

La descentralización en la práctica

Uno de los presuntos beneficios de la descentralización es que como las administraciones locales están más cerca de la población y son más sensibles a las necesidades locales, utilizan mejor los recursos y los destinan a aspectos de prioridad humana como la educación básica y la atención primaria de salud. Pero no se dispone de datos suficientes para someter esta hipótesis a una prueba a fondo. Los comentarios que se formulan en el presente informe se basan en parte en los estudios detallados de cuatro casos: Chile, Indonesia, Marruecos y Zimbabwe, así como en un conjunto de datos menos sistematizado. De manera que las conclusiones a las que se llegue no pueden constituir sino sugerencias.

Una cuestión que destacan los estudios de estos casos es la de las opciones. Se ha podido investigar si las administraciones locales que recaudaban localmente una parte mayor de sus propios fondos tendían a utilizarlos más para necesidades sociales; es decir, si los órganos locales con unos grados más elevados de autonomía financiera tendían a tener unas relaciones de asignaciones sociales más altas. En Indonesia esa pauta parecía verificarse al nivel provincial, pero al nivel de la aldea se observaba lo contrario. En Zimbabwe, y respecto de una pequeña muestra de consejos de distrito, los resultados también fueron los contrarios a los previstos: cuanto mayor es el grado de autonomía financiera, menor es la relación de asignaciones sociales. Pero ello se debió en gran parte a que las transferencias del gobierno central para la educación básica reducían la autonomía financiera local y al mismo tiempo elevaban las relaciones de prioridad.

Los estudios de estos casos sugieren que la descentralización iría en pro de los gastos en desarrollo humano. Pero puede que no sea eso lo que ocurre en otras partes. Muchos países tienen estructuras de poder local dominadas por élites feudales poco interesadas en el desarrollo humano. En el Pakistán, en 1985, se asignó a cada miembro del Parlamento una suma de dinero con cargo al presupuesto nacional para destinarla a proyectos de desarrollo

que satisficieran las necesidades de sus distritos. Muchos eligieron prioridades de infraestructura o colegios universitarios y hospitales, que son más vistosos. Pocos eligieron escuelas primarias o unidades de salud básica rural. Si el gobierno central no hubiera especificado que como mínimo el 50% se habría de destinar a la educación básica y la atención primaria y de salud, esos aspectos se habrían pasado por alto.

Como hasta ahora la participación ha sido muy limitada, resulta difícil hacer una evaluación sistemática de sus repercusiones. Por lo tanto, en esta sección se reúne parte de la información disponible con el objeto de ayudar a aclarar las principales cuestiones: mostrar lo que ha ocurrido en la práctica, lo que ha funcionado y lo que ha fracasado, todo ello resumido bajo los epígrafes de eficiencia, equidad, participación económica y participación política.

Eficiencia

En teoría, la descentralización debería mejorar la eficiencia. En principio los proyectos podrían corresponder mejor a las necesidades locales. Y con una supervisión local de los proyectos, las vías de comunicación serían más cortas y habría menos retrasos debidos a conflictos entre el personal del proyecto y los beneficiarios de éste.

Una de las ventajas más importantes de la descentralización es la oportunidad de reducir los costos de diversos modos. En primer lugar, si los habitantes locales consideran que su dinero es el que se está gastando es probable que controlen más estrechamente los gastos y utilicen los recursos con más eficiencia. En Filipinas las escuelas que recurren más a la financiación local son más eficientes y actúan con costos unitarios más bajos que escuelas similares que son financiadas por la administración central. Análogamente, en el estado indio de Karnataka la participación de los habitantes locales por conducto de las *gram sabbas* (reuniones de aldea) produjo una notable mejora del cumplimiento de sus obligaciones por los profesores cuando éstos tuvieron que rendir más cuentas a la comunidad local.

Muchas estructuras locales de poder están dominadas por élites poco interesadas en el desarrollo humano

Uno de los beneficios más importantes de la descentralización es la oportunidad de reducir los costos

La participación de los habitantes locales también puede llevar a que la estructura de los servicios sea más idónea, en especial en cuanto a servicios de salud. En Tamil Nadu (India), los trabajadores locales de salud de la comunidad han resultado ser mejores en proyectos de salud que los médicos y las enfermeras jóvenes. No sólo son más eficaces, sino que llegan a costar hasta un 75% menos.

La participación local también brinda la oportunidad de que los habitantes aporten sus propias contribuciones voluntarias para lograr que un proyecto o un programa logre resultados mejores. En Kenya, los altos niveles de participación local en el Programa de carreteras rurales de acceso alentaron a la población a donar tierras al proyecto y permitieron la construcción de 150 kilómetros más de carreteras, que de otro modo no se habrían construido.

Algunas de las contribuciones más eficaces como resultado de la descentralización proceden de la mano de obra y los materiales locales. En el distrito de Baglung (Nepal), los comités locales que trabajaron bajo los auspicios de los consejos de aldea construyeron 62 puentes que cubrieron todo el distrito con poca ayuda del exterior en cinco años. Utilizaron materiales y artesanos locales y nadie percibió remuneración. Cada puente costó sólo una cuarta parte de lo que habría gastado el gobierno central y se construyó en una tercera o una cuarta parte del tiempo.

La última y más duradera ventaja de una mayor participación en la prestación de servicios locales es que se pueden organizar y mantener con más eficiencia. En Guatemala la participación local en el funcionamiento de 34 proyectos de abastecimiento de agua a aldeas —con la capacitación de los habitantes en su funcionamiento y mantenimiento— elevó considerablemente su nivel de éxito. Al igual que en otros muchos países los sistemas construidos localmente han sufrido menos averías y las aldeas han padecido muchos menos días sin agua potable.

La descentralización no produce automáticamente ventajas en cuanto a eficiencia. Si se planifica y ejecuta mal, puede elevar los costos en lugar de reducirlos. Un

peligro frecuente es que se superpongan los estratos de la administración a los niveles nacional, regional y local. En México y en Venezuela la descentralización de los sistemas de educación hizo que aumentaran los costos, debido a la proliferación de diferentes organismos.

Otro peligro es que los beneficios de la descentralización puedan verse compensados por pérdidas en economías de escala. Una parte de la producción energética, como la que se logra mediante molinos de viento, se puede generar con gran eficiencia a escala local. Pero es posible que no ocurra lo mismo con las centrales de energía más convencionales. En China, en el decenio de 1980, la construcción de pequeñas centrales locales de energía aportó a las zonas rurales una energía que necesitaban mucho. Pero las centrales pequeñas resultaron ser mucho menos eficientes: por unidad de electricidad los costos de capital resultaron ser aproximadamente el 30% mayores y los de funcionamiento aproximadamente el 50% mayores que los de la energía generada centralmente, y además originaron más contaminación.

Y si bien, en algunos casos, la descentralización puede ayudar a mejorar los niveles de prestación de servicios, también existe el peligro de que esos niveles desciendan. En Kenya las "escuelas *harambee*" construidas por iniciativas locales suelen ser inferiores en calidad a las escuelas del gobierno central. Sus profesores tienden a estar poco cualificados y los niveles académicos de los alumnos son bajos: sólo el 13% de éstos llega al nivel mínimo, frente al 80% en el caso de las escuelas del gobierno central.

Sobre todo, la descentralización no debe significar que los niveles más altos del gobierno retiren totalmente su apoyo a los servicios locales, o los descuiden. En el Ecuador la descentralización del programa de salud pública rural significó que no existió una supervisión ni un apoyo logístico eficaces, lo cual desembocó en graves retrasos y escaseces de material.

Para que la descentralización aumente la eficiencia mucho depende del apoyo técnico y financiero ofrecido a las administraciones locales y de la medida en que logre

ser atrayente para los dirigentes locales y provoque el entusiasmo local.

Equidad

Casi todos los países, en especial los del mundo en desarrollo, tienen unos niveles muy desiguales de desarrollo, con evidentes disparidades entre las diferentes regiones, o entre zonas urbanas y rurales, o entre diferentes grupos de ingresos y étnicos. Desde luego, la descentralización modifica algunos de esos equilibrios, aunque puede mejorar la equidad o reducirla. En general, aunque la devolución de más poder a las regiones parece promover la equidad *en el interior* de cada región, puede aumentar las disparidades *entre* ellas.

Dentro de la región abarcada por una administración local, el efecto puede ser positivo. Si la descentralización produce unos servicios públicos más eficaces, el efecto será de redistribución, dado que en general los pobres utilizan los servicios públicos locales más que los ricos. Pero salvo que la administración central adopte medidas de compensación, la descentralización puede aumentar las disparidades entre las diversas regiones y los distintos distritos. El traspaso de más responsabilidad por los impuestos y los gastos a las administraciones locales puede beneficiar a las zonas más ricas.

La razón estriba en que las zonas más ricas tienen más influencia política y pueden ejercer presión con más eficacia para obtener recursos. En el estado mexicano de Guerrero, la descentralización del sistema de salud permitió que las zonas más ricas negociaran presupuestos más altos. Como resultado, la gente que vivía en las zonas turísticas y en las ciudades más importantes quedó en mejores condiciones, mientras que los indios y los campesinos que vivían en pequeños asentamientos dispersos sufrieron un empeoramiento considerable de los servicios.

La descentralización también puede realzar las desigualdades si es mayor la parte de los servicios que se financia localmente: las zonas más pobres disponen de menores recursos. En Zambia, la transferencia de algunos gastos corrientes en educación pri-

maria del gobierno central al nivel del distrito y a los padres tendió a agrandar la desigualdad interregional. Los gastos de los padres en libros y otros materiales en las seis regiones más pobres fueron de sólo la mitad que en las tres más ricas.

En general, la descentralización origina que las disparidades interregionales empeoren, salvo que el gobierno central adopte medidas enérgicas. Algunos lo han hecho mediante sus sistemas de subvenciones a las administraciones locales. En lugar de limitarse a asignar fondos en términos de personas, también tienen en cuenta los niveles relativos de pobreza. El Brasil redistribuye sus ingresos fiscales con carácter preferente a los estados más pobres. En 1976, por cada 100 cruzeiros recaudados en impuestos y destinados por ley para la transferencia a los estados, el gobierno federal sólo devolvió 25 cruzeiros a los estados más ricos del sur y del sudeste, mientras que daba 75 cruzeiros a los del norte, que es más pobre.

El mismo principio se puede aplicar también a niveles inferiores de administración, especialmente en los casos de los estados con sistemas federales. En Uttar Pradesh, en la India, se distribuyen subvenciones a los distritos conforme a un criterio de "atraso", indicado por la condición de su infraestructura y por la proporción de su población que pertenece a las "castas inferiores". Esa disposición, introducida en el proceso de descentralización, ha servido para reducir las disparidades entre distritos.

Otro enfoque consiste en redistribuir los ingresos recaudados localmente. En Chile, el Fondo Común Municipal aplica una fórmula fija para traspasar ingresos de los municipios más ricos procedente de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y sobre las sociedades para que se gasten en los más pobres. En la región metropolitana de Santiago, este procedimiento significa reducir los ingresos per cápita de las tres municipalidades más ricas entre un 7 y un 14%, mientras que se aumenta el de las más pobres entre un 35 y un 50%.

Otra forma de contener las disparidades interregionales consiste en establecer niveles nacionales mínimos en diversos ser-

Aunque la devolución de poder a las regiones promueva la equidad en el interior de éstas, puede aumentar las disparidades entre ellas

Unas estrategias descentralizadas de inversión pueden aumentar la participación económica

vicios sociales que el gobierno central se compromete a financiar y mantener, con independencia de cuáles sean los recursos locales.

Participación económica

La descentralización podría aumentar la participación económica al facilitar las actividades empresariales locales y en consecuencia aumentar el empleo de diversas formas.

- *Aumento del gasto público.* La construcción y el mantenimiento de infraestructuras locales, como carreteras, abastecimiento de agua y electricidad, darán empleo directo a contratistas y trabajadores locales.
- *Servicios de mejor calidad.* Es probable que los servicios locales sean más adecuados y estén mejor mantenidos si la comunidad local influye en su construcción. En consecuencia, serán más útiles para los empresarios locales y les ayudarán a aumentar sus beneficios.
- *Más apoyo a los empresarios.* Las administraciones locales quizá pudieran ofrecer más apoyo a las empresas locales. Pueden brindar asistencia en la gestión e información sobre mercados adaptada a las necesidades locales. También se hallan en una posición mucho mejor para atender a las necesidades de las empresas rurales dispersas.

En las zonas rurales, una de las formas más importantes de aumentar la participación económica es mediante la reforma agraria. En Taiwán (provincia de China) la reforma agraria de los decenios de 1950 y 1960 tuvo importantes efectos, no sólo en el crecimiento económico sino en su distribución espacial: creó 200.000 nuevos agricultores propietarios, además de muchas oportunidades nuevas de empleo en las zonas rurales. Ello, junto con la descentralización de las mejoras infraestructurales en toda la isla parece haber alentado un crecimiento equilibrado de la agricultura y la industria y evitado una hiperconcentración de la población y de las actividades económicas en las zonas metropolitanas.

La distribución de las subvenciones gubernamentales es otra forma de aumentar las oportunidades económicas en las regio-

nes más pobres. En Indonesia es probable que la transferencia de recursos en forma de subvenciones en bloque haya promovido mayores tasas de crecimiento en regiones relativamente pobres, especialmente en las islas orientales.

La participación económica también se puede aumentar mediante unas estrategias descentralizadas de inversión que promuevan las industrias en pequeña escala y utilicen mejor los recursos, las materias primas y las aptitudes locales. En Tanzania, se ha promovido de esta manera la producción local de bienes y servicios que de otro modo tendrían que haberse importado con el consiguiente gasto de unas reservas de divisas que son escasas.

Sin embargo, existen muchos casos en los que la descentralización no parece haber producido unos beneficios económicos tangibles, a menudo porque no se ha realizado con unos recursos o un convencimiento suficientes. En Zimbabwe el Gobierno trató de promover la industrialización regional mediante una estrategia de "polos de crecimiento". Pero los resultados, con algunas excepciones, han sido desalentadores, quizá debido a lo limitada que ha sido la devolución financiera, o a que ha continuado la tendencia centralizadora de los controles gubernamentales.

Análogamente, en Filipinas el Proyecto de desarrollo de las ciudades regionales se ideó para reducir algunos de los graves desequilibrios económicos entre las regiones mediante el desarrollo de las infraestructuras urbanas y el robustecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos municipales. Un estudio realizado en 1988 acerca de sus consecuencias en la ciudad de Iloilo concluyó que el proyecto todavía no había inducido crecimiento económico. Habían mejorado algunas infraestructuras, en particular el puerto y el sistema vial. Pero la ciudad seguía careciendo de un suministro suficiente de agua y de energía eléctrica a un precio razonable, considerado necesario para la industria pesada.

No resulta fácil identificar un efecto económico local específicamente vinculado a la descentralización. Naturalmente, el desarrollo económico está sometido a muchas otras influencias, desde la política ma-

croeconómica y la estrategia de desarrollo gubernamentales hasta sus opciones de inversión, tanto en infraestructuras como en recursos humanos. Pero, en general, existen pocos datos sistemáticos fiables.

Participación política

Si la participación adopta la forma de desconcentración y delegación, el centro mantendrá el control efectivo y es improbable que el resultado sea un aumento de la participación política.

En cambio, la devolución debería llevar a una participación política más plena. Pero ello no es forzoso, dado que el poder puede devolverse simplemente a instituciones locales que no son democráticas ni participativas. De hecho, en algunos casos la devolución podría exigir un gobierno central muy fuerte para asegurar que las administraciones locales respetaran las normas nacionales en cuestiones como los derechos de la mujer y las libertades civiles.

Los estudios de los casos de tres países revelan la diversidad de los posibles resultados de la descentralización.

El Gobierno central de *Indonesia*, pese a una descentralización encomiable, mantiene un decidido control político. Incluso en los casos en que el poder se delega a las provincias o a las *kabupaten* (regiones), sólo pasa a manos de personas designadas desde arriba: los gobernadores de provincias y los jefes de *kabupaten*, que suelen proceder de las fuerzas armadas. Tanto las provincias como las *kabupaten* también tienen órganos legislativos, pero sus facultades son en gran medida consultivas.

El sistema de administración local de *Chile* ha pasado por distintas fases en su turbulenta historia reciente. El Gobierno militar a partir de 1973 destituyó a los alcaldes y los consejos locales elegidos y los sustituyó por alcaldes designados. El restablecimiento de la democracia nacional en el decenio de 1990 significó el restablecimiento de la democracia local: se restablecieron las elecciones de alcaldes, consejos locales y grupos de barrios, e indirectamente de los consejos regionales.

Zimbabwe, desde la independencia, ha brindado a sus habitantes la oportunidad

de participar localmente en el proceso de planificación por intermedio de comités elegidos de aldeas y distritos, pero esa participación varía mucho. Algunos comités están dominados por jefes tradicionales y la participación es relativamente escasa: en una encuesta de 1985 se averiguó que mucha gente no sabía cómo se llamaba su concejal, ni siquiera que existían los comités. Sin embargo, en algunos sitios hay una gran participación local y un nivel elevado de debate, especialmente cuando ha habido que adoptar decisiones financieras importantes: por ejemplo, acerca de los ingresos procedentes de la fauna. Pero *Zimbabwe* también tiene consejos rurales en las zonas agrícolas blancas, que mantienen su estructura anterior a la independencia, en el sentido de que sólo tienen derecho de sufragio los contribuyentes y sus cónyuges.

Otros países en desarrollo muestran una diversidad parecida de experiencia. A menudo la descentralización sólo ha adoptado la forma de desconcentración y permitido que el centro mantenga un control político fuerte. Por ejemplo, *Zambia* ha aplicado una política de "desconcentración con centralismo". Se ha traspasado algo de poder político al nivel de los distritos, pero ese poder lo ejercen los funcionarios del partido y los cargos políticos designados. Queda por ver si la apertura a un sistema multipartidista y la elección de un nuevo presidente ha introducido cambios apreciables.

En el *Perú*, al igual que en Chile, se han producido cambios apreciables en las facultades de la administración local, al cambiar los regímenes de gobierno central. Los regímenes militares autoritarios del decenio de 1970 estaban decididos a mantener un firme control político. Pero los gobiernos democráticos más recientes han hecho hincapié en la devolución política. De hecho, antes del último revés sufrido por la democracia, el gobierno anterior estaba intentando introducir un programa general de devolución a los niveles regional y local.

El régimen autoritario de *Filipinas* hasta 1985 también subrayó el robustecimiento del poder central sobre el de las administraciones locales. Creó los nuevos *barangays* como principales unidades

Los regímenes democráticos son los que tienen más probabilidades de alentar una descentralización y una participación popular auténticas

Si el poder sigue estando concentrado en manos de élites, la descentralización podría dar todavía más protagonismo a las élites en lugar de al pueblo

administrativas del país. Si bien se decía que estaban encaminados a ampliar la democracia local, en la práctica estaban encabezados por personas leales al régimen y servían fundamentalmente para extender el control central y la movilización política. Ultimamente Filipinas ha adoptado un código prometedor de administración local, que traspasa la responsabilidad por las obras públicas, la agricultura, la salud y el bienestar social a los municipios, que es el nivel superior al de los *barangays*. Y a esos efectos, en los tres próximos años se asignará a los municipios el 40% del total de los impuestos. Pero todavía queda por resolver la forma exacta de aplicar esas medidas.

La experiencia de muchos países en desarrollo sugiere que los regímenes democráticos son los que tienen más probabilidades de alentar una descentralización y una participación popular auténticas. Los regímenes autoritarios o de partido único, sean de derecha o de izquierda, limitan por lo general la descentralización a la desconcentración y su objetivo es mantener un control central firme. La evolución hacia la democracia multipartidista en todo el mundo en desarrollo constituye, pues, un indicio muy prometedor.

La realidad de la descentralización

La descentralización de la administración local brinda posibilidades de mejorar las decisiones gubernamentales al aumentar la participación democrática. A medida que las decisiones se acercan más a las personas a las que afectan, suelen aumentar los gastos en prioridades y mejora la eficiencia de la utilización de los recursos. Pero ese potencial no se realiza más que cuando existe una auténtica descentralización en el sentido de unas estructuras democráticas. Hemos concluido que:

1. *No existen muchas pruebas de una plena devolución en muchos países en desarrollo.* Por término medio se limitan a delegar menos del 10% del total del gasto público a las administraciones locales, y menos del 6% del total del gasto social. Las facultades impositivas y prestatarias de la mayor parte

de las administraciones locales siguen siendo bastante limitadas.

2. *Cuando ha existido algún tipo de descentralización, por lo general ha aumentado la eficiencia.* Ello puede ser resultado del abaratamiento de los costos, una vigilancia y una supervisión más estrechas y la utilización de mano de obra local voluntaria. La descentralización también permite a la población local insistir en que las preocupaciones por las prioridades humanas pasen a ocupar el primer lugar en la agenda local de desarrollo.

3. *Cuando ocurre la descentralización, a menudo tiene por resultado mejores relaciones de prioridad.* Ello se debe en parte a las normas gubernamentales que asignan los gastos básicos al nivel local. Pero también se produce como resultado de las opciones que hacen las administraciones locales democráticas. En los estados no democráticos hay que actuar con cautela, especialmente cuando las administraciones locales están dominadas por élites feudales que pueden pasar por alto las prioridades sociales.

4. *La descentralización ha de ir acompañada de medidas del gobierno central encaminadas a reducir las disparidades existentes entre regiones y distritos.* Los gobiernos centrales tienen que idear fórmulas innovadoras para redistribuir los ingresos fiscales de las regiones y los distritos más ricos a los más pobres. Pueden financiar la aplicación de niveles mínimos aplicables a todo el país.

5. *No es posible una descentralización efectiva sin reformar las estructuras de poder existentes.* Si el poder sigue estando concentrado en manos de las élites feudales, como continúa ocurriendo en muchos países en desarrollo, la descentralización podría dar todavía más protagonismo a las élites, en lugar de al pueblo.

No obstante, muchas de las formas más eficaces de descentralización no se basan en las instituciones de la administración local. Algunos de los órganos locales más importantes, que pueden actuar como contrapeso de la influencia del gobierno central, son asociaciones sin ánimo de lucro, entre las cuales las organizaciones populares y las organizaciones no gubernamentales, que constituyen el tema del capítulo siguiente

Chile

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	33%
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL GASTO (1990)	8%
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL INGRESO (1990)	5%
GRADO DE AUTONOMIA FINANCIERA (1990)	62%

La experiencia de Chile en materia de descentralización se puede dividir en tres periodos. En primer lugar, los gobiernos de Frei y de Allende continuaron la larga tradición democrática chilena de unos servicios de base muy amplia, pero centralizados. Después, la dictadura de Pinochet absorbió todo el poder político para el centro, pero descentralizó los servicios. Por último, el Gobierno de Aylwin restableció la democracia local y mantuvo los servicios descentralizados.

Durante los anteriores periodos democráticos había municipalidades elegidas y diversos grupos de barnadas que el General Pinochet abolió y sustituyó por una jerarquía militar de la cual formaban parte gobernadores y alcaldes de designación central. También confirió a las municipalidades mayores responsabilidades en cuanto a la prestación de servicios, en especial los de educación y salud. Así, los dirigentes municipales se convirtieron en "agentes de prestación de servicios", sin poderes en cuanto a la administración local.

Inicialmente, la descentralización estuvo acompañada de un aumento de los recursos para las administraciones locales. En primer lugar, aumentó la proporción de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria que se podía gastar localmente. Hasta 1979 las municipalidades sólo recibían una fracción del ingreso, y a partir de esa fecha recibieron la totalidad. Podían retener el 40% de esos impuestos y recibir el resto mediante una redistribución entre las municipalidades por intermedio de un Fondo Común Municipal. Ese Fondo percibía el 60% de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, un 50% del impuesto sobre los vehículos y una parte de lo recaudado mediante un impuesto a las empresas en tres municipalidades de ingresos elevados.

La segunda gran fuente nueva de ingresos adoptó la forma de subsidios a tanto alzado para que las municipalidades pudieran encargarse de la educación básica y la atención primaria de salud. El sistema de pagos, ideado con objeto de dar a las municipalidades un incentivo para controlar los costos, llevó a que éstas subvencionaran esos servicios con cargo a otras partidas de sus presupuestos, y en consecuencia a que tuvieran déficit.

En cuanto a la educación primaria y la secundaria, el gobierno central daba un subsidio a tanto alzado por alumno. Podía destinarse a las escuelas municipales o a las nuevas escuelas privadas (que no cobraban derechos de matrícula). Pero su valor real fue disminuyendo a lo largo del decenio de 1980 y las escuelas municipales sufrieron las consecuencias porque, al mismo tiempo que perdían alumnos frente al sector privado, no podían recortar costos fácilmente en proporción a esa pérdida. En los servicios de salud, los pagos a tanto alzado a las municipalidades se ajustaban a los servicios concretos que prestaban. Pero tampoco esos pagos se mantuvieron a la altura de los costos y de la inflación.

El programa de descentralización también esparció algunas inversiones. En 1975 se creó un nuevo fondo de desarrollo regional para financiar proyectos de salud y de educación, así como pequeños proyectos de infraestructura, como caminos rurales. Esos fondos se distribuyeron en respuesta a los proyectos presentados por municipalidades y regiones, presuntamente ponderados en pro de las comunidades más pobres.

Actualmente ese Fondo representa aproximadamente el 15% del presupuesto de inversiones en el sector público, y hay una propuesta de incrementarlo al 25%. También existe un mecanismo adicional para que los ministerios sectoriales asignen una pequeña parte de sus fondos (aproximadamente el 5%) a los gobiernos regionales, los cuales tienen libertad para seleccionar sus propios proyectos.

Como resultado de esas reformas, el grado de descentralización de ingresos y gastos de Chile aumentó mucho en el decenio de 1980. Los ingresos municipales llegaron a constituir el 6% del total del ingreso público, y la relación del gasto el 8,3%. Pero como la salud y la educación están financiadas mediante transferencias del gobierno central, el grado de autonomía financiera bajó mucho. Aún así, en 1990 las municipalidades financiaron el 60% de sus necesidades con cargo a sus propios recursos. Sin embargo, entre 1988 y 1990 se produjo un descenso de las relaciones descentralizadas. No obstante, y en lo que respecta a las inversiones, las municipalidades dependen mucho más de fondos externos. Sólo financian el 16% de las inversiones en sus zonas (otro 16% procede de los diversos fondos regionales y el 68% de los ministerios centrales).

Uno de los principales objetivos de la política de Pinochet era mejorar el nivel profesional de los funcionarios de la administración local, y parece que tuvo éxito. La proporción del personal profesional y técnico en el total de los funcionarios municipales pasó del 8% al 33% entre 1975 y 1988, como resultado, entre otras cosas, de un aumento de la capacitación del personal, pero también de la subcontratación del trabajo no especializado.

En cuanto a la calidad de los servicios, el resultado de la descentralización fue diverso. Los niveles en las escuelas municipales bajaron y las diferencias entre los grupos sociales aumentaron. Las escuelas privadas (que para 1986 tenían el 31% del alumnado) obtuvieron resultados bastante mejores, aunque las diferencias no resultaban tan claras cuando se ponderaban por condición socioeconómica (los grupos socioeconómicos más bajos tendían a obtener mejores resultados en las escuelas municipales). Aumentó la relación de matrícula en la enseñanza secundaria y se redujo el número de años que necesitaban los alumnos para terminar el ciclo de enseñanza.

En lo relativo a la salud la situación es parecida. La descentralización se vio acompañada de un recorte de los recursos reales y la introducción de algunas tarifas a los usuarios. El gasto público en salud bajó del 3,3% del PIB al 2,4% en 1988 (debido a la privatización de los pagos y de los servicios entre los grupos de ingresos más altos). Pero el resultado en cuanto a niveles de salud fue positivo en general, con unas reducciones continuas (y notables) de las tasas de mortalidad infantil y materna. Tanto en materia de salud como en educación, los municipios mayores y más ricos obtuvieron mejores resultados que los otros.

En general, parece que el balance de la descentralización en Chile ha sido positivo, y la situación debe seguir mejorando dado que el Gobierno actual la combina con más democracia local.

Indonesia

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	20%
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL GASTO (1989)	19%
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL INGRESO (1989)	8%
GRADO DE AUTONOMIA FINANCIERA (1989)	25%

La enorme dispersión del territorio de Indonesia impone la necesidad tanto de un Estado central unificador que mantenga unido el país como de una gran descentralización para que la administración atienda a las necesidades locales. Los 188 millones de habitantes del país viven en más de 13.000 islas cuya superficie es superior a los dos millones de kilómetros cuadrados, el 60% de la población vive en la isla de Java que tiene el 7% de la superficie. El Gobierno, que está en el poder desde 1965, hizo hincapié inicialmente en la unidad nacional y la estabilización económica. Pero desde mediados del decenio de 1970 viene prestando cada vez más atención al crecimiento económico, el desarrollo regional y a la descentralización.

Oficialmente, Indonesia es una democracia parlamentaria, pero las facultades de decisión están concentradas en la Presidencia. Las asambleas elegidas a los niveles central, provincial y de distrito pueden debatir y asesorar, pero son el Presidente y sus ministros los que adoptan casi todas las decisiones. Y aunque son las asambleas provinciales las que eligen a los gobernadores de las 27 provincias, el Presidente ha de confirmar su nombramiento. Además, el gobierno central tiene funcionarios repartidos por todo el país para ayudar a aplicar decisiones. Ello ha hecho que el sistema de planificación de Indonesia funcione bien en cuanto a transmitir órdenes desde arriba, pero que no sea muy sensible a las prioridades locales.

Las administraciones locales recaudan el 25% de su financiación mediante sus propios impuestos y tarifas, y el resto procede de subvenciones y transferencias del gobierno central. Su principal fuente es el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, que recauda el gobierno central pero se asigna a los distritos. Incumbe a las administraciones locales prestar casi todos los servicios de salud y de educación, para lo cual reciben transferencias directas del gobierno central. Esas transferencias se efectúan por conducto del programa INPRES, que es el principal medio de descentralización de Indonesia. En el presupuesto de 1991 esas transferencias representaron el 12% del total del gasto en desarrollo, y el 51% del gasto de las administraciones locales en desarrollo.

Los fondos del INPRES, como subvenciones en bloque a cada provincia o localidad, adoptan dos formas. En primer lugar, existen los fondos "generales", destinados a promover la autonomía regional y mejorar las infraestructuras locales. No están controlados desde el centro, pero sí sometidos a "directrices generales", que son más estrictas para las provincias que para los distritos. Otra subvención del INPRES aporta directamente sumas globales a cada una de las casi 67.000 aldeas de Indonesia. Esas subvenciones son reducidas, pero se pueden utilizar para casi cualquier objetivo. En segundo lugar, las subvenciones "específicas" sólo se asignan al nivel de los distritos, y el gobierno central las destina a fines concretos, por ejemplo, la construcción de escuelas o los costos de funcionamiento de éstas. Los distritos tienen una discreción limitada en cuanto a la forma de utilizar esas subvenciones.

El presupuesto nacional de Indonesia y las subvenciones del INPRES están muy influenciados por el nivel de ingresos del petróleo. Entre 1975 y mediados del decenio de 1980 los ingresos procedentes del petróleo llegaron a representar más del 50% de los ingresos del gobierno central, pero después bajaron al 41% en 1988-1989, y las subvenciones del INPRES también disminuyeron.

Por término medio, las administraciones provinciales no gozan de

gran autonomía financiera, aunque hay mucha diversidad. Al nivel provincial los fondos propios como porcentaje del total oscilan entre el 8 y el 70%. Al nivel de los distritos, los fondos propios controlados por las administraciones locales oscilan entre el 4 y el 56% del total. Yakarta, con sus servicios diversificados y su economía industrial, tiene mucho margen para generar ingresos locales.

Tanto al nivel provincial como al de los distritos, la proporción de los fondos totales que se invierten en desarrollo tiende a aumentar a medida que crece el grado de autonomía financiera. Y las administraciones provinciales gastan una proporción mayor que el gobierno central en inversiones sociales. En 1988-1989, la relación de asignaciones sociales locales cuadruplicó sobradamente la del gobierno central, aunque las relaciones son aproximadamente las mismas en lo que respecta a las inversiones en infraestructuras. Pero, una vez más, existe una diversidad considerable en cuanto a las pautas del gasto. Al nivel provincial, en 1983 el gasto social como porcentaje del gasto en desarrollo osciló entre el 8 y el 43%, mientras que las inversiones en infraestructuras oscilaron entre el 20 y el 66% del gasto en desarrollo.

El sistema de descentralización del gasto parece haber introducido mejoras considerables en los servicios básicos de salud y de educación. En la educación, el Gobierno se mostró generoso con la financiación para inversiones en el decenio de 1970, y aunque esa financiación disminuyó cuando bajaron los ingresos del petróleo en el decenio de 1989, los niveles de enseñanza siguieron mejorando. La inversión estatal en educación también se está haciendo más redistributiva, pues las provincias que tienen tasas de alfabetismo más bajas reciben una proporción más elevada de fondos de inversión.

El cuadro también es positivo en lo que respecta a la salud. Los recursos disminuyeron en el decenio de 1980, pero los niveles siguieron subiendo, probablemente como reflejo de una inversión mayor de las administraciones locales en salud. El número de centros de salud aumentó considerablemente, la mortalidad infantil descendió en casi un 50% y la esperanza de vida aumentó en ocho años. El gobierno central favorece a las zonas con niveles de salud por debajo del promedio, y las diferencias en niveles de salud entre las regiones disminuyeron entre 1976 y 1987.

Un problema grave es que muchas de las administraciones locales están mal dotadas para llevar a cabo proyectos de desarrollo. Hasta ahora, el robustecimiento de la capacidad local ha consistido sobre todo en mejorar los niveles profesionales de los funcionarios de la administración central destacados a niveles inferiores de la administración, y no los del personal local. Y como a los funcionarios de la administración local se los paga con cargo al presupuesto del gobierno central, y sus ascensos y sus sueldos dependen también de las decisiones del gobierno central, resulta difícil efectuar una devolución real en cuanto a la adopción de decisiones.

Conforme a criterios internacionales, el alcance auténtico de la descentralización en Indonesia no es mucho, pero sí es considerable para un país grande con un gobierno unitario. A medida que la economía se va haciendo más compleja y se va especializando regionalmente, Indonesia tendrá inevitablemente que avanzar hacia una mayor descentralización y mejorar la eficiencia de la recaudación local de impuestos con objeto de dotar a las administraciones locales de más ingresos y autonomía.

Marruecos

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	30%
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL GASTO (1986)	6%
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL INGRESO (1988)	8%
GRADO DE AUTONOMIA FINANCIERA (1988)	108%

En los últimos decenios ha pasado por un proceso constante de descentralización. Hasta 1960 el país estaba organizado en asambleas tradicionales —*Jmaa*— basadas en grupos étnicos. Estas se han visto reemplazadas en gran medida por un sistema basado en el territorio, siete regiones, 60 *préfectures* o provincias y 1 544 *communes* (1 297 rurales y 247 urbanas).

Cada *commune* tiene un presidente y una asamblea elegidos. A su vez los concejales de las *communes* eligen a los consejeros de las *préfectures*.

Las actividades de las *communes* se ampliaron mucho en 1976 y pasaron a abarcar la responsabilidad por la gestión de muchos servicios locales, entre ellos el suministro de agua, el saneamiento, la electricidad y los transportes, además de las escuelas primarias, los centros de salud y la formación profesional. Y se dotó a los presidentes de las *communes* de considerables facultades jurídicas en materia de administración local.

Junto con este incremento de las responsabilidades se produjo un aumento de la corriente de recursos. En 1977 el ingreso de las *communes* representaba el 5% del ingreso público total, pero para 1991 ya llegaba a casi el 11%.

En 1988 se concedió la autonomía financiera a las *communes*. Hasta entonces el Gobierno concedía subvenciones para ayudar a las administraciones locales a equilibrar sus presupuestos, pero a partir de ese año ha decidido asignarles el 30% de lo recaudado por concepto del impuesto al valor añadido (IVA). Las administraciones locales no consideran que esto sea suficiente para atender a las obligaciones que se les han impuesto. Para los gastos de capital, muchas han tenido que tomar préstamos del *Fonds d'Equipement Communal*. Por eso vienen insistiendo en que se les asigne una parte mayor del IVA que se distribuiría de manera más conforme a las necesidades y los niveles de desarrollo locales.

Desde luego, la descentralización ha modificado el carácter de los gastos de las administraciones locales. Entre 1977 y 1987, la proporción de sus presupuestos destinada a los gastos de capital pasó del 26% al 53%. Y mientras que las *communes* efectuaron el 3,5% del gasto público total de capital en 1987, su participación ascendió al 17% para 1991.

También ha aumentado el funcionariado local: en un 210% entre 1977 y 1991. Y a fin de asegurar que existe una dotación suficiente de

personal cualificado, se han creado varios centros de formación profesional y administrativa. Sólo en 1991-1992 se estaba impartiendo capacitación a 1.571 personas, el 12,5% del total de las capacitadas en los últimos 35 años. Se prestó especial atención a las *communes* rurales, a las que se asignaron graduados universitarios, como médicos, veterinarios y agrónomos. Incluso así, existe una clara disparidad en cuanto al personal entre las zonas urbanas y las rurales. Las urbanas tienen más del triple de personal por 1.000 habitantes que las rurales.

Los niveles de educación de los concejales locales también han atraído interés. En 1983 un estudio de los presidentes de consejos locales llegó a la conclusión de que el 16% no había ido a la escuela, y del resto, el 39% no tenía más que una formación escolar primaria, por no mencionar la experiencia en cuanto a administración y finanzas que les permitiría trabajar de modo eficiente. Varios partidos políticos han organizado sesiones de formación para sus afiliados.

En lo que respecta a la gente de la calle, muchos aspectos de la reciente descentralización han brindado mejoras considerables. Se han acelerado los procedimientos administrativos: hoy día se tarda mucho menos en obtener certificados y licencias oficiales. Y el público tiene muchas oportunidades de presentar sus quejas ante las asambleas de las *communes*.

En cuanto a los servicios, todavía es demasiado pronto para decir si los niveles de educación se han visto afectados, pero los servicios de salud han mejorado. Un indicador es la considerable reducción del tiempo que se tarda en llegar a pie al centro de salud más cercano. En 1979-1980, el 51% de los hogares podía llegar a un centro de salud en menos de una hora, y en 1990-1991 ya era el 78%. Y mientras que antes más de la mitad de los pacientes tenía que esperar más de una hora antes de pasar a consulta, 10 años después esa proporción se había reducido a menos de una cuarta parte.

En Marruecos, el proceso de descentralización está sometido a una revisión permanente. Hasta ahora se han celebrado cinco conferencias nacionales para reunir a concejales elegidos, funcionarios gubernamentales, personalidades académicas y representantes del sector privado. Esas conferencias permiten realizar una evaluación de los logros y los fallos de la descentralización, además de compartir experiencias.

Zimbabwe

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN % DEL PNB (1990)	41%
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL GASTO (1986)	20%
GRADO DE DESCENTRALIZACION DEL INGRESO (1986)	6%
GRADO DE AUTONOMIA FINANCIERA (1986)	27%

En 1980 el primer Gobierno democrático heredó un sistema muy centralizado, y desde entonces ha promulgado leyes y establecido procedimientos para devolver responsabilidades a niveles inferiores de la administración, aunque con consecuencias limitadas. Si bien un Gobierno surgido de una guerra de liberación con firmes raíces locales podría haber partido con una gran ventaja en el establecimiento de un Estado descentralizado, en Zimbabwe la reestructuración de la administración local ha sido básicamente una iniciativa tomada de arriba abajo, debido en parte a la dislocación de las estructuras tradicionales tras la independencia.

Hasta 1980 la administración local estaba dividida por razas. Los blancos elegían sus propios consejos urbanos y rurales mientras que las tierras comunitarias africanas tenían consejos africanos. A partir de 1980 el Gobierno mantuvo los consejos blancos, pero refundió los consejos africanos, que antes estaban muy fragmentados, en 55 consejos de distrito. Por encima de los consejos, tanto blancos como negros, las ocho provincias tienen gobernadores y administradores provinciales designados.

Los consejos rurales blancos y los consejos de distrito negros fueron objeto de una legislación para fusionarlos en 1988. Pero las transacciones socavaron aquella tentativa de poner fin a la herencia colonial de desarrollo separado. Los consejos de distrito son electivos, aunque hay algunos jefes y caciques que son miembros natos, y existe un administrador de distrito que se encarga de la planificación, el desarrollo y la coordinación globales.

Los consejos de distrito sólo recaudan el 15% de sus ingresos totales mediante el cobro de impuestos, tarifas y otras cargas. El componente más importante corresponde a las matrículas en las escuelas secundarias, que entre 1984 y 1985 representaban el 60% del ingreso local, con muchas diferencias entre los distritos. Estos también imponen un "gravamen de desarrollo", una forma de impuesto de capitación a los adultos. Es muy impopular y ha resultado difícil de recaudar. Aunque en general los consejos de distrito han venido recaudando una proporción cada vez mayor de sus ingresos, siguen dependiendo mucho del gobierno central. Los consejos urbanos están en condiciones bastante mejores. Reciben una proporción apreciable de los ingresos recaudados por concepto de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, amén de un gravamen sobre la cerveza, y logran recaudar entre el 80 y el 90% de los ingresos corrientes.

En 1986 las administraciones locales no recaudaron sino el 6% del total del ingreso público, y casi no tienen autonomía financiera. En cuanto a educación, el Ministerio administra subvenciones bajo el epígrafe de "matrículas", e interpreta ese concepto de forma muy estricta en el sentido de que sólo abarca los gastos directamente relacionados con la enseñanza en las aulas, como libros de texto o pizarras.

En 1984 el Gobierno creó una jerarquía de órganos representativos —comités de desarrollo— a los niveles de aldea, barrio, distrito y provincia. Se trataba de fusionar la planificación de abajo arriba y de arriba abajo. Esos órganos habrían de formular planes y proyectos de desarrollo para su financiación central, pero los vínculos entre los órganos nacionales y los locales han resultado ser débiles. Por ejemplo, el plan nacional queda terminado antes que los regionales, y en la práctica las decisiones clave para el funcionamiento de los ministerios sectoriales han seguido emanando de Harare, donde a menudo los esfuerzos locales quedan relegados (literalmente) a un cajón.

En 1990 la relación de asignaciones sociales para el gasto del gobierno central fue del 36%. Un posible indicador de las prioridades sociales es la preferencia expresada mediante solicitudes de financiación en los planes locales, aunque también éstos pueden verse influidos por el gobierno central, dado que los distritos pueden solicitar fondos para proyectos que esperan sean financiados por el centro. Un análisis de una muestra de planes de desarrollo de consejos de distrito reveló que el desarrollo social representaba el 39% del total de las convocatorias para llevarlas a cabo, seguido en importancia por la agricultura, con un 30%. En general, los datos sugieren que una mayor devolución de la adopción de decisiones centraría la atención del público en las infraestructuras y en los servicios sociales prioritarios.

La descentralización también puede afectar a la igualdad. Las desigualdades más llamativas de Zimbabwe se hallan entre la minoría blanca y la mayoría negra, pero también existen divisiones entre las zonas comunitarias negras. Una encuesta por muestreo realizada en 1991 indicó que el 10% más alto de los hogares controlaba el 42% del ingreso medido, el 50% siguiente sólo el 15% y el 25% más bajo, menos del 5%.

El cambio más claro en cuanto a equidad ha consistido en centrar la atención en las tierras comunitarias. Desde 1980, el programa de construcción de escuelas ha permitido a que el número de escuelas primarias en las tierras comunitarias aumente en un 86%, y el de escuelas secundarias en más de un 700%. El número de trabajadores rurales de salud se ha multiplicado por más de 26, y la proporción de la población con acceso a agua potable ha pasado del 33% al 55%.

La distribución entre las provincias ha sido menos progresiva. De hecho, son más los recursos públicos destinados a provincias con ingresos per cápita más altos. En cuanto a salud, Harare y Bulawayo, las dos provincias que tienen los cuatro hospitales centrales, reciben de 1,4 a 2,7 veces más gasto per cápita que la demás provincias, incluso cuando esas cifras se ajustan para tener en cuenta los pacientes que no son de la provincia. Y el gasto en suministro de agua es mayor en las provincias que ya tienen mejores servicios. Análogamente, al nivel de los distritos, una muestra de 16 distritos realizada en 1982 y 1985 reveló que tanto las subvenciones del gobierno central como los ingresos de las administraciones locales eran más bajos en las zonas más necesitadas.

En principio, la población de Zimbabwe puede intervenir a todos los niveles de la adopción de decisiones, desde la aldea hasta la provincia, pasando por los barrios y los distritos. En la práctica, la participación es mucho más limitada. A menudo, la adopción local de decisiones está dominada por funcionarios del gobierno central: por ejemplo, los trabajadores en las comunidades rurales "dicen" a la comunidad lo que necesita en lugar de permitir la participación de la población. Y es frecuente que los intereses locales estén representados por una pequeña élite. En general, las solicitudes de los barrios a los consejos de los distritos las preparan los presidentes de aquéllos, sin consultar a la comunidad local. Sobre ello se superpone además el papel del partido ZANU(PF), que generalmente tiene más peso que la administración local.

Zimbabwe ha avanzado mucho en el sentido de la descentralización en el breve período transcurrido desde la independencia, pero sus progresos se han visto limitados por el contexto histórico de raza y de clase.