada" por las elites locales. Incluso cuando se intenta prevenir esta situación con mecanismos legales, los grupos más vulnerables necesitan estar organizados y disponer de información suficiente para exigir sus derechos y participar en el proceso de gobierno.

Para Olowu<sup>5</sup>, en África pueden discernirse dos corrientes descentralizadoras distintas. La primera de ellas constituye una elección política consciente. La otra es una “descentralización por omisión”. Una situación en la cual los ciudadanos y los actores no gubernamentales entran a trabajar en ámbitos en los cuales ya no quedan instituciones estatales en activo. Para aquellos países que persiguen concienzudamente políticas de descentralización es evidente que, a pesar de que existen nuevas oportunidades, hay una peligrosa persistencia de amenazas, sobre las que cabe hacer las siguientes reflexiones:

- En una etapa en la cual los gobiernos centrales experimentan una severa escasez de recursos<sup>6</sup>, hay una preocupación excesiva por las políticas de descentralización vertical, con traspaso de autoridad y recursos “desde arriba hacia abajo”. Por el contrario, se le presta mucha menos atención a las relaciones entre gobiernos subestatales: local-local; local-regional; regional-regional. Tampoco cobra relevancia la relación con agencias no gubernamentales, ya sean privadas o no lucrativas. Además el desigual desarrollo de infraestructuras y capacidades institucionales existente entre unas regiones y otras, oculta el compromiso con una descentralización sólida y generalizada. Muchas regiones o comunidades corren el riesgo de ser postergadas por sus gobiernos en los procesos de descentralización, con lo que la brecha entre regiones pobres y no pobres se agravaría.
- La mayoría de los planes de descentralización incorporan grandes transferencias económicas desde el centro a los gobiernos locales. Esto va en detrimento de la capacidad local para recaudar impuestos propios. En algunos casos se ha demostrado que mina los alicientes para el desarrollo de mecanismos locales de financiación, caso de Ghana o Nigeria. Por otro lado, pocos países han sido capaces de permitir la competitividad política entre partidos, algo inherente a la descentralización democrática. De hecho, varios países parecen interesados en una descentralización democrática siguiendo un esquema de partido único. Es el caso de Senegal, Etiopía, Uganda y Ghana. Por último, hay una fuerte necesidad de reforzar los mecanismos habituales de rendición de cuentas. Deben añadirse nuevas formas de participación tales como referéndums, defensores del pueblo, encuestas sobre prestación de servicios y diseño participativo de presupuestos, entre otros.

A este diagnóstico conviene añadir tres factores adicionales:

- Extender el gobierno local puede contribuir a aliviar, pero también a exacerbar, rivalidades étnicas. Etiopía o Uganda son países en los cuales la descentralización

5. Olowu, D. (2001). *Decentralization Policies and Practices under Estructural Adjustment in África*. Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper Number 4. [www1.worldbank.org/wbiiep/decentralization/afrlib/olowu.pdf](http://www1.worldbank.org/wbiiep/decentralization/afrlib/olowu.pdf) (acceso marzo 2006).

6. En aquellos países cuya escasez de recursos centrales no es estructural, lo que sí ha pasado a ser estructural es la deuda externa, que drena altos porcentajes del PIB anualmente hacia países ricos.

ha contribuido al refuerzo de la unidad nacional. Sin embargo se sabe que en otros países la satisfacción de las demandas de una región u otra podría causar problemas con regiones insatisfechas. La competencia por acaparar recursos centrales también puede aumentar los conflictos. En aquellos países con muchos recursos naturales concentrados en determinadas regiones deben también extremarse las precauciones.

- Entre los actores involucrados existe una figura que puede actuar como condicionante o como impulsor de la descentralización: el jefe. La figura del jefe tradicional, aunque goza del favor de donantes y gobiernos internacionales, así como de ONG, puede representar una amenaza cuando su poder se ve disminuido a causa de políticas descentralizadoras. Cuando éste no es el caso y el jefe participa de la descentralización, está comprobado que ello no significa que el jefe vaya a rendir cuentas a la población. Muchos de ellos son en realidad reminiscencias del indigenato, creaciones del gobierno central, al que rinden cuentas. La transferencia de poder hacia los jefes es una cuestión delicada que debe enfocarse cuidadosamente.
- Las ONG despiertan la conciencia de los votantes y controlan procesos electorales, también proporcionan servicios básicos y hacen labor de lobby en el gobierno para que sea éste quien los proporcione. Sin embargo, las ONG no son ámbitos a los que recurrir para cuestiones de poder y autoridad<sup>7</sup>. Algunos donantes evitan tratar con gobiernos africanos por medio del trato con las ONG, lo cual daña el desarrollo y la legitimidad de los gobiernos locales. Los proyectos específicos de ámbito rural que ponen en marcha las ONG (para grupos o sectores concretos como pescadores, pastores, granjeros, mujeres, asociaciones de jóvenes...) no necesariamente son reflejo de las necesidades de la población de las zonas rurales donde se implantan. Su rendición de cuentas en este sentido es discutible. Por otro lado, las ONG tienden a mantener una visión romántica de la figura del jefe tradicional, según la cual éste representaría el auténtico poder rural, circunstancia que muchos jefes aprovechan para utilizar a las ONG a su favor, acaparando recursos y responsabilidades<sup>8</sup>.

#### La experiencia de descentralización en Nigeria

Nigeria comenzó un programa global de descentralización “devolutiva” en 1976, con la esperanza de que formaría la base de una regeneración democrática y traería la reparación del gobierno civil. Hubo una serie de gobiernos militares que, paradójicamente, trabajaron en pro del fomento y la sostenibilidad de las reformas, y que entre 1988 y 1992 adoptaron una serie de medidas que buscaban reforzar la eficiencia de los gobiernos locales democráticamente elegidos de Nigeria. Entre dichas medidas se incluía la abolición de las delegaciones

7. Kassimir, R. (2001) “Producing local politics: Governance, representation and non-state organizations in Africa.” In Thomas Callaghy, Ronald Kassimir and Robert Latham (eds.). *Intervention and Transnationalism in Africa: Global-Local Networks of Power*. Cambridge University Press, Cambridge.

8. Jesse C. Ribot: *Idem*, pp. 20-25.

estatales en los gobiernos locales, que fueron diseñadas en su momento para entorpecer la actividad gubernamental local. Los recursos económicos del gobierno federal comenzaron a asignarse directamente a los gobiernos locales, en vez de transferirse previa conformidad de los 36 estados federados que conforman el país. Los gobiernos locales cobraron autoridad para diseñar y aprobar sus propios presupuestos. Además, las competencias básicas en educación y salud se transfirieron a los gobiernos locales. En vista de las implicaciones financieras de estos cambios, el traspaso de ingresos federales a los gobiernos locales se incrementó en un 10%, hasta llegar al 20% del total. En 1976 era sólo del 3%.

Los resultados han sido impresionantes. La calidad del liderazgo político-administrativo a escala local mejoró de forma dramática. Los gobiernos locales también aumentaron su capacidad en la prestación de servicios de forma que contribuyó a la mejora de la infraestructura. Sin embargo, con el tiempo los gobiernos locales han terminado por adoptar los procedimientos que tradicionalmente habían sido propios de los organismos federales, los cuales mantenían una débil relación con la ciudadanía y rendían cuentas hacia sus superiores administrativos y no hacia la población. Esto ha ocurrido debido a que los presidentes de los gobiernos locales tienden a monopolizar el poder de los alcaldes, situados en un escalafón inferior de la Administración Local. Además, los gobiernos locales no han sido capaces de desarrollar relaciones efectivas de trabajo con órganos no estatales, incluyendo estructuras tradicionales de gobierno, muy influyentes en el ámbito rural.

En gran medida, la suerte de los gobiernos locales en Nigeria ha estado estrechamente ligada a los sucesivos programas políticos y económicos de los gobiernos militares. Sin embargo, el sistema de gobierno local ha impulsado la prestación de servicios públicos y una redistribución de los recursos más equilibrada. Ello ha orientado al país hacia el progreso económico y la estabilidad política en un país dominado por los excesos y la corrupción de cargos militares.

Adaptado de Brosio, G (2000). *Decentralization in Africa*. Fondo Monetario Internacional. Octubre. [www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/brosio.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/brosio.pdf) (acceso abril 2006).

A pesar de las sólidas dificultades que presenta la realidad africana, queda mucho espacio para intentar iniciativas que mejoren la gobernanza y conduzcan a sistemas de gobiernos genuinamente transparentes y abiertos. Según Brosio<sup>9</sup>, aunque la inmensa diversidad de África se ve marcada por un denominador común que es la pobreza y la debilidad institucional, al mismo tiempo el continente presenta una “creatividad institucional impresionante”<sup>10</sup>. Varios países como Mali, Madagascar y Senegal han introducido un nivel intermedio en sus sistemas administrativos, enlazando la escala local con la nueva escala regional y dando así mayor autonomía a las regiones y contribuyendo a la redistribución de la riqueza. En otros países la descentralización ha cristalizado en el refuerzo de las unidades de gobierno local ya existentes en las zonas urbanas, así como en la creación de nuevas unidades rurales.

9. Brosio, G. (2000). *Decentralization in Africa*. Fondo Monetario Internacional. Octubre. [www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/brosio.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/brosio.pdf) (acceso abril 2006).

10. Brosio, *Ídem*.

En definitiva, en la mayoría de África tiene lugar la reintroducción o el refuerzo del gobierno descentralizado y las elecciones de consejos locales (lo que en España equivaldría al ayuntamiento), principalmente sobre sistemas multipartidistas, aunque también sobre sistemas unipartidistas, como se ha mencionado. La relación entre democracia y gobierno descentralizado continúa siendo frágil. La consolidación de la democracia y el compromiso con ella por parte de los gobiernos sigue siendo parcial en buena parte de la región. La competitividad electoral y los derechos políticos básicos continúan restringidos. Se necesita un cambio político efectivo en muchos países africanos, en algunos de manera urgente, para que se transformen en un sistema descentralizado pero constructivo a la vez. La situación de África es más que delicada, y es probable que el tantas veces anunciado riesgo de que el continente quede marginado de los procesos de globalización ya se esté consumando.

Las causas de este retraso continúan siendo debatidas, aunque algunas de ellas están cada vez más claras. Las dos causas estructurales más destacables son el legado colonialista y el clima. Lo primero por su orientación política, administrativa y económica hacia el extranjero; lo cual no sólo supone todo tipo de disfuncionalidades, por ejemplo de infraestructura inservible para la población, sino que incluye la división territorial y étnica del continente según los intereses europeos. Ello ha generado no pocos conflictos, algunos de los cuales han degenerado en verdaderas hecatombes, como el genocidio de los Grandes Lagos. Lo segundo porque, tal como indican varios de los estudios que últimamente se realizan al respecto<sup>11</sup>, el clima tropical supone un obstáculo de primer orden al desarrollo económico y el atraso de África tiene mucho que ver con ello. Si se suma la carga de la deuda externa, y las riquezas en torno a las que surgen las guerras, África necesita aplicar más que descentralización, y ésta, aplicarla con sólido fundamento.

## 2. Panorama general de la descentralización en el Magreb

La región del Magreb, aunque como parte integrante del continente africano se ha visto sujeta a procesos de colonización e independencia, posee unas características propias que la diferencian del África Subsahariana, particularmente a cuenta de su cultura fundamentalmente árabe, íntimamente ligada al Mediterráneo. La historia reciente de la zona está marcada por los gobiernos militares y/o centralizados, la represión de los radicalismos (Túnez y Argelia) o la democracia (Libia) y las marcadas ineficiencias en el reparto de riqueza. A pesar de tratarse de una región rica en petróleo y gas natural, en Marruecos, Túnez o Argelia se mantienen fuertes disparidades sociales que minan la convivencia y el desarrollo, hasta el punto que en el caso de Marruecos la incidencia de la pobreza, que se había conseguido reducir del 21% al 13% entre 1984 y 1992,

11. Ver Ram, R. (1997). *Tropics and Economic Development: An Empirical Investigation*, World Development, vol. 25, n° 9. Elsevier Science.

repuntó hasta el 19% en el año 2000<sup>12</sup>. De hecho, se achaca el ascenso de formas de radicalismo islámico (*takfirismo*) a la persistencia de fuertes bolsas de pobreza en torno a las grandes ciudades.

En el lado opuesto aunque con carencias se encuentra Túnez, que aplica unas políticas de equidad de género sin precedentes en el mundo árabe, y de forma menos pronunciada Mauritania, donde a pesar de las dificultades propias del país, como el fuerte avance de la desertificación o las tensiones étnicas entre árabes y africanos subsaharianos, el porcentaje de pobres ha descendido progresivamente un 17% desde 1990 hasta 2004. Bien es verdad que Mauritania es con diferencia el más pobre de todos los países del Magreb, lo cual mantiene al país en último lugar en cuanto a esperanza de vida, ingreso *per capita* y alfabetización<sup>13</sup>.

La tradición centralista en la región es generalizada. Ya sea por la vía militar, como en Mauritania, ya sea por la vía del socialismo remanente, como en el caso de Argelia, o por una particular mezcla de ambas, como es el caso de Libia. Lo cierto es que en la mayor parte de la región las iniciativas descentralizadoras son relativamente nuevas. En Mauritania un golpe de Estado pacífico en fecha tan reciente como agosto de 2005 llevó al gobierno a un consejo militar presidido por Ely Ould Mohamed Vall<sup>14</sup>, cuya intención expresa fue permanecer dos años en el gobierno para llevar al país a formas de gobierno de corte más participativo y democrático. El primer objetivo es organizar un proceso de elecciones legítimo, aunque por el momento el país continúa siendo autocrático. La descentralización se ha implantado más que nada como forma de estimular la economía<sup>15</sup>, pero en su momento el gobierno no consideró prioritario iniciar un proceso para informar a la población del significado de las medidas adoptadas, de manera que la sociedad civil ha quedado fuera del proceso.

Por el contrario, se adoptó como prioridad fundamental la capacitación de los cuadros técnicos y del funcionariado a escala local. Se han conseguido mejoras en cuanto reducción de la pobreza, particularmente en el ámbito rural, pero a pesar de ello la capacidad local de gestión pública permanece débil. En el caso de Marruecos el esquema descentralizador es similar, con el agravante de que la capacitación no se ha considerado prioritaria. En Argelia persiste un modelo de planificación estatal socialista<sup>16</sup>, y aunque se han propuesto medidas descentralizadoras desde el gobierno su efecto ha sido más que limitado. Túnez también mantiene un modelo centralizado, aunque lo combina con prácticas abiertamente democráticas, lo que ha llevado al país a niveles de bienestar social superiores y en definitiva a diferenciarse del resto de la región.

12. Martín, I. (2005) *Vulnerabilidades socioeconómicas en el Magreb (I): Los riesgos del chabolismo en Marruecos*. ARI n° 36, en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/705.asp> (acceso abril 2006).

13. Datos disponibles en <http://devdata.worldbank.org/data-query/> (acceso abril 2006).

14. CIA- The World Factbook. <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/mr.html> (acceso abril 2006).

15. CIESIN. Universidad de Columbia. <http://www.ciesin.org/decentralization/English/CaseStudies/mauritan.html> (acceso marzo 2006).

16. UNDP-POGAR <http://www.pogar.org/countries/decentralization.asp?cid=1> (acceso marzo 2006).

En cuanto a descentralización económica, un rasgo común en la región es la falta de recursos por parte de los gobiernos locales. En Marruecos<sup>17</sup>, sucesivas iniciativas descentralizadoras desde su independencia de Francia han conseguido avances en cuanto a toma de decisiones políticas y competencias, tanto a escala municipal como provincial. Sin embargo, las entidades locales nunca han llegado a disponer de los recursos suficientes para llevar a cabo sus funciones con un mínimo de garantías. De hecho, las unidades de gobierno local tienen una autonomía muy reducida en cuanto a asignación de recursos, la cual se realiza en función del criterio del Ministerio de Interior.

En Mauritania se han transferido amplias responsabilidades a la escala local de gobierno, especialmente en cuanto a toma de decisiones y financiación. Otras funciones como las de implantación y control se reparten entre los gobiernos regionales. A pesar de ello, ninguna de las dos escalas de gobierno tiene autonomía financiera para desarrollar sus competencias. Así pues, los esfuerzos realizados en pro de una mayor participación y representación ciudadana en la gestión y asignación de recursos quedan mermados precisamente por la falta de recursos suficientes a nivel local.

#### La descentralización en Túnez: un caso excepcional

La excepción en cuanto a descentralización en la región, incluso teniendo en cuenta las carencias que presenta, viene dada por Túnez. Tras la independencia de Francia en 1956, el presidente Habib Bourguiba estableció un estricto gobierno estatal unipartidista, reprimiendo durante 31 años el islamismo fundamentalista al tiempo que establecía derechos para la mujer inéditos en cualquier otro país árabe. En mayo de 2005 tuvieron lugar las decimoterceras elecciones municipales. El modelo electoral, tomado del modelo sueco, garantiza la representación de las minorías en los ayuntamientos. A pesar de que la planificación central del Estado se ha mantenido a lo largo del tiempo, el país ha comenzado a implantar recientemente iniciativas de desconcentración entre ministerios, así como de descentralización a través de los ayuntamientos.

En cuanto a lo primero, el gobierno tunecino ha establecido programas de desarrollo regional para construir elementos de infraestructura en áreas rurales. Respecto a lo segundo, ha creado un programa de coordinación regional para descentralizar la gestión de programas contra la pobreza. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aprueba dichas acciones, y la Comisión Europea aprobó en 2001 una partida económica de 83 millones de euros para el programa de educación descentralizada.

Los ayuntamientos tunecinos se han visto apoyados en sus tareas gracias a la emergencia de organizaciones de la sociedad civil que fomentan la descentralización. Existen asociaciones "de barrio", a menudo asociadas al partido en el gobierno, que se han erigido en grupos comunitarios cuyo objetivo es movilizar a la opinión pública respecto a los asuntos de interés público. Estas asociaciones han conseguido tener impacto en la toma de decisiones locales, ejerciendo presión popular sobre los ayuntamientos. Además, desde la sociedad civil se ha creado una organización para la gestión pública local: el Centro Nacional de Capacitación Municipal, cuyo objetivo es proporcionar asistencia a los gobiernos locales.

17. CIESIN Universidad de Columbia. <http://www.ciesin.org/decentralization/English/CaseStudies/morocco.html> (acceso marzo 2006).

Por otro lado, los presupuestos nacionales anuales determinan la financiación municipal, y el gobierno central mantiene un significativo control fiscal y administrativo respecto del ámbito local. Los ingresos locales a partir de transferencias centrales han descendido en los últimos años a un 35-40% del presupuesto total, aportando el 25% de los presupuestos locales (a pesar del retroceso tal cantidad es inimaginable en el resto de la región). El 75% restante de los presupuestos locales proviene de impuestos, tarifas y subsidios impuestos por el gobierno central. Parte de dichos impuestos, dictados por el Estado, son recaudados por los gobiernos locales. Esta política fiscal centralizada ha terminado por amplificar las diferencias entre regiones. Los criterios de asignación de recursos no son adecuados, y con frecuencia la falta de recursos afecta a varios municipios de forma crónica. Esto, unido a la falta de una estructura municipal homogénea, ha traído consigo una desigual evolución municipal: mientras algunos municipios cuentan con un marco institucional significativo, existen zonas sin representación local.

Adaptado del Portal para el Desarrollo y la Gobernanza en la Región Árabe del PNUD.  
<http://www.pogar.org/countries/decentralization.asp?cid=20>

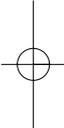
Por lo que respecta a la incidencia de la sociedad civil, es prácticamente nula en el caso de Marruecos, Mauritania, Argelia y Libia, país donde el gobierno del Coronel Gadafi, bajo la premisa de que toda representación necesaria es aportada por el Estado, ha reprimido toda posibilidad de surgimiento de la sociedad civil. Libia podría considerarse dentro de la región un caso opuesto al tunecino. Desde 1969, Muammar al-Gadafi y sus oficiales militares vienen implantando la *Jamahiriyá*: “Estado de las masas”<sup>18</sup>. Teóricamente, el desarrollo de este modelo de gestión gubernamental implicaría la total descentralización hacia la ciudadanía de todos los procesos de toma de decisiones a través de una democracia directa. El plan supondría eliminar toda competencia gubernamental y descentralizar todo el poder a los 380 congresos populares de base existentes en el país.

Se considera que todo ciudadano libio es miembro del Congreso Popular de Base (CPB) que le corresponde. Cada congreso popular dispone de comités que se encargan de ejecutar y administrar las funciones públicas que le han sido encomendadas. Los congresos populares forman la escala básica administrativa. Por encima de ellos se encuentran los congresos populares municipales, con sólo diez miembros, y con representatividad en los Congresos Populares Regionales (CPR). El escalón regional también está compuesto de congresos populares, de entre los cuales se eligen los líderes que formarán parte del Congreso General del Pueblo (CGP), el cual actúa como cuerpo representativo de toda la nación. Según la ley, Libia tiene uno de los sistemas políticamente más descentralizados del mundo árabe. Las instituciones de gobierno local

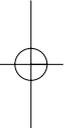
18. UNDP-POGAR <http://www.pogar.org/countries/decentralization.asp?cid=10> (acceso marzo 2006).

tienen competencias sobre Educación, Industria y Comunicaciones. Sin embargo, en la práctica el liderazgo está fuertemente centralizado, ya que la autoridad de los congresos populares básicos es puramente consultiva.

En general la región presenta fuertes carencias en cuanto a participación política y capacitación, tanto de la sociedad civil como del funcionariado; autonomía financiera de los gobiernos locales; eficiencia del gobierno central y equidad entre regiones. Salvando la excepción de Túnez, cabe argüir que los gobiernos utilizan la descentralización como herramienta para perpetuarse en el poder o, como en el caso de Argelia y Mauritania, para tratar de maximizar el aprovechamiento de unos menguantes recursos estatales, a pesar de la riqueza fósil de la región. Ninguna de estas opciones representa una apuesta firme por la descentralización, lo cual representa un escenario habitual en otras regiones del mundo donde existe una fuerte tradición centralista. La nota predominante es el déficit democrático. A pesar de las reformas llevadas a cabo, fundamentalmente relativas a la prestación de servicios sociales básicos, la cualidad democrática del gobierno, entendida como la capacidad ciudadana de participar en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos, es claramente escasa.



Toda una serie de cuestiones relativas a la descentralización (criterios de generación y asignación local de recursos, reciprocidad central-local; creación de espacios para la sociedad civil; competencias básicas locales; partenariados, etc.) que se discuten en profundidad en otras regiones del mundo donde la descentralización también es reciente, como Europa Oriental o Asia, prácticamente no pueden siquiera ser discutidas en cuanto al Magreb o, al menos, no en la misma medida. Quedan como asignaturas pendientes más acuciantes el fomento de la participación política significativa por parte de la población; el refuerzo institucional local; la mejora de la prestación de servicios públicos; la implantación de programas de reducción de la pobreza; y la implantación de políticas redistributivas, tanto en términos de recursos fiscales como en cantidad y calidad de infraestructura.



Existe un debate habitual en la literatura sobre descentralización. Frecuentemente se dice que antes de descentralizar tienen que darse las condiciones para que el proceso surta efecto. Por el contrario, cada vez más autores se adhieren a una perspectiva que dice que, de tanto esperar, el proceso no empieza nunca. En el Magreb la situación refleja aquella situación en la cual la situación no era y sigue sin ser la adecuada para implantar procesos de descentralización con efectos sostenibles. Lógicamente, las medidas descentralizadoras son escasas y de escaso alcance. Y aunque fueran muchas y de largo alcance, probablemente no sería sostenible. Si es buena opción o no comenzar a descentralizar para que al menos haya descentralización, o para ver si surte algún efecto, no es cuestión en la que haya que profundizar ahora. Pero sí hay que resaltar que en el caso del Magreb hay otras reformas que muy probablemente convendría acometer primero.

Por ejemplo, el paro supone una pesada losa para las poblaciones de la región. En Mauritania un 20%, en Argelia un 22,5%, en Libia un 30% y en Túnez un 13,5%, Marruecos un 10%<sup>19</sup>. Ello supone un lastre estructural cuya disminución significativa aumentaría la riqueza y el bienestar de la población. Se necesita también reformar el sector bancario y alejar de él a las elites oligarcas (Argelia); diversificar la economía para no depender de la exportación de uno o dos productos (Mauritania, Argelia, Libia); estimular el tejido empresarial y reducir la carga de la deuda, entre otras necesidades. Debe tenerse en cuenta que la tradición centralista supone todo un sistema social poco atento a las necesidades de la población, y por tanto ligado al despilfarro y la ineficiencia durante décadas. La descentralización es una herramienta más, con la que pueden incrementarse la eficiencia fiscal y administrativa, y la participación política ciudadana, pero no es sostenible si no se dan cambios en otras esferas vitales, principalmente economía y empleo.

### 3. Panorama general de la descentralización en América del Sur

En el año 1980, el total de deuda externa en Suramérica llegaba al 25,7% del PIB, y a finales de 1999 el porcentaje había ascendido al 41,8% del PIB total de la región. Fue precisamente la crisis de la deuda externa, acaecida en 1982, la que terminó de poner de manifiesto las grandes deficiencias de la gestión gubernamental centralizada, imperante en la región. Al igual que en Centroamérica, ello supuso el paso a un nuevo paradigma de planificación, principalmente basado en los fundamentos económicos liberales<sup>20</sup>, y que consecuentemente supuso aplicar medidas que buscaban aumentar la eficiencia a través de procesos de privatización y de recortes en los presupuestos sociales. A su vez, esto trajo aparejada la constatación de una inapelable necesidad: la de contar con unas instituciones públicas sólidas que permitieran en competitividad, pero también reducir las crecientes desigualdades. Es interesante resaltar la siguiente paradoja: aunque históricamente los gobiernos suramericanos han sido omnipresentes en la planificación de la economía, han sido al mismo tiempo débiles, lo que se ha traducido en fuertes deficiencias en la oferta de servicios públicos y en una tendencia a ser fácilmente manipulados por grupos de interés<sup>21</sup>. Quizá por eso las deficiencias crónicas del pauperizado ámbito rural alimentan las migraciones masivas a las no menos pobres periferias urbanas, con lo que uno de los rasgos más característicos de las sociedades suramericanas es la fragmentación social, cuya mayor expresión es la convivencia del primer mundo y del tercero dentro de la misma nación y bajo el mismo gobierno.

19. Datos disponibles en <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/> (acceso abril 2006).

20. Finot, I. (2001) *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. CEPAL. Santiago. Disponible en: [www.eclac.cl/id.asp?id=7259](http://www.eclac.cl/id.asp?id=7259) (acceso marzo 2006).

21. Loayza, N. & Palacios, L. (1997) *Economic reform and progress in Latin America and the Caribbean*. World Bank Report. [wbi0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/0/7a0a5c470f5ce17f852567e00054dde4?OpenDocument](http://wbi0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/0/7a0a5c470f5ce17f852567e00054dde4?OpenDocument) (acceso abril 2006).

Los procesos de descentralización son por tanto necesarios, y recientes en su mayoría. En Colombia se firmó una relativamente “temprana” ley de descentralización en 1986, reforzada con la revisión constitucional en 1991; México inició un periodo descentralizador en 1989, que reforzó en 1993; Paraguay lo comenzó en 1992 con la firma de su nueva Constitución; Bolivia lanzó su proceso de descentralización en 1994; Perú aprobó una ley de descentralización en el 98, pero cuyo carácter, verdaderamente centralizador, ha provocado una reforma constitucional en 2002, por la cual se promueve una descentralización gradual a todas las escalas y se pone énfasis en la necesidad de cuidar los aspectos técnicos<sup>22</sup>. Además del proceso histórico propio de cada país, al examinar los procesos de descentralización suele hacerse hincapié en que varían según su sistema político. Argentina, Brasil, México y Venezuela, son federales. El resto de los países son unitarios. Entre otras cosas, esto es relevante debido a que en los países unitarios la descentralización se orienta más fácilmente al municipio, pero se corre el peligro de que la escala intermedia regional recentralice la capacidad política y económica a costa de los municipios.

Colombia, Bolivia y Ecuador son ejemplos de países donde se ha salvado tal obstáculo, aunque Paraguay sí tiene problemas en este sentido. Dicho dilema no suele darse en los países federales, donde la descentralización política está orientada, en principio, hacia los estados o provincias constitutivos de la nación. Como es obvio e independientemente del sistema político, tras la crisis del centralismo y las consecuentes medidas liberales, particularmente orientadas hacia el mercado, en toda la región la descentralización aparece como la estrategia más adecuada para conseguir una adaptación equilibrada al nuevo modelo democrático. Es decir, para conseguir un escenario socioeconómico y político orientado hacia una mayor competitividad y eficiencia en aras de un mayor bienestar de la población, que inapelablemente debe pasar por la atención específica a la pobreza y la desigualdad. Distintos estudios de la CEPAL<sup>23</sup> indican que las necesidades de la región requieren, por encima de todo, un proceso de reconversión orientado hacia la consecución de mayores niveles de eficiencia en los procesos de gestión pública, con el objetivo de reducir los niveles de corrupción, la falta de transparencia, la falta de capacitación y la captura de las elites, especialmente en el ámbito rural.

Siguiendo a Iván Finot<sup>24</sup>, una implantación correcta de medidas descentralizadoras aportaría a los gobiernos de la región: (1) mayor eficiencia fiscal; (2) mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales; (3) la descongestión de la Administración Pública y (4) una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto. Cuatro metas que en nuestra opinión constituyen el reto de la descentralización en América del Sur. Sin embargo, las conclusiones de uno de los estudios mencionados indican lo siguiente:

22. Ministerio de Economía y Finanzas Peruano. *Boletín de Transparencia Fiscal-Informe Especial* (sin fecha). Disponible en: [www.mef.gob.pe/propuesta/DGAES/btfiscal/N11BTFinforme.pdf](http://www.mef.gob.pe/propuesta/DGAES/btfiscal/N11BTFinforme.pdf) (acceso marzo 2006).

23. CEPAL Economía, CEPAL historia, Finot (1999).

24. Finot, Iván, *op. cit.*

*“Aún no hay indicios significativos de que [los principales procesos descentralizadores] hubieran generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana, incrementos importantes y persistentes en términos de eficiencia pública y reducción de la corrupción. En lo que se refiere a equidad, si bien la descentralización ha contribuido a ampliar la cobertura de los servicios sociales, en muchos casos ella ha dado lugar también a notables diferencias entre territorios en términos de infraestructura y equipamiento para la prestación de servicios sociales, e incluso en la calidad de estos servicios. Ni la descentralización política ni los sistemas de redistribución territorial que la acompañan han logrado reducir tendencias históricas a la concentración territorial del ingreso. En cambio sí hay indicios de que tales sistemas contribuyen a crear desequilibrios presupuestarios. Como conclusión, se puede afirmar que en América Latina la descentralización aún no ha generado, al menos no sosteniblemente, los objetivos esperados”<sup>25</sup>.*

Las experiencias más avanzadas de descentralización en América del Sur son las de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Colombia. De entre ellos, Bolivia<sup>26</sup> es uno de los casos más interesantes. Desde su independencia de España en 1825 hasta 1982, fecha de la crisis de la deuda, el país había sufrido 200 golpes y contragolpes de Estado<sup>27</sup>. No obstante, como resultado de la presión ejercida por varias comunidades indígenas para obtener mayor presencia en la gestión económica y política, desde entonces comenzaron a tomarse medidas para conseguir mejoras en tal sentido. Como resultado de ello ha sido posible el paso de un sistema altamente centralizado a un sistema en el cual los gobiernos locales juegan un papel relevante. Aunque el 64% de la población vive en la pobreza (dato de 2004<sup>28</sup>), y la economía sigue siendo dependiente de las donaciones internacionales para cumplir sus objetivos presupuestarios, los municipios tienen competencias sobre funciones no siempre habituales a escala local en la región suramericana, como es la provisión de infraestructura (carreteras, alumbrado, etc.). Además, los grupos étnicos nacionales, instituidos como parte sustancial del tejido social, han visto incrementado el reconocimiento a su cultura y la sociedad civil tiene capacidad de vigilancia y presión social.

A diferencia de lo ocurrido en otros países, en Bolivia las jurisdicciones locales no sólo cuentan con autonomía para gestionar recursos, sino que tienen asignadas partidas presupuestarias suficientes para llevar a cabo sus funciones públicas. Gracias a ello se han mejorado la prestación de servicios sociales y la producción de infraestructura. También se han implantado con éxito programas de reducción de la pobreza. Además, el ámbito rural se ha “municipalizado”: se han institucionalizado y legalizado formas de

25. Finot, Iván, *Ídem*.

26. CIESIN: Online Sourcebook on Decentralization and Local Development. Columbia University: <http://www.ciesin.org/decentralization/English/CaseStudies/Bolivia.html> (acceso marzo 2006).

27. CIA World Factbook: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bl.html#Intro> (acceso abril 2006).

28. CIA, *Ídem*.

organización local; los Planes de Desarrollo Municipal deben ser obligatoriamente consultados con las organizaciones territoriales de base para poder acceder a las transferencias centrales<sup>29</sup> y, entre estas organizaciones, los grupos étnicos juegan un rol preponderante en la gestión pública local (la población boliviana es Quechua en un 30%, mestiza un 30%, Aymara un 25% y blanca en un 15%<sup>30</sup>). A la espera de los avances que es de suponer ocurran durante la etapa del nuevo presidente Evo Morales, Bolivia supone, en general, un caso exitoso de descentralización, pues sus perspectivas de sostenibilidad parecen sólidas.

Por su parte, en Colombia el proceso de descentralización ha supuesto también un proceso de municipalización rural, similar al de Bolivia y otros países de la región, pero de menor alcance que el boliviano. Con la revisión de la constitución en 1991 se instituyeron las elecciones para alcalde y se crearon nuevos mecanismos de participación comunitaria. Sin embargo, una diferencia importante es que el objetivo último de estas medidas era fundamentalmente el de contribuir a la estrategia del Estado en la lucha contra los narcotraficantes y las guerrillas paramilitares<sup>31</sup>. La descentralización ha servido así para proporcionar a los alcaldes recursos con los que afrontar dichos problemas en los pueblos y localidades propias del ámbito rural. De esta manera ha sido como el nivel intermedio (departamental) y el nivel local (municipal) han visto ampliada su autonomía política y financiera. Gracias a ello, los municipios proporcionan asistencia técnica a los pequeños productores rurales a través de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA)<sup>32</sup>, y existen Consejos Rurales de Desarrollo Rural abiertos a la participación campesina. Es interesante también observar que la configuración de roles que ostentan los agentes descentralizadores colombianos es particularmente equilibrada: en la prestación de servicios orientados hacia el ámbito rural se dan distintas combinaciones de asociación (*partnership*) entre varios actores (sector público, sector privado y ONG) que comparten diferentes responsabilidades. Por ejemplo, el sector público y las ONG colaboran para mejorar la capacitación, mientras que se recurre a la asociación con el sector privado para las tareas de investigación e infraestructura de irrigación.

Sin embargo, en el caso de Colombia la desconcentración administrativa ha sido más amplia que la devolución de competencias. Un ejemplo: mientras que es el Estado el que controla qué infraestructuras se construyen en el ámbito rural y con qué presupuesto, los gobiernos locales ven limitadas sus competencias al control del uso de dichas infraestructuras. Otro ejemplo: mientras que los programas de capacitación son

29. Finot, I. *Op. cit.*

30. CIA World Factbook: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bl.html#Intro> (acceso abril 2006).

31. CIESIN: Online Sourcebook on Decentralization and Local Development. Columbia University: <http://www.ciesin.org/decentralization/English/CaseStudies/Colombia.html> (acceso marzo 2006).

32. Un breve pero ilustrativo ejemplo del papel que juega en el ámbito rural una UMATA puede leerse en la página de la Universidad Nacional de Colombia: [http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/agronomia/2008868/lecciones/capitulo\\_2/ejemplo1.htm](http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/agronomia/2008868/lecciones/capitulo_2/ejemplo1.htm) (acceso abril 2006).

cofinanciados por el gobierno central y el local, los niveles subestatales de gobierno no tienen voz en cuestiones relacionadas con la investigación, la concesión de créditos o la irrigación. Por otra parte, existe una falta clara de coordinación entre los distintos niveles administrativos subestatales, lo que añadido a la falta de capacidad por parte del tejido asociativo supone un severo freno para el proceso descentralizador. No obstante, el mayor problema para los procesos de descentralización (y para el país en general) es la fuerte presencia de guerrillas y grupos insurgentes, que controlan grandes zonas rurales.

Casos bastante más representativos de la situación suramericana (con la excepción clara de Chile) serían los de Paraguay y Ecuador. La constitución paraguaya de 1992 es una de las más avanzadas de América del sur. A través de ella se sanciona la descentralización, bajo un formato de regionalización, como forma de incluir a los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. A pesar de ello, ni las escalas intermedias de gobierno (provincia y distrito) ni los municipios tienen asignadas funciones relativas a toma de decisiones o financiación, lo que significa que la planificación y priorización del gasto está fundamentalmente centralizada. A pesar de que Paraguay tiene una economía basada en la agricultura, la cual emplea al 45% de la fuerza de trabajo<sup>33</sup>, la política agraria está centralizada y no tiene en cuenta las diferentes características regionales.

El gobierno central toma importantes decisiones sin coordinarse con los gobiernos subestatales. Por ejemplo: todas las decisiones relativas a equipamiento e infraestructura rural son adoptadas, financiadas y controladas desde el Estado. En estas condiciones, lógicamente no se han llevado a cabo programas de capacitación o información relacionados con la descentralización. En consecuencia, el ámbito local está dominado por las elites locales. Según la FAO<sup>34</sup>, el caso de Paraguay es el resultado típico de unas políticas descentralizadoras deficientes, con un alcance limitado y acotado a la prestación de servicios sanitarios, educativos y de vivienda.

En el caso de Ecuador, 27 años de gobierno civil, empañados por la inestabilidad política, no han conseguido resultados reseñables en la reducción de las disparidades sociales (en 2003 el porcentaje de población pobre era del 41%<sup>35</sup>). El país está dividido en departamentos, provincias y municipios. Los departamentos están generalmente encargados de la administración política, así como de los intereses y servicios que son responsabilidad del gobierno central, y están dirigidos por un prefecto o gobernador nombrado por el gobierno central<sup>36</sup>. A su vez, la provincia actúa como un nivel intermedio de

33. CIA World Factbook: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/pa.html> (acceso abril 2006).

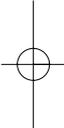
34. CIESIN: Online Sourcebook on Decentralization and Local Development. Columbia University: <http://www.ciesin.org/decentralization/English/CaseStudies/Paraguay.html> (acceso marzo 2006).

35. CIA World Factbook: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ec.html> (acceso abril 2006).

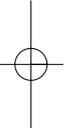
36. Arze, F. y Martínez-Vázquez, J. (2003). *Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua*. Economics Department Andrew Young School of Policy Studies. Georgia University. [www.eumed.net/cursecon/ecolat/arz-vaz-peq](http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/arz-vaz-peq) (acceso marzo 2006).

gobierno descentralizado, pero también como un ente desconcentrado de la Administración Central. Las provincias están dirigidas por un gobernador, elegido entre el gobierno y un consejo provincial popularmente electo. Estos gobernadores funcionan como representantes del gobierno central, mientras que la descentralización administrativa viene de la mano de los consejos provinciales, que son instituciones autónomas.

Las funciones descentralizadas al nivel provincial en Ecuador son muy limitadas; básicamente actividades de coordinación y planificación. La estructura municipal del país muestra un alto grado de atomización, concentración de población en un número reducido de municipalidades y, en general, una falta de homogeneidad en la distribución de municipios en relación a población. La situación es en gran medida el resultado de un alto grado de migración de la población de municipios pequeños hacia municipios grandes<sup>37</sup>. Dicha atomización municipal supone un problema estructural y crea importantes problemas. El más importante de ellos es el encarecimiento de los servicios públicos en los municipios pequeños, por falta de una escala adecuada en la producción y entrega de servicios. El tamaño reducido del municipio casi siempre significa también una capacidad administrativa reducida, lo que complica sino elimina la posibilidad de proveer cierto tipo de servicios públicos. Obviamente, el propio sistema alimenta las desigualdades.



En definitiva, cabe decir que los efectos beneficiosos de la descentralización en América del Sur se ven disminuidos por una tradición clientelista y caciquil, cuyo profundo arraigo en las sociedades suramericanas contribuye a perpetuar la fracción social. Existe una larga lista de fraudes, compra de votos y clientelismo en la historia política suramericana. Las relaciones “simbióticas” entre elites poderosas y cuadros políticos son fuertes y vienen de muy atrás. Probablemente radica en ese punto la mayor debilidad de los procesos descentralizadores en la región. Por otro lado, un punto a favor es que la sociedad civil, ya sea por la reivindicación indígena, ya por los procesos de paz, en general tiende a incrementar su capacidad de movimientos, como en Bolivia, Argentina o Brasil. En los casos en los que esto no es así, hay campo abierto para avanzar. En un continente maltratado por la lacra de la deuda, los intereses extranjeros y la dominación oligarca, la sociedad civil constituye el pulmón democrático que puede impulsar reformas solidarias y vigilar su cumplimiento.



El caso de Bolivia, donde las comunidades indígenas han hecho valer su peso para imponer formas de gobierno más democráticas, es un claro ejemplo de ello. Ahora bien, la palanca que impulse los procesos de cambio hacia delante tiene que pasar, perentoriamente, por un incremento en la capacitación. Se requieren cuadros administrativos bien capacitados y formados. La filosofía de “la eficiencia” que parece estar abriéndose paso actualmente va de la mano con la filosofía del sector privado.

---

37. Arze, F. y Martínez-Vázquez, J. *Ídem*.

Es decir, minimizar *inputs*, maximizar *outputs*. Ello no significa privatizar a toda costa. Significa que el funcionamiento de las unidades de gobierno estatal, regional y local deben aplicar procedimientos eficaces. Las relaciones simbióticas entre elite y gobierno deben reorientarse hacia relaciones simbióticas entre Administración Pública y empresas u organizaciones civiles. En este sentido el dinamismo asiático, con sus múltiples formas de partenariado, podría servir de modelo para las sociedades suramericanas.

La legislación pretendidamente descentralizadora pero que en realidad no lo es representa un símbolo claro de la debilidad estructural propia de algunas sociedades de la región. Los gobiernos aplican leyes formalmente descentralizadoras, pero en la práctica no suponen sino una nueva forma de perpetuar los desequilibrios en el reparto de la riqueza y la gestión de la misma. Estas leyes son soberanamente aplicadas por los gobiernos, pero al mismo tiempo cabría decir que lo hacen impunemente. Si las sociedades en las que esto ocurre no tienen la disposición necesaria o no se encuentran en posición favorable para reaccionar, ¿dónde radica la posibilidad de cambio? La solución menos mala sería el recurso a la comunidad internacional.

Suramérica es un continente marcado por las decisiones de los organismos financieros internacionales, la ayuda de las agencias de cooperación del Primer Mundo y la política exterior de la mayor potencia del planeta. La mención al recurso de la comunidad internacional como motor de procesos realmente descentralizadores tiene por tanto cabida. Existen iniciativas de condonación de deuda por inversiones en el sector educativo, por ejemplo, incluso por protección del medio ambiente, como es el caso pionero de Bolivia. ¿Cabe la posibilidad de que mecanismos similares sean negociados con los gobiernos de la región en cuanto a configuración legal y administrativa? En principio debiera ser posible. En todo caso, hay que considerarlo.

## 4. Panorama general de la descentralización en Centroamérica y Caribe

Debido a los efectos de la deuda externa, la década de los 80 cambió la configuración de las sociedades centroamericanas de forma que en la actualidad la región se encuentra inmersa en un proceso de transformación contradictorio. Por una parte, puso en evidencia la necesidad de introducir cambios hacia una mayor democratización, en la cual la descentralización jugaría inevitablemente un papel central. Por la otra los gobiernos, históricamente autoritarios, presidencialistas y centralistas, han introducido reformas acorde con la perspectiva neoliberal de la globalización. Ello está produciendo sociedades cuyos incrementos en los indicadores macroeconómicos no están obteniendo eco en las necesidades de la población. Por el contrario, la situación de éstas empeora progresivamente.

En aquellos países donde los sectores pobres han experimentado una mejora relativa, la falta de perspectivas de una mejora sostenida a largo plazo supone un serio riesgo de perder los logros alcanzados. Esta situación es la que aviva las exigencias de cambio, que requieren un giro contundente dentro de la misma estructura de poder. Las desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza, y en particular los altos niveles de pobreza, son el punto central de la agenda económica y social centroamericana. Si América Latina es el continente donde se registran las mayores desigualdades del mundo, Centroamérica es una de las subregiones que presentan puntuaciones más altas en este sentido, exceptuando Costa Rica y Panamá, países donde sin embargo se están registrando retrocesos en este sentido. En este contexto la descentralización del Estado se presenta como una necesidad estratégica para contribuir a la reducción de la desigualdad rampante. Si bien, tal como se ha visto en otros casos, en condiciones de gran debilidad por parte de los entes territoriales y con diseños institucionales inapropiados, la descentralización puede resultar contraproducente: “La debilidad de muchas de nuestras sociedades locales puede llevar a que la descentralización permita el surgimiento de autoritarismos regionales, derivados de la política caciquil que todavía se ejerce y que convertirían a la democracia en un mero ejercicio electoral, pero en el cual las otras condiciones de la misma difícilmente podrán prosperar”<sup>38</sup>.

En materia de prestación de servicios básicos como salud, educación o vivienda, si bien los países han hecho esfuerzos importantes, solamente en Costa Rica se constata un avance significativo, aunque con algunos signos de estancamiento y crisis en la actualidad. En los demás países la incidencia de los servicios públicos es baja o muy baja, lo que contribuye a mantener los altos niveles de pobreza. La redistribución de recursos se presenta complicada, debido a una baja carga tributaria, a grandes ineficiencias en la recaudación de ingresos y a una baja calidad de la inversión y el gasto público. La inversión social se canaliza con frecuencia a través de Fondos de Inversión Social (FIS y FONAPAZ en Guatemala, FISC en El Salvador, FHIS en Honduras, FISE y FASO en Nicaragua, FES en Panamá), pero en general, estos fondos han funcionado de manera descoordinada y han tendido a duplicar esfuerzos. Hasta el momento, el ámbito en el que ha ocurrido el logro más reseñable con relación a la descentralización es el de la promoción de la pacificación, en El Salvador y Guatemala<sup>39</sup>. Los gobiernos locales han funcionado como “nichos” donde las respectivas fuerzas opositoras al gobierno han terminado por encauzarse dentro de la vía democrática y por continuar la lucha mediante mecanismos políticos, no bélicos.

En los años 90 destacan dos tendencias claras relacionadas con la descentralización centroamericana, extensible a la República Dominicana. Por una parte están los

38. Spehar, E. *La descentralización y los desafíos democráticos en América Central*. Unidad para la Promoción de la Democracia de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. Discurso disponible en: [www.upd.oas.org/decentralization/speecheslist/speharfemica.pdf](http://www.upd.oas.org/decentralization/speecheslist/speharfemica.pdf) (acceso abril 2006).

39. Spehar, E. *Op. cit.*

proyectos que aunque se implantan bajo el símbolo de la descentralización, tratan en realidad de reforzar el papel centralizador del Estado y subordinan al municipio o debilitan la autonomía municipal. Por otra parte están aquellos proyectos que, como parte de programas más amplios cuyo objetivo es la reconstrucción democrática, han sido formulados por actores sociales y políticos cuya prioridad ha sido el desarrollo de la autonomía municipal.

Sin embargo, la mayoría de los proyectos implantados se centran en incrementar la eficacia para ejecutar políticas asistencialistas, idóneas para reproducir el sistema vigente y que tan malos resultados da a la amplia mayoría de la población. En vez de tratarse de proyectos “emancipadores”, que propicien el cambio, más bien pretenden hacer sostenible el tradicional despotismo clientelista dispensado a las comunidades. Mediante dichos proyectos se buscan los máximos beneficios políticos con perspectivas electoralistas; se utilizan con la mayor rapidez posible los recursos provenientes del exterior y se aprovecha para mejorar la imagen del gobierno de turno. En la práctica, el gobierno mantiene el poder de decisión y la mayoría de los recursos, mientras que las comunidades juegan el tradicional papel de meras ejecutoras de las políticas gubernamentales. Ello es posible porque aunque las formas de Estado y de régimen político han cambiado, las estructuras reales de poder económico se mantienen prácticamente inalteradas.

En Honduras, tras cuatro años de estudios preliminares, en el año 1994 arrancó con el apoyo de las Naciones Unidas una iniciativa para modernizar el Estado, a través de la cual se trataba de desarrollar la capacidad de gobernabilidad de la sociedad civil. La intención era revertir la falta de eficiencia acumulada por el Estado desde la década de los años 50, remodelando las relaciones entre Estado y Sociedad a través de cuatro pilares: profundización de la democracia y fortalecimiento del Estado de Derecho; modernización política; descentralización político-administrativa; modernización de la Administración Pública estatal. El programa trataba de transformar, a través de la descentralización, al Poder Ejecutivo, a la Asamblea Legislativa, al Poder Judicial e incluso a las municipalidades. En palabras de Roy Rivera: “Después de varios años de promoción de la modernización institucional, el modelo centralista de organización institucional se ha mantenido vigoroso”. Los viejos conceptos de ordenación del Estado, junto a un desarrollo jurídico insuficientemente actualizado, han alentado la centralización del poder en el gobierno central. Hasta el punto que “el único nivel de gobierno activo es la Administración Central”<sup>40</sup>.

En El Salvador, el Plan de Gobierno de Armando Calderón Sol (1994-1999) reconocía la endeble autonomía de la mayoría de los gobiernos municipales, que no cuentan con

40. Comisión presidencial de Modernización del Estado. *Modernización de la Administración Pública en el marco de la Reforma Institucional del Estado. La experiencia de Honduras*. Presidencia de la República de Honduras, 1997. Texto citado en Rivera, Roy (2004).

recursos para atender las necesidades de las poblaciones locales. También reconocía que el sector público salvadoreño es centralizado y burocratizado. De ello es síntoma, entre otras cosas, la concentración de funciones de planificación, de administración, de toma de decisiones y de asignación de recursos en la prestación directa de servicios que presentan las instituciones centralizadas. Existen, sin embargo, excepciones a esta regla de centralización, como el Programa EDUCO, que desarrollan las comunidades rurales. Gracias a él las escuelas gozan de autonomía para gestionarse, y su implantación se considera un éxito, hasta el punto de que Guatemala y Honduras han adoptado el mismo modelo descentralizado de escolarización<sup>41</sup>.

Guatemala es el país que más iniciativas parece haber cumplido con éxito relacionadas con la descentralización. En 1986 transfirió a las municipalidades el 8% del presupuesto estatal, transferencia que se aumentó años más tarde en un 2% adicional. Además se dio a los municipios capacidad para recaudar impuestos y tasas municipales, lo que supuso un gran paso adelante en las relaciones entre los gobiernos centrales y los gobiernos locales: por primera vez en 150 años los municipios recibían fondos propios para invertir con criterios propios. Aunque ello no garantiza que los municipios puedan cubrir con suficiencia sus necesidades, ni mucho menos significa que las tradicionales relaciones entre Estado y gobierno local se hayan transformado. A pesar de todo, en el 2002 se aprobó la Ley General de Descentralización, que ofrecía el marco jurídico-conceptual para la reestructuración política e institucional, basada en la naturaleza multiétnica, multicultural y multilingüe del país, cuya población es fundamentalmente indígena.

En general, tanto la región centroamericana como el Caribe requieren una profunda reforma democrática. La descentralización, en sentido amplio, es un factor determinante para lograr mejores indicadores, al menos en cuanto a participación política y prestación de servicios básicos. Debe hacerse especial hincapié en la redistribución del ingreso y la riqueza, tanto por sectores como por regiones, con el propósito de generar cambios significativos en la calidad de vida de la población. Sin embargo, no tendría sentido impulsar dicho proceso limitándose a implantar políticas asistencialistas y dejando de lado la participación ciudadana. El fomento de la tan necesaria reforma democrática quedaría inerte, y el gasto público terminaría siendo muy alto. Ejemplo de ello son los programas que, para revertir la situación de centralismo y pobreza, se implantaron en El Salvador durante la década de los 90. Se trataba de una estrategia de desarrollo local cuyo eje eran los programas de compensación, con el objetivo de aliviar la situación de las poblaciones más pobres al ampliar la cobertura y la calidad de los servicios, pero los resultados no han sido los esperados.

41. Banco Mundial (1999) *Más allá del centro. La descentralización del Estado*. p. 76. Washington. Disponible en: [http://wbln0018.worldbank.org/External/lac/lac.nsf/265a7fff47916d7d852567e4004ce191/fe3ef03e77cb51f3852569d00057970c?FILE/ATTLPODX/Beyond\\_Spanish.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/External/lac/lac.nsf/265a7fff47916d7d852567e4004ce191/fe3ef03e77cb51f3852569d00057970c?FILE/ATTLPODX/Beyond_Spanish.pdf) (acceso marzo 2006).

Obviamente, una iniciativa de tales características supone un gasto constante para aliviar situaciones negativas estructurales, también constantes: se trata de un parche que a largo plazo no traerá consecuencias sostenibles de bienestar. La clave estaría, en todo caso, en transformar la estructura de la distribución del poder, es decir, en revalorizar e incluso reconstruir el ámbito local del Estado. En implantar programas de capacitación funcional en la gestión pública; en transferir competencias “sostenibles” y recursos suficientes para cubrirlos; establecer mecanismos fiscales de solidaridad y redistribución de la riqueza; implantar medidas para incrementar la eficiencia presupuestaria, abrir vías para una mayor presencia de la sociedad civil; incluso llevar a cabo “purgas” en los cuadros administrativos, tal como se hizo en China cuando se tomó la decisión de adoptar cambios fundamentales de orientación a nivel nacional. Como se ha apuntado en otros lugares del presente informe, el primer paso para un proceso de descentralización eficaz es la existencia de un gobierno central fuerte, que a su vez sea capaz de generar gobiernos locales fuertes, así como espacios de partenariado con la sociedad civil y el sector privado. El actual desequilibrio centralista de la región no ofrece más que un horizonte de colapso económico y social.

En este contexto de falta de iniciativas realmente sustanciosas, las perspectivas de futuro en la región no son todo lo buenas que cabría desear. Una de las pocas opciones que podrían apuntarse es que la sociedad civil reclame un puesto preponderante desde el cual poder impulsar el proceso de cambio, pero lo cierto es que sin la cooperación del gobierno central esta opción no ofrecería mayores resultados. De hecho, se ha constatado que en Panamá, Costa Rica y Nicaragua existen un vacío de participación ciudadana, ligado al desconocimiento e incluso al desinterés. Sí que se dan, sin embargo, algunos casos de tendencias descentralizadoras que promueven procesos de transición que regeneren el decaído escenario democrático de Centroamérica y el Caribe. En Costa Rica, a pesar de todo, se intenta sacudir el estancado sistema bipartidista y el centralismo. En Guatemala, como se ha visto, se busca dar vigencia e identidad a los derechos de los pueblos indígenas, en lo que podría ser un proceso de reconstrucción nacional. En Panamá se intenta profundizar la democracia local. En República Dominicana se intenta nada menos que refundar el Estado desde sus bases municipales.

El gran dilema radica en que los planteamientos estatales, de marcada tendencia neoliberal, y aquellos gestados desde las bases municipales no encuentran suficientes puntos de unión. Sólo una mayor democratización de la gestión política de los Estados podría inclinar la balanza a favor de una descentralización democrática sostenible. Para ello sería necesaria una voluntad política de cambio, que gracias al profundo arraigo de los sistemas tradicionales de poder persiste inhábil. En tales circunstancias, la presión selectivamente ejercida por los donantes internacionales podría actuar de espoleta para el fomento de iniciativas más comprometidas. Sin embargo, en el supuesto de que este escenario se diera, lógicamente las perspectivas de éxito seguirían siendo poco significativas, ya que, tal como ocurre en aquellos países donde los gobiernos locales juegan un papel relevante, es la sinergia entre los diferentes actores involucrados lo que permite establecer verdaderos avances sociales de la mano de la descentralización.

## 5. Panorama general de la descentralización en Asia

Hasta la crisis financiera de 1997, Asia, y más concretamente el Sudeste asiático, había registrado desde la década de los 80 unos rápidos niveles de crecimiento económico. Éste era impulsado por tasas elevadas de ahorro e inversiones, políticas macroeconómicas adecuadas hasta el punto de que los presupuestos públicos generaban superávit, e importantes tasas de crecimiento de las exportaciones. Las referencias internacionales al “milagro asiático” eran habituales, y este grupo de economías era presentado como un ejemplo a seguir por los países en desarrollo, y en ocasiones también por los países desarrollados, muchos de los cuales se veían afectados por problemas de desempleo y de falta de crecimiento económico. Sin embargo, la crisis financiera no sólo afectó a economías potentes como Tailandia o Singapur, sino que también empobreció todavía más a aquellos países de la región que hasta el momento no presentaban situaciones económicas especialmente favorables, o incluso que soportaban situaciones notablemente adversas, como Camboya o Vietnam. De hecho, dejó tras de sí importantes desequilibrios, como indicaba la escasez de reservas financieras nacionales de la región muy reducidas en comparación con el monto de deuda externa acumulada.

La parte positiva de la crisis fue la creciente convicción entre la clase dirigente, de que los gobiernos deben ser más abiertos y democráticos, de que deben actuar con transparencia y luchar contra el principal problema con el que se enfrentan estos países, que es la corrupción política y la dirección partidista de la economía en favor de unos pocos. La crisis, que en última instancia ha impulsado a la sociedad civil, ha convencido a amplios grupos de población en la región de que el estilo autoritario de sus gobiernos y la falta de transparencia en la toma de decisiones han sido los principales responsables de la crisis y del posterior estancamiento económico, y que sólo superando estos problemas será posible continuar la tendencia de crecimiento anterior. Así, la crisis financiera, que tan duramente expuso las vulnerabilidades de las economías asiáticas frente a un alto grado de apertura al comercio internacional y a los flujos calientes de capital, terminó por llevar a los países afectados a adoptar respuestas descentralizadoras.

Por ejemplo: en Tailandia, el gobierno electo tras la crisis ha puesto énfasis en fuentes de crecimiento doméstico o indígena, en vez de ponerlo en la demanda del mercado internacional. Esto ha hecho que crezca el interés por aumentar el poder adquisitivo de las poblaciones rurales, lo que significa, entre otras cosas, que los gobiernos locales abarcarán el 35% del gasto público para 2007<sup>42</sup>. Una cantidad sin precedentes en la historia del país, que además se cede a través de un programa específico de descentralización fiscal. No debe entenderse aquí que la onda descentralizadora en el continente comenzó con la crisis financiera del 97. Más bien supuso un impulso de procesos ya existentes, con mayor o menor éxito.

42. U.U.NN. (2003). *Decentralization and Poverty Reduction: Africa and Asia experience*. Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management. Dakar, Senegal. [unpan1.un.org/intracod/groups/public/documents/UN/UNPAN021303.pdf](http://unpan1.un.org/intracod/groups/public/documents/UN/UNPAN021303.pdf) (acceso marzo 2006).

En aquellos países donde el proceso descentralizador ha sido más significativo, como en Filipinas, los esfuerzos se centran en incrementar la eficiencia de las unidades de gobierno subestatal por medio del refuerzo de la transparencia y la rendición de cuentas. Por su parte, en las regiones donde el proceso ha comenzado sin ofrecer grandes resultados, como en Vietnam, se intenta activar estrategias cooperativas entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Finalmente, allí donde la población no conoce los efectos que la descentralización podría tener sobre sus vidas, caso de Camboya, o donde los gobiernos centrales se muestran remisos a la hora de ceder poder, como en Pakistán, los esfuerzos se centran en promover la participación ciudadana<sup>43</sup>.

#### Descentralización asiática: tradición vs. modernidad

Los procesos de descentralización en todo el continente asiático reflejan una lucha entre la tradición y la modernidad que requiere una armonización entre “lo viejo” y “lo nuevo”. Es lo que ocurre en Vietnam, Camboya o China, así como en todas las islas del Pacífico. El caso de Filipinas, conocido por el largo alcance de sus medidas descentralizadoras, tuvo como espoleta una reacción nacional adversa a la tradicional centralización político-administrativa en la capital, Manila\*. Hoy día, Filipinas se ha descentralizado hasta el punto de que los barrios tienen un grado de autonomía efectiva que les es propio, y las administraciones públicas ponen en marcha todo tipo de estrategias imaginativas para aumentar su eficiencia, entre las que destacan formas innovadoras de cooperación con el sector privado y la sociedad civil.

En China los gobiernos locales han sido tradicionalmente meras extensiones del Partido Comunista en el poder. Sus miembros copaban todos los puestos administrativos desde los ministerios hasta las aldeas. Tras el fracaso de la Revolución Maoísta, que llevó a China al estancamiento económico y social, se impusieron cambios para modernizar el país a todas las escalas. La Administración estatal sufrió una purga con el objeto de conseguir una reorientación masiva que alejara de la China moderna los procedimientos y esquemas típicos de la revolución. Los antiguos mandos intermedios y locales que el Partido Comunista había incrustado en la sociedad fueron reemplazados por jóvenes burócratas\*\*.

En Vietnam, un país que aspira a superar los efectos de una serie de guerras prolongadas para llegar un día a ser una sociedad próspera, todos los actores involucrados en el proceso de descentralización, incluidos los donantes internacionales, asumen que la descentralización no se puede llevar a cabo sin contar activamente con el tradicional sistema centralizado. Más que en renovar las estructuras, los esfuerzos se centran en la creación de una relación lo más flexible y armoniosa posible entre el centralismo y las nuevas iniciativas democratizadoras\*\*\*.

\* Brillantes, Alex: Philippines: Sustaining the gains of Decentralization. In “Sourcebook on Decentralization in Asia”. 2001. [www.decentralization.ws/srcbook/phil.pdf](http://www.decentralization.ws/srcbook/phil.pdf) (acceso marzo 2006).

\*\* Paralejas, Cynthia: People’s Republic of China: Decentralization as an Economic Imperative. In “Sourcebook on Decentralization in Asia”. 2001 [www.decentralization.ws/srcbook/china.pdf](http://www.decentralization.ws/srcbook/china.pdf) (acceso marzo 2006).

\*\*\* Santiago, Eden: Vietnam: Decentralization for better local governance. In “Sourcebook on Decentralization in Asia”. 2001 [www.decentralization.ws/srcbook/vietnam.pdf](http://www.decentralization.ws/srcbook/vietnam.pdf) (acceso marzo 2006).

43. <http://www.asiafoundation.org/Governance/localgov.html> (acceso marzo 2006).

Por otro lado, las economías avanzan tras los pasos de los tigres asiáticos hacia modelos económicos basados en el mercado, con los consecuentes aumentos en los desequilibrios regionales. En toda Asia crece la proporción de población de clase media, al tiempo que aumenta la brecha con los pobres, lo que alimenta los conflictos sociales. Los modelos de desarrollo que se están aplicando contemplan programas o medidas de descentralización como estrategia de contención de conflictos y de redistribución de la riqueza. Los resultados varían según contexto. Asia se enfrenta a un doble desafío: Por un lado, el de establecer y mantener nuevas instituciones de gobierno que permitan un desarrollo socio-económico integrado. Por el otro, el de suavizar los conflictos paralelos que van surgiendo en el proceso, fruto de las igualmente nuevas tensiones sociales. Los esfuerzos deben plantearse como objetivo estratégico la integración de los sistemas modernos de gobierno con aquellos que son tradicionales, de manera que la gobernanza y la gestión de los recursos públicos se hagan más accesibles y menos ajenos a la vida cotidiana de los ciudadanos.

Tradicionalmente, hasta la fecha son las elites las que han tendido a la dominación de la planificación nacional y la asignación de recursos sociales. Para revertir esta situación, el primer paso es modificar el enfoque en cuanto a gestión y planificación financiera. Al menos dos tareas deben acometerse<sup>44</sup> para conseguir tal objetivo. Es necesario (a) incrementar la capacidad del funcionariado (*capacity building*) en cuanto a la gestión pública y la gestión de recursos humanos. Por otro lado se requiere (b) la implicación de la sociedad civil en la asignación de recursos. Aunque sólo sea a escala de denuncia, es parte vital del proceso. La creación de capacidades adecuadas para que los gobiernos locales asuman responsabilidades importantes hasta el punto de colaborar con otras agencias, ya sean gubernamentales, no-gubernamentales o privadas es prioritaria, y supone un obstáculo para que la elite local acapare los recursos y servicios locales. Uno de los riesgos más comunes para las prácticas descentralizadoras es aquel escenario en el cual los ciudadanos mejor situados consiguen “orientar” la asignación de recursos, la identificación de necesidades y las prioridades administrativas hacia resultados favorables a un reducido círculo de grupos de interés. Cabe la posibilidad de enfrentar esa amenaza mediante la organización de comunidades pobres.

En Filipinas varias ONG y organizaciones de vecinos colaboraron con el gobierno local y unieron fuerzas para apoyar a candidatos políticos comprometidos con los problemas que afectaban a los sectores más pobres. En la ciudad de Cebu fue elegido un nuevo

44. Mellor, T. & Jabes, J. (2004). *Governance in the Pacific: Focus for Action 2005-2009*, Asian Development Bank, 2004, pp 49-50 <http://www.adb.org/Documents/Books/Governance-in-the-Pacific/part5.pdf> (acceso marzo 2006). Aunque no existen recetas, y la aplicación de un paquete de medidas conduce a la necesaria aplicación de subsecuentes medidas, directa o indirectamente relacionadas con las primeras, cabe argüir que un buen primer paso es asegurarse el máximo aprovechamiento de los recursos económicos disponibles a través de canales democráticos y participativos. Sin embargo, varios autores recomiendan que, en general, la descentralización política y administrativa precedan a la descentralización fiscal para asegurar la participación y la rendición de cuentas.

alcalde con el apoyo de pobres residentes en ella, y se comprometió a establecer una sección de “Asuntos de pobreza urbana” en el gobierno local para atender asuntos de tenencia de tierras, acceso a hipotecas, prestación de servicios y mejora de la calidad de vida. Como resultado de este esfuerzo se ha producido un descenso significativo de la pobreza en la ciudad. La mejora en la prestación de servicios, realizada a través de unidades menores de gobierno que se encuentran en posición óptima para identificar las necesidades de la población, sólo es posible si se implantan sistemas de rendición de cuentas y si los gobiernos locales están suficientemente capacitados para llevar a cabo este tipo de tareas<sup>45</sup>.

En cuanto al refuerzo de la sociedad civil, al hacer seguimiento de las acciones gubernamentales, la sociedad civil y las comunidades pueden incidir en los procesos de toma de decisiones por medio de comentarios constructivos o incluso acciones innovadoras. Concretamente en Asia muchos países se pueden beneficiar de ello en aspectos que requieren participación, comprensión mutua, búsqueda de consenso y participación comunitaria. En los últimos años se ha dado un gran impulso a la sociedad civil en el continente. No sólo ha habido un incremento del número de organizaciones, sino que han diversificado sus actividades y sus objetivos, demostrando una mejora sustancial en su capacidad de relación institucional, su organización y su coordinación. Bien es cierto que su grado de crecimiento varía según naciones, debido a diferencias en las condiciones económicas y sociopolíticas. En un extremo se encontrarían Filipinas, con sus atrevidas iniciativas, o Bangladesh, donde se estima que las ONG llegan al 80% de pueblos y aldeas. En el otro extremo estarían Camboya o Nepal, lugares donde los ciudadanos, especialmente los del mayoritario ámbito rural, se encuentran en fase de asimilar el concepto de ONG local.

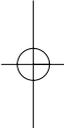
En general, los problemas relacionados con la devolución de responsabilidades hacia niveles inferiores de gobierno son la captura de recursos por parte de la elite, la falta de transparencia y la corrupción a escala local. Para hacer frente a estos obstáculos se está promoviendo entre los gobiernos locales el desarrollo de métodos de control de actuación, con indicadores que permitan medir la productividad y la calidad en la prestación de servicios. También se está fomentando el uso de nuevas tecnologías de comunicación e información para mejorar la gestión de los procesos administrativos. Ha quedado demostrado que la simple descentralización administrativa no contribuye a mejorar la calidad de vida de las poblaciones locales. Regiones con un amplio historial de pobreza, incluso cuando tienen acceso a recursos abundantes y autonomía para gestionarlos, no consiguen atraer inversiones ni atraer a trabajadores bien formados. Tienden a permanecer pobres y a presentar bajos niveles de desarrollo en lo que se refiere a recursos humanos, incluso tras beneficiarse de procesos descentralizadores<sup>46</sup>.

45. Anil B. Deolalikar, Alex B. Brillantes, Jr., Raghav Gaiha, Ernesto Pernia, and Mary Racelis (2002) “Poverty Reduction and the Role of Institutions in Developing Asia,” *ERD Working Paper*; n.º. 10. (Manila: ADB) [www.adb.org/Documents/ERD/Working\\_Papers/wp010.pdf](http://www.adb.org/Documents/ERD/Working_Papers/wp010.pdf) (acceso marzo 2006).

46. Martin Ravallion, *Reaching Poor Areas in A Federal System*. Policy Research Working Paper 1901 (Washington D.C.: The World Bank, may 1998. [www.worldbank.org/publicsector/decentralization/cd/ReachingPoor.pdf](http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/cd/ReachingPoor.pdf) (acceso marzo 2006).

A pesar de los intentos por hallar rasgos comunes, la descentralización en la región asiática se enfrenta a múltiples problemas que presentan fuertes particularidades según el contexto propio de cada país. Ello no obsta para que pueda asegurarse con plena seguridad que el continente se haya inmerso en una “ola descentralizadora” cuyo objetivo es extender la democracia a través de la participación ciudadana y la redistribución de recursos. Siendo estrictos, no cabría echar las campanas al vuelo en cuanto a prácticamente ninguno de los casos, dado que la incertidumbre de la buena marcha de los acontecimientos, unida a la certidumbre del peso que tienen las amenazas y obstáculos, reduciría el margen para el optimismo. Sin embargo, los intentos son cada vez más y más ambiciosos; la participación no deja de aumentar, y donde no la hay se fomenta; la pobreza está cobrando una relevancia creciente y, finalmente, aumenta el conocimiento de los riesgos y de las estrategias disponibles para hacerles frente. Si se presta atención al pasado de la región en el último siglo, con sus gobiernos coloniales, su autoritarismo comunista y las numerosas guerras que la asolaron, Asia ha dado ya pasos muy importantes hacia la construcción de sociedades prósperas y democráticas.

## 6. Panorama general de la descentralización en Europa del Este<sup>47</sup>



La caída del Muro de Berlín en 1989 marcó la quiebra del modelo político, económico y social en los países del este de Europa, que dio paso a una etapa de grandes transformaciones, caracterizada por complejos procesos de transiciones democráticas; adopción del modelo económico de libre mercado (y consecuentes costes productivos y sociales); modificaciones de fronteras nacionales y creación de nuevos estados; eclosión de culturas políticas basadas en el nacionalismo místico y étnico; y el inicio del proceso de ampliación comunitaria. La tradición puramente centralista de la región produjo en el momento de la desintegración de la URSS un proceso de cambio político, económico y social de enormes proporciones, cuyo liderazgo los gobiernos de la zona tratan de encauzar, con éxito variable según país.

Los avances en materia de descentralización en la zona son auspiciados por la acción conjunta<sup>48</sup> de la Comisión Europea y el Banco Mundial, con el patrocinio de varias agencias de cooperación internacionales entre las que se encuentra la AECI. Las ayudas económicas contribuyen al refuerzo institucional, a la promoción del buen gobierno y a disminuir los niveles de corrupción. Desde 1998 hasta 2004 se invirtieron alrededor de 6.000 millones de euros anuales, de los cuales la mayor parte se invirtió en infraestructuras (40%). Un 10% se invirtió en refuerzo institucional y un 6% en otras

47. Se entiende bajo esta denominación al siguiente grupo de países: Albania, Bielorrusia, Bosnia-Herzegovia, Bulgaria, Croacia, República Checa, Hungría, Moldavia, Polonia, Rumania, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, Serbia y Montenegro, Macedonia y Ucrania. También conocido como suroeste de Europa.

48. Oficina conjunta para Europa del Suroeste: [www.serecon.org](http://www.serecon.org)

cuestiones sociales. El objetivo de la Unión Europea es promover el desarrollo pacífico de los países de la zona, contribuyendo a fortalecer sus economías tanto como su funcionamiento democrático, de manera que los países de la Europa Oriental estén listos para ser miembros de la UE. Es en este contexto en el que se dan la mayor parte de las iniciativas de reforma administrativa y descentralización.

A pesar de que las cuestiones formales democráticas están resueltas, es decir, que existen las disposiciones legales y las instituciones requeridas para el funcionamiento de una gobernanza efectiva, existen grandes cuestiones de fondo que todavía están siendo asimiladas. La apertura a la democracia, siendo harto compleja en sí misma, implica paralelamente la apertura a la economía de mercado, y por lo tanto propicia la aparición de desigualdades sociales. Ello se ha traducido en situaciones de descontento e inestabilidad, dejando en evidencia que la adaptación de todos los actores sociales al nuevo escenario está salpicada de carencias, cuya solución promueven principalmente la UE y el Banco Mundial. Existe en la región una mayoría de Estados débiles, con gobiernos locales igualmente débiles y una sociedad civil en vías de adquirir *know-how*, con una capacidad de acción muy limitada. Prueba de las dificultades nacionales que se han venido dando son los conflictos armados en Georgia, Macedonia o Moldavia, acaecidos en los últimos años.

Macedonia adquirió su independencia de Yugoslavia en 1991, momento en el cual la descentralización se convirtió en una cuestión de gran importancia para la construcción de la recién creada nación. La constitución del 91 define a las municipalidades como la unidad básica de gobierno, y establece los principios generales de organización, función y financiación de los gobiernos locales. Asimismo, en ella se prevé la necesidad de subsecuente desarrollo legislativo. Además incluye especificaciones orientadas a la defensa de los intereses y derechos de las minorías<sup>49</sup>. Por ejemplo, instituye un “veto de la minoría” relativo a leyes que afecten directamente a la cultura, el uso del lenguaje, la educación, el gobierno local y la documentación personal. Aun así, el levantamiento armado albanés de 2001 acabó con la firma del “Acuerdo Marco” (*Framework Agreement*), por el cual se estableció el rechazo a los medios armados a favor de la vía política. El acuerdo incluye negociaciones y pactos a alcanzar en materia de: servicios públicos, planificación urbana y rural, protección del medio ambiente, desarrollo económico local, cultura, financiación local, educación y seguridad social.

Según el documento del Banco Mundial *Decentralization Status Report* de 2003 relativo a Macedonia<sup>50</sup>, los logros conseguidos tras la firma del acuerdo en materia de

49. Según datos de la CIA para 2002 (<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/mk.html#People>), Macedonia cuenta entre sus ciudadanos con varias comunidades étnicas, entre las que destacan los albaneses (25,2%) y los turcos (3,9%). Existen además en el país múltiples poblaciones donde la presencia de dichas minorías es particularmente significativa en términos cuantitativos.

50. [http://www.worldbank.org.mk/external/default/main?pagePK=51187349&piPK=51189435&theSitePK=304473&menuPK=64187510&searchMenuPK=304501&theSitePK=304473&entityID=000012009\\_20031021134428&searchMenuPK=304501&theSitePK=304473](http://www.worldbank.org.mk/external/default/main?pagePK=51187349&piPK=51189435&theSitePK=304473&menuPK=64187510&searchMenuPK=304501&theSitePK=304473&entityID=000012009_20031021134428&searchMenuPK=304501&theSitePK=304473) (acceso Abril 2006).

descentralización son satisfactorios e indican un compromiso sólido por parte de las autoridades centrales. Entre otros indicadores, cabe destacar el programa para equilibrar la asistencia médica rural y urbana, o las pensiones, cuyo monto total alcanza el 8,2% del PIB, lo que iguala al de países como Croacia y Hungría, con más de tres veces el PIB macedonio. No obstante, Macedonia tiene aún muchas cuestiones pendientes, entre las que destacan las atribuciones poco relevantes de los municipios; la centralidad de las competencias sociales más importantes; los escasos recursos económicos que los municipios invierten en gasto social (0,4% del PIB en 2003); el sistema fiscal que fomenta la arbitrariedad distributiva entre municipios ricos y pobres; o la segregación étnica<sup>51</sup>.

Tal como ocurre en Macedonia, en la mayoría de los casos los avances traen retrocesos implícitos. En Eslovenia, donde a pesar de que el número de municipios se ha triplicado desde 1991, la tendencia a la centralización persiste. Los municipios poseen un amplio espectro de competencias, así como potestad para recolectar impuestos locales y tasas, pero al mismo tiempo no tienen impacto en el desarrollo económico, ámbito en el que su capacidad de acción se limita desde el gobierno central, que se muestra reacio a desconcentrar competencias. En Rusia, la fuerte oposición étnica en ciertas regiones y un sistema federal débil, han conducido a la proliferación de disposiciones bilaterales entre el gobierno central y los gobiernos regionales. El resultado es un federalismo asimétrico que no contribuye a paliar las desigualdades entre las regiones más ricas y las más pobres, sino todo lo contrario.

Las peticiones por parte de los gobiernos regionales para que se arbitren mecanismos de cooperación interregional son cada vez más habituales. Además, según el FMI<sup>52</sup>, el país adolece de indefinición en cuanto a la división de poderes entre los distintos niveles de gobierno. Ello ha generado confusión en cuanto a las funciones y modos de interacción intergubernamental, distorsión de los incentivos a la eficiencia fiscal subnacional, y la proliferación de contabilidad creativa. En Bielorrusia, desde 1994 el presidente Lukashenko ha consolidado su poder valiéndose de medidas autoritarias. Desde su gobierno se reprimen la libertad de prensa, de expresión, de reunión y de religión. La república de Bielorrusia es en la práctica una dictadura. La última victoria electoral de Lukashenko ha sido muy contestada por los bielorrusos. La falta de credibilidad de su gobierno llega al punto que la UE prohibió en abril de este año la entrada en su territorio a Lukashenko y a otros 30 altos cargos de su Administración.

Bulgaria, por el contrario, posee una larga tradición descentralizadora basada en la costumbre, y que por lo tanto forma parte integrante de su cultura. Sus orígenes pueden

51. En este sentido, de los 123 municipios macedonios, 86 de ellos están poblados en más del 80% por una comunidad étnica dominante. Sólo 37 municipios, en los que tal situación no se da, se consideran mixtos. Para acometer el problema de la segregación se está poniendo en marcha un plan cuyo objetivo es reducir el número de municipios a una cantidad situada entre 60 y 80.

52. IMF (2000) *Making Decentralization Work. The cause of Russia, Ukraine and Kazakhstan*. [www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/norris.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/norris.pdf) (acceso mayo 2006).

rastrarse hasta el periodo de dominación turca<sup>53</sup>, de manera que la nueva Constitución no tuvo que llenar un vacío social ni hubo que recurrir a un modelo extranjero para diseñarla. Las disposiciones que provee en cuanto al ámbito local no están orientadas hacia la formación de autoridades autónomas locales, sino que especifican las competencias de instituciones locales de auto-gobierno, elegidas directamente por los ciudadanos. El sistema búlgaro, a diferencia de la mayoría de los casos, no opone al gobierno central contra los gobiernos locales, sino que los integra entre sí. El número de municipios se ha triplicado. Se han aprobado diversas leyes pensadas para vincular la vida cotidiana de los ciudadanos con sus gobiernos locales, como la Ley sobre Regulación Administrativa y Territorial, la Ley sobre Autogobierno Local y Administración Local, la Ley de Propiedad Municipal, y otras leyes, muchas de las cuales ya han sido objeto de reformas o enmiendas.

A través de las diferentes formas de gestión de la propiedad y las finanzas municipales que estas leyes disponen, los ayuntamientos pueden diseñar presupuestos anuales, controlar y aprobar informes fiscales, definir las tasas de los impuestos locales (dentro de los límites legales), tomar decisiones sobre adquisición o venta de propiedades; crear, transformar o finalizar la actividad de empresas municipales, implantar créditos bancarios... De manera que los alcaldes “tienen capacidad para afrontar los problemas cotidianos de la población de sus respectivos municipios”<sup>54</sup>. La mayor fuente de inestabilidad podría estar vinculada con las relaciones entre el poder ejecutivo y las corporaciones locales. El clima político con frecuencia lleva a la creación de conflictos y luchas de poder en las que los municipios parten en situación de desventaja. Ello pone de relieve deficiencias legislativas para garantizar la vigencia del principio constitucional de autogobierno.

Polonia, por su parte, vivió sus primeras elecciones democráticas en 1990. Durante esa década el país acometió un ambicioso proceso de reforma estructural con el objetivo de constituirse en una democracia orientada hacia la economía de mercado. La descentralización jugó un papel central en este proceso. Se crearon 2940 municipios<sup>55</sup>, cuyas competencias abarcan transporte público, carreteras, abastecimiento de agua, seguridad social o tratamiento de aguas residuales, entre otras. Las corporaciones locales generan el 35% de su presupuesto a través de impuestos y tasas, mientras que el 65% restante lo aporta el gobierno central, principalmente a través de subsidios y remesas de los impuestos centralizados. Desde una perspectiva institucional Polonia es uno de los países más dinámicos de Europa Oriental. Prueba de ello son las 46 ciudades que,

53. Amanieva, N. (2004). “Local Administrarion Reforms in te Republic of Bulgaria after the adoption of the New Constitution”. *Reforming Local Public Administration: Efforts and Perspectives in South-East European Countries*. Svibanj, en [www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/04.pdf](http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/04.pdf) (accedido mayo 2006).

54. *Idem*.

55. Presentación de Andrzej Porawski para el Banco Mundial: [siteresources.worldbank.org/.../3011441143033624463/Andrzej\\_Porawski\\_Polish\\_Decentralization\\_ENG.ppt](http://siteresources.worldbank.org/.../3011441143033624463/Andrzej_Porawski_Polish_Decentralization_ENG.ppt) (accedido mayo 2006).

tras poner en marcha en 1994 un proyecto piloto basado en acuerdos bilaterales entre las ciudades y sus respectivos condados, el Estado promulgó una ley especial según la cual dichas ciudades más otras 19 adicionales pasaron a tener todos los atributos propios de un condado. A raíz de ello, parte de la clase política y de la sociedad civil promueven la creación de nuevas escalas administrativas de gobierno. Sin embargo, el proceso descentralizador encuentra resistencias desde el gobierno central, el cual se opone bajo el argumento de que un mayor grado de descentralización puede terminar provocando un Estado débil y con estrecho margen de reacción ante posibles situaciones de emergencia<sup>56</sup>.

Los ejemplos mencionados pretenden ofrecer una imagen del mosaico que conforman los países de la zona. A pesar de que compartieron un modelo de Estado común y de que varios de ellos no hace mucho formaban parte de un solo país, actualmente cada nación presenta múltiples particularidades que le son propias y que inciden de forma distinta en su desarrollo. Según puede leerse en la UNPAN<sup>57</sup>, teniendo en cuenta los informes realizados en cada país sobre gobierno local en Europa del Este, las principales áreas en las que debe incidirse son las siguientes:

1. *Recursos fiscales y financiación de gobierno local.* Cómo diseñar una distribución equilibrada de los recursos entre los distintos niveles de gobierno. Cómo organizar los servicios fiscales técnicamente. Cómo equilibrar las disparidades locales debidas a distintos niveles de desarrollo y al tamaño del área de gobierno.
2. *Competencias legales de los gobiernos locales.* Cómo diseñar un sistema equilibrado de prerrogativas entre el gobierno nacional, las regiones y los municipios. Cómo superar el alto grado de centralización típica de los países post-socialistas.
3. *Organización territorial.* Cómo determinar el tamaño apropiado de las corporaciones locales. Cómo afrontar diferencias extremas entre grandes ciudades y pequeñas unidades rurales. Decidir si debe haber un nivel intermedio de gobierno y bajo qué premisas.
4. *Politización de las elecciones a corporaciones locales y Administración.* Cómo prevenir las políticas internas de partido y los conflictos ideológicos dentro de la política regional/local.
5. *Desarrollo de gestión y capacidad administrativa.* Cómo mejorar la capacidad de gestión administrativa de los cuerpos legisladores y del personal de gobierno local. Cómo organizar un entrenamiento y una formación adecuados para la actividad funcional local.

---

56. Kerlin, J. (2003). *Mid-level Decentralization in Poland: Initial Outcomes for Democracy and Social Services*. Washington DC. [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN012821.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN012821.pdf) (acceso mayo 2006).

57. Horváth, T. (1998). "The Decentralization of Human Services: An example of the Transformation of Public Administration in Central and Eastern Europe". Chapter two of: *The Transfer of Power: Decentralization in Eastern and Western Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Hungría.

6. *Organización de servicios públicos.* Decidir cuál debe ser el estatus de las compañías que ofrecen servicios a la comunidad (agua, energía, transporte). Decidir a qué nivel de la organización territorial se deben establecer los servicios.
7. *Protección de minorías.* Cómo asegurar un nivel satisfactorio de protección de las minorías a escala regional/local. Cómo evitar el riesgo de segregación o de asimilación de las minorías.
8. *Participación de los ciudadanos.* Decidir qué tipo de relaciones deben implantarse entre autoridades y ciudadanos. Cómo promover la participación efectiva de la ciudadanía en la política local.

Como se mencionó anteriormente, Europa del Este evoluciona al paso que le marca la Unión Europea en colaboración con el Banco Mundial. Este patronazgo, que supone supervisión técnica y política, así como financiación por parte de organizaciones supranacionales con gran peso específico en el plano internacional, proporciona un motor de desarrollo legal, económico e institucional que, en general, propicia una evolución social eminentemente positiva. Si se tiene en cuenta que el punto de partida son la fuerte influencia del socialismo y el conflicto armado de los Balcanes, el balance actual es bueno. A pesar de ello, hay casos que no lo son tanto, como el de Eslovenia o el Bielorruso, ya mencionado. Son situaciones diferentes, ya que lo que ocurre en Eslovenia podría resumirse en un estancamiento, o en incapacidad para gestionar con éxito las nuevas circunstancias democráticas. En Bielorrusia, por el contrario, por el momento no hay espacio para comprobar tal incapacidad. Téngase en cuenta que, atendiendo al pasado centralizador de la zona y a la inestabilidad propia de una transición de tan grandes proporciones como la que acontece, sorprende que el caso bielorruso sea excepcional. Todo apunta a que si la coyuntura internacional no sufre grandes crisis, el desarrollo social de Europa del Este, uno de cuyos pilares básicos es la descentralización, estará dando a medio plazo frutos hasta ahora desconocidos para sus habitantes.

## Áreas de interés en los procesos de descentralización

### Introducción

La consecución de gran parte de los objetivos de la descentralización pasa por el trabajo en áreas consideradas de “interés estratégico” e incluidas en grandes ámbitos de actuación como la promoción de los procesos de las capacidades locales, el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional en los procesos de gobernabilidad, el refuerzo de descentralización así como la promoción de la autonomía local y de la gestión participativa y asociativa.

El presente capítulo pretende dibujar un panorama sobre las que, a juicio de los estudiosos y responsables técnicos y políticos de la descentralización, son las áreas donde orientar el conjunto de acciones tanto de los actores nacionales (gobiernos centrales y locales y sector privado) como de aquellos agentes de cooperación internacional. Aún a riesgo de no poder abarcar todos los que probablemente saldrían en una “lista ideal”, se centrará la atención en los que podrían considerarse “objetivos específicos” de los procesos de descentralización fiscal, administrativa y política. El siguiente cuadro ofrece una síntesis de los mismos según la forma que adopte la descentralización:

**Cuadro 1. Áreas de interés especial**

Estrategia	Líneas de intervención	Tipo de descentralización
Promoción de la autonomía local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de un marco regulador para las actividades locales</li> <li>• Ordenación territorial</li> <li>• <b>Financiación e ingresos locales y captación de recursos externos</b> (ayuda internacional)</li> <li>• Establecimiento de indicadores de descentralización</li> </ul>	Fiscal/Política
Refuerzo de las capacidades locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a la elaboración de sistemas de planificación del desarrollo local</li> <li>• <b>Prestación y gestión de los servicios públicos</b></li> <li>• Modernización de la estructura organizativa</li> <li>• <b>Implantación de una carreta de servicio civil</b></li> </ul>	Administrativa

Estrategia	Líneas de intervención	Tipo de descentralización
Apoyo a la gestión participativa y asociativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desarrollo de mecanismos de Participación y Vigilancia Ciudadana</b> (rendición de cuentas y participación ciudadana)</li> <li>• Desarrollo de la cultura de calidad en los servicios a la comunidad</li> <li>• Fomento del asociacionismo municipal para impulsar procesos de planificación y gestión de lo local</li> </ul>	Política
Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de mecanismos para coordinar los procesos de descentralización</li> <li>• Fomento de los “pactos locales” por la descentralización entre gobierno central-local y gobierno local-empresa</li> </ul>	

Fuente: elaboración propia. En negrita los temas tratados en Informes Sectoriales.

Al tiempo, se ha optado por el desarrollo más elaborado de cuatro de ellas (las resaltadas en negrita) a través de los “Informes sectoriales” que acompañan a esta obra: la “Financiación de Entes Locales”, la “Introducción de una Carrera de Servicio Civil”, la “Prestación y Gestión de Servicios Públicos Locales” y la “Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana”. Esta atención especial en los cuatro temas viene justificada por una serie de argumentos que desglosaremos a continuación.

Como punto de partida es necesario tener en cuenta el debate sobre las “reformas de primera y segunda generación” orientadas a la reorganización del Estado y a la mejora de la eficiencia en el diseño y despliegue de sus políticas públicas. No debe olvidarse que las reformas de “primera generación” estaban orientadas a racionalizar el ejercicio del poder público buscando el servicio al interés general de una manera más eficaz, eficiente, democrática y participativa. Al tiempo, junto a estas “reformas de primera generación”, también se han instalado en la agenda pública las llamadas “reformas de segunda generación”. En este segundo supuesto, se trata de focalizar el punto de atención en la gestión eficiente de los recursos públicos redistribuidos entre los distintos actores políticos territoriales, es decir, una vez realizadas las correspondientes transferencias de competencias a los Municipios, se trata ahora de adoptar las medidas concretas y necesarias que garanticen un ejercicio eficaz de las mismas.

El planteamiento anterior propicia un necesario debate y el consiguiente proceso de adopción de decisiones e implementación de proyectos que eleven la calidad del ejercicio de gobierno y de las políticas públicas. Decisiones que han de ser instrumentos para el desarrollo político, económico y social, y han de reconvertir a las municipalidades en activas receptoras de las demandas de los ciudadanos y proyectarse como instrumentos esenciales en el combate contra la desigualdad, permitiendo a través del principio de igualdad, el acceso universal a los servicios públicos.

Es en este contexto donde el complejo tema del empleo público se torna en una de las cuestiones prioritarias a abordar dentro de estas últimas reformas y donde se abordan las reformas que plantea la *introducción de una carrera de servicio civil*, pues garantizar la permanencia de las políticas públicas, profesionalizar la gestión, servir mejor a la ciudadanía, la lucha contra la corrupción y garantizar que los empleados públicos sirven a un Estado más democrático y que sirven a una Administración que, sometida al Derecho, tiene como fin el servicio al interés general son los principales objetivos de esta línea de actuación.

Es por ello que el estudio y análisis de los sistemas de función pública o servicio civil, adquiere una importancia notoria, en el marco de los procesos de modernización de las políticas públicas, y constituye un eje de las reformas de la gestión pública emprendidas por un número creciente de gobiernos en diferentes partes del mundo. Y es que, en el nivel local, la adecuada estructuración, profesionalización y motivación de los empleados públicos va a tener una incidencia decisiva en la efectividad del ejercicio competencial que se realice y en la consecución de los objetivos seguidos por las distintas políticas públicas.

En cuanto a los aspectos sobre *financiación local*, es difícil imaginar un proceso de descentralización donde los municipios que asumen competencias, funciones y servicios para los que no tienen título jurídico competencial reconocido (ni por tanto asignaciones económicas de las que puedan disponer para cubrir dichos costes) no establezcan mecanismos de generación de ingresos, ya sean internos o a través de la captación de ayuda internacional. Por ello, la consecución de una financiación suficiente que cubra todos los recursos que necesitan para afrontar la prestación de servicios públicos con dignidad, así como la cobertura de otras finalidades de interés general precisas viene siendo tradicionalmente una cuestión recurrente a resolver por cualquier gobierno local. Tal situación viene precedida por la incapacidad o por la indecisión por parte de los Estados para superar definitivamente este obstáculo al desarrollo económico y social.

Por tanto, el establecimiento de un sistema local de obtención de recursos suficiente, con capacidad de crecimiento sostenible y acompasado con respecto al desarrollo económico y social de su territorio, así como a la capacidad contributiva de sus vecinos y a la potencialidad del crecimiento de sus fuentes de riqueza no es un aspecto meramente instrumental sino que resulta requisito necesario e imprescindible para garantizar la consecución y mantenimiento del tan deseado Estado del bienestar, justo e igualitario en el tratamiento y respuesta que da a todos sus ciudadanos.

En cuanto a la *prestación de servicios públicos por entidades locales*, se inscribe en el marco donde la descentralización y la privatización han sido, y continúan siendo, los dos principales retos para la reforma del servicio público. La descentralización se considera a menudo como un medio importante para lograr un aumento de la eficiencia y

la calidad de los servicios públicos, y los municipios optan por una variedad de enfoques para privatizar sus servicios con objeto de hacer frente a la falta de recursos financieros. Estos procesos de cambio son comunes a los diferentes servicios municipales que se prestan en interés del público en sectores tales como la educación y la salud, así como los servicios de agua, gas y electricidad y el transporte público. A pesar de las diferencias existentes entre los sectores, hay razones para examinar conjuntamente la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales, ya que se pueden señalar puntos comunes entre los sectores y encontrar respuestas conjuntas a los desafíos resultantes de la descentralización y la privatización.

En este sentido, algunas de las reformas que se apuntan en el informe sectorial se vinculan a las prácticas consensuadas en organismos como la OCDE, que considera como necesarias tener en cuenta las siguientes referencias: i) El concepto de *value for money*; ii) el fortalecimiento de la responsabilidad (*accountability*) y del control; iii) la consideración del ciudadano como cliente receptor de servicios; iv) la introducción de la competitividad y otros elementos del mercado en la gerencia pública; v) las relaciones entre los distintos niveles de gobierno basadas en la cooperación y no en la jerarquía; y vi) La solidaridad interterritorial.

Por último, con la inclusión de la *rendición de cuentas y participación ciudadana* se atiende a una necesidad expresada durante décadas por los países en desarrollo: mayor incorporación de la ciudadanía en la gestión de lo público ante la cierta decepción que resulta del mal funcionamiento de la democracia representativa y la instauración de prácticas neoliberales tendentes a reducir el papel del Estado que, pese a todo, no han logrado atajar de forma efectiva el fenómeno de la corrupción. En este marco, la participación social pasa a concebirse como un factor esencial tanto para reforzar la democracia e incrementar la legitimidad del sistema, como para afrontar el problema de la corrupción.

Pero si el incremento de la participación ciudadana encuentra en los países en desarrollo un amplio terreno donde desplegarse, es en el nivel local de gobierno donde puede adquirir su máxima potencialidad. De una parte, porque el propio ámbito municipal es el idóneo para que se desarrollen las prácticas participativas, toda vez que resulta evidente que cuanto menor es la escala, mayores son las posibilidades de la implicación directa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones que les afectan. De otro lado, porque en el nivel local se hace sentir especialmente la insuficiencia de los mecanismos horizontales de rendición de cuentas: falta, en efecto, en este nivel un esquema de separación de poderes y un sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) tan desarrollados como los existentes en las instancias centrales y regionales de gobierno.

Así pues, la necesidad de fortalecer el control social directo de las instituciones coincide a menudo en los países en desarrollo con la puesta en marcha de procesos de descentralización del poder político. Por ello, es posible concluir que las ventajas que

conleva la descentralización, señaladamente para el impulso del desarrollo económico y social, reclama la mejora de la rendición de cuentas y la potenciación de los mecanismos de participación.

Como puede observarse, los ámbitos comentados son fundamentales para la consecución de los fines de las reformas descentralizadoras, pero no agotan la variedad de temas que pueden y deben abordarse con cierta urgencia si se quieren acompañar las medidas políticas con intervenciones que “apuntalen” tales esfuerzos y doten a la descentralización de contenido “operativo” además de “estratégico”. A algunos de ellos se destinarán los siguientes párrafos.

## 1. La promoción y fortalecimiento de la autonomía local

En un aspecto tan importante como elevar el grado de autonomía política y fiscal de los gobiernos locales, conviene centrar la atención en al menos tres cuestiones de carácter general: en primer lugar qué tipo de marco regulador se establece para estimular los efectos positivos de las reformas descentralizadoras; en segundo lugar cómo se aborda lo que parece ser una precondition del éxito de la descentralización: la financiación local y; en tercer lugar, qué aspectos relativos a la ordenación territorial hay que tener en cuenta para no plantear disfunciones e incoherencias entre la delegación de poder y el ámbito geográfico de actuación del gobierno local.

### El establecimiento del marco regulador

Toda medida descentralizadora comporta desafíos para los gobiernos locales y para la sociedad civil, pero también para los gobiernos centrales, que deben diseñar, innovar, apoyar, coordinar y ajustar el marco normativo y los arreglos institucionales que faciliten la expresión de la iniciativa local promoviendo, al tiempo, la coherencia y la sostenibilidad del proceso descentralizador en el nivel nacional. Un punto de partida en el que apoyarse puede ser la “estructura ideal” en la que deben operar las reformas descentralizadoras, que no es otra que la conformada por las constituciones, las leyes y los decretos de la siguiente manera: i) las constituciones deberían articular los principios básicos en los que la descentralización debe operar, establecer los derechos y responsabilidades de todos los niveles de gobierno y describir el papel que las instituciones en el nivel central y local juegan con las “reglas de juego” que se hayan establecido; ii) una o más leyes deberían definir los parámetros específicos del sistema fiscal que se establezca así como de la estructura institucional, procedimientos (incluidas elecciones), responsabilidades y recursos que resultarán de las reformas emprendidas; iii) una serie de decretos asociados a cada ley deberían interpretar y detallar las prácticas y medidas en las que ésta opera.

En todo caso, en el proceso de revisión y establecimiento del marco regulador es necesario considerar otra serie de leyes que velen por la calidad de la prestación de los

servicios, la profesionalidad de los recursos humanos, el manejo del presupuesto transferido, etc., con el objetivo de establecer un enfoque integral que sea coherente. Al tiempo, una labor que complementa el trabajo de ordenación normativa de la descentralización es la promovida en ámbitos interinstitucionales cuyo fin es hacer de la descentralización una “cuestión de Estado”.

Al respecto hay experiencias consolidadas en materia de apoyo a la descentralización, como la recogida en las Cumbres Interamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, en especial las de Santiago (1998) y de la ciudad de Québec (2001). En ellas, los mandatarios reafirmaron su compromiso con el empoderamiento del gobierno local y la promoción de una mayor participación ciudadana en las políticas públicas, y con la ejecución de acciones específicas hacia este fin. Especialmente importante fue la III Cumbre de la ciudad de Québec donde se expresó el apoyo al Programa de Cooperación en Descentralización, y Gobierno Local de la OEA, que luego se volvió a refrendar en la IV edición de Mar de la Plata, Argentina, en 2005, con el tema de “Creación de Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”<sup>1</sup>.

Pero más allá de las iniciativas gubernamentales y de otros actores privados, es preciso conocer qué elementos son los que deben ser tratados por un marco regulador en materia de descentralización. Es cierto, sin embargo, que el establecimiento de tal conjunto de leyes depende de las peculiaridades del país, pero se pueden identificar áreas sobre las que necesariamente deberá centrarse la atención. Son las siguientes:

- La clasificación de los gobiernos locales dentro de los niveles/escalafones establecidos en la constitución.
- El entramado institucional y cómo se reparten las responsabilidades.
- El grado de autonomía en la aplicación de políticas de personal y en la administración de los gobiernos locales.
- La autoridad para endeudarse y las capacidades que debe tener el gobierno local en materia fiscal.
- La distribución del presupuesto, el control del gasto, la gestión transparente basada en la auditoría y otros sistemas de información contable y fiscal.
- La autoridad para la generación y prestación de servicios públicos locales.
- Los mecanismos de participación popular y rendición de cuentas.

El marco regulador debe también diseñarse de manera que reconozca las diferencias existentes en cuanto a capacidad de gestión. En este sentido, conviene reconocer que

1. La inclusión de dicho tema se apoya en el trabajo realizado por otra instancia multilateral que promueve los procesos de gobernabilidad en la región, la Oficina para la Promoción de la Democracia (OPD) de la Organización de Estados Americanos (OEA). Para ello puso en marcha la Tercera Reunión de Ministros y Autoridades de Alto Nivel Responsables de las Políticas de Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana, realizada en Recife, Brasil en Octubre de 2005 y cuyo tema principal fue “Gobiernos Locales, Participación Ciudadana y Desarrollo Regional: Combate a la Pobreza, Generación de Trabajo e Ingreso y Gobernabilidad Democrática”.

la asignación de responsabilidades funcionales a los gobiernos locales es un aspecto que genera confianza y apuesta por el potencial que éstos puedan desplegar, pero quizá sea más conveniente delegar competencias en función de los resultados que consigan los gobiernos locales (algo parecido a la “gestión basada en resultados” usada en el ámbito público). Una forma de visualizar esta idea resulta de establecer una correlación entre el grado de autonomía y privilegios y una serie de indicadores de desempeño que incluyan: a) el presupuesto total a disposición del gobierno local; b) el nivel de autofinanciación; c) el desempeño en la gestión del presupuesto (ausencia de déficit) y; d) la satisfacción por parte de los clientes (ciudadanos) en la prestación de servicios.

Si bien estos indicadores de “gestión” implican un mejor ajuste del marco regulador a las capacidades locales, existen al mismo tiempo algunas “zonas rojas” o dificultades que será preciso abordar si el marco regulador pretende ser exitoso. De forma resumida, los “peligros” que conviene identificar son los siguientes<sup>2</sup>:

- Los gobiernos locales pueden variar considerablemente en función de sus capacidades, por lo que no sólo deberá tenerse en cuenta los mecanismos de equilibrio para asegurar la equidad fiscal sino que aseguren también las capacidades de gestión y administración. Una de las advertencias es, por tanto, no clasificar a todos los gobiernos locales de la misma forma sino establecer en el marco regulador un sistema de niveles en función de las capacidades existentes.
- Los gobiernos locales deberían tener la habilidad para endeudarse cuando tengan capacidad para pagar. Empero, por los problemas asociados al fenómeno del “azar moral” (situación donde una de las partes implicadas en la transacción no es sancionada por su comportamiento) los esfuerzos deberán dirigirse a enfatizar que los préstamos locales son obligaciones a las que los gobiernos locales deben responder y no el gobierno central. Semejante consideración pasa por especificar en el marco regulador las condiciones bajo las cuales los gobiernos pueden endeudarse, el límite del endeudamiento y las sanciones que puedan derivarse del incumplimiento de las reglas establecidas.
- La experiencia indica que hasta ahora los gobiernos locales no han sabido anticipar las distintas opciones (entre ellas la participación del sector privado) en la prestación de los servicios públicos. Como consecuencia, y derivados de esas “barreras legales”, el gobierno local puede hallarse en dificultades para escoger la mejor opción a la hora de prestar los servicios a sus ciudadanos. Por ello, en el diseño del marco regulador de la descentralización deben incorporarse estas consideraciones.
- Se supone que en una democracia electoral las condiciones para la participación de los ciudadanos en el diseño de la política de descentralización se ven

2. Ford, J. *Constitutional, Legal, and Regulatory Framework for Decentralization*, en Litvack, J. & Seddon, J. (eds.) (2000). *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute Working Papers, Washington D.C., cap. 2.

satisfechas, pero puede que no sea así. La participación con sentido requiere que los ciudadanos estén informados y que su voz tenga efectos sobre la gestión local. Por ello, el marco regulador de la descentralización debería proveer, como mínimo, información transparente de todos los aspectos relacionados con el gasto público (destino de las partidas presupuestarias, criterios para realizar las licitaciones...).

- Cuestión relevante es el mandato en el cargo, muy vinculado a aspectos de autoridad y rendición de cuentas. Los alcaldes necesitan estímulos para pensar más allá del corto plazo, y ello requiere o bien un sólo mandato de 4 a 6 años o la capacidad para poder renovar el cargo si así lo quieren los votantes. El marco regulador, pues, debe contemplar un diseño detallado de las autoridades locales en términos de poderes, mecanismos de rendición de cuentas y procedimientos para la toma de decisiones con arreglo a las circunstancias locales.

### La ordenación territorial

La ordenación territorial busca la distribución geográfica de la población y sus actividades de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico-biótico. Todo ello, en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores para los habitantes de ese territorio<sup>3</sup>. En la práctica, sin embargo, predomina en muchos países en desarrollo una ordenación territorial sin respaldo legal propio, situación que manifiesta la debilidad normativa de esta práctica y que resulta en serios obstáculos para la articulación con las reformas descentralizadoras<sup>4</sup>.

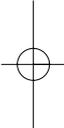
A las anteriores consideraciones se suma el hecho muy común de que la práctica ordenadora no abarque la totalidad de las distintas instancias territoriales de los países: nacional, regional, departamental (estatal, provincial) y municipal, según cada caso. En Uruguay, por ejemplo, sólo algunos departamentos como Montevideo tienen elaborados planes de ordenación. Algo similar ocurre en México, donde sólo se realizan programas de ordenación territorial en las entidades federativas. En Argentina y Nicaragua se realizan planes en los ámbitos departamentales y municipales, pero no existe política nacional. A su vez, en Colombia se realizan planes municipales que incluyen la ordenación urbana y se dan directrices departamentales, sin que exista una política nacional. Un último ejemplo es Costa Rica, donde se realizan planes reguladores cantonales con fuerte énfasis urbanístico y no existen lineamientos departamentales ni nacionales. Todo esto conduce a una práctica espacialmente fragmentada de la ordenación, que en nada contribuye al manejo coherente del territorio.

3. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1991) *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, México: BID/PNUD, Fondo de Cultura Económica. México.

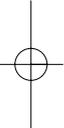
4. Por ejemplo, el caso de América Latina se encuentra descrito en Massiris Cabeza, A. (2002) *Ordenación del territorio en América Latina*. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, nº. 125, 1 de octubre. En <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm> (acceso a 23 de mayo de 2006).

Por otro lado, los ejercicios tendentes a vincular la ordenación del territorio con la organización política administrativa y las políticas de descentralización han planteado algunas dificultades en torno a la naturaleza de esta materia. Esto es evidente cuando, por ejemplo, desde el marco que ofrecen las constituciones políticas se entiende la ordenación del territorio en términos de la organización territorial del país y, por otro, los sectores políticos y gubernativos lo consideran como un instrumento de descentralización territorial. La confusión se presenta porque mientras en los ámbitos políticos y gubernativos la ordenación se concibe en los términos político-administrativos, en las leyes (por ejemplo de Desarrollo Territorial de algunos países como Colombia) se concibe, además, en términos de planificación física-espacial y urbanística.

Desde esta óptica, con la ordenación territorial se pretende establecer, desde la perspectiva del territorio, una base coherente de normas que apoyen los procesos de descentralización del Estado y de participación ciudadana en la definición de un proyecto nacional de desarrollo. Todo ello, a través de la formulación de una estrategia y una política nacional de ordenación territorial orientada a racionalizar el uso de los recursos naturales y establecer políticas adecuadas para el uso, manejo y ocupación futura del territorio nacional (algo que ha ocurrido por ejemplo en países de Centroamérica como Honduras o Costa Rica).



De tales planteamientos se colige que, en ocasiones, la lógica de ordenación del territorio en términos político-administrativos puede terminar provocando incoherencias, incluso conflictos, con la ordenación del territorio como objetivo de la descentralización. Prueba de ello es la delegación de competencias sin que exista después un control efectivo del gobierno local sobre el territorio en el que aplicar tales competencias. Es evidente, por consiguiente, que la relación entre gobierno central y gobierno local en este sentido debe pasar por la paulatina transferencia de competencias, respetando la integridad territorial del último.



Sin embargo, y más allá de los obstáculos reseñados, la clave de este asunto parece residir en el diseño del marco regulador de la descentralización. Un marco que contemple al menos, tres principios: el principio de subsidiariedad, respecto al cual las decisiones deberán tomarse en el nivel en el que los problemas se hayan originado; el principio de autonomía local en la ordenación y administración de los asuntos públicos locales (siempre y cuando existan capacidades para poder realizar tales funciones); y el principio de la participación social que vaya más allá del carácter consultivo y consista en una negociación social y política del poder sobre el espacio, una construcción colectiva del modelo de uso y ocupación del territorio a través de comités de vigilancia, cabildos, audiencias públicas, plebiscitos, etc.<sup>5</sup>.

---

5. En América Latina Colombia es, quizá, el país donde la legislación establece unas condiciones favorables para una participación ciudadana más proactiva. Según la Ley de Desarrollo Territorial de 1997, los planes municipales y distritales deben ser el resultado de un proceso de discusión y concertación con los actores sociales del municipio, en todas sus etapas: identificación, formulación, aprobación y ejecución. Entre los mecanismos más utilizados destacan las audiencias públicas y cabildos abiertos, así como las mesas de concertación y los comités de seguimiento.

## La financiación y los ingresos locales

Como ya se ha indicado en la introducción, el apoyo a la autonomía fiscal de los gobiernos locales se encuentra entre los objetivos prioritarios de las reformas descentralizadoras y al respecto se dedica un estudio íntegro. Tal es su importancia que en algunos casos pasa por considerarse como una “condición previa” sin la cual se torna difícil la puesta en marcha de políticas públicas en el nivel local<sup>6</sup>. Por ello, una consideración generalmente aceptada en el ámbito de las políticas de descentralización es el acompañamiento necesario entre la capacidad para generar recursos y el proceso de transferencia de competencias.

Empero, muchos gobiernos centrales y locales han tendido a mostrar reticencias ante tal enfoque. Lo primeros porque pierden control sobre su capacidad recaudatoria y porque, además, afecta al conjunto del presupuesto nacional. Los segundos por la resistencia a “generar” más cargas fiscales sobre los ciudadanos y a las deficiencias estructurales para gestionar convenientemente los recursos generados. Pero aún siendo conscientes de que existen éstos y otros obstáculos, es posible llevar cabo una labor orientada a incrementar las capacidades y habilidades locales a través del diseño de estrategias de financiación que sepan equilibrar las diversas fuentes de financiación a las que los gobiernos locales tienen acceso<sup>7</sup>.

### Criterios para el diseño de la financiación intergubernamental

Los criterios aquí especificados pueden entrar en conflicto con otros, por ello los responsables encargados del diseño de la descentralización deberán asignar prioridades distintas según las alternativas de descentralización consideradas.

- **Autonomía.** Los gobiernos subnacionales deberán tener completa independencia y flexibilidad para establecer las prioridades y no sufrirán la rigidez o la incertidumbre de derivadas de las decisiones tomadas desde el nivel central. El establecimiento de mecanismos impositivos por parte de los gobiernos locales se complementará con otras formulas para la generación de ingresos como el endeudamiento o la aplicación de tasas por uso de servicios.
- **Adecuación de los ingresos.** Los gobiernos locales deberán tener los recursos adecuados para atender sus responsabilidades.

6. Ver, por ejemplo, las conclusiones de un estudio global como el de Burki, Shahid J. *et al.* (1999). *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, D.C. World Bank; o las elaboradas en documentos de carácter regional como el de Villela, L. (2002). *Fiscal Decentralization in Latin America*, Inter American Development Bank, Washington, D.C. World Bank, disponible en [http://www.iadb.org/int/jpn/English/support\\_files/2villela.pdf](http://www.iadb.org/int/jpn/English/support_files/2villela.pdf) (acceso a 1/05/2006); o el de UNDP (2005), *Fiscal Decentralization in Transition Economies: Case Studies from the Balkans and Caucasus*, UNDP Regional Office for Europe and the Commonwealth of Independent States, Bratislava, accessible en <http://europeandcis.undp.org/files/uploads/LG/FiscalDecentralization2005.pdf> (acceso a 2/05/2006).

7. Normalmente vienen a ser i) las transferencias del Estado (en muchos países de América Latina mediante un mecanismo denominado Fondo para el Desarrollo Económico y Social); ii) la generación de recursos a través de los impuestos y contribuciones municipales; iii) los recursos generados por las tasas aplicadas a los servicios públicos municipales; iv) el endeudamiento y; v) la ayuda internacional

- **Equidad.** Los fondos asignados por el gobierno central se incrementarán en función de la necesidad fiscal y se reducirán en función de la capacidad recaudatoria del gobierno local.
- **Predictibilidad.** El mecanismo de financiación debe asegurar la predictibilidad de los fondos a los gobiernos locales con proyecciones a cinco años vista.
- **Eficiencia.** El mecanismo de financiación debe ser neutral con respecto a la decisión del gobierno local sobre donde y cómo asignar los recursos.
- **Simplicidad.** Los gobiernos locales deben realizar tal asignación en función de criterios objetivos y transparentes.
- **Incentivo.** El diseño propuesto deberá proveer incentivos para la gestión eficiente. No deberá existir transferencia alguna dirigida a financiar el déficit de los gobiernos locales.
- **Mecanismo de salvaguarda de los objetivos del donante.** Ciertos objetivos especificados por el donante deberán ser aceptados por el receptor. Ello se consigue a través de una adecuada supervisión, realización de informes de desempeño conjuntos y asistencia técnica según el caso.

Fuente: Adaptado de Anwar Shah (1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Policy and Research Series 23. World Bank. Washington, D.C.

Elemento clave en este ámbito es la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales, que debería incluir al menos los siguientes principios: (1) Es necesario lograr mayor grado de equilibrio entre las necesidades de gasto y de ingresos. (2) Es también conveniente que los gobiernos locales incrementen paulatinamente su responsabilidad sobre la financiación necesaria para acometer su política de gasto público. (3) Los impuestos locales no deberían alterar excesivamente las transferencias asignadas por el gobierno central. En todo caso, es necesario aclarar que no existe una fórmula aplicable a cualquier contexto ya que un gran número de detalles con respecto al diseño de la política impositiva deben ser abordados: por ejemplo el grado de transferencias intergubernamentales o el nivel apropiado de asimetría (aplicando mecanismos correctores por parte del gobierno central) en la aplicación de los principios señalados más arriba a gobiernos locales que difieren en tamaño y competencias.

Una última advertencia incide sobre tres elementos<sup>8</sup> ampliamente aceptados en el diseño de mecanismos impositivos y que deben ser reconsiderados (o al menos ser evitados) si se participara en el diseño de estrategias de financiación local:

- *Primero*, el modelo convencional de asignación de impuestos que otorga al gobierno central todas las fuentes de financiación más importantes se torna claramente inapropiado para países donde los gobiernos locales (por las razones que sean) conforman una porción significativa del gasto público total. Si éstos van a incurrir en grandes gastos deben convertirse, en aras de una responsabilidad y transparencia fiscal coherente, también en grandes recaudadores.

8. En World Bank Institute: *Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management Program. Topic 7: Local revenues*. En <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Course%20Topics.htm> (acceso a 20 de mayo de 2006).

- *Segundo*, establecer *impuestos sobre el valor añadido* en el nivel local es posible. Siendo este impuesto una de las principales fuentes de financiación de los gobiernos centrales, es comprensible la resistencia mostrada a perder cualquier grado de control sobre el mismo. Empero, tal proceder se asienta en la creencia de que es imposible establecer un impuesto local de similar naturaleza, lo cual es contrario a la experiencia observada por lo menos en países con sistemas federales de gobierno.
- *Tercero*, aunque las tasas derivadas del uso de ciertos servicios públicos y de la propiedad se han extendido en los países en desarrollo en las últimas tres décadas, la experiencia indica que no sólo han sido difíciles de llevar a la práctica sino que no terminan de resolver los problemas de ingreso en gobiernos locales enfrentados a una mayor responsabilidad de gasto, sobre todo en el ámbito social. Un efecto de esta situación ha sido la proliferación de lo que pueden llamarse “malas prácticas impositivas” aplicadas a las actividades comerciales. Una solución identificada es un impuesto estándar, a un nivel bajo y uniforme, que evite tales prácticas como el “impuesto sobre las actividades comerciales” (*business value tax*).

Como conclusión de esta aproximación general al tema de financiación e ingresos locales, es posible afirmar que existen abundantes razones para fortalecer el sistema impositivo local, pero no parecen ser suficientes para responder a todas las necesidades de financiación a las que deben atender los gobiernos locales (especialmente de los servicios públicos como educación o salud). Al tiempo, las recomendaciones que se suelen realizar en este sentido subestiman las dificultades que existen para poner en marcha sistemas de recaudación local y sobreestiman los problemas que la utilización de otros mecanismos de financiación, como la transferencia de recursos por parte de la Administración Central, pueda conllevar.

### **Sistemas para mejorar el proceso de descentralización: indicadores de seguimiento y evaluación**

El apoyo a los procesos de descentralización va más allá de la creación de un marco institucional y fiscal. Es también imprescindible el diseño de indicadores de descentralización adaptados al contexto en el que tengan lugar las reformas, y que provean de datos suficientes para realizar el correcto seguimiento y la evaluación de las intervenciones puestas en marcha. En el caso de la descentralización, el trabajo implica el seguimiento rutinario de determinados tipos de información relativos a los insumos y procesos del sistema democrático en general o de sectores específicos afectados por las reformas como educación o salud, así como de los resultados que se espera obtener como efecto de las iniciativas impulsadas en el marco de la descentralización.

Realmente, la necesidad de disponer de estas herramientas es muchas veces pasada por alto, como si los efectos de la descentralización fueran a notarse por el simple

hecho de repetir la idea una y otra vez a modo de *mantra*. Es preciso, pues, contar con metodologías que sistematicen las experiencias descentralizadoras<sup>9</sup> y elaboren indicadores que sirvan para identificar el contenido del programa de descentralización, su campo de acción o cobertura en términos de áreas geográficas, jurisdiccionales o funcionales; el cumplimiento del programa con procedimientos, mecanismos y metas establecidos; la calidad y eficiencia de lo que se está realizando; los avances; y finalmente si acaso se están obteniendo los resultados deseados.

Una buena batería de indicadores para medir la descentralización puede encontrarse en los trabajos del Reformplus<sup>10</sup> Project y pudiera servir para orientar evaluaciones en este ámbito por parte de responsables de los procesos de descentralización. Otros avances más generales y sistematizados son los utilizados por el Banco Mundial en su serie *Governance Matters*, dedicada a medir los cambios en el tiempo que sufre la gobernabilidad para 209 países y territorios<sup>11</sup>, o los utilizados por el PNUD en su informe *Governance Indicators: A Users' Guide*<sup>12</sup>.

## 2. El refuerzo de las capacidades locales

Tal y como indican algunos documentos sobre el papel de los gobiernos locales en materia de desarrollo<sup>13</sup>, es indispensable la preservación y fortalecimiento del capital humano y social local por parte de los gobiernos locales (en colaboración de otros actores públicos o privados) pues éstos contienen potencialidades de progreso que es necesario estimular a través de programas que formen, incrementen y preserven tanto los recursos humanos y técnicos propios, como los de las organizaciones y agentes locales.

Acaso el refuerzo de las capacidades locales no deba entenderse únicamente como los esfuerzos orientados a “profesionalizar” los recursos humanos, ya que otras áreas de

9. Un buen ejemplo en el ámbito latinoamericano es la Red Interamericana de Alto Nivel sobre descentralización, Gobiernos Locales y Participación Ciudadana (RIAD). En su página web (<http://www.riadexpoferia.org/es/defaultR.asp>) pueden consultarse algunas experiencias exitosas.

10. Extraído de Hutchinson, P. L. y LaFond, A.K. (2004). *Monitoreo y evaluación de las reformas de descentralización en los sectores de salud de los países en desarrollo*. Bethesda, MD: The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates Inc.

11. Los indicadores miden las siguientes seis dimensiones de gobernabilidad: i) Voz y Rendición de Cuentas, ii) Estabilidad Política y Ausencia de Violencia, iii) Efectividad Gubernamental, iv) Calidad Regulatoria, v) Estado de Derecho, y vi) Control de la Corrupción. Éstos abarcan 209 países y territorios para 1996, 1998, 2000, 2002, y 2004. Están basados en varios cientos de variables individuales que miden percepciones de calidad gubernativa extraídas de 37 fuentes de datos separados construidos por 32 organizaciones diferentes. Los resultados de dichos estudios pueden consultarse en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/govdata-e.html>

12. Sudders, M. & Nahem, J., (2004) *Governance Indicators: A Users' Guide*, UNDP, Oslo.

13. Sirvan tres ejemplos a título orientativo: la Agenda Municipal Latinoamericana, disponible en <http://www.municipium.cl/Pensamiento/agenda.html> (acceso a 26 de abril de 2006); la Estrategia del Banco Asiático de Desarrollo sobre el refuerzo a las capacidades locales para la descentralización en Indonesia: Asian Development Bank (2005), *Capacity Building to Support Decentralization in Indonesia*, Manila (disponible en <http://www.adb.org/Documents/Reports/IN15-06.pdf>); y el análisis de experiencias en África, Asia y América Latina realizado por Edralin, Josefa S. (1997) “The New Local Governance and Capacity-Building: A Strategic Approach: Examples from Africa, Asia, and Latin America”, *Regional Development Studies* 3: 109-149.

igual importancia merecen también especial atención. Entre ellas, destacan los esfuerzos dirigidos al: i) apoyo a la planificación y gestión del desarrollo local<sup>14</sup>; y ii) el apoyo a la prestación de unos servicios de calidad. El objetivo es que la mejora en la organización de los gobiernos locales debe permitirles cumplir con sus competencias efectivamente, hacer transparente su gestión y canalizar la participación activa de los ciudadanos, agentes privados, públicos y no gubernamentales. A tal fin, es necesario que los ciudadanos y organizaciones locales puedan incorporarse de manera plena en el diseño de las políticas locales y en la administración de los servicios públicos a través de la cogestión o participación en la administración de éstos.

### **El apoyo a la profesionalización de los recursos humanos: la carrera de servicio civil**

De algunas de las consideraciones mencionadas más arriba, se desprende el establecimiento de una visión de los funcionarios como servidores públicos efectivos, que reciban para ello una buena información, capacitación permanente, estímulos y recompensas motivadoras, incluido un salario razonable (donde, por ejemplo, parte del mismo pueda estar ligado a la productividad). En este sentido, sería conveniente aplicar una política de desarrollo de los recursos humanos locales e instaurar la carrera administrativa a la que se acceda por calificación y méritos. Sin perjuicio del derecho de las nuevas autoridades locales de contratar a personal de confianza técnica y política, los gobiernos locales deben contar con una planta profesional y técnica estable que asegure la continuidad de funcionamiento y la memoria histórica institucional de largo plazo.

En línea con los comentarios sugeridos, es posible establecer algunas guías de carácter general que pueden ser tomadas en cuenta en este ámbito de actuación. Se resumen en las siguientes<sup>15</sup>:

1. El marco legal creado a tal efecto deberá definir las responsabilidades y estándares de rendimiento. Será también importante tener en cuenta aquellas cuestiones relacionadas con el control del gasto y los distintos niveles de responsabilidad. Aspectos como la evaluación de las prácticas de contratación o la licitación de trabajos públicos debe ser una prioridad en cualquier reforma descentralizadora que vele por la eficiencia en la utilización de los recursos y minimice la posibilidad de corruptelas.

14. En algunos países de Centroamérica, como El Salvador, el trabajo de la ayuda internacional junto con organizaciones expertas en brindar apoyo a los gobiernos locales ha conducido a propuestas muy interesantes sobre planificación participativa y desarrollo local. Al respecto puede consultarse el trabajo realizado por varias organizaciones como la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador (FUNDAMUNI), la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) u organismos como el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) con relación a estudios y propuestas metodológicas en esta materia. Se puede consultar la página web [www.comures.org.sv/comures/documentos/Estudios/Estudio3/Estudio3.rtf](http://www.comures.org.sv/comures/documentos/Estudios/Estudio3/Estudio3.rtf) (acceso a 2 de mayo de 2006).

15. World Bank *Civil Sector Reform and Decentralization Guidelines*. En <http://www.ciesin.org/decentralization/English/Issues/CSR.html> (acceso a 25 de mayo de 2006).

2. Tanto la coherencia como la transparencia ganan apoyos. En cuestiones como la selección y control del personal y, sobre todo, en la prestación de servicios es importante asegurar tanto la transparencia como la sensación de que, si existe algún cambio en la Administración Pública (y por tanto en el servicio civil), no se percibirá como una forma de sancionar a unos grupos en favor de otros.
3. Los mecanismos de información deben ser claros y precisos. Tanto en sentido vertical (entre distintos niveles de la Administración Pública) como en sentido horizontal (en el mismo nivel de la Administración Pública). Además, la existencia de canales de comunicación entre el funcionario y el ciudadano son también vitales, ya que incluyen a la población en el proceso de “supervisión” del funcionariado público.
4. La formación debería contribuir al establecimiento de nuevas relaciones de trabajo. Además de fortalecer las capacidades locales, la formación puede ser una herramienta para crear redes personales entre los distintos niveles y grupos de interés que conforman el gobierno. Una recomendación al respecto es la puesta en marcha de procesos formativos donde tanto los funcionarios públicos como los políticos locales tuvieran oportunidad de conocer las expectativas de cada uno de los implicados.
5. Todos los niveles de gobierno deben definir un plan donde se establezca qué tipo de trabajadores necesitarán para llevar a cabo sus nuevas responsabilidades. A tal fin, y a título de ejemplo, la ayuda internacional viene desde hace años apoyando el diseño organizacional, la descripción de funciones y puestos que conformarían la estructura “moderna” de muchos gobiernos locales, especialmente latinoamericanos<sup>16</sup>.

## La prestación de unos servicios públicos de calidad

Entre las responsabilidades derivadas de las reformas descentralizadoras se encuentra la provisión de servicios sociales como la educación y la salud, de infraestructuras como caminos o agua, y de los recursos naturales entre otros. La descentralización contiene la promesa de una mejor prestación de estos servicios, pues la participación de la ciudadanía y un mayor control sobre los responsables políticos tiene efectos positivos sobre la receptividad de las políticas públicas de los gobiernos locales hacia las demandas sociales.

Así pues, el ámbito local puede parecer el más indicado para adoptar políticas orientadas a los más pobres, si bien esta relación no es automática. En primer lugar, es necesario un

---

16. Véase entre otros el “Modelo de Manual de Organización y Funciones y Descriptor de puestos” realizado dentro del *Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana* financiado por USAID y ejecutado por Research Triangle Institute en varios países de Centroamérica, disponible en [www.comures.org.sv/comures/documentos/Guias/Guia1/Guia1.rtf](http://www.comures.org.sv/comures/documentos/Guias/Guia1/Guia1.rtf) (acceso al 2 de mayo de 2006).

ejercicio de “secuencia” en las reformas descentralizadoras. Idealmente, los gobiernos locales deberían establecer primero de qué funciones pueden hacerse cargo y qué capacidad de gestión en términos financieros pueden desplegar. En función de este marco, el establecimiento de fuentes de ingresos a través de transferencias e impuestos podrá ser abordado (la regla de que la financiación sigue al establecimiento de competencias define la secuencia señalada). Al tiempo, para asegurar la buena prestación de servicios, la descentralización administrativa debe ser puesta en marcha con los recursos necesarios para poder atender las necesidades que surjan en este ámbito. De tal manera, competencias, financiación de las mismas y recursos humanos apropiados deben ser “secuenciados” apropiadamente<sup>17</sup>.

Algunas implicaciones prácticas para que las promesas que incorpora la descentralización en este ámbito puedan fructificar, pueden resumirse en las siguientes<sup>18</sup>:

- Primero, para que la descentralización incremente su capacidad de orientación hacia los más pobres y su eficiencia productiva los gobiernos locales deben tener la suficiente autoridad como para responder a las demandas locales así como los mecanismos necesarios de rendición de cuentas. Por ello las reformas descentralizadoras deben acompañarse con la introducción de mecanismos que incrementen la transparencia y la “fiscalización” tanto pública como privada (por parte de los ciudadanos) de los gobiernos locales.
- Segundo, en la delegación de competencias se debe tener en cuenta hasta qué nivel es necesario descentralizar en aras de conseguir la mayor eficiencia posible. Los niveles más bajos de gobierno local normalmente son los que conocen mejor las preferencias locales, pero sólo podrán responder a ellas si están preparados para ajustar el servicio prestado a las expectativas que genere la delegación de competencias.
- Tercero, los ciudadanos deben tener acceso a canales de comunicación con los que expresar sus preferencias y opiniones sobre la calidad de los servicios públicos provistos por los gobiernos locales. Empero, la existencia de tales mecanismos no es suficiente si no se cuenta con una información sobre las prioridades que guían las políticas locales de servicios públicos por parte de los mismos ciudadanos. En estos casos, el papel de los medios de comunicación (prensa y radio especialmente) y una efectiva estrategia de comunicación por parte de los gobiernos locales “hacia fuera” refuerzan la rendición de cuentas.

17. Ahmad, J., Devarajan, S., Khemani, S., & Shah, K., (2005) *Decentralization and Service Delivery*, World Bank Policy Research Working Paper 3603, May. World Bank, W.D.C. En <http://siteresources.worldbank.org/INTSA-REGTOPDECENTRALIZATION/34004326-1095361015317/20915118/DecentandServDelivery.pdf> (acceso a 25 de mayo de 2006)

18. World Bank (2001) *Decentralization and Governance: does decentralization improve public service delivery?* Poverty Reduction and Economic Management Network Notes, n° 55, June.

### 3. El apoyo a la gestión participativa y asociativa

Dentro del conjunto de medidas analizadas para la buena marcha de la reforma descentralizadora, destaca un aspecto sobre los que debería hacerse especial hincapié: el apoyo a la gestión participativa y asociativa, esto es, al desarrollo de mecanismos de participación y vigilancia ciudadana (también llamados de “rendición de cuentas”). No hay que olvidar que, por encima de todo, la democracia en el nivel local está referida a la cobertura y participación en los procesos cívicos electorales pero también a la participación en las decisiones que afecten a la gestión pública a través, por ejemplo, de comités de desarrollo, comisiones de seguimiento de proyectos, procesos de decisión sobre qué proyectos llevar a cabo y el seguimiento de los mismos, etc.

#### El fomento de los mecanismos de participación

Con respecto a los mecanismos de participación<sup>19</sup>, la operatividad de los instrumentos de rendición de cuentas de base social reclama una adecuada educación cívica de la ciudadanía, pues sólo cuando se conocen cuáles son los derechos de que se disfrutan y cuáles son las facultades y obligaciones de los representantes pueden utilizarse exitosamente tales mecanismos. En este contexto, la puesta en marcha de un sistema educativo que sirva a la formación de una ciudadanía crítica se convierte en una demanda estructural del sistema de control participativo. Los contenidos variarán ampliamente en función de las necesidades, pero suelen girar en torno a materia de competencias municipales, las normativas que regulan el medio ambiente y los recursos naturales, cómo organizarse en comités de desarrollo o similares, planificación municipal y participación en la elaboración del presupuesto municipal, catastro, etc.

Pero no hay que olvidar que los ciudadanos han de tener las habilidades precisas para operar activamente en los procesos participativos. Se les ha de proveer, por tanto, de una específica formación al respecto. Dichas habilidades comprenden asuntos tales como la comprensión del contexto en el que se va a insertar la práctica participativa, capacidades técnicas planificadoras y conocimientos sobre cómo trabajar en equipo y en materia de negociación<sup>20</sup>. Algunos de los instrumentos que se propician para poner en marcha tales dinámicas son, entre otros, los diagnósticos municipales con información básica de cada comunidad, a través de los diagnósticos Rápidos Participativos (DRP-comunitarios) y los

19. Para un mejor conocimiento de los mecanismos existentes de participación, ver el “Informe Sectorial sobre Rendición de Cuentas y Participación”, de Manuel Medina Guerrero.

20. Existen muchas referencias al respecto. Como botón de muestra sirvan las que pueden encontrarse en la página web dedicada al área de Desarrollo Local del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo del Capital, especialmente los documentos *Decentralized Development Planning: Issues and Early Lessons from UNCDF-Supported Local Development Fund Programmes* e *Inclusive Planning and Allocation for Rural Services* ambos en [http://www.uncdf.org/english/local\\_development/documents\\_and\\_reports/thematic\\_papers/index.php](http://www.uncdf.org/english/local_development/documents_and_reports/thematic_papers/index.php) (acceso a 18 de mayo de 2006); así como los manuales de “Vigilancia como mecanismo de participación ciudadana” de organizaciones como la peruana Transparencia, que puede consultarse en <http://www.transparencia.org.pe/web/vciudadana/manual3.pdf> (acceso a 18 de mayo de 2006).

diagnósticos socio-económicos. En Nicaragua, por ejemplo, este método se realiza con el apoyo de fichas que son cumplimentadas por los líderes (Auxiliares o Coordinadores) con el apoyo de la población, funcionarios comunitarios (médicos, maestros, etc.), líderes comunitarios (delegados de la palabra, pastores, brigadistas de salud, parteras, facilitadores judiciales rurales) y otras instancias organizadas de la comunidad (comisiones de paz, organizaciones deportivas, cooperativas, asociaciones gremiales, comités de seguimiento, etc.). Un esfuerzo que se complementa con la promoción del acceso a los (siempre escasos) recursos disponibles en el municipio a través de los mecanismos de financiación municipal: el Presupuesto Municipal (Anual), el Fondo de Inversión Social de Emergencia o el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal entre otros<sup>21</sup>.

Solamente cuando los ciudadanos conozcan sus derechos y sean capaces de influir en el diseño y la gestión de las políticas locales (y cuando además los cargos públicos estimulen la apertura, transparencia y compartan la responsabilidad con los ciudadanos) es que se podrá fomentar una cultura de prestación de servicios de calidad. Ésta es una labor para la que las organizaciones no gubernamentales se encuentran preparadas a la hora de capacitar a las organizaciones de base y grupos de ciudadanos sobre cómo involucrarse con los actores gubernamentales en tales procesos. Pero es necesario también realizar una labor de sensibilización y formación de los cargos y funcionarios locales. Las iniciativas<sup>22</sup> destinadas a la formación y educación del personal local en los valores inherentes a los procesos participativos (transparencia, responsabilidad...) son de gran utilidad como también lo son las visitas a otros gobiernos locales así como la celebración de reuniones periódicas con los colectivos que no acceden nunca a los servicios o que no participan.

### El fomento del asociacionismo municipal

Por último, en lo que respecta a los procesos de asociacionismo municipal, la creación o potenciación del tejido asociativo presupone la existencia de un marco normativo que le brinde cobertura y amparo pues para dar protección a los individuos y grupos que quieran organizarse y actuar con fines sociales, culturales, económicos y políticos, resultan fundamentales las leyes reguladoras de asociaciones, cooperativas, grupos de interés económico, etc. Por ello se torna especialmente necesario para tales organizaciones que operan en el nivel local el estatus legal que tales leyes les confieran. Al tiempo, en aquellas comunidades débilmente estructuradas, la puesta en marcha de procedimientos participativos debe ser acompañada de un plan de promoción del asociacionismo donde se contemplen líneas de apoyo económico, de infraestructura, de asesoramiento, etc.,

21. OEA Nicaragua, Proyecto para la *Gestión participativa de los Gobiernos Locales*, en [http://www.oea.org.ni/alcaldes\\_origen.html#](http://www.oea.org.ni/alcaldes_origen.html#) (acceso a 26 de mayo de 2006).

22. Pueden encontrarse en la página dedicada a relatar los estudios de caso que conformaron el *LogoLink International Workshop on Participatory Planning. Approaches for Local Governance*, celebrado en Bandung, Indonesia, del 20 al 27 de enero de 2002, en <http://www.ids.ac.uk/logolink/resources/casestudies.htm> (acceso a 18 de mayo de 2006).

por parte de las autoridades locales o centrales con el apoyo, si fuera necesario, de la ayuda internacional.

De gran importancia se han revelado, en línea con las ideas expuestas en los párrafos precedentes, la creación de *espacios de colaboración entre los gobiernos locales y la sociedad civil*. Estas experiencias, que forman parte de las recomendaciones emanadas por la práctica internacional en materia de descentralización, adoptan formas diferentes según el “tempo” que adopten las reformas descentralizadoras. Por ello, el surgimiento de tales áreas de participación puede verse favorecido tanto por las oportunidades políticas que se abren “desde arriba” (en términos de iniciativa institucional y oferta participativa del Estado) o bien impulsados “desde abajo” (como respuestas o expresión de la presión creciente de los sectores sociales que buscan abrir instancias de diálogo). Generalmente, estos espacios requieren que ambas dinámicas confluyan en un punto común.

Así, los espacios de participación impulsados “desde arriba”, pueden ser vistos —en cierto modo— como la expresión de una corriente democratizadora, es decir, como parte de un proyecto político de cambio que instala ciertas reformas (como fue el caso de los Presupuestos Participativos en Brasil) o bien como un intento para brindar mayor legitimidad social a un sistema político en crisis (como parece haber sido el caso de Colombia y Bolivia). En este último caso, los riesgos de institucionalizar instancias de participación sin una contraparte social efectivamente fortalecida y competente, son mayores.

#### **Programa de Contraloría Social al Proyecto de Construcción de Camino Vecinal, Municipio de San Antonio del Monte, Sonsonate, El Salvador**

Esta experiencia de control social fue aplicada al proyecto de construcción de un camino vecinal de seis kilómetros en El Salvador, el cual benefició en forma directa a unas 500 familias y de forma indirecta a 1.000 familias adicionales, todas de escasos recursos. El programa de control social fue aplicado al único proyecto de infraestructura que fue ejecutado por la Alcaldía en 2002. La responsabilidad principal del proyecto cayó sobre una “Comisión de Contraloría Social”, que fue nombrado por el Comité de Desarrollo Local. La comisión tuvo acceso a presupuestos, documentos de licitación, facturas, y las actas de recepción de los materiales utilizados en la construcción. A pesar de la resistencia inicial de algunas autoridades municipales, se logró al final un alto grado de aceptación y apertura para poder realizar sus funciones. El tiempo de duración de este proyecto fue de ocho meses, incluyendo capacitación sobre el proceso de control social a los delegados de la comunidad, y puesta en práctica de la supervisión, evaluación, seguimiento y control de la obra física. Esta experiencia logró abrir la Administración Municipal a mayor participación de la población beneficiaria y una mejor administración del proyecto, constituyéndose una experiencia que tiene perspectivas de multiplicarse por medio de procesos de aprendizaje sinérgico. Esto se debe a que hubo ahorro tangible en la inversión y uso de recursos.

Fuente: Banco Mundial, Seminario sobre Gobernabilidad, Empoderamiento Comunitario e Inclusión Social: “Auditoría Social y Mecanismos Participativos de Monitoreo y Evaluación”. Octubre-diciembre de 2003. Disponible en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/33522/CaminoVecinalElSalvador.pdf>

Algunas experiencias<sup>23</sup> pueden ilustrar el contenido de tales esfuerzos y las áreas donde pueden establecerse colaboraciones:

- En Argentina, los grupos que conforman las organizaciones de la sociedad civil lanzaron una iniciativa denominada “Monitoreo Social” que capacitó y financió a las asociaciones locales para el control de los programas gubernamentales. Entre las medidas que se adoptaron figura el seguimiento de cómo las políticas afectan a la población beneficiaria, a la elaboración y diseminación de información a los ciudadanos y a las agencias donantes como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Esta información sirve de base para conocer la calidad de los servicios prestados por los gobiernos locales.
- En Marruecos, la cooperación internacional ayuda en la organización de encuentros entre las organizaciones de la sociedad civil, los distintos niveles de gobierno y los donantes. En talleres que suelen durar uno o dos días se establecen recomendaciones concretas sobre la introducción de un marco institucional que regule la colaboración entre gobierno y sociedad civil además de identificar posibles fuentes de financiación tanto para proyectos como para necesidades tanto de los gobiernos locales como de las organizaciones no gubernamentales.
- Algunas iniciativas de responsabilidad social consisten en formalización de mecanismos de consulta y participación pública de las organizaciones de la sociedad civil en todas las etapas del ciclo presupuestario del Estado, formulación de políticas y presupuestos (por ejemplo en Brasil); el examen y análisis del presupuesto local (India, Sudáfrica y Kenya); seguimiento del gasto y los insumos públicos (Uganda y Bolivia), y control y la evaluación del desempeño (India y Filipinas).
- Un papel destacado en estos procesos de transparencia es el caso las “libretas de calificaciones” ciudadanas llevado a cabo en Perú, a través de los cuales los usuarios pueden evaluar los servicios. La Libreta de Calificaciones es esencialmente un medio a través del cual las personas que reciben bienes o servicios de los Programas Sociales pueden proveer información útil a las entidades públicas para mejorar su ejecución (diseño y/o desempeño). La principal fortaleza radica en reconocer que, si bien los usuarios pueden no manejar los “asuntos técnicos”, ellos son los más adecuados para determinar si los Programas Sociales corresponden a sus necesidades y satisfacen sus expectativas. Las agencias del gobierno que ejecutan los Programas Sociales se han comprometido a usar esta metodología como instrumento de gestión y algunas organizaciones de la sociedad civil utilizarán los resultados para demandar mejoras en la ejecución de dichos programas en su ámbito.

23. Ver World Bank, *Examples of Government – Civil Society – World Bank Collaboration*, en [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20138127~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html#Promoting\\_Government\\_Accountability\\_in\\_Argentina](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20138127~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html#Promoting_Government_Accountability_in_Argentina) (acceso a 26 de mayo de 2006).

En todo caso, la pregunta que queda por plantear es si la creación de estos espacios contribuye a resolver algunas de las dificultades que enfrentan hoy los procesos de desarrollo de base y de profundización de la democracia. Algunos estudios<sup>24</sup> plantean dudas en torno a la escala de la participación y a la evidencia de que sólo en el ámbito micro es donde pueden identificarse avances sensibles. Al tiempo, desde el punto de vista de la intervención social y las propuestas de cambio, otro de los desafíos del fomento de espacios públicos en el nivel local pasa por estrategias previas de fortalecimiento de organizaciones de base o movimientos sociales esencialmente autónomos (o lo que actualmente se denomina como fortalecimiento de la sociedad civil o desarrollo del tercer sector).

Parte de esta incertidumbre está vinculada al papel de los factores externos (políticas públicas, cultura de participación, voluntad política, etc.) como condicionantes en la práctica participativa. Por ejemplo, la situación socioeconómica desfavorable en la que viven muchos países en desarrollo hace que se excluya a importantes sectores de la población como campesinos, pobladores de la periferia urbana, grupos étnicos, jóvenes, etc., en este tipo de iniciativas. Por otra parte, en la medida en que se buscan impactos institucionales y perdurables en el tiempo, esta estrategia obliga a considerar factores del funcionamiento político administrativo, así como los avances y retrocesos del proceso de descentralización. Por ello, la incidencia de estos factores externos condicionan las posibilidades reales de impacto.

Los resultados, por otra parte, no dejan de incluir casos positivos. Por ello, cabe concluir que no hay una relación directa en todos los casos entre la creación de espacios de participación y la mejora de la gobernabilidad local y, por ende, de las condiciones de vida de la gente. Y es que el problema no parece ser tanto la letra de la ley sino la efectividad política de los mecanismos que se ponen en práctica junto a la capacidad para exigir que se cumplan los acuerdos y avances de la concertación.

Por último, dos son los factores que parecen repetirse en las experiencias consultadas como determinantes, en gran medida, de los resultados que estos espacios y prácticas son capaces de obtener: la *voluntad política* y el *diseño institucional*. La primera es relevante para la continuidad de los esfuerzos, para la superación de los diferentes obstáculos que estos procesos enfrentan permanentemente, así como para ir sumando más actores, fortaleciendo las capacidades de presión “hacia arriba”, etc., y es, al mismo tiempo, un indicador de una institucionalización aún insuficiente de los espacios de participación.

Por otro lado, la coherencia y adecuación de los diseños institucionales es un factor que incide directamente en la eficacia de la concertación y es quizá también uno de sus

---

24. Ver, para el caso de América Latina, a Bebbington, A., *et.al.* (2005). *Espacios públicos de concertación local en América Latina*, Paper presentado en la V Conferencia latinoamericana de la Sociedad Internacional para el Estudio del tercer Sector Lima, 10 al 12 de agosto 2005. Disponible en [http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/rodrigo\\_villar\\_gonzalo\\_de\\_la\\_maza\\_anthony\\_bebbington.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/rodrigo_villar_gonzalo_de_la_maza_anthony_bebbington.pdf) (acceso a 26 de mayo de 2006).

componentes críticos. Como la institucionalidad pública no está pensada para favorecer la concertación con actores no estatales, ni menos para dar capacidad de decisión a los grupos subordinados de la sociedad, muchas de las dinámicas locales ven limitados sus alcances como producto de las incoherencias en la cadena de decisiones públicas, lo que revierte en el debilitamiento de las propias instancias de concertación (ejemplos de ello son los casos de clientelismo, la falta de participación en decisiones públicas y otras prácticas de semejante naturaleza).

## 4. El fortalecimiento de la coordinación interinstitucional

Ya se ha comentado en diversos momentos que el proceso de descentralización debe darse de manera ordenada mediante una coordinación intergubernamental que permita un reparto eficiente de atribuciones, de responsabilidades y recursos entre las diferentes instancias gubernamentales. Para ello serán necesarias medidas que regulen el endeudamiento con el objetivo de lograr una mejor administración de los recursos públicos y una mayor eficacia del gasto público y, en fin, para evitar duplicidades de funciones entre los niveles de gobierno así como entre diferentes dependencias en un mismo nivel de gobierno. Todo este proceso deberá ir acompañado de un fortalecimiento institucional de los gobiernos mediante una mayor participación ciudadana y más responsabilidad política.

Cuando se habla de coordinación interinstitucional se pueden plantear dos niveles de actuación: el primero entre las instituciones del nivel central y el nivel local, el segundo entre las de nivel local (se puede incluir uno adicional si se opta por estimular la coordinación entre los actores gubernamentales locales y los agentes de cooperación internacional). El fortalecimiento del primer nivel pasa por establecer bases sólidas desde las que coordinar con los diferentes ministerios de Estado y otras entidades del Gobierno Central los planes de descentralización administrativa y verificar que los mismos sean ejecutados de conformidad con lo planificado. Al respecto es necesario el apoyo (por ejemplo a través de la asistencia técnica) a las reformas legislativas para la descentralización y el desarrollo local y a las instituciones creadas a tal fin<sup>25</sup>. En esta línea es imprescindible establecer mecanismos de colaboración entre los distintos niveles de la Administración con el objetivo de evitar solapamientos y dispersiones que las reformas puedan generar.

En cuanto al segundo nivel, hay que recordar que los gobiernos locales no operan aislados. De hecho, se apoyan constantemente unos con otros mediante transferencia de

25. Algunos ejemplos latinoamericanos y asiáticos: en el caso de Guatemala se trata de la Subsecretaría para la Descentralización; en el de República Dominicana, el Consejo Nacional de Reforma del Estado; en el del Perú es el Consejo Nacional de Descentralización; en Tailandia se trata del Comité Nacional para la Descentralización; en Indonesia es el Alto Consejo para el Seguimiento de la Autonomía Regional y en Camboya la institución al frente es el Comité Nacional para el Apoyo a las Comunas. Todos ellos son los responsables de elaborar las propuestas de la programación, dirección y supervisión de ejecución del proceso de descentralización de sus respectivos gobiernos.

experiencias, asistencia técnica y otro tipo de intercambios, por lo que es necesario estimular su organización permanentemente en torno a asociaciones desde las que desplegar múltiples funciones como: la representación política, la prestación de servicios, la cooperación intermunicipal, la integración territorial, la búsqueda de vínculos internacionales, etc. En este sentido, las asociaciones de gobiernos locales (especialmente en Centroamérica<sup>26</sup>) se articulan como el mejor mecanismo para defender los intereses de los gobiernos locales ante el gobierno central, el poder legislativo y otros agentes públicos y privados.

Pero semejantes esfuerzos en la revisión del marco jurídico de la coordinación intergubernamental no están libres de obstáculos<sup>27</sup>. Primero porque en la transición de un sistema centralizado a uno con una pluralidad de actores puede percibirse la coordinación intergubernamental como un juego de suma cero, es decir, donde los actores en cada uno de los niveles de gobierno pueden fácilmente concluir que cualquier aumento de la responsabilidad o del poder que ellos ceden a los otros niveles implica un decremento del mismo tamaño en su propio poder. Un segundo obstáculo es la capacidad tan desigual que presentan los gobiernos locales para cumplir con las tareas que la Constitución, la Ley o los reglamentos sobre descentralización les confieren. Un tercer obstáculo es la ausencia de mecanismos claros y ágiles para repartir competencias y establecer cauces de colaboración entre niveles que en muchas ocasiones todavía conservan sus propias metas y agendas, lo que desincentiva los esfuerzos de colaboración porque complican al cumplimiento de las agendas particulares.

Ante tales retos, se han planteado distintos enfoques desde los que abordar los problemas observados. Algunos centran su atención en el *establecimiento de sistemas de planificación municipal*, con un mayor grado de enfoque estratégico (no sólo abordando objetivos locales sino cómo integrar éstos en niveles planificación más generales como el provincial o el central) y de participación por parte del resto de agentes privados. Otras medidas vienen a incidir en la *mejora de la comunicación* entre los distintos niveles involucrados así como en *regular las relaciones entre los niveles centrales y locales* en la reforma descentralizadora, de manera que los gobiernos locales cuenten con información sobre las actividades del resto de niveles y tengan más oportunidad para sugerir áreas de coordinación. En este sentido, algunas propuestas se preocupan por el establecimiento de *comisiones sectoriales de descentralización* responsables de la coordinación y conducción del proceso en sus respectivos ámbitos así como la *capacitación de los funcionarios municipales* y la *mejora del sistema de información* que manejen en cada una de las áreas de la descentralización.

26. Es el caso de COMURES en El Salvador, AMUNIC en Nicaragua, AMHON en Honduras, la Federación de Municipalidades de Costa Rica o la Federación de Municipios Mancomunados de Guatemala.

27. Véase, por ejemplo, Merino, G. y Cullen, A (2004). *Coordinación entre órdenes de gobierno y la institucionalización de la política social*. Documento de Trabajo presentado en la Conferencia Internacional: la Institucionalización de la Política Social para la Superación de la Pobreza Ciudad de México. 29 de septiembre.

Una última cuestión hace referencia a la financiación de éstas y otras actividades para apoyar a cada uno de los niveles subnacionales. Este aspecto ha sido abordado de diversas maneras, entre ellas a través del establecimiento de fondos de inversión, que hacen parte integral del paquete de instrumentos de relaciones fiscales intergubernamentales sobre el cual se apoya la descentralización. Entre los modelos planteados se encuentran el Fondo Intergubernamental para la Descentralización venezolano y peruano o los reconvertidos fondos de inversión social que nacieron en Bolivia y se extendieron por Centroamérica para aliviar los efectos de las políticas de ajuste estructural.

En definitiva, los retos para la coordinación intergubernamental planteados en este epígrafe pasan, entre otros, por una profunda reevaluación de los procesos de descentralización que incida en los mecanismos para la coordinación existentes para sustituir los que hayan sido sobrepasados y establecer otros nuevos. Uno de los retos también es el establecimiento de mecanismos para la financiación de las actuaciones en materia de coordinación así como la mejora de la capacidad administrativa e institucional, sobre todo a nivel local, incluyendo los instrumentos necesarios para garantizar la rendición de cuentas.

## 5. Consideraciones finales

En este último epígrafe se plantearán ideas sobre el contexto en el que los esfuerzos analizados a lo largo del capítulo deben insertarse. Cualquier intervención destinada a promover la consecución de los objetivos planteados por las reformas descentralizadas tiene que ser consciente de que el contexto social y económico condiciona necesariamente los resultados buscados. Se trata ahora de describir en líneas generales dos de los factores que inciden tanto en la factibilidad como en la viabilidad de las reformas descentralizadoras: el fortalecimiento del *capital social* y la promoción del *desarrollo económico local*<sup>28</sup>.

Con respecto al primero de ellos, el término “capital social” recoge la idea de que las normas y lazos sociales son una parte muy importante para el desarrollo de las condiciones de vida de la gente. De hecho, es considerado hoy día como uno de los pilares sobre los que se asienta el desarrollo junto con el resto de “capitales”: natural, humano, físico y financiero. A pesar de las distintas definiciones que puedan encontrarse, existen tres rasgos básicos ampliamente reconocidos<sup>29</sup>: 1) las relaciones de confianza,

28. Basado en Llorens, J.L., Albuquerque, F. y del Castillo, J. (2002), *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.; Canzanelli, G. (2001), *Overview and learned lessons on Local Economic Development, Human Development, and Decent Work* ILO, Geneva. En <http://www.ilo.org/public/english/universitas/download/publi/led1.pdf> (acceso a 29 de mayo de 2006).

29. World Bank (1998), “What is Social Capital?”, en <http://www.worldbank.org/poverty/scapital> (acceso a 29 de mayo de 2006).

reciprocidad e intercambio entre individuos; 2) el establecimiento de reglas comunes, normas y sanciones consensuadas y; 3) la capacidad para estar vinculado o “conectado” a redes y grupos. Este tipo de capital se manifiesta en la existencia de organizaciones religiosas, de consumidores, partidos políticos y, en general, toda organización que tenga establecidos objetivos para fomentar intereses más o menos generales.

Algunos estudios<sup>30</sup> indican que cuanto mayor es la dotación de capital social en una comunidad mayor será también la confianza de los ciudadanos en el proceso político y en la reputación de las políticas. En la medida en que la confianza entre los diferentes actores del juego de la política se extiende, la toma de decisiones se apoyará más en el compromiso y en el acuerdo y se amplían las posibilidades de diseñar políticas innovadoras para hacer frente a problemas nuevos o persistentes. Y aunque ya han sido cuestiones tratadas en otras secciones de este informe, conviene recordar que la generación de capital social pasa por la estimulación de procesos de planificación participativa, establecer una práctica constante de rendición de cuentas y un proceso de descentralización ordenado y consolidado.

En cuanto al segundo de los elementos (desarrollo local), debemos partir de la siguiente constatación: ante la ausencia de una adecuada vertebración territorial de las medidas nacionales de fomento de la competitividad, el desarrollo se produce de forma desigual, en perjuicio de las ciudades, regiones o territorios más periféricos (con menor nivel de infraestructuras y desarrollo institucional). En esta línea, el Banco Mundial ya mostró cómo un proceso de mayor descentralización en la toma de decisiones y en la asignación de recursos mejora la eficiencia y la transparencia de las instituciones públicas y fortalece la capacidad de los gobiernos y comunidades locales para gestionar los programas de desarrollo.

No es de extrañar, por tanto, que en los últimos años se constate una demanda creciente para que los gobiernos subnacionales asuman mayores responsabilidades y protagonismo en la formulación de las estrategias de desarrollo económico local, entendido éste como “el proceso para establecer alianzas entre gobiernos locales, grupos de base y sector privado para gestionar los recursos locales, crear trabajo y estimular la economía local”<sup>31</sup>.

Esta demanda procede en unos casos de los propios gobiernos subnacionales y, en otros, de los representantes de agrupaciones empresarias y foros cívicos que tratan de ajustar los desequilibrios producidos por las políticas nacionales al tiempo que demandan un

30. Ver, por ejemplo, Banco Mundial (2000), *Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*, Washington D.C.

31. Helmsing, B. (2001), *Local Economic Development: New generations of actors, policies and instruments*, A summary report prepared for the UNCDF symposium on Decentralization Local Governance in Africa. Cape Town, South Africa. En [http://www.uncdf.org/english/local\\_development/documents\\_and\\_reports/thematic\\_papers/capetown\\_paper5.pdf](http://www.uncdf.org/english/local_development/documents_and_reports/thematic_papers/capetown_paper5.pdf)

mayor control ciudadano sobre el ejercicio de la función política. A esto se le une el fenómeno de la recuperación o fortalecimiento de la identificación de la población con el territorio, de modo que se busca potenciar su vocación productiva específica, aprovechando sus recursos o capacidades naturales en el marco de una economía dinámica y sostenible.

De tal manera, puede afirmarse que descentralización y desarrollo local son iniciativas que se refuerzan mutuamente, ya que disponer de un gobierno local con competencias y capacidad para llevarlas a cabo supone una garantía para promover el desarrollo local. Al tiempo, un mayor desarrollo local potencia la descentralización y afianza el papel de los gobiernos locales como prestadores de servicios públicos y fomento del crecimiento económico. Algunas líneas de acción en este sentido apuntan a la planificación estratégica local y el fomento de la concertación social; la creación de instituciones mixtas de intermediación para el desarrollo local; y la promoción de la competitividad sistémica territorial.

# El papel de la cooperación internacional para el desarrollo en los procesos de descentralización.

## Algunas reflexiones sobre el caso español

El presente capítulo abordará el papel de la cooperación internacional para el desarrollo en la promoción de los procesos de descentralización. En este sentido, conviene señalar que la inclusión de todas las referencias en esta materia desborda el propósito de este trabajo, por lo que se ha optado por dividir el análisis en dos grandes apartados: por un lado se realizarán consideraciones del rol que, en términos generales, cumple la cooperación y qué puntos fuertes y debilidades se derivan de los estudios realizados en la última década. Por otro, se desarrollarán algunos de los planteamientos básicos del sistema de cooperación español en materia de descentralización a través del análisis del marco normativo y estratégico que orienta la política de cooperación española.

### 1. Algunas consideraciones sobre el papel de la ayuda internacional

Tradicionalmente, el interés de la cooperación para el desarrollo en la descentralización ha respondido a un doble propósito: el primero considera que los espacios locales posibilitan una participación más democrática de la población en la toma de decisiones y en la evaluación de los resultados; el segundo corresponde con un deseo de “trasladar” la organización y tradición descentralista propia de los países del Norte, como Alemania, España, Estados Unidos, Italia, Países Bajos, Suiza, etc., a los países en desarrollo. Semejante interés, sin embargo, no se corresponde con el esfuerzo que en términos presupuestarios la ayuda internacional podría dedicar a este tema. Desde ya hace años, algunos estudios<sup>1</sup> vienen advirtiendo de la pequeña proporción que representan las aportaciones dirigidas a promover la descentralización dentro del conjunto total de la AOD, y que una evaluación de la eficacia de tales esfuerzos no puede hacerse sin tener en cuenta este hecho<sup>2</sup>.

1. NIBR (1997), *Evaluation of decentralization and development*. Evaluation Report 3.97. Oslo. Royal Ministry of Foreign Affairs.

2. A pesar de la fama que ha ganado este ámbito de actuación, sigue siendo un componente marginal en la política de ayuda de muchos donantes, más preocupados en programas macro-económicos o sectoriales. Al tiempo, no se puede negar que existen programas dedicados al refuerzo de la descentralización, pero hay que recordar que otros la ignoran o incluso entran en colisión con ella.

Una descripción, para nada exhaustiva, de los principales donantes que apoyan las reformas descentralizadoras es la siguiente:

- USAID, desde su programa de Gobernabilidad y Democracia ofrece asistencia técnica a aquellos gobiernos con necesidad o voluntad de promover la descentralización. Sus áreas de especialización son: el apoyo a la reforma política normativa del proceso, el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales para que brinden mejores servicios a los ciudadanos, la promoción de la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de reformas y en la vigilancia de la actuación de sus autoridades y la mejorar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para que su participación en la toma de decisiones sea cada vez más efectiva.
- GTZ, desde 1999 lleva a cabo un ambicioso programa de asistencia técnica a la descentralización en Indonesia, aunque centra su trabajo también en América Latina preferentemente. Entre sus áreas destaca el fortalecimiento del trabajo descentralizado desarrollado desde ministerios encargados de las reformas así como capacitar a los gobiernos regionales y locales en el manejo y rendición de cuentas. También dedica su labor al diseño y financiación de proyectos en infraestructuras sociales básicas.
- La Agencia de Desarrollo Suiza (COSUDE) es otro de los donantes con gran proyección en América Latina especialmente, donde promueve el debate en las regiones sobre el tema de la descentralización buscando generar corrientes de opinión; estimula mecanismos de participación o cogestión ciudadana y; pretende sentar las bases para contribuir a los procesos de promoción del desarrollo económico local.
- El Banco Mundial apoya numerosos proyectos (alrededor de 30 operaciones anuales por valor de 500 millones de USD \$) con algún componente de descentralización como el establecimiento del marcos reguladores; el apoyo a sectores descentralizados como educación o salud; iniciativas lideradas por la comunidad (*community driven development*); o apoyo a los fondos municipales de desarrollo. Por ejemplo, su “oficina” regional en América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo ha venido adoptando en los últimos años un papel muy activo en la reforma y modernización del Estado, apoyando la descentralización mediante la redefinición de reglas institucionales claves y la implantación de nuevas estructuras y sistemas administrativos. Un ejemplo de ello es la mejora de la rendición de cuentas de los funcionarios ante la población y el incremento de la transparencia en la gestión pública, así como la participación de los ciudadanos en asuntos de su interés.
- Dentro del Sistema de Naciones Unidas, varias agencias (Fondo para el Desarrollo del Capital del Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud o Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) han tenido destacables contribuciones en este ámbito. Quizá sea el PNUD el más involucrado ya que sus

operaciones abarcan la casi totalidad de áreas donde poder aportar experiencia. Entre ellos destacan: la promoción de la descentralización de la autoridad y responsabilidad a los niveles provinciales, distritales, municipales y locales a través de reformas legales y constitucionales; el apoyo a las estrategias de descentralización nacionales en sus ámbitos fiscales, administrativos y políticos, con un énfasis especial en los derechos de la mujer y de los más pobres; la mejora de la coordinación entre los ministerios encargados de realizar la reforma descentralizadora para velar por la coherencia entre la descentralización sectorial, la planificación local y el establecimiento de mecanismos presupuestarios destinados a tal efecto y; el fortalecimiento de la capacidad de los grupos de ciudadanos (asociaciones) y de las autoridades locales para presionar en pro de una devolución de responsabilidades en el marco de la descentralización.

En términos generales, la ayuda (tanto técnica como financiera) destinada al apoyo de la descentralización suele asignarse a alguna de las áreas que a continuación se indican: i) apoyo a reformas institucionales: elaboración de mecanismos de legislación y regulación, desarrollo institucional y fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales ii) apoyo a la descentralización sectorial: desconcentración de los ministerios e incorporación de los gobiernos locales en la ejecución de políticas sectoriales y; iii) apoyo a programas de desarrollo integral urbano y rural, combinando la asistencia sectorial con el fomento de capacidades por parte de los gobiernos locales. El apoyo a la primera de las áreas puede clasificarse como “esfuerzos desde arriba” mientras el resto se clasifican como “esfuerzos desde abajo” y cubren ampliamente el rango de problemas que hay que abordar para realizar reformas efectivas.

Ahora bien, la dificultad que presenta trabajar en un ámbito tan complejo radica en la escasa coordinación que existe entre las tres áreas, una descoordinación que ha venido provocada por el uso de enfoques que priman intervenciones selectivas frente a acciones que deberían tener un carácter más integral. Esta situación ha podido derivar en una indeseable fragmentación y solapamiento de intervenciones que restan eficacia a los esfuerzos empleados y, mucho peor, incrementar la sensación de agotamiento de los donantes en el apoyo a este ámbito.

Una forma<sup>3</sup> de reducir el grado de descoordinación ha sido el establecimiento de “mesas de donantes” para repartir las responsabilidades de manera ordenada<sup>4</sup> y diseñar

3. Romeo, L.G. (2003), “The role of external assistance in supporting decentralization reform”, *Public Administration and Development*, n° 23, pp. 89-96.

4. Un ejemplo: en Perú se creó en 2004 un grupo de trabajo sobre descentralización, en el cual participan representantes de diversas agencias, como ACDI (Canadá), BID, la cooperación belga, COSUDE (Suiza), DIFID (Reino Unido), GTZ (Alemania), Unión Europea, USAID (Estados Unidos). La coordinación del grupo está a cargo de USAID y el subgrupo funciona como un espacio de intercambio entre las diversas entidades cooperantes.

estrategias de financiación conjuntas, como el Enfoque Sectorial Amplio (SWAP, en inglés). Es en este último instrumento de la ayuda donde se perciben las contradicciones que se han comentado más arriba: tales mecanismos de financiación generan mayores niveles de re-centralización de la planificación, financiación y ejecución de los programas por parte de las regiones y/o provincias. También se perciben contradicciones en el de apoyo a proyectos rurales de base participativa, iniciativas que intentan fortalecer algunos de los pilares de la descentralización como la participación de la comunidad, los mecanismos de vigilancia o la transparencia en la ejecución de las obras. Empero, el impacto de dichas iniciativas (muy fomentadas por los donantes) requiere un clima de diálogo y colaboración entre los gobiernos locales y la sociedad civil, donde no se perciba el proyecto como un intento para disminuir el poder de los responsables políticos ni, tampoco, como un medio para incrementar el control del gobierno local sobre la sociedad civil.

Otra de las cuestiones que han integrado el debate sobre los obstáculos de la ayuda en los procesos de descentralización se refiere a los denominados “países LICUS<sup>5</sup>” o “países de ingresos bajos de alto riesgo”. La discusión gira en torno al papel de la ayuda en los procesos de descentralización cuando ésta se incluye entre los objetivos de las políticas gubernamentales pero no se apoya explícitamente o cuando, incluso, no se integra en los objetivos de desarrollo consensuados entre donantes y receptores. El caso de Angola refleja una pauta muy frecuente en la mayoría de países del África Subsahariana: el gobierno estableció la descentralización como uno de los objetivos prioritarios dada la incompatibilidad entre un sistema tan centralizado y la nueva Constitución que salió de los acuerdos de paz, además de ser un obstáculo para las políticas de desarrollo. En la práctica, tanto los donantes como el gobierno han dado la máxima importancia a programas orientados a la reconstrucción post-conflicto y la superación de la pobreza, utilizando los fondos sociales como una alternativa a la descentralización, y no como un instrumento complementario a la misma.

La pregunta, por tanto, que conviene realizar es ¿se ha evaluado la contribución de la ayuda a la descentralización? El Comité de Ayuda al Desarrollo realizó en 2004 un esfuerzo de sistematización de 45 evaluaciones y documentos de estrategia elaborados por los principales donantes con el nombre *Lessons learned on Donor support to Decentralization and Local Governance*<sup>6</sup>, del que emergieron las conclusiones que recoge el siguiente cuadro:

5. LICUS es el acrónimo de “Low Income Countries Under Stress”, calificación del Banco Mundial para aquellos Países Menos Adelantados, altamente endeudados y con un índice de vulnerabilidad alto. La mayoría de ellos se concentran en el África Subsahariana.

6. DAC-OECD (2004), París.

### Lecciones aprendidas del apoyo de donantes a la descentralización y el Gobierno Local

El Comité de Ayuda al Desarrollo llevó a cabo una revisión de las principales evaluaciones sectoriales y temáticas de 19 donantes para conocer los aspectos que pueden mejorar el diseño de las políticas de descentralización en 2004 y cuyas principales lecciones aprendidas se enumeran a continuación:

#### La necesidad de un apoyo a largo plazo

La literatura sobre evaluación muestra que una descentralización exitosa puede llevar más de una década en producirse en contextos de estabilidad política y fiscal.

#### El compromiso del gobierno central como limitante

Una observación bastante extendida es que el apoyo a la descentralización no viene en ocasiones acompañado por similares esfuerzos por parte de los gobiernos centrales, cuestión que se reduce al compromiso encontrado en los gobiernos locales. El gobierno no es percibido como la fuerza que conduce e integra los esfuerzos de los distintos niveles, que facilite la coordinación con la sociedad civil y el sector privado además de las agencias donantes.

#### Enfoque de género

A pesar de existir un fuerte componente de género en los programas evaluados, es difícil apreciar cómo contribuyen al empoderamiento de la mujer en el proceso local de toma de decisiones y cómo tienen acceso a los servicios que prestan los gobiernos locales.

#### La calidad de la coordinación entre donantes y receptores

Aunque existen ejemplos de coordinación exitosa entre donantes, a menudo este tema resulta más problemático en el nivel de gobierno central y local. Ello es producido por varios elementos, entre los que destaca la creencia común de que la coordinación entre donantes debe ser impulsada por el gobierno más que por los mismos donantes; la necesidad de los donantes/receptores por entregar un producto concreto y mensurable cuanto antes; y por la preferencia de los gobiernos para coordinarse individualmente con cada donante. Incluso se ha constatado en las evaluaciones la incapacidad por parte de donantes de coordinar su apoyo con los objetivos descentralizadores de los gobiernos, lo cual complica todavía más el papel de la cooperación para el desarrollo.

#### Sostenibilidad de los programas

Uno de los principales retos es el de la viabilidad/sostenibilidad de los programas apoyados por la ayuda internacional. Sólo unos pocos programas han conseguido asegurar su viabilidad en el corto plazo institucionalizando sus resultados, replicando proyectos pilotos en todo el país o prestando retroalimentación efectiva a los responsables nacionales del diseño de las políticas descentralizadoras.

#### Apoyo a la descentralización fiscal

Los esfuerzos dedicados a la mejora de la gestión financiera (planificación, elaboración del presupuesto y auditoría) parecen haber tenido más éxito que otras mejoras en el sistema de financiación y sostenibilidad de los gobiernos locales.

**Fortalecimiento de los partenariados**

Los programas destinados al fortalecimiento de los partenariados entre gobiernos locales y grupos de la sociedad civil son más exitosos si combinan un apoyo equilibrado a los dos actores. Este tipo de “apoyo de doble vía” ofrece sinergias potenciales porque a medida que mejora la “democratización” de los gobiernos locales ofrece la oportunidad a la sociedad civil a sacar provecho de tales ventajas.

**Fortalecimiento de capacidades y transferencia de recursos**

El fortalecimiento de las capacidades locales se vuelve más efectivo cuando es acompañado de recursos que apoyen a las inversiones efectuadas por los gobiernos locales.

Fuente: DAC-OECD (2004), *Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance*. París, pp.9-10.

El mismo estudio identifica una serie de áreas donde han existido avances positivos, especialmente en el campo de la descentralización fiscal y la gestión de los recursos financieros así como en el fortalecimiento de la sociedad civil en el ámbito local. Al tiempo, señala aquellos aspectos que merecen consideración especial como la sostenibilidad en el apoyo a los procesos de gobernabilidad local, pues los resultados observados indican que las experiencias exitosas sólo se alcanzan después de una década de apoyo continuo (y voluntad política). En línea con las reflexiones apuntadas, las recomendaciones más importantes que emana del documento son las siguientes:

- *Mejorar la coordinación entre donantes y socios nacionales:* para conseguir un apoyo más concreto en esta área, la comunidad de donantes necesita: i) integrar mucho mejor sus programas en los documentos de estrategia de los países socios; ii) apoyar a los países socios en la preparación de las líneas maestras que necesiten de financiación internacional; iii) establecer foros conjuntos para supervisar y ejecutar las reformas pactadas.
- *Incrementar la coordinación entre donantes:* tanto donantes como receptores deben realizar un esfuerzo de identificación de obstáculos que impiden una coordinación eficaz. Para ello se recomienda el establecimiento de foros donde se promueva no sólo la coordinación sino la diseminación de información clave al respecto. Al tiempo, identificar mecanismos financieros que promueven la coordinación como los *basket funding*.
- *Asegurar el apoyo sostenido:* al respecto, los esfuerzos pasan por formular “estrategias de salida” a través de una gradual institucionalización de las actividades de los programas ejecutados. También se recomienda la retroalimentación efectiva a los responsables que diseñan las reformas descentralizadoras y, sobre todo, velar porque el apoyo a otras áreas (por ejemplo a través de SWAP) no las debiliten.
- *Fortalecer el enfoque centrado en la superación de la pobreza:* esta recomendación pasa por orientar los programas financiados al conjunto de acciones

que lleven a cabo los gobiernos locales (siempre que cumplan con ciertos requisitos de adecuación a los colectivos más necesitados). Para ello se pueden establecer mecanismos de consignación (*earmarking*) de la ayuda y, sobre todo, destinar recursos para generar capacidades locales y poner en marcha proyectos piloto. También es necesario el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil de manera que se asegure que los servicios llegan a los colectivos más desfavorecidos (a través de “mecanismos de vigilancia”). Un área clave será el refuerzo de las relaciones gobierno local-sociedad civil para fomentar relaciones de confianza.

- *Sostenibilidad financiera de los gobiernos locales*: es necesario asegurar que los programas de los donantes i) fortalezcan la capacidad de gobierno local para intentar disponer de autonomía financiera y asegurar incentivos a los que rindan mejor, de manera que los sistemas intergubernamentales de transferencias fiscales no supongan un riesgo; ii) sean diseñados de manera integral teniendo en cuenta, entre otras, las reformas fiscales que afectan a los gobiernos locales, las asignaciones y la capacidad recaudatoria.

Pero más allá de las recomendaciones, un pilar básico que deben respetar todos aquellos actores implicados en estos procesos es el seguimiento y evaluación de las medidas emprendidas. De hecho, es un área que el estudio resalta: la necesidad de realizar de supervisar más sistemáticamente cómo los programas que apoyan la descentralización y los gobiernos locales se desarrollan a lo largo del tiempo. Para tal fin existen dos instrumentos de seguimiento que pueden resultar eficaces: i) el seguimiento participativo y regular en la prestación de los servicios y ii) evaluaciones formativas.

En cuanto al primero, destaca por su potencial para reforzar la “rendición de cuentas” local ya que si los hallazgos se diseminan sistemáticamente entre donantes y responsables gubernamentales puede ayudar a que los implicados ajusten sus programas para una mejor prestación de los servicios. El segundo instrumento está orientado a recoger datos significativos a lo largo del programa, especialmente sobre los resultados y sus efectos entre los beneficiarios, y retroalimentar la capacidad de aprendizaje y de investigación de los actores locales, especialmente de funcionarios y técnicos de ONG.

## 2. Consideraciones generales sobre las aportaciones del sistema de cooperación español en materia de descentralización

Para la realización de este apartado se ha centrado el interés en el marco normativo y estratégico con el que la cooperación española se ha dotado en los últimos cinco años. Concretamente se centra en los dos planes directores publicados hasta ahora, que abarcan el periodo 2001-2008, y en la Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la Democracia y el Estado de Derecho, publicada en 2003 y en proceso

de sustitución por un nuevo documento que terminará de concretarse a finales de 2006. El análisis comprendido en las siguientes páginas ha dado como resultado algunas conclusiones ya conocidas, entre ellas que el II Plan Director de Cooperación Española (2005-2008) ha cristalizado en una significativa mejora cualitativa del diseño estratégico de la Cooperación Española y, con ello, una mayor atención a los temas que este informe trata. De hecho, podría decirse que el I Plan Director de Cooperación Española (2001-2004) fue diseñado de forma ambivalente, al tratar de conjugar los valores y conceptos propios de la Cooperación Internacional con la defensa de los intereses nacionales, lo cual queda reflejado en un plan estratégico que adolece de lagunas importantes. El II Plan Director rompe por completo con esa línea e inicia una etapa que se está caracterizando por el rigor y la coherencia en el diseño de la ayuda.

Por el contrario, otras conclusiones, quizá no tan extendidas por estar vinculadas al ámbito específico de la gobernanza, son más reveladoras. La Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la Democracia y el Estado de Derecho de 2003, aunque centrada en el sector específico que le da nombre, termina por seguir la línea del I Plan Director, con lo que no profundiza en la materia que trata. La estrategia tiene un carácter más bien orientativo o informativo, pero no es un documento que pueda servir como herramienta organizadora de las actividades que llevan a cabo los agentes de la Cooperación Española. Es de esperar que su reforma traerá aparejada cambios tan sustanciosos como los que ha experimentado el diseño del Plan Director. Al final del presente apartado se realizarán algunas recomendaciones que podrían considerarse si tal reforma es emprendida por los responsables de la cooperación española.

La secuencia, pues, que sigue esta parte del informe será el comentario de los Planes Directores por orden cronológico, realizar algunas consideraciones en torno a la Estrategia y emitir una serie de conclusiones y recomendaciones de carácter general.

### **La descentralización en el Plan Director 2001-2004**

Después de la aprobación de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el sistema de cooperación español dio un nuevo salto cualitativo con el I Plan Director 2001-2004. Se basó fundamentalmente sobre dos pilares: la Ley 23/98 y una concepción de la Cooperación Española como instrumento de política exterior, que tal y como se expresa en la página 3 de la introducción, lucha contra la pobreza y promueve el desarrollo a través de “una política que defiende la economía de mercado, la libertad de comercio, el desarrollo del sector privado, la liberalización de la actividad económica y una distribución más justa de la riqueza”. Se especifica asimismo que “las inversiones españolas, públicas y privadas, además de plantearse objetivos políticos y empresariales, deben suponer también beneficios en el desarrollo y en el crecimiento de sus destinatarios”.

Las referencias a la descentralización son de un tono bastante general, sin entrar a profundizar más en este ámbito más allá de a indicar que la política de desarrollo tiene que apoyar estrategias de reducción de la pobreza orientadas a consolidar los procesos democráticos, la paz y la prevención de conflictos junto con reformas o el establecimiento de marcos institucionales apropiados, el *refuerzo de las capacidades de los agentes públicos y privados* y la preparación frente a las catástrofes naturales. Asimismo, se remarca que para luchar contra la pobreza *deben evitarse las instituciones de participación inadecuadas*; distorsiones económicas estructurales en el contexto de economías rígidas, no diversificadas y dependientes; inestabilidad política *y deficiencias en materia de corrupción y buen gobierno*; marginación social y económica de grupos de población *y falta de acceso a servicios básicos de salud y educación*; y desigualdad entre mujeres y hombres, entre otros elementos.

Probablemente es en las prioridades sectoriales donde más se avanza en dos componentes de la descentralización: la participación social, el desarrollo institucional y el buen gobierno; e Inversión en el ser humano. En cuanto a la *participación social, desarrollo institucional y buen gobierno*, el documento hace referencia a la Ley de Cooperación, donde se establece el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil, y el apoyo a las instituciones como uno de los sectores prioritarios de la cooperación española a través de los siguientes objetivos estratégicos: i) la defensa de los derechos humanos y el apoyo al Estado de derecho; ii) la promoción de la participación social; el desarrollo institucional y; iii) las prácticas de buen gobierno, incluyendo el establecimiento del marco regulador económico y financiero adecuado y la solvencia de las políticas públicas, comprendida la lucha contra la corrupción.

Por lo que respecta a la Inversión en el desarrollo humano, el Plan Director señala en su página 23 que se trata del “proceso de ampliación efectiva de la libertad de las personas y de sus opciones y posibilidades”, basado en la *formación de las capacidades*. Comprende los conceptos de educación y desarrollo, la investigación, la ciencia, la tecnología y su vinculación con el desarrollo y el desarrollo intercultural. Este sector, ciertamente heterogéneo, sería el correspondiente a las medidas relacionadas con el ámbito institucional subestatal (con énfasis en la educación), pero también tiene entre sus objetivos otras metas, tan dispares como el apoyo a la preservación del patrimonio cultural (como elemento generador de ingresos), o el apoyo a la actividad científica. El objetivo más destacable por relacionarse con la descentralización es el siguiente: “*fortalecimiento de las capacidades institucionales de los organismos públicos de la educación, mediante asistencia técnica en materia de contenidos curriculares, apoyo al proceso de gestión y financiación de la educación*”.

De la descripción general realizada llama la atención la ausencia del término descentralización. Ateniéndonos al diseño estratégico, puede afirmarse sin temor a ser demasiado exigentes que este vacío conceptual en el I PD es indicador de la escasa elaboración que caracteriza al documento en cuanto a prácticamente todas las materias. A falta

de referentes de mayor entidad, a lo largo del texto se repiten las referencias a la Ley de Cooperación, que si bien después de la Constitución supone el primer pilar legal por el que se rige la ayuda exterior en nuestro país, no deja de ser un referente notablemente básico. Bien es verdad que la utilidad de un plan estratégico se limita a proporcionar las líneas generales que han de regir las actuaciones en las que finalmente se concreta la ayuda. Sin embargo, ello no obsta para que se haga uso del valioso desarrollo conceptual que se ha ido consiguiendo a lo largo de los años, aunque sólo sea para que el plan estratégico no pueda interpretarse a voluntad. Como se verá más adelante, la indefinición propia del I PD se hace notar en las intervenciones de la Cooperación Española durante su periodo de vigencia, en el que se han detectado significativas incongruencias y lagunas.

Las próximas líneas están dedicadas a hacer un repaso del II Plan Director, vigente para el periodo 2005-2008, con el objetivo de constatar fácilmente la crítica que se le hace al I PD.

### La descentralización en el Plan Director 2005-2008

Las directrices actuales de la cooperación española en cuanto a descentralización vienen expresamente marcadas por la lucha contra la pobreza, y tienen como principal y más sólido referente la Declaración del Milenio<sup>7</sup>. En ella los países firmantes se comprometen a defender unos valores fundamentales, y a proponerse unos objetivos mínimos en la lucha por la reducción de los efectos de la pobreza internacional. Los valores en los que se basa son: La libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad compartida.

El II PD está claramente vinculado con lo dispuesto en dicho documento, en el que existen ya varias referencias relacionadas, directa o indirectamente, al concepto de descentralización. Se hace referencia, por ejemplo, al establecimiento de *formas de colaboración con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil* en pro del desarrollo y de la erradicación de la pobreza. Se alude también a la necesidad de lograr *procesos políticos más igualitarios*, así como la *plena protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas*.

El Plan Director se basa asimismo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en documentos producidos por los Organismos Internacionales (OO.II.), como es el caso del Banco Mundial, o la noción de Desarrollo Humano sostenible, impulsada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De esta manera se construyen, con el apoyo de una sólida base conceptual y de una

7. Disponible en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

coherencia en su manejo, los actuales Objetivos Estratégicos de la Cooperación Española y sus Prioridades Horizontales.

Debe señalarse que todos los objetivos estratégicos incluyen lo que podría llamarse una “perspectiva de gobernabilidad”. Es decir, que cada objetivo estratégico, sea cual sea, tiene en cuenta la atención al ámbito institucional local, a la participación política y a otros directamente relacionados con la descentralización y la práctica del buen gobierno. Una muestra de este esfuerzo por canalizar la ayuda española a través de prácticas descentralizadoras y de apoyo a lo local es que, si en el I PD sencillamente no aparecía el concepto de descentralización y las referencias a lo local no llegaban a veinte, en el II PD existen alrededor de ciento sesenta referencias a la descentralización y al ámbito local. Este cambio, además de indicar una intención coherente con los valores de la Cooperación y de suponer un paso adelante en la experiencia de planificación de la Cooperación Española, implica también el reconocimiento solidario de la complejidad que supone la lucha contra la pobreza.

A continuación se hace una enumeración de los ejes transversales de la Cooperación Española y se procede a comentar los apartados relacionados con el concepto de descentralización. Como se verá, se ha estimado oportuno hacer más referencias literales, dado que el texto transmite una coherencia, una solvencia conceptual y una claridad que contrastan con las de su predecesor.

### **La descentralización dentro de los Objetivos Estratégicos del Plan Director**

Los Objetivos Estratégicos se definen por sectores de actuación. A través de la intervención en ellos se busca “*el aumento de capacidades y la garantía de condiciones necesarias para alcanzar unos niveles de vida dignos para la actual generación y las futuras*”<sup>8</sup>. Los Objetivos Estratégicos son los siguientes: i) aumento de capacidades humanas; ii) aumento de capacidades económicas; iii) aumento de capacidades para mejora de la sostenibilidad ambiental; iv) aumento de la libertad y capacidades culturales; v) aumento de la autonomía de las mujeres; vi) aumento de la capacidad de prevención de conflictos y construcción de la paz; vii) aumento de capacidades institucionales y sociales. Es al primero y al último al que dedicaremos las siguientes líneas por tener implicaciones más directas con la promoción de la descentralización.

### **La descentralización en el aumento de las capacidades humanas**

Como se ha visto hasta ahora, la descentralización está relacionada con todas las prioridades horizontales, al tiempo que tiene un lugar propio, por así decir, en el apartado de los Objetivos Estratégicos. Ahora bien, la descentralización figura también dentro de otros Objetivos Estratégicos, como es el aumento de las capacidades humanas. Este objetivo

8. P. 22.

comprende tres apartados en los que se evidencia relación con la descentralización: (1) soberanía alimentaria y lucha contra el hambre; (2) Educación; y (3) Salud. Existen otros tres apartados que no se desarrollarán, dado que no se contemplan medidas descentralizadoras para ellos: protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad, habitabilidad básica y, por último, acceso al agua potable y saneamiento básico.

### a) Servicios básicos de educación y salud

Dentro del aumento de las capacidades humanas, la educación y la salud tienen cada una su apartado específico. Sin embargo, procede nuevamente una referencia conjunta. Ambos sectores, en tanto que servicios públicos básicos, juegan un papel central en cualquier proceso de descentralización, hasta el punto que a menudo no se descentralizan más que la educación y la salud, de manera que suelen darse situaciones paralelas en uno y otro sector. A pesar de ello, lo cierto es que las menciones a la descentralización dentro de estos dos sectores son relativamente escasas en el II PD. Ello no se debe a una carencia u olvido, sino simplemente al esquema escogido para estructurar el texto, con una desagregación conceptual determinada.

Así pues, en cuanto a educación, el II PD plantea actuar prioritariamente sobre la educación básica a través del *fortalecimiento de los sistemas públicos de educación*, orientando así las aportaciones de la cooperación española hacia el logro de los objetivos que se ha fijado la comunidad internacional en materia de educación<sup>9</sup>. El fortalecimiento de los sistemas públicos de educación busca garantizar la *complementariedad* de los proyectos educativos financiados con las políticas públicas de educación. Además, se estipula el fortalecimiento de los mecanismos que faciliten la *participación social en los procesos de definición de las políticas públicas*. Ello se relaciona directamente con el *fortalecimiento de la comunidad escolar*, en la que se integran todos los actores del sistema educativo. La cobertura, la equidad, la sostenibilidad y el impacto positivo de las acciones en salud se apoyarán prioritariamente en una serie de actuaciones, fundamentalmente centradas en la capacitación como vía de fortalecimiento institucional. Dichas actuaciones son las siguientes:

- *Fortalecimiento del liderazgo*, apoyo de asistencia técnica y acompañamiento en las labores de planificación y gestión de los Ministerios de Sanidad y de las instituciones públicas sanitarias.
- *Apoyo y acompañamiento en los procesos de descentralización de los servicios sanitarios* para la mejora en el acceso universal a los cuidados sanitarios.
- *Apoyo a las direcciones de recursos humanos de los Ministerios de Sanidad*, y a la formación de los mismos en salud, tanto en áreas asistenciales como en las de planificación y gestión.

9. Fundamentalmente lo estipulado en la Declaración de los Derechos Humanos, en los Objetivos del Milenio y en el Marco de Acción de Dakar 2000. Ver este último en [http://www.unesco.org/education/efa/ed\\_for\\_all/dakfram\\_spa.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml)

- *Consideración especial a las estructuras institucionales* de los países para evitar la fuga de profesionales nacionales hacia el exterior.
- *Refuerzo de las instituciones públicas de salud:* escuelas de salud pública, universidades, etc.
- *Apoyo a iniciativas regionales y sectoriales* en materia de salud.

En lo relativo al sector de la salud el II PD establece un mayor número de mecanismos y estrategias que en cuanto a educación. La premisa básica es “fortalecer los sistemas de atención pública en salud con el objetivo prioritario de reducir la muerte por enfermedad materna e infantil, y de revertir la incidencia de enfermedades prevenibles y olvidadas”<sup>10</sup>. Asimismo, es interesante destacar que el II PD hace hincapié en que se apoyarán prioritariamente las actuaciones en el nivel de atención primaria, bajo los principios de acceso universal, equitativo y sostenible. Además, según se estipula, las actuaciones de la Cooperación Española en salud deben alinearse con las Estrategias nacionales de desarrollo de los países, y con las prioridades y planes sectoriales definidas por éstos, para que cada Estado sea el garante y responsable del acceso de la población a la atención de salud. En base a esto, se señala que la sociedad civil de los países destinatarios de la ayuda juega un papel fundamental a la hora de complementar la actuación de los sistemas de atención pública. Por lo tanto, se propone el trabajo para el “fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de la sociedad civil con vistas a su participación en el proceso de mejora de la salud”<sup>11</sup>, en la identificación de necesidades, promoción de hábitos de vida saludables y otros aspectos relacionados con la promoción de la salud.

#### **b) Aumento de las capacidades económicas**

Dentro de este objetivo, la estrategia más directamente relacionada con la descentralización es el “fortalecimiento de las capacidades institucionales como requisito para el buen funcionamiento y asignación de los mercados”<sup>12</sup>, en tanto que es uno de los sectores más importantes para mantener el crecimiento económico sostenible. En este sentido, se considera fundamental la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión, a través de los representantes adecuados; debe existir absoluta transparencia del sector público con los contribuyentes, evitando las prácticas corruptivas; un sistema financiero adecuado y sólido para canalizar la inversión, con el apoyo de intermediación financiera con experiencia, solidez y proximidad tanto del ahorrador como del inversor; una Administración Pública ágil y eficiente; un sistema legal que defienda los procesos judiciales, la propiedad privada y otras formas existentes de propiedad colectiva; y unos agentes sociales (organizaciones empresariales y sindicales) reconocidos por los Gobiernos y con capacidad de interlocución y diálogo con éstos. En concordancia con esto se remarcan las siguientes acciones:

10. P. 47.

11. P. 47.

12. P. 58.

- *Fortalecimiento de las instituciones* que favorezcan la creación de un ambiente económico propicio para el desarrollo del sector privado, especialmente aquellas que tengan que ver con la defensa de la competencia y la protección de los consumidores.
- *Apoyo a la descentralización*. Las Administraciones locales y regionales cuentan con ventajas comparativas respecto a las Administraciones centrales, debido a su mayor flexibilidad frente a los contextos cambiantes. Este apoyo se concretará en la prestación de servicios públicos que ayuden a crear el tejido productivo y empresarial, y en la elaboración y gestión del registro mercantil y del catastro para la delimitación de bienes inmuebles.
- *Fomento de los mecanismos de participación*, especialmente de instrumentos que creen espacios de diálogo y concertación social entre las asociaciones empresariales y las agrupaciones sindicales más representativas.
- *Reforma de la legislación y reglamentación*. La Cooperación Española actuará favoreciendo la definición de un marco legal que posibilite el desarrollo de las iniciativas privadas y la libertad de empresa. También se incidirá en el establecimiento de un marco jurídico administrativo, claro, estable y previsible, en el que la Administración favorezca, regule y facilite el dinamismo económico, y en el que se pueda garantizar el Estado de Derecho, donde las leyes se respeten.
- *Dotación de infraestructuras*. Formación de agentes y comunidades locales e instituciones para asegurar la operatividad a largo plazo de los proyectos puestos en marcha, la reducción de los costes y la mejora de las condiciones de suministro a los hogares con ingresos mínimos.
- *Fortalecimiento de las capacidades institucionales* como requisito para el buen funcionamiento y asignación de los mercados. Entre otros factores, se estipula como fundamental la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión a través de los representantes adecuados; la absoluta transparencia del sector público con los contribuyentes y la lucha contra las prácticas corruptivas; una Administración Pública ágil y eficiente; un sistema legal que defienda los procesos judiciales, la propiedad privada y otras formas existentes de propiedad colectiva; y unos agentes sociales (organizaciones empresariales y sindicales) reconocidos por los Gobiernos y con capacidad de interlocución con éstos.

## El objetivo de aumentar las capacidades institucionales y sociales

La cooperación española marca sus objetivos en base a unos sectores cuya importancia para el desarrollo de la solidaridad democrática es aceptada por la comunidad internacional y, de entre todos ellos, uno está directamente relacionado con la descentralización: el objetivo de aumentar las capacidades sociales e institucionales. Al respecto, el PD señala que “los Estados son los principales responsables de la defensa de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia [...]. El medio más eficaz

para promover el respeto de esos valores es el fortalecimiento de las instituciones democráticas y su buen funcionamiento bajo los principios de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político<sup>13</sup>. Son, en definitiva, los Estados los que tienen que responder ante su ciudadanía y la comunidad internacional del respeto, promoción y garantía de los valores de la participación en democracia, los derechos fundamentales y la vigencia del Estado de Derecho. Consecuentemente, las instituciones se erigen en factor primordial para garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades, así como el acceso y la igualdad de oportunidades. La titularidad de esos derechos viene atribuida a la ciudadanía, y la garantía, promoción y remoción de obstáculos para su ejercicio corresponde a las instituciones.

Desde esta premisa, el II PD se propone la promoción de la calidad de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, y el ejercicio y respeto de los derechos humanos, tal y como vienen reconocidos en el marco de Naciones Unidas. En este sentido, el II PD señala que *“España da seguimiento a las orientaciones del CAD en el último examen de la Cooperación Española, en el que le insta a jugar un papel de liderazgo en distintos ámbitos del desarrollo institucional, tales como la reforma judicial, la descentralización, la administración fiscal o la reforma de los sistemas de seguridad”*<sup>14</sup>. A tal fin, y habida cuenta del papel de las instituciones públicas en la promoción, defensa y garantía de esos derechos, el PD señala asimismo que la “promoción de los valores democráticos se verá complementada por actuaciones orientadas a la reforma de la Administración Pública y el acceso a la misma en condiciones de igualdad, sin que haya lugar a ningún tipo de discriminación —declarada o no— de grupos sociales definidos en función del sexo, la raza, la posición social, el origen étnico o cualquier otra circunstancia o condición, personal o social”<sup>15</sup>.

El objetivo estratégico de aumentar las capacidades sociales e institucionales se desagrega en tres áreas de actuación, relativas al acceso de la ciudadanía a la actividad de la Administración Pública, al fomento de la democracia como proceso participativo y multipartidista, y a la promoción del Estado de Derecho. A su vez, cada área de actuación se compone de ámbitos de actuación específicos. Dentro del objetivo estratégico se marcan, a su vez, unas *líneas estratégicas y actuaciones prioritarias*. Su finalidad es detallar factores de viabilidad, análisis y coordinación respecto del uso de instrumentos, con particular atención a la definición de las asistencias técnicas. Las líneas estratégicas planteadas son: (1) la promoción de la *democracia representativa y participativa, y del pluralismo político*; (2) el apoyo y el fortalecimiento de los *procesos y de los mecanismos institucionales del diálogo social*; (3) fortalecimiento del *Estado de Derecho*; (4) desarrollo de la *Administración al servicio del ciudadano*

13. P. 38.

14. *Ídem*.

15. *Ídem*.

y buena gestión de los asuntos públicos; y (5) descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales.

Sin pretender abordar cada una de las líneas estratégicas, es notable apreciar la coincidencia entre algunas de las áreas identificadas en el informe como esenciales para el avance de la descentralización (descritas en el capítulo 4) con las incluidas en el Plan Director. Son las siguientes:

- *Profesionalización de la carrera judicial y servicio público adscrito a las funciones jurisdiccionales.* La reforma de los sistemas jurisdiccionales y de la gestión de la justicia se basará en los principios de igualdad de acceso, capacidad y meritocracia, bajo las más estrictas garantías de independencia y el exclusivo sometimiento al imperio de la ley. Asimismo, se fomentará la profesionalización de los cuerpos administrativos de apoyo y gestión del despacho judicial. En tal sentido, la Cooperación Española contará con la experiencia adquirida por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) en los procesos de fortalecimiento institucional.
- *El desarrollo y mejora de las normas y procedimientos administrativos que permitan al ciudadano la defensa de los derechos fundamentales especialmente en el ámbito sancionador, así como el acceso a los servicios públicos.*
- *La creación, fortalecimiento y desarrollo de un servicio civil profesionalizado, garantizando el acceso en condiciones de igualdad, meritocracia y concurrencia abierta a toda la ciudadanía.*
- *El fortalecimiento de la capacidad de planificación y formulación de políticas públicas inclusivas, de alcance nacional y acordes con el objetivo de promover el desarrollo a través de la lucha contra la pobreza.*
- *El proceso de descentralización competencial del Estado hacia los entes locales, entendido como transferencia de poder y creciente capacidad política para de gestión del gasto público.*
- *El fortalecimiento municipal, entendido como el apoyo a la generación de capacidades de tipo político y técnico instaladas en los entes locales.*

## 2.5. Consideraciones finales

Por último debe destacarse el apartado de prioridades geográficas. El II PD se propone, dentro del cumplimiento de la ley, destinar el 20% de su ayuda a los PMA. Para mayor concreción dispone una serie de criterios que deberán servir para mejorar la asignación de ayudas según el criterio geográfico, de manera que se puedan establecer unos baremos de idoneidad para decidir la pertinencia de la intervención. Entre otros, se especifican los siguientes criterios relacionados con la descentralización. (1) El grado de representatividad de las consultas con los actores diferentes al gobierno central que presenta el país (organizaciones no gubernamentales, gobiernos regionales,

sector privado, prensa y grupos sociales, asociaciones de mujeres, etc.). (2) La transparencia de los planes y presupuestos aprobados, analizando si se han hecho públicos. (3) Si existe un compromiso claro y riguroso para asignar recursos a los distintos sectores que tienen un mayor impacto en la reducción de la pobreza. (4) Si se incentiva a las diferentes administraciones públicas nacionales para que tengan presentes los criterios de pobreza en sus políticas y puedan así mejorar los servicios que prestan a la población.

Así pues, el II PD supone un mayor esfuerzo por concretar los ámbitos estratégicos de actuación de la Cooperación Española. Como resultado de ello, las medidas orientadas a la mejora de la gestión administrativa, y el apoyo a los gobiernos locales y a la redistribución fiscal constituyen un importante pilar en el diseño de la planificación estratégica. Sin embargo, a falta de documentos PACI-seguimiento posteriores a 2004, no es posible verificar si en última instancia los sectores de intervención a partir de 2005 cambiarán significativamente respecto a los sectores en los que se intervino en el periodo 2001-2004. Por el contrario sí ha quedado de manifiesto que, más allá de la importancia de una estrategia específica para la promoción de la democracia, que se verá a continuación, el II PD supone un avance en esta materia, al incluir el aumento de las capacidades institucionales y sociales como un objetivo estratégico específico y orientado exclusivamente a cuestiones relativas a la gobernanza en todas las escalas de gobierno. A continuación se hace un repaso de lo estipulado en la Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho 2003.

### **3. La estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho (2003)**

El principal objetivo de cualquier estrategia es fijar un marco para intensificar la coordinación y la coherencia y la complementariedad de acciones, en este caso de la Cooperación Española orientada a la promoción de la Democracia y el Estado de Derecho. La estrategia nace como respuesta a la necesidad de intensificar la coordinación, fundamentalmente por parte de los dos principales órganos de la Administración en términos de financiación de actividades, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía. Pero también por parte de los demás órganos de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Ahora bien, la estrategia para la promoción de la democracia y el Estado de Derecho se halla estrechamente “vinculada con la diplomacia bilateral y multilateral”<sup>16</sup>, ya que no pueden llevarse a cabo reformas institucionales, legales o de índole social si no existe voluntad política interna. Sin embargo, esta alusión a la diplomacia no se relaciona, como podría pensarse, con una diplomacia orientada a mejorar la eficacia de la ayuda y la asignación de la misma. Se

16. P. 11.

trata de una alusión a la necesidad de tener en cuenta los intereses privados, “ya que tales reformas afectan a intereses públicos y privados [...] las actuaciones en este sector no se producen en un marco exclusivamente técnico, [sino que] es necesaria una perspectiva política”<sup>17</sup>.

Dejando aparte la cuestión del fundamento de esta perspectiva, la estrategia plantea, sobre la base de análisis jurídicos y políticos de la situación en cada país, la promoción de la reforma institucional en áreas como el poder judicial y las instituciones de control legal y político, la organización de la Administración Pública, la descentralización, los sistemas que garantizan la prestación de los servicios básicos y los mecanismos reguladores del mercado son elementos inherentes a la continuidad y sostenibilidad del desarrollo. Bajo los principios de transparencia, rendición de cuentas y equidad para la consecución del principal objetivo del desarrollo: la lucha contra la pobreza. En tal sentido, se especifica que “las instituciones y la reforma de las mismas resulta un elemento clave, en tanto que mecanismo de canalización y encuentro de las distintas inquietudes, voluntades y sensibilidades en una sociedad plural y democrática”<sup>18</sup>.

De igual forma, el concepto de democracia que la estrategia promueve es el que la Constitución Española prevé, es decir, el de un Estado Social y Democrático de Derecho, cuyos valores esenciales son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. En este ámbito, España tiene una cierta ventaja comparativa frente a otros donantes, tal y como puso de manifiesto el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en el “*Examen de las Políticas de Cooperación de España*”, llevado a cabo en 2002. En su documento de conclusiones y recomendaciones reconoce que la reciente experiencia española en la construcción de un Estado democrático otorga un especial valor añadido a la Cooperación Española en esta área. En ciertos temas, entre los que destaca la experiencia descentralizadora, España puede llevar a cabo un diálogo con los países en desarrollo que es difícil para otros donantes. De hecho, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE aconseja a España que lidere a otros donantes, y que intente desarrollar la máxima coordinación con ellos para introducir reformas institucionales. En este sentido, la experiencia adquirida por España en su transición política y económica constituye un activo en Iberoamérica y también en otras zonas, como en Europa del Este o en los países árabes del Mediterráneo sur.

## Principios para la promoción de la democracia

*La democracia como parte integradora del desarrollo.* La protección de los derechos humanos y de las libertades públicas, la celebración de elecciones periódicas y la división de poderes, son elementos constitutivos de la democracia. Sin ellos, cualquier concepto de desarrollo está incompleto. La acción de la Cooperación Española en el

17. *Ídem*.

18. P. 5.

ámbito de la gobernanza se propone fomentar activamente la consolidación de la democracia o la transición hacia ella cuando no exista.

*La lucha contra la pobreza*, que es el principal objetivo de la Cooperación Española en sus acciones para el fortalecimiento de la democracia y la reforma de las instituciones del Estado de derecho. En primer lugar, porque la participación política y el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas forman parte del progreso social e individual. Por otra parte, una democracia y un Estado de derecho consolidados son indispensables para el crecimiento sostenido a largo plazo de cualquier país. Además, el fortalecimiento de la Administración Pública y de otras instituciones es un paso previo indispensable para poder articular políticas sociales en ámbitos como la sanidad o la educación que mejoren la situación de los más desfavorecidos. Los proyectos de cooperación en el ámbito institucional prestarán atención especial al *efectivo ejercicio de sus derechos por parte de los más pobres*, a su acceso a los servicios públicos, a la justicia, a su participación política y a la superación de las desigualdades sociales. En todo caso, como en los demás aspectos de desarrollo humano, en el ámbito de la cooperación para el fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho, la persona es el principal agente y beneficiario del progreso económico y social.

*La promoción de la igualdad entre mujeres y hombres*. La Cooperación Española pretende fomentar, tanto a través de proyectos específicos como de forma horizontal, la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres. “Cuando se encuentre ante situaciones de discriminación de la mujer, jurídica o de hecho, debe intentar revertirlas, ya sea mediante proyectos, o a través del diálogo político con las autoridades locales a la hora de establecer prioridades para la actuación de la Cooperación Española”<sup>19</sup>.

*El diálogo político y en la acción de la diplomacia bilateral y multilateral*. En este apartado, la estrategia señala que las reformas institucionales “nunca son neutrales. Con frecuencia afectan a aspectos esenciales de la política interior de los países [...] y a menudo alteran intereses de grupos influyentes de la población”<sup>20</sup>. Por ello propone el uso de cauces diplomáticos para estimular la voluntad política real de articular reformas efectivas, allí donde aquella se dé, ya que “el conocimiento y estímulo de dicha voluntad, a través de los cauces diplomáticos bilaterales y multilaterales, es indispensable para que los proyectos de cooperación tengan éxito a largo plazo”<sup>21</sup>. Asimismo, dado que la cooperación no puede ser eficaz para promover el desarrollo en un entorno de debilidad institucional y ausencia de democracia, se hace hincapié en la necesidad de vincular en la mayor medida posible la cooperación al desarrollo a la voluntad de reformas y al fortalecimiento de instituciones de los gobiernos de los países beneficiarios de la ayuda.

---

19. P. 24.

20. *Ídem*.

21. *Ídem*.

Esto se lleva a cabo dentro del marco de la Unión Europea, ya que la estrategia dispone la prioridad de homogeneizar las acciones de los países miembros en cuanto a la promoción de la Democracia. En este sentido la estrategia señala claramente que “para una acción eficaz es necesaria la máxima coherencia de instrumentos de la Cooperación Española de acuerdo con el principio de unidad de acción en el exterior”<sup>22</sup>, mediante el arbitrio de procedimientos caracterizados por el diálogo y la transparencia. Además, la Cooperación Española actuará con el mayor grado de coordinación y complementariedad posible con otros donantes bilaterales y multilaterales, en particular con la Unión europea. Cuando ésta no exista, o no sea eficaz, en aquellos países que son prioritarios para nuestra cooperación, y en particular en Iberoamérica, “España promoverá mecanismos adecuados de coordinación en el ámbito de la reforma institucional”<sup>23</sup>.

*La selección rigurosa de las acciones en el ámbito de la promoción de la democracia y el Estado de derecho.* Aunque el fortalecimiento de las instituciones beneficia a toda la población, y en particular a los más desfavorecidos, en muchas ocasiones no son los más pobres los beneficiarios directos de los proyectos realizados en el ámbito de la cooperación institucional, sino otras personas encuadradas en las instituciones del Estado. La estrategia recuerda que ello obliga a la Cooperación Española, que tiene como prioridad horizontal la lucha contra la pobreza, a extremar la atención para evitar actuaciones en aquellas áreas que no tengan un claro valor añadido para el país beneficiario, y en las que no existan otros donantes con modelos institucionales de mayor eficacia. El marco de actuación preferente es el del Estado nacional, en sus diversos niveles orgánicos y administrativos y en su articulación con la sociedad civil, aunque también propone el fomento de procesos de integración regional, a la vez que “criterios de capacidad, valor añadido y coherencia interna y con otros donantes, deberán regir la selección de acciones concretas”<sup>24</sup>. Las prioridades geográficas son las mismas que las del resto de la Cooperación Española, definidas en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y en el II Plan Director de la Cooperación Española, si bien la mayoría de las actividades y de los esfuerzos de coordinación se centrarán en Iberoamérica y en los países árabes del mediterráneo, como ya se ha mencionado.

### **Áreas de intervención de la Estrategia Española de Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho**

Tal como reconoce la Estrategia, todos los ámbitos que trata están relacionados entre sí. Sistema electoral, funcionamiento de los partidos políticos, división de poderes del Estado, Administración Pública, gestión financiera, sociedad civil, seguridad jurídica, son aspectos que no pueden separarse unos de otros. Es por ello que los proyectos de

22. *Idem.*

23. P. 25.

24. P. 26.

reforma institucional suelen requerir una perspectiva de largo plazo en su ejecución. Es destacable que la estrategia señala que debe evaluarse la pertinencia de las diversas actuaciones, sus fortalezas y debilidades en los años subsecuentes a su entrada en vigor. Sin embargo, lo que propone es la actuación en tres ámbitos fundamentales, cuya estructura se representa en el siguiente esquema.



Fuente: elaboración propia.

Ciertamente, la estrategia ofrece información al respecto de cada uno de los ámbitos reseñados, aunque se trata más bien de consideraciones a tener en cuenta por parte de los técnicos encargados de ejecutar los programas o proyectos, sin disponer líneas de actuación, sino más bien ofreciendo una serie de reflexiones generales, orientadas a lo que debería hacerse, qué debería evitarse y cuáles serían los escenarios propicios para intervenir. Por esta razón estimamos que no resulta útil hacer un repaso pormenorizado del contenido. Baste, para hacerse una idea, la descripción de algunos epígrafes de alto interés para la materia que trata este trabajo.

En lo referente a la reforma de las administraciones públicas, la estrategia se limita a hacer recuento de aquellos ámbitos en los que la Cooperación Española podría intervenir, dadas las necesidades de muchos países receptores. Se describen generalidades sobre casuística en cuanto a diversos problemas. Se menciona la profesionalización del funcionariado para gestionar eficazmente los servicios públicos; la intervención en materia de relaciones laborales, en modernización de la seguridad social, en eficacia de la administración tributaria, etc. De tal forma que nada indica en la estrategia que, en virtud de ella, vayan a darse acciones de este tipo, ni tampoco iniciativas para coordinarlas si las hubiera. En lo relativo al apoyo a la descentralización ocurre algo similar. La estrategia está expresada en términos tan generales que asemeja un documento de recomendaciones al que las acciones de cooperación no están en última instancia vinculadas.

Un ejemplo. En la página 43 se lee: “En su labor de apoyo para fortalecimiento institucional de las administraciones descentralizadas, las comunidades autónomas y las corporaciones locales españolas *intentarán*<sup>25</sup> centrar su actuación en los ámbitos de excelencia y competencia que cada una de ellas posea. Las comunidades autónomas pueden trasladar su experiencia en la construcción de instituciones de ámbito regional y en los procesos de articulación con el Estado y con otras administraciones públicas. También pueden apoyar el desarrollo y gestión de instrumentos de cohesión interterritorial”. Como puede apreciarse, la estrategia hace referencia a las potencialidades que se supone deben atesorar las corporaciones autonómicas y locales, y viene a decir someramente lo que está en poder de estas corporaciones llevar a cabo, en caso de que lo consideren apropiado. Todas las áreas de intervención son tratadas de la misma manera que, justamente, debe calificarse de inconsistente y poco operativa. Así pues, nos hemos tomado la licencia de estimar que su interés para este trabajo es insuficiente.

#### 4. Conclusiones relativas al diseño de la política de Cooperación Española en materia de descentralización y buen gobierno

Se han comentado hasta ahora los puntos más significativos que el Estado español dispone para la cooperación internacional en materia de descentralización y buen gobierno, en base al I Plan Director, al II Plan Director y a la Estrategia de Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho. El estudio ha puesto de manifiesto el cambio cualitativo que ha experimentado la Cooperación Española en cuanto al sector que nos ocupa. El I Plan Director no ofrecía prácticamente espacio para el análisis, mientras que el II Plan Director llena el vacío conceptual y estratégico que caracterizaba a su predecesor.

Por su parte, la Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la Democracia y el Estado de Derecho deja al descubierto múltiples brechas. Tal y como apunta el PACI 2005 en su página 34, desde 2005 se ha procedido a la revisión de la misma con el objeto de contar con una nueva Estrategia de la Cooperación Española para el Fomento de la Gobernanza Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional. A tal fin, se crearán en el marco de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPoDe) seis grupos de trabajo sobre *gobierno y políticas públicas, participación ciudadana y políticas públicas, desarrollo económico y redistribución de la riqueza, reforma del sistema de justicia, gobierno local y descentralización y reforma de la Administración Pública*. El mismo Plan indica que en la elaboración de la Estrategia se contará con la colaboración de la FIIAPP.

25. Cursiva añadida.

Dado que no ha lugar a la formulación de recomendaciones para el diseño de un nuevo plan director, lo más oportuno parece realizar esas recomendaciones en lo relativo a la estrategia, que se mantiene todavía vigente. Para ello se han analizado los últimos cuatro PACI-seguimiento disponibles, correspondientes al periodo 2001-2004. De tal examen, y hasta donde es posible averiguar desde una posición exterior a la Administración Pública, se deduce que la Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la Democracia y el Estado de Derecho no ha surtido efectos positivos en cuanto a:

- Mejora de la coordinación entre instituciones administrativas nacionales para el sector.
- Mejora de la asignación de las ayudas según criterios geográficos.
- Mejora de la asignación de la ayuda según criterios sectoriales.

Estas carencias, por breves que puedan parecer, no son de entidad baladí, lo cual se explica a continuación. En primer lugar bien es verdad, tal y como se repite de una u otra forma en cada PACI, que conceptos tales como buen gobierno, descentralización y otros relacionados con la promoción de la democracia son de difícil encuadre teórico. Tanto más lo será trasladar esta dificultad a la realidad. Tal y como se expresa en la página 332 del PACI 2002: “La complejidad del sector *Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho* y del concepto de *gobernanza* dificulta su identificación con la misma precisión que otras áreas de actuación de la Cooperación Española como los sectores *salud, educación o medio ambiente*, por citar algunos. Estas limitaciones se manifiestan en la dificultad de cuantificar los resultados de las acciones en esta materia, lo cual supone una complejidad añadida a la hora de evaluar su eficacia”. Tanto es así que a la vista de los hechos no resulta exagerado señalar que, en un sentido práctico, *gobernanza* puede entenderse de diversas maneras.

Obviamente se trata de un concepto cuya amplitud no sólo es notablemente extensa, sino que además su naturaleza es de carácter discutible, en el sentido de que podrían defenderse distintas configuraciones del mismo sin dejar de estar en lo cierto. O al menos, dentro de un discurso lógico. Tanto es así que el concepto de descentralización, cuya complejidad ha sido ampliamente señalada a lo largo del presente trabajo, no es sino una porción más de lo que actualmente se entiende por buen gobierno, o promoción de la democracia, o gobernanza, o gobernabilidad, o “gobierno y sociedad civil”, tal como se clasifica desde el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Así pues, la primera brecha a mencionar es entonces la notable dificultad, reconocida en los documentos oficiales españoles, para identificar claramente qué debe entenderse exactamente como gobernanza y qué actuaciones se relacionan con ella.

Un ejemplo: para clasificar sus intervenciones la Cooperación Española hace uso de sectores, o códigos, y enmarcarlas dentro de un ámbito de la cooperación u otro. Por un lado están los códigos internacionalmente pactados (códigos CRS o códigos del

CAD), por otro los que desde el ámbito nacional se consideran pertinentes, y que se construyen a través de distintas combinaciones de códigos CAD, como el sector *Inversión en el Ser Humano*. Las actividades de la Cooperación Española se ordenan tanto según el modelo del CAD como según los sectores estipulados desde el Estado Español. Esta doble forma de clasificación representa de por sí un problema, ya que contribuye a complicar todavía más la clasificación conceptual ligada a la promoción de la democracia<sup>26</sup>. No obstante, si se asume que el uso de dos grupos de códigos diferentes para clasificar el mismo conjunto de acciones puede plantear problemas, las complicaciones no acaban ahí. Como ya se dijo, la *gobernanza* es, aparentemente, tan difícil de clasificar que acaba por serlo prácticamente todo. En la página 333 del PACI 2002 se afirma textualmente lo siguiente:

*Grosso modo, identificaremos a los procesos de governance o gobernanza como a aquellos a través de los cuales los distintos actores [vinculados al gobierno y sociedad civil en los países receptores] articulan sus intereses, confieren la autoridad a los responsables públicos, [y] sus contribuciones son absorbidas en la toma de decisiones y creación de normas, permitiendo a su vez la fiscalización de las autoridades. De esta forma, la Ayuda Oficial al Desarrollo destinada a este sector no sólo irá referida a las reformas acometidas en el ámbito de las instituciones del Estado y los poderes públicos, sino también al sector privado y la Sociedad Civil. En tal sentido, para la elaboración de este apartado se han incluido no sólo los sectores CRS que el CAD recoge bajo la rúbrica general Gobierno y Sociedad Civil, sino todos aquellos en los que concurran componentes tales como: la democracia, los derechos fundamentales, la rendición de cuentas, la transparencia en la gestión de los asuntos y recursos públicos, el Estado de derecho, la reforma del sector público, naturaleza del sistema político, la descentralización, los mecanismos de ejercicio, gestión y control de las autoridades públicas, la carga regulatoria, la inestabilidad política y la violencia, la competitividad en el sector privado y la participación de la Sociedad Civil.*

Es fácil comprobar no sólo el alto grado de indefinición del párrafo, sino la falta de solvencia conceptual que, desde una perspectiva de la Ciencia Política y de la Administración, supone la identificación inicial de lo que es la *gobernanza grosso modo*, entre otras cosas que no resulta apropiado comentar, pero que indican escaso conocimiento o interés en la materia por parte del equipo redactor. Ello constituye un síntoma claro de que el diseño estratégico es, como mínimo, confuso. Hay que recordar que la Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho 2003, se lee que la utilidad de dicha estrategia

26. Para este estudio se trató de cotejar la coherencia entre los códigos CRS utilizados para realizar el PACI 2002 y aquellos que se encuentran listados en la página web del MAEC. Se encontraron incongruencias, pero no son computables, ya que la validez de dicha lista data del año 2004 (un año después de la publicación del PACI). La lista de sectores del CAD se encuentra actualizada desde 2005. [http://www.oecd.org/document/21/0,2340\\_fr\\_2649\\_34469\\_1914325\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/21/0,2340_fr_2649_34469_1914325_1_1_1_1,00.html)

reside en “intensificar la coordinación y la coherencia y la complementariedad de [las] acciones de cooperación”<sup>27</sup>.

Aun así, la segunda brecha es, probablemente, más destacable que la primera. Como se ha visto, las dificultades que la Administración Española ha atravesado con los conceptos vinculados a la promoción de la democracia son patentes. Ahora bien, ello dista mucho de lo que se ha podido constatar al analizar detenidamente la composición de la Cooperación Española en esta materia. En 2002 y 2003, la desagregación conceptual (o sectorial) realizada para el sector *Gobierno y Sociedad Civil* fue la siguiente: seguridad internacional y operaciones de mantenimiento de la paz; fortalecimiento de la sociedad civil; seguridad interior; reforma de la Administración Pública y descentralización; apoyo a los procesos de democratización, Derechos Humanos y Estado de Derecho; políticas de empleo y gestión administrativa; desarrollo legal y judicial; reformas institucionales para el desarrollo económico; y fortalecimiento de las capacidades administrativas de gestión. Son nueve subsectores.

Leídos con detenimiento, se observa que algunos de ellos son notablemente amplios e indefinidos, como el subsector *seguridad internacional y operaciones de mantenimiento de la paz*, o el subsector *Derechos Humanos y Estado de Derecho*. Asimismo, se dan solapamientos, como por ejemplo entre el subsector *políticas de empleo y gestión administrativa* y el subsector *fortalecimiento de las capacidades administrativas de gestión*. Sin embargo, el verdadero problema radica en que se puede legítimamente aducir que esta circunstancia es aprovechada para engrosar las cifras de la Cooperación Española, echando dentro del sector *Gobierno y Sociedad Civil* todo aquello que buenamente pueda computarse como favorecedor de la democracia. Pueden encontrarse, entre otras curiosidades, cursos de desminado (en Chile), acciones para el control de estupefacientes (con grado de sector en el PACI 2001), logística policial, protección de personal de la ONU en misión de paz, desarrollo de Pequeñas y Medianas Empresas, y sobre todo, las operaciones de paz en Bosnia-Herzegovina, Kosovo y Afganistán. En 2001 se invirtieron algo más de 61 millones de euros bajo el rubro *Gobierno y Sociedad Civil*, de los cuales 35,5, más de la mitad, fueron destinados a operaciones de paz. En 2002 llegaron a copar el 44% de la ayuda en ese sector. En 2003 se invirtieron en ellas 36 millones, por 9 en reformas institucionales y descentralización. En 2004, la ayuda del Ministerio de Asuntos Exteriores en el sector *Gobierno y Sociedad Civil* fue de 19 millones, mientras que el Ministerio de Defensa invirtió 31 millones. No es de extrañar por tanto que el Ministerio de Defensa haya jugado hasta ahora un importante papel como financiador de nuestro apoyo a la gobernanza. Las acciones de paz suponen, con mucha diferencia, la mayor inversión realizada por la Cooperación Española en apoyo del *Gobierno y Sociedad Civil*. Por contra, el porcentaje máximo de ayuda destinada a la promoción de la descentralización dentro

27. P. 10.

del sector *Gobierno y Sociedad Civil* para el periodo analizado tiene su máximo en 2003 con el 10%, aunque su lugar habitual está entre 4-5%.

Ahora bien, exceptuando los cursos de desminado y el control de los estupefacientes, la Estrategia de Cooperación Española para la promoción de la Democracia y el Estado de Derecho ya señalaba las operaciones de paz como una vía eficaz para la defensa de la gobernanza. En la página 31 se afirma que “hasta ahora”, la Cooperación Española ha actuado en los siguientes sectores: “orden público y fuerzas de seguridad, reforma judicial, apoyo a partidos políticos y procesos electorales, descentralización, administración financiera y tributaria, desarrollo y legislación, fortalecimiento sindical, fortalecimiento del asociacionismo empresarial, derechos humanos, comunidades indígenas, fortalecimiento de sociedad civil, promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, derechos laborales y sociales, registros civiles y catastros”.

Todo esto es cierto, pero no deja de llamar la atención los pocos recursos destinados al sector *Gobierno y Sociedad Civil* que no sean operaciones de paz. Sabiendo que estas operaciones tienen un elevado coste, cabe romper una lanza a favor de los efectos multiplicadores que parte del dinero invertido desde el Ministerio de Defensa tendría en proyectos más baratos. De cualquier modo, tal panorama supone una carencia en la calidad de la ayuda, especialmente si nos atenemos a la conceptualización elaborada en el presente trabajo, basada fundamentalmente en una perspectiva de refuerzo institucional, participación y distribución de la riqueza. Es decir, en una perspectiva de política y administración.

La tercera brecha a destacar es una posible causa de esta situación. Se trata de la multiplicidad de los actores implicados en la dotación y canalización de los recursos. Una situación característica de nuestro sistema de ayuda internacional, que alimenta el caos organizativo de la Cooperación Española. La participación de una Agencia especializada, hasta quince Ministerios (catorce con el anterior gobierno), diecisiete Comunidades Autónomas y numerosas Entidades Locales (a lo que se suman las universidades) facilita la aparición de disfunciones, solapamientos, y en definitiva una grave pérdida de eficacia. Además, el porcentaje de ayuda programable, en relación a otros países donantes que canalizan su ayuda a través de una única agencia especializada es particularmente reducido. Ello supone, entre otras cosas, que las previsiones presupuestarias de un sector pueden cumplirse en menos de la mitad, mientras que las de otro pueden sobrepasarse en más de un 100%, lo cual ocurre con no poca frecuencia. En este sentido no deja de llamar la atención que desde los documentos estratégicos se promueva la coordinación con las instituciones internacionales, al mismo tiempo que España adolece de unos mínimos niveles de coordinación.

En la Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho 2003 se afirma que “la necesidad de intensificar la coordinación concierne en primer lugar a los dos principales órganos de la Administración

en términos de financiación de actividades, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía. Pero también los demás órganos de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales deben actuar de forma coordinada y complementaria”. Tal afirmación no puede ser más cierta. El examen a los PACI muestra claramente que las contribuciones que cada Ministerio realiza las lleva a cabo sin la obligación de encomendarse a la AECI, órgano específico para la Cooperación Internacional. De hecho, en cuanto al sector *Gobierno y Sociedad Civil*, la AECI tiene una tasa de participación financiera inferior a la del Ministerio de Defensa, al tiempo que los múltiples órganos implicados se desenvuelven cada uno por su lado, en una ausencia prácticamente total de coordinación<sup>28</sup>.

La buena noticia es que los PACI 2005 y 2006 se hacen eco de esta situación, y se centran casi en exclusiva en aumentar la eficacia de la ayuda, diseñar nuevos métodos de planificación e implantar nuevos procesos de evaluación, con el objetivo de introducir mejoras en la asignación de las ayudas. El PACI 2005 resalta en su página 11 que “*se establece como prioritario el diferenciar —que no desvincular—, entre la planificación, la gestión y la evaluación de la cooperación al desarrollo*”. Hay que resaltar la adopción de un nuevo sistema de gestión basado en los resultados. Ello supone una mayor atención a la evaluación, incluyendo nuevos procedimientos, y un papel destacado por parte de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. Igualmente reseñables son las medidas orientadas a la reducción de la dispersión de la ayuda, comenzando por actuar en menos países y por concentrar al menos el 70% de la ayuda en los 23 países prioritarios (antes 32). Destacan también las nuevas matrices de planificación, en las cuales la clasificación de acciones presenta un mayor nivel de coherencia con los principios rectores de la Cooperación Española. Una muestra de ello es el apartado específico para los procesos de apoyo a la descentralización y fortalecimiento de las unidades locales.

Las matrices desagregan la información que contiene cada sector, con lo que es posible saber qué acciones, actores, países o zonas e instrumentos de la Cooperación Española están involucrados, por ejemplo, en cuanto a descentralización y promoción de los gobiernos locales. Asimismo, se han dado avances hacia una mayor coordinación a través de la reorganización administrativa e institucional. Destacan la creación de un nuevo Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y el impulso de las comisiones de Coordinación Interterritorial e Interministerial. Reseñable es también la publicación de los Documentos Estrategia País (DEP)<sup>29</sup> que incluye su propia matriz de planificación, basándose en la clasificación mejorada propuesta por el II Plan Director.

28. Siempre a tenor de lo descrito en los PACI.

29. Pueden consultarse en la página web del MAEC, junto con otros documentos relacionados con la planificación, la evaluación y la metodología utilizada. <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Publicaciones/#sec1>

## 5. El papel de la cooperación descentralizada española

El aumento considerable de recursos destinados a AOD por parte de las Comunidades Autónomas experimentado estos últimos años (se ha pasado de 91 millones de euros a 346 en el periodo 1998-2006<sup>30</sup>) es una prueba de la notable vinculación de muchas administraciones públicas descentralizadas con la lucha contra la pobreza. Año tras año no sólo se suman más recursos sino que éstos se van insertando en “líneas estratégicas” como son las leyes de cooperación y los planes de cooperación y que permiten dotar a la ayuda de una orientación más clara en cuanto a los fines que persigue.

Esta vinculación es extraordinariamente positiva no sólo porque asegura la renovación de un compromiso histórico con la suerte de colectivos humanos en países empobrecidos sino porque, en la medida en que la cooperación central se ha alejado con el anterior equipo de gobierno de las orientaciones y doctrinas consensuadas en la lucha contra la pobreza, la cooperación de las Comunidades Autónomas puede suponer un contrapunto, a modo de mecanismo reequilibrador, entre dos modelos de entender y hacer cooperación al desarrollo.

El papel de la cooperación descentralizada en la promoción de los procesos de descentralización puede considerarse, empero, un tanto desigual. Por un lado existen Comunidades Autónomas y entidades locales que han ido perfilando su política de cooperación para poder contribuir a este ámbito de manera sostenida, siendo los programas de cooperación directa la modalidad de gestión más utilizada. Por otro, es cierto que todavía las ONGD siguen teniendo un papel protagonista en el despliegue de la política de cooperación de muchas entidades descentralizadas, lo que supone perder niveles de coherencia interna en un ámbito que requiere, básicamente, una fuerte presencia institucional a través de técnicos de la Administración, empresas públicas y organizaciones especializadas en la reforma de la Administración Pública.

En todo caso, Administración Pública y organizaciones no gubernamentales no deberían considerarse como mutuamente excluyentes sino que pueden reforzar las distintas intervenciones que lleven a cabo en el ámbito de la descentralización: la primera centrando sus esfuerzos en materia de fortalecimiento institucional; la segunda en materia de fortalecimiento de la sociedad civil. De hecho, ambas opciones pertenecen a ese ámbito más general llamado descentralización<sup>31</sup>.

Algunos ejemplos de cooperación de corte municipalista llevado a cabo desde el ámbito de la cooperación descentralizada española (con la colaboración de la Administración General del Estado en alguna de ellas) son las siguientes:

30. El último dato extraído del PACI 2006 (Previsión).

31. Para una revisión de todas las actuaciones en materia de “Aumento de las capacidades sociales e institucionales”, ver el Anexo 2 del PACI 2005 (Previsión).

- FUNDEMUCA/DEMUCA: Primero como programa de la AECI y luego como Fundación, surge a comienzos de la década de los noventa como una iniciativa de cooperación que acompaña los procesos de pacificación y democratización que se suscitan como resultado de los acuerdos de paz, las reformas de los Estados y las políticas de descentralización que comienzan a aplicarse en todos los países centroamericanos a mediados de los ochenta. Desde su creación, la labor de DEMUCA se orientó hacia la promoción de un municipio democrático y autónomo mediante actividades de sensibilización y concienciación; el apoyo al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales para la cobertura de los servicios básicos; la clarificación de la situación financiera municipal; y el impulso a una serie de actividades de capacitación que reivindicaban la responsabilidad democrática de los ayuntamientos a favor del bienestar general, el combate contra la pobreza y su conversión como socios estratégicos del gobierno nacional y las organizaciones sociales para promover y orientar el desarrollo.
- CONFEDELCA: La Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local, es un espacio amplio y permanente de reflexión, análisis, debate, formulación de propuestas e intercambio sobre los temas de descentralización del Estado y el desarrollo local, en los cuales intervienen los principales actores de la vida centroamericana de manera directa. En este espacio participan los gobiernos municipales, y sus asociaciones nacionales, instancias de los gobiernos centrales (comisiones presidenciales, institutos municipales, fondos de inversión y ministerios) sociedad civil, entidades académicas, empresas privadas y personas independientes relacionadas con la temática. Las Conferencias Centroamericanas se realizan anualmente y se cuenta con una secretaría técnica asumida por FUNDE (Fundación Nacional para el Desarrollo) de El Salvador. CONFEDELCA cuenta con el apoyo de la Diputación de Barcelona.
- CIDEU (Cooperación Iberoamericana. Cumbres Iberoamericanas). Programa surgido de las Cumbres Iberoamericanas cuya misión es promover la manera estratégica de pensar en los procesos de diseño y gestión de proyectos urbanos para lograr el desarrollo sostenible de las ciudades iberoamericanas a través de la planificación estratégica. Integrada la red por más de 70 ciudades. Sus objetivos son impulsar el desarrollo económico y social de las ciudades iberoamericanas a través de la Planificación estratégica urbana, PEU; promover la reflexión en torno a las estrategias urbanas y facilitar su circulación; estructurar una red de ciudades para mejorar el posicionamiento estratégico de las mismas y promover el cambio cultural para la incorporación de tecnologías digitales en el entorno de la PEU y para construir comunidades virtuales.
- Proyecto FORMIA (Ecuador). Proyecto de la AECI-Ecuador que tiene como objetivo fortalecer la democracia y los procesos de descentralización y desarrollo municipal participativo en el Ecuador. Tiene como beneficiario de esta intervención el CODENPE, Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, y a través de esta instancia, los denominados gobiernos

locales alternativos de Ecuador. FORMIA ha propiciado la coordinación con otros actores descentralizados españoles (Fondos) sumando nuevos esfuerzos de cooperación en materia municipal hacia CODENPE y los municipios ecuatorianos.

Otras iniciativas de cooperación municipal con Iberoamérica, enfocadas al ámbito de la formación y de la investigación son la UIM (Unión Iberoamericana de Municipalistas) o el CEMCI (Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional).

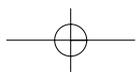
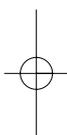
Un nuevo programa dentro del marco descrito más arriba es el Programa MUNICIPIA, una iniciativa de coordinación de esfuerzos de los distintos actores de la Cooperación Española para impulsar y fortalecer el mundo local y el municipalismo en todos los países donde trabaja la cooperación española (ya sean prioritarios, preferentes o de atención especial). En el programa participan, además del Ministerio de AAEE y de Cooperación, a través de la AECI, las corporaciones locales y las instituciones que los representan, los fondos municipales de cooperación y está abierto a las Comunidades Autónomas, otras instituciones públicas y privadas vinculadas al municipalismo y al mundo local. Además, persigue en todo momento respetar los niveles de coherencia con respecto las líneas estratégicas y actuaciones prioritarias enunciadas en el texto del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (especialmente con la línea de gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional).

Un último apunte sobre este innovador programa es su vinculación con algunas de las áreas de interés especial desarrolladas en el capítulo 4, ya que se pretende reforzar el papel de los gobiernos locales en los siguientes apartados:

- Establecimiento de un Plan de capacitación. Retomando e integrando la gran cantidad de experiencias en este campo que se han realizado, darles forma de un Plan de Formación que responda a las necesidades detectadas.
- Establecimiento de un Plan Tributario Local. Ya se viene realizando con éxito en muchas poblaciones la experiencia de incrementar los ingresos fiscales a través del catastro simplificado o de la auditoría. Extender este trabajo y sistematizarlo puede ser un importante avance para las municipalidades.
- Fomentar el agrupamiento supramunicipal a través de las mancomunidades. Las Mancomunidades son conscientes que de su colaboración y unión surge un incremento sustancial de sus potencialidades. Para ello impulsar y desarrollar los procesos de agrupación.
- Estimular la creación de Unidades Técnicas Intermunicipales, como soporte no sólo de los procesos de agrupamiento municipal, sino de cada uno de las municipalidades que por si solas no podrían abordar muchas de las tareas que tienen por delante.
- Impulsar el Desarrollo Local. Convertir a las municipalidades en un auténtico agente de desarrollo y promoción económica, a través de diversas iniciativas:

centros de empresa, centrales de recursos, establecimiento de nuevas oportunidades de salida hacia el mundo económico supralocal, mejora de las condiciones de financiación de las inversiones, mejora de los sistemas de comercialización de productos y servicios...

- Ayudar a una mejor ordenación de la Cooperación Internacional. En función de los objetivos de descentralización de los donantes internacionales, es función de las municipalidades evitar que se pierdan o despilfarren recursos integrando todas las ofertas de ayuda en un plan coherente y pactado.



## Conclusiones derivadas del estudio

Tal y como se ha señalado, las dos últimas décadas fueron testigo de reformas y movimientos democráticos que paulatinamente se extendieron al conjunto de los países en vías de desarrollo. En cada continente, muchos gobiernos llevaron a cabo procesos de descentralización por distintas causas y con resultados diversos. En unos casos se pudo comprobar cómo la descentralización coincidió con un agotamiento del modelo de planificación central y la necesidad de atender demandas locales por parte de las unidades de gobierno más cercanas a los ciudadanos.

De otra parte, las reformas descentralizadoras tuvieron como principal motivación encajar la “construcción” de los países (muchos de ellos recién salidos de conflictos civiles) en línea con las teorías en boga en los años 80 y 90 del pasado siglo, donde los gobiernos centrales eran más un impedimento que un factor que promoviera el desarrollo. Al tiempo, estos modelos de descentralización conjugaron el importante rol que iba teniendo la sociedad civil como sustento de muchas reformas participativas y de concertación local con el protagonismo que tomó el concepto y la práctica de la gobernabilidad desde organismos de ayuda internacional.

En los casos analizados, la descentralización suponía la transferencia de poderes fiscales, administrativos y políticos a las unidades de gobierno subnacional, pero en la práctica la descentralización adoptó muchos caminos. En algunos casos se trataba de una *Desconcentración* o redistribución de tareas y responsabilidades para la toma de decisiones, pero no de autoridad entre los diferentes niveles del gobierno central; en otros se asistió a una *Delegación* o transferencia de la autoridad a unidades de más bajo nivel dentro de la jerarquía del gobierno para tomar decisiones y; en pocos casos, se produjo una *Devolución* o transferencia de autoridad a una unidad para actuar de manera independiente. Por ello, es necesario recordar que un gobierno no se ha descentralizado a menos que el país posea unidades de gobierno subnacional autónomas, elegidas por el pueblo y capaces de tomar decisiones en, al menos, algunas políticas públicas.

En ocasiones la descentralización puede consistir en crear tales unidades, o en expandir los recursos y responsabilidades para los gobiernos subnacionales. Es por ello que,

en la práctica, las definiciones no son sino un punto de partida: existe más de una y sus resultados dependerán, en gran medida, del contexto del país y la voluntad política para aceptar los cambios que surjan y responder a los compromisos que se derivan de su puesta en práctica.

Pero, ¿por qué se descentraliza? Además de las consideraciones hechas en la introducción de este capítulo, la descentralización ha sido explicada desde muchos enfoques: como una respuesta a la crisis económica, como una forma de “repartir” la carga fiscal y administrativa de los gobiernos centrales hacia los gobiernos subnacionales; como emulación de reformas realizadas en otros países, como resultado de las presiones por parte de la ciudadanía o, en fin, como una estrategia para contentar a facciones y grupos de presión e incorporar a las elites locales al gobierno.

En todo caso, la descentralización puede que sea un resultado de éstas y otras “fuerzas” de tipo local, nacional y global. Más allá de esta caracterización resumida de las motivaciones para descentralizar, existen argumentos de más peso y más “bondadosos” si tenemos que hablar de los efectos que debe contener tal reforma sobre las personas. Algunas de las que se han tratado en el presente Informe son las siguientes:

### **La mejora de la eficiencia**

Efectivamente, incrementar la eficiencia administrativa es el objetivo global de muchos gobiernos para llevar a cabo procesos de descentralización. Los estudios presentados en este Informe indican que la descentralización es preferible a la centralización dado el alto grado de ineficiencia por parte de los gobiernos centrales para llevar a cabo su mandato (sobre todo en aquellos altamente centralizados en contextos derivados de independencia). Tal ineficiencia es atribuida a los clásicos argumentos que relacionan el monopolio (ya sea de un gobierno o del sector privado) con el derroche y la corrupción.

### **Mayores cotas de equidad**

Adecuadamente estructurada, la descentralización puede suponer un incremento de la equidad. Dado que ésta se basa en la existencia de instituciones representativas elegidas localmente y con control sobre recursos para atender necesidades también locales, un efecto último deseado (pero no siempre conseguido) es reducir el grado de discrecionalidad que supone depender de un Estado central que en ocasiones no atiende las demandas de las comunidades más alejadas ni de las personas con menos recursos.

### **Mejora en la provisión de servicios**

La descentralización está asociada a la mejora en la prestación de los servicios por varias razones: primera porque el monopolio del gobierno central sobre éstos es muchas veces fuente de conflicto e ineficiencia. Siguiendo esta lógica, la introducción

del sector privado, ONG e incluso de los gobiernos locales incrementa la competencia (que obliga a los prestadores de servicios a ser muchos más receptivos con respecto a las demandas del “cliente”) y, como efecto de la misma, la eficiencia. Más allá de estas ideas, existe un consenso bastante general en aceptar que detrás de la reforma descentralizadora existe un mayor grado de respuesta a las necesidades y demandas de los ciudadanos y que, los últimos disponen de más y mejor información sobre los servicios. Empero, algunas evaluaciones de donantes y algunos estudios independientes sobre los fondos sociales (que son una forma de prestación de servicios), indican que los proveedores privados pueden ser tan insensibles a las demandas locales como puedan serlo los gobiernos locales, así que no hay una relación tan evidente (tal y como puede leerse en el Informe Sectorial sobre Prestación de servicios Públicos Sociales) entre descentralización y provisión de servicios.

### **Ampliar la participación**

Los argumentos que defienden la descentralización como garante de una mayor participación ciudadana en los asuntos relacionados con la gobernabilidad local pueden encontrarse en los escritos de Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill, para los que el ciudadano es garante de las soberanía del pueblo y participa, con su cuota de poder, en la gestión de los asuntos públicos. Y es que son varios los estudios que han demostrado que el control ciudadano sobre los representantes electos mejora la calidad de la acción de gobierno. Este aspecto, además, ha ido ganando cuotas de importancia con el paso del tiempo a medida que los procesos de elección de cargos locales se ha extendido a muchos países en desarrollo y, si bien es cierto que falta camino por recorrer para fortalecer y perfeccionar esa cultura de participación, en muchas comunidades y municipios cuentan ahora con mecanismos permanentes que permiten a la población analizar, discutir y aportar ideas sobre un proceso de descentralización y evaluar el impacto concreto que tendrá sobre su contexto más cercano.

### **Mejoras en el “empoderamiento” local, el desarrollo y la superación de la pobreza**

Muchas son las iniciativas por parte de organizaciones de ayuda internacional y ONGD para apoyar procesos de empoderamiento o promoción de la democracia. Con tales esfuerzos, se pretende reforzar el rol que las organizaciones de base locales tienen en la promoción de procesos de desarrollo local. Pero hay otras intenciones detrás de estas medidas. Así, los gobiernos centrales pueden tener motivaciones para dotar de más poder a las comunidades locales como medida para prevenir la secesión, es decir, reforzar la cohesión nacional; o los ministerios pueden promover esta línea de trabajo para reforzar los gobiernos locales sobre los que su autoridad institucional descansa.

Pero el desarrollo también es una justificación para descentralizar ya que, además de las ideas mencionadas sobre la eficiencia, la equidad o la estabilidad nacional, una

mayor participación y mayores cotas de democracia local son elementos necesarios para mejorar la planificación del desarrollo local y hacer un mejor uso de los recursos locales. Todo ello tiene como efecto la consecución de lo que los donantes denominan “entornos seguros” que promueven la inversión no sólo pública sino también privada.

Esta última cuestión se encuentra vinculada al objetivo de todo gobierno central o local: la lucha contra la pobreza, elemento muchas veces asumido como uno de los efectos positivos derivados de la descentralización al habilitar (por dotar de poder) y prestar mejores servicios a los pobres. Empero, no parece haber una evidencia robusta que venga a corroborar tal planteamiento. Ya se mencionaron algunos estudios en el capítulo 2 sobre la vinculación entre descentralización y reducción de la pobreza, siendo uno de los hallazgos más representativos el hecho de que la receptividad a las demandas de los más pobres es un resultado bastante raro y determinado, en gran medida, por las relaciones establecidas entre los responsables de gobierno central y local. Los efectos positivos están asociados, en todo caso, con un grado de compromiso mayor por parte del gobierno central para promover los intereses de los más desfavorecidos en el ámbito local.

Se ha podido constatar, en todo caso, cómo a través de los capítulos del informe aparecen una y otra vez algunos de los requisitos imprescindibles para poder acometer semejante esfuerzo. Entre ellos destacan los siguientes:

- *Autonomía*: los gobiernos subnacionales deben ser independientes a la hora de plantear sus prioridades presupuestarias. Si éstas son dadas por los gobiernos centrales, entonces no hablamos de descentralización ya que el gobierno subnacional será tratado como un apéndice del gobierno central.
- *Recursos apropiados*: los gobiernos subnacionales deben contar con recursos para responder a sus competencias. Ello no implica que deban disponer de todos los recursos necesarios para prestar servicios sino que, al contrario, indica que los escasos recursos asignados a las competencias delegadas y que están en manos de los ministerios no acaben destinados a otros fines.
- *Equidad*: los fondos para los gobiernos subnacionales deberían incrementarse proporcionalmente en función de las necesidades a atender y decrementarse en función de su capacidad recaudatoria. Esto significa que el gobierno central debe atender rigurosamente las asignaciones presupuestarias para aquellas necesidades de los gobiernos subnacionales que sean realmente justificadas. Esta regla suele ejecutarse teniendo en cuenta una fórmula de asignación basada en necesidades desatendidas, índice de pobreza, densidad de población, ubicación espacial, etc.
- *Predictibilidad*: esta regla es muy importante ya que los gobiernos subnacionales deberían predecir a qué tipo de recursos tienen acceso (bien sea vía impositiva o por transferencias desde el gobierno central). Por ello siempre se dice que la precisión en términos presupuestales es una regla de oro en la

descentralización. En la práctica, casi cualquier sistema de recaudatorio o de transferencia que evite una adecuada fiscalización está sometido a una gran incertidumbre, y también a efectos negativos como la politización o la corruptela.

- *Asignación racional de los recursos*: para mejorar el grado de eficiencia general del sistema, los recursos deberían transferirse sin causar incompatibilidades con las orientaciones de asignación decididas por los gobiernos subnacionales. Empero, un mecanismo para salvaguardar la correcta asignación de los recursos transferidos sea la condicionalidad o la consignación de parte de los mismos para atender áreas prioritarias para la política nacional de desarrollo.
- *Incentivos*: la buena gestión y la prestación eficiente de servicios deben ser recompensados. Existen numerosas alternativas para estructurar los incentivos, de modo que no sean vistos como “regalos” sino que se encuentren institucionalizados.

Éstas son, por tanto, algunas reglas que la reforma descentralizadora debería tener en cuenta, pero existe otro tipo de factores institucionales que dotan de forma y contenido a la descentralización y que, de no ser atendidos debidamente, pueden suponer un obstáculo para alcanzar los “frutos” que la descentralización promete. Entre los analizados en este informe se han incluido:

- a) El establecimiento de un marco regulador institucional que incluya las instancias de representación ante la ciudadanía, las protección legal para las entidades públicas y privadas que actúen en su nombre y expresen sus demandas y las formas de resolución de conflictos y recusación a las que todas las organizaciones y ciudadanos tienen derecho.
- b) El marco macroeconómico que permite estructurar los recursos disponibles tanto para el gobierno central como para los subnacionales para apoyar los programas descentralizadores.
- c) Las formas en que se promueve la coherencia entre los distintos niveles de planificación (central-regional-provincial y local) de manera que se apoyen los procesos de descentralización puestos en marcha y no sean un obstáculo o entren en conflicto con éstos.
- d) Los modos en que la autonomía local será limitada, apoyada y tutelada por los niveles más altos de la jerarquía gubernamental.

El análisis de los objetivos de la descentralización no debería estar centrado, en cualquier caso, sólo en la prestación de unos mejores servicios a los ciudadanos. Es cierto que justifica la reforma descentralizadora, pero también es necesario responder a cuestiones fundamentales como si debe ser el fortalecimiento de los procesos democráticos locales (transparencia, rendición de cuentas, vigilancia, participación, cogestión en la prestación de algunos servicios, etc.). Teniendo todos estos elementos en mente, incluso puede reportar mejores niveles en la calidad y forma en que los servicios se prestan.

## 1. Retos en la puesta en marcha de reformas descentralizadoras

A pesar de que en la actualidad se percibe una tendencia que favorece la descentralización, también surgen retos que será necesario convertir en oportunidades si se pretende convertir el discurso sobre la descentralización en ley y práctica. En las regiones analizadas por el presente informe surgen una serie de elementos de carácter estratégico (aunque podríamos llamarles también desafíos) que, en algún momento u otro de la secuencia descentralizadora, surgirán como ámbito de trabajo específico, ya sea por parte de los responsables de la puesta en marcha de las reformas como de aquellas instituciones que acompañen tales esfuerzos. Algunos autores<sup>1</sup> los han resumido en seis:

- El primer desafío se refiere a la *capacidad de adaptar la reforma descentralizadora a los cambios en la estructura gubernamental*. Los gobiernos centrales deben determinar las competencias y tamaño apropiado de los gobiernos locales así como los servicios que pueden prestar. Para ello es necesario la elaboración de un marco legal claro y consensuado.
- El segundo desafío tiene que ver con el *fortalecimiento de la rendición de cuentas*. Entre los mecanismos que pueden utilizarse para tal fin se encuentran las elecciones, el intercambio de información, la aplicación de la ley y la capacidad de asumir cambios por parte del gobierno local que vengan impulsados desde el “exterior” (esto es, la comunidad). Dos de los mecanismos que más se han mencionado en los estudios revisados son las elecciones (“dar voz”) y la libertad para acudir a otros municipios que presten mejores servicios (de ahí la famosa frase “el ciudadano vota con los pies”).
- El tercer desafío se refiere a la *gestión conjunta de las responsabilidades*. Aunque es habitual encontrar legislación sobre las responsabilidades generales que afectan a cada nivel de gobierno en las áreas que le competen, es difícil encontrar un desarrollo más profuso de la misma. De esta manera algunas responsabilidades quedan en el terreno de la ambigüedad y, por tanto, de la desatención al ciudadano. Es necesario que cada implicado en el proceso de descentralización acuerde “quién hace qué y con qué”. Un sistema de chequeos y balances puede ser diseñado para asegurar que cada implicado responde a lo que se espera de él.
- El cuarto desafío hace mención al *aumento de la autonomía fiscal*. La escasa autonomía fiscal en el marco local quizá sea uno de los indicadores más relevantes para conocer el poco grado de descentralización en el que se encuentra el país. Un análisis de las diferentes fuentes de financiación (las impositivas, las transferencias y las que puedan captarse del exterior) se torna necesario en la

1. Katorobo, J. (2004). *Decentralization and Local Autonomy for Participatory Democracy*, Paper presented at the 6th Global Forum on Reinventing Government. Towards Participatory and Transparent Governance. 24-27 may 2005, Seoul, Republic of Korea.

búsqueda del equilibrio fiscal. Como apuntan algunos autores, la mejor manera de incrementar la autonomía fiscal es empezando de forma simple y modesta.

- El quinto desafío se centra en la *gestión y supervisión de las transferencias*. Las autoridades locales deben intentar converger hacia modelos de rendición de cuentas más rigurosos, al igual que la labor de la autoridad central debe adaptar sus procedimientos para “fiscalizar” adecuadamente. Al respecto, se han apuntado sistemas para realizar tal labor a través de, por ejemplo, los Informes de seguimiento de gasto público (*Public Expenditure Tracking Surveys*), destinados a realizar un seguimiento de los fondos públicos y recursos materiales procedentes del gobierno central a través de toda la estructura administrativa hasta la “primera línea” de prestadores de servicios. Los países que han promovido la creación de un marco regulador efectivo para controlar las transferencias son los más comprometidos con el refuerzo de la autonomía de los gobiernos locales.
- El sexto desafío trata el ámbito del *fortalecimiento de las capacidades*. Para ello dos son los elementos imprescindibles: el primero es la creación de incentivos para que los gobiernos locales emprendan acciones destinadas a la generación y consolidación de capacidades; el segundo es el apoyo externo a éstos mientras fortalecen las áreas de planificación estratégica, toma de decisiones, movilización y gestión de recursos humanos y materiales así como las de comunicación y coordinación interinstitucional. Más que establecer un “plan integral” de fortalecimiento de las capacidades locales, lo mejor es que los gobiernos locales establezcan primero de qué funciones pueden hacerse cargo y qué capacidad de gestión en términos financieros pueden desplegar. En función de este marco, el establecimiento de fuentes de ingresos a través de transferencias e impuestos podrá ser abordado (la regla de que la financiación sigue al establecimiento de competencias define la secuencia señalada). Al tiempo, para asegurar la buena prestación de servicios, la descentralización administrativa debe ser puesta en marcha con los recursos necesarios para poder atender las necesidades que surjan en este ámbito.

## 2. El apoyo de la cooperación internacional para el desarrollo

Tal y como refleja la variedad de experiencias descentralizadoras a lo largo del globo, es imposible definir un diseño que atienda a la famosa idea de “una talla sirve para todas”. Al contrario, la descentralización debe atender a la configuración cultural, política e institucional del país en cuestión y en esa línea es donde la cooperación internacional para el desarrollo debe basar su aportación. Ya se mencionó que la descentralización es un proceso complejo donde participa todo tipo de actores, entre ellos agencias bilaterales, organismos de ayuda y ONG. De hecho, el resurgir de las reformas descentralizadoras tuvo que ver con el apoyo que los donantes a este ámbito del “buen gobierno” y el fortalecimiento de la democracia.

Numerosos han sido los programas de apoyo a la descentralización puestos en marcha desde finales de los años 80 por organizaciones como el Banco Mundial, PNUD o agencias bilaterales como USAID o GTZ. Programas destinados a asistir a los gobiernos centrales en el diseño y ejecución de los planes de descentralización así como en la reforma de los sistemas legales, políticos y fiscales necesarios para impulsar la descentralización. Otros ámbitos más operativos también han sido objeto de atención por parte de la ayuda internacional como el apoyo a la generación y fortalecimiento de las capacidades (movilización y gestión de recursos humanos, técnicos y financieros), la promoción de los procesos de participación, el fomento de la equidad de género o la planificación en la prestación de los servicios públicos entre otros.

Pero a pesar del apoyo prestado, todavía siguen siendo necesarias medidas para extraer el mayor rendimiento de los esfuerzos destinados por la ayuda internacional, unas medidas que vienen a denunciar la ausencia de coordinación, visión estratégica y sostenibilidad de las acciones emprendidas y que comprometen la consecución de muchos de los objetivos planteados. Entre las áreas que necesitan una atención especial se han destacado las relativas a la mejora de la coordinación entre donantes y socios nacionales así como la relativa a la coordinación entre los propios donantes; el aseguramiento de un apoyo sostenido a dichas iniciativas así como la promoción a la sostenibilidad financiera de los gobiernos locales o al progresiva adopción de un enfoque centrado en vincular la descentralización con la reducción de la pobreza.

Entre las agencias de cooperación participantes en este ámbito, también la AECI ha venido integrando acciones de apoyo a los procesos de fortalecimiento institucional y de la sociedad civil. Al tiempo, ha venido coordinando esta labor con el resto de agentes del sistema de cooperación español como son las CC.AA., los EE.LL., las fundaciones especializadas en este ámbito (por ejemplo, la FIIAPP o la Fundación para el Desarrollo Local) y las ONGD. Pero es a partir del Plan Director 2005-2008 cuando el concepto de descentralización se ha incluido como un objetivo transversal que recorre la lucha contra la pobreza, la sostenibilidad medioambiental y la defensa de los derechos humanos.

Más específicamente dicho objetivo queda desagregado en una serie de líneas estratégicas que comprenden (1) la promoción de la democracia representativa y participativa, y del pluralismo político; (2) el apoyo y el fortalecimiento de los procesos y de los mecanismos institucionales del diálogo social; (3) fortalecimiento del Estado de Derecho; (4) desarrollo de la Administración al servicio del ciudadano y buena gestión de los asuntos públicos; y (5) descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales. Una vez aprobada la nueva Estrategia de la Cooperación Española para el Fomento de la Gobernanza Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional y realizadas las pertinentes evaluaciones de las acciones emprendidas hasta ahora, se contará con información suficiente para conocer realmente cuál ha sido y cuál debe ser la aportación de España en este ámbito de actuación.

### 3. Áreas de interés para el futuro

Si bien existen casos exitosos de descentralización (y así se recogen en este estudio), y regiones donde ésta ha supuesto un avance significativo en la democratización de muchos países (América Latina o el Sudeste Asiático son claros ejemplos frente a casos más “difíciles” como África o los países del este europeo) existe un consenso generalizado en que son muchas las cosas que quedan todavía por realizar. Estas experiencias exitosas son una fuente de información clave que debe ser sistematizada y diseminada entre los distintos agentes involucrados en este ámbito ya que con esta información será posible avanzar análisis que lleven a cabo tanto organismos públicos como centros de investigación: análisis que detallen desde qué enfoques y bajo qué circunstancias la descentralización puede ayudar a mejorar las condiciones de gobernabilidad y desarrollo en los países que deseen o hayan comenzado a llevar a cabo procesos de esta naturaleza.

Ya que la flexibilidad a la hora de descentralizar se ha convertido en una necesidad manifestada en diferentes ámbitos y por diferentes autores, nuevos métodos de seguimiento y evaluación de las políticas de descentralización deben ser diseñadas y aplicadas en línea con la planificación estratégica adoptada. Actualmente se cuenta con mecanismos que contemplan un papel más activo de los gobiernos locales en estos temas como son los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, que destacan el importante papel del ámbito local en la superación de la pobreza pero que carecen todavía de mecanismos que aseguren cómo deben participar de forma eficaz.

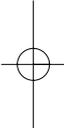
También existen otros ámbitos de actuación donde el papel de los gobiernos locales se torna imprescindible. Nos referimos a la capacidad para estimular procesos de desarrollo económico local así como para fortalecer el capital social local. Estos dos elementos “apuntalan” las bases sobre las que la reforma descentralizadora se lleva a cabo, de un lado potenciando el sano ejercicio de participación y, de otro, velando por la sostenibilidad de las reformas. Con respecto al capital social, los estudios indican que cuanto mayor es el mismo en una comunidad mayor será también la confianza de los ciudadanos en el proceso político y en la reputación de las políticas. En la medida en que la confianza entre los diferentes actores del juego de la política se extiende, la toma de decisiones se apoyará más en el compromiso y en el acuerdo y se amplían las posibilidades de diseñar políticas innovadoras para hacer frente a problemas nuevos o persistentes.

En cuanto al desarrollo económico local, es importante recordar que la descentralización no puede limitarse a mejorar la capacidad de gestión de los recursos transferidos y a modernizar la gestión municipal, sino que también hay que incorporar el papel del gobierno local como promotor del desarrollo económico y social. Como parte de este proceso, es preciso contar con programas de modernización administrativa, capacitar al personal público para fortalecer la gestión municipal y, en fin, crear las condiciones

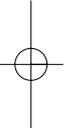
necesarias de infraestructura básica y servicios de desarrollo urbano para que el sector privado empresarial asuma su papel de dinamizador de la economía local.

Y es que de nada sirve construir puestos de salud si la población no puede mantener a sus familias. La lección que se deriva de tal consideración es que la atención a las inversiones sociales sin incorporar al mismo tiempo un enfoque de desarrollo económico local es un contrasentido. Normalmente los gobiernos locales tienen más “know how” en la gestión de instrumentos de desarrollo social, pero menos en los de fomento productivo. Por lo tanto son necesarios los fondos de desarrollo económico y social para compensar las limitaciones del enfoque asistencial de los fondos de inversión social (como los Fondos Estructurales de la UE). En línea con estas recomendaciones, también debe ser objeto de atención el logro una eficiente coordinación interinstitucional que solucione las intervenciones dispersas de las ONG, la cooperación internacional y las acciones que promuevan los gobiernos locales. No hay que olvidar que el desarrollo local no es sólo desarrollo solidario.

#### **4. Descentralización, gobernabilidad y superación de la pobreza: vínculos todavía tenues**



Una consideración final que resume el trabajo desarrollado en el presente informe debe pasar, necesariamente, por hacer una alusión a los objetivos últimos de las reformas descentralizadoras: el fomento de la gobernabilidad y la reducción de la pobreza.

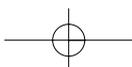


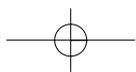
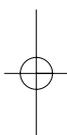
Todavía son pocos los trabajos que han tratado de establecer las relaciones entre estos elementos pero algunos resultados que se han podido analizar indican que los vínculos son todavía bastante tenues: en algunos casos existe relación pero no puede afirmarse que ésta obedezca a una lógica de “causa-efecto”. En el primer caso, los efectos de la descentralización sobre la gobernabilidad dependen en gran medida del compromiso por parte de las elites y el gobierno central así como del establecimiento de un proceso de participación y transparencia en la vida política. Hemos podido constatar que tales circunstancias implican la asunción de varios elementos: un marco de transferencia de recursos que sea estable y, además, suficiente para llevar a cabo las competencias asumidas; un fuerte apoyo en términos de capacitación de los recursos humanos; establecer canales de información y participación entre los gobiernos locales y los ciudadanos; así como llegar a un mínimo consenso en materia de coherencia por parte del gobierno central y de los donantes.

Por su parte, la descentralización también parece tener efectos positivos sobre la reducción de la pobreza aunque las relaciones son, si quiera, más imprecisas que en el caso de la gobernabilidad. Al respecto, dos parecen ser los grupos de condicionantes que determinan el impacto de la descentralización en la pobreza: los relacionados con el contexto sociopolítico y económico en el que se encuentre el país y los vinculados al

proceso (es decir, al cómo) en el que se lleva a cabo la descentralización. En el primer grupo, aparecen factores que podrían considerarse como estructurales (densidad de la población, el estado de las infraestructuras o la desigualdad interna) y otros relacionados con la capacidad (en términos de educación, capital social, participación, etc.) de los actores locales, la existencia de una cultura de rendición de cuentas y la aplicación de la legalidad. En el segundo grupo se hallan cuatro elementos considerados como “imprescindibles” en la puesta en marcha de la descentralización: por un lado la habilidad y la voluntad de emprender las reformas; por otro la transparencia y la participación ciudadana; y, para cerrar este grupo, la ya comentada “captura de las elites” y; la coherencia entre la descentralización y el resto de políticas gubernamentales.

Muchas de las reformas descentralizadoras puestas en marcha han sido “conducidas” desde fuera, basadas en formatos y diseños occidentales que pueden haber resultado inapropiadas o, incluso, deficientemente dirigidas. Tales esfuerzos pueden haber pasado por alto el entramado institucional que teje las relaciones entre los actores locales y centrales y, también, cuál debe ser la secuencia normal que permita a los gobiernos subnacionales desplegar sus competencias adecuadamente (desde una perspectiva fiscal, política y administrativa). Pero aunque esta situación pueda resultar un tanto abrumadora, particularmente cuando se combina con la resistencia política a descentralizar, un buen número de países en desarrollo ha realizado considerables esfuerzos que reduzcan los obstáculos para conseguir reformas genuinas. Es en este camino para identificar qué condiciones y qué enfoques permiten obtener resultados donde los esfuerzos por parte de los implicados en la descentralización deberán dirigirse en los próximos años.





## Bibliografía consultada

- Agenda Municipal Latinoamericana, disponible en <http://www.municipium.cl/Pensamiento/agenda.html> (acceso a 26 de abril de 2006).
- Ahmad, J., Devarajan, S., Khemani, S., & Shah, K. (2005). *Decentralization and Service Delivery*, World Bank Policy Research Working Paper 3603, May. World Bank, En <http://siteresources.worldbank.org/INTSAREGTOPDECENTRALIZATION/34004326-1095361015317/20915118/DecentandServDelivery.pdf> (acceso a 25 de mayo de 2006).
- Amanieva, N. (2004). "Local Administrarion Reforms in te Republic of Bulgaria after the adoption of the New Constitution". *Reforming Local Public Administration: Efforts and Perspectives in South-East European Countries*. Svibanj. [www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/04.pdf](http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/04.pdf)
- Anil B. Deolalikar, Alex B. Brillantes, Jr., Raghav Gaiha, Ernesto Pernia y Mary Racelis (2002). *Poverty Reduction and the Role of Institutions in Developing Asia*. ERD Working Paper No. 10 (Manila: ADB) [www.adb.org/Documents/ERD/Working\\_Papers/wp010.pdf](http://www.adb.org/Documents/ERD/Working_Papers/wp010.pdf)
- Anwar Shah (1994). *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Policy and Research Series 23. World Bank. Washington, D.C.
- Arze, F. y Martínez-Vázquez, J. (2003). *Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua*. Economics Department Andrew Young School of Policy Studies. Georgia University. [www.eumed.net/coursecon/ecolat/arz-vaz-peque](http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/arz-vaz-peque)
- Asian Development Bank (2005). *Capacity Building to Support Decentralization in Indonesia*, Manila (disponible en <http://www.adb.org/Documents/Reports/IN15-06.pdf>).

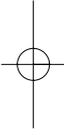
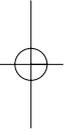
Banco Mundial (1999). *Más allá del centro. La descentralización del Estado*. Washington D.C. [http://wbln0018.worldbank.org/External/lac/lac.nsf/265a7fff47916d7d852567e4004ce191/fe3ef03e77cb51f3852569d00057970c/\\$FILE/ATTLP0DX/Beyond\\_Spanish.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/External/lac/lac.nsf/265a7fff47916d7d852567e4004ce191/fe3ef03e77cb51f3852569d00057970c/$FILE/ATTLP0DX/Beyond_Spanish.pdf)

Banco Mundial (2000). *Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*, Washington D.C.

Banco Mundial (2003). Seminario sobre Gobernabilidad, Empoderamiento Comunitario e Inclusión Social: “Auditoria Social y Mecanismos Participativos de Monitoreo y Evaluación”. Disponible en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/33522/CaminoVecinalElSalvador.pdf>

Balogun, M. J., 2000. “The Scope for Popular Participation in Decentralization, Community Governance, and Development: Towards a new Paradigm of Centre-Periphery Relations”, *Regional Development Dialogue*, Vol. 21 No. 1, Spring 2000 p. 155.

Basta, L. (1999). *Decentralization- Key Issues, Major Trends and Future Developments*, PIFF, Fribourg.

 Bebbington, A., *et.al.* (2005). *Espacios públicos de concertación local en América Latina*, Paper presentado en la V Conferencia latinoamericana de la Sociedad Internacional para el Estudio del tercer Sector Lima, 10 al 12 de agosto 2005. Disponible en [http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/rodrigo\\_villar\\_gonzalo\\_de\\_la\\_maza\\_anthony\\_bebbington.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/rodrigo_villar_gonzalo_de_la_maza_anthony_bebbington.pdf) (acceso a 26 de mayo de 2006). 

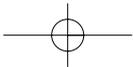
Bonfiglioli, A. (2003). *Empowering the poor. Local Governance for Poverty Reduction*. UNCDF N.Y.

Boone, C. (2003). *Decentralization as political strategy in West Africa*, *Comparative Political Studies*, Vol. 36 No. 4, May 2003 355-380, en [http://econ.ucsd.edu/seminars/seven\\_ssrc/Boone\\_Decen\\_as\\_PoliB4C5C.pdf](http://econ.ucsd.edu/seminars/seven_ssrc/Boone_Decen_as_PoliB4C5C.pdf) (acceso al 27 marzo 2006).

Brillantes, A. (2001). Philippines: Sustaining the gains of Decentralization. In *Sourcebook on Decentralization in Asia*. [www.decentralization.ws/srcbook/phil.pdf](http://www.decentralization.ws/srcbook/phil.pdf) (acceso marzo 2006).

Brosio, G. (2000). *Decentralization in Africa*. Fondo Monetario Internacional. Octubre, [www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/brosio.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/brosio.pdf)

Burki, Shahid J. *et al.* (1999). *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, D.C. World Bank.



- Camou, Antonio (1995). *Gobernabilidad y democracia*. Colección “Cuadernos de divulgación de la cultura democrática” N° 6. México: Instituto Federal Electoral.
- Canzanelli, G (2001). *Overview and learned lessons on Local Economic Development, Human Development, and Decent Work* ILO, Geneva. En <http://www.ilo.org/public/english/universitas/download/publi/led1.pdf> (acceso a 29 de mayo de 2006).
- Cardona, R. (2003). *Ciudadanía, Descentralización y Democracia en Centroamérica*. Ponencia en la Diputación de Barcelona. [www.diba.es/solidaritat/INCLUDES/RokaelCardona.pdf](http://www.diba.es/solidaritat/INCLUDES/RokaelCardona.pdf)
- CIA-The World Factbook (para los países del capítulo 3).
- CIESIN-Universidad de Columbia. <http://www.ciesin.org/decentralization/English/CaseStudies/morocco.html> (acceso marzo 2006).
- Cohen, J. M. and S. B. Peterson (1999). *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1991). *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, México: BID/PNUD, Fondo de Cultura Económica. México.
- Crook, R. & Sverrisson, A. (2001). *Decentralization and poverty-alleviation in developing countries: a comparative analysis or, is West Bengal unique?* Institute of Development Studies, Sussex.
- DAC-OECD (2003). *Synthesis Study on Supporting Decentralisation and Local Governance: Lessons Learned, Good Practices and Emerging Issues*, DAC Network on Development Evaluation, DCD/DAC/EV (2003)3/REV1, OECD, Paris, 20 October.
- DAC-OECD (2004). *Decentralization and poverty in development countries: exploring the impact*. Working Paper n° 236. Paris.
- DAC-OECD (2004). *Lessons learned on Donor support to Decentralization and Local Governance*. Paris.
- Detier, J. J. (2004). *Decentralisation And Poverty Reduction: Exploring The Linkages*, Paper presented at the OECD Workshop on ‘Decentralisation and Poverty Reduction: From Lessons Learned to Policy Action’ organized by the Development Centre and the DAC Network on Governance (GOVNET). OECD Paris

- Edrain, Josefa S. (1997). "The New Local Governance and Capacity-Building: A Strategic Approach: Examples from Africa, Asia, and Latin America". *Regional Development Studies* 3: 109-149.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. CEPAL. Santiago. [www.eclac.cl/id.asp?id=7259](http://www.eclac.cl/id.asp?id=7259)
- Faguet, J. P. (2002). *Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia*, Centre for Economic Performance and Development Studies Institute, London School of Economics, en <http://www.world-bank.org/research/wdr/WDR2004/papers/faguet.pdf> (acceso al 27 marzo de 2006).
- Furtado, X. (2001). "Decentralisation and Capacity Development: Understanding the Links and the Implications for Programming" CIDA Policy Branch August, en [http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vluimages/capacitydevelopment/\\$file/furtado-e.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vluimages/capacitydevelopment/$file/furtado-e.pdf) (acceso a 20 de abril de 2006).
- Helmsing, B. (2001). *Local Economic Development: New generations of actors, policies and instruments*, A summary report prepared for the UNCDF symposium on Decentralization Local Governance in Africa. Cape Town, South Africa. En [http://www.uncdf.org/english/local\\_development/documents\\_and\\_reports/thematic\\_papers/capetown\\_paper5.pdf](http://www.uncdf.org/english/local_development/documents_and_reports/thematic_papers/capetown_paper5.pdf) (acceso a 29 de mayo de 2006).
- Hutchinson, P & LaFond, A. *Monitoring and Evaluation of Decentralization Reforms in Developing Country Health Sectors*, Partners for Health Reformplus USAID, 2004.
- IMF (2000). *Making Decentralization Work. The cause of Russia, Ukraine and Kazakhstan*. [www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/norris.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/norris.pdf)
- Inter-American Development Bank (2001). *Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean A Background Paper For the Sub-national Development Strategy*, IADB W.D.C
- Horváth, T. (1998). *The Decentralization of Human Services: An example of the Transformation of Public Administration in Central and Eastern Europe*. Chapter two of: "The Transfer of Power. Decentralization in Eastern and Western Europe". Local Government and Public Service Reform Initiative. Hungría. [unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017665.pdf](http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017665.pdf)
- Hutchinson, P. L. y LaFond, A.K. (2004). *Monitoreo y evaluación de las reformas de descentralización en los sectores de salud de los países en desarrollo*. Bethesda, MD: The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates Inc.

- Kassimir, R. (2001). "Producing local politics: Governance, representation and non-state organizations in Africa". In Thomas Callaghy, Ronald Kassimir and Robert Latham (eds.). *Intervention and Transnationalism in Africa: Global-Local Networks of Power*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Katorobo, J. (2004). *Decentralization and Local Autonomy for Participatory Democracy*, Paper presented at the 6th Global Forum on Reinventing Government. Towards Participatory and Transparent Governance. 24-27 may 2005, Seoul, Republic of Korea
- Kaufmann D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2005). *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004* in WORLD BANK Governance Indicators 2004.
- Kerlin, J. (2003). *Mid-level Decentralization in Poland: Initial Outcomes for Democracy and Social Services*. Washington DC. [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN012821.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN012821.pdf)
- Lalander, R. (2005). *Descentralización en América Latina: Venezuela y Bolivia*, Revista Ecuador DEBATE N° 65, Quito-Ecuador, Agosto.
- Litvack, J. & Seddon, J. (eds.) (2000). *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute Working Papers, Washington D.C.
- Loayza, N. & Palacios, L. (1997). *Economic reform and progress in Latin America and the Caribbean*. World Bank Report. [wbln0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/0/7a0a5c470f5ce17f852567e00054ddc4?OpenDocument](http://wbln0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/0/7a0a5c470f5ce17f852567e00054ddc4?OpenDocument)
- Llorens, J. L., Albuquerque, F. y del Castillo, J. (2002). *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- MacLean-Abaroa, R. & Silva, M. (2000). *Gobernabilidad y Transparencia*, Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local-Novib Holanda, El Salvador.
- MAE-SECIPI (2000). *Plan Director de Cooperación Española 2001-2004*. Madrid.
- MAE-SECIPI (2003). *Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho*. Madrid.
- MAEC-SECI (2005). *Plan Director de Cooperación Española 2005-200*. Madrid.
- MAEC-SECI. *Plan Anual de Cooperación Internacional* (varios años: 2001-2006).

- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. World Bank, Washington, D.C.
- Manor, J. (2000). *Decentralization and sustainable livelihoods*. London: DFID. El documento puede consultarse en <http://www.livelihoods.org/pip/pip/dcintro.html> (acceso al 27 de marzo de 2006).
- Martín, I. (2005). *Vulnerabilidades socioeconómicas en el Magreb (I): Los riesgos del chabolismo en Marruecos*. ARI nº 36. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/705.asp>
- Massiris Cabeza, A. (2002). *Ordenación del territorio en América Latina*. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 125, 1 de octubre. En <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm> (acceso a 23 de mayo de 2006).
- Mellor, T. & Jabes, J. (2004). *Governance in the Pacific: Focus for Action 2005-2009*, Asian Development Bank. <http://www.adb.org/Documents/Books/Governance-in-the-Pacific/part5.pdf>
- Merino, G. y Cullen, A (2004). *Coordinación entre órdenes de gobierno y la institucionalización de la política social*. Documento de Trabajo presentado en la Conferencia Internacional: La Institucionalización de la Política Social para la Superación de la Pobreza Ciudad de México. 29 de septiembre.
- Ministerio de Economía y Finanzas Peruano. *Boletín de Transparencia Fiscal- Informe Especial* (sin fecha). Disponible en: [www.mef.gob.pe/propuesta/DGAES/btfiscal/N11BTFinforme.pdf](http://www.mef.gob.pe/propuesta/DGAES/btfiscal/N11BTFinforme.pdf) (acceso marzo 2006).
- Ndegwa, N. (2002). "Decentralization in Africa: a Stocktaking survey", *Africa Region Working paper Series*, nº 40, World Bank, Washington D.C.
- NIBR (1997). *Evaluation of decentralization and development*. Evaluation Report 3.97. Oslo. Royal Ministry of Foreign Affairs.
- Olowu, Dele (2001). *Decentralization Policies and Practices under Structural Adjustment in Africa*. Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper Number 4. [www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/afrlib/olowu.pdf](http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/afrlib/olowu.pdf)
- O'Neill, K. (2003). "Decentralization as an Electoral Strategy". *Comparative Political Studies*. 36(9): 1068-1091.
- Oyugi, W. (2000). *Decentralization for good governance and development: The unending debate*. Regional Development dialogue, Vol. 21, No. 1. Spring, p. 3.

- Paralejas, C. (2001). People's Republic of China: Decentralization as an Economic Imperative. In *Sourcebook on Decentralization in Asia*. [www.decentralization.ws/srcbook/china.pdf](http://www.decentralization.ws/srcbook/china.pdf) (acceso marzo 2006).
- Piriou-Sall, S. (1998). *Decentralization and Rural Development: A Review of Evidence*, World Bank, Washington.
- PNUD (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. N.Y.
- Prats, J. (2001) “Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano: Marco Conceptual y Analítico”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 10, pp. 103-148. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Prats, J.O. (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 14-15 pp. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, [http://www.iigov.org/revista/?p=14\\_08](http://www.iigov.org/revista/?p=14_08) (acceso al 22/03/06).
- Ram, R. (1997). *Tropics and Economic Development: An Empirical Investigation*, *World Development*, vol. 25, nº 9. Elsevier Science.
- Ravallion, M. (1998). *Reaching Poor Areas in A Federal System*. Policy Research Working Paper 1901 (Washington D.C.: The World Bank. [www.worldbank.org/publicsector/decentralization/cd/ReachingPoor.pdf](http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/cd/ReachingPoor.pdf)
- Red Interamericana de Alto Nivel sobre descentralización, Gobiernos Locales y Participación Ciudadana (RIAD). <http://www.riadexpoferia.org/es/defaultR.asp>.
- Research Triangle Institute. “Modelo de Manual de Organización y Funciones y Descriptor de puestos”, [www.comures.org.sv/comures/documentos/Guias/Guia1/Guia1.rtf](http://www.comures.org.sv/comures/documentos/Guias/Guia1/Guia1.rtf) (acceso al 2 de mayo de 2006).
- Ribot, Jesse C. (2002). *African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability*. Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper Number 8. [www.unrisd.org/.../document.nsf/\(httpPapersForProgrammeArea\)/345AC67E6875754C1256D12003E6C95?OpenDocument](http://www.unrisd.org/.../document.nsf/(httpPapersForProgrammeArea)/345AC67E6875754C1256D12003E6C95?OpenDocument)
- Rivera, R. (2004). *La descentralización en Centroamérica: Entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo*. “Revista Quorum”, *CICODE*. Universidad de Alcalá. 8-9. España. Primavera. [www.flacso.org/download/aportes/costarica/La%20descentralizacionCentroam%20E9rica.pdf](http://www.flacso.org/download/aportes/costarica/La%20descentralizacionCentroam%20E9rica.pdf)

- Robertson, W. (2002). *Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development*, IDG/DDP UNDP, New York.
- Romeo, L.G. (2003). "The role of external assistance in supporting decentralization reform" *Public Administration and Development*, n° 23, pp. 89-96.
- Santiago, E. (2001). Vietnam: Decentralization for better local governance. In *Sourcebook on Decentralization in Asia*. [www.decentralization.ws/srcbook/vietnam.pdf](http://www.decentralization.ws/srcbook/vietnam.pdf) (acceso marzo 2006).
- Slater, D. (1989). Territorial power and the peripheral state: the issue of decentralization. *Development and Change*, (20): 501-531.
- Smoke, P. (2001). *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice*. UNRISD, Geneva Democracy.
- Spehar, E. *La descentralización y los desafíos democráticos en América Central*. Unidad para la Promoción de la Democracia de la Secretaria General de la Organización de Estados Americanos. Discurso disponible en: [www.upd.oas.org/decentralization/speecheslist/speharfemica.pdf](http://www.upd.oas.org/decentralization/speecheslist/speharfemica.pdf)
- Steinich, M. (2000). *Monitoring and Evaluating Support to Decentralisation: Challenges and Dilemmas*, Swedish Ministry of Foreign Affairs.
- Sudders, M.& Nahem, J. (2004). *Governance Indicators: A Users' Guide*, UNDP, Oslo.
- Tocqueville, A.: *La democracia en América*, Madrid, Sarpe, 1984, 2 tomos.
- Tumanut, M. (¿?): "Sourcebook on Decentralization in Asia", Cambodia: Hitting the road, pp. 94-99.
- UNDP, *Decentralization: A Sampling Of Definitions* (1999), Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance.
- UNDP (2004). *Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development*, UNDP Practice Note, NY.
- UNDP (2005). *Fiscal Decentralization in Transition Economies: Case Studies from the Balkans and Caucasus*, UNDP Regional Office for Europe and the Commonwealth of Independent States, Bratislava, accessible en <http://europeandcis.undp.org/files/uploads/LG/FiscalDecentralization2005.pdf> (acceso a 2/05/2006).

UNDP-POGAR <http://www.pogar.org/countries/decentralization.asp?cid=1> (acceso marzo 2006).

USAID (2000). *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*, USAID, Washington D.C.

U.N.N. (2003). *Decentralization and Poverty Reduction: Africa and Asia experience*. Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management. Dakar, Senegal. [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/document/UN/UNPAN021303.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/document/UN/UNPAN021303.pdf) (acceso marzo 2006).

Villela, L. (2002). *Fiscal Decentralization in Latin America*, Inter American Development Bank, Washington, D.C. World Bank, disponible en [http://www.iadb.org/int/jpn/English/support\\_files/2villela.pdf](http://www.iadb.org/int/jpn/English/support_files/2villela.pdf) (acceso a 1/05/2006).

Wolman, H. (1990). "Decentralization: what it is and why we should care", En *Decentralization, local governments and markets: towards a post-welfare agenda*, R.J. Bennett (ed.). Oxford, pp. 29-42.

World Bank *Civil Sector Reform and Decentralization Guidelines*. En <http://www.ciesin.org/decentralization/English/Issues/CSR.html> (acceso a 25 de mayo de 2006).

World Bank, *Examples of Government – Civil Society – World Bank Collaboration*, en [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20138127~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html#Promoting\\_Government\\_Accountability\\_in\\_Argentina](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20138127~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html#Promoting_Government_Accountability_in_Argentina) (acceso a 26 de mayo de 2006).

World Bank (1998). *What is Social Capital?* en <http://www.worldbank.org/poverty/scapital> (acceso a 29 de mayo de 2006).

World Bank (2001) *Decentralization and Governance: does decentralization improve public service delivery?* Poverty Reduction and Economic Management Network Notes, n° 55, june.

World Bank: (2003). *Decentralization Status Report*. (Macedonia) [http://www.worldbank.org.mk/external/default/main?pagePK=51187349&piPK=51189435&theSitePK=304473&menuPK=64187510&searchMenuPK=304501&theSitePK=304473&entityID=000012009\\_20031021134428&searchMenuPK=304501&theSitePK=304473](http://www.worldbank.org.mk/external/default/main?pagePK=51187349&piPK=51189435&theSitePK=304473&menuPK=64187510&searchMenuPK=304501&theSitePK=304473&entityID=000012009_20031021134428&searchMenuPK=304501&theSitePK=304473)

World Bank Institute: *Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management Program. Topic 7: Local revenues*. En <http://www1.worldbank.org/wbiiep/decentralization/Course%20Topics.htm> (acceso a 20 de mayo de 2006)