

**Seminario Internacional:
“Descentralización y Fortalecimiento
Municipal en Centroamérica”**

**Diez Lecciones Aprendidas
del Banco Mundial en
Descentralización**



Presentación: Jonas Frank (LAC-PREM)

Febrero 6-9, 2006

Antigua, Guatemala

Descentralización: El balance

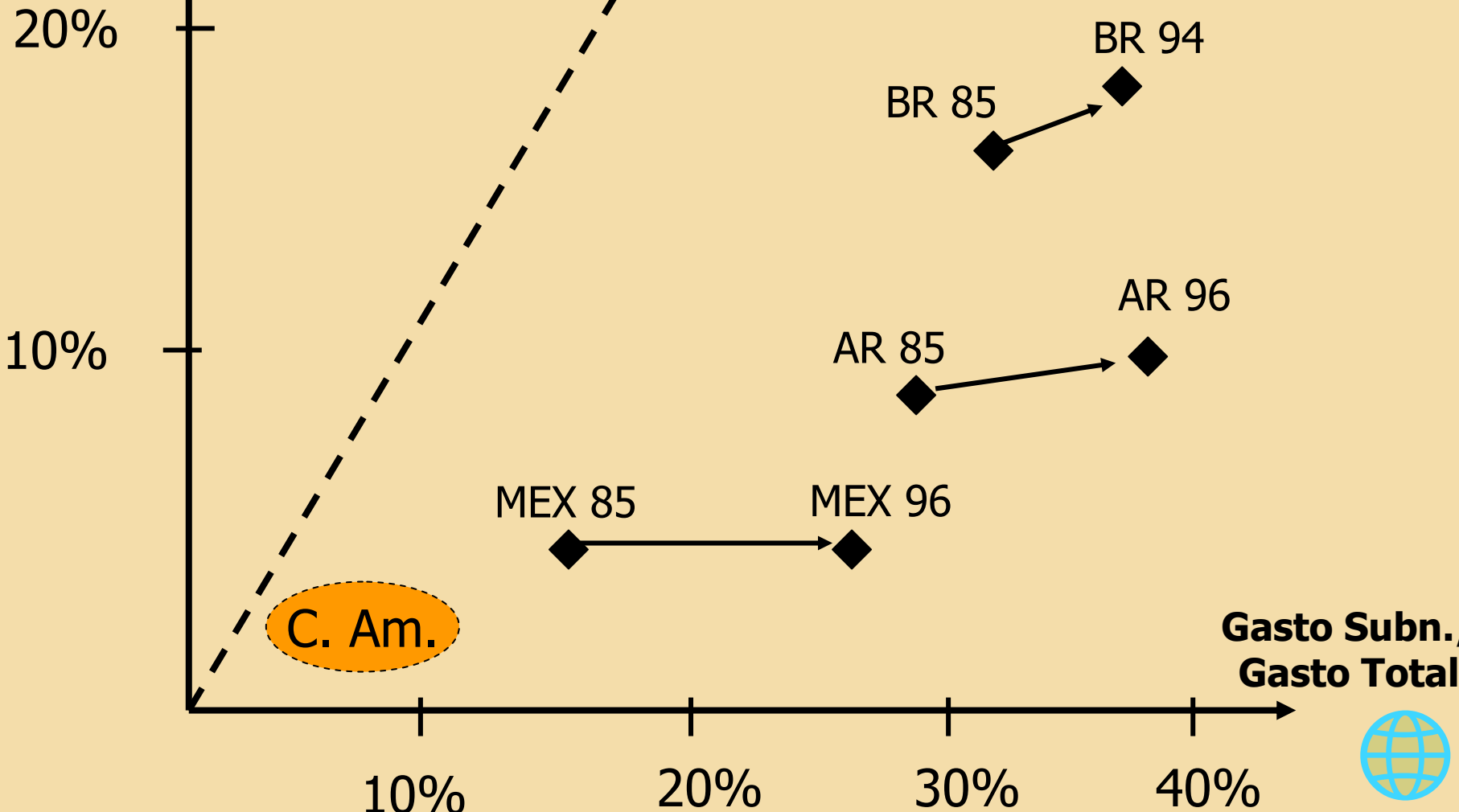
Hoy la gran preocupación es:

- ¿Cual ha sido **el impacto** de la descentralización?
¿Para que ha servido?
- **Los principios** están bien definidos (1999, *Beyond the Center*)
- **Pero hay preocupaciones:**
 - Inicialmente: solo un tema político
 - Segunda fase: fiscal
 - Tercera fase: ¿mejoramiento de servicios?
- **Conclusión: la descentralización ofrece soluciones solo a problemas muy específicos**



LAC: Secuencia de Descentralización de Impuestos y Gastos (en % PIB)

Impuestos
Subn./
Gasto Total



Centro América hoy:

Puntos de entrada a la descentralización:

Transferencias

+

Desarrollo local

- **Descentralización de gasto:** solo experiencias piloto
- **Limitada economía de escala** en municipios (fraccionamiento del territorio)
- En general:
 - **Aun mas centralizado** que el resto de LAC
 - Pero **tiene experiencias** que ofrecen lecciones a otros países de LAC (fondos)
- **Conclusión:** en el mediano plazo muchas preocupaciones de los países en LAC serán relevantes para Centro América



Las Diez Lecciones Aprendidas del Banco Mundial en Descentralización



Las Actividades del Banco Mundial

1. Política de Desarrollo para Descentralización (Operación Programática)

- Peru, Bolivia

2. Política de Desarrollo/Nivel Nacional + Componente de Descentralización

- Colombia, Nicaragua (PRSP)

3. Política de Desarrollo/Nivel Subnacional

- Mexico, Argentina (Cordoba, Santa Fe, Catamarca)

4. Asistencia Técnica/Inversión

- Chile, Brazil (Ceará), Peru, Argentina

5. SWAP (Sector Wide Approach) Subnacional

- Brazil (Ceará)

6. AAA (Analytical and Advisory Activity)

- Bolivia, Ecuador, Dominican Republic, Chile, Argentina, Bolivia, Peru



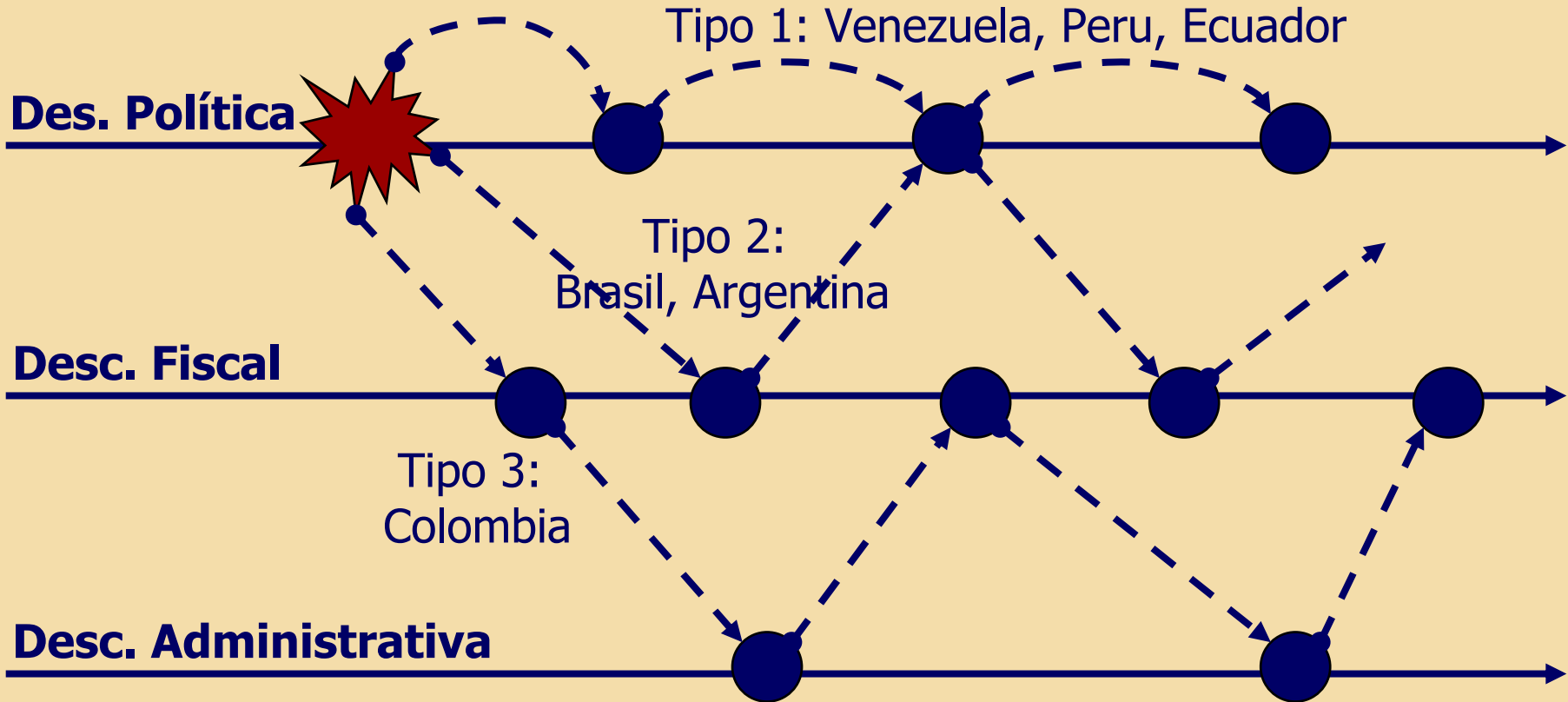
Lección 1:

La secuencia y estrategia de descentralización: Difícil de cambiar

- **Estrategias sub-optimales:**
 - Puntos de entrada: niveles de gobierno, no los sectores (educación, salud)
 - Distribución de recursos antes de organizar servicios, o traslado de gasto
- Ejemplo positivo: Chile
- Las reformas generalmente son **irreversibles**
- **“Damage control”**: muchas veces llegamos tarde



¿Caminos Predeterminados? (Path Dependence?)



Lección 2:

Transferencias: La rendición de cuentas, el monitoreo y la evaluación se vuelven mas importantes

- **Primera fase:**

- Transferencias de libre disposición
- Muchas veces en contra del principio de neutralidad fiscal (co-participación tributaria con porcentaje creciente)

- **Segunda fase:**

- Transferencias condicionadas (ear-marking)

- **Tercera fase (iniciando):**

- Rendición de cuentas, monitoreo, control ex – post

- **Ejemplos de sistemas de evaluación a nivel subnacional:**

- Bogota (“Bogotá como vamos”); Córdoba (AR), Ceará (BR), Perú



Lección 3:

Fondos sociales y coordinación del gasto: No hay modelos, pero se requiere una estrategia nacional de descentralización

- La discusión ha avanzado:
 - **Antes dos alternativas:** (i) fondos como vehículo para la descentralización ..., o, (ii) "exit strategy"
 - **Hoy:** coordinación de las diferentes transferencias (condicionado, no-condicionado) enmarcadas en una estrategia nacional
- Se requiere un marco de incentivos claro
- Experiencias relevantes:
 - Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Perú



Lección 4:

Desarrollo local: la descentralización requiere un balance entre esfuerzos que nacen “desde abajo” y “desde arriba”

- **Descentralización solo “desde abajo” no rinde los efectos deseados** ni es sostenible en el tiempo
- Existen servicios con **externalidad** de alcance nacional → se requiere un gobierno central fuerte y regulador
- **Riesgo adicional:** ¿quien es responsable para los servicios?
- **Ejemplos:**
 - LAC: Perú, Argentina, Chile
 - Centro América: Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Honduras, Nicaragua
- **Centro América:** ¿Nace un nuevo sistema de gobernabilidad supra-nacional?



Lección 5:

¿Responsabilidades claras? No es un problema legal

- Las causas de responsabilidades difusas no tienen únicamente relación con leyes ambiguas
- **Las causas mas relevantes son:**
 - Sistema de representación política (Ecuador: urbano, rural)
 - Arreglo de recursos humanos (México: educación)
 - Proceso de presupuestación (Bolivia, nivel dep.)
 - Flujo de fondos y recursos (dependencia de transferencias sobre todo en gobiernos regionales)
 - Designación cruzada de autoridades (Bolivia: educación, salud)



Lección 6:

Capacidades locales: ¡Es necesario mirar hacia adelante!

- Se requiere un largo aliento
- Se vuelven **mas heterogéneas** las necesidades de fortalecimiento institucional a nivel municipal (y regional)
 - → Diversificarla asistencia
- **Buena experiencia:** Intercambio horizontal (Argentina)
- **Lo que se requiere son capacidades mínimas:** gestión financiera, recursos humanos, sistema de compras
 - Ejemplos: Perú + Guatemala (gestión financiera municipal)
- **¿Certificación de gobiernos locales?...**
 - Ejemplos: Colombia, Perú, Ecuador
- **...es mas importante la mirada hacia adelante:**

Línea de
base:
servicios

+

Metas

+

Monitoreo



Lección 7:

Mejoramiento de Servicios:

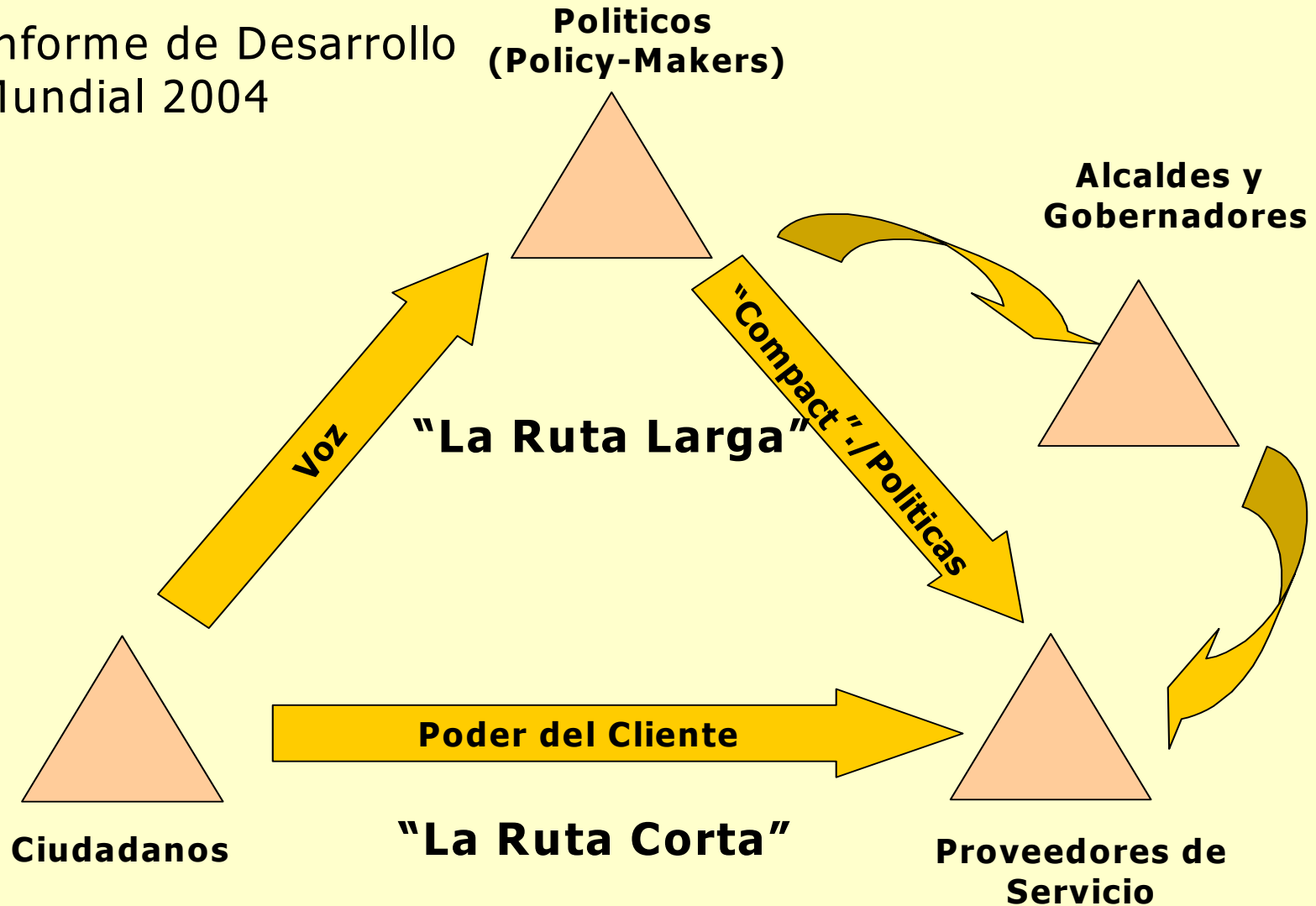
La sencillez en el arreglo institucional es clave, con incentivos claros

- Hasta ahora: **solo hay casos** de mejoramiento de servicios
- Algunos arreglos son clave: educación (padres de familia, formula por estudiante)
- Línea de base calidad servicio + monitoreo (*accountability*)
- Es necesario mirar mas allá de gobiernos locales:
 - La “**ruta corta**” y la “**ruta larga**” de prestación de servicios (World Development Report 2004)



Dos Formas de Prestación de Servicios

Informe de Desarrollo
Mundial 2004



Lecciones

- Estrategias incrementales de cambio
- El compact: formas de entrega de servicio fuera del aparato tradicional del estado pueden contribuir a mejores servicios
- A largo plazo, la “ruta corta” requiere de una “ruta larga” eficiente
- “The Fitting Process”: descentralización es problemática cuando hay administraciones débiles (central/local) y el estado de derecho es limitado (limited rule of law)



Lección 8:

Responsabilidad Fiscal: Se requiere un balance entre reglas “ex-ante” y sanciones “ex-post”, dirigidas tanto a deudores como a acreedores

- **Los principios** de responsabilidad fiscal están bien establecidos
- **Reglas “ex-ante” requieren sanciones “ex-post”** para ser creíbles y sancionables (Argentina, Brasil, Bolivia, Perú)
- Los incentivos de mercado funcionan solo en algunos casos muy selectos → control administrativo
- Nuevo desafío: **neutralidad fiscal** (Peru, Nicaragua)



Lección 9: Nivel regional

Los costos de oportunidad entre diferentes diseños institucionales son muy altos

- **La segunda ola de la descentralización** son las reformas al nivel regional (intermedio)
 - Perú, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Republica Dominicana, Venezuela (semi-federal)
- Balance de la descentralización regional: diferentes roles y oportunidades, pero también **mas restricciones en el diseño** (con trade-off)
 - **Político:** elecciones/designación
 - **Fiscal (tributos):** equidad/eficiencia
 - **Administrativo:** subsidiariedad (municipio)/servicios regionales
 - **Jurisdicciones:** reagrupación de jurisdicciones regionales
- **Consecuencia:** Arreglos inestables y experimentos
- **¿Lecciones para Centro America?** Es importante prepararse para los cambios venideros



Lección 10:

La gestión del proceso: Sigue siendo un dilema ... pero si nadie es claramente responsable, los Ministerios de Hacienda toman el liderazgo

- Experiencia: Hay por lo menos **cinco diferentes formas de gestión** de la descentralización
 - Las comisiones de descentralización
 - Los Ministerios sectoriales
 - Presidencia de la Republica
 - Planificación
 - Ministerios de Hacienda
- Cada país requiere su propio diseño



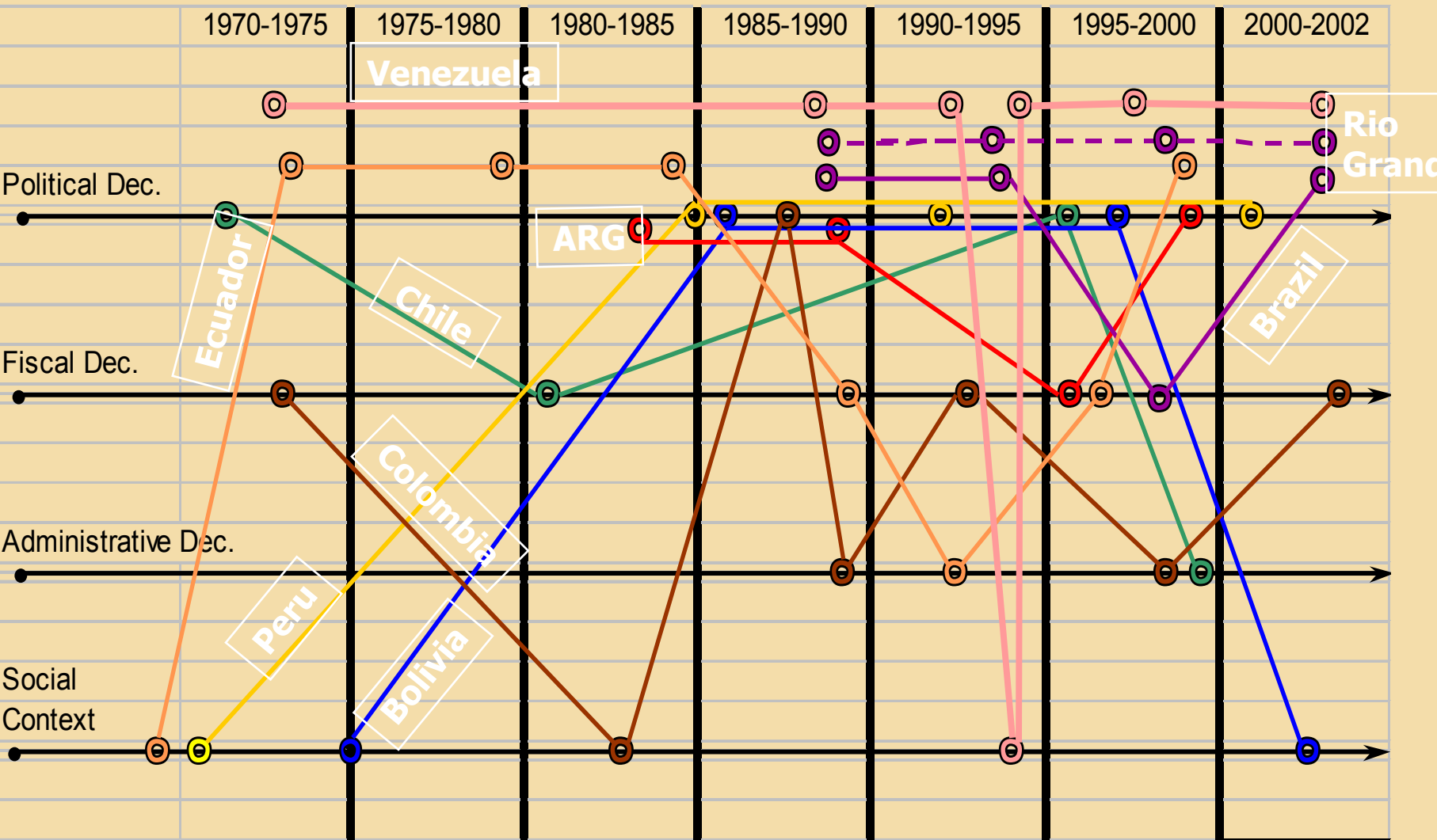
Conclusión: La Economía Política....

El problema no son los opositores, son los ganadores de la descentralización parcial

- Cada paso en la implementación crea nuevos ganadores y perdedores
 - ¡Esto es válido para reformas “eficientes” e “ineficientes”
- → ¿Cuál es un punto de entrada para que haya una **secuencia óptima** en la implementación?
- **Balance:** irónicamente, los **ganadores** de una **descentralización parcial** pueden resultar en los opositores para que avance el proceso



Objetivos de Decentralización (1970 – 2002)



Comparing Approaches

| | Decentralized Sectoral | Local Government | Direct Community Support |
|--------------------|--|---|--|
| Lessons | How to deliver infrastructure and services | How to allocate resources flexibly and formalize accountability | How to empower people and get resources to beneficiaries |
| Limitations | Ensuring coordination, responsiveness and accountability | Ensuring service delivery and empowerment | Ensuring coordination and sustainability |

