Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

24839

Banco Mundial

Notas PREM

JUNIO DE 2001

NÚMERO 55

Descentralización y gestión de gobierno: ¿Contribuye la descentralización a mejorar la prestación de servicios públicos?

La descentralización ofrece grandes posibilidades de mejorar la prestación de servicios públicos, pero los resultados reales dependen de su diseño y de los mecanismos institucionales que regulan su puesta en práctica.

Desde los años ochenta, muchos países en desarrollo han comenzado a delegar las funciones del gobierno central a las jurisdicciones locales. Esta transferencia se ha producido en parte en respuesta a presiones políticas en favor de la autonomía local, pero también de una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Se ha argumentado que la descentralización favorece la gestión de gobierno y la prestación de servicios públicos porque permite mejorar:

- *la eficiencia en la asignación de recursos* —gracias a la mejor sintonía entre los servicios públicos y las preferencias locales—, y
- *la eficiencia productiva* —debido a la mayor obligación de los gobiernos locales de rendir cuentas a los ciudadanos, la reducción de la burocracia y un mejor conocimiento de los costos locales—.

Pero, en la práctica, la descentralización ha producido resultados diversos en la prestación de servicios públicos. Las pocas pruebas existentes parecen indicar que la eficacia de la prestación de servicios descentralizados depende del diseño de la descentralización y de los mecanismos institucionales que regulan su puesta en práctica. En particular, el argumento de que la descentralización promueve la eficiencia en la asignación de recursos y en la producción presupone que la delegación de funciones tiene lugar en un entorno institucional que otorga autoridad política, administrativa y financiera a los gobiernos locales, junto con unos cauces eficaces de rendición de cuentas en el plano local y de supervisión central. Entre esos cauces figuran los siguientes:

- Mecanismos de opinión para que los ciudadanos manifiesten sus puntos de vista a los organismos gubernamentales.
- Mecanismos de salida, para que los ciudadanos puedan optar por proveedores de servicios no públicos o desplazarse a otras localidades.
- Leyes, reglamentos, restricciones presupuestarias y supervisión del gobierno central sobre las operaciones de los gobiernos locales, y cauces para que éstos influyan en las decisiones del gobierno central que les afectan.
- Mecanismos de gestión del sector público que promuevan la rendición de cuentas, como las políticas de contratación de personal basadas en los méritos y

reglamentos y mecanismos que promuevan la responsabilidad fiduciaria y frenen la corrupción.

En un estudio reciente de la Universidad de Maryland se analizó la validez de este argumento evaluando los servicios descentralizados de salud y educación en Filipinas y Uganda. Mediante encuestas de funcionarios públicos, hogares, servicios de salud y escuelas, el estudio trató de comprobar si los gobiernos locales son conscientes de las preferencias locales y modifican en consecuencia la prestación de servicios públicos. Comprobó también hasta qué punto los gobiernos locales frenan la corrupción, los costos y otros despilfarros. En otras palabras, se trató de determinar si, como prevé la teoría, se consigue una mayor eficiencia en la asignación de recursos y en la producción. Además, se procuró comprobar si los cauces de responsabilidad y supervisión local eran eficaces en esos países, y cuál era la importancia de los diferentes cauces para la prestación de servicios descentralizados.

La prestación de servicios públicos se ha descentralizado en parte

En Filipinas y Uganda la delegación de las responsabilidades de prestación de servicios públicos ha sido un proceso complejo y prolongado, que ha supuesto la retención de algunos poderes por el gobierno central. A pesar de la elección de funcionarios locales, ambos países continúan siendo Estados unitarios.

En Filipinas, el Código de gobierno local de 1991 ha incrementado las responsabilidades de todos los gobiernos subnacionales: 77 provincias, 69 ciudades, 1.538 municipios y más de 40.000 comunidades. La mayor parte del poder recae sobre las provincias, ciudades y municipios. El grueso del gasto de salud se ha delegado a los gobiernos subnacionales, aunque el gobierno central conserva la responsabilidad de servicios públicos como la inmunización y la lucha contra enfermedades transmisibles. En el terreno de la educación, el gobierno central se encarga todavía de los presupuestos y la contratación, pero los gobiernos locales se ocupan de gestionar y mantener las escuelas y muchas veces participan en la contratación de personal docente.

En Uganda, la Constitución de 1995 y la Ley de gobierno local de 1997 especificaron cinco niveles de gobierno local: distrito, condado, subcondado, parroquia y aldea. Los 56 distritos y 800 subcondados son los que acaparan la mayor parte de la autoridad política y de los recursos. La prestación de servicios de atención de salud primaria y educación elemental está descentralizada. En lo que se refiere a la salud, las decisiones sobre personal se realizan en los distritos, pero el financiamiento procede en buena parte del gobierno central, en forma de donaciones condicionadas, para fines expresamente señalados. En la educación, el programa de estudio y la mayor parte del financiamiento de la educación elemental son también competencia del gobierno central, pero las decisiones sobre personal, construcción de escuelas y gestión y mantenimiento son de alcance local.

¿Promueve la descentralización servicios públicos eficientes?

El estudio permitió comprobar que la descentralización de los servicios puede aportar beneficios, pero que éstos no siempre se hacen realidad.

Los funcionarios locales conocen las necesidades locales pero tienen escasa autoridad para adaptar los servicios

La descentralización puede incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos si los gobiernos locales tienen autoridad y voluntad para adaptar esa asignación y si las funciones se delegan a un nivel suficientemente bajo. Tanto en Filipinas como en Uganda los funcionarios de gobiernos de rango inferior (municipio y subcondado, respectivamente) tenían más conocimiento de las preferencias locales que los de gobiernos de rango superior (provincia y distrito).

Por ejemplo, la primera prioridad de los hogares en relación con los fondos incrementales era el abastecimiento de agua en Uganda, y los caminos y carreteras en Filipinas. Si bien los funcionarios de los subcondados y los distritos eran conscientes de estas preferencias en Uganda —en mayor medida en los subcondados—, en el caso de Filipinas sólo lo eran los funcionarios municipales. Los funcionarios provinciales de Filipinas sabían poco sobre ese deseo local. No obstante, en ambos países las asignaciones de recursos no tenían demasiado en cuenta las preferencias locales. Ello se debe en parte a la limitada autoridad de los gobiernos locales para modificar las asignaciones.

La corrupción es menos pronunciada en el plano local que en el nacional

La descentralización puede aumentar la eficiencia productiva limitando la filtración de fondos y otros recursos. En ambos países se consideraba que la corrupción era menor en el plano local que en niveles superiores (provincia, distrito, nación). No obstante, se estimaba que ese problema era importante en todos los niveles.

¿Qué impide una mayor eficiencia?

Varios factores han impedido que la descentralización de los servicios consiga su objetivo de aumentar la eficiencia.

Los gobiernos locales tienen poca autoridad

Tanto en Filipinas como en Uganda, el gobierno central impone fuertes restricciones a la autoridad de los gobiernos locales. Por ejemplo, en Uganda éstos tienen escasa autoridad para regular las asignaciones de recursos, ya que la mayor parte de su financiamiento procede del gobierno central en forma de donaciones condicionadas. Este sistema se considera necesario debido a la debilidad de la gestión financiera en los niveles locales. Entre otras cosas, la mayor parte de las unidades de salud, escuelas y oficinas de subcondados declaraban que no hay auditorías periódicas.

Si bien esas restricciones limitan la eficiencia en la asignación de recursos, los gobiernos centrales de ambos países consideran que son necesarias en la fase actual de descentralización para garantizar que los fondos se utilicen debidamente. Además, ambos gobiernos centrales destacan que la descentralización es un proceso continuado y gradual, y que una mayor delegación de autoridad sobre los recursos debe ir precedida de una mayor rendición de cuentas de los gobiernos locales.

La influencia ciudadana en el plano local se ve obstaculizada por la falta de información

Los ciudadanos de ambos países tienen varias maneras de expresar sus opiniones a los gobiernos locales. Entre ellas figuran las votaciones, los comités locales y otras acciones cívicas. Ambos países han tenido altos índices de participación en las elecciones, y en el estudio se observó que las pautas y motivos de los votos son semejantes en las elecciones

locales y nacionales. Los comités locales se consideraron de escasa utilidad en Uganda, pero en ambos países las acciones civiles eran práctica normal en las comunidades.

No obstante, la falta de información sobre la política y los acontecimientos locales está limitando la eficacia de esos esfuerzos. Los ciudadanos de ambos países tenían menos información sobre el gobierno local que sobre el nacional. Mientras que recurren a los medios de comunicación para informarse acerca de la política y de la corrupción nacional, pocas veces consultan a los líderes comunitarios (en Uganda) y funcionarios y enlaces personales locales (en Filipinas) para obtener información semejante de alcance local. Los medios de comunicación no prestan demasiada atención a la política y los acontecimientos locales. Este hecho resulta llamativo, ya que el análisis confirma la importancia de los medios de comunicación cuando hace constar que el mayor acceso a éstos va acompañado de una mejor educación y atención de la salud.

Los mecanismos de salida tienen poca influencia en la prestación de servicios públicos

Los ciudadanos de ambos países pueden prescindir del sistema público para recurrir a proveedores de servicios no públicos o trasladarse a otro lugar con el fin de obtener servicios públicos de mayor calidad. Los hogares de Uganda recurren a los servicios privados de salud más que los de Filipinas. La calidad de la atención es una de las principales razones del abandono de los servicios públicos: los servicios privados eran de calidad muy superior a los de los centros de salud públicos. Pero la competencia del sector privado no ha provocado mejoras significativas en los servicios públicos, en parte porque muchos de sus médicos ofrecen también servicios privados.

El argumento de que la descentralización aumenta la eficiencia en la asignación de recursos presupone que los ciudadanos "votan marchándose a otra parte", es decir, se trasladan a otra jurisdicción si los servicios públicos no son satisfactorios. Se argumenta que es esta amenaza la que hace que los gobiernos se muestren más dispuestos a satisfacer los deseos de sus ciudadanos, para evitar el riesgo de perder los ingresos derivados de los impuestos. No obstante, en el estudio se comprobó que la movilidad entre distintas jurisdicciones no estaba motivada en general por la prestación de servicios públicos. Así pues, parece que la amenaza de migración no sirve para disciplinar a los gobiernos locales en estos dos países.

Los gobiernos locales tienen escasa capacidad

Los gobiernos locales tienen graves problemas de capacidad —sobre todo en Uganda—, lo que limita la eficacia de la prestación descentralizada de los servicios. Había escasez de materiales y de equipo, lo mismo que de personal especializado y servicios de capacitación. Esas limitaciones no parecían ser tan graves en Filipinas.

En los dos países los gobiernos locales declaraban que habían adoptado políticas de contratación de personal basadas en el mérito. Los principales criterios para la promoción serían el mérito y la calidad de los servicios. Pero había pruebas de corrupción y de favoritismo en la gestión de personal de ambos países.

La descentralización puede obstaculizar el suministro de algunos bienes públicos

Los testimonios obtenidos en Filipinas y Uganda ponen de manifiesto la necesidad de conservar la prestación de servicios públicos que vayan acompañados de efectos interjurisdiccionales —por ejemplo, la inmunización y la lucha contra las enfermedades

transmisibles— como programas verticales bajo control del gobierno central. En Uganda, las tasas de inmunización han disminuido. Una de las razones es que los servicios de vacunación se han descentralizado. Aunque el gobierno central ofrece todavía vacunas para los centros de salud, los gobiernos locales tienen la responsabilidad de financiar los programas de extensión para inmunizar a los niños y mujeres embarazadas. Pero los gobiernos locales no siempre incluyen la inmunización entre sus prioridades, y el estudio puso de manifiesto que los hogares tampoco la incluían entre sus preferencias para la asignación de gasto público adicional. En consecuencia, el financiamiento del programa y las tasas de inmunización han disminuido.

Consecuencias para la formulación de políticas

La descentralización puede aportar numerosos beneficios, pero el que mejore o no la prestación de servicios públicos dependerá de los mecanismos institucionales que regulan su puesta en práctica. A fin de que puedan hacerse realidad todos los posibles beneficios de la descentralización deben cumplirse varias condiciones.

En primer lugar, para que la descentralización aumente la eficiencia en la asignación de recursos y en la producción, los gobiernos locales deben tener autoridad para responder a la demanda local, así como mecanismos adecuados de rendición de cuentas. Como la delegación de autoridad sin responsabilidad puede favorecer la corrupción y disminuir la eficiencia productiva, la descentralización debe ir acompañada de reformas que aumenten la transparencia y la obligación de rendir cuentas del gobierno local.

En segundo lugar, las funciones deben delegarse a un nivel de gobierno lo bastante bajo como para que la eficiencia en la asignación de recursos aumente gracias a la descentralización. Los gobiernos de rango inferior suelen tener más conciencia de las preferencias locales y, si disponen de los medios necesarios, es probable que adapten la prestación de servicios como corresponde.

En tercer lugar, los ciudadanos deberían tener cauces para comunicar sus preferencias y hacerse escuchar en los gobiernos locales. Pero la existencia de estos cauces no basta. Para influir realmente en las políticas públicas y supervisar los gobiernos locales, los ciudadanos necesitan información sobre las políticas y actividades del gobierno. Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en este sentido. En los países en desarrollo la radio es especialmente importante para transmitir información acerca del gobierno. No obstante, los medios suelen centrarse en los acontecimientos y en la política de alcance nacional. En un entorno descentralizado, es también importante una atención adecuada a la política y a los acontecimientos locales.

Bibliografía adicional

Azfar, Omar, Satu Kahkonen y Patrick Meagher. 2001. "Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings." Universidad de Maryland, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, College Park, Maryland.

Azfar, Omar, Tugrul Gurgur, Satu Kahkonen, Anthony Lanyi y Patrick Meagher. 2000. "Decentralization and Governance: An Empirical Investigation of Public Service Delivery in the Philippines." Universidad de Maryland, Center for Institutional Reform

and the Informal Sector, College Park, Maryland.
Azfar, Omar, Satu Kahkonen, Anthony Lanyi, Patrick Meagher y Diana Rutherford. 1999. "Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements—A Review of the Literature." Universidad de Maryland, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, College Park, Maryland.

Nota redactada por Satu Kahkonen (Economista Superior, Macroeconomía, Familia Técnica 2, Región de África) y Anthony Lanyi (Director de Política Económica, Centro de Reforma Institucional y el Sector Informal, Universidad de Maryland) sobre la base de Azfar, Kahkonen y Meagher (2001). El estudio más amplio sobre descentralización y gestión de gobierno contó con una ayuda del Fondo Fiduciario de los Países Bajos, del Banco Mundial.

Si tiene interés en temas similares, le invitamos a participar en el Grupo Temático sobre la descentralización. Póngase en contacto con Jennie Litvack (teléfono interno 80519) o haga clic en Thematic Groups en PREMnet.

[BOTTOM, PAGE 4]

El propósito de esta serie es presentar un resumen de prácticas recomendadas y conclusiones importantes en materia de políticas sobre temas relacionados con la Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM). Las opiniones expresadas en estas notas son las de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Banco Mundial. Notas PREM se distribuye ampliamente al personal del Banco y también se publica en el sitio electrónico de la Red (http://prem). Los interesados en redactar una nota para la serie Notas PREM pueden enviar un mensaje por correo electrónico a Sarah Nedolast indicando el tema. Para obtener más ejemplares de esta nota, los interesados pueden llamar al Servicio de Asesoría de la Red, al teléfono interno 87736.

Preparado para el personal del Banco Mundial

[LOGO IN ENGLISH, OR:]

PREM Network
Reducción de la Pobreza y Gestión Económica

[FOOTER, PAGE 1]

VICEPRESIDENCIA DE ECONOMÍA DEL DESARROLLO Y RED SOBRE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y GESTIÓN ECONÓMICA

[RIGHT COLUMN, PAGE 1]

Filipinas y Uganda presentan las condiciones necesarias para que la descentralización mejore los servicios públicos

[LEFT COLUMN, PAGE 2]

Los posibles beneficios de la descentralización de los servicios públicos no siempre se hacen realidad

[RIGHT COLUMN, PAGE 3]

Una mayor delegación de la autoridad debe ir precedida por una mayor rendición de cuentas en el plano local

[LEFT COLUMN, PAGE 4]

La descentralización debe ir acompañada de reformas que aumenten la transparencia y rendición de cuentas del gobierno local