

## **PREGUNTAS FRECUENTES SOBRE LA DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA (y algunas respuestas)**

*por José Luis Furlan<sup>1</sup>*

En los sitios de Internet es muy común encontrar un inventario de las preguntas frecuentemente formuladas por los usuarios<sup>2</sup>. La finalidad de compilar las preguntas más habituales y sus respuestas es esencialmente práctica. Cuando un nuevo usuario se encuentra con una duda o un problema, puede encontrar rápidamente la respuesta o la solución a ese interrogante acudiendo a la lista. Con la descentralización pasa algo parecido. Cada vez que se inicia un nuevo proceso, o se incorporan nuevos actores a uno existente, surgen las mismas preguntas. En este breve trabajo intento hacer un inventario y sistematizar esas preguntas frecuentes sobre la descentralización que aparecen una y otra vez desde hace casi un cuarto de siglo.

Internet se ha caracterizado desde siempre por propiciar las redes de colaboración. En general, los ficheros que contienen las preguntas frecuentes sobre un tema crecen y mejoran con el tiempo debido a las aportaciones de todas las personas interesadas. En esa perspectiva, este trabajo también es una invitación a agregar y mejorar los interrogantes sobre la descentralización.

Por otra parte, creo que hay mucha riqueza en los interrogantes. Como dicen: si uno tiene bien planteado el problema, tiene la mitad del problema resuelto. Y creo que sistematizar los interrogantes nos permite centrar el debate y buscar de una manera más eficaz las respuestas.

Algunas de las preguntas frecuentes sobre la descentralización tienen que ver con cuestiones generales y conceptuales, otras con la estrategia que es necesario implementar para ponerla en marcha.

### **PREGUNTAS FRECUENTES GENERALES Y CONCEPTUALES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN.**

El primer interrogante que deseo colocar en la lista es: ¿Qué es la descentralización?.

Debo confesar que mientras preparaba el esquema de esta comunicación dudé en incluirlo, porque esta es una ponencia para un Congreso Iberoamericano de Municipalistas en el que muchos de los participantes tienen, de un modo u otro, experiencia en materia de descentralización. Plantear una cuestión tan elemental podía ser poco pertinente. Pero después de reflexionar llegué a la conclusión que es necesario empezar por esta pregunta. La descentralización es un concepto bastante complejo y no tenemos que darlo por

---

<sup>1</sup> Director de la Agencia de Cooperación Técnica de la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

<sup>2</sup> En general están señaladas por la sigla FAQ por "Frequently Asked Questions", cuya mejor traducción al español es Preguntas Frecuentes.

supuesto. Tenemos que hacernos cargo de esa complejidad, de los equívocos que muchas veces devienen de no tenerla en cuenta.

Descentralizar es cambiar el equilibrio en la organización política redistribuyendo el poder entre el centro y la periferia. Pero, gran parte de los problemas devienen de que centralismo y descentralización son conceptos totalmente interdependientes, ya que uno no puede ser concebido sin el otro. En términos prácticos esto significa que en toda situación habrá un cierto grado de centralismo junto a un cierto nivel de descentralización. No hay una situación de centralismo absoluto o de descentralización absoluta. El problema consiste en dónde ubicar el punto de equilibrio entre ambas tendencias y en cambiarlo cuando la situación ya no resulta conveniente a los fines de la sociedad.

También, como cuestión general, me parecen importantes las preguntas frecuentes sobre las causas de la descentralización:

¿Qué provoca la descentralización?,

¿Cuáles son los factores que le dan impulso?,

¿De dónde arranca esta problemática?,

¿Quién la pone y porqué como cuestión en la agenda de nuestras sociedades?.

También es necesario considerar las preguntas que apuntan a las bases objetivas de la descentralización:

¿Están en el modelo de desarrollo?,

¿Están en el régimen político?,

¿Están en la tecnología organizacional, entendida de una forma amplia como la manera en que concebimos y actuamos en nuestras instituciones políticas y en nuestras organizaciones administrativas?.

Finalmente, también es importante otra pregunta frecuente:

¿Existen problemas universales y soluciones generales a la descentralización?.

Incentivado por las preguntas precedentes quiero destacar, en primer lugar, que la descentralización en América Latina tiene lugar en un contexto histórico caracterizado por cambios en el modelo de desarrollo, en el régimen político y en el conjunto de nuestra cada vez más compleja organización social. La descentralización está asociada al agotamiento de un modelo de desarrollo que trajo aparejado el centralismo y también al modelo de desarrollo emergente, cuya característica más destacada es la globalización de la economía y la creciente interdependencia mundial. Cronológicamente, los procesos de descentralización surgen en el contexto de la crisis económica de los años ochenta, impulsados por los organismos multilaterales de cooperación y como manera de resolver los problemas fiscales y las dificultades para dar respuesta a las demandas sociales.

También hay una clara relación entre el régimen político y la descentralización. Esta surge a partir de la necesidad de aumentar la legitimación y la gobernabilidad del sistema democrático. Por eso se ha sostenido, con acierto, que la descentralización tiene por objetivo aumentar la participación de la ciudadanía, contribuyendo al perfeccionamiento del sistema democrático. Desde este punto de vista, la descentralización es bastante más que un proceso de traspaso entre entes gubernamentales y no puede agotarse en ello.

Por último, la eficiencia de la descentralización no es sólo política, también es económica, ya que permite adecuar la oferta de servicios locales a la demanda local y mejorar los costos de las prestaciones públicas incidiendo de manera positiva en la competitividad de las empresas locales, en el equilibrio de las finanzas públicas y en las condiciones macroeconómicas generales de un país.

Es importante destacar que no hay un modelo de descentralización válido fuera del particular contexto nacional en el que la descentralización surge y se desarrolla. Es decir que si bien hay problemas y soluciones comunes, la forma que cada proceso de descentralización asume resulta del proceso social existente en cada país, de su dinámica particular.

Algo sobre lo que deseo insistir es sobre el carácter instrumental de la descentralización. Esto quiere decir que la descentralización es un medio, no es un fin por sí misma. La descentralización puede servir a fines diferentes. Puede ser planteada por dictaduras, sirviendo a objetivos totalitarios - es el caso de Chile, que inició su proceso descentralizador bajo el gobierno de Pinochet- , y también puede servir a la democracia - como afortunadamente es el caso de los actuales procesos descentralizadores que tienen lugar en la región -. Dado su carácter instrumental, bien o mal usada, la descentralización puede producir buenos o malos resultados. La descentralización requiere de un diseño y una gestión eficaz. Por último, también por su carácter instrumental, tiene límites, no es una panacea; es decir, no todo puede ser resuelto por medio de la descentralización, significa oportunidades y también riesgos.

Quiero remarcar que la tecnología actual posibilita la descentralización, juega a su favor. Los gobiernos locales cuentan hoy con poderosas herramientas informáticas al servicio de su capacidad de gestión, de la gobernabilidad local y del desarrollo de sus comunidades. Algo similar ocurre con los medios de comunicación social. Hoy es bastante común que en las localidades alejadas de los grandes centros la gente este en contacto con lo que sucede en los lugares mas remotos del mundo; pero, al mismo tiempo, los mismos medios de comunicación que constituyen el nexo con el resto del planeta, en su programación propia rescatan la vida política, social y cultural de la localidad y la comunican. Gracias a esto, el ciudadano está mejor informado de lo que ocurre en su propia comunidad, y, en consecuencia, en mejores condiciones de participar.

## **PREGUNTAS FRECUENTES SOBRE LA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN**

Hay otras preguntas frecuentes que resumen los ejes en torno a los cuales habitualmente se debate sobre la descentralización:

- ¿Qué funciones descentralizar?,
- ¿Porqué descentralizarlas?,
- ¿A quiénes transferir esas funciones?,
- ¿Cuántos niveles de gobierno necesitamos?,
- ¿Cómo deben interactuar estos niveles?,
- ¿Cómo obtener y distribuir los recursos financieros preservando eficiencia y equidad?
- ¿Qué características debe tener el municipio como ente receptor de funciones descentralizadas?,
- ¿Qué transformaciones deben operarse en el nivel central?,
- ¿Cómo se articula el interés general en un modelo descentralizado?,
- ¿Cómo hacer para que la descentralización no aumente las ya importantes diferencias sociales y territoriales?,
- ¿Cómo se articulan racionalidad técnica y racionalidad política en el proceso?,
- ¿Qué relación hay entre la descentralización y la participación?

Tiene mucho valor plantearse el cómo de la descentralización. En varios países latinoamericanos hay procesos descentralizadores en marcha. En la casi totalidad de la región las autoridades de los gobiernos locales son elegidas por el voto de la ciudadanía. Este puede considerarse el primer paso en materia de descentralización. También se ha avanzado en cuanto a incrementar los recursos de los gobiernos locales, lo que puede considerarse el segundo paso hacia la descentralización. Sin embargo, en materia de transferencia de funciones y servicios, estos procesos son incipientes. De allí la actualidad del interrogante. Si además consideramos que de la respuesta que se le dé dependen la cantidad y calidad de los servicios públicos que recibirán en el futuro millones de personas, comprenderemos porqué esta es una pregunta sumamente importante.

La respuesta involucra una estrategia de descentralización. Al responder los interrogantes comentados precedentemente delineamos esa estrategia.

Partiendo de un esquema elaborado por un pionero del municipalismo en América Latina, Diogo Lordello de Mello, creo que los elementos esenciales de una estrategia de descentralización son:

- \* la amplia autonomía del ente receptor,
- \* la existencia de una férrea voluntad política para descentralizar,

- \* la articulación de un consenso social que permita avanzar en la descentralización,
- \* la clara asignación de responsabilidades y recursos,
- \* la velocidad y la extensión de las transferencias, que deben estar perfectamente establecidas, y, finalmente,
- \* relaciones intergubernamentales adecuadas.

Estos elementos de la estrategia tienen que ver, básicamente, con cuatro cosas: con el ente receptor, con el ente descentralizante, con los actores que participan en la descentralización y con la tecnología de la descentralización.

La amplia autonomía del ente receptor consiste en que tenga fines y objetivos propios, que posea autogobierno, que tenga autoadministración y que, además, cuente con recursos propios. La cuestión central es que, si en el proceso de descentralización el ente receptor no goza de una plena autonomía, si no tiene capacidad de decisión y de ejecución, en realidad no se trata de una descentralización lo que esta ocurriendo. Podrá llamarse a ese proceso de diversas maneras y podríamos discutir que nombres podrían ponerseles - delegación, desconcentración, etc.-, pero no es descentralización. La descentralización requiere de esta autonomía.

Una disgresión respecto a los fines y objetivos propios del ente receptor. En un proceso de descentralización, las distintas instancias de gobierno siguen existiendo. Se redistribuyen las funciones y los recursos, cambia el modo de articulación entre esas instancia, pero las instancias subsisten. Entonces, los fines y objetivos propios implican una distribución clara de competencias. Pero esto no significa, necesariamente, la asignación a cada nivel de competencias exclusivas. Es decir, las competencias pueden ser concurrentes. Las competencias concurrentes muchas veces ayudan a la descentralización, porque no plantean a cada paso la necesidad de revisar un texto constitucional para descentralizar, sino que posibilitan transferencias rápidas y directas. No obstante, no se puede desconocer la ambigüedad que genera la concurrencia de varios niveles de gobierno para la realización de una determinada función, cosa que no ocurre cuando hay una definición estricta de lo que cada instancia estatal debe hacer.

El autogobierno, la capacidad de la comunidad para elegir sus propias autoridades o para tener dominio de su propio destino, tiene que ver, no solamente con los mecanismos de la democracia representativa, sino con todos los otros mecanismos de participación de la ciudadanía que la complementan y perfeccionan, aumentando su legitimidad y su eficiencia.

La autoadministración, que es la capacidad para organizarse y para desarrollar actividades que permitan el cumplimiento de las competencias o las funciones que el ente receptor tiene asignadas, tiene que ver con la independencia de toda tutela en esta materia, pero también con la capacidad de gestión del gobierno local, y en consecuencia con una revolución en materia administrativa. Esta revolución administrativa esta relacionada con la

incorporación de las nuevas tecnologías, pero también con las nuevas actitudes que surgen de cambiar el viejo paradigma administrativo burocrático por un modelo gerencial y participativo de gestión pública. También tiene que ver con la capacitación de los agentes municipales y con el fortalecimiento de la institución municipal.

¿Qué es antes: la descentralización o el fortalecimiento municipal que garantice la correcta ejecución de las funciones y servicios transferidos?

Personalmente creo que lo mejor es la simultaneidad de estos procesos. No obstante, la experiencia más común es la preexistencia de programas de fortalecimiento municipal. En tales casos, el desafío es la compatibilización de estos con el proceso descentralizador.

Un aspecto muy importante es el tema de los recursos propios del ente receptor. La autonomía implica la posibilidad de lograr los recursos necesarios para ejercer las competencias. Y lo más adecuado para alcanzar este objetivo es el perfeccionamiento de los sistemas tributarios, de modo tal que la recaudación propia constituya la mayor parte de los ingresos locales. Las transferencias discrecionales por parte de los gobiernos centrales son un elemento de subordinación de los gobiernos locales. Esto plantea, en el marco de un proceso descentralizador, la necesidad de un sistema financiero que fortalezca al ente receptor. Este aspecto de la estrategia, como es obvio, tiene consecuencias macroeconómicas que deben ser debidamente evaluadas.

Otro de los elementos de la estrategia de descentralización es la voluntad política. Vale aclarar que, en el marco de la democracia, la voluntad política no es el capricho de un gobernante o de un partido; sino que debe entenderse como el producto de los acuerdos y negociaciones por medio de los cuales se construye el interés general. Siempre me ha parecido excepcionalmente importante que la descentralización fuera un mandato de la propia Constitución, ya que así no hay dudas de cual es la voluntad política de la sociedad al respecto. Pero, aunque esa voluntad política sea expresa, la descentralización no es neutra, porque modifica el mapa del poder. Entonces, tiene adversarios y detractores. Y, en algún momento, para dirimir el conflicto puede llegarse a la confrontación. En tal situación es necesario impulsar y mantener en marcha el proceso de descentralización utilizando recursos de poder. Por ejemplo, un problema que se ha planteado con frecuencia son las resistencias burocráticas a la pérdida de poder que implica la descentralización. ¿Cómo se resuelve la situación?. Pueden lograrse acuerdos con la burocracia, pero si esos acuerdos no se logran, o no se cumplen, para avanzar en el proceso es necesario poner en marcha la voluntad política y todos los instrumentos de poder que esa voluntad política tiene a su disposición.

El consenso entre los actores políticos y sociales es algo necesario en el marco de una estrategia de descentralización. En un marco democrático, una estrategia de descentralización que se haga sin consenso no tiene posibilidad alguna de alcanzar sus objetivos, carece de la estabilidad necesaria. En algún momento puede hacerse una descentralización sin consenso. Pero esta modalidad de descentralización es incompatible con la democracia. El consenso es un elemento imprescindible de una estrategia descentralizadora y, además, un

aspecto consubstancial a la descentralización misma. Ese consenso es dinámico y el proceso de descentralización debe contemplar mecanismos y escenarios que permitan elaborar y re-elaborar ese consenso. Las comisiones parlamentarias o un consejo ad-hoc son instancias adecuadas para alcanzar este objetivo.

En una estrategia de descentralización tiene que haber una clara asignación de responsabilidades y recursos. Esta asignación de responsabilidades y recursos tiene que ser planificada; es decir, tiene que haber un proceso previo de determinación de qué, cuánto, cómo y en qué momento descentralizar. Es importante que la transferencia de responsabilidades y recursos sean simultáneas. Si no hay una correlación o no hay una sincronización entre la asignación de responsabilidades y recursos se producen desajustes de distintas índole. Si se transfieren recursos sin transferir responsabilidades, obviamente, el ente descentralizante está perdiendo la posibilidad de seguir haciendo lo que hacía. Por otra parte, si se transfieren solo las responsabilidades y no los recursos, el ente receptor puede ser incapaz de continuar con esas actividades. En tal caso, bajo la apariencia de una descentralización, se pueden estar suprimiendo servicios o prestaciones públicas importantes para la calidad de vida de la gente. Para decirlo en términos propios de los economistas: la descentralización debe ser fiscalmente neutra.

Debe señalarse que los recursos que es necesario transferir para que el ente receptor pueda ejercer sus competencias no son solamente recursos de naturaleza financiera. Cuando hablamos de recursos, estamos hablando también de todos aquellos recursos que tienen que ver con la capacidad de gestión del ente receptor. Esencialmente, nos referimos al saber cómo hacer las cosas y a los instrumentos técnicos que ese hacer involucra. La estrategia de descentralización debe contemplar también la transferencia de estos recursos no financieros, la generación de esas nuevas capacidades en el ente receptor.

Finalmente, si asumimos que la estrategia de descentralización debe contemplar una amplia autonomía del ente receptor, no podemos dejar de señalar que la asignación de responsabilidades y recursos tiene que ser negociada; si no fuera negociada y fuera impuesta estaríamos negando el primer elemento señalado.

El siguiente punto que es necesario tener en cuenta en una estrategia de descentralización es la velocidad y la extensión de las transferencias:

¿Se hace todo de golpe o se hace poco a poco?.

¿ Se avanza de lo más simple a lo más complejo o esta no es una variable que hay que tener en cuenta?.

Creo que la gradualidad es muy importante para el proceso de descentralización. La gradualidad permite ir acumulando experiencias y, en consecuencia, ir avanzando sobre terreno firme. Los procesos de descentralización a rajatabla o inmediatista no han dado buenos resultados. La estrategia de descentralización que avanza poco a poco es más lenta pero más segura. Nos garantiza resultados en el mediano y en el largo plazo, que es lo que

verdaderamente importa. No obstante, no debemos dejar de reconocer que esta es una opción que debe considerarse en un contexto determinado y que procesos diferentes manejan ritmos diferentes y pueden igualmente ser exitosos. Un elemento imprescindible para administrar este aspecto de la estrategia de descentralización es la necesidad de diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación del proceso, que realimente el proceso decisorio, permitiendo efectuar las correcciones necesarias. La rigidez es, quizás, el único pecado insalvable.

Y, por último, las relaciones intergubernamentales. Al redistribuir funciones y recursos entre distintas instancias gubernamentales es necesario crear una convivencia distinta entre ellas. Estas relaciones deben ser absolutamente claras y deben garantizar la coherencia del sistema gubernamental en su conjunto. Esto plantea, en primer lugar, la necesidad de articular una relación de cooperación entre ellas, superando las de subordinación y competencia que pudieron haber existido con anterioridad. Esta cooperación debe darse a fin de garantizar la prestación de la asistencia técnica y de la capacitación que la descentralización requiere del ente descentralizante. En este terreno es importante el rol que juegan los Institutos Nacionales de Fomento o Desarrollo Municipal. Pero esta cooperación también debe darse a fines de evitar desequilibrios, de profundizar desigualdades territoriales, garantizando la unidad del contexto político en el cual la descentralización se está produciendo. Para que esta cooperación se produzca, es necesario incorporar estrategias de planificación participativa, que partiendo de las inquietudes de la gente y de las distintas instancias territoriales del estado, procuren establecer y armonizar las metas y los caminos adecuados para alcanzarlas. En este proceso de planificación, los gobiernos locales deben jugar un importante papel a la hora de las decisiones, así como la gente lo debe tener en los gobiernos locales. Las relaciones intergubernamentales no sólo se dan a nivel vertical. La cooperación horizontal, por ejemplo entre los municipios, es un recurso importante en el cual se puede apoyar un proceso de descentralización. En tal sentido, la estrategia de descentralización debe considerar el rol que pueden jugar las asociaciones nacionales de municipios. Y más allá del ámbito gubernamental, las organizaciones no gubernamentales también pueden contribuir al proceso descentralizador.

**Granada, agosto de 2004**

## **APÉNDICE**

### **Ventajas frecuentemente enunciadas de la descentralización**

- Una descentralización exitosa puede mejorar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad del sector público, conduciendo a un fortalecimiento del Estado.
- Cada gobierno subnacional puede ajustar mejor sus políticas a la combinación de bienes y servicios que desea la población local.
- Impulsa una mayor eficiencia de las políticas públicas al permitir un mejoramiento en la capacidad de los gobiernos locales y regionales para



identificar problemas y establecer prioridades, de manera rápida y acorde a las situaciones locales.

- La descentralización puede mejorar la calidad de la información y de las estructuras organizativas del estado, logrando, de esta manera, un aumento en la eficiencia del gasto público.
- Los procesos de descentralización promueven un manejo responsable de los funcionarios locales sobre las áreas que gestionan
- Facilita el desarrollo económico de un país, sin necesidad de aumentar la participación del sector público en la actividad económica.
- Entre los beneficios políticos de la descentralización se encuentran el otorgar una mayor estabilidad a las estructuras políticas en las nuevas democracias, facilitando la responsabilidad de los gobiernos locales y regionales, junto a un mayor control de los ciudadanos sobre éstos.
- Los procesos de descentralización, en muchos casos han generado las condiciones para el desarrollo subnacional y un incremento de los servicios ofrecidos por el gobierno local, con mayor participación ciudadana, evitando aparatos estatales con tradiciones de intervención pública centralizadas y autoritarias.
- En el ámbito macroeconómico, uno de los posibles beneficios de la descentralización es que logre mejorar el rendimiento del sector público haciendo participar más estrechamente al contribuyente en las decisiones de gasto.

### **Riesgos frecuentemente advertidos sobre la descentralización**

- Posible reducción de los servicios públicos, por menor capacidad de gestión, por decisiones políticas erróneas o por la excesiva influencia de grupos de interés locales.
- Entre los riesgos macroeconómicos de la descentralización están los efectos que puede producir el endeudamiento de los entes subnacionales.
- Otro riesgo frecuentemente advertido de la descentralización es la aparición de una intensa competencia fiscal para atraer inversiones entre distintas regiones o localidades, ya que puede provocar una carrera hacia niveles impositivos cada vez más bajos, conllevando la pérdida colectiva de los recursos fiscales necesarios.
- La descentralización a menudo ensancha la brecha entre las decisiones sobre gasto y recaudación. Lo anterior es posible en caso los gobiernos subnacionales reciban transferencias desde el gobierno central como fuente principal de financiamiento, tal como sucede en gran parte de América Latina. Tales gobiernos subnacionales podrían excederse en sus gastos si esperan obtener más recursos del fondo común de recursos nacionales, ya sea mediante transferencias discrecionales adicionales o rescate

### **BIBLIOGRAFÍA**

**Albuquerque, Francisco:** *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Revista de la CEPAL 82, Abril de 2004.

**Assies, Willem:** *La descentralización en perspectiva.* El Colegio de Michoacán, Centro de Estudios Rurales.

**Castells, Antoni:** *La descentralización de las políticas sociales en el Estado del bienestar,* Institut d' Economia de Barcelona, Centre de Recerca en Federalisme Fiscal i Economia Regional, Document de treball 2001/3.

**Clemente, Adriana:** *Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación incompleta.* IIED-AL, Buenos Aires, 2003.

**Finot, Iván:** *Descentralización y participación en América Latina. Una mirada desde la economía,* Revista de la Cepal 78, Diciembre de 2002.

*Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Serie Gestión Pública Nro. 12, ILPES, Santiago de Chile, 2001.*

*La corrupción en los procesos de adquisiciones del estado. La descentralización del estado como política contra la corrupción.* Artículo presentado en la Octava Conferencia Internacional Anticorrupción (IACC), realizada en Lima, Perú, 1997

**Furlan, José Luis:** *Descentralización y desarrollo municipal.* Instituto para el Desarrollo Municipal, Córdoba, 1995.

**Jacint, Jordana:** *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional.* Proyecto Conjunto Indes - Unión Europea, Washington, D.C., 2001

**Rosenfeld A., Alex:** *Los gobiernos locales en América Latina.* Programa de Gestión Urbana de América Latina (PGU-LAC), en el marco del Proyecto "Rol de los Municipios en el marco del Proceso de Descentralización en Bolivia".