

LC/IP/L. 195 /c.1

*Latin American and Caribbean
Institute for Economic and
Social Planning*

IL
A
L

Instituto Latinoamericano
y del Caribe de Planificación
Económica y Social

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN
AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA DESDE
LA ECONOMÍA

Consejo Regional de Planificación
Regional Council on Planning

Comisión Económica para
América Latina y el Caribe
*Economic Commission for
Latin America and the Caribbean*



INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE
PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

LIMITADA
LC/IP/L.195
Noviembre de 2001
ORIGINAL: ESPAÑOL

BOLETÍN DEL INSTITUTO

9

Noviembre, 2001

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, es un organismo permanente y con identidad propia, integrante de la CEPAL que forma parte del Sistema de las Naciones Unidas. Se fundó en 1962 y su misión central es apoyar a los Gobiernos Miembros del Consejo Regional de Planificación –principal órgano intergubernamental que guía la labor del Instituto- en el planeamiento estratégico y la gestión de los asuntos de interés público, mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación.

Este documento fue preparado por Iván Finot, Experto de la Dirección de Gestión Local y Regional del ILPES.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

**INSTITUTO
LATINOAMERICANO Y
DEL CARIBE DE
PLANIFICACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL
(ILPES)**

Edificio Naciones Unidas
Av. Dag Hammarskjöld s/n
Vitacura
Santiago, Chile
Casilla 1567
Teléfonos (56-2) 210 2506 y
(56-2) 210 2507
Fax (56-2) 206 6104
(56-2) 208 0252
(56-2) 208 1946

DIRECTOR

Fernando Sánchez-Albavera

**JEFE, UNIDAD DE
GERENCIA Y
CAPACITACIÓN**

Paul Dekock

ASESOR DEL DIRECTOR

Jorge Israel

**ASESOR DE LA
DIRECCIÓN**

Roberto Salazar

**DIRECTOR DE GESTIÓN
PÚBLICA Y REGULACIÓN**

Ricardo Martner

**DIRECTOR DE
PROYECTOS Y
PROGRAMACION DE
INVERSIONES**

Edgar Ortega

**DIRECTOR DE GESTION
LOCAL
Y REGIONAL**

Iván Silva

**COORDINADOR DEL
BOLETÍN**

Paul Dekock

Teléfono (56-2) 210 2617

Fax (56-2) 206 6104

Email: pdekock@eclac.cl

Dirección del ILPES en

Internet:

<http://www.eclac.cl/Ilpes>

ÍNDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	7
I. MARCO CONCEPTUAL: LAS CONDICIONES DE EFICIENCIA	9
1. Dos tipos de asignación	9
2. Asignación y eficiencia	9
3. La descentralización como solución	11
4. Importancia de la participación ciudadana	12
5. ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?	14
6. La descentralización operativa	14
II. LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA	15
1. Los procesos	15
2. Por qué no se han logrado los resultados esperados	15
3. Una explicación fundamental	17
III. ELEMENTOS PARA REORIENTAR LOS PROCESOS	18
1. Un nuevo objetivo	18
2. Qué descentralizar	18
3. Modificaciones en los sistemas de transferencias	19
4. Diferenciar entre provisión y producción	21
5. Posibles resultados y viabilidad	21
BIBLIOGRAFÍA	22

DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA DESDE LA ECONOMÍA¹

INTRODUCCIÓN

Así como hasta la crisis de la deuda tendían a centralizarse en los gobiernos nacionales, tanto las decisiones políticas como las económicas, con la democratización y el ajuste que la crisis requirió, se inició una tendencia histórica a traspasar parte de la provisión de bienes públicos hacia procesos democráticos subnacionales (descentralización política) y a transferir procesos de producción de los bienes provistos públicamente, a la competencia económica (descentralización económica)².

De la descentralización política se esperaba que contribuyera en forma decisiva a suscitar una participación constructiva, a aumentar la eficiencia de la gestión pública y a lograr una mayor equidad territorial y social. Sin embargo, después de más de diez años de iniciados los procesos más antiguos de la región, los avances en participación son dispares. Aún no se observan resultados concluyentes en cuanto a eficiencia y el ingreso geográfico bruto se sigue concentrando en algunos territorios. Se ha logrado aumentar la cobertura de servicios sociales, pero en muchos casos se acentúan las diferencias interterritoriales. Los sistemas de transferencias adoptados no propician la eficiencia (Finot I. 1996) y el excesivo endeudamiento de los gobiernos subnacionales está generando desequilibrios macroeconómicos (Ocampo J.A. 1999). Entonces, así como inicialmente la descentralización había concitado grandes esperanzas, en la actualidad ha surgido una desconfianza sobre su efectividad, lo que puede llegar a comprometer los avances del proceso democratizador que sólo pueden ser viabilizados a través de la descentralización política. Se hace indispensable entonces, indagar por qué no se están logrando plenamente los objetivos de la descentralización, a fin de poder discernir algunos lineamientos que permitan superar los problemas y poder reimpulsar los procesos.

El ILPES se impuso esta tarea por mandato de sus gobiernos miembros y ha presentado algunos resultados en la X Reunión de Ministros y Jefes de Planificación (ILPES, 1998). En aquella oportunidad ya se señalaba la conveniencia de diferenciar entre aquellas funciones que los gobiernos subnacionales realizan como cabezas de autonomías y aquellas otras que efectúan como agentes de los respectivos gobiernos

¹ Este escrito ha sido elaborado al calor de una presentación y una estimulante discusión, en varias sesiones, con todos los profesionales del ILPES. El autor agradece a sus colegas por el interés, los cuestionamientos y los aportes brindados en aquella oportunidad.

² Ver la justificación de esta diferenciación en el marco conceptual que se desarrolla como primer punto de este trabajo.

centrales, lo que conduciría a una transformación de los actuales sistemas de transferencias. En este artículo, elaborado a partir de aquellos avances y de un trabajo del autor publicado recientemente (Finot I. 2001), se profundiza el marco conceptual en que se basan esas propuestas, se focaliza en los problemas que dicho marco permite detectar y se avanza en las modificaciones que sería necesario realizar en los procesos de descentralización, no sólo para alcanzar los objetivos ya trazados en condiciones de sostenibilidad financiera, sino en función de uno nuevo: hacer más competitivas a las economías de la región.

I. MARCO CONCEPTUAL: LAS CONDICIONES DE EFICIENCIA

1. Dos tipos de asignación

Existe consenso en que de las tres funciones económicas fundamentales del Estado: estabilización, distribución y asignación, la que conviene descentralizar es esta última. La función de asignación se refiere principalmente a decisiones sobre provisión de bienes públicos: qué bienes, cuánto de cada uno de ellos y con qué parte del ingreso –actual y futuro– proveer públicamente. Sin embargo estas determinaciones, que se adoptan principalmente a través de la aprobación de presupuestos, también incluyen decisiones sobre qué se comprará y qué se producirá directamente, y, en lo que se refiere a esto último, con qué combinación de factores e insumos se lo hará, es decir, cómo producir. Las decisiones políticas sobre asignación se refieren entonces a dos tipos de asignación: una sobre *provisión*, donde se define principalmente qué y con qué recursos se proveerá, y otra sobre *producción*, que se decide cómo se producirá aquello que se proveerá.

2. Asignación y eficiencia

La provisión de bienes públicos³ corresponde, por definición, a soluciones cooperativas⁴ y se realiza a través de procesos de votación que, para servir como mecanismos eficientes de revelación de preferencias, deben vincular el gasto con los aportes para financiarlo (Musgrave R. y Musgrave P. 1989). Como toda solución cooperativa, una provisión pública no corresponde a ninguna preferencia individual sino, en el mejor de los casos, a una suma de preferencias ciudadanas (Samuelson P.1954), pero se justifica cuando a través de ella la comunidad en su conjunto está mejor que si no hubiera tal solución. La demanda de bienes públicos varía según el ámbito de consumo de cada uno de ellos: desde aquellos casos en que trasciende las fronteras nacionales –como lo serían tribunales internacionales para juzgar violaciones a los derechos humanos– hasta aquellos otros que consisten, por ejemplo, en infraestructura que será utilizada principalmente por una pequeña comunidad rural o urbana. Entonces, siguiendo el razonamiento del teorema de la descentralización (Oates W. 1972), la provisión de bienes públicos será tanto más eficiente cuanto mejor se adecue a la demanda

³ Bienes públicos: en principio, normas, servicios y bienes económicos provistos por las organizaciones del Estado, de cuyo consumo ningún ciudadano puede ser excluido.

⁴ Opción por la solución pública o colectiva (*public choice*), por oposición a privada o individual. Ver texto sobre este enfoque en Mueller D. (1984).

–territorialmente diferenciada– por dichos bienes. Esta diferenciación se expresa efectivamente cuando los ciudadanos deciden sobre la parte de su ingreso que están dispuestos a entregar para financiar distintas soluciones correspondientes a diferentes ámbitos.

Para adecuar mejor la provisión de bienes públicos a las diversas preferencias ciudadanas sería conveniente entonces que, una vez definido qué será provisto privativamente por el nivel nacional (las preferencias nacionales), se aproximara el aparato estatal lo más posible al ciudadano, se definiera varios niveles de decisión sobre provisión y que ésta se distribuyera entre esos niveles por exclusión, como un proceso de abajo hacia arriba. Se debería, además, estimular la búsqueda de soluciones cooperativas entre comunidades territoriales de un mismo nivel, antes que recurrir a soluciones centralizadas en el nivel superior. Este criterio de eficiencia económica coincide con el principio político de la subsidiariedad, lo que refleja el gran potencial de la descentralización política para profundizar la democratización.

En cuanto a cómo producir los bienes a proveer, mientras en el caso de la provisión privada la competencia obliga a los productores a buscar la combinación de factores e insumos que les implique un menor costo, la provisión de bienes públicos es básicamente monopólica⁵ y, además, los costos originados en ineficiencias no recaen automáticamente sobre quienes deciden y ejecutan dicha provisión, lo que elimina los incentivos económicos para que tales combinaciones sean eficientes. Al contrario, en ausencia de un control eficaz del gasto por parte de quienes lo pagan –lo cual a su vez también tiene un costo– los intereses particulares pueden obrar más bien en el sentido opuesto: los riesgos de ineficiencia en la asignación pública se hacen evidentes en los casos de corrupción política, principalmente en la adquisición de equipos e infraestructura inadecuados y/o sobrevalorados, y en la práctica del clientelismo.⁶

Se suele denominar “ineficiencia asignativa” a la suma de las diferencias entre lo que cada ciudadano desearía obtener a cambio de la parte de su ingreso que entrega para la provisión de bienes públicos, y lo que efectivamente recibe; e “ineficiencia técnica” a la diferencia, en términos de beneficio/costo, entre lo que se produciría con asignaciones de factores inducidas por la competencia económica y lo que efectivamente se produce a través de combinaciones de factores e insumos decididas a través de procedimientos político-administrativos. La ineficiencia técnica, al aumentar los costos, incrementa la ineficiencia asignativa.

⁵ Básicamente, porque los consumidores pueden “votar con los pies”, según lo expresara Tiebout C. (1956), en busca del territorio que mejor responda a sus preferencias de bienes públicos, lo que introduce la competencia entre territorios (incluidos países).

⁶ Según analiza Kurer O. (1993).

3. La descentralización como solución

Desde el punto de vista económico, la descentralización es básicamente una reforma de la gestión pública dirigida a reducir ineficiencias en los procesos de asignación. Ella puede asumir dos formas fundamentales: (i) *descentralización política*, que sería transferir la provisión de algunos bienes públicos a procesos democráticos locales⁷, y (ii) *descentralización económica*, que consistiría en transferir o exponer las decisiones sobre combinación de factores e insumos a la competencia económica.⁸

La descentralización política disminuiría la ineficiencia asignativa al adecuar la provisión de bienes públicos a preferencias geográficamente diferenciadas, reducir la complejidad de lo que se decide a través de procesos político-administrativos y facilitar la transparencia, la representación y la participación ciudadana; la descentralización económica, a su vez, mitigaría la ineficiencia técnica al introducir mecanismos de mercado en los procesos productivos, pero también contribuiría a aumentar la eficiencia asignativa, si reduce costos y disminuye el número de asuntos que deben ser objeto de decisiones político-administrativas. La descentralización política se vincula directamente con una mayor gobernancia democrática⁹; la descentralización económica, con una regulación que permita lograr un funcionamiento socialmente provechoso de los cuasimercados que conforma¹⁰.

De lo planteado anteriormente se desprende que para que la descentralización política contribuya a la eficiencia es necesario transferir poder de decisión no sólo sobre gasto local sino también sobre el aporte ciudadano para financiar dicho gasto. La generación de ingresos públicos se puede visualizar como contribuciones que los ciudadanos realizan a los distintos niveles de organizaciones territoriales del Estado a que

⁷ En el presente trabajo se utiliza el término "local" como antónimo de "central".

⁸ En el texto del autor (Finot I. 2001) se analiza la evolución del concepto de descentralización en la región. El de "descentralización económica" que aquí se define ha sido desarrollado a partir del de Von Haldenwang C. (1990), que incluye tanto la privatización como la "desregulación", entendida esta última como la apertura de la producción a organizaciones no estatales, con y sin fines de lucro. Sin embargo, lo esencial de la descentralización económica sería esta última y no el cambio de propiedad, a que se refiere la privatización. Las principales formas de descentralización económica serían: compra de insumos (incluida la tercerización), concesión (transferencia de la producción de servicios manteniendo la propiedad de los activos) y convenio para provisión de bienes finales. En este último caso estarían las organizaciones privadas sin fines de lucro dedicadas a actividades científicas y a la producción de servicios de salud, consideradas por Bresser-Pereira L. (1997) como el "sector público no estatal", particularmente cuando son financiadas total o parcialmente con recursos públicos.

⁹ Gobernancia democrática: capacidad de una sociedad de gobernarse a sí misma (Espíndola R. 1998).

¹⁰ Cuasimercados: la demanda se define políticamente mientras la producción se genera a través de la competencia económica. Por lo demás, mejorar el funcionamiento de la competencia económica hace parte del desarrollo de la gobernancia democrática.

pertenecen, niveles que, a su vez, atienden a distintos ámbitos de demanda.¹¹ Para facilitar las decisiones sobre estos aportes, cada nivel debería contar con sus propias bases impositivas y poder modificar las respectivas tasas, a fin de que los ciudadanos, y sus representantes en cada nivel, puedan votar por soluciones alternativas con diferentes costos.

Tanto en el caso de la descentralización política como en el de la descentralización económica, el criterio básico para transferir decisiones de asignación es que los procesos descentralizados sean más eficientes que los centralizados. La condición, necesaria pero no suficiente, para el primer caso, es que la demanda esté territorialmente diferenciada –según ya se mencionó– y para el segundo, que sea posible la producción privada en competencia, pero la *conditio sine qua non* para que la descentralización –política o económica– induzca la eficiencia es que aumente la *participación* en los mecanismos de asignación: *ciudadana*, cuando se descentraliza la provisión; *económica*, si se descentraliza la producción.¹²

4. Importancia de la participación ciudadana

Ya se ha mencionado que la descentralización política es la transferencia de la provisión de algunos bienes públicos cuya demanda está geográficamente diferenciada –bienes locales– a procesos democráticos que correspondan a esa demanda. Para asegurar eficiencia es imprescindible que las respectivas comunidades subnacionales puedan escoger libremente de qué bienes locales proveerse, en qué cuantía y con qué parte su ingreso. El sujeto de la descentralización política, entonces, debería ser las comunidades subnacionales mientras que sus respectivos aparatos gubernamentales no serían sino instrumentos para adoptar y ejecutar esas decisiones.

Desde un punto de vista económico, aumentar la participación democrática es mejorar el proceso de revelación de preferencias en las soluciones cooperativas. Por ello, la condición fundamental para que la descentralización política aumente la eficiencia en los procesos de asignación para la provisión de bienes públicos, sería que ella tendiera a igualar las oportunidades de participación y la representación de los intereses de todos los ciudadanos, en decisiones que afectan directamente sus ingresos actuales y futuros. Pero es evidente que, para que la participación democrática viabilice la revelación de preferencias y genere estímulos para el control social del gasto –y por tanto coadyuve a la

¹¹ Por tanto no sería adecuado afirmar, como se hace a veces, que un territorio genera la suma total de impuestos que sus ciudadanos pagan: estos últimos están contribuyendo a distintos ámbitos de soluciones cooperativas.

¹² Para algunos autores (Palma E. 1985) el concepto de participación sólo debería referirse a los casos en que los participantes pueden influir efectivamente en las decisiones y por este motivo descartan la participación en el mercado. Esta afirmación, que es efectiva en lo que se refiere a provisión, no lo sería en cuanto a producción, ya que en este caso un ciudadano podría ejercer tanta o mayor influencia escogiendo entre productores alternativos que a través de una decisión política.

eficiencia— ella debe referirse al proceso completo de asignación, es decir, tanto al gasto como a los aportes que realizarán los ciudadanos para sufragarlo.

La participación ciudadana —directa e indirecta (Cunill N. 1991)— puede ser política, si se refiere a las organizaciones territoriales del Estado integradas por órganos electos y a los partidos políticos, o social, si se orienta a organizaciones sociales (asociaciones), según lo señalara Eduardo Palma (1985). Pero estas últimas no sólo son medios de representación frente a las organizaciones del Estado sino además, y a veces principalmente, son medios de gestión de soluciones cooperativas, que a través de trabajo y aportes voluntarios con frecuencia no sólo proveen bienes colectivos¹³ sino también realizan importantes aportes a la provisión de bienes públicos¹⁴ o generan significativas externalidades positivas para el interés público.¹⁵ La gestión del Estado, organizada fundamentalmente a través de organizaciones territoriales de distinto nivel (nacional, intermedio, municipal, submunicipal), debería ser subsidiaria respecto a esta capacidad. Referirse sólo a “descentralizar el Estado” puede llevar a la idea equívoca de que para lograr los objetivos buscados basta descentralizar el aparato estatal cuando, bajo el principio de subsidiariedad, la descentralización de la gestión pública tendría que alcanzar hasta hacer a ésta subsidiaria respecto a las capacidades de las organizaciones sociales. Sin embargo, se debe tomar también en cuenta que todas ellas se organizan en torno a intereses particulares, según lo advierten Nuria Cunill (1991) y Luiz C. Bresser Pereira (1997), y una función insustituible de las organizaciones territoriales del Estado es velar porque el interés general prime sobre el particular, especialmente en lo que se refiere a la asignación de recursos públicos.¹⁶

La participación ciudadana en el proceso de provisión de bienes públicos y colectivos no sólo es una condición esencial para reducir ineficiencias, ella también es un objetivo social¹⁷ y político fundamental. Ahora bien: que los ciudadanos participen depende de que ellos perciban que el beneficio de participar es superior a su costo, y brindarles la

¹³ Bienes colectivos: soluciones cooperativas generadas por organizaciones sociales, de las que se excluye a los no miembros. Los bienes que genera una organización social pueden ser bienes públicos en la medida en que benefician a todos los habitantes de un territorio —y en este sentido se denominó “bienes públicos” en trabajos anteriores a los generados por las organizaciones sociales— pero, como bien observa Bresser-Pereira (1997), si se puede excluir de su consumo a los no miembros de la organización que los genera, no son públicos (el autor mencionado llama a estos bienes “corporativos”). Por supuesto, una organización territorial del Estado puede excluir del consumo de los bienes locales que genera a los no residentes de su territorio, pero, *contrario sensu*, todos los ciudadanos de dicho territorio tienen igual derecho a acceder a dichos bienes.

¹⁴ Por ejemplo mejoramiento de vías y otros espacios públicos.

¹⁵ Por ejemplo forestación, deporte, actividades culturales, seguridad ciudadana.

¹⁶ El apoyo estatal a estas organizaciones debe ser regulado en función del aporte de éstas a la provisión de bienes públicos, de las externalidades públicas que generan y de sus respectivos procesos de decisión. Sobre este último aspecto: el apoyo estatal a una organización en particular debería estar condicionado a que funcione democráticamente y ser directamente proporcional a la amplitud y grado de participación que convocan.

¹⁷ Principalmente en materia de salud mental.

oportunidad de participar en decisiones que afectan su ingreso actual y futuro podría contribuir decisivamente a conciliarla. Para alcanzar esa condición sería indispensable que la descentralización política no fuera una simple transferencia de poder desde un centro a otros, sino que consista esencialmente en una reforma dirigida a inducir el involucramiento ciudadano en soluciones cooperativas (públicas y colectivas), siendo el límite de dicho involucramiento el punto donde las ganancias en eficiencia son iguales al costo económico de la participación.

5. ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?

Por otro lado, los procesos de descentralización política tienen que estar acompañados de sistemas de redistribución territorial dirigidos no solamente a reducir disparidades "iniciales" sino también a aminorar aquellas que la misma descentralización suscita al estimular la eficiencia. El problema está en encontrar los mecanismos que permitan asegurar equidad sin reducir los estímulos a la eficiencia. La forma de conseguir esto último sería que las transferencias del sistema central fueran estrictamente subsidiarias respecto a las iniciativas y los aportes locales, pero ello podría ser contraproducente en términos de equidad. Más adelante se presenta una propuesta para conciliar ambos objetivos.

6. La descentralización operativa

La descentralización política se refiere a la provisión de bienes locales pero, por otro lado, pueden existir algunos bienes para los que, aunque las decisiones sobre qué, cuánto y con qué recursos proveer sean adoptadas nacionalmente, resulte conveniente operarlas localmente y muchas veces no a través de administraciones desconcentradas sino de las administraciones de los gobiernos subnacionales.¹⁸ En estos casos los gobiernos subnacionales –y sus administraciones– ya no actúan como instrumentos de decisiones locales sino de decisiones nacionales, y la descentralización a que estos procesos dan lugar ya no sería política sino solamente *operativa*.¹⁹ Mientras en el primer caso las decisiones y el financiamiento corresponden primordialmente a la comunidad local y por tanto los gobiernos subnacionales deben responder de su gestión, en primera instancia, a la comunidad que los elige, en el segundo las decisiones se ejecutan por cuenta del nivel superior –que también debería hacerse cargo del financiamiento– y en este caso corresponde rendir cuentas en primera instancia a la comunidad mandante, que es la de nivel superior, representada por su respectivo gobierno.²⁰

¹⁸ En este caso los gobiernos subnacionales actuarían como agentes del nivel central, con las ventajas y desventajas que han sido analizadas por David Heymann (1988).

¹⁹ En consecuencia, para que exista descentralización política no es suficiente elegir gobiernos locales. Sólo la hay en la medida en que se decida autónomamente la provisión de bienes locales.

²⁰ Lo que no implica que en segunda instancia también deban responder a los ciudadanos de su comunidad local, ya que los ciudadanos en general son los destinatarios finales de todos los bienes públicos.

II. LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

1. Los procesos

Según se mencionó en la introducción del presente trabajo, históricamente en América Latina los procesos de descentralización tanto política como económica aparecen como una contratendencia respecto a una propensión anterior a centralizar decisiones políticas y económicas en los gobiernos nacionales. Como una consecuencia de la crisis de la deuda –que también podría ser caracterizada como una “crisis del centralismo”– ahora se tiende a transferir funciones de provisión de bienes públicos hacia gobiernos subnacionales, y de producción de bienes y servicios provistos públicamente, hacia la competencia económica. Se ha descentralizado hacia gobiernos subnacionales principalmente funciones de provisión de educación y salud y de infraestructura y servicios básicos, y se tiende a descentralizar económicamente la producción de infraestructura y servicios de transporte, la de servicios básicos y, más recientemente, la de seguros y servicios de salud.

Una revisión de los principales procesos de descentralización de la región (CEPAL 1998, Finot I. 1998 y 2001) permite apreciar que aún no hay indicios concluyentes de que ellos hubieran generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana, e incrementos significativos y persistentes en términos 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.

2. Por qué no se han logrado los resultados esperados

La principal explicación de que aún no se haya logrado los resultados esperados en materia de participación y eficiencia –que según el marco conceptual desarrollado en el punto anterior serían los objetivos propios de la descentralización– estaría en que los sistemas de compensación por lo general no están orientados a apoyar procesos autónomos de provisión de bienes públicos. La *descentralización política*, entendida como la capacidad de las comunidades locales para proveerse de bienes públicos sobre la base de iniciativas y aportes propios, aún es escasa en la región. Tales condiciones sólo se dan en algunos territorios

relativamente “ricos” –en la medida en que no requieren de transferencias– y en el caso de la infraestructura básica en México, donde se cuenta con transferencias de libre disponibilidad que aumentan en función del incremento en la recaudación tributaria local.²¹

Más frecuente sería la modalidad de *descentralización política del gasto*, que se basa en transferencias de libre disponibilidad no condicionadas a aportes locales.²² Esta modalidad predomina en Brasil (donde contemporáneamente la descentralización se enfoca primordialmente hacia los municipios) y en Argentina (cuyo proceso se orienta principalmente a los gobiernos provinciales), y se da en menor medida en los demás países, a través de sus sistemas básicos de compensación, pero, al no vincular el gasto con el aporte local, no introduce los mecanismos de eficiencia económica propios de la descentralización. La participación, cuando se da, se refiere sólo al gasto.

En efecto, los otros casos de descentralización, ya sea que estén orientados primordialmente hacia niveles intermedios o hacia el nivel municipal, se caracterizan por una *mezcla entre descentralización política del gasto y descentralización operativa*, tendiendo esta última a predominar. Ello ocurre porque en la mayoría de los territorios las principales fuentes de financiamiento son transferencias básicas más o menos condicionadas según uso y, sobre todo, recursos nacionales donde se exige un aporte “local” (que generalmente proviene de esas transferencias) pero se decide centralmente.²³ Bajo esta modalidad la participación social, cuando se da, suele reducirse a identificar necesidades; sólo en Bolivia –sobre todo en su área rural– se puede constatar también una amplia participación social en el control del gasto público (municipal), que se debería más a sus tradicionales organizaciones territoriales de base que a su sistema de transferencias.

Finalmente, ninguno de los sistemas de financiamiento vigentes está encaminado a propiciar procesos autónomos donde los ciudadanos participen en decisiones no solamente sobre gastos sino también sobre sus respectivos aportes. En cambio, aún priman mecanismos político-administrativos centralizados: subnacionalmente bajo las dos primeras modalidades de descentralización identificadas (descentralización política y descentralización política del gasto), y nacionalmente bajo la tercera (combinación entre descentralización política del gasto y descentralización operativa), que suelen generar oportunidades de corrupción. Ello sería así incluso en el caso mencionado de México, ya

²¹ Ver un análisis más detallado sobre gasto autónomo y sistemas de transferencias en el texto del autor (Finot I. 2001).

²² Denominada “descentralización dependiente” por Medici A.C. (1995).

²³ Principalmente a través de los fondos de inversión social, pero ocurre algo similar con múltiples programas de asistencia técnica y capacitación de diversas organizaciones públicas, con los que se pretende apoyar el desarrollo local. El conjunto de proyectos finalmente aprobados obviamente no coincide con las prioridades locales. En la medida en que el gasto local es discernido de esta manera, resulta poco menos que imposible que las comunidades subnacionales puedan ejecutar sus propias estrategias de desarrollo.

que allí la descentralización política alcanza principalmente sólo al nivel intermedio y a las grandes ciudades, y sólo llega débilmente a los niveles más próximos al ciudadano. Esta situación general explicaría que, en la región, aún no se haya logrado obtener, con la descentralización, resultados convincentes y sostenibles en materia de participación y eficiencia.

Por otro lado, la explicación de que el gasto descentralizado hubiera contribuido, en algunos países, a generar desequilibrios presupuestarios sería que los sistemas de transferencias con que se cubre la mayor parte de dicho gasto no son subsidiarios respecto a las iniciativas y los aportes locales. Esto se debería principalmente al gran peso que tiene el gasto social entre las competencias transferidas: ¿cómo condicionar transferencias que están destinadas primordialmente a reducir la pobreza a la generación local de recursos públicos?

3. Una explicación fundamental

Toda esta situación podría explicarse básicamente porque al descentralizar no se habría diferenciado nítidamente entre bienes locales, cuya provisión es conveniente que se de subnacionalmente, y bienes nacionales, donde la descentralización, si alguna, debería ser primordialmente operativa. En efecto: mientras la demanda de infraestructura y servicios básicos es claramente diferenciable territorialmente, la derecho a acceder a determinados niveles de servicios de salud y educación sólo es diferenciable cualitativamente, ya que todo ciudadano tiene igual derecho a un mínimo asegurado por el Estado, independientemente de su lugar de residencia. Mientras la provisión de infraestructura y servicios básicos pudo ser objeto de una descentralización política completa, hasta los niveles más próximos al ciudadano, la de salud y educación debió haber sido descentralizada, en lo fundamental, sólo operativamente, ya que en este caso las decisiones sobre qué, cuánto y con qué recursos proveer son una responsabilidad primordialmente nacional. Sin embargo, a ambos tipos de bienes se les ha dado un tratamiento similar ya que se financia su provisión descentralizada con sistemas de transferencias similares. Con estos sistemas no se logra introducir incentivos económicos para propiciar la participación en los procesos de provisión –y por tanto la eficiencia y la reducción de la corrupción– pero tampoco se alcanza a reducir las desigualdades que la propia descentralización suscita.

Obviamente todo lo anterior se dio primordialmente por factores históricos y la descentralización, como toda reforma institucional, hace parte de un proceso histórico, que se da en los contextos particulares de cada país. Sin embargo, la descentralización es también una reforma instrumental, que es necesario ir evaluando y readecuando en función de los objetivos que se van planteando las sociedades. En el punto que sigue se deduce del análisis anterior algunos lineamientos que podrían ser útiles para este propósito.

III. ELEMENTOS PARA REORIENTAR LOS PROCESOS

1. Un nuevo objetivo

Históricamente la descentralización hace parte de un proceso de adecuación de la gestión pública a un nuevo paradigma que aún se encuentra en construcción. A los anteriores objetivos de mejorar las condiciones de vida de la población, lograr una mayor equidad territorial y social y concitar una participación ciudadana constructiva, todo ello con una mayor eficiencia en la gestión pública, se añade ahora el de adecuarse a una economía global en que se requiere condiciones de competitividad no solamente de la macro y la microeconomía sino también de la mesoeconomía, ya que contemporáneamente también compiten territorios. La descentralización se hace más necesaria que nunca para lograr este nuevo objetivo fundamental, junto con los anteriores. Pero es necesario que además contribuya efectivamente a la sostenibilidad financiera. Ello podría lograrse si se reorienta los procesos a partir de la mencionada diferenciación entre la provisión de una canasta social –de la que harían parte la educación y la salud– y la de infraestructura y servicios básicos.

2. Qué descentralizar

Por un lado, las decisiones sobre estructura, niveles y financiamiento de una canasta de bienes y servicios a la que todos deberían tener iguales posibilidades de acceso, independientemente de su lugar de residencia, deberían ser (re)centralizadas, en lo fundamental, en el nivel nacional. El contenido y dimensión de esta canasta dependerían directamente de las posibilidades de financiamiento de cada país.²⁴ En cambio, sería conveniente descentralizar la operación de estas decisiones centrales hacia gobiernos subnacionales –principalmente al nivel municipal– y la producción de los servicios hacia establecimientos en competencia.²⁵

²⁴ Que el financiamiento se decida centralmente no significa que las comunidades subnacionales que cuenten con mayores recursos –incluso provenientes de sus respectivos ingresos fiscales– no contribuyan a un fondo central que tuviera esta finalidad. Por otro lado, en los territorios en que existen importantes diferencias entre ingresos personales, el impacto de los recursos disponibles podría ser acrecentado si se opta por subsidiar el consumo antes que la oferta, previo análisis beneficio/costo.

²⁵ Un caso interesante de descentralización económica sería la experiencia colombiana en materia de salud (ver una descripción completa de este sistema, su fundamentación y una evaluación en Jaramillo I. 1999). En una evaluación más reciente, este autor recomienda reducir la intervención del nivel intermedio a funciones de control. Por otro lado, en la región hay consenso en la conveniencia de descentralizar los procesos de producción de educación hasta el nivel de establecimiento. Adicionalmente, Chile, y Bolivia, muestran resultados interesantes de someter a competencia la producción estatal de educación: el primero con su educación subsidiada y la segunda con la importante participación de las Escuelas de Cristo, en ambos casos financiadas por el Estado. Finalmente, Chile también es un caso de administración municipal exitosa de subsidios acordados centralmente.

Pero, por otro lado, donde sí sería altamente conveniente la descentralización política, generando condiciones de plena autonomía para las comunidades subnacionales de distinto nivel, es en el caso de la provisión de infraestructura y servicios básicos.²⁶ En este caso sería conveniente profundizar la descentralización política hasta llegar a niveles muy próximos al ciudadano, a fin de que dicha provisión se adecuara con precisión a demandas diferenciadas. Junto con esta profundización, se debería inducir a las comunidades locales de distinto nivel para que desarrollen sus propias estrategias de desarrollo territorial –desarrollo económico local y mejoramiento del hábitat– en forma autónoma, participativa, coordinada con los otros niveles y asociándose entre sí en función de las diferentes demandas. Para que ello ocurra, el proceso de planificación debería darse de abajo hacia arriba, bajo el principio de subsidiariedad, e incentivar explícitamente el asociativismo territorial.

Para asegurar el logro de objetivos de participación y eficiencia, la aprobación del gasto local debería estar condicionada a una efectiva participación ciudadana en la definición del monto de los aportes–actuales y futuros–con que la correspondiente comunidad contribuirá para ejecutar dicho gasto. Facilitar la participación en el sentido planteado requeriría: (i) que los distintos niveles cuenten con bases impositivas propias y que puedan modificar las tasas (al menos dentro de ciertos límites) y, a la vez, fijar límites para a su endeudamiento; (ii) modificaciones en los sistemas de representación²⁷, decisión, información y rendición de cuentas en las organizaciones del Estado, y (iii) una normativa para que las organizaciones sociales vinculadas con el desarrollo territorial puedan incorporarse plenamente a la generación y gestión de soluciones cooperativas, desempeñando funciones tanto de provisión de bienes colectivos como de participación y representación para la provisión de bienes públicos.

3. Modificaciones en los sistemas de transferencias

En correspondencia con la anterior diferenciación, sería necesario transformar los actuales sistemas de transferencias en dos sistemas redistributivos diferentes, aunque ambos subsidiarios: uno social, dirigido a asegurar a todos los habitantes de un mismo país un acceso igualitario a la mencionada canasta social, y otro territorial, encaminado

²⁶ Obviamente, autonomía no significa soberanía: tal provisión debe realizarse con estricta sujeción a la normativa del nivel superior donde, sin embargo, se debería dejar amplio espacio para que la provisión descentralizada se adecue a las diferentes características locales.

²⁷ Por ejemplo, en las organizaciones territoriales del Estado, cuanto más próximo el nivel a los ciudadanos, mayor preponderancia debería dar el sistema electoral a la representación territorial respecto a la proporcional y hacer que los representantes de cada territorio tengan la obligación de informarse e informar a sus representados, a través de las organizaciones de estos últimos y de medios de comunicación.

a apoyar decisiones autónomas participativas en cada nivel subnacional y a reducir desigualdades territoriales. Así como los gobiernos municipales tendrían la responsabilidad de operar el sistema de redistribución social en calidad de agentes de los respectivos gobiernos centrales, los gobiernos subnacionales en general, en su calidad de cabezas de autonomías, tendrían la responsabilidad del ordenamiento territorial de sus respectivos ámbitos y de concertar el desarrollo económico territorial y el mejoramiento del hábitat, sobre la base de las iniciativas y los aportes locales, pero contando además con los recursos que le correspondan del sistema de redistribución territorial. Es más: en lo que se refiere a provisión de servicios básicos, una parte importante de la demanda estaría garantizada por el sistema de redistribución social (subsidios para consumo de agua potable, electricidad, disposición de desechos, etc.).

Para que el sistema de redistribución territorial asegure eficiencia y equidad, y a la vez contribuya a la sostenibilidad financiera, las transferencias territoriales deberían ser de libre disponibilidad pero estar condicionadas al aporte local *relativo* de cada comunidad y a que las decisiones tanto sobre gasto como sobre aportes locales actuales y futuros (endeudamiento) hayan sido adoptadas *participativamente*. Aporte local relativo significaría que las contribuciones de cada comunidad sean medidas en relación con su respectivo ingreso territorial y/o su dotación de recursos.²⁸

Además, se debería considerar como impuestos pagados –“cuasi impuestos” propusimos en una oportunidad anterior (Finot, 1996)–, y por tanto aportes locales, a las contribuciones que los ciudadanos realizan, en trabajo, materiales y dinero, a través de sus organizaciones sociales, para la provisión de bienes públicos y colectivos: en su totalidad aquellas dirigidas a la provisión de bienes públicos y, parcialmente, las que efectúan para la provisión de bienes colectivos con externalidades públicas positivas. El reconocimiento explícito de esos aportes representaría además un avance fundamental en términos de construcción de ciudadanía y podría contribuir en forma decisiva a reducir el estigma que actualmente representa recibir subsidios del Estado: dichos subsidios se convertirían en retribuciones obligatorias a ciudadanos que contribuyen a la provisión de bienes públicos muchas veces con una parte importante de sus ingresos.²⁹

²⁸ Por ejemplo, si se adoptara tan sólo el criterio del ingreso, se podría hacer que las transferencias fueran directamente proporcionales a los niveles de pobreza de cada localidad, pero estableciendo que las destinadas a infraestructura y servicios básicos, aunque de libre decisión sobre el uso, estén condicionadas al aporte local relativo.

²⁹ Así se pudo comprobar, por ejemplo, a través de varios talleres realizados en algunos municipios rurales de Chuquisaca (Bolivia): en promedio, cada pequeño propietario rural había contribuido 17 veces más que uno urbano del mismo municipio –incluidos los impuestos territoriales pagados por este último– a la construcción de algunas obras públicas.

4. Diferenciar entre provisión y producción

Finalmente, sería conveniente distinguir claramente entre funciones de provisión de bienes públicos y de producción de estos bienes, y continuar la actual tendencia a la descentralización económica en todos los sectores pero acompañándola de un esfuerzo constante de regulación de los cuasimercados emergentes, en cuya aplicación los gobiernos locales deberían cumplir un papel relevante.

5. Posibles resultados y viabilidad

Profundizar la descentralización en la dirección planteada permitiría no solamente estimular y facilitar la participación ciudadana sino lograr una relación sinérgica entre desarrollo de la ciudadanía, eficiencia fiscal y equidad. Más aún: orientar la descentralización política hacia el desarrollo territorial, podría contribuir tanto a generar significativos avances en eficiencia global y competitividad como a aumentar la cohesión social y facilitar el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos. Esto último se haría posible sobre la base de esfuerzos cooperativos, que contarían con apoyo solidario a través de sistemas redistributivos eficaces.

La descentralización, así planteada, implica una profunda transformación institucional, que algunos consideran poco viable en la región (Véliz C. 1980, North D. 1990). Sin embargo, en América Latina y el Caribe, junto a la cultura centralista, en cuya existencia se apoyan las conclusiones de esos autores, coexisten e incluso se han desarrollado prácticas de autogobierno que restan validez a esas conclusiones.³⁰ Lo esencial no sería la ausencia de culturas alternativas a la centralista sino que la descentralización y particularmente la política, como es bien sabido, es un proceso de construcción democrática que afecta la distribución actual del poder. Genera tensiones entre tendencias democratizadoras e intereses centralistas antiguos y nuevos. Casi siempre los grandes avances en descentralización fueron respuestas frente a crisis políticas y/o resultado de la determinación de políticos visionarios que contaron con amplio respaldo popular. Pero contemporáneamente, en una economía global en la que compiten territorios –en el sentido amplio que ahora tiene el concepto de territorio– la descentralización política sería además una condición indispensable para potenciar la competitividad. Ello la colocaría nuevamente en un lugar preponderante de la agenda política de la región. El aporte decisivo de los intelectuales puede ser elaborar estrategias viables para profundizar los procesos, que puedan ser aprovechadas en las coyunturas políticas adecuadas.

³⁰ Así lo demuestran, por ejemplo, no solamente el funcionamiento de múltiples organizaciones de base en toda la región sino la cultura federalista que caracteriza a Brasil desde su independencia del Imperio, cultura cuyo desarrollo ha conducido a su actual descentralización en dirección a los municipios y que ahora avanza hacia lo "público no estatal".

BIBLIOGRAFÍA

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1997). *La reforma do Estado nos anos noventa. Lógica e mecanismos de controle*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Brazil).
- CEPAL (1998). *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*. CEPAL (Santiago), LC/G.1997/Rev.1-P.
- Cunill, Nuria (1991), *Participación ciudadana*. CLAD (Caracas).
- Espíndola, Roberto (1998). "Gobernanza democrática y salud". Taller sobre Gobernabilidad y Gobernanza en Salud, OPS, Washington D.C. 8-9 diciembre 1998. (Mimeo).
- Finot, Iván (1996). "Descentralización, equidad y participación en América Latina". CEPAL (Santiago), LC/IP/R.165. Publicado con el título "Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?" en *Reforma y Democracia 10*, febrero 1998.
- Finot, Iván (1999). "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina". *Reforma y Democracia* N° 15, 1999.
- Finot, Iván (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. CEPAL (Santiago), *Serie Gestión Pública* N° 12, LC/L. 1521-P.
- Heymann, David B. (1988). *Input controls in the public sector: What does economic theory offer?* International Monetary Fund. Working Paper No. 59.
- ILPES (1998). *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado*. CEPAL (Santiago), LC/IP/L.154.
- Jaramillo, Iván (1999). El futuro de la salud en Colombia. Ley 100 de 1993, cinco años después. *FESCOL, FES, F.R.B., Fundación Corona (Bogotá)*.
- Kurer, Oskar (1993). "Clientelism, corruption, and the allocation of resources". *Public Choice* 77: 259-273.
- Medici, André C. (1995). "Saúde: modelos de gestão descentralizada – Alternativas para o Brasil". Velloso, J.P.; De Albuquerque, R.C.; Knoop, J. (Coords.). *Políticas sociais no Brasil: Descentralização, eficiência e equidade*. INAE/ILDEFES (Rio de Janeiro).
- Mueller, Denis C. (1984). *Public choice II*, a revised edition of *Public Choice*. Cambridge Univ. Press.
- Musgrave, Richard; Musgrave, Peggy (1989). "*Public finance in theory and practice*". Trad. Hacienda pública, teórica y aplicada. Quinta edición. McGraw Hill (Madrid), 1992.
- North, Douglass (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Trad. "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". FCE (México D.F.), 1995.
- Palma, Eduardo (1985). "La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad". CEPAL/ILPES, CPS-48.
- Oates, Wallace (1972). "*Fiscal federalism*". Trad. Federalismo fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local (Madrid), 1977.

- Ocampo, José Antonio (1999). *"Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal"*. Reforma y Democracia N° 13, febrero.
- Samuelson, Paul A. (1954) *"The pure theory of public expenditure"*. Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVI, No. 4.
- Tiebout, Charles M. (1956). *"A pure theory of local expenditures"*, Journal of Political Economy, pp. 416-424.
- Véliz, Claudio (1980). *The centralist tradition of Latin America*. Princeton Univ. Press.
- Von Haldenwang, Christian (1990). *"Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina"*. EURE Vol. XVI, N° 50 (Santiago de Chile).



