



Programa CAPACIDES

Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización

Un programa de InWent para los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Chile) 2007 - 2009

PARA QUE SIRVE LA DESCENTRALIZACION

Teodoro Martínez Inoñán



¿PARA QUE SIRVE DESCENTRALIZAR?

Econ. Teodoro Martínez Inoñán
Alcalde de la Municipalidad Distrital de Mochumi, Lambayeque-Perú,
e-mail: mitullakta@yahoo.com

¿QUÉ ES LA DESCENTRALIZACION?

La descentralización es la transferencia de competencias de decisión política desde las capitales de cada una de las repúblicas a las diferentes instancias de gobierno en otros niveles.


Por otro lado, si hablamos de la diferencia con la palabra desconcentración, semánticamente el término “desconcentración” se refiere a dispersión territorial. Puede haber descentralización sin desconcentración, como lo sería una descentralización política funcional, y desconcentración sin descentralización, por ejemplo, la simple transferencia de funciones de un organismo central a sus dependencias geográficamente dispersas.

Uno de los conceptos que surge como parte de estas discusiones entre las diferentes experiencias es que la descentralización tiene como finalidad desconcentrar y transferir funciones desde el Poder Ejecutivo a las diferentes instancias de gobierno mediante:

- 1) La transferencia de Funciones Políticas
- 2) La transferencia de Funciones Económicas y
- 3) La transferencia de Funciones administrativas.

La transferencia de Funciones Políticas se refiere al mayor nivel de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en los espacios de desarrollo que se encuentran en las diferentes instancias de Gobierno. Estos mecanismos de participación van a permitir que las medidas que sean tomadas desde instancias de gobierno sean independientes; es decir, la toma de decisiones se adoptará desde instancias ajenas a los espacios nacionales permitiendo así un proceso de autonomía por parte de ellas en relación a la capital.

Mientras que la transferencia de funciones económicas se refiere a las nuevas competencias presupuestarias que el Gobierno Nacional va a destinar a los Gobiernos



Locales y Regionales mediante la transferencia en las Funciones Administrativas en reconocimiento de los agentes nacionales y territoriales.

Los procesos contemporáneos de descentralización han consistido principalmente en transferir funciones desde los gobiernos nacionales a los subnacionales, en materia de provisión de infraestructura y servicios básicos, y servicios de educación y salud. Para financiar las funciones transferidas se ha ampliado las competencias de imposición de los niveles subnacionales (en algunos casos transfiriendo impuestos) y se ha instaurado o modificado sistemas de compensación. Históricamente en los países federales los procesos de descentralización se han orientado primero hacia los niveles intermedios, para luego avanzar hacia el nivel municipal. En cambio en los unitarios frecuentemente la descentralización se enfoca al municipio y el nivel intermedio juega un papel de articulación con el nacional. Pero estas opciones se dan dentro de los respectivos contextos históricos de cada país.

LA DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA

Iván Finot de la CEPAL, sostiene que muchos procesos se han sucedido respecto a la centralización o descentralización en América Latina, pero es en los procesos post crisis en los que atraviesa la región en donde prevalece efectivamente la tarea de reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales y descentralizar decisiones hacia las iniciativas locales y personales como estrategia de desarrollo.

El avance de los procesos de democratización y descentralización, con el consiguiente incremento de las funciones de las administraciones públicas territoriales, han obligado a los responsables políticos y técnicos a buscar enfoques y planteamientos apropiados para enfrentar los problemas y demandas crecientes de la población. Este hecho resulta obligado no sólo por la necesidad de ofrecer respuestas concretas y eficaces al conjunto de la población local, sino por la insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales y de los viejos enfoques asistencialistas de la política de desarrollo regional y de la política social

Según Sergio Boisier, la descentralización en **América Latina** obedece tanto al objetivo de legitimar la democracia como a la necesidad de adecuarse a las nuevas formas de acumulación e inserción internacional. Las siguientes tendencias mundiales contribuirían a crear escenarios favorables para la descentralización en América Latina:

- La revolución científica y tecnológica, que a través de sus efectos en la producción, la información y el transporte, estarían determinando la “deslocalización”, la desconcentración y la descentralización de la estructura industrial. Por otro lado, la informática permite la utilización de patrones uniformes con gestión descentralizada y la telemática el transporte de esta información.

- La reestructuración política y administrativa del Estado que en los países centrales está acompañando a esa transformación.
- La creciente demanda de mayores espacios de autorrealización: reivindicación de la participación y conciencia de la posibilidad y conveniencia del autogobierno y escepticismo respecto a las organizaciones nacionales.
- La tendencia a la privatización, que sería otra forma de descentralización.

Este autor distingue tres formas de traspaso de competencias desde un punto de vista administrativo: descentralización, desconcentración y deslocalización. Habría descentralización en los casos de traspaso de poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propios; desconcentración sería un traspaso de poder de decisión a un nivel determinado dentro de una organización sectorial, y deslocalización, el simple traslado de actividades administrativas, sin poder de decisión.

El autor en mención distingue tres formas de descentralización:

Funcional: o “reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a un solo sector de actividad” (incluida la privatización de empresas).

Territorial: o “traspaso de poder de decisión a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad”, aclarando que tanto en este caso como el anterior los respectivos órganos mantienen dependencia jerárquica respecto al poder central.

Política: cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales.

En la mayoría de las Constituciones Políticas o cartas Magnas de los países está insertado las referencias a la descentralización o transferencia de competencias.

En el caso peruano, el artículo 188º de la Constitución Política consagra que “**La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo del país**”. Además señala que “El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada”

Algunos apuntes del caso peruano, nos refieren a que:

- En el año 2002, luego de aprobarse la Ley de bases de la Descentralización, se aprobó la Ley de Demarcación y Organización Territorial
- En el año 2003 se aprobó la ley Orgánica de Municipalidades y la Ley marco del Presupuesto Participativo.
- En el año 2004 se aprobó la Ley de incentivos para la integración y conformación de Regiones.
- En el año 2005 lo más relevante fue el Referéndum para la conformación de regiones, fue donde primero lo político antes que lo técnico.

- En el año 2006 fueron las Elecciones Generales, se produce el “Shock de la Descentralización” que consistió en el anuncio de 20 medidas descentralistas por el nuevo Gobierno.
- El Gobierno se centro en la implementación de las 20 medidas descentralistas y se generaron las medidas para la conformación de Mancomunidades y se posicionan medidas para optimizar los sistemas administrativos del Gobierno, especialmente el Sistema Nacional de Inversión Pública.

Si hablamos de las transferencias o distribución de los recursos presupuestales, uno de los problemas fuertes de la descentralización en el Perú es la inequidad de las transferencias por canon y similares, además de no tener racionalidad en la asignación de recursos ordinarios a los Gobiernos Regionales, por otro lado no existe un mapa de ingresos tributarios en función del lugar de la actividad económica. Sin embargo en los últimos años se ha dado un incremento significativo de los presupuestos regionales y locales, en el periodo 2005 al 2008 respecto al PIA, se ha registrado un incremento del 228 % respecto a los Gobiernos locales y 51% para Gobiernos Regionales.

LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA DESCENTRALIZACION EN ESPAÑA


Comunidades Autónomas en España

En España se estima que más del 50% de la población vive en municipios de más de 50.000 habitantes que suman un total de más de 130 municipios. Por el contrario casi 7.000 municipios tienen menos de 5.000 habitantes, en torno al 14% de la población. La media de extensión territorial de los municipios se sitúa alrededor de los 62 km². Por debajo de esa cifra están los municipios de ocho comunidades autónomas, todas ellas situadas en la mitad norte de la península. También al norte de la península se sitúan la inmensa mayoría de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio. Si tomamos el caso peruano encontramos gran heterogeneidad entre jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno en términos de población y extensión. Sin tomar en cuenta Lima, el departamento más poblado, Piura, y el menos poblado, Madre de Dios, la diferencia es de 15 veces. A nivel de Provincia la diferencia es de 252 veces y a nivel de distrito es de 2,562 veces.

MANCOMUNIDADES

Las mancomunidades son las entidades locales más dinámicas. Son las que han experimentado en España un mayor crecimiento en términos cuantitativos y, por otra parte, las que más modificaciones realizan tanto en lo relativo a los municipios integrantes como a los fines que pretenden cumplir.

Es la Ley de 1870 la que, sin denominarlas expresamente, autoriza en el artículo 75º la creación de mancomunidades, al prever que los ayuntamientos pueden formar



entre sí y con las inmediatas asociaciones y comunidades para la construcción de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés.

LAS COMARCAS

Las comarcas son también entidades asociativas de municipios, creadas por las Comunidades Autónomas mediante una norma de nivel de ley, que tienen similares competencias con las restantes comarcas de la comunidad a la que pertenecen y cuyos municipios integrantes tienen entre sí unos rasgos de afinidad histórica, geográfica o económica. En los casos de las Comunidades Autónomas que han regulado las comarcas, se advierte una voluntad de que constituyan una demarcación intraprovincial o subprovincial, sin perjuicio de integrar municipios de más de una provincia.

Si bien existía el concepto de comarca como un hecho geográfico o agrario, de una parte, la imprecisión de su territorio y que este muchas veces tuviera un carácter supraprovincial, invalida su consideración como antecedente de la figura que ahora abordamos.

La comarca se crea a instancias de la comunidad autónoma, normalmente mediante ley. En la mayoría de los casos constituye una demarcación intracomunitaria de carácter general

Las áreas metropolitanas.


El concepto surge en España en los años sesenta del pasado siglo pero no como entidad local sino como un órgano mixto de varias administraciones, Estado, provincia y municipios y, generalmente con vocación de efectuar el ordenamiento urbanístico de las áreas adyacentes a las grandes ciudades españolas

Los beneficios de la descentralización

1. *La descentralización permite una mejor adecuación de los servicios públicos a las preferencias de población:*

Los bienes y servicios públicos difieren en sus características geográficas. Mientras algunos, como la defensa o las relaciones exteriores, tienen alcance nacional, la mayoría de los servicios públicos ofrecen beneficios que están más acotados geográficamente, es decir más cerca de la población.

Por ejemplo, los beneficios de una Compañía de bomberos, o de una planta potabilizadora de agua, están circunscriptos al nivel local. Cuando las decisiones se adoptan en forma descentralizada, los gobiernos pueden ser más sensibles a las necesidades y preferencias específicas de la población de cada jurisdicción, adoptando los bienes públicos locales que suministran para satisfacer mejor dichas preferencias. Naturalmente, para que este beneficio se



realice, el gobierno local debe tener una autonomía para definir el gasto, y no ser un simple ejecutor de políticas de gasto definidas a nivel central.

2. *La descentralización puede promover la participación ciudadana:*

Se puede afirmar que la descentralización estimula la participación ciudadana si los individuos consideran que las políticas locales tienen una repercusión más directa sobre su vida, y que tienen mayores posibilidades de hacer valer sus opiniones en el ámbito local que en el nacional.

3. *La descentralización puede aumentar el grado de control ciudadano sobre las acciones de los gobernantes:*

En la medida en que existan instituciones democráticas a nivel de los gobiernos locales, y que dichas instituciones funcionen de manera adecuada, la descentralización puede resultar en un mayor grado de control ciudadano, ya que los responsables de las decisiones son más visibles en este caso, y los habitantes de la jurisdicción tiene la opción de castigar con su voto a aquellos que no se desempeñen de forma eficaz, o pongan intereses particulares por encima del interés público.

El control ciudadano será mayor en la medida en que una parte importante de los servicios locales se financien con impuestos locales. Los ciudadanos tienen mayores incentivos para controlar la eficiencia del gasto cuando están financiando dicho gasto con sus propios impuestos. Si los gastos locales se financian con transferencias, el incentivo a controlar el gobierno es menor.

Los riesgos de la descentralización

1. *La descentralización puede resultar en relaciones de clientelismo, captura del gobierno local por grupos de poder, y otras formas de corrupción:*

Bajo democracias locales que funcionan bien la descentralización promueve un mayor control ciudadano sobre los gobernantes. Sin embargo, si las instituciones de la democracia local no están suficientemente desarrolladas, y la participación política es baja, la descentralización puede facilitar el surgimiento de relaciones de clientelismo entre los gobernantes locales y minorías poderosas, o la captura del gobierno local por parte de grupos de poder que persiguen objetivos distintos del bienestar general.

2. *La descentralización puede generar problemas si los gobiernos locales no tienen la escala suficiente para proveer los servicios públicos en forma eficiente:*

Si los gobiernos municipales son muy pequeños, las ganancias de eficiencia debidas a la adecuación a las preferencias de cada jurisdicción pueden estar más que compensadas por las pérdidas en las economías de escala.

3. ***La descentralización puede generar problemas si los gobiernos subnacionales no cuentan con una adecuada capacidad institucional:***


Algunos autores han destacado la debilidad de las burocracias locales en relación a la burocracia del gobierno central, problema que resulta de particular importancia en el caso de países en desarrollo como los de nuestra región, donde no abundan los recursos humanos calificados. Esta debilidad institucional afecta tanto la capacidad para generar recursos como para gastarlos de manera eficiente. Es importante destacar, sin embargo, que la debilidad institucional puede ser en parte un problema transitorio, que se remedia a media que los gobiernos locales ganan experiencia en provisión de los distintos servicios.

4. ***La descentralización puede generar restricciones presupuestarias débiles:***

Uno de los peligros más importantes que plantea la descentralización, y que es particularmente relevante para pensar en un marco adecuado para las finanzas municipales, se relaciona con los incentivos que puede tener un gobierno local para comportarse de manera fiscalmente irresponsable, gastando en exceso y luego esperando que el gobierno central acuda al rescate. La posibilidad de que los gobiernos locales actúen de esta manera está íntimamente relacionada con la forma en que estén organizadas las finanzas intergubernamentales. En particular, una dependencia excesiva de las transferencias del gobierno central como fuente de ingresos locales, unida a la distribución discrecional de los recursos de transferencias por parte del gobierno central constituyen una receta para generar indisciplina. La existencia de responsabilidades compartidas entre niveles del gobierno también puede permitirles a los gobiernos locales extraer recursos del gobierno central, sobre todo si la división de responsabilidades no está claramente establecida.

En resumen, la **descentralización tendrá mejores posibilidades de éxitos si se dan las siguientes condiciones:**

- a) Hay democracias a nivel local, que funcionan de manera adecuada, con un nivel suficiente de participación ciudadana.
- b) Los gobiernos subnacionales tienen la capacidad institucional para hacerse cargo de las responsabilidades que les son asignadas.
- c) La división de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno están claramente definidas.
- d) Una parte importante de los gastos locales se financia con recursos propios.
- e) Cuando las relaciones intergubernamentales (incluidos el sistema de transferencias y las normas sobre obtención de préstamos) se articulen de modo tal que los gobiernos subnacionales estén sujetos a restricciones presupuestarias estrictas.



Estas condiciones pueden ayudar a pensar en una estrategia nacional para asegurar un marco adecuado para el financiamiento municipal.

Conclusiones:

1. El proceso de descentralización es un proceso político y de voluntad política de todos los actores que implica fases en su evolución.
2. Para lograr que el proceso de descentralización sea exitoso debemos promover el diálogo y concertación entre las fuerzas políticas.
3. Se debe lograr el empoderamiento de los procesos de descentralización por parte de la sociedad civil debido que a la fecha sigue siendo una propuesta alejada de la misma, por lo que debemos emprender campañas de sensibilización. No basta acercarles el poder a los Gobiernos descentralizados, sino que también es importante acercarla a la ciudadanía.
4. El proceso de descentralización requiere el diseño de estrategias de desarrollo económico y productivo adecuadas a nuestros diversos territorios. En este sentido, son necesarias una estrategia nacional de crecimiento y desarrollo que se sustenten y a la vez fortalezca, las potencialidades de cada región; así como, estrategias de desarrollo regional y local
5. Nuestro compromiso para lograr que el proceso de descentralización sea exitoso debe fundamentarse en la práctica de este proceso, hacerlo visible ante la población, por lo que debe obtenerse logros capaces de ser evaluados.
6. Los procesos de descentralización debemos hacerlos entender que no significan fragmentación o división, sino al contrario, significan un desarrollo equilibrado de todo el territorio.

Artículo hecho en base a las ponencias y bibliografía proporcionada en el Seminario “Descentralización Territorial, desde una perspectiva comparada”. La Antigua, Guatemala, 1-5 de Setiembre 2008.