

Descentralización y gobiernos locales: 30 años de la experiencia en Latinoamérica

Ady P. Carrera Hernández

El Colegio Mexiquense, A.C.

Resumen La descentralización es un medio para lograr beneficios económicos y políticos, sobre todo en la esfera local. En Latinoamérica, este proceso inició en la década de los ochenta, y a finales de siglo pasado todos los países lo habían experimentado en cierta medida. En algunos ha fortalecido a los municipios, generando mejoras en la vida de sus comunidades; en otros muchos ha significado más problemas que soluciones. Ante la importancia que representa como estrategia para mejorar la capacidad de los gobiernos locales para promover su desarrollo, este trabajo proporciona un panorama sobre el impacto de la descentralización en los municipios latinoamericanos en los últimos treinta años y define variables de análisis para determinar sus logros y señalar los retos pendientes.

PALABRAS CLAVE: descentralización, Latinoamérica, gobiernos locales, municipios, descentralización y gobiernos locales.

Decentralization and local governments: 30 years of the Latin American experience

Abstract Decentralization aims to achieve several economic and social benefits, mainly at the local level. In Latin America, this process began during the 1980's, and by the end of the century all countries had adopted it to certain extent. In some countries it has strengthened their local governments, in many others it has meant more perils than solutions. Given the importance of this process as a strategy to strengthen the capacity of local governments to promote their development, this article provides a general overview about the effects from decentralization on Latin American local governments and establishes basic variables to determine its achievements and to point out the shortcomings that should be addressed in order to make it yield its expected benefits.

KEY WORDS: decentralization, Latin America, local governments, municipalities, decentralization and local governments.

Introducción

De acuerdo con la teoría económica y política, la descentralización es un medio para lograr un gran número de beneficios económicos y políticos, sobre todo en la esfera local. En el caso de Latinoamérica, los procesos de descentralización iniciaron en la década de los ochenta, y al terminar el siglo xx prácticamente todos los países habían adoptado alguna de sus modalidades. En algunos casos este proceso ha promovido el fortalecimiento de los municipios, generando con ello mejoras en la vida de sus comunidades en otros muchos, y ha significado más problemas que soluciones. Ante la importancia que puede tener como estrategia para fortalecer la capacidad de los municipios para promover su desarrollo, este trabajo se propone: a) proporcionar un panorama general del impacto que la descentralización ha tenido en los gobiernos locales latinoamericanos en los últimos treinta años, y b) definir variables básicas de análisis para determinar sus logros y señalar los retos que deben ser atendidos para que dicho proceso rinda los beneficios esperados.

El texto está organizado en tres apartados. En el primero se hace una breve revisión de los conceptos básicos de la descentralización y se define un conjunto de arenas y variables para su análisis. Con base en este último, en el segundo apartado se examina la situación de los gobiernos locales latinoamericanos. La tercera sección ofrece las reflexiones finales.

Conceptos básicos

La descentralización ha sido objeto de estudio desde hace tres décadas, cuando emergió como una de las principales estrategias para dar respuesta a problemas económicos y políticos en todo el mundo. A pesar de la gran cantidad de investigaciones que se han llevado a cabo en torno al tema,¹ el de descentralización sigue siendo un concepto polisémico, y como se verá, esto tiene importantes implicaciones en términos de política pública.

La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) define la descentralización como “la transferencia de poder y recursos del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales o a unidades administrativas subnacionales del propio gobierno nacional” (USAID, 2009: 9). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) usa este concepto para referirse a un cambio del centro, ya sea administrativo, político, espacial o fiscal, hacia otras regiones o ámbitos de gobierno.² El Banco Mundial la describe como la transferencia de autoridad y responsabilidad de funciones públicas del gobierno central a gobiernos intermedios o locales, o a organizaciones gubernamentales o del sector privado cuasi independientes.³ La descentralización se puede definir, entonces, como un proceso multidimensional y dinámico a través del cual se transforman las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, y cuyas características dependen de cada país y de su contexto histórico, político, económico y social.

Existen diversas tipologías sobre la descentralización, pero quizá la más influyente a nivel mundial es la elaborada por Cheema, Nellis y Rondinelli, que la clasifican por forma y tipo. De acuerdo

con su forma, la descentralización puede ser política, administrativa, espacial o de mercado; y por su tipo: desconcentración, devolución y delegación (Cohen y Peterson, 1996). El Banco Mundial señala que los tipos de descentralización pueden ser: política, administrativa, fiscal y de mercado.⁴ A su vez, la segunda puede adoptar tres formas: devolución, desconcentración y delegación (Olsen, 2007). La UNICEF coincide con dicha clasificación (Popic y Patel, 2011), mientras que el PNUD afirma que las principales formas de descentralización son la desconcentración y la devolución, ya que la delegación puede tener lugar en cualquiera de las dos primeras modalidades.⁵ La USAID adopta los tipos de descentralización de Cheema, Nellis y Rondinelli; y considera que la política, fiscal y administrativa son dimensiones del proceso de descentralización (USAID, 2009), con lo cual coinciden la Comisión Europea (EC, 2009) y el Instituto Alemán de Desarrollo (Faust *et al.*, 2008).

Estas definiciones son similares en los aspectos más importantes, pero la clasificación de Cheema, Nellis y Rondinelli ofrece la ventaja de poder analizar las dimensiones de la descentralización como etapas interdependientes de dicho proceso, las cuales deben ir necesariamente acompañadas de distintas formas de descentralización. El cuadro 1 contiene las definiciones de las dimensiones y los tipos de descentralización con base en dicha clasificación.

CUADRO 1. Tipología de la descentralización

Dimensión	Definición
Política	Es la transferencia de autoridad política hacia los gobiernos subnacionales. Se caracteriza por estar basada en arreglos constitucionales y reformas electorales que crean o fortalecen espacios de representación política a nivel intermedio o local.
Fiscal	Consiste en la asignación de responsabilidades de ingreso o gasto a los gobiernos subnacionales para que cumplan con sus responsabilidades.
Administrativa	Es la transferencia de responsabilidad del gobierno central a unidades administrativas o gobiernos subnacionales, en materia de planeación y gestión de funciones públicas.
De mercado	Se genera cuando el gobierno cede la provisión de algún bien o servicio público para que una organización de la sociedad civil o el sector privado se haga responsable de su producción o gestión.
Forma	Definición
Desconcentración	Es la reasignación de responsabilidades del gobierno central a sus propias unidades administrativas ubicadas a lo largo del territorio nacional, sin que éstas queden bajo el control de los gobiernos subnacionales.
Delegación	Proceso a través del cual responsabilidades sobre funciones específicas bien definidas son asignadas a gobiernos o unidades administrativas subnacionales, las cuales rinden cuentas al gobierno central.
Devolución	Involucra la transferencia de poder en la toma de decisiones, finanzas y gestión hacia gobiernos subnacionales que poseen esferas bien definidas de autonomía, lo cual implica la realización de elecciones en estos ámbitos de gobierno.

Tradicionalmente se considera que la devolución es la forma más deseable de descentralización; sin embargo, en los últimos años la evidencia muestra que cada dimensión y forma de descentralización puede ser útil; todo depende del contexto histórico, político, social y económico en que se utilicen. El Banco Mundial señala que todas estas formas y dimensiones de descentralización se intercalan y pueden encontrarse en distintas combinaciones entre los países e incluso entre sectores, lo importante es diseñar una estrategia integral que logre la coordinación entre ellas.

La USAID estima que ninguna de las dimensiones es más importante que las otras (2009), y diversos autores opinan que para que la descentralización tenga mayores posibilidades de éxito debe impactar todas sus dimensiones (Agrawal y Ribot, 2000; Scott, 2006; Faust *et al.*, 2008; Boschmann, 2009). En el caso de la descentralización política, si bien implica cambios en términos de autoridad, no tiene impacto en capacidades. La delegación puede convertirse en un mecanismo para construir capacidades en los gobiernos subnacionales, para avanzar después hacia la devolución. Para lograr esta última, la descentralización política es necesaria, pero no suficiente, también se requieren transformaciones importantes en la dimensión fiscal; y ésta, además de descentralización política, también necesita en cierta medida descentralización administrativa (Boschmann, 2009).

En las décadas de los ochenta y noventa, la descentralización fue promovida con base en razonamientos sobre todo de tipo económico y político: incremento en la eficiencia en la provisión de servicios públicos, mejoramiento de la calidad de esos servicios ajustándolos a las necesidades locales, fomento de la rendición de cuentas, fortalecimiento financiero de los gobiernos locales (GL) a través de la generación de ingreso propio, promoción de la democracia mediante la participación de los habitantes en la toma de decisiones de su gobierno y aumento de la transparencia y la responsabilidad de las instituciones de gobierno local (Popic y Patel, 2011). Pero en los últimos años sus beneficios se han ampliado hacia la esfera social, y se le considera una estrategia para promover el desarrollo humano (Scott, 2006), reducir la pobreza y promover la equidad (UNDP, 2005; IOB, 2012), apoyar la solución de conflictos internos (Siegle y O'Mahoney, 2009), mejorar los distintos aspectos de la gobernanza (Faguet, 2011) y promover la equidad de género (UNRISD, 2005), por mencionar algunos de los más importantes.

Como puede apreciarse, la descentralización parece una panacea para algunos de los problemas más difíciles del desarrollo, pero existe suficiente evidencia para afirmar que en muchos casos sólo ha servido para agravarlos (Faust *et al.*, 2008); sin embargo también es posible encontrar experiencias en las que ha tenido buenos resultados. Aunque no existe un modelo universal para lograr una descentralización exitosa, sí hay un conjunto de condiciones que deben adoptarse para tener mayores posibilidades de lograr efectos positivos, y los municipios tienen un papel privilegiado en ello. Diversos autores y agencias internacionales coinciden en señalar algunas variables que deben promoverse en el ámbito local para que la descentralización funcione (SDC, 2001; Scott, 2006; Kolstad y Fjeldstad, 2006; USAID, 2009; Popic y Patel, 2011). Considerando ese conjunto de condiciones, el cuadro 2 sistematiza las arenas y variables que pueden servir para determinar si un proceso de descentralización ha promovido el fortalecimiento municipal. Esta sistematización servirá para examinar el impacto de la descentralización en los gobiernos locales (GL) latinoamericanos, señalando sus logros y deficiencias.

CUADRO 2. Arenas y variables de la descentralización

Arena	Variables de análisis
Política	Elección democrática de autoridades locales. Períodos de gobierno de cuatro años por los menos o posibilidad de reelección inmediata. Presencia de mujeres alcaldesas en el total de gobiernos locales.
Jurídica	Poderes y funciones claramente definidos en un marco legal a través del cual se les concede cierta autoridad y autonomía a los GL. Existencia de funciones exclusivas de los GL, entre ellas de tipo fiscal.
Fiscal	Fuentes exclusivas de ingresos con las cuales los GL tengan fondos para atender sus responsabilidades. Cierta discreción en el manejo de esas fuentes, lo cual incluye capacidad de definir cómo gastar esos recursos.
Capacidad institucional	Fortalecimiento permanente y sistemático de su capacidad técnica para cumplir de manera eficaz con sus funciones.
Rendición de cuentas	Obligación de las autoridades y los funcionarios de rendir cuentas sobre su desempeño a otros ámbitos de gobierno y a la sociedad. Aplicación de sanciones por incumplimiento o trasgresión de esas obligaciones.
Participación ciudadana	Fortalecimiento de la participación ciudadana, sobre todo de los grupos más marginados, mediante mecanismos que incidan eficazmente en la gestión municipal.

Descentralización y gobiernos locales

Los países latinoamericanos se caracterizan por su antigua historia de centralización, que en la mayoría de los casos es producto del período de colonización europea (Selee, 2004); en otros, como el mexicano o el peruano, data de tiempos precolombinos (Melin y Claverie, 2005), o bien derivó de dictaduras militares, como en Brasil y Argentina (Mascareño, 2008). Los procesos de descentralización iniciaron en la década de los ochenta (Melin y Claverie, 2005; Mascareño, 2008; West, 2011), y a decir de algunos autores, sus orígenes no estuvieron relacionados con los argumentos económicos de eficiencia (IDB, 2001; Montero y Samuels, 2004). Motivaciones de tipo político parecen haber desempeñado el papel protagónico, promoviendo la descentralización como medio para transitar de regímenes autoritarios a democráticos, buscando gobiernos más responsables en cuanto a las necesidades de la población (Melin y Claverie, 2005; Bland, 2011). Finot señala que esta ola descentralizadora tuvo su origen en una combinación de factores políticos y económicos: la reivindicación de la democracia y la necesidad de reducir los déficits fiscales de los gobiernos nacionales a través de la transferencia de responsabilidades a los GL (2008).

A finales de la década de los noventa prácticamente todos los países latinoamericanos habían experimentado alguna forma de descentralización (West, 2011), pero este proceso no ha sido uniforme. En cada nación, su contexto histórico, político, social y económico ha definido las limitaciones y los logros hasta ahora obtenidos. A pesar de las dificultades para analizar casos que en muchas ocasiones son completamente distintos, en las siguientes secciones se proporciona un panorama general de la forma en que la descentralización ha impactado a los GL latinoamericanos en los últimos treinta años, empleando las arenas y variables sistematizadas en el cuadro 2.

Arena política

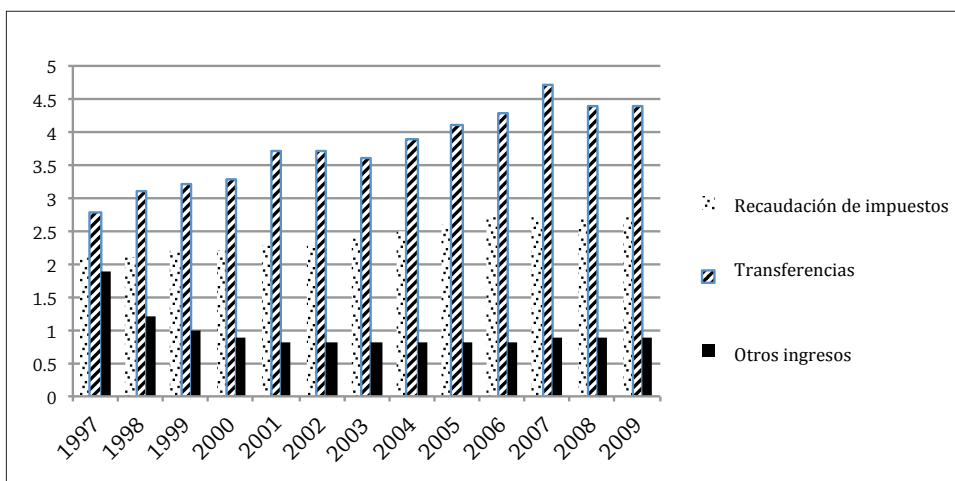
La asignación de nuevas responsabilidades a los GL requiere que éstos sean electos y estén obligados a rendir cuentas a su población (Boschmann, 2009). Entre las condiciones que Dahl señala para calificar a un Estado como democrático está que las autoridades locales sean electas directamente en procesos frecuentes y razonablemente justos (citado en Bland, 2011: 70). Los procesos de democratización en Latinoamérica iniciaron a finales de la década de los setenta: Ecuador en 1979, Perú en 1980, Honduras en 1981, Bolivia en 1982, Argentina en 1983; El Salvador, Brasil y Nicaragua en 1984, Guatemala en 1985, Uruguay y Paraguay en 1985 y Chile en 1990 (Mascareño, 2008: 8). Estos movimientos a nivel nacional se vieron reflejados en el ámbito local, en esta arena el impacto de los procesos de descentralización se aprecia con mayor claridad. Al principio de la década de los ochenta, sólo tres países llevaban a cabo elecciones directas de alcaldes y concejales (Rosales, 2009), mientras que a finales de la década de los noventa, con las excepciones de Guyana y Surinam, todas estas autoridades ya eran electas (Mejía y Atanasio, 2008: 12).

La sola existencia de elecciones municipales no significa que la democracia se haya consolidado, ello implica más que elecciones periódicas; y tampoco significa que la descentralización haya logrado sus objetivos políticos (Masacareño, 2008). Como se verá más adelante, es necesario que los gobiernos electos materialicen su compromiso con la población a través de la procuración de mejores niveles de vida, y ello requiere de una gestión eficaz. Para lograr este objetivo es necesario que los GL cuenten con períodos de gestión que les permitan una visión más allá del corto plazo. En 2007, de 18 países de la región, sólo tres tenían el período de gobierno más corto, tres años: México, Colombia y El Salvador (Molina, 2007: 344). Actualmente, en Colombia, el mandato de los concejos municipales es de cuatro años (DNP, 2001), y lo mismo ocurre con los concejos deliberantes en El Salvador; sólo México permanece igual. El período más largo de gobierno municipal es de cinco años, como en Bolivia y Paraguay; pero en la mayor parte de los países tiene una duración de cuatro años. A lo anterior se añade la posibilidad de reelección inmediata, la cual en 2007 se aceptaba en casi todos los países, con las excepciones de México, Colombia, Nicaragua y Paraguay (Molina, 2007: 344). Actualmente, en Nicaragua el alcalde se puede reelegir para otro período, y en ninguno de los otros tres países la situación ha cambiado.

Otro aspecto importante del impacto de la descentralización en la arena política es el relativo al acceso de mujeres a puestos de elección. En un estudio sobre GL se afirmaba que el ámbito local se consideraba más permeable a las mujeres, que había muchas de ellas en los órganos de este nivel

de gobierno y que las alcaldesas eran comunes (Bareiro *et al.*, 2004). Pero otra investigación ofreció una visión menos optimista, pues concluye que los municipios latinoamericanos carecen de “pluralidad de género y que el principio de proximidad que los legitima no favorece la equidad de género” (Massolo, 2003: 4). Los datos de otro estudio reciente de GL y de las Naciones Unidas ratifican esta visión y afirman que los varones ocupan la mayor parte de los puestos disponibles (Montaño y Valdés, 2008). La gráfica 1 muestra que en todos los países se han registrado avances, con excepción de Honduras y Panamá; pero, a pesar de ello, el porcentaje de alcaldesas es poco significativo comparado con el de alcaldes varones.

GRÁFICA 1. Porcentaje de alcaldesas en países latinoamericanos, 1997-2009



Arena jurídica

Además de elegir a sus autoridades, un gobierno local democrático debe tener facultades constitucionales para garantizar su control sobre decisiones de política pública (Bland, 2011). Por ello, al inicio de un proceso de descentralización se deben hacer cambios en el marco legal, desde decretos presidenciales y nuevos estatutos hasta reformas constitucionales (UNCDF, 2010). La falta de un marco legal apropiado abre la oportunidad para que las competencias transferidas puedan ser recentralizadas en cualquier momento, lo cual significa que los GL no podrán contar con una base legal sólida.

La devolución de competencias y responsabilidades a los gobiernos subnacionales ha acompañado al proceso de democratización. De 1982 a 1999 se promulgaron nuevos códigos municipales en más de diez países, en los que se reconocieron la autonomía municipal y los elementos que la caracterizan (Victory, 1999). Venezuela lo hizo en 1978, Bolivia en 1985, Colombia en 1986,

Paraguay en 1987 y Nicaragua en 1988; y se realizaron importantes reformas a las constituciones de México en 1983 y de Guatemala en 1986 (Nickson, 2003). Lamentablemente, aunque la forma más sólida de transferir poderes a los GL es a través de la constitución, esto tampoco garantiza que la descentralización no se interrumpa. En la década de los noventa, el gobierno de Fujimori, en Perú, desapareció las facultades y los recursos de las municipalidades con el argumento de que eran manejadas por la oposición; ello representó un enorme retroceso que ese país tardó muchos años en superar (Rosales, 2009).

La forma en que se han distribuido estas facultades está vinculada a la historia y el sistema de gobierno de cada país. Algunas funciones han correspondido a los GL desde tiempos coloniales, como el control de los mercados o cementerios; otras han sido transferidas desde el gobierno central o desde los niveles intermedios. A principios del siglo XXI se afirmaba que los resultados globales de este proceso eran sólo parcialmente buenos (IDB, 2001). A finales de la primera década de este siglo, en muchos de los países de la región, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno era aún poco clara, o en casos extremos, las que les corresponderían a los GL aún estaban asignadas a otros ámbitos de gobierno (Faust *et al.*, 2008; Bland, 2011).

Las funciones de los GL en la región varían enormemente, pero la mayoría de ellos realizan aquellas que tradicionalmente han ejecutado, tales como recolección de desechos sólidos, mantenimiento de parques y jardines o mercados. Pero a partir de la década de los ochenta muchos de ellos se han responsabilizado de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, planeación urbana, parques, jardines, mercados, cementerios, rastros, calles y caminos, salud básica, educación, asistencia social, cuidado del medio ambiente, la reducción de la pobreza y otras funciones acordes al principio de subsidiariedad (Martínez-Vázquez, 2010; Bland, 2011; Rosales y Valencia, 2008). Pero también es un hecho que muy frecuentemente los GL no ejercen las facultades que formalmente les corresponden (Bland, 2011). De ahí la necesidad de que la descentralización sea gradual, transfiriendo atribuciones conforme se van desarrollando capacidades en los gobiernos subnacionales (Katarobo, 2005). En la región, la mayor parte de las agencias internacionales considera a Brasil como el país donde la constitución les otorga mayor autonomía política a los municipios, a los que reconoce como parte de la federación y con el derecho de realizar cualquier función que no esté reservada a los otros ámbitos de gobierno (Bland, 2011).

La autonomía de los GL no descansa tan sólo en las facultades que la ley les otorga, es necesario que dispongan de recursos financieros señalados claramente en la ley para llevar a cabo sus atribuciones. Un problema derivado de la confusa asignación de responsabilidades de los GL latinoamericanos es que resulta más difícil realizar una adecuada asignación de facultades y recursos fiscales (Faust *et al.*, 2008); poca atención se le ha dado a la asignación precisa de sus responsabilidades de gasto. La falta de claridad en las competencias de cada nivel de gobierno se agrava por la política de asignar responsabilidades de manera uniforme, sin considerar las diferencias que existen entre las regiones de cada país; además se han transferido nuevas atribuciones sin los recursos necesarios para financiarlas, y se carece de metodologías transparentes que traduzcan la asignación de responsabilidades en medición de necesidades de gasto (Martínez-Vázquez, 2010). Como se verá, un problema muy común son las limitaciones financieras que padecen los municipios.

Arena fiscal

Desde finales del siglo xx, la transferencia de facultades a los GL latinoamericanos ha venido acompañada de la asignación de recursos, que han sido claramente insuficientes (Melin y Claverie, 2005). Otro de los elementos básicos de la democracia es que si los GL han sido electos, necesitan recursos financieros para cumplir con sus funciones; y si estos recursos son asignados y transferidos, se requiere que sean suficientes para que cumplan con sus responsabilidades de gasto (Dahl, citado en Boschmann, 2009). Para lograr estas condiciones se requiere que los GL tengan cierto nivel de autonomía fiscal, y para ello es indispensable: a) contar con fuentes exclusivas de ingreso propio señaladas por la ley; b) tener capacidad para determinar las tasas de sus tributos y definir su base tributaria, y c) poseer discreción fiscal, la cual significa capacidad para decidir cómo gastar sus recursos (Carrera, 2005).

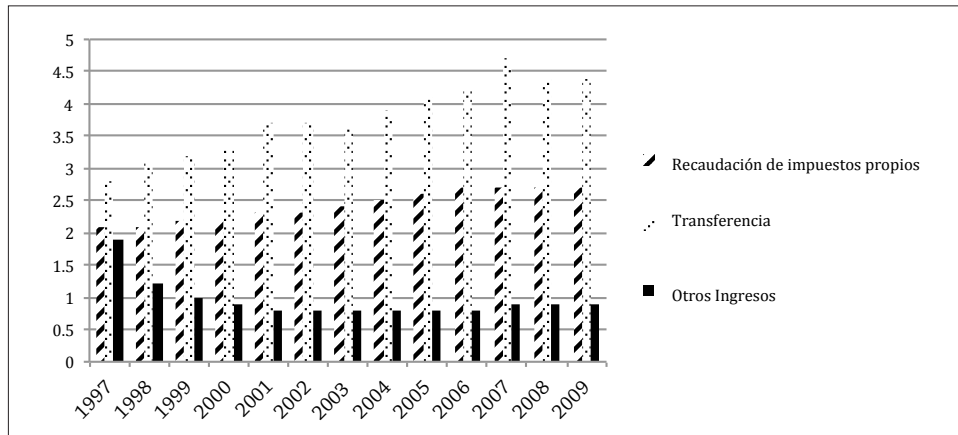
Existen dos indicadores comúnmente aceptados para medir el grado de descentralización fiscal: a) el porcentaje del gasto público total que es ejecutado por los gobiernos subnacionales (descentralización del gasto), y b) el porcentaje del ingreso tributario total que se recauda a nivel subnacional (descentralización del ingreso) (Mejía y Atanasio, 2008). La proporción del gasto público descentralizado a los gobiernos subnacionales latinoamericanos aumentó de un promedio de 13 % en 1985 a casi el 19 % en 2005 (Martínez-Vázquez, 2010: 49). Aunque existen enormes variaciones en la región, al inicio de este siglo, Brasil, Argentina y Colombia eran países altamente descentralizados fiscalmente desde el punto de vista del gasto, ya que el 40 % del total era manejado por sus gobiernos subnacionales; mientras que en Costa Rica, Panamá y República Dominicana se había descentralizado menos del 5 % (IDB, 2001: 3).

La mayor parte de los municipios de América Latina enfrentan severas carencias fiscales y dependen, para obtener la mayor parte de su ingreso, de las transferencias centrales a pesar de que tienen facultades para cobrar sus propios tributos, derivados básicamente de los servicios públicos (Melin y Claverie, 2005). Su recolección de ingresos propios se mantiene baja, lo que refuerza su dependencia del gobierno nacional (Nickson, 2003; Faust *et al.*, 2008). La excesiva dependencia de las transferencias centrales está muy relacionada con el escaso progreso que hay en la región en la devolución de fuentes de ingreso propio para las municipalidades. También existen grandes diferencias en este aspecto, en Brasil y Chile los GL gozan de un grado de autonomía fiscal relativamente alto, mientras que en El Salvador, México y Perú es mucho menor (Martínez-Vázquez, 2010). A finales de la década de los noventa, México y Venezuela eran reconocidos como los países más centralizados en materia de ingreso, y Brasil como el más descentralizado (Willis, Garman y Haggard, 1999). Esto impacta enormemente en la capacidad de gestión de los GL, la disponibilidad de recursos propios permitió que las municipalidades brasileñas implementaran la práctica exitosa de presupuestos participativos (Rosales, 2009).

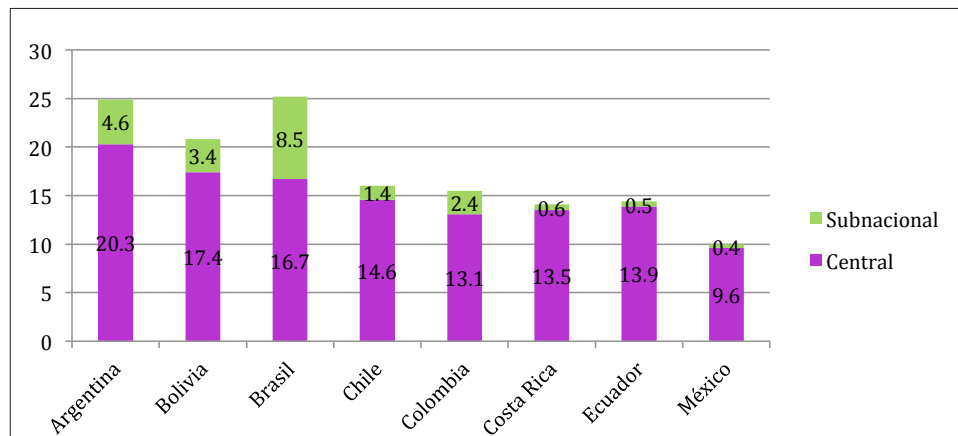
En general, la autonomía fiscal de los GL de la región está por debajo de lo deseable (Martínez-Vázquez, 2010). La gráfica 2 muestra la debilidad del poder recaudatorio de los gobiernos subnacionales latinoamericanos y su gran dependencia de las transferencias centrales, y en la gráfica 3 se aprecian las grandes diferencias que existen entre algunos países. La idea de descentralizar faculta-

des tributarias es débil, entre otros motivos, porque en muchos países los GL no aprovechan adecuadamente sus fuentes de ingreso propio, como el impuesto predial (Martínez-Vázquez, 2010).

GRÁFICA 2. Composición del ingreso subnacional en América Latina como porcentaje del PIB, 1997-2009



GRÁFICA 3. Estructura del ingreso por impuestos por nivel de gobierno como porcentaje del ingreso total y como porcentaje del PIB, 2009



En varios países, los gobiernos subnacionales ejecutan un alto porcentaje del presupuesto nacional con poca o ninguna capacidad de decisión sobre los recursos, es decir, sin discreción fiscal (Mejía y Atanasio, 2008). La tercera faceta de la dimensión fiscal es la deuda; en general, los gobiernos municipales latinoamericanos están autorizados para contratar deuda bajo ciertas condiciones. Las ciudades más grandes tienen acceso a préstamos de organismos internacionales, pero

las posibilidades de endeudamiento del resto de los GL siguen siendo limitadas (Melin y Claverie, 2005). Ello agudiza uno de los problemas más graves generados por la descentralización fiscal: el desequilibrio en el desarrollo regional. En países como Brasil, la descentralización ha fortalecido a los estados ya industrializados con amplias bases fiscales, lo que aumenta la brecha entre ellos y los estados más pobres. Una tendencia similar se ha experimentado en México, que es mucho más centralizado que Brasil (Montero y Samuels, 2004). En la mayoría de los países, la política para permitir el endeudamiento de los municipios es excesivamente restrictiva. Actualmente, el nivel de endeudamiento de los GL está muy por debajo de sus necesidades de inversión en infraestructura pública. El reto es crear instituciones que regulen y vigilen eficazmente su endeudamiento para que no se convierta en un obstáculo y hacer que accedan a más crédito para que lo utilicen con responsabilidad (Martínez-Vázquez, 2010).

Aunque la crisis de 2008 debilitó las finanzas subnacionales, este efecto fue mucho menor que en otras ocasiones. Ello gracias a que los gobiernos centrales fueron capaces de mantener el nivel de recursos canalizado a los GL, sobre todo a través de programas de inversión pública (Ter-Minassian y Jiménez, 2011). No obstante, su situación financiera se deterioró y aumentó su dependencia de las transferencias centrales, al mismo tiempo que disminuyeron sus posibilidades de obtener crédito. En muchos casos, esto derivó en la disminución de su capacidad de decisión sobre los recursos que reciben, y por ende, en su autonomía fiscal y política. Los GL enfrentan tres desafíos en materia financiera: a) reforzar su poder tributario y su capacidad institucional para aprovecharlo; b) mejorar la eficacia en la gestión del gasto, y c) buscar recursos para financiar el déficit en infraestructura de sus servicios públicos (Martínez-Vázquez, 2010). Lo anterior está estrechamente vinculado al fortalecimiento de su capacidad de gestión.

Arena de capacidad institucional

La capacidad institucional del sector público se define como las habilidades del mismo para llevar a cabo sus funciones y cumplir sus responsabilidades de manera eficiente, efectiva y sostenible con base en su estructura y sus recursos internos, en el marco de una interacción permanente con los actores de los sectores privado y social (Carrera y Rivera, 2012). El vínculo entre la descentralización y la capacidad de los GL para cumplir con sus atribuciones es el mismo que entre descentralización y reducción de la inequidad y la pobreza (Boschmann, 2009). Para ello es indispensable que, además de contar con recursos fiscales, tengan capacidad de gestión para usarlos adecuadamente. Aunque la asignación de recursos fuera la mejor y se invirtiera en bienes y servicios que promovieran equidad y crecimiento, no se obtendrían los resultados deseados si las instituciones encargadas de su administración no funcionaran adecuadamente (Rajkumar y Swaroop, 2008).

Agencias multilaterales, como el Banco Mundial, sostienen que las instituciones del sector público que funcionan mal son uno de los mayores obstáculos para generar crecimiento económico y desarrollo equitativo, sobre todo en los países menos desarrollados (WB, 2000). En el caso de los GL, la provisión de servicios públicos es una de las áreas donde se observa con mayor claridad su grado de influencia en el desarrollo, ya que ellos son los responsables de servicios que tienen un

gran impacto en los grupos sociales más pobres: educación, salud, nutrición, política social, agua y salubridad. Muchos de los problemas más apremiantes de los sectores más marginados de la población están directamente relacionados con la capacidad de los GL para proveer servicios públicos: alto índice de muerte o enfermedades infantiles debido a la falta de agua limpia, carencia de drenaje y alcantarillado, asentamientos humanos sin planeación, insuficiente transporte público de mala calidad e inseguridad pública (UN, 2010). El manejo de los recursos públicos para promover el desarrollo requiere de servidores públicos bien capacitados y de un ambiente institucional que proporcione incentivos para reducir la corrupción y elevar la eficiencia (Rajkumar y Swaroop, 2008). De la misma manera, hacen falta sistemas de gestión adecuados para la óptima implementación, monitoreo y evaluación del gasto, lo cual incluye sistemas de información y sistemas contables (Schiavo-Campo, 2007; Shah y Shen, 2007).

En Latinoamérica, un gran número de GL, sobre todo en las zonas rurales, carecen de capacidad para cumplir con sus facultades (Martínez-Vázquez, 2010). La asignación de mayores recursos fiscales muchas veces no se traduce en mejores servicios para la población debido a que los GL no cuentan con los recursos humanos y técnicos para invertirlos adecuadamente (Faust *et al.*, 2008). Este problema es más claro en las áreas de recaudación, gestión financiera, contabilidad, presupuestación y planeación del desarrollo. Más allá de sus limitadas facultades impositivas, los bajos niveles de recaudación de sus ingresos propios también son consecuencia de sus limitadas capacidades institucionales (Boschmann, 2009).

El personal que labora en el sector público local es un factor clave para que este ámbito de gobierno cumpla con sus objetivos. En Latinoamérica, muy frecuentemente la gestión de los GL se ubica en el contexto de sistemas políticos corruptos basados en el clientelismo, lo cual obstaculiza la formulación e implementación de políticas públicas. Generalmente, los mandos medios están vinculados a la carrera política del alcalde e incluso del gobernador, y la continuidad en sus puestos no está garantizada. En países como Costa Rica y algunos estados de México se han dado los primeros pasos para crear sistemas de servicio civil de carrera pero, más allá del discurso oficial, aún no funcionan en la práctica (Nickson, 2003; Melin y Claverie, 2005). La capacitación permanente y sistemática es indispensable para el fortalecimiento de los GL, pero su impacto será relativo si el personal no tiene permanencia en el empleo y tiene que renovarse cada tres o cuatro años (Melin y Claverie, 2005).

Gran parte de los GL de la región se encarga de una mínima proporción de los servicios que son su responsabilidad, lo cual crea un círculo vicioso: si los servicios públicos son insuficientes, la población tendrá poca disposición para pagarlos, y si no recibe recursos suficientes, el municipio no puede mejorar su provisión (Boschmann, 2009). En muchos casos, son los gobiernos intermedios los que se ocupan de las responsabilidades que les corresponden a los GL a través de acuerdos, y esto se convierte en una situación permanente (Melin y Claverie, 2005). Las reformas descentralizadoras más importantes de América Latina se llevaron a cabo sin considerar las capacidades que poseían los GL (Rosales, 2009), por lo que éstos tuvieron que asumir sus nuevas facultades sin estar preparados para ello. En algunos casos, esas capacidades se fueron desarrollando paulatinamente, pero en muchos otros este proceso aún registra avances muy limitados.

El fortalecimiento de la capacidad institucional de los GL es un proceso muy necesario, y si bien debe ser apoyado desde el propio ámbito local, también se requiere de la participación de los otros niveles de gobierno y demás actores que puedan contribuir a lograr dicho propósito, tales como universidades y agencias internacionales. No obstante, los procesos descentralizadores en la región no siempre se han visto acompañados de una mayor asistencia técnica para los municipios por parte de los gobiernos nacionales (Martínez-Vázquez, 2010). Algunos países, como Argentina, han creado organismos para apoyar el proceso de descentralización, tales como el Instituto Federal para Asuntos Municipales. En Colombia y Bolivia se ha procurado que otras instituciones, como el Instituto Nacional de Administración Pública y universidades prestigiadas, otorguen capacitación a los servidores públicos municipales y realicen investigación y consultoría en materias de interés para la gestión local (Melin y Claverie, 2005).

A contramano de la situación recién descrita, desde la década de los noventa existe una importante tendencia en los GL de la región a transformar la forma en que llevan a cabo su gestión (Cabrero, 2008). Aunque esta corriente aún no es generalizada, su aparición y evolución ha sido observada en muchos países, e incluso se ha generado una red especializada para analizar la innovación de la gestión municipal en Latinoamérica (Cabrero y Carrera, 2008). Sin duda alguna, un estímulo muy poderoso para su surgimiento ha sido el proceso de democratización política, gracias al cual los espacios locales se han convertido en una arena de fuerte competencia entre los partidos políticos (Victory, 1999). Ello ha incentivado un nuevo tipo de gestión que tiene el propósito de ser más eficaz y eficiente y se caracteriza por: conservar al personal técnico cuya experiencia es reconocida (Nickson, 2003); la adopción de sistemas de medición del desempeño (USAID-ICMA, 2006); la participación de otros actores, además del gobierno local, en la prestación de servicios públicos; la creación de programas en áreas no tradicionales como reducción de la pobreza; y un estilo de gestión colaborativa con los sectores privado y social (Rosales y Hernández, 2010). Esta tendencia en la gestión municipal requiere fortalecerse y consolidarse; dos grandes retos son institucionalizar las experiencias de tal manera que continúen a pesar de los cambios en el gobierno, y vincular estas prácticas locales con las políticas públicas nacionales (Cabrero, 2008).

Arena de rendición de cuentas

Uno de los mayores beneficios que se le atribuyen a la descentralización es el de acercar el gobierno a la ciudadanía, lo cual incentiva una mayor transparencia y rendición de cuentas (Mascareño, 2008). Los GL deben rendir cuentas “hacia arriba”, a otros ámbitos de gobierno como el central, y “hacia abajo”, a su propia población. Existen, pues, dos tipos de mecanismos para la rendición de cuentas: los públicos, ante órganos del gobierno, y los sociales, mediante la participación ciudadana (Yilmaz, Beris y Serrano-Berthet, 2008). La rendición de cuentas social incluye un amplio rango de acciones y mecanismos tales como información financiera accesible para la población, participación ciudadana en el proceso presupuestario, planeación con enfoque de género y programas que involucren a la población en el seguimiento del uso del presupuesto público para detectar malos manejos (Schaeffer y Yilmaz, 2008).

La rendición de cuentas pública debe combinarse con la rendición de cuentas social para garantizar que la ciudadanía tenga la capacidad y oportunidad de exigirla, y los GL deben tener los medios e incentivos para responder a las demandas de los ciudadanos (Yilmaz, Beris y Serrano-Berthet, 2008). Pero muy frecuentemente los gobiernos subnacionales carecen de los mecanismos necesarios para garantizar que esto ocurra. Ante la carencia de mecanismos de control internos y externos, la transparencia y rendición de cuentas no pueden funcionar, lo que da paso a la corrupción y el mal uso de recursos (Boschmann, 2009). Este ha sido el caso de Latinoamérica, donde las inadecuadas combinaciones de descentralización administrativa y fiscal han debilitado la rendición de cuentas de los líderes políticos a nivel nacional y subnacional, lo que incentiva el clientelismo (Faust *et al.*, 2008).

La falta de mecanismos eficaces de rendición de cuentas genera corrupción y Latinoamérica tiene graves problemas de ésta que han perdurado durante siglos. En la última década, el Índice de Percepción de la Corrupción en la región se ha mantenido alto, entre 3.3 y 3.7, donde cero significa una percepción alta y 10, una percepción baja. Las instituciones más afectadas son los partidos políticos, el sistema judicial, los congresos y la administración pública (UNDP, 2011: 14). La ciudadanía tiene una mala percepción de sus autoridades políticas, pero su actitud tampoco es muy transparente; de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción, en 2010, el 23 % de los latinoamericanos estaban dispuestos a pagar un soborno para tener acceso a servicios públicos (Peñailillo, 2011: 35). Por ello se afirma que, a pesar de la tendencia democrática, “los gobiernos siguen siendo corruptos, no transparentes e inescrutables a la vista de la población” (Mascareño, 2008: 22).

Los mecanismos de rendición de cuentas públicos han tenido algunos avances: el uso de una gran variedad de herramientas legales, tecnológicas, administrativas e institucionales para combatir la corrupción; han aparecido nuevos actores, como agencias multilaterales y de desarrollo; y la corrupción política se ha empezado a atender en forma sistemática (UNDP, 2011). Pero este progreso no se ha producido de manera generalizada. En una conferencia sobre la lucha contra la corrupción en Latinoamérica dictada en 2007 se señaló que las medidas para combatirla se habían enfocado principalmente en el nivel nacional, mientras que la de los gobiernos intermedios y locales no había recibido mucha atención (Bliss y DeShazo, 2009).

En general, los gobiernos centrales son responsables del control financiero de los GL, con excepciones como Brasil, Argentina y México, donde esta función corresponde a los gobiernos intermedios. La fiscalización la realizan las llamadas contralorías, y en los casos de los países más pequeños, el ministerio del interior o el de finanzas. El principal propósito de estos mecanismos es garantizar la legalidad en la recaudación y el ejercicio de los recursos públicos. Este tipo de supervisión es más regulatorio que de apoyo, provee poca asistencia en la gestión financiera, no realiza análisis comparativo y proporciona poca información para determinar la eficiencia y eficacia de la provisión de servicios de los GL (Nickson, 2011). Se afirma que la adopción de programas para crear o fortalecer la rendición de cuentas ha sido impulsada básicamente por instituciones extranjeras, sobre todo en los países latinoamericanos que dependen más de la ayuda internacional (Berthin, 2008).

Aunque una gran variedad de organizaciones de la región han impulsado esas prácticas en los últimos años: la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de GL (FLACMA); el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); y los capítulos de

Transparencia Internacional en Latinoamérica y el Caribe (TILAC) (Berthin, 2008), los resultados en general son aún muy limitados, dado que este es un proceso que requiere tiempo para madurar y consolidarse. En países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, el gobierno ha reconocido la necesidad de crear mecanismos sociales de rendición de cuentas a través de la participación ciudadana en la gestión pública, especialmente en el nivel local (Peñailillo, 2011).

Actualmente uno de los problemas más comunes es que los gobiernos han aprobado legislación para la rendición de cuentas pero no se aplican sanciones cuando esas leyes no son cumplidas. Al respecto destaca el caso de Brasil, donde se aplica una sanción económica a las municipalidades que no envían sus reportes a los consejos de salud: sus transferencias federales o sus recursos para salud son suspendidos. Otra limitación de las prácticas de rendición de cuentas en la región es que los mecanismos sociales están limitados a muy pocos aspectos de la gestión local, mientras que los temas de presupuesto, por ejemplo, están fuera del escrutinio de la sociedad (Avritzer y Cambraia, 2008). Un estudio en materia de agua y sanidad realizado en cuatro países latinoamericanos encontró que la falta de acceso a esos servicios estaba relacionada con problemas de corrupción y poca eficacia de los mecanismos sociales de monitoreo (UNDP, 2011).

También es necesario considerar que los sistemas políticos que tradicionalmente se han desarrollado en la región no ayudan a promover la rendición de cuentas. Entre los factores políticos que influyen en el nivel de rendición de cuentas de los GL se encuentra la preeminencia del alcalde, cuya figura es muy fuerte y puede llegar a marginar al resto de las autoridades municipales, las cuales se convierten en una instancia que sólo se encarga de formalizar decisiones (Nickson, 2003; Yilmaz, Beris Beris y Serrano-Berthet, 2008). Otro factor es el tipo de sistema electoral; si éste no garantiza una competencia real entre políticos locales, la descentralización puede fortalecer el poder de las élites ya existentes. En un estudio realizado en seis países de la región se encontró que en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Honduras y Nicaragua los candidatos a las elecciones locales eran seleccionados por los partidos nacionales, lo cual disminuye la posibilidad de que los ciudadanos puedan exigir rendición de cuentas a sus GL. De la misma manera, el sistema de partidos tiene una influencia importante; si los que participan en las elecciones locales son los mismos que los nacionales, es muy probable que sus políticos estén más preocupados por beneficiar a sus bases locales y continuar promoviendo su propia carrera política que por el bienestar de la comunidad. Este es el problema en casi todos los países latinoamericanos que han adoptado la descentralización, como Bolivia y México (Yilmaz, Beris Beris y Serrano-Berthet, 2008).

Sin lugar a dudas, la forma más eficiente de lograr que los mecanismos de rendición de cuentas cumplan su propósito es la participación de la ciudadanía; y el espacio local es el ámbito de gobierno donde se tienen más posibilidades de que ello ocurra. No obstante, como se verá, esto no se ha logrado en los municipios latinoamericanos.

Arena de participación ciudadana

El acercamiento entre gobernantes y ciudadanía, y los beneficios derivados de ello, es una de las promesas más ambiciosas de la descentralización. Pero es difícil de cumplir en una región caracte-

rizada por su inequidad. En 2008, el ingreso promedio per cápita de la región era de 5,540 dólares estadounidenses, pero casi el 40 % de la población vivía por debajo de la línea de pobreza. Ello significa que las sociedades latinoamericanas son sumamente excluyentes, lo que genera una ciudadanía débil (Nickson, 2011). Hasta principios de la década de los noventa, las elecciones eran la única forma en que la ciudadanía se relacionaba con sus autoridades (Melin y Claverie, 2005). Diez años después, las élites políticas reconocían que la incorporación de componentes participativos debía ir más allá de la participación electoral, a fin de ser considerados realmente democráticos (Grindle, 2000, citado en Denardis, 2011: 92).

Inició, entonces, una tendencia general entre los países a incorporar en su legislación la obligatoriedad de que los GL adoptaran mecanismos de participación ciudadana (Rosales y Valencia, 2008; Nickson, 2011). Empezaron a abrirse espacios de participación como: cabildos abiertos, referéndums, plebiscitos; y otras prácticas exitosas como el presupuesto participativo (Melin y Claverie, 2005). Sumándose a esta tendencia, diversos partidos políticos con influencia en el ámbito local incorporaron programas de participación ciudadana como una de sus estrategias políticas durante el proceso de transición democrática de la región. Con un pasado común de relaciones Estado-sociedad basadas en el clientelismo, estos gobiernos municipales, frecuentemente de izquierda, abrieron nuevos espacios para involucrar a la ciudadanía en su gestión (Denardis, 2011). Brasil, Colombia y Bolivia son reconocidos como los países que han tenido mayor éxito en acercar a la ciudadanía con sus GL y generado prácticas efectivas de participación ciudadana (Nickson, 2011; Denardis, 2011). En Centroamérica y México se registran avances importantes en materia legislativa en favor de la mujer y de los derechos de la ciudadanía a participar en asuntos de gobernanza local (Osegueda *et al.*, 2012).

Pero esa plétora de nuevos espacios resultó muy limitada. En muchos países se creó el derecho de que grupos ciudadanos presentaran proyectos, pero no tenían la información necesaria para hacerlo, se carecía de recursos financieros para atender esas propuestas o esos esfuerzos no tenían incidencia en la toma de decisiones de los GL (IDB, 2001). La falta de recursos propios de los GL es un grave problema para la participación ciudadana. Las demandas de la ciudadanía deben ser atendidas en el menor tiempo posible a fin de ganar su confianza e incentivar su cooperación. La carencia de recursos, o su acceso a través de lentos y complicados procesos ante instancias no locales, desalientan la participación de la población (Rosales, 2009). En muchos países de la región, la creación de comités ciudadanos o de mecanismos de consulta es ahora un requisito legal, pero en los más de los casos es sólo una formalidad y no operan en realidad (Rosales y Valencia, 2008; Nickson, 2011). Sobresale el caso colombiano, donde los candidatos a alcaldes deben presentar un programa y si resultan electos, los ciudadanos pueden votar por su remoción en caso de que no lo cumplan. También en Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Venezuela la ley prevé los referéndums para revocar el mandato del alcalde (Nickson, 2011).

En muchos de los países latinoamericanos se han creado distintos mecanismos que se caracterizan por su estructura corporativa, como los consejos de desarrollo municipal en Guatemala y Honduras (Nickson, 2011). En la mayoría se han creado incentivos para la organización de asociaciones de vecinos o concejos vecinales, pero la participación en estos mecanismos tiende a disminuir (Rosales y Valencia, 2008). De igual manera, la participación de la población en las reuniones que or-

ganizan los GL es muy escasa. De acuerdo con datos del Latinobarómetro 2008, sólo el 10.5 % de las personas asisten a ellas (Montalvo, 2008: 2). La falta de continuidad es otra característica de las iniciativas de participación ciudadana; en muchas ocasiones son impulsadas por el liderazgo del alcalde sin llegar a institucionalizarse, y una vez que su líder se va, ellas también desaparecen (Nickson, 2011).

De acuerdo con la teoría, la descentralización debe generar una representación más inclusiva y acceso a los servicios gubernamentales para los grupos tradicionalmente marginados y desatendidos por los niveles superiores de gobierno (West, 2011). Un claro ejemplo son las comunidades indígenas, que constituyen un porcentaje significativo de la población de muchos países latinoamericanos; o las mujeres, cuya participación en la vida comunitaria siempre ha sido fundamental pero con poco acceso a voz y capacidad de toma de decisiones. Al iniciar el siglo XXI, se reconocía que era numerosa la participación de las mujeres en las asambleas locales, pero era poco frecuente que fungieran como líderes de organizaciones o que formaran parte de órganos tomadores de decisiones (IDB, 2001). Una década más tarde, un estudio realizado con datos de 16 países latinoamericanos, que cubrió un período de ocho años, encontró que la descentralización política disminuyó la probabilidad de que los grupos minoritarios solicitaran apoyo del gobierno local, asistieran a asambleas ciudadanas o sintieran un alto grado de confianza en sus autoridades locales (West, 2011). Por todo lo anterior, se afirma que “La democratización de los espacios locales a través de elecciones es un gran avance pero por lo general, el concepto de gobierno que la descentralización debería implicar está aún muy distante” (Finot, 2007: 196).

Reflexiones finales

La evidencia presentada indica que en la mayor parte de los casos los procesos de descentralización en Latinoamérica no fueron diseñados como estrategias graduales, lo que era necesario dado el perfil heterogéneo de los GL de la región y su asimetría de capacidades para recibir nuevas atribuciones o recursos. La combinación de las dimensiones y formas de descentralización adoptadas no ha tomado en cuenta la interrelación que existe entre ellas y la forma en que cada una afecta los resultados de las demás. El ejemplo más claro es cómo el avance en la dimensión política, materializado en la elección de todas las autoridades locales, no se ha visto acompañado de los cambios necesarios en la dimensión fiscal con el fin de que esos gobiernos democráticos cuenten con los recursos para atender las demandas y necesidades de su población, uno de los supuestos más importantes de la descentralización.

La propuesta de este trabajo sobre la sistematización de arenas y las variables de análisis que las integran resulta útil para evaluar los logros de cada caso y las deficiencias básicas que deben ser superadas para maximizar los beneficios de la descentralización. En la región latinoamericana, en general, en la dimensión política hay avances importantes ya que todos los GL se eligen democráticamente y casi todos tienen períodos de gobierno que les permiten planear una gestión más eficaz. En esta dimensión el mayor reto es aumentar el acceso de las mujeres a los puestos de elección locales. El fortalecimiento de políticas de equidad de género y las que apoyan a las mujeres para lograr mayores niveles educativos son fundamentales en este sentido.

Por lo que hace a la dimensión jurídica, si bien se ha reconocido la autonomía de los GL, prevalece una asignación poco clara de atribuciones. Además, sus facultades tributarias son muy limitadas y no pueden administrar con libertad sus fuentes de ingreso propio. Esto evidencia el vínculo entre las dimensiones política, jurídica y fiscal: sin un grado relativo de autonomía fiscal, garantizado por la ley, no puede haber autonomía política que les permita cumplir con las expectativas de su electorado. Los municipios requieren de una base jurídica que les garantice cierto poder tributario, cuya explotación eficaz sea un criterio importante para la asignación de fondos nacionales. La gran dependencia que tienen de estos últimos ha derivado en su poco margen para definir cómo emplear sus presupuestos, lo que les impide responder a las demandas de su comunidad.

La dimensión fiscal también se encuentra estrechamente relacionada con la capacidad institucional. Si los GL no cuentan con el personal calificado, les será imposible aprovechar debidamente sus recursos financieros, o de cualquier otro tipo, en beneficio de la sociedad. La evidencia indica que los GL no cuentan con el personal adecuado para cumplir sus responsabilidades ya que mantienen las prácticas clientelares forjadas desde hace décadas. La carencia de sistemas de gestión eficaces provoca serias deficiencias en la prestación de los servicios públicos básicos, lo cual afecta sobre todo a los grupos sociales más marginados, lo que a su vez les hace perder legitimidad en la arena política.

La clara tendencia a transformar la gestión local, impulsada desde la arena política mediante una mayor competencia electoral, requiere ser apoyada por los niveles superiores de gobierno, instituciones académicas y agencias internacionales. Ninguna dimensión de la descentralización podrá tener efectos positivos si los GL no cuentan con capacitación sistemática y permanente, y con la garantía de permanencia en el empleo para los servidores públicos con un buen desempeño. De ahí la necesidad de replantear la descentralización como un proceso gradual que vaya construyendo capacidades paulatinamente, pero de manera sostenida.

La rendición de cuentas de los GL a la ciudadanía forma parte importante de la tendencia a transformar la gestión pública municipal. En esta arena hay cierto progreso en materia legislativa, organismos creados para combatir la corrupción y herramientas tecnológicas diseñadas con el mismo propósito. Pero no se ha logrado materializar estos avances en la vida cotidiana de nuestras sociedades. Lo más común es que aunque se cuente con una ley, ésta no se aplica o no toca las áreas nodales de la gestión local, lo que se deriva de la falta de participación ciudadana. Las arenas de rendición de cuentas y de participación ciudadana son prácticamente indivisibles, la primera no puede ocurrir sin el concurso de la segunda.

Lamentablemente la evidencia señala que la ciudadanía de la región es reacia a involucrarse en la solución de los problemas públicos. A pesar de los mecanismos que se han creado para involucrar a la población en la gestión local, los resultados en general son muy limitados. En esta arena se debe estimular el análisis de las prácticas exitosas que se han producido en la región para determinar cuáles son las mejores condiciones para que la población participe, y procurar su diseminación y adaptación al contexto de cada país. Quizá el mayor reto que enfrenta el proceso de descentralización para fortalecer a los GL de las regiones es la transformación de su cultura política y de la relación entre gobernantes y gobernados.

A treinta años de la puesta en marcha de la política que cambió el espacio local, resulta indispensable que cada país realice una evaluación cuidadosa de sus avances y determine una política acorde a su contexto a fin de generar recomendaciones específicas que sirvan para reorientar el proceso con vistas a mejorarlo y maximizar sus beneficios. En esta tarea el papel más importante lo tiene sin duda alguna la población, ya que su participación es esencial para lograr que los GL adopten políticas que promuevan su desarrollo integral y sostenido.

Notas

- 1 La búsqueda en Google.com arroja cerca de 5,830,000 resultados cuando se introduce la palabra *decentralization*; en castellano, ofrece 6,030,000 resultados (consultado el 20 de diciembre de 2012).
- 2 <http://hrba.undp.sk/index.php/terms-and-concepts/understanding-decentralisation> (3 de enero de 2013).
- 3 <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm> (2 de enero de 2013).
- 4 <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm> (3 de enero de 2013).
- 5 <http://hrba.undp.sk/index.php/terms-and-concepts/understanding-decentralisation> (20 de diciembre de 2012).

Bibliografía

- Agrawal, A. y Ribot, J. (2000). *Analyzing decentralization: a frame work with South Asian and East African environmental cases*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Avritzer, L. y Cambraia, A. (2008). *Accountability and the creation of public spaces at the local level*. Brasil: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Bareiro, L., López, O., Soto C. y Soto, L. (2004). *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Berthin, G. (2008). Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina. *Reforma y Democracia*, 41, 1-28.
- Bland, G. (2011). Considering local democratic transition in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 65-98.
- Bliss, K. y DeShazo, P. (2009). *Controlling corruption in local government in Latin America. A report of the CSIS Americas Program*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- Boschmann, N. (2009). *Fiscal decentralization and options for donor harmonization*. Berlin: Development Partners Working Group on Local Governance and Decentralization.
- Cabrero, E. (2008). La innovación local en América Latina. Los avances y los retos. En Cabrero, E. y Carrera Hernández, A. P. (coords.), *Innovación local en América Latina*, México: CIDE, Liaison Group, Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local, 18-29.

- Cabrero Mendoza, E. y Carrera Hernández, A. P. (coords.) (2008). *Innovación local en América Latina*. México: CIDE, Liaison Group, Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local.
- Carrera Hernández, A. P. (2005). Retos de la descentralización fiscal para el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en México. En *Documentos X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Carrera Hernández, A. P. y Rivera Navarro, G. (2012). *Diagnóstico institucional de la gestión hacendaria de los municipios del Estado de México*. México: Instituto Hacendario del Estado de México.
- Cohen, J. y Peterson, S. (1996). *Methodological issues in the analysis of decentralization*. Cambridge, Mass.: Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- Denardis, L. (2011). Democratizing the municipal budget in Latin America: citizen participation in Brazil and Mexico. *International Review of Social Sciences and Humanities*, 2(1), 91-102.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2011). *Los concejos municipales. Actores clave en la gestión del desarrollo de los municipios. Guía para concejales y ciudadanos*. Bogotá: Gobierno de la República de Colombia.
- European Commission (EC) (2009). *Decentralization. Programming guide for strategy papers*. Recuperado de http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/F25_decentralisation_fin_en.pdf
- Faguet, J.-P. (2011). *Decentralization and governance*. London: London School of Economics and Political Science.
- Faust, J., Arneth, F., Von der Goltz, N., Harbers, I., Illerhues, J. y Schloms, M. (2008). *Political fragmentation, decentralization and development cooperation. Ecuador in the Latin American context*. Bonn: German Development Institute.
- Finot, I. (2008). Acerca de la descentralización en América Latina. Entrevista a Ivan Finot. *VoxLocális*, 022 (diciembre).
- Finot, I. (2007). Los procesos de descentralización en América Latina. *Investigaciones Regionales*, 10, 173-205.
- Inter-American Development Bank (IDB) (2001). *Making decentralization work in Latin America and the Caribbean. A background paper for the sub-national development strategy*. Washington, D.C.: Sustainable Development Department.
- IOB (2012). *Equity, accountability and effectiveness in decentralization policies in Bolivia*. The Netherlands: Ministry of Foreign Affairs.
- Katarobo, J. (2005). Decentralization and local autonomy for participatory democracy. Documento presentado en el 6th Global Forum on Reinventing Government. Towards Participatory and Transparent Governance, 24-27 May, Seoul.
- Kolstad, I. y Fjeldstad, O. (2006). *Fiscal decentralisation and corruption. A brief overview of the issues*. Norway: Chr. Michelsen Institute.
- Martínez-Vázquez, J. (2010). Latin America. En UCLG, *Local government finance: the challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Barcelona: UCLG.
- Mascareño, C. (2008). *Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio*. Latin American Studies Center, University of Maryland.
- Massolo, A. (2003). Participación de las mujeres en los GL de América Latina. En Barrera, D. y Massolo, A. (coords.), *Memoria del Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales*. México: Instituto Nacional de las Mujeres.

- Mejía, C. y Atanasio, O. (2008). *Descentralización en América Latina. Estudios de caso*. España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Melin, B. y Claviere, J.-F. (2005). *Decentralization policies in Latin America*. France: French Ministry of Foreign Affairs.
- Molina, J. (2007). xvii. Subnational electoral systems. En *Treatise on compared electoral law of Latin America*. Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 334-370.
- Montalvo, D. (2008). *Citizen participation in municipal meetings*. USA: USAID, Latinobarómetro, LAPOP, Vanderbilt University.
- Montaño, S. y Valdés, A. (2008). Presencia de las mujeres en la toma de decisiones. Presentación en la Reunión Técnica de Expertos en Estadísticas de Género para el Análisis de los Indicadores del Observatorio de Igualdad de Género, Aguascalientes, México. CEPAL, División Asuntos de Género e INSTRAW.
- Montero, A. y Samuels, D. (2004). The political determinants of decentralization in Latin America: causes and consequences. En Montero, A. y Samuels, D. (eds.), *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 3-32.
- Nickson, A. (2011). *Where is local government going in Latin America? A comparative perspective*. Switzerland: ICLD.
- Nickson, A. (2003). Descentralización política. Ponencia presentada en el seminario internacional Logros y Desafíos de la Descentralización en América Latina, 4 y 5 de septiembre, La Paz, Bolivia.
- Osegueda, A., Domínguez, F., Hernández, A. y Jiménez, R. (2012). Citizens' participation and local governance in Mexico and Central America. En Mello, J., Serafim, L. y Miklos, M. (eds.), *Citizen participation in challenging contexts*. São Paulo: Instituto Pólis, 63-70.
- Olsen, H. (2007). *Decentralisation and local governance. Module 1: Definitions and concepts*. Switzerland: Swiss Confederation.
- Organización de las Naciones Unidas (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010*. Nueva York: ONU.
- Pañailillo, M. (2011). *Estudio sobre tendencias anticorrupción y proyectos del PNUD*. Panamá: PNUD.
- Popic, D. y Patel, M. (2011). *Decentralization: equity and sectoral policy implications for UNICEF in East-Asia and the Pacific*. Bangkok: Social Policy and Economic Analysis Unit, UNICEF-EAPRO.
- Rajkumar, A. y Swaroop, B. (2008). Public spending and outcomes: does governance matter? *Journal of Development Economics*, 86, 96-111.
- Rosales, M. (2009). Decentralization of the State, world economic crisis and local opportunities in Latin America. *Polis*, 8(22), 159-174.
- Rosales, M. y Hernández, J. C. (2010). Buen gobierno local, mejores prácticas y gestión del conocimiento: los bancos de buenas prácticas y su influencia en la acumulación de saber sobre desarrollo municipal y local. En Salinas, J. y Ochsenius, J. (eds.), *Innovación local en América Latina. Un recorrido por diversas experiencias latinoamericanas. Estudios e investigaciones*. Chile: Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local, 30-63.
- Rosales, V. (2008). Latin America. En *Decentralization and local democracy in the world*. Barcelona: The World Bank, United Cities and Local Governments.
- Schaeffer, M. y Yilmaz, S. (2008). *Strengthening local government budgeting and accountability*. Washington, D.C.: The World Bank. Sustainable Development Network.

- Schiavo-Campo, S. (2007). Strengthening public expenditure management in Africa: criteria, priorities, and sequencing. En Shah, A. (ed.), *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, D.C.: The World Bank, Washington, 387-433.
- Scott, T. (2006). *Decentralization and human development: findings and recommendations from a review of national human development reports*. New York: UNDP.
- Selee, A. (2004). Exploring the link between decentralization and democratic governance. En Tulchin, J. S. y Joseph, S. (eds.), *Decentralization and democratic governance in Latin America*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center, 3-35.
- Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) (2001). *Guide to decentralization*. Berne: Thematic and Technical Department.
- Shah, A. y Shen, C. (2007). A primer on performance budgeting. En Shah, A. (ed.), *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 137-178.
- Siegle, J. y O'Mahoney, P. (2009). Assessing the merits of decentralization as a conflict mitigation strategy. Documento preparado para la Office of Democracy and Governance de la USAID como respaldo al estudio para la revisión del *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*.
- Ter-Minassian, T. y Jiménez, J. P. (2011). *Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis*. Santiago de Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.
- The World Bank (WB) (2000). *Reforming public institutions and strengthening governance*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development.
- United Nations Capital Development Fund (UNCDF) (2010). *What makes decentralization work? Framing notes, global forum on local development*. Uganda: UNCDF.
- United Nations Capital Development Fund (UNCDF) (2011). *Report Third Meeting of the Anti-Corruption Community of Practice (COP) in Latin America and the Caribbean*. San José, Costa Rica: UNCDF.
- United Nations Capital Development Fund (UNCDF) (2005). *Fiscal decentralisation and poverty reduction*. New York: UNCDF.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) (2005). *Gender equality. Striving for justice in an unequal world*. France: UNRISD.
- United States Agency for International Development (USAID), (2009). *Democratic decentralization programming handbook*. Washington, D.C.: USAID.
- United States Agency for International Development (USAID), International Capital Market Association (ICMA) (2006). *Estudio comparado sobre sistemas de medición de desempeño municipal en América Latina*. México: USAID, UCMA.
- Victory, C. (1999). Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica. *Afers Internacionales*, 47, 15-49.
- West, K. (2011). *The effects of decentralization on minority inclusion and democratic values in Latin America*. USAID, Barómetro de las Américas, LAPOP, Vanderbilt University.
- Willis, E., Garman, C. y Haggard, S. (1999). The politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, 34(1), 7-56.
- Yilmaz, S., Beris, Y. y Serrano-Berthet, R. (2008). *Local government discretion and accountability: a diagnostic framework for local governance*. Washington, D.C.: The World Bank.