La experiencia mundial en descentralización y su relevancia para el Perú

Resumen de la Conferencia Magistral del Dr. Tim Campbell[1] durante el Seminario Anual CIES 2009

La presentación del Dr. Campbell partió de su experiencia como investigador, a partir de la cual ha podido analizar el proceso de descentralización en más de 30 de los 80 países del mundo que han lanzado políticas de descentralización. La presentación consta de tres partes. La introducción, que señala varios estudios anteriores que muestran las diferentes tendencias en descentralización seguidas en distintas partes del mundo y que analiza brevemente por qué se descentralizan los países, así como qué sucede al interior de estos procesos. Luego, se analiza las ocho áreas principales de política y, finalmente, se presenta los aspectos que deben ser considerados en el futuro.

La presentación está basada en diferentes publicaciones como *La revolución silenciosa*[2], que fue un trabajo de estudio de más de seis años para comprender los procesos de los gobiernos de América Latina. Asimismo, se basa en el reporte global en descentralización y democracia global (GOLD[3] por sus siglas en inglés), que surgió para articular los sentimientos de las organizaciones de Gobiernos Locales, para que los intereses de las ciudades puedan ser escuchados. Este aborda temas relacionados a las razones por las cuales se descentraliza y las características del esfuerzo global en los últimos 15 años, así como las dificultades por las que se atravesó para asignar las responsabilidades y deberes básicos de las autoridades locales, los roles de los diferentes niveles de gobierno, las formas de financiación, los límites de las autoridades locales, y por qué este proceso debe ser respetado. Varias declaraciones de principios han surgido para establecer, ante todo, por qué los Gobiernos Locales son importantes, teniendo el deber y el derecho de jugar un rol decisivo en el desarrollo del país. Incluso, las Naciones Unidas recogieron muchos de estos principios en sus pautas de Hábitat.

En esta línea, la constitución europea es muy interesante, ya que en ese proceso los Gobiernos Locales cada vez tienen mayor importancia y solicitan mayor espacio en la toma de decisiones. Este análisis puede servir para otros países, ya que se está trabajando sobre los roles que debe tener cada espacio de gobierno, así como la manera en que estos deben estar articulados, discusión que va a ir surgiendo en el resto del mundo.

Foto CIES

La presentación está basada en diferentes publicaciones como La revolución silenciosa y el Reporte global en descentralización y democracia global.

¿Por qué la descentralización?

Es importante pensar por qué se descentraliza, indicó el Dr. Campbell. En los años ochenta, por ejemplo, 25 gobiernos empezaron a pensar en compartir el poder con las autoridades locales. Históricamente, la descentralización es un fenómeno muy interesante: es una respuesta a alguna señal casi invisible a la que muchos de los gobiernos respondieron. Esto tenía que ver con el reconocimiento casi simultáneo de que en América Latina había llegado el momento de compartir el poder con los Gobiernos Locales. Este es un tema histórico interesante de investigar ya que los motivos detrás de la descentralización tienen que ver con cómo se devuelve el poder a las regiones y cómo evoluciona esto.

En este marco, hubo un colapso del Estado central. Se desarrolló, a la vez, una idea que sostenía que las economías planeadas centralmente estaban en bancarrota, fatigadas y poco sostenibles. También hubo un movimiento de regionalización en Europa, en el que las regiones se hicieron cada vez más importantes. Paralelamente, en muchos países, como Venezuela y México, se desarrolló un movimiento regional que

1/ Director del Instituto *Urban Age www.urbanage.org.*
2/ Alfaomega, Bogotá.
3/ http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp.

Foto CIES

Todos los países cuentan con muchos niveles –municipalidades provinciales, municipalidades distritales, distritos especiales, metrópolis– y en estos la descentralización implica presiones opuestas.

buscaba mayor autonomía y poder, porque tenían más ganancias en esos niveles. Del mismo modo, se vio un movimiento hacia la democracia y hacia una liberalización del comercio, que también empezó a reducir las fronteras con el nivel nacional. En lugar de estas fronteras surgieron las ciudades y regiones importantes, que son las causantes de atraer o no a la inversión internacional. Otro de estos motivos es el desarrollo económico en muchos de estos lugares.

Con respecto a la profundidad y/o a la rapidez con la que se acoge a la descentralización observada en los 80 países estudiados, se puede establecer las siguientes tres categorías. Una primera corresponde a quienes adoptaron la descentralización tempranamente, que se movieron rápido para descentralizar. Esta categoría incluye sobre todo a los países miembros de la OECD, Europa, Australia, Japón, etc., o países como Indonesia. Inclusive se le llama el *big bang* de la descentralización, ya que el traspaso de recursos y roles a los Gobiernos Regionales se hizo de manera tan abrupta que constituyó un *shock* e hizo difícil que muchos grupos se pudieran ajustar. Un segundo grupo es el amplio centro, caracterizado por una serie de marchas y contramarchas en este proceso. La mayor parte de los países de América Latina está en esta categoría. Por último, el tercer grupo es el de los Estados debilitados, en los que impera la falta de estabilidad, como países en conflicto o pequeños reinos, en los que se registra muy poco progreso. En general, hay una amplia variación en la que cada uno de los países ha tenido diferentes énfasis en ciertos temas relacionados al proceso de descentralización.

«En el caso actual del Perú, la aceleración de la descentralización se parece al modelo de Indonesia, en el que de pronto se hace imperativo trabajar con los Gobiernos Locales»

En el caso actual del Perú, la aceleración de la descentralización se parece al modelo de Indonesia, en el que de pronto se hace imperativo trabajar con los Gobiernos Locales. Esto normalmente toma mucho tiempo ya que existen muchos detalles, así como heterogeneidad entre estos. Un caso pertinente relacionado a este tema es el de Venezuela al final de los años ochenta. El gobierno le dio a las regiones la opción de escoger qué funciones querían desempeñar y descentralizó muy rápidamente temas de educación en algunas de ellas. En menos de un año estos Gobiernos Locales se vieron abrumados por los gastos financieros, por lo que devolvieron muchas de estas competencias al Gobierno Central. Por eso el tema de la aceleración es un arma de doble filo, ya que por un lado se obtiene la autonomía, pero por el otro también se adquieren responsabilidades a nivel local.

Las ocho áreas clave de política

El primer tema es la estrategia nacional, cómo se organiza el Estado, cuáles son las funciones de cada estamento, cómo se financian las funciones, la participación democrática, entre otros. De acuerdo a esta estrategia, se siguen ciertos objetivos de la descentralización. Cada país presentará diferentes medidas, algunas se orientan hacia las reformas políticas, otras hacia el desarrollo económico, pero no todos los países priorizaron todos los temas y pocos unificaron en una estrategia todas las áreas principales relacionadas al proceso de descentralización.

El segundo tema es la organización del Estado. Todos los países cuentan con muchos niveles –municipalidades provinciales, municipalidades distritales, distritos especiales, metrópolis, por mencionar algunos– y en estos la descentralización implica presiones opuestas. Por un lado, está el empuje de la eficiencia en los servicios del Estado. Esta es una presión para reducir el número de los Gobiernos Locales, a favor de las economías de escala. Por otro lado, está el empuje por la participación democrática. Esta presión implica un aumento en el número de Gobiernos Locales para hacer sentir al ciudadano más cerca de su gobierno.

Otro problema estructural, presente en todos los países, es el desajuste entre las instituciones del gobierno y el

«Muchos Gobiernos Locales tienen poblaciones pequeñas, y muy pocos tienen poblaciones grandes. Esto dificulta la mejora de servicios en el proceso de descentralización y muchos países pasan por esto»

tamaño de las poblaciones. En el Perú existe mucha heterogeneidad, además de particularidades en lo que respecta al ratio entre las unidades de Gobierno Local y el tamaño y características de la población a la que representan. Muchos Gobiernos Locales tienen poblaciones pequeñas, y muy pocos tienen poblaciones grandes. Esto dificulta la mejora de servicios en el proceso de descentralización y muchos países pasan por esto. Muchos Gobiernos Locales no tienen las capacidades intrínsecas para asumir sus funciones, por lo que los gobiernos deberían pensar en segmentar el mercado y descentralizar algunas funciones primero en los Gobiernos Locales más fuertes. Una vez que el proceso esté avanzando y que haya un sistema de incentivos y de calificaciones, se podría traspasar funciones al siguiente nivel de Gobiernos Locales.

El tercer tema está relacionado a las responsabilidades que cada uno de los niveles de gobierno debería tener. Se ha encontrado que la mayor parte de los países analizados en el informe GOLD tiene una posición clara en términos de suministro de agua, salud y mercados locales. Pero su posición se torna menos clara cuando se trata de funciones más amplias como carreteras que benefician a los agricultores o la educación nacional. Entonces, ¿cuánto de esto deben financiar los Gobiernos Locales? Asimismo, esto está relacionado al principio de autonomía. ¿Cuál es el límite de los Gobiernos Locales? ¿Sobre qué temas tienen poder de decisión? ¿Los Gobiernos Locales solo deben ejecutar respondiendo al Gobierno Nacional o deben decidir ellos mismos qué combinación de servicios desean prestar? Entonces existe una tensión en este campo relacionado al nivel de autonomía de los Gobiernos Locales. Esto tiene que ver, a su vez, con el tema de balancear el onus financiero. Hay una gran cantidad de traslapes entre los distintos niveles de servicios públicos, entre el Gobierno Local y el Nacional. Se necesita hacer arreglos para compartir la responsabilidad, así como debe haber articulación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Hay una cuestión de eficiencia en este tema. Son dos tipos de eficiencia: la eficiencia de la producción y la

Foto CIES

¿Cuál es el límite de los Gobiernos Locales? ¿Sobre qué temas tienen poder de decisión? ¿Los Gobiernos Locales solo deben ejecutar respondiendo al Gobierno Nacional o deben decidir ellos mismos qué combinación de servicios desean prestar?.

eficiencia de la asignación de recursos. En este segundo tipo debería investigarse si los servicios a nivel local son lo que la gente realmente quiere y para lo que está dispuesta a pagar. Si hay participación efectiva, probablemente esos servicios estarán más cercanos a las verdaderas necesidades de la población. Debería revisarse la evidencia para investigar si esta eficiencia es incorporada en el disenso de regionalización. Sin embargo, si se piensa que se descentraliza porque así es más eficiente el trabajo del gobierno, resulta cuestionable.

Por otro lado, la innovación tecnológica está permitiendo reducir las distancias en la práctica, lo que también juega un rol en la necesidad de descentralizar o no ciertas funciones. Por ejemplo, en el caso de salud, la alta tecnología puede hacer que existan procesos de diagnóstico descentralizados muy específicos y que estos se envíen al lugar donde un médico especializado los pueda analizar. Esto quiere

«La mayor parte de los países analizados en el informe GOLD tiene una posición clara en términos de suministro de agua, salud y mercados locales. Pero su posición se torna menos clara cuando se trata de funciones más amplias como carreteras que benefician a los agricultores o la educación nacional»

decir que centralizar el diagnóstico, por ejemplo, a nivel regional o nacional, no estaría aprovechando los avances tecnológicos. Este mismo principio puede funcionar a la inversa. Por ejemplo, muchos países están prestando servicios en forma centralizada a través de Internet.

El cuarto tema, que es muy difícil, es el del desarrollo económico local. Hay informes que dicen que la descentralización no ayuda a los sectores más pobres y que está acentuando brechas. Existen responsabilidades nacionales y locales en el desarrollo económico local. Un ejemplo es la construcción de infraestructura básica, como los caminos. Hay responsabilidades tanto del Gobierno Central como de los Gobiernos Locales frente a esto, lo que implica una relación entre el gobierno y las empresas locales también. Esto se complica aun más con el problema de la corrupción en los gobiernos. Cada nivel de gobierno debe desempeñar un papel en el desarrollo económico local, lo que resulta muy difícil en lugares donde hay pocos recursos. Si se piensa que solo la descentralización va a ayudar a economías donde no hay muchos recursos, es una expectativa difícil de alcanzar. Los países del informe GOLD presentan muchas diferencias en relación a su desempeño en el desarrollo de economías locales.

El quinto tema a analizar es el del uso y asignación de recursos financieros. Usualmente los Gobiernos Centrales controlan el sistema de impuestos y de gasto. En estos casos, estos restringen las posibilidades de los Gobiernos Locales de conseguir recursos propios. Otro problema es que los Gobiernos Centrales suelen ser poco constantes en la transferencia de recursos a los Gobiernos Locales. Esto dificulta la capacidad de estos últimos para planificar a futuro, ya que las asignaciones son variables y los Gobiernos Locales no saben con cuántos recursos contarán el siguiente año. Esto no es eficiente ni efectivo, ya que solo la estabilidad en el flujo de ingreso es clave para los Gobiernos Locales.

Foto CIES

Ahora hay un panorama diferente. Hay interesantes movimientos de participación de personas o entidades que buscan dar su opinión y buscan que los Gobiernos Locales rindan cuentas.

«La innovación tecnológica está permitiendo reducir las distancias en la práctica, lo que también juega un rol en la necesidad de descentralizar o no ciertas funciones»

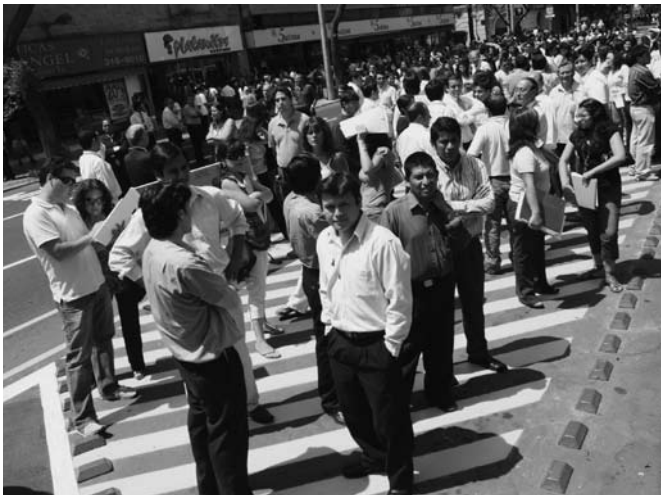
El tema de la autonomía financiera es un mito. Incluso en los países más ricos, como Estados Unidos y la mayoría de países de Europa, los Gobiernos Locales dependen en gran medida de los recursos asignados por el Gobierno Central. En los países analizados en el informe GOLD se ha encontrado que el gran problema es el exceso de discrecionalidad con el que los Gobiernos Centrales manejan sus recursos. Esto hace que, por ejemplo, se transfieran funciones un año y se transfieran sin recursos.

El sexto tema, sobre el que hay un balance positivo, está relacionado a la democracia y a la participación. En los años setenta los gobiernos estaban manejados por los militares y las elecciones ni se discutían. Ahora hay un panorama diferente. Hay interesantes movimientos de participación de personas o entidades que buscan dar su opinión y buscan que los Gobiernos Locales rindan cuentas.

Sin embargo, un tema a tomar en cuenta es que, en muchos casos, la participación democrática a nivel regional tiende a ser motivada por cuestiones nacionales, más que por necesidades locales. Debido a la manera en la que está diseñado el aparato democrático, hay cierta fatiga en la población que va a las urnas, ya que el voto carece cada vez más de significado y está demasiado personalizado. Se necesita sostener el nivel de energía de la población en la participación democrática.

Quizás podrían ensayarse otros mecanismos, como el del "cabildo abierto", o el involucramiento de algunas entidades de la sociedad civil, por ejemplo. Cabe mencionar que los países de América Latina han experimentado e incluso inventado muchos mecanismos innovadores de participación popular, como por ejemplo el Presupuesto Participativo, los cabildos abiertos, los fondos pequeños asignados a los alcaldes para ejecutar obras elegidas a nivel local, entre otros.

Foto CIES



Muchas de las veces solo se ejecuta la mitad del presupuesto, lo que es un grave problema pues significa que el sistema va muy lento y no facilita el desarrollo social y económico.

Otro tema que es necesario analizar es el de las capacidades de los Gobiernos Locales. La pregunta es si los Gobiernos Locales están listos y son lo suficientemente fuertes para asumir funciones y responder a las necesidades. El análisis de 80 países muestra que la respuesta es negativa. Existen muchos problemas estructurales en los asuntos relacionados a las capacidades de los Gobiernos Locales para desarrollar un gobierno efectivo, eficaz y eficiente. Estos problemas estructurales han hecho que muchos profesionales de Gobiernos Locales estén muy mal pagados, además de que haya una alta rotación de personal. A esto se suman los temas de corrupción que han ido aumentando.

Muchas de las veces solo se ejecuta la mitad del presupuesto, lo que es un grave problema pues significa que el sistema va muy lento y no facilita el desarrollo social y económico. Las soluciones discutidas en diferentes países están relacionadas a profesionalizar al *staff* o certificar cada dos años que alguien está calificado para hacer el trabajo que está haciendo. También se habla de una reforma del servicio público, es decir, que todos los funcionarios públicos pasen por los mismos requisitos, independientemente al tiempo que lleven en el Estado. Otro tema discutido es la contratación privada de personal u organizaciones, en la medida que estos se ocupen de los servicios.

«Si se piensa que solo la descentralización va a ayudar a economías donde no hay muchos recursos, es una expectativa difícil de alcanzar»

«El tema de la autonomía financiera es un mito. Incluso en los países más ricos, como Estados Unidos y la mayoría de países de Europa, los gobiernos locales dependen en gran medida de los recursos asignados por el Gobierno Central»

Por último, un reto importante es cómo manejar las grandes ciudades. Muchas ciudades están aumentando su población y disminuyendo su densidad, es decir, están ampliando sus perímetros. Esto presenta un reto para los Gobiernos Metropolitanos, que deben coordinar las acciones más allá de las municipalidades y hacerlo con otras unidades gubernamentales. Estos gobiernos manejan pragmáticamente la coordinación de las circunscripciones al interior de las ciudades, intentando frenar la fragmentación que, generalmente, disminuye la llegada de los servicios a los más pobres y aumenta las desigualdades.

La comunidad cívica deben ser llamada para articular y compartir sus ideas, ya sea a través de consensos entre personas en las que confían y respetan, o a través del contacto entre comunidades fragmentadas. Estas personas u organizaciones probablemente tienen otra manera de enfocar los problemas de gestión y de dónde puede salir una idea más novedosa para manejarlos.

Antes de finalizar la conferencia, el Dr. Campbell respondió algunas preguntas del público presente. Frente a la pregunta de cuáles serían, en el caso peruano, los incentivos que promuevan la conformación de regiones o de macro regiones, y que permitan, al mismo tiempo, lograr un desarrollo económico equilibrado, el experto respondió que los Gobiernos Locales/Regionales tienen un gran rango de acción en la economía local. A veces el impulso ocurre por ventajas estructurales inherentes al lugar, como en el caso de China, en donde a los diferentes alcaldes les conviene demostrar que están desarrollando su región, ya que es la única manera de ascender en el partido comunista al que todos pertenecen. Cuando este no es el caso, el sistema de incentivos debe ser la cooperación y la colaboración

«La participación democrática a nivel regional tiende a ser motivada por cuestiones nacionales, más que por necesidades locales»

constante, que se encuentra, por ejemplo, en el caso italiano, con recursos nacionales "dedicados" y disponibles para aquellos Gobiernos Locales que decidan cooperar. Podrían establecerse mecanismos que aseguren estándares de rendimiento fijados por el Gobierno Local o Nacional, que permitan a los Gobiernos Locales demostrar sus capacidades. Así, la autonomía, entre otras cosas, no estaría basada ciegamente, sino en base a los resultados.

Un tema importante a tomar en cuenta es que la diversidad étnica es un factor tremendamente complejo. Sin embargo, es necesario presentarlo y trabajar con el mismo, para lograr, así, una cohesión y desarrollo regional que beneficie a todos. Guatemala, Bolivia y México, por ejemplo, han experimentado con fondos nacionales dedicados a minorías étnicas, canalizados a través de Gobiernos Locales.

En el marco de la investigación de la participación de la sociedad civil organizada, se preguntó si hay programas especiales para las mujeres. Frente a esto, el Dr. Campbell respondió que es importante atraer a las mujeres al rol de funcionarias elegidas. Por otro lado, frente a la pregunta de si existen experiencias que hayan incluido autoridades que no sean del Estado, como rondas campesinas, en experiencias de descentralización, el expositor comentó que existen algunas muy exitosas en el tema de microfinanzas, por ejemplo los bancos Grameen en Bangladesh, así como en el Peru mismo, que podrían y deberían ser replicadas. En los casos donde se han dado varias instancias de consultas públicas siguiendo el modelo de cabildo abierto, las experiencias generalmente son semiformales y las recomendaciones no necesariamente deben ser cumplidas por las autoridades, pero se desarrollan buenas ideas.

Foto CIES

La comunidad cívica debe llamada para articular y compartir sus ideas, ya sea a través de consensos entre personas en las que confían y respetan, o a través del contacto entre comunidades fragmentadas.

En cuanto al financiamiento, se consultó si existe la posibilidad del autofinanciamiento y hasta qué punto el endeudamiento externo de las regiones es beneficioso y posibilita el crecimiento macroeconómico. Sobre esto, el expositor respondió que una vez que las decisiones económicas son más autónomas, por ejemplo, se decide cuál es la proporción en el presupuesto que cada rubro va a utilizar y cuáles van a ser las prioridades. Esto no ocurre de manera automática, ya que depende del capital humano, de la infraestructura, así como de la mezcla particular de los mismos en la localidad. Sobre el endeudamiento, aunque los préstamos a título personal fomentan la prudencia, transparencia y confianza en los Gobiernos Locales, no siempre son una buena idea. Generalmente, los Gobiernos Centrales se oponen a esto, porque se han dado muchos casos en los que el Gobierno Central hereda malas deudas, lo que les otorga un *rating* menor y, por lo tanto, les dificulta acceder a más préstamos. Se ha demostrado que solo excepcionalmente las regiones han hecho un buen papel en este tema. Finalmente, afirmó que el autofinanciamiento ni siquiera debería ser una meta de los Gobiernos Locales, especialmente por lo referente a las economías de escala que sí pueden ser alcanzadas por el Gobierno Central.

«Muchas ciudades están aumentando su población y disminuyendo su densidad, es decir, están ampliando sus perímetros. Esto presenta un reto para los Gobiernos Metropolitanos, que deben coordinar las acciones más allá de las municipalidades y hacerlo con otras unidades gubernamentales»