

CONCEPT PAPER

Los procesos de descentralización en la encrucijada: estado de la cuestión y perspectivas

Presentación

La descentralización, como fórmula de organización territorial, ha sido poco cuestionada durante algún tiempo. Sin embargo, actualmente comienzan a surgir voces críticas que abren un nuevo debate sobre la propia naturaleza del concepto, así como sobre el reparto de poder, de competencias y de recursos que debería comportar su realización. Cuestiones como la vinculación entre descentralización y desarrollo o el impacto de la crisis económica sobre los gobiernos locales son de gran actualidad.

En este sentido, el presente documento recoge una serie de reflexiones sobre el concepto de descentralización con el objetivo de contribuir al debate en torno al proceso, a sus potenciales beneficios y eventuales riesgos. Partiendo de las conclusiones del **I Informe sobre Descentralización y Democracia Local de CGLU**, el presente documento plantea una serie de cuestiones y ofrece posibles respuestas, las cuales podrán ser sometidas a discusión durante la reunión. Entre las preguntas que planteamos, destacan la definición del concepto de descentralización, las dificultades que comporta su implementación, así como las ventajas y los riesgos de los procesos de descentralización. Finalmente, en el marco del debate político se abordaran cuestiones de actualidad como los vínculos descentralización-desarrollo-democracia y el impacto de la crisis económica sobre los gobiernos locales.

¿Qué entendemos por descentralización?

El reparto de poder y las discusiones relativas al mismo son temas tan antiguos como la propia política. Sin embargo, no es hasta la aparición del Estado-nación contemporáneo, en el siglo XVII, cuando surge el concepto de división del poder tal y como lo entendemos actualmente.

Los orígenes de la descentralización, ya considerada como fórmula de organización territorial, los encontramos en los debates sobre organización gubernamental. Las primeras fuerzas que dieron lugar a movimientos descentralizadores responden mayoritariamente a **imperativos endógenos** (o presiones internas), tales como las tensiones étnicas y religiosas, las crisis económicas, demandas de participación y representación formuladas por parte de minorías o presiones por mejorar la gestión de un territorio. Los **factores de tipo exógeno** como, por ejemplo, la emergencia de redes globales que limitan las capacidades de los gobiernos centrales y fomentan la participación de nuevos actores en una arena internacional globalizada, entran en juego en un segundo momento.

Más allá de la antemencionada **relación entre globalización y descentralización** (etiquetada por algunos expertos como “glocalización”), la expansión de la descentralización también puede vincularse a la llamada “tercera ola democratizadora”, durante la cual, a partir del 1970, más de 30 países experimentaron procesos de descentralización asociados a un proceso de democratización.

Finalmente, como otro factor de expansión de la descentralización, cabe mencionar la actividad de fomento ejercida por parte de las **organizaciones internacionales**. Así, instituciones como el Banco Mundial o la Unión Europea abogan por la descentralización, estableciendo medidas descentralizadoras en sus programas o exigiendo la realización de determinadas reformas a quienes pretenden convertirse en sus miembros.

La descentralización, que ha ido evolucionando a medida que los gobiernos han aumentado sus competencias, actualmente es un concepto sobre el cual existe un acuerdo general por parte de la mayoría de los estudiosos.

Sin embargo, este acuerdo no implica la existencia de una total uniformidad a la hora de definir el término. Así, la **Comisión de Descentralización y Autonomía Local de CGLU define la descentralización** como

*Proceso de reorganización del Estado, mediante la transferencia gradual de competencias – originariamente concentradas en el gobierno central- y de los recursos necesarios para el ejercicio de éstas, hacia otras esferas territoriales de gobierno, sean éstas Estados federados, gobiernos regionales, provinciales o municipales.*¹

Tampoco cabe olvidar que existen diferentes tipologías y formas de descentralización², las cuales mencionaremos brevemente a continuación:

Tipologías de descentralización:

- **Descentralización política:** se trata de la delegación de poder político, autoridad y recursos a niveles subnacionales de gobierno, representativos de y responsables ante la población local por la cual han sido apoderados.
- **Descentralización administrativa:** consiste en la transferencia, desde el Estado central hacia sus extensiones administrativas locales o hacia autoridades de gobierno local, de determinadas capacidades de planificación o gestión de asuntos concretos, sin dejar de ser responsables principalmente ante el gobierno central.
- **Descentralización fiscal:** consiste en la redistribución de recursos desde el gobierno central hacia niveles de gobierno subnacionales y de las capacidades necesarias de decisión sobre cómo utilizar estos recursos, de forma que se establezca una gestión financiera efectiva y transparente.

Formas de descentralización:

- **Devolución:** se trata de una forma de descentralización política, referida a la plena transparencia de responsabilidades, capacidades de toma de decisiones y de generación de rentas públicas y de recursos hacia una unidad local, autónoma e independiente de la autoridad que realiza la devolución, con fronteras geográficas claras y legalmente reconocidas en las cuales ejerce su autoridad y ejecuta sus funciones públicas.
- **Delegación:** es una forma de descentralización administrativa, referida a la redistribución de responsabilidades administrativas hacia unidades o agencias de gobierno que no necesariamente son ramas locales de la autoridad central, manteniendo siempre la responsabilidad ante el Estado central.
- **Desconcentración:** la Comisión de Descentralización y Autonomía Local entiende que la desconcentración no puede considerarse una forma de descentralización ya que se trata de la mera dispersión territorial del poder central mediante la transferencia de responsabilidades administrativas específicas del gobierno central hacia estructuras públicas locales, manteniendo siempre la responsabilidad de las unidades locales de gobierno ante el gobierno central.

¹ La definición propuesta por la Comisión de Descentralización y Autonomía Local de CGLU, así como otras definiciones destacadas de este concepto, se encuentran disponibles en el GLOSARIO de su página web (www.cities-localgovernments.org/committees/DAL).

² *Idem*

¿Qué dificultades comporta su implementación?

Durante el desarrollo de procesos de descentralización, la mayor dificultad radica en elegir la fórmula que será aplicada para **implementar las nuevas formas de gestión del territorio**. En este sentido, cabe mencionar que existen partidarios de procesos de descentralización graduales (basados en la devolución paulatina de competencias) y defensores de fórmulas de tipo big bang (basadas en la introducción de grandes cambios para evitar que durante el proceso aparezcan dinámicas desvirtuadoras del proceso de descentralización).³

En todo caso, es apropiado recoger la metáfora, utilizada por algunos autores que comparten la dificultad de diseñar e implementar procesos de descentralización, según la cual el proceso de descentralización es como la elaboración de un *soufflé*, durante la cual, para que el resultado sea óptimo, cada ingrediente debe aparecer en la cantidad adecuada y de la forma oportuna. Esta reflexión implica el reconocimiento de las especificidades locales y regionales en cada uno de estos procesos.⁴

Parte de la dificultad de la implementación se encuentra también en el gran número de actores involucrados en los procesos de descentralización. Las fórmulas top-down no pueden funcionar a causa de la falta de contacto con los poderes más próximos a la población y la propia ciudadanía. La participación de la sociedad civil y del sector privado son así elementos clave para aspirar a una correcta implementación de este tipo de procesos. Los procesos de descentralización son –por definición– procesos de colaboración. En otras palabras, es necesaria la colaboración entre el príncipe, el mercaderero y el ciudadano.⁵

Otro de los principales obstáculos es que no puede medirse el éxito de las políticas de descentralización; existen varias combinaciones posibles en el diseño y la implementación de los procesos de descentralización que dificultan la búsqueda empírica sobre el fenómeno.

En relación a los **objetivos** de los procesos de descentralización, no podemos olvidar que se trata de un proceso y no de un fin en sí mismo. El principio fundamental en el que se basan estos procesos es la creencia de que la toma de decisiones y la ejecución de éstas son más eficientes cuanto más cercanas a los ciudadanos se efectúen (principio de subsidiariedad) para mejorar la gestión del territorio.

¿Qué ventajas implica y cuáles son sus potenciales riesgos?

Tal y como ya ha sido referenciado anteriormente, no existen fórmulas mágicas ni recetas universales que garanticen el éxito de un proceso de descentralización. Sin embargo, sí han sido comprobados una serie de posibles beneficios y de eventuales riesgos que comporta la descentralización.

Los beneficios que han sido identificados son los siguientes:

1. **Eficiencia administrativa.** A pesar de que resulte muy complicado encontrar la escala óptima para la provisión de cada servicio público, cabe intentar asignar a cada nivel de gobierno las tareas que pueda ejercer de forma más eficiente (principio de subsidiariedad). Y a pesar de que no sea fácil identificar cuáles son los servicios de cuyo diseño e implementación deberían ocuparse los propios niveles locales y regionales⁶, resulta incuestionable que en determinados casos ello es absolutamente recomendable.
2. **Control, equilibrio y transparencia.** La existencia de más poderes públicos fomenta la estabilidad dado que al diseñar las políticas habrá un mayor número de actores con derecho a posicionarse y expresar su opinión. La teorías de *checks and balances* defendidas por

³ Sha, Anwar, y Theresa Thompson, *Implementing decentralized local governance: a treacherous road with potholes, detours and road closures*, policy research working paper 3353, World Bank, 2004.

⁴ Sharma, Chanchal Kumar, "Why decentralization? The puzzle of causation", *Synthesis*, vol. 3 n. 1, 2005.

⁵ Rodden, Jonathan, "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government", *International Organization*, Vol. 57, No. 4 (Autumn, 2003).

⁶ Cheema, G. Shabbir, and Dennis A. Rondinelli, editors, *Decentralizing governance: emerging concepts and practices*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2007.

Tocqueville también puede tener lugar de forma vertical, debido a que el control que ejercen unos poderes sobre otros aumenta la transparencia.

3. **Participación y democracia.** La creación de nuevos espacios políticos permite la inclusión de nuevos grupos en el juego político, de modo que incrementa la democracia y se refuerza la legitimidad del Estado.
4. **Distribución de poder y estabilidad.** La descentralización permite la distribución de poder entre diferentes sectores de la sociedad de forma similar a la que tiene lugar en el territorio. Ello fomenta la estabilidad del sistema a causa de la inclusión de mecanismos que gestionen el reparto del poder de forma democrática.⁷
5. **Desarrollo económico.** La implementación de los procesos de descentralización fomenta un desarrollo equilibrado de los territorios a causa de la autonomía de gestión. En un contexto internacional caracterizado por la globalización económica y cultural, la flexibilidad y el dinamismo de los gobiernos locales y regionales permite diseñar estrategias propias de desarrollo territorial.⁸
6. **Asignación de preferencias (*matching preferences*).** Los gobiernos locales y regionales disponen de más información sobre las necesidades de su ciudadanía, de forma que pueden identificar cuáles son las necesidades y cuál es el orden de prioridades que cabe implementar. Por lo tanto, el tamaño de los países y el grado de descentralización dependerá de la relación entre economías de escala (que en principio favorece la existencia de Estados grandes y centrales) y de heterogeneidad de la población y sus necesidades (que favorece la existencia de Estados pequeños y que fomenta la descentralización).⁹
7. **Competencia y dinamismo.** En entornos democráticos, la competición entre diferentes niveles de gobierno evita la creación de impuestos innecesarios y reduce las actuaciones negativas para la población. Los territorios bien gestionados son más dinámicos y atraen a la población; es lo que se conoce como “votar con los pies”.
8. **Cohesión social.** Estrechamente vinculado con el punto anterior, la provisión de servicios públicos a un nivel cercano al ciudadano favorece la cohesión social. En los últimos años, la justificación de los procesos de descentralización ha pasado de estar basada en cuestiones de identidad a centrarse en la realización de mejoras económicas y sociales.¹⁰
9. **Laboratorios para la innovación y la creación de líderes.** Las circunscripciones (*constituencies*) pequeñas son laboratorios para la experimentación política y fomentan la innovación. Es mucho más sencillo aplicar fórmulas novedosas a pequeña escala y, comprobado su éxito, aplicarlas a territorios más grandes. Además, la política local y regional es un ámbito valioso para propiciar la aparición de talentos en la gestión del territorio.
10. **Fomento de la paz.** Los procesos de descentralización son un mecanismo para desactivar conflictos étnicos, políticos y culturales a través de la garantía de participación política, la defensa de las minorías y la distribución efectiva de recursos.¹¹

Sin embargo, para evitar efectos indeseados, cabe tener en cuenta los posibles riesgos que comporta la implementación de un proceso de descentralización. Éstos son:

⁷ Montoux, Camille A. “Decentralisation: The New Delusion of Ethnic Conflict Regulation”, *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 8, no.2, UNESCO, 2006.

⁸ Binder, Juergen K. et al., *Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development*, European Comisión, Background paper 2007/147439, Brussels, 2007.

⁹ Alberto Alesina i Enrico Spolaore, *The size of nations*, MIT Press, Cambridge, Massachussets, 2003.

¹⁰ Rodríguez-Pose, Andrés, y Nicholas Gill, “On the ‘economic dividend’ of devolution”, *Regional Studies*, n. 39, 2005, 405-420

¹¹ Schou, Arild i Marit Haug, “Decentralization in conflict and post-conflict situations” Norwegian Institute for Urban and Regional Research, Oslo, 2005.

1. **Lentitud administrativa.** Incrementar el número de niveles de gobierno de forma incontrolada puede aumentar la lentitud de los procesos administrativos, comportando un aumento de los costes económicos de la descentralización (*agency costs*).¹²
2. **Ineficiencia económica.** Si los diferentes niveles de gobierno no coordinan sus acciones, la competición vertical puede resultar en más impuestos ya que cada nivel quiere maximizar sus ingresos.¹³
3. **Falta de coordinación.** La responsabilidad compartida sobre bienes públicos puede implicar la aparición de *free riders*, es decir, de niveles de gobierno que se aprovechan de la falta de control para maximizar sus beneficios sin contribuir a la creación de riqueza global.
4. **Tiranías locales y corrupción.** La corrupción es un problema real en todos los niveles del Estado. El reparto de poder puede concretarse en la aparición de tiranías locales o regionales que monopolicen el juego político por parte de las élites, con los consiguientes efectos negativos para el buen funcionamiento del gobierno.¹⁴
5. **Aumento de tensiones.** La creación de partidos políticos locales o regionales puede fomentar las presiones centrífugas y someter la estructura organizativa del Estado a tensiones separatistas. Especialmente en Estados débiles, la descentralización puede fomentar conflictos en el seno de la sociedad.¹⁵
6. **Separatismos y división.** Algunos movimientos pueden utilizar los procesos de descentralización como plataforma para conseguir la independencia, reforzando y legitimando divisiones étnicas y, en consecuencia, produciendo inestabilidad.¹⁶
7. **Fomento de la desigualdad territorial.** La competición entre territorios puede tener efectos negativos o en situaciones de las cuales se derivan externalidades negativas (por ejemplo, en casos de distribución desigual de recursos naturales o en la atracción de industrias muy contaminantes que tienen efectos negativos sobre el propio territorio o los territorios vecinos).

Preguntas de actualidad más frecuentes

1. ¿Están demostrados empíricamente los beneficios de la descentralización?

Dada la dificultad para medir el impacto de la descentralización y debido a la interacción entre un gran número de actores para su implementación, resulta muy difícil demostrar empíricamente los impactos de los procesos de descentralización. Además, los procesos de descentralización no se producen en el vacío; existen multitud de factores en juego. Pese a ello, sí existen estudios que demuestran la vinculación entre descentralización y desarrollo.

Algunos críticos sostienen que un mayor número de niveles de administración comporta un mayor gasto. Sin embargo, la existencia de un mayor número de niveles de administración no necesariamente implica un incremento en el gasto público ya que, por ejemplo, no siempre comporta un aumento del personal. Además, disponer de un nivel de administración pública más cercano al territorio incrementa las posibilidades de mejorar la gestión del territorio. En muchos casos los procesos de descentralización

¹² Rodríguez-Pose, Andrés, y Adala Bwire, *The economic (in)efficiency of devolution*, working paper, Department of Geography and Environment, London School of Economics, 2003

¹³ Berkowitz, Daniel M and Wei Li. "Decentralization in Transition Economies: A Tragedy of the Commons?" *Journal of Public Economics* 76, 2000.

¹⁴ Siegel, Joseph and Patrick O'Mahony "Assessing the Merits of Decentralization as a Conflict Mitigation Strategy" USAID Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook, 2007.

¹⁵ Brancati, Dawn, "Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?" *International Organization*, 60, Summer 2006.

¹⁶ Monteux, Camille A. "Decentralisation: The New Delusion of Ethnic Conflict Regulation", *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 8, no.2, UNESCO, 2006.

fomentan el desarrollo territorial y, por ello, el beneficio de tener más niveles administrativos puede ser mayor que su coste.

Pese a todo, no se puede perder de vista que los argumentos económicos no son los únicos que entran en juego a la hora de poner en marcha procesos de descentralización; los argumentos políticos tienen habitualmente un gran protagonismo, especialmente en países en los que alguna minoría aspira a la independencia. A veces la descentralización es un camino hacia la independencia, pero no exclusivamente. Cabe tener en cuenta que la actual forma de los Estados es resultado de una evolución histórica, política y cultural y que, en la medida en que las sociedades avanzan, éstas pueden decidir utilizar nuevas fórmulas para organizarse. Como señalan un gran número de expertos, el tamaño de los países y su grado de descentralización depende de la relación entre economías de escala (que favorecen la existencia de estados grandes y centralizados), y la heterogeneidad de la población y sus necesidades (que favorece estados pequeños y fomenta la descentralización).¹⁷

2. ¿Sólo pueden descentralizarse los países ricos y estructurados?

Implementar procesos de descentralización es complicado tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo. Es un hecho que los países más desarrollados tienden a ser más descentralizados. Sin embargo, no sería correcto afirmar que sólo pueden descentralizarse los países ricos y estructurados. Es evidente que la existencia de estructuras de gobierno sólidas, capaces y con recursos suficientes para poner en marcha políticas descentralizadoras ofrece una mayor probabilidad de éxito, pero ello no debe limitar los esfuerzos por mejorar la situación de otros países.

El fomento de la descentralización como instrumento para la mejora de las condiciones de vida de la población es uno de los pilares de trabajo de la Comisión de Descentralización y Autonomía Local de CGLU. Son muchas las iniciativas de cooperación descentralizada cuyo objetivo es el refuerzo institucional de los gobiernos locales y, de hecho, si revisamos los potenciales efectos positivos de la descentralización, los países en vías de desarrollo podrían experimentar avances destacados.

3. ¿La descentralización comporta un incremento de la democracia?

Un proceso de descentralización efectivo implica un incremento de la participación de la sociedad civil y de instituciones no gubernamentales en la definición y elaboración de políticas públicas locales y, de este modo, supone un incremento de la democracia. Además, tal y como se ha apuntado, la población local acudiría a su respectiva autoridad local cuando crea que ésta está realmente capacitada para resolver los problemas que se le planteen.¹⁸ Dicho de otro modo, la existencia de un gobierno local que ha adquirido mayores competencias y recursos gracias a un proceso de descentralización, también permite el incremento de la democracia, debido a que suele presentarse ante sus ciudadanos como gobierno capacitado, propiciando así la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Sin embargo, sólo existirá un incremento de la democracia si la autoridad local involucrada en el proceso representa realmente los intereses de la población local y permite la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos, sin excluir de ello determinadas personas por razones étnicas, lingüísticas o de otro tipo. Por ello, cabe recordar que descentralizar en un país privado de democracia local puede llevar décadas o incluso siglos. De este modo, el incremento de la democracia en estos casos sería absolutamente parcial y muy gradual. Por último, para que el proceso de descentralización comporte un incremento en la democracia, el mismo proceso debe contar con la máxima legitimidad posible durante su realización e implementación.

¹⁷ A. Alesina y E. Spolaore, *The Size of Nations*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2003.

¹⁸ Jesse Ribot, *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*, Washington DC, World Resources Institute, 2002

4. ¿Existe relación entre la descentralización y el Índice de Desarrollo Humano?

El concepto de desarrollo humano no se basa únicamente en factores de carácter económico. El paradigma de desarrollo humano se centra básicamente en la necesidad de que las personas dispongan de capacidades para decidir y actuar, así como de oportunidades efectivas para ejercer las antemencionadas capacidades. Es más, el fundamento teórico del paradigma de desarrollo humano se construye sobre la relación entre la eficiencia, la equidad y el apoderamiento, entendido como ampliación de la capacidad de decisión de las personas. Y es esta relación entre desarrollo humano y apoderamiento, la que pasa por la ampliación de los espacios de decisión en manos de la ciudadanía, a través del reconocimiento de autonomía territorial (reorganización territorial y fortalecimiento de las capacidades administrativas, financieras y organizativas de los gobiernos locales) o del apoderamiento directo y la promoción de instrumentos de participación participativa.

La relación entre la descentralización y el Índice de Desarrollo Humano es, pues, indiscutible, siendo la descentralización un factor que, si es efectiva y real, puede contribuir claramente a ampliar los mencionados espacios de capacidad de decisión de las personas, ya que fortalece y amplía los poderes de actuación de la administración pública más cercana al ciudadano.

5. En situaciones de crisis económica, ¿cabe descentralizar?

En situaciones de crisis económica o financiera como la actual se observa frecuentemente cómo se priorizan otros temas y la descentralización pasa a un segundo plano, convirtiéndose, en un tema más dentro del marco de la modernización del sector público. Otros fenómenos frecuentes en momentos de crisis financiera mundial son el aumento de las tentaciones centralizadoras por parte del Estado, que ponen en peligro el desarrollo local de base endógena y el despliegue de efectos negativos graves sobre las economías locales (aunque la crisis no sea la explicación universal de todos los problemas económicos de los territorios).

Sin embargo, cabe recordar que los gobiernos locales pueden contribuir a la solución gradual de la crisis económica; mediante sus propias estrategias y políticas sectoriales, la articulación de capacidades locales en materia de producción y gestión, la formulación de políticas económicas de creación de empleo, un mejor y más eficiente uso de los recursos y la generación de un clima de estabilidad social que atraiga la inversión privada, pueden contribuir de forma eficaz al incremento de la estabilidad económica y al desarrollo.

Así pues, en periodos en los que existe una tendencia a la centralización y se abandona la prioridad de la descentralización, los gobiernos centrales deberían recordar que las autoridades locales pueden contribuir a la mejora de la situación económica del país. Por ello, en situaciones de crisis económica conviene no parar los procesos de descentralización con el fin de que los gobiernos locales tengan la capacidad y, sobre todo, los recursos necesarios para hacer frente de forma autónoma a los efectos de la crisis y así contribuir, desde lo local, a su resolución a nivel general.

Conclusiones

Desde la Comisión de Descentralización y Autonomía Local de CGLU, este documento de trabajo pretende fomentar la discusión sobre la evolución de los procesos de descentralización, invitando a todos los actores implicados a participar abiertamente en una reflexión conjunta sobre el diseño territorial de nuestros estados. A modo de conclusión, señalar algunos **puntos básicos** tratados en este *concept paper*:

1. La descentralización responde a las necesidades del territorio de organizarse administrativa y políticamente con el fin de ofrecer a la ciudadanía servicios de calidad.
2. No hay una fórmula universal que garantice el éxito de los procesos de descentralización.
3. Los procesos de descentralización pueden tener efectos positivos, pero su implementación no está exenta de riesgos.

4. Existe una relación clara entre descentralización, democracia y desarrollo; sin embargo, son necesarios estudios en profundidad que confirmen esta relación y permitan un conocimiento más profundo de estos temas.
5. Los gobiernos locales deben continuar sus esfuerzos de *lobby* destinados a que sus prioridades sean tenidas en cuenta. Para ello, es necesario avanzar en iniciativas como la Carta Iberoamericana de Autonomía Local.
6. Finalmente, lanzar un mensaje de alerta sobre la regresión que han experimentado los procesos de descentralización en algunos países con argumentos basados en situaciones de crisis económica y política.