

Descentralización de la gestión pública

*William Dillinger
y Marianne Fay*



AL CONCLUIR el siglo XX, la población reclama una mayor participación en la determinación de los mecanismos de gobierno. Históricamente, ciertos grupos sociales han sido privados del poder que ahora exigen, y al gobierno central le resulta cada vez más difícil resistir a estas exigencias.

Esta tendencia se ha atribuido al fracaso económico del Estado centralizado, autoritario (con el consiguiente distanciamiento de importantes grupos que podían haberlo apoyado); la disminución del peligro de guerra y agresión externa en la mayor parte del mundo (con el consiguiente rechazo de un gobierno autoritario fuerte), y el surgimiento de una clase media urbana educada (con la consiguiente desaparición de la relación de protector a protegido entre el gobierno y los gobernados).

Los gobiernos nacionales han reaccionado de distintas maneras. Algunos se han hecho más democráticos. Hace 25 años sólo un tercio de los países celebraban elecciones basadas en la competencia entre los partidos. Esta proporción ha subido al 60%. Por otra parte, los gobiernos se están descentralizando, transfiriendo funciones y recursos a unidades subnacionales de gobierno. Ambos mecanismos permiten mantener la estabilidad política y conceder poder político dentro de un sistema reglamentado de adopción de decisiones.

Aunque el objetivo primordial de la descentralización puede ser la estabilidad política, la delegación de facultades y determinadas funciones a los gobiernos locales influye también en la consecución de metas de desarrollo más

tradicionales. Desde el punto de vista positivo, la descentralización puede dar mayor eficiencia y capacidad de reacción al sector público, al establecer una mayor proximidad entre las decisiones y la ciudadanía. Por otra parte, la descentralización suscita el riesgo de inestabilidad macroeconómica. No se trata de establecer si el gobierno debe descentralizarse o no —lo que depende de las circunstancias políticas— sino de hallar la manera de dar cabida a las presiones políticas de modo que pueda realizarse el potencial que representa la descentralización para el desarrollo y que se reduzcan al mínimo los riesgos.

Las estrategias de descentralización varían según las circunstancias de los diferentes países (véase el recuadro). No obstante, la experiencia de los últimos 15 años brinda algunas enseñanzas que pueden aplicarse en otros países. Quizá la más importante es que un sistema basado en un conjunto de reglas coherente, explícito y estable funciona mejor que el que carece de esos atributos. Esas reglas deben abarcar tres aspectos de la relación entre los distintos niveles de gobierno: la división del poder político nacional entre intereses nacionales y subnacionales; las funciones y los recursos asignados a los gobiernos subnacionales, y las reglas electorales y otras instituciones políticas que vinculan los políticos a sus representados.

Intereses regionales y nacionales

El gobierno nacional adopta las normas en cuyo contexto funcionan los gobiernos

La descentralización puede promover la estabilidad política y el desarrollo económico, siempre que se coordinen cuidadosamente las transferencias de recursos y se definan con claridad las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

subnacionales. Por lo tanto, la influencia de los intereses subnacionales en el gobierno nacional influye decisivamente sobre los procedimientos de realización y modificación de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Los gobiernos democráticos se esfuerzan desde hace tiempo por hallar la manera de representar los intereses regionales a nivel nacional. Si, por una parte, se confieren excesivas potestades a los intereses regionales, resulta difícil defender los intereses nacionales frente a los regionales en caso de conflicto entre unos y otros. Por otra parte, un gobierno central excesivamente fuerte inhibe la apertura política que se procura lograr a través de la descentralización.

Actualmente, los gobiernos nacionales tienden a preocuparse más por evitar la inestabilidad política que por promover una mayor apertura. Uno de los mecanismos utilizados para enfrentar esta preocupación consiste en reforzar al poder ejecutivo en relación con el poder legislativo. Las facultades concedidas al poder ejecutivo, incluidas las de gobernar por decreto (promulgar leyes sin aprobación parlamentaria) y disolver el parlamento y llamar a nuevas elecciones varían de un país a otro. Los regímenes electorales influyen también sobre el poder ejecutivo. Los sistemas que promueven la proliferación de partidos políticos pueden debilitarlo, al obligar a los candidatos a formar coaliciones para ocupar cargos. Las normas referentes a los partidos influyen también de manera importante sobre el equilibrio entre los intereses nacionales y regionales. Un sistema en que los partidos estén sujetos a reglas disciplinarias firmes, y el poder de seleccionar candidatos a cargos parlamentarios pueden reforzar la posición del poder ejecutivo inclusive en un sistema constitucional de amplia descentralización.

Funciones y recursos de los gobiernos subnacionales

Las funciones y los recursos asignados a los gobiernos subnacionales constituyen el segundo componente importante de las relaciones entre los niveles de gobierno.

Funciones. El enfoque clásico del “federalismo fiscal” frente a la descentralización requiere una estructura de gobierno subnacional con varios planos, en cada uno de los cuales se prestan servicios que benefician a quienes residen en la jurisdicción del gobierno subnacional. Este modelo, aunque útil, tiene varios inconvenientes. Desde el punto de vista práctico, suele ser difícil definir el alcance de los beneficios de determinado servicio y establecer qué jurisdicción específica ha de recibirlos. Los beneficios de la educación, por ejemplo, pueden considerarse sumamente localizados, dadas sus repercusiones sobre los futuros ingresos de los alumnos. No obstante, como vehículo para el alivio de la pobreza y la aculturación política, también suscitan beneficios a escala nacional. Otro inconveniente es de carácter administrativo. Los servicios públicos están sujetos a economías de escala, especialmente en cuanto al uso de personal especializado. Por lo tanto, a los gobiernos locales puede resultarles ventajoso celebrar contratos con autoridades de más alto nivel para la prestación de esos servicios; análogamente, para el gobierno central contratar con los gobiernos locales la prestación de funciones de campo en su nombre puede representar una eficacia de costos.

En consecuencia, toda división de funciones acertada se caracteriza por un conjunto de relaciones entre entidades

principales y agentes, en el cual los gobiernos subnacionales actúan como agentes de niveles de gobierno más altos y como entidades principales (o, más precisamente como agentes de sus propios representados) para la prestación de servicios locales. Para lograrlo, se suelen dismantelar los servicios individuales, de modo que cada nivel de gobierno cumpla la función que mejor corresponda a sus intereses o ventajas comparativas. Por ejemplo, dado que la educación se utiliza como instrumento de alivio de la pobreza, los gobiernos nacionales suelen proporcionar respaldo financiero para garantizar un nivel mínimo de educación en todas las jurisdicciones, en tanto que la gestión cotidiana se asigna a gobiernos locales o consejos de educación.

Lo importante es que estas relaciones —aunque complicadas— se definan claramente y sean estables. De lo contrario, la división de funciones puede provocar competencia entre distintos niveles de gobierno. En Sudáfrica, por ejemplo, el gobierno central y los gobiernos provinciales comparten atribuciones en materia de salud y educación, pero no se definen con exactitud los cometidos de cada uno de esos niveles, lo que hace que los gobiernos provinciales usen para otros fines las transferencias destinadas a financiar servicios sanitarios y educativos, a sabiendas de que el gobierno central intervendrá para prestar los servicios necesarios.

Recursos. El principio rector de la asignación del ingreso fiscal es simple: la función debe ir seguida de financiamiento, puesto que los gobiernos subnacionales necesitan recursos conmensurables con sus cometidos. En los últimos años numerosos países africanos confrontados con crisis fiscales han delegado una amplia gama de servicios públicos a gobiernos subnacionales sin proporcionarles el ingreso fiscal necesario. No es sorprendente, por lo tanto, que la calidad de los servicios descentralizados haya sufrido un pronunciado deterioro. En gran parte de América Latina ha ocurrido lo contrario: los gobiernos descentralizaron la distribución del ingreso fiscal sin delegar las correspondientes responsabilidades. En Colombia, las transferencias del gobierno central a las municipalidades aumentaron un 60% sin la correspondiente ampliación de los cometidos.

El principio de que la función debe ir seguida de financiamiento se aplica también a la selección de instrumentos de ingreso fiscal específicos asignados a los gobiernos subnacionales: la combinación de cargos a los usuarios, impuestos y transferencias que se asignan a cada nivel. Cada instrumento de ingreso fiscal influye en forma diferente sobre el comportamiento del consumidor y da lugar a una modalidad de incidencia diferente. Pueden utilizarse los cargos a los usuarios —por ejemplo las tarifas de autobuses o los cargos por unidades de consumo de agua— para racionar en forma eficiente el consumo de bienes cuyos beneficios son, en gran medida, privados. Los impuestos recaudados en contrapartida de ciertas prestaciones pueden cumplir una función similar en la determinación de los precios de los servicios, cuyos beneficios —aunque no privados— recaen exclusivamente sobre los contribuyentes locales. Se requieren transferencias intergubernamentales en las diversas circunstancias en que los gobiernos subnacionales operan —expresa o implícitamente— como agentes del gobierno nacional. Por ejemplo, dado que el establecimiento de redes de protección social suele considerarse

una función de nivel nacional, tanto en países desarrollados como en desarrollo, son frecuentes las transferencias intergubernamentales en materia de educación, salud y respaldo de ingresos.

Los objetivos de determinada transferencia y las restricciones administrativas en cuyo contexto funciona esta última deben determinar su diseño. Esos factores varían. Lo que no varía es la necesidad de que las transferencias sean simples, transparentes y previsibles, para eliminar la incertidumbre y las negociaciones que suelen afectar a las relaciones fiscales entre distintos niveles de gobierno.

El endeudamiento constituye un componente cada vez más polémico de la relación entre los distintos gobiernos. En los países en que los mercados de capital internos son débiles, el gobierno central es la principal fuente de crédito para los gobiernos locales, a menudo a través de instituciones de crédito especializadas. Los antecedentes financieros de estas instituciones son dispares. En Europa su trayectoria ha sido sumamente exitosa; no así en los países en desarrollo. En los países con mercados de capital internos más desarrollados o con acceso más expedito a los mercados internacionales, los gobiernos subnacionales recurren cada vez en mayor medida al sector privado en procura de crédito. En principio, estos préstamos deben realizarse a través de transacciones simples entre los gobiernos subnacionales y los prestamistas privados. Sin embargo, dado que la deuda subnacional suele contar con la garantía implícita del gobierno central, los bancos pueden estar dispuestos a otorgar préstamos a jurisdicciones insolventes. Los gobiernos nacionales han enfrentado este problema tratando de regular el nivel del endeudamiento local, pero la experiencia reciente indica que ello no basta. Lo esencial es que se sepa que el gobierno central, dados sus antecedentes, se opone firmemente al alivio de la deuda subnacional. Haciendo saber a los potenciales prestamistas que no dispondrán de asistencia, el gobierno puede lograr que el endeudamiento subnacional no rebase los niveles que los propios gobiernos subnacionales puedan y quieran rembolsar.

Responsabilidad

El tercer componente de la relación entre los distintos niveles de gobierno se refiere a las reglas que deben aplicarse a las relaciones entre las autoridades locales y sus representados. Si la descentralización no incrementa la influencia local sobre el sector público, se pierden los principales beneficios de la descentralización. Uno de los determinantes clave de la responsabilidad local es el sistema de elección de autoridades locales: gobernadores, alcaldes y miembros de parlamentos subnacionales. A través de elecciones por distritos (en lugar de elecciones generales) se puede incrementar la influencia local mediante la reducción del costo de las campañas electorales. También puede suscitarse una mayor responsabilidad a través



William Dillinger, integró el equipo que preparó el *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999/2000*, del Banco Mundial.



Marianne Fay, integró el equipo que preparó el *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999/2000*, del Banco Mundial.

de un control local de la selección de los candidatos para cargos públicos (en contraposición con un control nacional a cargo de los partidos). No obstante, las elecciones de por sí no bastan. En la atención de las autoridades locales con respecto a los intereses de sus representados influyen también las tradiciones cívicas y el vigor y la militancia de las entidades comunitarias.

Gestión de la descentralización

La descentralización constituye una tarea aún incompleta. Varios países están ensayando diferentes enfoques, de modo que se conocen pocos resultados. No obstante, se han recogido algunas enseñanzas. La más importante es que se debe sincronizar la realización de los componentes de la reforma. La distribución del ingreso fiscal debe descentralizarse de acuerdo con los cometidos que se trata de financiar. Deben establecerse mecanismos de transferencia de personal y activos del gobierno central. El impulso político que da lugar a la descentralización lleva al gobierno central a adoptar primero las medidas de mayor alcance, como la realización de elecciones locales y un mayor incremento del reparto del ingreso fiscal. Pero lo esencial —y lo que más tiempo requiere— es establecer nuevas relaciones funcionales entre los distintos niveles de gobierno. Las relaciones administrativas entre diferentes unidades del gobierno central deben convertirse en relaciones a distancia entre diferentes niveles de gobierno.

La experiencia reciente pone de manifiesto asimismo la necesidad de que el gobierno central esté dispuesto a aplicar con prontitud las nuevas reglas a las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Deben tenerse en

cuenta los precedentes, porque éstos influyen sobre las expectativas. La aplicación de severas restricciones presupuestarias a los gobiernos subnacionales reviste especial importancia: los gobiernos centrales deben mantenerse firmes contra las transferencias ad hoc o el alivio de la deuda, de modo de forzar a los gobiernos subnacionales a gastar en la medida de sus recursos.

Es improbable que las estrategias encaminadas a detener el proceso de descentralización tengan éxito. Y, de hecho, las presiones en pro de la descentralización escapan al control del gobierno. En los últimos años han dado lugar a una distribución más amplia del poder político en América Latina, Europa oriental y algunas regiones de África y el Oriente Medio. Es probable que en los primeros años del siglo XXI surjan presiones del mismo género en el resto de África y en Asia oriental, así como en Asia meridional. En lugar de oponer resistencia, estos países deben aprender de los países que los han precedido. **F&D**

El presente artículo se basa en el capítulo 5 del Informe sobre el desarrollo mundial, 1999/2000. En el umbral del siglo XXI, del Banco Mundial (Nueva York, Oxford University Press, para el Banco Mundial).