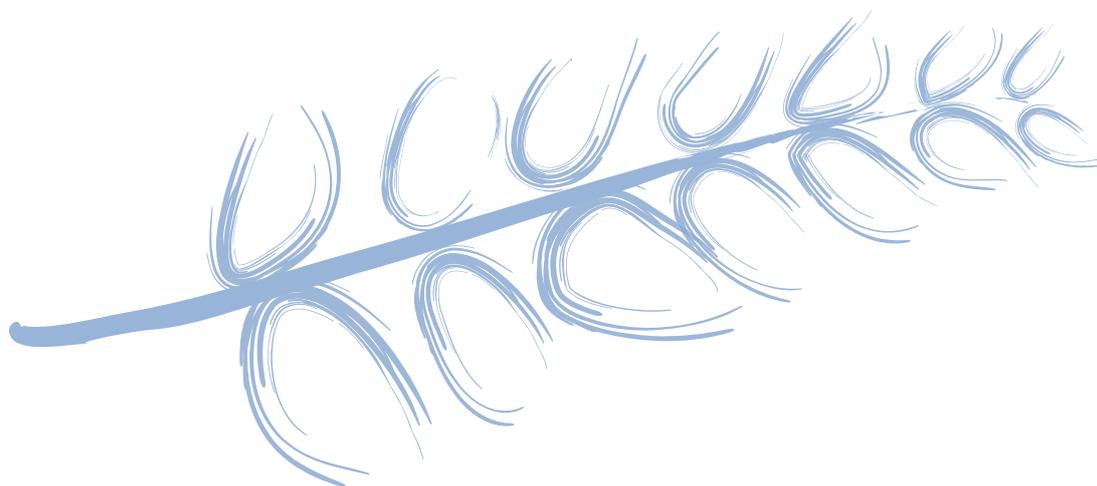


LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

José Luis Ábalos Meco
José Carlos Illán Sailer



COLECCIÓN DOCUMENTOS DE TRABAJO
Descentralización y Gobernabilidad

Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional
José Carlos Illán Sailer

La descentralización en Europa Central y Oriental: balance y perspectivas para una agenda futura
Carlos Hernández Ferreiro

La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura
Caryl O. Alonso Jiménez

La gestión y prestación de los servicios públicos en el marco de la descentralización
José Luis Ábalos Meco y José Carlos Illán Sailer

La financiación de los Gobiernos locales: balance y perspectivas
María José Fernández Pavés

La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización
Federico Amador Castillo Blanco

La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización
Manuel Medina Guerrero

Los procesos de descentralización en América Central y Europa Central y Oriental: un análisis comparado
Carlos Hernández Ferreiro

Coordinador de los trabajos: José Carlos Illán Sailer

Supervisión de los trabajos: Departamento Técnico - FIIAPP

La gestión y prestación de los servicios públicos en el marco de la descentralización
© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2006
© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), 2006
© José Luis Ábalos Meco y José Carlos Illán Sailer, 2006

ISBN: 84-8198-669-0
Depósito Legal: M-47.289-2006

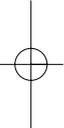
Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Prólogo

La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), dentro del conjunto de funciones que tiene encomendadas, ha venido desarrollando una amplia actividad en el ámbito de la investigación aplicada a los procesos de reforma institucional, así como a la mejora de los instrumentos de gobernabilidad y la consolidación de las instituciones democráticas.

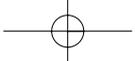


En esta colección se analizan diversos aspectos de los procesos de descentralización y reforma institucional y su relación con el desarrollo socioeconómico y la consolidación de las instituciones en los países en transición. Los trabajos incluyen estudios sectoriales sobre diversos aspectos de estos procesos. Entre otros, la gestión y prestación de servicios públicos, la reforma de la carrera civil, la financiación de los gobiernos locales o la promoción de la participación y la rendición de cuentas en el marco de los procesos de descentralización. La colección se completa con sendos estudios comparativos de carácter geográfico, uno sobre la descentralización y reforma administrativa en Europa Central y Oriental y el otro sobre América Central.



Uno de los principales objetivos de esta publicación es el de ofrecer una imagen comprensiva de un fenómeno tan complejo como la descentralización administrativa y su relación con el desarrollo socioeconómico y la consolidación de las instituciones democráticas, desde una perspectiva multidisciplinar que, en ningún caso, renuncia a ofrecer una mirada consistente sobre el objeto de estudio. Con ello, la FIIAPP pretende efectuar una contribución de utilidad en el ámbito de la investigación aplicada sobre los procesos de descentralización en el contexto de los países en transición.

Estos procesos de descentralización constituyen un elemento básico para el desarrollo del buen gobierno y las estructuras de la gobernanza democrática. En el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, el apoyo y fortalecimiento de tales procesos demanda la existencia de reflexiones que aseguren la calidad en la ejecución de los diferentes proyectos.



El presente informe ha sido realizado de manera conjunta con el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), institución con la que la FIIAPP ha establecido una colaboración para el mutuo reforzamiento de las actividades de investigación y generación de conocimiento en el área de la cooperación internacional para el desarrollo en el campo de la Gobernabilidad Democrática.

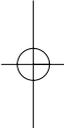
Antonio Fernández Poyato
Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

Índice

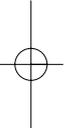
Introducción	9
1. Principios que caracterizan la prestación y gestión de los servicios públicos.....	11
2. Recomendaciones emanadas de las prácticas internacionales sobre servicios públicos y principales resultados alcanzados	13
3. Algunas consideraciones sobre el papel de la ayuda internacional en la prestación y gestión de los servicios públicos	17
4. Ámbitos específicos de descentralización en servicios públicos: educación, salud, infraestructuras sociales y gestión de los recursos naturales.....	19
4.1. Descentralización y educación	19
Tendencias en la descentralización educativa	21
Lo que queda por recorrer: retos en la descentralización de la educación.....	23
4.2. Descentralización y salud	25
Principales obstáculos en los procesos de descentralización del sector salud.....	27
Hacia unas orientaciones generales: los retos de la descentralización de la salud.....	30
4.3. Descentralización e infraestructuras	32
Aspectos clave para entender la descentralización de las infraestructuras	33
Algunos retos: la rendición de cuentas y la asistencia técnica	36
La descentralización en la provisión de agua y saneamiento	38
Consideraciones generales sobre la descentralización del agua y saneamiento...	39
Modelos de gestión de los sistemas de agua y saneamiento.....	40
Retos en la descentralización de agua y saneamiento	43
4.4. Descentralización de los recursos naturales	44
Algunas experiencias en torno a la descentralización de los recursos naturales ...	45
Variables clave y condiciones en la descentralización de los recursos naturales ...	46
Algunos resultados alcanzados en la descentralización de los recursos naturales.....	49

Consideraciones finales: hacia una descentralización que respete el medio ambiente.....	50
5. Descentralización y gobernabilidad: ¿mejora la prestación de servicios públicos con la descentralización?.....	53
6. Propuestas de mejora en la prestación y gestión de los servicios públicos.....	57
a) Definir el marco competencial de los gobiernos locales y sus recursos sobre el principio de la autonomía política y financiera de los municipios...	57
b) Estrategias dirigidas a mejorar la detección de las necesidades y demandas públicas.....	58
c) Estrategias para el diseño de servicios públicos.....	58
d) Medidas dirigidas a la prestación eficaz de servicios sociales a través del servicio civil.....	59
e) Estrategias dirigidas a conseguir la viabilidad en la provisión de los servicios públicos a través de menores costes.....	60
f) Incorporar nuevas formas de organización para la gestión de los servicios públicos.....	62
g) Incorporar a los proveedores no gubernamentales en la prestación de los servicios.....	62
h) Incorporar el principio del diálogo, el consenso, la concertación y la coordinación.....	63
i) Estrategias dirigidas a la descentralización intramunicipal en la prestación de los servicios.....	63
j) Estrategias dirigidas a incorporar la participación ciudadana y la rendición de cuentas de las autoridades.....	64
k) Establecer instancias neutrales de regulación en función del interés público ...	65
l) Medidas que potencien el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.....	65
m) Constitución de Agencias de Evaluación de la Calidad de los Servicios y las Políticas Públicas.....	66
7. Conclusiones y recomendaciones.....	67
Bibliografía consultada.....	71

Introducción



La descentralización es a menudo vista como parte de una reforma sectorial, es decir, vinculada a la mejora de las políticas públicas y a la forma de prestar los servicios por parte de un gobierno, sea éste central o local. Empero, su alcance estará sujeto a una serie de elementos que se vinculan a la orientación de las reformas fiscales, administrativas y políticas que desplieguen los procesos de descentralización señalados. Por tanto, llevar a cabo una descentralización sectorial sin establecer un marco intergubernamental construido en la confianza y la rendición de cuentas (aquello que forma parte de ese marco más amplio conocido como las relaciones intergubernamentales) puede llevar a resultados no deseados como la corrupción local o la generación de desigualdades geográficas en la prestación del servicios al interior del país. En todos los sectores en los que se va a centrar el presente informe quedan todavía muchos aspectos que dilucidar, especialmente aquellos orientados a conocer qué tipo de resultados provocan enfoques o formas distintas de descentralización en contextos también singulares.



Una de las justificaciones que siempre se ha dado al por qué de la descentralización de los servicios públicos es que a mitad de los años 80 del pasado siglo parecía muy claro que la centralización en la prestación de muchos servicios públicos, y especialmente la educación y la salud, habían tocado fondo: con grandes obstáculos como la poca transparencia en los procesos de decisión, la gran ineficiencia fiscal y administrativa y la escasa calidad de los servicios prestados, pocas agencias y bancos de desarrollo dudaban ya de que la descentralización sería la encargada de poner las cosas en su lugar. Tal interés en esta reforma no estaba exento de razón si se piensa que, de una mano, la descentralización incrementaba (teóricamente) la eficacia, transparencia, receptividad y rendición de cuentas en la prestación de servicios.

De otra, los gobiernos con grandes cargas derivadas de déficit acumulados veían en la descentralización una oportunidad de incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios pero a un costo mucho menor. Así, todos los programas destinados a recuperar parte de los recursos a través, por ejemplo, de las aportaciones de la comunidad fueron algunas medidas que demuestran el interés que tenían los gobiernos por reducir la carga fiscal a la hora de prestar los servicios. Pero no hay que olvidar que, en última

instancia, se tratará de una cuestión más vinculada a la rendición de cuentas de las autoridades locales para con la ciudadanía y no tanto del coste del servicio lo que llevará a la prestación de mejores servicios.

Para la elaboración del siguiente informe se han seleccionado 4 ámbitos específicos de descentralización: educación, salud, infraestructuras (con un especial tratamiento del agua y saneamiento) y recursos naturales. Tal decisión viene justificada por el interés de estudiar aquellos sectores que tienen una mayor contribución a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente los centrados en la consecución de metas relacionadas con el acceso a la educación universal (ODM 2 “*Lograr la educación primaria universal*”), la reducción de la mortalidad infantil y materna (ODM 4 “*Reducir la mortalidad Infantil*” y 5 “*Mejorar la salud materna*”) así como el acceso al agua potable (ODM 7 “*Garantizar la sostenibilidad ambiental*”). Como bien apunta el PNUD en su Informe de Desarrollo Humano, “las reformas políticas, como la descentralización de presupuestos y la responsabilidad de prestar servicios básicos, acercan la toma de decisiones a los ciudadanos y refuerzan la presión popular para conseguir la realización de los objetivos. En los lugares donde la descentralización ha funcionado —como en algunas zonas de Brasil, Jordania, Mozambique y los estados indios de Kerala, Madya Pradesh y Bengala occidental—, ésta ha dado lugar a mejoras muy significativas. Por ejemplo, puede traducirse por servicios gubernamentales que respondan más rápidamente a las necesidades de los ciudadanos, pongan al descubierto la corrupción y reduzcan el absentismo”¹.

1. PNUD (2003), Informe Sobre Desarrollo Humano 2003. *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Naciones Unidas, N.Y.

Principios que caracterizan la prestación y gestión de los servicios públicos

Aunque pueda resultar complejo encontrar una definición común sobre servicio público, ya en 1910 el gran jurisconsulto Maurice Hauriou lo definió como un servicio técnico prestado al público de manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública. Otros autores como León Duguit lo definen como “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por que el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante”. Cuestión aparte será determinar qué actividades son las indispensables en un momento dado.

El servicio público es una de las actividades que realizan los poderes públicos para satisfacer las preferencias, expectativas, demandas y necesidades públicas, pero es evidente también que todos los problemas públicos no pueden ser directamente abordados por los poderes públicos, y tampoco que los servicios públicos que se implementen para solucionarlos sean prestados de forma directa. La elección de la técnica de intervención por parte de los poderes públicos y el grado de la misma va a depender tanto de condicionantes ideológicos, como económicos, tecnológicos y sociales, es decir, de la dirección política adoptada por quienes en un momento dado ostenten el poder. El hecho de que las necesidades y demandas sociales varíen según el momento histórico, así como las circunstancias y condiciones que puedan darse en un momento y lugar dados, impide que la actividad prestacional se mantenga en el tiempo, por lo que también variarán los servicios públicos que se prestan.

Elementos que caracterizan los servicios públicos

A la hora de describir los rasgos básicos que caracterizan un servicio público, es posible identificar, al menos, cinco elementos principales. Son los siguientes:

1. En primer lugar se trataría de una *actividad material o técnica* consistente en la prestación de servicios finales, como la enseñanza, la sanidad o el

abastecimiento de agua potable a las poblaciones. No obstante, hay que advertir de que no todo servicio público se concreta en una actividad de prestación, sino que además ampara también actividades de limitación, e incluso de fomento de la acción de los particulares. Un ejemplo típico de esto último lo encontramos en la educación y la sanidad, unos servicios que, a pesar de ser de titularidad estatal, desde siempre han coexistido con la prestación de los mismos por el sector privado. En cuanto a las actividades de limitación, tenemos como ejemplo el caso de las telecomunicaciones, televisión, radio, etc.

2. El servicio *ha de ser de titularidad pública*, lo cual no supone que sea prestado por una Administración Pública territorial, sino que pueden utilizarse otras formas para prestarlo. Por tanto, cabe distinguir entre titularidad y gestión del servicio, por lo que podrá ser prestado directamente por la Administración u órgano dependiente de la misma o, encomendarse la gestión al sector privado mediante cualquiera de las formas legalmente permitidas.
3. El servicio *ha de prestarse al público en general*, lo cual no impide establecer criterios para determinar los potenciales ciudadanos-usuarios y establecer unos requisitos diferenciados para la prestación.
4. El servicio *es de interés general*, esto es, debe atender al *principio de igualdad*, para todos los que tienen que ver con el servicio, que no son sólo sus usuarios. Al *principio de continuidad*, según el cual el funcionamiento del mismo debe ser regular y continuo. Y al *principio de movilidad*, en virtud del cual el servicio público debe adaptarse continuamente a las necesidades del público.
5. El servicio público *debe tener un régimen jurídico-especial*.

Recomendaciones emanadas de las prácticas internacionales sobre servicios públicos y principales resultados alcanzados

Diversas son las tendencias orientadas a la mejora de la prestación de los servicios públicos desde la perspectiva de los países industrializados. Iniciativas como el *National Performance Review* (NPR), en Estados Unidos, surgidos a principios de los noventa; o el desarrollo de un portal de buenas prácticas en el Reino Unido, dirigido por el *Cabinet Office*, el portal de la *Australian Public Service Comisión* proveen estudios de casos y comparación de buenas prácticas en múltiples áreas de la gestión pública. Estas iniciativas deben sumarse a otras relacionadas con los Premios a la Calidad o de innovación a los servicios públicos, tales como el que promueve el Instituto de Administración de Canadá IPAC y el Premio a la Innovación de la Universidad de Harvard.

Son, pues, estrategias desempeñadas en contextos bastante alejados de la tónica general de los países en desarrollo, por lo que no es posible saber si las soluciones pueden aplicarse a estas realidades¹. No obstante, conviene apuntar algunas de las iniciativas que se han identificado como “buenas prácticas” y que, en algún momento de la reforma descentralizadora, pueden servir como orientadoras. Este conjunto de buenas prácticas se esquematizan como sigue:

- *Reformas encaminadas a potenciar la receptividad en la prestación de servicios públicos.* De esta forma, se intenta mejorar la detección de las necesidades y preferencias de los ciudadanos, y en función de lo anterior, reestructurar los procesos de gestión administrativa.
- *La adaptación a las necesidades concretas del ciudadano puede aconsejar una diversificación organizativa,* creándose organismos con finalidades específicas. Esta difusión y fragmentación de las Administraciones Públicas tiene efectos importantes en la gestión pública, la cual demanda la creación y potenciación de sistemas de coordinación y cooperación entre unidades administrativas. Se

1. Algunas de estas preocupaciones pueden encontrarse en Löffler, Elke, “Best-Practices cases reconsidered from international perspectiva”, en *International Public Management Journal* 2, 2000.

pretende incrementar la capacidad de elección de los ciudadanos entre diversos proveedores de servicios públicos.

- *Reformas encaminadas a potenciar los recursos humanos al servicio del sector público.* En éstas se da un mayor peso a la formación y a la participación tanto individual del empleado público, como de los sindicatos y asociaciones profesionales en el diseño y la implementación de los programas y servicios públicos. En este sentido, los estatutos de función pública tienden a flexibilizarse para conseguir adecuar las necesidades de personal a los cambios en las demandas y necesidades de los ciudadanos.
- *Medidas que potencien el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.* Gobierno y administración electrónica posibilitan el acceso de los ciudadanos a la información pública, mejorar la detección de necesidades, acercar la Administración a los ciudadanos, mejorar la rendición de cuentas y fomentar los canales de participación ciudadana.

Resultados de las estrategias implementadas hasta la actualidad

Las experiencias derivadas de las reformas impulsadas por los gobiernos conservadores del Reino Unido (1979-1997) y de los gobiernos encabezados por Bill Clinton (1992-2000) dieron un vuelco a la forma de actuar del sector público de sus respectivos países y generaron ciertas pautas que se han acuñado con el nombre de Nueva Gestión Pública (NGP). Empero, los procesos de reforma y modernización del sector público se hallan condicionados por las especificidades de cada país, del área geográfica a la que pertenece y del contexto socio-político en el cual se llevan a cabo estos procesos. Por ejemplo, en el caso de Europa occidental, un elemento rector ha sido el proceso de unión monetaria dentro de la Unión Europea y la necesidad de dar cumplimiento a los criterios de Maastricht. En el caso de la India, se han puesto en vigor las recetas clásicas de reforma administrativa pero la descentralización ha tenido un propósito adicional: incrementar la participación de los ciudadanos en la gestión cotidiana de la Administración (Tandon). En China el principal énfasis de las reformas ha girado en torno a la profesionalización del servicio civil. En los llamados países en transición las reformas administrativas han estado vinculadas a los procesos de transición a la democracia y hacia la configuración de una economía de mercado.

Pero a pesar de las reformas sistémicas (ampliación de la democracia nacional y local) así como del conjunto de reformas específicas (privatización, mayor capacidad de elección) sigue habiendo problemas en la actual prestación de los servicios en términos de equidad y calidad. En este sentido, las iniciativas dirigidas a la reforma de la prestación de los servicios públicos, según el Informe *Ciudadanos, políticos y proveedores: la*

*experiencia de América Latina con la reforma de la prestación de servicios del Banco Mundial*², han consistido básicamente en:

- Las reformas de modernización del sector público se han basado generalmente en mejorar las capacidades de gestión económica central, concentrándose casi exclusivamente en los objetivos de ajuste fiscal y la redefinición a gran escala de las funciones del Estado. En general, estas reformas han supuesto un mejor control de los ingresos y, por consiguiente, una mejor Administración Pública.
- Básicamente la expansión en la cobertura de los servicios públicos se ha producido a partir del aumento en el gasto público sin que el nivel de ingresos de la región aumentara adecuadamente.
- La descentralización de las funciones de prestación de servicios se ha intentado en un país tras otro y los resultados han sido diversos. La prestación descentralizada que implique participación local puede producir servicios de gran calidad para los pobres pero también puede dar pie a prácticas clientelistas por parte de las elites locales, o resultar ineficaz si los responsables de realizar la prestación no están motivados o suficientemente bien pagados.
- Otra reforma, importante, ha ido dirigida a la gestión del personal con el objetivo de alcanzar la profesionalización de la Administración Pública e introducir el mérito y la capacidad como factores de acceso a la Administración.
- La contratación de servicios a operadores privados, ya sea por medio de concesiones a largo plazo o de ventas de activo directas, está más avanzada en los sectores de infraestructuras.
- Cuando la naturaleza de los servicios o las condiciones políticas e históricas no permiten a los gobiernos subcontratar operadores privados o a ONGs y cuando resulta imposible reformar la Administración Pública a gran escala para que ésta pueda prestar adecuadamente un servicio, muchos gobiernos han adoptado, en diferentes niveles, iniciativas dirigidas a reformar los organismos del sector público por separado. La vía fue la creación de agencias y organismos autónomos (como, por ejemplo, los “fondos sociales”).
- Darle a los individuos la posibilidad de elegir un proveedor de servicios ha generado, en los pocos casos donde se ha puesto en práctica, fuertes presiones para que los proveedores de servicios mejoren los resultados. Básicamente la experiencia ha funcionado en el campo de las infraestructuras, y sobre todo en sectores como el eléctrico o la telefonía. En general, los resultados de la competencia han sido muy positivos en todos los sectores donde se ha aplicado. El “bono de educación” puede incluirse en este apartado si bien al tratarse de un sector distinto, la educación, genera más polémicas. Un riesgo elevado de estas políticas es el aumento de la estratificación social si no se establecen medidas compensatorias que salven las necesidades desiguales, las diferencias de poder

2. Banco Mundial 2005, Washington D.C.

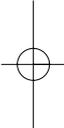
adquisitivo y la información sobre la calidad de los servicios y el acceso a los mismos.

- La participación del ciudadano-cliente en la Administración y la operación de los servicios también ha mostrado buenos resultados en el caso de los servicios que permiten una escala de producción relativamente pequeña. La participación del cliente en la administración de los servicios es una de las formas en que opera el poder del cliente. Las experiencias con las escuelas, clínicas de salud y redes de agua rurales dirigidas por la comunidad en un grupo diverso de países proporcionan la base empírica para evaluar el poder de participación del cliente en la prestación de servicios, si bien se advierte de la necesidad de que estos servicios supongan escalas de producción relativamente pequeñas y retos administrativos simples.

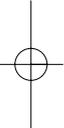
Al tiempo, puede afirmarse que el balance de estas reformas encaminadas a la mejora en la prestación de servicios públicos arroja resultados ambivalentes. Si por un lado existe abundante material acerca de experiencias con resultados positivos (mayor flexibilidad, rapidez y calidad) en servicios públicos concretos también lo hay de casos donde se aprecia una merma de legitimidad, responsabilidad y coherencia, esto es, un déficit de gobernanza democrática. Algunas de las causas de la última situación responde a: i) problemas derivados de la información asimétrica, esto es, el poder de las nuevas agencias para definir los servicios públicos y la mayor discrecionalidad de sus gerentes difumina el necesario control que se debe ejercer por parte de las instituciones políticas emanadas de la voluntad popular; ii) el enfoque excesivo, por parte de la gestión pública, en cómo proporcionar los servicios públicos lo cual ha impedido reflexionar suficientemente sobre el conjunto de bienes y servicios públicos necesarios que garanticen la prosperidad económica y la cohesión social en las sociedades del siglo XXI; iii) la existencia de gobiernos multinivel y la multiplicidad de actores intervinientes en el proceso de descentralización, que han debilitado los mecanismos de coordinación y cooperación necesarios para que los servicios públicos se presten con mayor eficiencia, eficacia, calidad, con arreglo a la legalidad vigente y con la adecuada participación ciudadana y; iv) la constatación de que la baja calidad de algunos servicios públicos no se debe tanto a la ineficiencia en su gestión sino a una falta de financiación y de medios.

Algunas consideraciones sobre el papel de la ayuda internacional en la prestación y gestión de los servicios públicos

Desde hace varios años, las instituciones financieras internacionales han venido propugnando diversas iniciativas que implican la privatización en la gestión de los servicios públicos. El organismo más influyente, en este sentido, es el Banco Mundial (BM). El BM también se ha asociado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el fin de crear el Programa de Gestión Urbana (PGU), ahora situado en el marco del Programa HABITAT¹, que fomenta la participación del sector privado en los servicios.



Algunas actuaciones de organismos bilaterales de desarrollo destacables son las llevadas a cabo por la Agencia Estadounidense USAID quien patrocinó en 1997 la creación de Unidad para Inversiones en Infraestructuras Municipales (MIIU) en Sudáfrica con la misión explícita de “fomentar y optimizar la inversión del sector privado en servicios de la Administración Local”. Entre otras cosas, la MIIU se dedica a “prestar asistencia a las autoridades locales en el proceso de contratar a consultores del sector privado y en la gestión de contratos con el sector privado” y desarrollar propuestas de proyectos que conlleven inversiones del sector privado, incluida la subcontratación de la gestión de los servicios en curso; concesiones para explotar los bienes de la Administración Local por un periodo determinado; contratos que necesiten del sector privado para proyectar, construir, financiar y explotar bienes para prestar servicios a la Administración Local; la privatización de bienes y servicios.



Por otra parte el DFID británico también ha promovido las Alianzas Públicas-Privadas (APP) y la inversión privada en los servicios públicos a través de su Programa de Infraestructuras y Desarrollo Urbano mientras que la agencia de ayuda de Alemania, GTZ, ha estado impulsado la comercialización del agua en países en desarrollo junto a la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA).

1. Para saber más: www.unhabitat.org/programmes/ump (acceso a 30 de mayo de 2006).

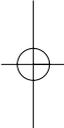
Las prioridades de la Cooperación Española

El Plan Director 2005-2008 de la Cooperación Española establece como objetivo el alineamiento de las políticas con los compromisos internacionales, y a este respecto resulta fundamental el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Según el Plan Director la lucha contra la pobreza es el eje vertebrador de la política española de cooperación al desarrollo, y como objetivo estratégico sectorial enuncia el “Aumento de las capacidades humanas-cobertura de las necesidades sociales”, incluyendo dentro de éste toda una serie de derechos cuya materialización está relacionada con los servicios públicos (alimentación, educación, salud, habitabilidad básica, acceso al agua potable y saneamiento básico y la protección de los colectivos vulnerables).

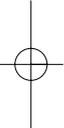
Como línea estratégica y actuación prioritaria, el Plan Director establece “el desarrollo de la Administración al servicio del ciudadano y buena gestión de los asuntos públicos” entendiendo que el fortalecimiento de la Administración Pública debe dirigirse a la garantía de equidad y calidad en el acceso, gestión y prestación de los servicios públicos. Otra de las líneas estratégicas es “la descentralización y fortalecimiento de las Administraciones locales” y como actuación prioritaria dentro de ésta, el fortalecimiento de servicios públicos esenciales y servicios sociales.

Ámbitos específicos de descentralización en servicios públicos: educación, salud, infraestructuras sociales y gestión de los recursos naturales

El siguiente apartado tiene como objeto dar conocer cuáles han sido los efectos de las reformas descentralizadoras en la provisión y gestión de algunos de los servicios públicos más importantes como son la educación, la salud, las infraestructuras sociales básicas y los recursos naturales. Las razones para la selección de tales áreas ya han sido justificadas en la introducción. De lo que se trata ahora es conocer avances y obstáculos que permitan identificar lecciones aprendidas y recomendaciones para un mejor aprovechamiento de la descentralización en la prestación de servicios públicos.



4.1. Descentralización y educación



En la práctica, existe una amplia gama de enfoques a la hora de emprender la descentralización del sistema educativo que abarcan todos los niveles, desde el gobierno central hasta las unidades familiares y una amplia gama de elementos que complican, si cabe, mucho más tal ejercicio. Los factores señalados varían desde la puesta en marcha de las grandes estrategias orientadas a la consecución del objetivo de una “Educación para Todos”, como el Marco de Acción de Dakar¹ y en donde la descentralización juega un papel estratégico a la hora de incrementar la cobertura y calidad educativa, hasta las cuestiones más “operativas” como qué nivel educativo descentralizar (preescolar, primario, secundario o universitario), el diseño del currículum y los responsables de la supervisión del mismo así como de la contratación de los maestros, su remuneración y todas aquellas cuestiones relativas a la infraestructura escolar. Por tanto, el grado de descentralización dependerá en buena medida de cómo se aborde cada uno de los elementos mencionados.

De estas consideraciones preliminares se colige que para valorar si un sistema educativo está descentralizado o no será necesario revisar la distribución de poder en la toma

1. Aprobado durante el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en 2000 en Dakar (Senegal). Disponible en http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/PDF/Marco_accion_spa.pdf

de decisiones con respecto a varias funciones educativas de primer orden: 1) quién y cómo selecciona a los responsables educativos y su capacidad para tomar decisiones de envergadura; 2) quién y cómo selecciona a los profesores, les capacita y les remunera y; 3) cuál es el grado de autonomía que poseen las autoridades locales para financiar sus propios sistemas educativos.

En el caso que nos ocupa, no cabría entender la descentralización educativa como una cuestión sólo local sino donde cada nivel de gobierno (y en algún caso del sector privado) tiene adscrito un papel determinado. Así, el gobierno central puede, por ejemplo, establecer los estándares nacionales para alumnos graduados y maestros así como el currículo básico. Puede también promover investigación en técnicas pedagógicas y aprendizaje y diseminar los hallazgos y las prácticas o herramientas que pueden ser utilizadas en las escuelas. Al tiempo, los gobiernos regionales pueden establecer sus propios objetivos educativos y elaborar una serie de instrumentos normativos que faciliten su consecución, mientras que los gobiernos locales o las juntas escolares pueden ser las responsables del salario de los maestros y mantener las escuelas. Y, por supuesto, la calidad de la enseñanza impartida por las escuelas locales dependerá mucho del grado de autonomía financiera y autoridad para responder a las demandas de los maestros y la comunidad.

En línea con estos esfuerzos por parte de gobiernos impulsores de reformas descentralizadoras cabe sumar los esfuerzos realizados por los actores de la ayuda internacional, siendo quizá los más señalados el PNUD, Banco Mundial y UNESCO. El primero focaliza sus esfuerzos en la estabilidad de las instituciones educativas y la capacidad de las mismas para organizar y asignar la diferentes responsabilidades derivadas del proceso descentralizador mientras que el organismo financiero promueve más un enfoque privatizador al tiempo que estimula la participación de las comunidades en la práctica diaria de la gestión escolar, los procesos de selección de maestros, así como su remuneración, etc. Por último, UNESCO centra sus esfuerzos en el ámbito del diseño de estrategias y planes de acción que promuevan la calidad educativa.

Tales esfuerzos, junto a los del resto de actores implicados en la descentralización de los sistemas educativos, vienen a responder a algunos de los “problemas” más importantes que encuentran tales experiencias. De tal forma, se apunta a un posible desequilibrio entre regiones en términos de financiación y calidad de la educación, así como de las condiciones laborales de los profesores que algunas experiencias descentralizadoras han producido. En este caso, se trata otra vez de resaltar los problemas que ocurren cuando se delegan las competencias a los gobiernos locales sin asignar recursos adecuados para llevar a cabo tales funciones, por ello la descentralización de la educación es un tema delicado y desde diversas instancias se defiende un mayor grado de centralización de estas políticas, pues es el gobierno central el que actúa como garante de una mayor compensación entre regiones y del control sobre la asignación de los recursos.

Tendencias en la descentralización educativa

La evidencia empírica sobre la descentralización en la educación es bastante dispersa en cuanto a resultados concretos y más aún sobre las razones que condujeron a la misma. En muchas ocasiones, la reforma se adoptó por razones que no tienen mucho que ver con la mejora de la calidad educativa, bien sea porque el fin era reducir el déficit fiscal del gobierno central, como fue el caso de muchos países de América Latina, o por responder a las demandas de diferentes grupos de interés, como fue el caso de los nacionalismos en Europa. En todo caso, los retos que se presentan ante tal ejercicio resultan especialmente importantes de cara a asegurar la calidad de la educación pública.

Dichos retos pueden circunscribirse, en primer lugar, a lo que se podría llamar el *diseño* de la descentralización educativa, esto es, al reparto de competencias en dicha área pues no es raro encontrar casos donde las reformas han chocado de lleno con otras disposiciones legales. El ejemplo más sintomático se plantea cuando desde los ministerios de educación correspondientes se mantiene el control sobre el currículum así como la contratación y el salario de los maestros, dejando muy poco margen de supervisión local. En segundo lugar, las capacidades de las juntas escolares para gobernar las escuelas, o de la dirección escolar para gestionarlas, o de los maestros para trabajar en pro de reformas escolares son elementos que todavía dependen de un gran apoyo por parte del gobierno central para materializarse. En tercer lugar, por más que se descentralice este sector, si no existe un marco institucional y financiero que lo apoye es difícil saber cuáles son los estándares de calidad exigibles en términos de recursos humanos, materiales necesarios, objetivos a cumplir o información sobre el desempeño relativo en comparación con otras regiones o localidades

Pues bien, los estudios² consultados inciden en destacar la gran variedad de lógicas subyacentes a la descentralización educativa llevadas a cabo por distintos países. En el caso de América Latina, las reformas ponen de manifiesto un deseo por incrementar la eficiencia a través de la proximidad a los focos de demanda (en este caso los sistemas locales educativos) y por unificar la gestión y el control del sistema educativo al nivel provincial, como en el caso de la Argentina; también demuestran una relación positiva entre la participación de los padres y el rendimiento escolar de los alumnos en el caso de Bolivia o una reducción del coste de escolarización a través de los procesos de participación en El Salvador o Nicaragua; mientras que en otros casos, como en Brasil, no se registraron mejoras en la autonomía fiscal de las escuelas aunque sí para la selección del director.

Quizá una de las experiencias más sistematizadas se recoge en los trabajos de UNESCO³, realizados con países de diversas regiones como Argentina, Armenia, Brasil, Chile,

2. Galiani, S. & Schargrodsy, E. (2001), *Evaluating the Impact of School Decentralization on Education Quality*, December 31, 2001, Social Science Research Network.

3. UNESCO (2005), *Decentralization in Education: National policies and practices*, Paris.

Camerún, Colombia, Marruecos, Pakistán y Perú y donde el impacto de la descentralización sobre los sistemas educativos vuelve a ser poco concluyente. En algunos casos, los gobiernos centrales que han delegado las responsabilidades a los gobiernos locales y comunidades sin proveer apoyo suficiente provocan más problemas de los que se pretende resolver. En Brasil, por ejemplo, el gobierno incrementó los niveles de matriculación pero no hizo los mismos esfuerzos por acabar con las desigualdades inter-regionales que todavía persisten en relación al acceso a la escuela. El caso de Chile también sugiere que la descentralización por sí misma no resuelve problemas derivados de la calidad educativa como el absentismo laboral de los maestros, el absentismo de los alumnos o la tasa de fracaso escolar.

EDUCO: Un programa de educación administrado por la comunidad en las zonas rurales de El Salvador (1991-2003)

El Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) en El Salvador se inició en 1991 en respuesta a las iniciativas del Estado y las comunidades locales que buscaban crear servicios de educación preescolar y básica en las áreas rurales. EDUCO se convirtió en parte fundamental de la estrategia para superar la crisis y los desafíos en el campo de la educación generados por doce años de guerra civil. EDUCO se basa en la creación, legalización y entrega de apoyo a organizaciones locales que involucren a los padres (Asociaciones Comunes para la Educación —ACE—) y que ayuden a desarrollar nuevos servicios de educación en sus comunidades. El MINED transfiere recursos a las Asociaciones Comunes para la Educación para que contraten profesores y adquieran bienes y servicios para sus escuelas. En 1991 participaron 263 de estas asociaciones, cada una de ellas contrató a un profesor y fueron 8.416 los estudiantes que resultaron beneficiados. En 2003, el programa abarcó a más de 2.000 Asociaciones Comunes para la Educación y escuelas rurales, 7.000 profesores y 362.000 estudiantes y las mencionadas asociaciones administraron alrededor de US\$50 millones de dólares (aproximadamente un 12% del presupuesto nacional para la educación).

Entre los logros más significativos del programa, destacan los siguientes: 1) *EDUCO ha reducido la inasistencia habitual de los profesores y ha aumentado el tiempo dedicado al aprendizaje.* Históricamente, los profesores rurales en promedio asistían a la escuela tres días a la semana o menos. La supervisión de las Asociaciones Comunes para la Educación prácticamente eliminó esa inasistencia y los padres han sido muy hábiles en vincular la contratación de los profesores con el rendimiento, esto es, estar en la escuela y concentrarse en la enseñanza y el aprendizaje; 2) *La participación de la comunidad ha aumentado.* Los miembros de las Asociaciones Comunes para la Educación dedicaron 1.044 horas al año a sus escuelas, que sirvieron para mejorar la transparencia en la administración de fondos a nivel comunitario así como la asistencia de profesores y alumnos y las relaciones de apoyo entre profesores y padres. Además, se potenció la presencia de los padres en las salas de clases quienes a su vez apoyaron en la preparación de materiales didácticos e incrementaron el tiempo dedicado a los niños después de la escuela y el apoyo en sus tareas. La comunidad también se vio beneficiada con un incremento de las actividades comunitarias para mejorar los entornos escolares; 3) *EDUCO ha acelerado el ritmo de la expansión, en especial en las áreas rurales más pobres, y ha impulsado una mayor asistencia de los niños rurales a la escuela sin poner en riesgo los logros académicos.* Entre 1992 y 2000, la matrícula neta en los primeros seis grados de la educación básica aumentó de 76% a 82% en las áreas rurales y de 88% a 89% en las áreas urbanas. Esto permitió acortar la brecha entre las zonas urbanas y las rurales de 12% a 7%.

Entre otros, los factores que explican los logros de EDUCO son el liderazgo y compromiso de las autoridades gubernamentales y las comunidades, las innovaciones legales, administrativas y curriculares, la flexibilidad para efectuar ajustes durante la implementación y superar así los obstáculos que se presenten y el apoyo técnico y financiero que prestaron los organismos internacionales, en particular los préstamos del Banco Mundial.

Fuente: Darlyn Meza, José L. Guzmán y Lorena De Varela, *EDUCO: Un Programa de Educación Administrado por la Comunidad*, Banco Mundial, Cuadernos *En Breve*, junio 2004.

Por ello, la evidencia inicial sugiere que la descentralización de los servicios educativos a los niveles locales puede que no sea suficiente y que, al mismo tiempo, sea preciso acompañarla por un mayor apoyo y autonomía de la comunidad (en términos de participación y gestión del servicio) para mejorar la calidad educativa. Cuando tal participación acontece, los niveles de absentismo escolar y laboral decrecen extraordinariamente como en el caso de las escuelas gestionadas por la comunidad en El Salvador⁴. En todo caso, aunque este tipo de gestión basada en la participación de la comunidad no ha trasladado sus efectos a una mejora en el rendimiento de los alumnos, algunas evaluaciones llevadas a cabo consideran que será cuestión de tiempo hasta que esas mejoras se produzcan⁵.

En la India existe una situación parecida a la salvadoreña, donde el Programa Distrital de Educación Primaria (que promovía la participación de la comunidad) ha sido citado frecuentemente como un caso exitoso, si bien la ausencia de evaluaciones cuidadosas no permite extraer lecciones que puedan indicar bajo qué contextos unos enfoques funcionan mejor que otros. Por otro lado, Nicaragua arroja resultados semejantes a los dos países citados, donde alumnos acostumbrados a participar aportando su visión sobre la escuela que quieren y cómo deben aprender, junto con el apoyo de la comunidad⁶ dieron lugar a mejoras en el rendimiento escolar.

En resumen, la descentralización del sistema educativo demanda un esfuerzo de armonización (es decir, de unificación de procedimientos) para reducir la complejidad que existe a la hora de asignar el “quién hace qué” en los distintos niveles educativos: primaria, secundaria, superior y no formal. Al tiempo, sí parece existir cierto consenso en que la gestión de la educación superior así como las funciones vinculadas al diseño del currículo y el establecimiento de estándares de calidad corresponden al gobierno central; que la educación primaria y secundaria es necesario transferirla a las unidades de gobierno regional y local y que la participación local en la gestión de las escuelas mejora considerablemente la rendición de cuentas y promueve la movilización de recursos privados.

Lo que queda por recorrer: retos en la descentralización de la educación

A pesar de que la descentralización de los servicios educativos en muchos países se encuentra en sus primeras etapas y de que los resultados todavía no parecen ser tan positivos como se esperaba, existen algunas cuestiones que es necesario analizar con mayor detenimiento pues de ellas se desprenden retos pendientes pero, al mismo tiempo,

4. World Bank, Development Research Group (1997), “El Salvador’s Community-Managed Schools (EDUCO) Program: A First Report”, *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms* n° 4, Washington, D.C.

5. World Bank, Development Research Group (1998), “Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation”, *Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms*, n° 8, Washington, D.C.

6. World Bank, Development Research Group (2004), “What’s Decentralization Got to Do with Learning? School autonomy and Student performance”, Washington, D.C.

elementos positivos que pueden servir como estímulo a quienes afrontan estos procesos tan complejos. En primer lugar, una cuestión sobre la que no cabe duda es que la intervención de los padres es fundamental para conseguir una educación de calidad, tanto desde su participación en los consejos escolares como en la financiación del propio sistema educativo. A pesar de que esta última práctica no es sostenible y puede contribuir a desequilibrios geográficos (siendo aquellas escuelas beneficiadas las que cuentan con padres con capacidad para costear los gastos de mantenimiento), muestra una vocación por mejorar el sistema educativo y es, al mismo tiempo, un pilar fundamental para llevar a cabo cualquier proceso descentralizador. Por ello este compromiso de los padres por la educación puede y debe utilizarse más allá de la financiación de las escuelas, y de ello dan cuenta los estudios mencionados, donde la participación de los padres en la vida escolar sin ningún tipo de condicionamiento financiero consolida las relaciones entre la comunidad y la escuela.

Una segunda cuestión es que existe, en términos generales, la creencia muy asentada entre padres, maestros, responsables educativos y cargos públicos locales en que la descentralización es la única opción para mejorar la prestación del servicio educativo. Hay, por supuesto, matices y opiniones encontradas: en países de África (Mali, Benin o El Congo) los maestros son los más escépticos porque creen que la descentralización no ha conseguido nada. En otros países de América Latina, como Ecuador o Bolivia, más que creer en las supuestas ventajas de la misma existe resistencia entre los sindicatos de maestros ante unas medidas que pueden ir en contra de sus intereses como colectivo. En todo caso, el apoyo a las medidas descentralizadoras por parte de otros actores no debe considerarse como una “sumisión” a la misma: siendo conscientes de qué es lo que *debería* aportar la descentralización y de sus debilidades, se acepta la reforma pero se pone en cuestión si todos los implicados en la misma responderán a las expectativas generadas⁷.

En tercer lugar, a pesar de las dificultades por las que pasan muchas escuelas y sus consejos escolares se han podido ejecutar medidas innovadoras como procesos de participación destinados al diseño de planes de calidad escolar entre maestros y padres de alumnos con la ayuda de ONG, o el establecimiento de baremos de productividad para la renovación de maestros por parte de la junta escolar o la participación de los directores de escuela en el diseño de las políticas educativas establecidas por los cargos electos... en todos estos casos, la vocación por mejorar la educación a través de éstas y otras iniciativas exitosas provee un entorno favorable a los procesos de descentralización. El reto, pues, consiste en transformar todas estas iniciativas en prácticas sistematizadas que sirvan de referente en el ámbito nacional.

7. De Grauwe, A. *et al.* (2005), “Does decentralization lead to school improvement? Findings and lessons from research in West-Africa”, *Journal of Education for International Development*, 1 (1). Disponible en <http://www.equip123.net/JEID/articles/1/1-1.pdf> (acceso al 11 de abril de 2006).

4.2. Descentralización y salud

En el sector de la salud quizá uno de los argumentos más empleados para emprender reformas descentralizadoras es que una mayor participación de la comunidad resulta en mayores cotas de cobertura y calidad del servicio. Empero, estas ventajas y el impacto que de ellas se deriva todavía necesitan de una reflexión cuidadosa. No hay que olvidar que la descentralización de los servicios de salud han sido abordados en gran medida desde un enfoque eminentemente político, por lo que es necesario recordar que en tales circunstancias los beneficios teóricos tienden a concentrar mayor atención que los resultados que arroja la experiencia analizada.

Así, cuando la descentralización del sector salud ha respondido a razones técnicas, el proceso ha sido uno de los componentes fundamentales en los esfuerzos por mejorar el desempeño. En muchos países, la descentralización (junto con la reforma del financiamiento de la salud) ha formado parte de las reformas sistémicas durante al menos veinticinco años. En países donde han primado los objetivos financieros y políticos, el sector salud ha debido desarrollar estrategias de superación para mantener los servicios y avanzar hacia los objetivos de salud. De este modo, tradicionalmente se han propuesto las siguientes justificaciones (en absoluto conclusivas) con el fin de desplegar las reformas descentralizadoras en este sector tan importante⁸. Entre ellas se encuentran:

- Aumentar la eficacia en la prestación de servicios adaptándose a las condiciones locales y abordando las necesidades de la comunidad.
- Mejorar la eficacia en la utilización de los recursos incorporando las preferencias locales en la determinación de la combinación de servicios y gastos.
- Generar conciencia en relación con los costos y la eficacia de la producción de servicios estrechando los vínculos entre la asignación y la utilización de los recursos.
- Aumentar la motivación de los trabajadores de la salud a través de la supervisión local y la participación de los usuarios del servicio en actividades de seguimiento, evaluación del desempeño y otras.
- Mejorar la responsabilidad pública, la transparencia y la legitimidad incorporando la prestación de servicios de salud en los sistemas administrativos locales.
- Aumentar la participación de la ciudadanía en la prestación de servicios de salud creando sistemas y procedimientos de participación en la planificación, asignación, supervisión y evaluación.

8. Citados, entre otros, en Litvack, J. & Seddon, J. (eds) (2000), *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute Working Papers, Washington D.C.; y Bossert, T. & Beauvais, J. (2002) *Decentralization of health systems in Ghana, Zambia, Uganda and the Philippines: A comparative analysis of decision space*. Health Policy and Planning 17 (1): 14-31.

- Aumentar la equidad en la prestación de los servicios permitiendo que los grupos pobres y marginados accedan a los proveedores de salud e influyan en la toma de decisiones sobre la combinación de servicios y gastos.
- Aumentar la función del sector privado en la prestación de servicios de salud separando el financiamiento de los servicios de su prestación.

También desde el ámbito de la ayuda internacional la descentralización ha estado relacionada con los esfuerzos por parte de la comunidad de donantes para promover la prestación pública de salud primaria. Así, cabe mencionar la importancia atribuida por la OMS a la salud primaria y al papel de la participación en la planificación y provisión de los servicios de salud en documentos ya clásicos como la *Declaración de Alma Ata* suscrita junto a UNICEF en 1978, o la doctrina incluida en textos como *Salud para todos en el año 2000* de 1981. Tal y como apuntan algunos autores⁹, la promoción de la salud primaria era vista, ya en los años 90 (periodo de máximo apogeo de las reformas descentralizadoras), como elemento incompatible con los sistemas de salud pública centralizados. Otros donantes como el Banco Mundial es conocido por su proclama de los beneficios que presenta la descentralización del sector, especialmente en lo concerniente a la sostenibilidad de los sistemas de salud a través de tarifas al usuario, o las ventajas en la gestión de los recursos que presenta el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

En resumen, es posible que los reformadores del sector salud en ciertos casos elijan la descentralización mientras que en otros el proceso les sea impuesto, si bien de una u otra manera, el argumento de los beneficios potenciales siempre se hará presente. Ahora bien, evaluar los resultados de la experiencia descentralizadora viene siendo difícil por varios motivos. En primer lugar, al igual que lo que sucede con muchos conceptos en el campo del desarrollo internacional, la descentralización está sujeta a definiciones ambiguas, confusas y conflictivas, lo que dificulta la posibilidad de hacer comparaciones y sacar lecciones. Las experiencias documentadas concluyen que los beneficios de la descentralización dependen en gran medida en el *diseño* de las reformas que se planteen llevar a cabo.

En segundo lugar y vinculado al punto anterior, se debe prestar especial atención a las necesidades y prioridades de la población (especialmente de la más desfavorecida) a la hora de elegir qué funciones transferir y cuáles preservar por el gobierno central, esto es, no es posible ni aconsejable descentralizar todo. Esto quiere decir que la descentralización no es una propuesta excluyente. En los sistemas administrativos se combinan componentes centralizados y descentralizados en formas a menudo muy complejas. Por ejemplo en Zambia, el Ministerio Central de

9. Collins, C. and Green, A. (1994), "Decentralization and Primary Health Care: Some Negative Implications in Developing Countries", *International Journal of Health Services* 24(3): 459-475.

Salud delegó la autoridad operacional en un Directorio Central de Salud (*Center Board of Health*, CBoH) pero conservó el poder de definición de las políticas y las regulaciones. La responsabilidad operacional está desconcentrada adicionalmente en los directorios regionales y de distrito de la salud y los directorios de hospitales, los que pueden tomar ciertas decisiones independientemente del CBoH. Si bien en Ghana también se delegó la autoridad operacional al Servicio de Salud de Ghana (*Ghana Health Service*, GHS) y se crearon centros desconcentrados de administración presupuestaria a nivel local, el GHS cuenta con más autoridad central que el CBoH de Zambia. En Filipinas, se traspasó un amplio espectro de responsabilidades a las autoridades de los gobiernos locales, pero dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central y de la búsqueda de partenariados entre el ámbito público y privado.

En tercer lugar, y éste es un hecho que se repite en las reformas emprendidas en otros sectores, muy a menudo se ignora u omite el hecho de que la descentralización es un proceso y se olvida el desfase entre la puesta en marcha del proceso y los signos de mejoramiento. Debido a esta complejidad, es difícil elaborar pautas simples para orientar a las autoridades interesadas en descentralizar los sistemas de salud.

Principales obstáculos en los procesos de descentralización del sector salud

Una variedad de temas y problemas surge cuando se diseña e implementa un proceso de descentralización del sector salud. Los párrafos siguientes pretenden arrojar un poco de luz sobre aquellos que, quizá con mayor o menor grado de certidumbre, sean los más comunes en las distintas experiencias descentralizadoras llevadas a cabo en diversas regiones del globo. Entre ellos se encuentran los siguientes¹⁰:

a) La discordancia entre autoridad y responsabilidad

Éste es un problema que se puede presentar de muchas formas diferentes, como en las iniciativas de descentralización del sector o en la descentralización administrativa y fiscal. Un ejemplo de lo primero se produce cuando se delega la responsabilidad por la administración del personal de la salud pública en las unidades de salud regionales o municipales, pero el ministerio central mantiene el poder de contratación, despido y promoción. En el segundo caso, el gobierno local, por ejemplo, puede tener la responsabilidad por el gasto en salud, pero no el poder sobre la generación de recursos. Otra variante se produce cuando las unidades centrales asignan responsabilidades adicionales a los organismos locales o regionales del sector salud, pero no les entregan recursos adicionales (mandatos no financiados).

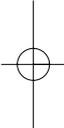
10. Basado en di Gropello, E. y Cominetti, R. (comp.) (1998). *La descentralización de la educación y la salud: Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, CEPAL, Santiago de Chile; y Brinkerhoff, D. & Leighton, Ch. (2002). *Descentralización y reforma del sistema de salud*, Bethesda, MD: The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates Inc., en www.PHRproject.com

Analizando la rendición de cuentas en los Sistemas de Salud

Uno de los mecanismos diseñados recientemente para evaluar la rendición de cuentas que promueven las reformas descentralizadoras es el “Marco de Rendición de Cuentas”, diseñado por algunos autores como Brinkerhoff, Aucoin o Heintzman. El propósito de tal herramienta es desarrollar una comprensión más acertada de la interdependencia que existe entre los distintos actores del sector, así como determinar dónde reside su responsabilidad y ante quién se es responsable en las funciones asignadas. Así, la valoración se lleva a cabo identificando, en primer lugar, a los principales implicados (por ejemplo, los usuarios de los servicios de salud, el Ministerio de Salud, las agencias donantes, los gobiernos locales, las ONG, las juntas directoras de hospital, los prestadores de servicios de salud, etc.). A continuación se establecen relaciones de “rendición de cuentas” en una matriz donde a cada actor le corresponde un grado para demandar y ofertar los servicios que puede ser “bajo”, “medio” o “alto”, así como imponer o responder a la demanda o la oferta de dichos servicios. Cuando las celdas asignadas para establecer tal calificación aparezcan en blanco es posible identificar situaciones vinculadas a corruptelas, falta de responsabilidad, baja calidad de los servicios o evasión de responsabilidad. Aunque tampoco es operativo que aparezcan muchas flechas, pues pueden limitar la eficacia en términos de rendición de cuentas.

Fuente: Hutchinson, Paul L. and Anne K. LaFond. September 2004. *Monitoring and Evaluation of Decentralization Reforms in Developing Country Health Sectors*. Bethesda, MD: The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates Inc.

b) Las tensiones y conflictos entre objetivos



Esto se puede traducir en situaciones donde se pasa a prestar más atención a lo urgente que a lo prioritario, esto es, a seleccionar objetivos que no son relevantes desde el punto de vista de la pertinencia o adecuación a las necesidades más importantes o de los colectivos más necesitados, lo que constituye uno de los resultados que se predicen y se citan con mayor frecuencia en la descentralización del sector salud¹¹. En algunos casos, el traspaso puede empujar a los proveedores locales de salud a responder a las preferencias locales por servicios de salud curativos en lugar de la atención preventiva y primaria. Si bien en este caso se cumple el objetivo de responder a las preferencias locales, el resultado es una asignación de recursos menos óptima desde el punto de vista del sistema de salud nacional.

En otros casos, el gobierno local puede considerar que la atención de salud de cualquier tipo es menos prioritaria que la inversión en otro sector, lo que resulta en una situación donde la salud queda despojada de recursos. Estas consecuencias se pueden ver en muchos países, en especial en las etapas iniciales de la descentralización. Para abordar este tipo de conflictos y tensiones es necesario elaborar pautas o requisitos claros en el proceso de transferencia desde el gobierno central. Semejante actuación está destinada a promover un equilibrio entre los objetivos de la descentralización y las presiones ejercidas por gobiernos locales ansiosos por quitarle recursos a los servicios de salud y destinarlos, por ejemplo, a obras de infraestructura cuya visibilidad y rentabilidad en términos políticos es mucho mayor.

11. Brinkerhoff, D. (2003), “Accountability and Health Systems: Overview, Framework and Strategies”, Bethesda, MD: Partners for Health Reformplus, Abt Associates Inc.

En este caso, se pueden diseñar diferentes fórmulas para transferir fondos centrales a los niveles locales que incluyan montos con asignaciones especiales, porcentajes obligatorios para la salud (orientados a fines específicos) y/o ponderaciones para distritos con una mayor proporción de población en riesgo o vulnerabilidad. Al tiempo, es posible retener algunas funciones en el nivel central como, por ejemplo, la adquisición de fármacos esenciales o ciertos elementos de los programas de inmunizaciones. Sin embargo, es necesario saber hasta qué punto la “condicionalidad” del gobierno central puede extenderse sin levantar susceptibilidades ya que, en algunas circunstancias, la “imposición” podría socavar la responsabilidad de la gestión en el nivel local e incluso influir en la motivación del personal de salud, por lo que no es posible dar una respuesta que sea universal para este tipo de casos.

c) La falta de capacidad

Un problema clásico en todo proceso de descentralización es la falta de capacidades. En muchos países, las unidades desconcentradas del ministerio de salud tienen tanto debilidades técnicas como administrativas, a lo que hay que unir la laxa fiscalización y regulación desde el nivel central a medida que las transferencias se van completando. Ello deriva en un doble vicio constitutivo del sistema de descentralización: las capacidades de gobierno central se diluyen a medida que el proceso avanza y las de los gobiernos locales no se refuerzan, por lo que la situación es, en algunos casos, insostenible. Con respecto a los últimos, en algunos casos los gobiernos locales pueden no tener la capacidad para estimular la participación de la comunidad en el ejercicio del poder, incluido los servicios de salud. Más aún, normalmente los pobres y marginados cuentan con pocos elementos para movilizarse y aprovechar las oportunidades de participación que ofrece la descentralización. Por ello, cuando la descentralización traspasa el poder de generar y gastar ingresos, la falta de capacidad administrativa puede redundar en un mal manejo financiero, despilfarro de recursos y corrupción¹².

d) Las tensiones entre la integración vertical y horizontal

Teniendo en cuenta que los procesos de descentralización son en su mayoría verticales y que, regularmente, vienen apoyados por la financiación de la ayuda internacional, el nivel de autonomía de los gobiernos locales se ve en gran medida condicionado. Este fenómeno, conocido como “efecto chimenea”, tiene resultados negativos sobre el grado de discrecionalidad en la toma de decisiones en el nivel local, haciendo que ésta sea bastante baja y que la descentralización se vea limitada en el mejor de los casos sólo a una desconcentración. La delegación y/o traspaso de poder para lograr una prestación de servicios integrada al nivel local necesita compensar los efectos de estas “líneas verticales” de control. Así, la creación de comités de salud para que ejecuten las funciones

12. Suele comentarse que esta situación no es más que la “transferencia” de la corrupción y los problemas administrativos centrales hacia los niveles locales.

de planificación, administración y supervisión financiera es una respuesta institucional clásica para enfrentar este problema. Empero, la evidencia sobre la eficacia de esta respuesta es variada y, una vez más, ha de estudiarse caso por caso.

e) Las dimensiones políticas y de proceso

Aunque es una cuestión reiterada una y otra vez por distintos autores (y por este informe), la descentralización es un proceso profundamente político que a menudo cuenta con la oposición de grupos que tienen intereses creados para mantener el *statu quo* y que perderán poder, influencia y recursos con la descentralización fiscal o administrativa. Aunque existan poderosas razones técnicas a favor de emprender una descentralización en el sector de la salud, las reformas no producirán las mejoras esperadas si no se presta la debida atención a los factores políticos involucrados (lo que en el capítulo 2 se llamó “los pequeños detalles”). Dado que las reformas descentralizadoras no se producen de la noche a la mañana, estas dinámicas políticas cobran especial importancia porque el proceso de reforma puede ser muy prolongado. Por ello, es necesario no perder de vista que la descentralización es un proceso en el que debe hacerse especial hincapié en la participación de las partes interesadas, con una comunicación eficiente y la voluntad política necesaria.

Hacia unas orientaciones generales: los retos de la descentralización de la salud



Las experiencias que han sido documentadas en diversos estudios¹³ muestran que la clave para alcanzar los beneficios prometidos por la descentralización pasan por una elaboración rigurosa en el *diseño integral* de la misma. Para ello es necesario prestar especial atención a las necesidades y prioridades que se desean atender a la hora de decidir qué funciones y programas transferir y, por el contrario, cuáles retener bajo control. Con estas consideraciones en mente, es posible plantear un marco general que permita planificar la descentralización y que contemple las siguientes cuestiones:

En cuanto al *diseño del programa*, es necesario que el gobierno central sea el encargado de establecer las prioridades generales y que sean los gobiernos locales los encargados de “afinar” las directrices elaboradas por la Administración Central, seleccionando los mecanismos necesarios para la prestación de los servicios de salud en el contexto local.

13. Ver, además de los ya citados, Berman, P. (1997), “National Health Accounts in Developing Countries: Appropriate Methods and Recent Applications”, *Health Economics* 6: 11-30, en <http://www.hsph.harvard.edu/ihs/publications/pdf/No-36.PDF> (acceso a 19 de abril de 2006); Bossert, T. (2000), “Decentralization of Health Systems in Latin America: A Comparative Analysis of Chile, Colombia, and Bolivia”, n.º. 29, Data for Decision Making Project, Latin America and Caribbean Health Sector Reform Initiative. Boston: Harvard School of Public Health, en www.hsph.harvard.edu/ihs/publications/pdf/lac/Decentralization45.PDF (acceso a 18 de abril de 2006); y Bossert, T. and J. Beauvais (2002) “Decentralization of health systems in Ghana, Zambia, Uganda and the Philippines: a comparative analysis of decision space”, *Health Policy and Planning* 17(1): 14-31, en <http://heapol.oxfordjournals.org/cgi/reprint/17/1/14> (acceso a 18 de abril de 2006).

Al tiempo, la *financiación* debe consistir en un flujo predecible y suficiente de recursos por parte del gobierno central que otorgue a los gobiernos locales capacidades financieras para acometer sus funciones. Este grado de sostenibilidad del sistema se puede complementar con otro tipo de actuaciones que pueden poner en marcha los gobiernos locales, ya sea estableciendo cuotas de servicio u otros mecanismos de generación de ingresos para planificar mejor las necesidades financieras en la prestación de estos servicios a la comunidad. Este aspecto sobre la financiación es tan importante porque puede pasar inadvertido para los responsables de la reforma descentralizadora resultando en una especie de “vacío” entre las competencias transferidas y los recursos destinados a su despliegue en el ámbito local.

De la práctica en estos procedimientos surgen una serie de lecciones aprendidas¹⁴: la *primera* es que a la hora de asignar el presupuesto desde el nivel central, se debe tener en cuenta la capacidad local para generar recursos propios. En Bolivia o Filipinas, los gobiernos locales que heredaron gastos tan importantes como la gestión de los hospitales no fueron capaces en muchas ocasiones de mantener los niveles de calidad que encontraron cuando éstos les fueron transferidos; y la *segunda* es que la discrecionalidad en el gasto debe ser sometida a un mínimo criterio de control por parte del gobierno central con el fin de evitar situaciones de ineficiencia y merma en la calidad de los servicios.

Cuestión importante es saber hasta dónde debe llegar el *grado de descentralización en la prestación de servicios*. Aunque se pueda afirmar que la mayoría de los servicios de salud deberían descentralizarse hasta el nivel más bajo de gobierno, tan complejo entramado de relaciones entre los diferentes servicios disponibles requiere también una elaborada planificación que organice funciones y responsabilidades entre los distintos niveles involucrados en su prestación. Por ejemplo, en Filipinas se transfirieron las funciones de salud a los niveles provinciales para la gestión de los hospitales mientras las municipalidades hacían lo propio con los centros de salud, pero no se establecieron procedimientos ni vinculaciones entre estos dos niveles de salud pública, quedando así el marco integral de salud seriamente afectado. Un caso parecido pudo encontrarse en lugares tan dispares como Bolivia o Zambia, donde la atención primaria fue transferida a unidades de gobierno locales tan pequeñas y sin referencia con el siguiente nivel de atención médica (el provincial) que tal práctica derivó en una inadecuada gestión de los recursos y una merma en los niveles de atención a los usuarios.

En resumen, parece que una visión común entre los diferentes niveles de gobierno alrededor de los objetivos que la reforma descentralizadora debe cumplir sería necesaria como contrapeso a la libertad que los gobiernos locales utilizan para adaptar la descentralización (o en otras palabras, para sacarle provecho) a sus contextos locales.

14. Ver Litvack, J. & Seddon, J. (eds.), 2000. *op. cit.*

Al mismo tiempo, una financiación adecuada que tenga en cuenta la capacidad de los gobiernos locales para prestar los servicios transferidos debe complementarse con un ejercicio paralelo de pragmatismo en la medida en que no será posible ni conveniente descentralizar todo el sistema de salud. Por ello la participación activa de los responsables de salud en el diseño de la descentralización es vital de cara a establecer estándares de calidad, normas relativas y procedimientos para el seguimiento de las mismas en la prestación de los servicios transferidos.

4.3. Descentralización e infraestructuras

El potencial de la descentralización sobre la infraestructura es bastante similar al que se puede encontrar en otros sectores: los gobiernos locales se encuentran mejor posicionados para identificar la demanda local en infraestructura, la rendición de cuentas se incrementa a través de la participación en los procesos de decisión y los usuarios poseen más información sobre el precio y las características de los servicios, elevando con ello la competitividad en el sector. Empero, su resultado depende en gran medida del grado de autonomía fiscal de los niveles subnacionales de gobierno, de la existencia de un sistema de rendición de cuentas y del uso de los incentivos correctos que promuevan una gestión y mantenimiento de las mismas centrado en el medio-largo plazo.

Ya en 1994, el Informe Mundial de Desarrollo¹⁵ dedicado a las infraestructuras básicas sociales citaba algunos casos donde se mejoró la calidad y se redujeron los costes de proyectos de infraestructuras después de compartir la responsabilidad de los mismos con las comunidades locales. En dicho informe se repasaba la experiencia en 42 países con respecto al uso y mantenimiento de las carreteras, observándose mejores condiciones de las mismas allí donde se había descentralizado. Estos mismos efectos se traducen en un ahorro *per capita* para aquellos proyectos de abastecimiento de agua hasta cuatro veces mayor en sistemas descentralizados. También se cita el estudio de 121 proyectos de abastecimiento de agua en zonas rurales financiados por varias agencias de desarrollo, donde se constató que aquellos proyectos con alta participación en las fases de identificación y diseño experimentaban un mayor grado de mantenimiento en buenas condiciones que en proyectos donde la decisión se encontraba más centralizada.

Para el Banco Mundial, el impacto de las infraestructuras en el desarrollo humano tiene, por tanto, consecuencias directas (por ejemplo, reduciendo las enfermedades por transmisión hídrica, que son las más importantes entre niños y niñas de hasta 5 años), pero también indirectas a través del crecimiento económico.

15. Banco Mundial (1994), *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Infraestructuras y Desarrollo*, Washington D.C.

Empero, como ocurre con la salud o la educación, este tipo de servicios no suele llegar a los más pobres. El Informe de Desarrollo Mundial de 2004¹⁶, dedicado a orientar los servicios a los más pobres, presenta algunos datos significativos al respecto: dos de cada diez personas en los países en desarrollo no tenían acceso a agua en buenas condiciones en el año 2000; cinco de cada diez a un sistema de alcantarillado adecuado; y nueve de cada diez vivían sin que su fosa séptica fuera sometida al más mínimo tratamiento.

Por otro lado, y a pesar de algunos progresos en este campo, la tendencia heredada desde los años noventa no permite albergar todavía mucho optimismo con respecto al acceso de los más pobres a los servicios más básicos como agua o saneamiento: el número total de personas en África y Asia con acceso a dichos servicios o bien se ha reducido o mantenido constante, con sólo algún repunte sensible en casos aislados como China o la India. Y cuando están conectados, no sólo deben compartir la instalación con otras personas sino pagar los precios más caros, más que los hogares con acceso a las redes de agua o alcantarillado más eficientes de su ciudad... y, sin embargo, son los más pobres los que siguen soportando la parte más desproporcionada del impacto derivado de unos servicios de agua, alcantarillado, electricidad o carreteras en mal estado.

Aspectos clave para entender la descentralización de las infraestructuras

En el contexto que se está describiendo, los gobiernos de países en desarrollo tratan de aplicar diferentes recetas que van desde la descentralización a la promoción de la participación del sector privado o la participación de la comunidad en proyectos que respondan a sus necesidades. En cada caso se persiguen objetivos diferentes: si por un lado es posible encontrar intervenciones enfocadas a beneficiar exclusivamente a los más pobres, por otro existen casos donde lo importante es mejorar los servicios en general como condición previa para conseguir el objetivo de llegar a todos los pobres. Sea como fuere, el mismo enfoque ha podido funcionar en un contexto y fallar en otros, mientras que enfoques diferentes han funcionado en el mismo contexto.

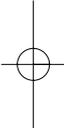
¿Qué quiere esto decir? Pues básicamente que cada tipo de infraestructura presenta una serie de características peculiares que condicionan el grado de descentralización deseado y que, por tanto, conlleva decisiones y responsabilidades que hay que diseñar desde el principio: cuestiones relativas a la selección de los emplazamientos más idóneos, quién se hará cargo de la construcción, puesta en marcha y mantenimiento de los servicios hasta establecer la normativa que los regule y cuáles serán los estándares de calidad exigidos en su prestación.

16. Banco Mundial (2004), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004. Hacer que los servicios funcionen para los pobres*. Washington D.C.

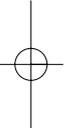
La reestructuración del Ministerio mejora los servicios de carreteras en Zambia

En la segunda mitad de los años noventa, Zambia experimentó una considerable mejora en la calidad de las vías de comunicación como resultado de la reestructuración del Ministerio de Obras Públicas y la puesta en marcha de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza. Estos elementos han contribuido a una mayor participación del sector privado en los trabajos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de las carreteras, que antes fue asumido íntegramente por los gobiernos locales y el Departamento de Carreteras del Ministerio. La responsabilidad principal del gobierno central ahora es establecer y hacer respetar los estándares para el uso y mantenimiento de las carreteras y proveer, al mismo tiempo, el marco legal y regulador para asegurar la provisión de vías de comunicación de calidad. Como resultado de estas medidas, el estado del pavimento y la capacidad de drenaje de las carreteras han mejorado de un 20% en 1995 a un 40% en el año 2000. Estas mejoras han permitido facilitar el tránsito y el comercio entre provincias y distritos además de reducir el coste de mantenimiento de los vehículos de conductores y transportistas.

Fuente: Kithinji Kiragu (2002), *Improving service delivery through public service Reform: lessons of experience from select Sub-Saharan Africa countries*, DAC Network on Good Governance and Capacity Development, OECD, Paris.



La lógica subyacente a estas consideraciones es que en el proceso de reparto de tareas debe ser el gobierno central el que adquiera la máxima responsabilidad a la hora de asegurar la calidad y perdurabilidad de la infraestructura puesta al servicio de los ciudadanos. Así los gobiernos locales deben a su vez prestar dichos servicios en función del perfil de demandas locales que identifiquen, complementando los programas que impulse el gobierno central en esta materia. Es aquí donde el sector privado puede contribuir a la construcción, puesta en marcha y mantenimiento de los diferentes tipos de infraestructura, ofreciendo su experiencia técnica para orientar al sector público en el diseño de las políticas que afecten a este sector tan importante.



También es una cuestión importante, dentro del marco general que se está comentando, abordar los aspectos relativos a la financiación de las infraestructuras. Los gobiernos centrales frecuentemente proveen el mayor aporte de recursos para la inversión en infraestructura, mientras que los gobiernos locales y el sector privado participan en la financiación de pequeñas mejoras o arreglos de los servicios establecidos. El papel de las unidades de gobierno local para apoyar la inversión en capital y mantenimiento, además de las transferencias centrales, se complementa con la generación de recursos a través de impuestos locales (muy importantes por la capacidad de los gobiernos para identificar a los usuarios y establecer impuesto de uso) y endeudamiento.

Ahora bien, ¿quiere ello decir que la existencia de recursos se traduce en un buen mantenimiento de las infraestructuras? La experiencia demuestra que en muchos países en desarrollo el mantenimiento tiende a ser bastante desconsiderado en *todos* los niveles de gobierno por al menos dos razones: de un lado, el hecho de que la visibilidad de nuevas infraestructuras es mayor que el mantenimiento de las ya existentes y, de otro, que la presión para ampliar la cobertura a otras zonas donde todavía no existen detrae fondos para el mantenimiento de las que ya se encuentran operativas. A estas razones hay que añadir que, si bien las transferencias desde el gobierno central se encuentran a menudo asignadas a ciertas inversiones de capital para infraestructura, no ocurre lo



mismo para el mantenimiento de la misma, por lo que la parte de recursos que pudiera asignarse puede acabar financiando otro tipo de servicios.

**¿Cómo generar recursos a través de la prestación de infraestructuras básicas?
Algunas conclusiones relativas a la recuperación del gasto en inversión
y a la política de tarifas de 6 países africanos: Zambia, Senegal,
Uganda, Swazilandia, Ghana y Zimbabwe**

Un reciente estudio sobre la eficacia y la eficiencia en la prestación de infraestructuras básicas en el África Subsahariana por lo gobiernos locales, arrojaba las siguientes conclusiones con relación a la generación de recursos propios y su reinversión en las infraestructuras existentes:

- En términos generales, no parece existir una clara estrategia que persiga la generación de recursos por parte de la Administración Central y la descentralizada.
- Las tarifas tienden a ser una herramienta política que se “ajusta” en periodos electorales.
- Aunque existe el deseo de adoptar una política de recuperación del gasto en inversión realizado por parte del gobierno central, los gobiernos locales y el central no parecen llegar a un acuerdo sobre los principios que deben guiar tal práctica.
- La tasa aplicada al usuario no parece guardar relación con el gasto realizado por los gobiernos locales en cada tipo de infraestructura, porque no existe un cálculo correcto de la misma.
- La limpieza y mantenimiento de las calles no generan recursos a las arcas municipales, si bien consumen el 70% del total del presupuesto de los municipios.

Fuente: adaptado de Steffensen, J, & Trollegaard, S. (2000), *Fiscal Decentralisation and Sub-National Government Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision Synthesis Report on 6 Sub-Saharan African Country Studies*, The National Association of Local Authorities in Denmark-World Bank, Washington D.C.

Acaso no sea tan extraño encontrar, por tanto, otras formas de financiación mediante las cuales los ciudadanos contribuyen con tiempo, dinero y asistencia técnica en la construcción y mantenimiento de la infraestructura comunitaria que, por múltiples razones, el gobierno no ha podido proveer. Esta forma de “financiación informal”¹⁷ popularizada en los últimos años adquiere formas diversas en experiencias a lo largo del globo, si bien el denominador común además de la aportación monetaria radica en la implicación y participación de la comunidad en el cuidado y mantenimiento de la misma. Algunos ejemplos de tal enfoque pueden ser las experiencias de los residentes del distrito Orange de Karachi, en Pakistán, quienes invirtieron dinero y trabajo en la instalación de una red de alcantarillado, escuelas, puestos de salud y otro tipo de instalaciones. En el otro extremo del globo, las asociaciones locales de los barrios periféricos de Lima, Perú, han financiado las mismas infraestructuras a través de la citada “financiación informal”. Una última experiencia en Vietnam destaca la responsabilidad de los residentes de las comunas a la hora de mantener la infraestructura local a través de contribuciones monetarias y en especie (básicamente trabajo) por parte de las unidades familiares.

17. Ver Litvack, J. & Seddon, J. (eds.) 2000, *op. cit.*

Algunos retos: la rendición de cuentas y la asistencia técnica

Por último, en este repaso general a las características de la descentralización en el sector de infraestructuras, dos aspectos de especial consideración son los referidos a la *rendición de cuentas* y la *asistencia técnica* necesaria para emprender intervenciones en este campo. El primero se centra en el diseño y puesta en marcha de mecanismos que permitan rendir cuentas a los prestadores de servicios, tanto a aquellos que pagan como a los que se benefician de los mismos. Para ello, es necesario instrumentar mecanismos de participación que incorporen a la comunidad en los procesos de decisión, especialmente en lo referido a la localización de las infraestructuras y la financiación de las mismas. Al respecto cabe considerar como mecanismos que refuercen tales prácticas el acceso a información sobre los recursos asignados a las instalaciones planeadas y, en la misma línea, la publicidad de las licitaciones y los mecanismos que se seguirán para adjudicar la construcción, la operación y el mantenimiento de las infraestructuras.

El “clientelismo” como factor que dificulta el servicio prestado a los más pobres

Con la práctica del “clientelismo”, los acuerdos que se establecen entre políticos y proveedores de servicios a menudo adolecen de transparencia y carecen en gran medida de criterios que consideren las necesidades de los usuarios finales. Los políticos ejercen un control excesivo sobre el nombramiento y cese de los miembros de las juntas directas de las infraestructuras construidas, además de la provisión de subsidios para financiar las inversiones y promover alianzas entre empresas. Como compensación a tal práctica, las compañías de agua y electricidad se ven a menudo obligadas a ofrecer favores políticos como la sobrecontratación de empleados, la bajada de tarifas en periodos electorales o la asignación de los contratos en función de criterios políticos. Las consecuencias son bien conocidas: costes recurrentes, baja calidad de los servicios prestados e ineficiencia en la gestión de los mismos. Además, la escasez de recursos destinados a inversión deja a un gran sector de la población sin servicios adecuados y la obliga a depender de alternativas más caras o menos convenientes. Estas prácticas clientelares son las que configuran las políticas rurales y urbanas en el sector eléctrico y del agua de muchos países, y generan un efecto negativo sobre la gente: restringe la capacidad de los pobres para reclamar, bien sea como ciudadanos o como clientes. Por ello, en ocasiones termina dando la sensación de que el cliente no puede penalizar al proveedor por un servicio en malas condiciones y, mucho peor, de que el “largo camino” hacia la rendición de cuentas se vuelve inacabable. No es extraño, por tanto, que se haya identificado esta falla en la rendición de cuentas como uno de los ejes clave sobre los que trabajar desde las reformas descentralizadoras.

Fuente: Banco Mundial (2004), *Informe de Desarrollo Mundial*, Washington D.C.

Algunos ejemplos de tales prácticas pueden encontrarse en países tan diversos como la India o Kenya, donde los comités de agua o los departamentos de ingeniería han sido tradicionalmente los encargados de hacer llegar el agua a las comunidades rurales. Con un enfoque eminentemente vertical, escasa capacidad para movilizar a la comunidad pero con gran apoyo de recursos por parte del gobierno central, estas instancias incrementaron con el tiempo la inversión en obras públicas, pero con un éxito moderado en cuanto al mantenimiento y sostenibilidad de las infraestructuras. De hecho, uno de los problemas que adolecieron fue el fenómeno de “captura de las elites” tan frecuente en las relaciones clientelares que acompañan a la prestación de servicios.

Vistas las dificultades reseñadas, países como la India o Ghana orientaron sus esfuerzos a promover los sistemas basados en el control por parte de la comunidad y que tanta popularidad tienen entre los donantes. Las comunidades se involucran en el diseño y gestión de la provisión de agua, pagando incluso los gastos de operación y mantenimiento. Por otro lado, los gobiernos (generalmente los centrales) pagan una parte significativa de los gastos de capital mientras que los proyectos financiados por los donantes y ejecutados por organizaciones no gubernamentales constituyen el núcleo organizativo y técnico de estos sistemas. Con ello se sitúa al cliente-ciudadano en el centro de la rendición de cuentas entre proveedor de servicios y destinatario final, aunque todavía existen algunos desafíos que será necesario afrontar en el futuro si se decide extender este modelo a otras experiencias. Algunos de ellos son: i) la asistencia técnica que necesitan las comunidades locales a medio y largo plazo para gestionar los sistemas de agua, y los proyectos de ayuda internacional no son los mejores instrumentos para conseguir tal fin; ii) las comunidades pueden hacerse cargo de los gastos de operación recurrentes, pero aquellos destinados a inversión de nuevo capital o la cobertura de tarifas más altas (por ejemplo, para pagar la subida del precio de la electricidad) no son viables a través de las aportaciones que se hacen en el ámbito local; y iii) las comunidades no son homogéneas, y problemas comunes al ámbito gubernamental como la “captura de las elites” o la asignación asimétrica de los recursos pueden tener lugar en este contexto.

En cuanto a la *asistencia técnica*, se justifica por el grado de inexperiencia por parte de los gobiernos locales para llevar a cabo nuevas responsabilidades. Ya que ésta puede variar entre los diferentes gobiernos locales, se dan varias opciones (aunque no son cerradas) para velar por la calidad de la infraestructura: el “acompañamiento” por parte del gobierno central y sus agencias nacionales, la asistencia técnica que pueda proveer la ayuda internacional o la creación de asociaciones o *partenariados público-privados*. El caso colombiano, por ejemplo, abordó la devolución integral en la provisión de agua potable y servicios de alcantarillado a los gobiernos locales a finales de los años ochenta. Para ello contrató los servicios de organizaciones no gubernamentales, consultoras privadas y universidades al tiempo que contó con la ayuda de instituciones especializadas del sector público como el Ministerio de Obras Públicas y el Cuerpo de Ingenieros del Ejército¹⁸.

Una vez abordados los temas más generales sobre la descentralización en el sector infraestructuras, las próximas líneas estarán destinadas a conocer las características de la misma en las que son algunas de las infraestructuras básicas más importantes: agua y saneamiento y electricidad.

18. World Bank (1989), *Colombia: Decentralizing revenues and the provision of services. A review of recent experience*, Report n° 7870-CO, Washington D.C.

La descentralización en la provisión de agua y saneamiento

El agua es un bien social. La disponibilidad domiciliar de agua potable y de la adecuada disposición de las excretas son derechos inalienables de los ciudadanos y cumplen una función de protección de la salud. De hecho, la no adecuada calidad de los servicios incide en la seguridad sanitaria para los usuarios, pues una buena parte de los sistemas de abastecimiento de agua potable son intermitentes y no disponen de cloración efectiva. Si a esto se suma el hecho de que no existe un adecuado sistema de control y vigilancia de la calidad, en especial en lo referente a que el agua sea potable, no será extraño encontrar resultados como éste: las enfermedades de origen hídrico ocupan el primer lugar de morbilidad y el segundo en mortalidad infantil¹⁹.

Pero el agua es también un bien ambiental. La preservación del agua como recurso natural e integrado al medio ambiente es en la actualidad el principio rector para el manejo del agua en todos sus usos. Ahora bien, cuando existe agua ésta no es accesible para muchos de sus habitantes y la contaminación es un problema creciente que se hace cada vez peor debido a la insuficiente inversión en saneamiento. Por consiguiente, no es sorprendente que los problemas hídricos se conviertan cada vez más en aspectos relevantes para los políticos, para todo tipo de grupos de interés e igualmente para los ciudadanos comunes.

Empero, este enfoque centrado en la gestión ambiental viene siendo objeto de controversia con el modelo predominante en los últimos años: la consideración del agua como un bien económico que ha llevado a los gobiernos a abordar toda una serie de cuestiones en torno los costos de instalación, operación y mantenimiento. Tal enfoque obliga a adoptar un criterio empresarial en la comercialización del agua, al tiempo que se intenta velar por la sostenibilidad de los sistemas acuíferos.

Por último, el manejo de la gestión del agua tiene asimismo una dimensión política insoslayable derivada de la consideración que las soluciones integrales para cubrir la cobertura y la calidad de los servicios deben tener en torno al acompañamiento de la comunidad mediante la participación comunitaria.

En América Latina, por ejemplo, se ha considerado tradicionalmente al agua como un bien social y los gobiernos han encargado la prestación de los servicios a organismos estatales centralizados. Desde mediados del siglo XX se dio importancia al agua como bien ambiental y se ha comenzado a cuidar al medio ambiente. Es sólo en las últimas décadas cuando se ha concebido al agua como bien económico y se identifica la necesidad de la transformación del modelo de gestión para poder cumplir con los objetivos sociales y ambientales. A pesar de la importancia que tiene el agua sobre la salud, el

19. Banco Mundial (2004), *op. cit.*

medio ambiente y el crecimiento económico, y de que debería considerarse como un bien universal, la no comprensión de esta necesidad por los niveles de decisión políticos y sociales ha frenado el desarrollo sectorial.

Diversas han sido las experiencias descentralizadoras en este sector y también sus resultados, y a pesar de que no es posible establecer un catálogo de buenas o malas prácticas para conocer qué modelo es el más idóneo, sí es posible identificar qué cuestiones es necesario abordar para emprender las reformas de manera más eficaz. Para algunos autores²⁰, el deslucido desempeño del sector agua potable y saneamiento de muchos países (especialmente en América Latina) pasa por la demostrada ineficiencia de las instancias públicas responsables del sector y su incapacidad de implementar y seguir políticas apropiadas de administración de las empresas, así como de establecer tarifas que hicieran posible recuperar costos y de proteger contribuciones al sector de los ingresos generales de los gobiernos en situaciones de austeridad presupuestaria. No hay que olvidar que este panorama descrito estuvo condicionado con la existencia de una inapropiada estructura institucional del sector que resultó en la superposición, confusión y excesiva politización de funciones de prestación de los servicios, de definición de políticas y de control de las entidades prestadoras.

Consideraciones generales sobre la descentralización del agua y saneamiento

Aunque no suele destacarse un enfoque por encima de otros, existen tres formas de descentralizar el sector de agua y saneamiento: i) a través de la *devolución* de autoridad y responsabilidad a los gobiernos locales; ii) a través de la *desconcentración* de recursos y personal de la entidad gestora de agua estatal a los niveles de gobierno local; y iii) a través de la *delegación* de responsabilidad a un tercero para la provisión de estos servicios (por ejemplo una agencia regional de agua o una compañía privada). Dicho lo cual, es necesario resaltar que no parece haber una visión clara sobre los resultados de la gestión descentralizada de los servicios de agua potable y saneamiento, sobre todo, considerando que las formas que el proceso de descentralización asume, como ya se ha comentado, son múltiples.

Sin embargo, pareciera que algunos rasgos sobresalientes se refieren a la transferencia de la responsabilidad de la prestación de los servicios a nivel local (o a una entidad autónoma), con su posterior administración con un criterio técnico y comercial; y al fortalecimiento y consolidación de los operadores autónomos²¹. Los resultados de la

20. Debomy, S. (1998), *Servicios de agua y saneamiento para los pobres del sector urbano. Pequeños proveedores: Tipología y perfiles*. Programa Conjunto PNUD-Banco Mundial para el Agua y el Saneamiento. Abidján, Costa de Marfil; Juravlev, A. (2001), *Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI*, Serie Recursos Naturales e infraestructura. CEPAL. Santiago.

21. Juravlev, A. (2001), *op. cit.*

descentralización no son particularmente diferentes de los que se logran en el modelo centralizado, ya que, muchas veces, persisten los mismos problemas que se detectan en la gestión centralizada²². Por ello, no es casual que en un panorama caracterizado por el desencanto y la necesidad de financiar fuertes inversiones haya dado paso a promover nuevas opciones de organización y financiamiento, abriendo modalidades de gestión con participación del sector privado.

De hecho, desde hace varios años, instituciones como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo vienen promoviendo la incorporación del sector privado en el sector de agua potable y saneamiento, enfatizando el desempeño de las empresas y las reformas normativas inherentes. Por ejemplo, en los países en transición de Europa Oriental y Central, el acceso al sistema de agua por cañería suele ser bueno en las ciudades más importantes, pero el sistema de recogida de aguas residuales tiene una cobertura bastante limitada. Varias ciudades importantes de Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia y Rumania han privatizado sus sistemas de abastecimiento de agua o han establecido empresas semiprivadas que funcionan a base de concesiones. Sin embargo, se puede observar una tendencia más intensa hacia la descentralización, que se integra en una reforma política más amplia y que transfiere a los ayuntamientos las competencias que antes tenían los organismos regionales del Estado.

Sin embargo, y a pesar de la modernización y reestructuración del sector, las poblaciones de escasos recursos del sector urbano todavía carecen de acceso a dichos servicios, lo que ha derivado en el surgimiento de proveedores privados informales de pequeña escala que han demostrado un potencial importante para prestar mejores servicios en zonas de ingresos bajos, con un costo de inversión comparativamente reducido²³.

Modelos de gestión de los sistemas de agua y saneamiento

Una forma de determinar la capacidad de los gobiernos locales para tomar responsabilidades en la provisión de servicios de agua y saneamiento pasa por un examen de los modelos de gestión que han dado resultados en algunas regiones del globo. En Latinoamérica, por ejemplo, se han llevado a cabo multitud de estudios de caso para conocer las ventajas e inconvenientes de diferentes enfoques en la prestación de servicios de agua y saneamiento, ya sea en zonas urbanas o rurales, a través de prestación

22. Un ejemplo es la provisión de agua y saneamiento en Pachuca, estado de Hidalgo, México. En los años ochenta, la Comisión de Servicios Públicos (COSEPU) creada en 1977 por decreto estatal, se caracterizaba por: incapacidad administrativa para solucionar el déficit de agua e ineficiencia para recuperar los costos, por ausencia de padrones de usuarios y tomas clandestinas; abastecimiento inadecuado de agua y provisión por "tandeo"; obsolescencia tecnológica, en particular de los equipos eléctricos y fuerte pérdidas de agua; déficit financiero y necesidad de subsidio estatal debido a las bajas tarifas (4 veces menores que el costo), la morosidad de los usuarios y las tomas clandestinas existentes. En Pérez, P. (2000), *Servicios públicos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 26. CEPAL. Santiago.

23. Debomy, S. (1998), *op. cit.*

directa por los gobiernos locales o bien por entidades nacionales o por el sector privado. Algunos de los modelos analizados en dichos estudios²⁴ son los siguientes:

- *Provisión de agua por una compañía municipal (San Julián, El Salvador)*. En este caso, la municipalidad decretó en 1997 la creación de una compañía autónoma para gestionar el sistema de agua en el centro urbano (5.200 personas) integrada por un consejo administrador y cinco personas fijas para gestionar la compañía. San Julián posee un nuevo sistema de abastecimiento de agua construido con fondos de la ayuda internacional. Desde su puesta en marcha en 1998 abastece al 96% de la población urbana y cada conexión posee un contador consumo de agua, siendo el servicio de 24 horas al día. Las tasas cubren todos los gastos de mantenimiento e incluso el pequeño superávit permite realizar obras (aunque modestas) de ampliación de la cobertura del sistema. La clave para su éxito radica, por un lado, en su autonomía con respecto a las cuestiones que afectan a la operación y mantenimiento de la red de agua y, por otro, a la confianza que genera entre la población.
- *Consejo de agua (Itagua, Paraguay)*. Ésta es una experiencia exitosa en el ámbito rural de gestión basada en la participación de la comunidad para abastecer de agua a la ciudad de Itagua, a 25 km de la capital, Asunción. Establecida en 1974 para abastecer a casi 3.000 personas, el Consejo atiende a más de 25.000 en la actualidad y cuenta con un total de 23 personas trabajando a tiempo continuo. El consejo es autónomo tanto administrativamente como legalmente con respecto a la municipalidad y su nivel de éxito sólo puede compararse al de la capital, pues su nivel de cobertura es del 100%, con servicio 24 horas al día y todas las conexiones disponen de contador. Las tasas cubren los gastos de mantenimiento y con el pequeño superávit han podido establecer un servicio de aguas residuales.
- *Contrato para la prestación de servicio (Marinilla, Colombia)*. En este caso, se acudió al sector privado para el abastecimiento de agua y el tratamiento de aguas residuales en esta ciudad de 26.000 habitantes situada a 45 km de Medellín. A pesar de que tales servicios se transfirieron en 1987 por el gobierno central, la agencia regional ACUANTIOQUIA continuó operando en más de 40 municipalidades, entre ellas Marinilla y, en 1997, adjudicó el contrato de operaciones a una empresa privada, CONHYDRA, para prestar dichos servicios a esta ciudad y otras seis más. Después de varios años, el trabajo coordinado entre alcaldía y empresa mejoraron de tal manera que otras 3.500 personas pudieron conectarse a la red de agua que incrementó su infraestructura existente.

24. Véase, por ejemplo: Rosensweig, F., *et.al.* (2001), *Case Studies on Decentralization of Water Supply and Sanitation Services in Latin America*, USAID Environmental Health Project, Washington D.C; Rosengweig, F. & Pérez, E. (1999), *Decentralization of Water Supply and Sanitation Systems in Central America and the Dominican Republic*, USAID Environmental Health Project, Washington D.C, accesibles en http://www.ehproject.org/ehkm/eh_pubs.html (acceso al 17 de abril de 2006).

Además, ésta se actualizó con un programa de inversiones a medio plazo puesto en marcha para seguir ampliando la cobertura y ofrecer otros servicios.

Estos tres modelos más característicos se conjugan con otros para la provisión diaria en zonas de más difícil cobertura, como los *acuerdos institucionales rurales* a través de entidades de abastecimiento de agua nacionales o, por otro lado, la asociación entre gobiernos locales y ONG. Si bien hay que constatar un elevado grado de ineficacia en cuanto al primer tipo, vale la pena destacar dos modelos centroamericanos que han funcionado con éxito:

1. *El promotor municipal (Nicaragua)*. En este caso, el modelo se basa en la combinación de las estructuras existentes, los Comités de Agua y los promotores de agua regionales de la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL), con la creación de una figura local que actúa de enlace entre la comunidad y las estructuras: el promotor municipal. Esta figura jurídica es un empleado del gobierno local pero trabaja bajo supervisión técnica del promotor regional de ENACAL y es el encargado de proveer asistencia técnica para el mantenimiento de la red, el cobro de tarifas, la capacitación y resolución de conflictos así como de supervisar el desempeño en general de los servicios. Esta experiencia, puesta en marcha en los departamentos de Matagalpa y Jinotega, con una población de 550.000 habitantes y una cobertura de 36% de acceso a los servicios de agua y alcantarillado, ha conseguido alcanzar al 55% de la población con un nivel de satisfacción del 95% de los casos. Y aunque no está exento de problemas, el modelo ha conseguido crear un sistema de agua y alcantarillado basado íntegramente en las capacidades locales que provee un servicio más que aceptable teniendo en cuenta los estándares centroamericanos.
2. *La asistencia técnica en gestión y mantenimiento del SANAA (Honduras)*. Este modelo está basado en el concepto estadounidense de *circuit rider* utilizado por la National Rural Water Association, esto es, un profesional que realiza un circuito regular para prestar asistencia en las localidades donde provee servicios. Este perfil fue adaptado en Honduras y denominado Técnico en Operación y Mantenimiento, y el Servicio Autónomo de Acueductos y Alcantarillados lo puso en marcha desde principios de los años noventa. Tal fue su éxito que se extendió por todo el país y, a pesar de catástrofes como el Huracán Mitch, hoy día cubre más de 4.000 sistemas de abastecimiento rural de agua para cerca de dos millones de personas.

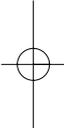
Por otro lado, un ejemplo²⁵ de asociación entre entidades municipales y ONG puede observarse en Pune (India), donde ocho ONG asociadas con la Corporación Municipal

25. OIT (2001), *La incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales*. Informe para el debate de la Reunión paritaria sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales. Documento JMMS/2001, OIT, Ginebra.

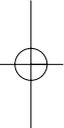
de Pune construyeron 237 bloques de letrinas, con más de 3.000 retretes. El proyecto se inició 1999, con el objetivo de terminar toda la construcción a mediados de 2000. Siendo las provisiones temporales a largo plazo, las ONG se comprometieron al mantenimiento de estos bloques durante treinta años. La corporación se encargó de proporcionar los fondos y de coordinar el proyecto. También asumió el suministro gratuito de energía eléctrica y agua para cada instalación durante su construcción y posterior utilización. La función de las ONG consistió en destruir los bloques existentes y construir los nuevos servicios dentro de los costos y del plazo de tiempo previstos, así como hacerse cargo del mantenimiento de cada uno de los bloques durante treinta años. La experiencia hasta la fecha muestra que estos bloques de letrinas pueden constituir un centro de interés muy tangible en los diversos núcleos de población, para reunir a la gente y discutir no sólo de los bloques de letrinas sino también de otros temas más amplios, en relación con el barrio y el medio ambiente local.

Ahora bien, todos estos modelos enfrentan una serie de retos sobre los que la descentralización, y los esfuerzos destinados a apoyarla desde instancias internacionales, deben considerar. A ellos destinaremos el siguiente apartado.

Retos en la descentralización de agua y saneamiento



Aunque no es objeto del presente epígrafe realizar un análisis integral de los ámbitos en los que deben centrarse los esfuerzos descentralizadores en materia de agua y saneamiento, es posible afirmar que dos son los campos que merecen especial atención: el de la *financiación* y el del *marco jurídico e institucional* que la regule. Algunas de las consideraciones en torno a ambos son las siguientes²⁶:



Con respecto a la *financiación*, las reformas descentralizadoras deben tener en cuenta: i) las fuentes de financiamiento necesarias para asegurar la conexión y uso de los servicios de agua y saneamiento para las familias pobres que actualmente son incapaces de costearlos; ii) las fuentes de financiamiento necesarias para llevar a cabo las inversiones que permitan ampliar la cobertura de los servicios, especialmente en las áreas rurales; iii) el establecimiento de una política de subsidios focalizados o cruzados para asegurar la cobertura y la equidad en el acceso al servicio; iv) el financiamiento para generar la información técnica necesaria para la planificación, regulación y control efectivo del recurso hídrico, que asegure la conservación y uso sostenible del agua, así como la calidad de los servicios de agua y saneamiento; v) el financiamiento para desarrollar e implementar los mecanismos de control sobre el uso del recurso

26. Recogidas en Artiga, R., Cuéllar, N. y Salcedo, D. (2002), *Hacia una Estrategia Nacional de Descentralización de Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento en El Salvador* COSUDE, El Salvador; Ballester, M. et al. (2005), *Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas*, CEPAL, Santiago; Jouravlev, A. (2004), *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*, CEPAL, Santiago; Jouravlev, A. (2003), *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*, CEPAL, Santiago.

hídrico en general y los servicios de agua potable y saneamiento en particular; y vi) el financiamiento para capacitar técnicamente recursos humanos en el ámbito local.

Estas reflexiones están orientadas a evitar que los servicios provistos por los nuevos sistemas descentralizados no sean de igual calidad ni significativamente mejores que los prestados por el Estado, si no que las municipalidades se vean obligadas a la larga, a efectuar más gastos que los ingresos percibidos por la administración de los sistemas, reduciéndose de esta manera los recursos propios para inversión en otras áreas sociales deficitarias o para la realización de proyectos de desarrollo local comunitario.

Y con respecto al *marco jurídico e institucional*, cinco son las consideraciones que cabe realizar: i) la descentralización de servicios de agua requiere un marco jurídico adecuado que genere certidumbre ya que en el proceso de descentralización, se pueden producir temores e incertidumbres que le terminen restando viabilidad jurídica y política a la reforma; ii) en las experiencias consultadas, se advierte la necesidad de contar con una instancia pública reguladora con los recursos y autonomía suficiente para liderar el proceso de descentralización, que por su naturaleza es a medio o largo plazo; iii) para que la descentralización asegure la eficiencia y calidad de los servicios es necesario contar con normas, reglas, incentivos y sistemas de rendición de cuentas apropiados en cada caso. Esto significa que las responsabilidades deben estar debidamente delimitadas, se debe contar con los mecanismos de financiamiento debidamente establecidos y un sistema de información que permita la gestión eficiente, la rendición de cuentas y el control social; iv) la descentralización de los servicios de agua potable debe contar con una política y mecanismos adecuados de subsidio. Si tal estrategia no cuenta con mecanismos operativos que permitan fortalecer las capacidades locales para el manejo de subsidios el acceso de los sectores más pobres a los servicios de agua potable y saneamiento quedará relegado a un segundo plano; y v) se requieren mecanismos claros (centralizados y descentralizados) de información, transparencia y participación ciudadana alrededor de los sistemas de agua potable. Existe un enorme potencial desde los espacios de organización comunitaria para jugar el rol de usuarios, consumidores y cliente, que simultáneamente son importantes contralores directos de la prestación del servicio.

4.4. Descentralización de los recursos naturales

Los recursos naturales (específicamente bosques, cuencas hidrográficas y todo lo que éstos contienen) desempeñan un papel dominante en los medios de vida locales: en la actualidad son más de 350 millones de personas las que dependen directamente de los bosques para sobrevivir. Sin embargo, la reducción de la cubierta forestal mundial desde tiempos preagrícolas ha alcanzado el 46%. Al tiempo, uno de cada seis seres humanos (1.000 millones aproximadamente) depende básicamente del pescado para cubrir sus necesidades proteínicas pero aún así, el 75% de las pesquerías mundiales son

demasiado explotadas o se explotan hasta su límite biológico. Por último, el porcentaje de población mundial que vive en cuencas fluviales con aguas degradadas alcanza el 41%, mientras que el porcentaje del caudal de agua fluvial normal extraído en el mundo para uso humano llega al 20% y no para de incrementarse cada año²⁷.

Por éstas y otras razones de peso, la gobernabilidad democrática local requiere que la gente tenga voz e influencia en las decisiones sobre los recursos naturales de los que dependen. Una exitosa descentralización democrática de las decisiones sobre los recursos naturales permitirá que se avance de manera considerable en la transformación de los sujetos rurales en ciudadanos. Así pues, y de conformidad con los llamados de la *Declaración de Río y la Agenda 21*, los gobiernos, donantes y ONG internacionales han experimentado ampliamente con estrategias participativas de gestión de los recursos naturales como un medio para aumentar la eficiencia y la equidad en la administración y uso de los recursos naturales. En la actualidad, al menos unos 60 países están descentralizando ciertos aspectos de la gestión de los recursos naturales. Y aunque los motivos para la descentralización son bastante variados, la mayoría de los donantes y gobiernos la justifican como un medio para aumentar la eficiencia y la equidad de las actividades de desarrollo y del suministro de servicios, y también para promover la participación local y la democracia.

Algunas experiencias en torno a la descentralización de los recursos naturales

Los agentes de desarrollo, los administradores de los recursos naturales y algunos ambientalistas también promueven la descentralización como una manera de aumentar la eficiencia y la equidad en la gestión de los recursos naturales. Donde se está procediendo con las reformas de descentralización, se está afectando el modo en que las personas valoran, utilizan, manejan y tienen acceso a los recursos naturales y cómo expresan sus demandas e inquietudes al respecto. Las reformas de la descentralización cambian la infraestructura institucional para la gestión local de los recursos y, en algunos casos, crean una base institucional para una gestión y un uso más popular y participativo de los recursos naturales y de otro tipo de recursos públicos. Algunos ejemplos²⁸ de estos procesos son, por regiones:

- En África se pueden citar el programa CAMPFIRE de Zimbabwe, que desde 1989 ha concedido a las autoridades locales rurales algunos derechos para manejar la fauna y recaudar las ganancias de dichas actividades, como la caza deportiva y el turismo; y en Mali, las normas de 1994 conceden a las comunidades rurales el derecho de proteger todos o parte de sus recursos forestales.

27. World Resources Institute (2004), *Recursos Mundiales 2004: Decisiones para la Tierra: equilibrio, voz y poder*. Washington D.C.

28. World Resources Institute (2004), *op. cit.*

- En Asia las leyes vietnamitas para el agua de 1998 exigen un enfoque más integrado del manejo de las cuencas hidrográficas y han delegado el manejo de los derechos de irrigación a los comités locales de la comunidad; en Nepal, la Ley Forestal de 1993 legalizó los “grupos de usuarios silvicultores”, dándoles el derecho de poseer los árboles, aunque la propiedad de la tierra sigue siendo estatal. Los grupos de usuarios desarrollan planes de explotación, establecen los precios para los productos forestales y determinan cómo gastar el ingreso sobrante. Cinco años más tarde había más de 6.000 usuarios que manejaban 450.000 hectáreas de bosques, con otros 6.000 esperando inscribirse legalmente.
- En Centroamérica se encuentra el marco regulador aplicado en Guatemala para el manejo de bosques que concede a los gobiernos municipales el derecho al 50% de los impuestos recaudados por concepto de concesión de permisos de tala, más los subsidios para la reforestación. Las municipalidades también son responsables de establecer comisiones pro ambiente que trabajen estrechamente con la agencia nacional encargada de la silvicultura con objeto de controlar la tala ilegal de árboles y vigilar la tala legal, al tiempo que desarrollan los planes forestales municipales con la participación ciudadana; por último, en Honduras, la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (1992) concedió a los gobiernos locales elegidos por votación el derecho a decidir sobre los planes de tala y manejo (incluyendo la quema controlada, los planes de uso de la tierra, la creación de áreas protegidas y los proyectos ciudadanos para proteger las cuencas hidrográficas) de aproximadamente el 30% de los bosques del país.

Éstas y otras reformas de descentralización están empezando a cambiar el proceso decisorio sobre los recursos y su conservación, reformando el modo en que la explotación de los recursos naturales se efectúa. Ello promete tener profundos efectos en quién maneja, usa y se beneficia de la naturaleza y en los consiguientes impactos en el ambiente. Hasta la fecha, los resultados de los esfuerzos descentralizadores han sido dispares. Está claro que la descentralización puede ser buena para la administración del medio ambiente, los medios de vida y el poder local, pero sólo si se realiza apropiadamente.

Variables clave y condiciones en la descentralización de los recursos naturales

Tres son las variables claves que dan forma a la sinergia entre el medio ambiente y la democracia: *la responsabilidad (rendición de cuentas), los poderes y la seguridad*. En la descentralización, la aplicación de medidas de responsabilidad en la toma de decisiones ambientales sirve de apoyo a una cultura de democracia más amplia. Por otra parte, la descentralización de la gestión de los recursos naturales otorga a las autoridades locales poderes *ejecutivos* (toma de decisiones y ejecución), *legislativos* (formulación de normas), y *judiciales* (solución de controversias). Contar con poderes discrecionales significativos en cualquiera de estos tres ámbitos o en todos, concede legitimidad a las nuevas autoridades democráticas locales al hacer que los representantes y sus decisiones sean

relevantes para la población local. Asimismo, dan a la población local una razón para participar como ciudadanos debido a que hay decisiones significativas sobre las cuales influir.

Los tres elementos citados, que configuran el marco institucional y jurídico en la gestión descentralizada de los recursos naturales, están condicionados por otros de corte más “operativos”, es decir, que constriñen o facilitan la capacidad que tienen los gobiernos y comunidades locales para poder llevar a cabo tales iniciativas. En un estudio²⁹ reciente sobre la mejora de la prácticas de los recursos forestales en Centroamérica se identifica algunos como:

- *El tamaño de la población y el grado de urbanización.* El tamaño de la población y el grado de urbanización influyen de manera significativa en la capacidad financiera de la municipalidad debido a su mayor base tributaria, elemento clave para subir su capacidad de tomar iniciativas relacionadas con la gestión de los recursos naturales. Por consiguiente, cuanto mayor sea la capacidad financiera de la municipalidad, más posibilidades tiene de establecer oficinas ambientales o forestales, de contratar técnicos y guardabosques y de fomentar proyectos relacionados con los recursos forestales. Cabe señalar, sin embargo, que esta situación no siempre se da: disponer de mayores ingresos no necesariamente quiere decir que éstos se invierten más en asuntos ambientales o forestales o que su gestión sea efectiva.
- *Las características agroecológicas del municipio.* Las características y la importancia de la cobertura forestal establecen, hasta cierto punto, la importancia que se da al bosque en la economía y los medios de vida locales. En algunos casos, la importancia y la riqueza de la cobertura forestal pueden ser fuentes de motivación para que las municipalidades se involucren en la gestión forestal. Esto incluye, por ejemplo, la posibilidad de aprovechar madera o productos no maderables, el potencial para la conservación y el ecoturismo, o la conversión del bosque a otros usos. Si bien es cierto que el bosque puede estimular una “cultura forestal”, no es menos cierto que puede despertar el apetito de elites locales interesadas en aprovecharse del recurso con una visión de corto plazo.
- *La escasez de los recursos naturales.* Muchas veces los alcaldes y los miembros de las corporaciones o concejos municipales se deciden a invertir en proyectos e iniciativas de gestión cuando se enfrentan a la escasez (o eventual peligro de escasez) de algún recurso natural. Los casos que presenta el estudio muestran, por ejemplo, cómo se organizan los municipios junto con los actores locales e invierten en proyectos de reforestación y de gestión de cuencas cuando aparecen problemas de falta de agua, derrumbes o pérdida de cobertura boscosa.

29. Larson, A. M. (2003), *Mejores Prácticas para la Gestión Descentralizada de los Recursos Forestales en Centroamérica*, Informe para el SIDA-IDB Partnership, Center for International Forestry Research (CIFOR), Managua, Nicaragua.

- *La propiedad de los bosques.* Si los gobiernos municipales son dueños del bosque es más probable que tomen iniciativas forestales, especialmente cuando éstas ofrecen la posibilidad de conseguir ingresos económicos. Este factor aumenta la necesidad de coordinar con la administración forestal del Estado, así como con otros actores ligados al bosque, las comunidades y el sector privado. Aunque muchas veces los gobiernos locales tienen problemas para coordinar con todos los actores, la gestión forestal puede fomentar una cultura de participación en las municipalidades.
- *Los beneficios económicos derivados de la gestión del bosque.* La posibilidad de conseguir beneficios económicos de los bosques es una de las motivaciones principales para las iniciativas forestales a nivel local. Sin embargo, esto puede o no ser bueno para el bosque. Los ingresos pueden provenir, por ejemplo, del aprovechamiento forestal, el turismo o el pago por servicios ambientales. Cuando estas actividades se diseñan y aplican de manera apropiada se puede incentivar la gestión sostenible. Pero, por otro lado, los mecanismos financieros no necesariamente tienen un efecto positivo cuando no son rentables como para invertir en el costo administrativo de gestionarlos, o cuando las municipalidades son demasiado pobres y débiles en su gestión administrativa. Además, cuando se trata de ‘transferencias’, es indispensable que haya voluntad política de implementar el traslado hacia los municipios y mecanismos efectivos de reclamo para asegurar que las transferencias realmente se den.
- *La presencia y apoyo de ONG y/o proyectos de cooperación.* En los municipios más activos en cuanto a la gestión forestal existe un fuerte apoyo de ONG y proyectos de cooperación internacional. En varios casos, este apoyo ha sido decisivo para fomentar la participación de la municipalidad. De hecho, varios de los casos más exitosos han contado con un fuerte respaldo externo. Las municipalidades ven con frecuencia una oportunidad de recibir ayuda financiera y técnica, a la que no podrían tener acceso de otra forma. En algunos casos, los proyectos de cooperación y las ONG han funcionado como facilitadores entre los actores locales, incluyendo a las agencias forestales regionales, el sector maderero y las municipalidades. De esta forma, se han fortalecido las relaciones entre actores y mejorado el alcance y la calidad de las iniciativas locales de gestión forestal. Por otro lado, no todos los proyectos y ONGs trabajan con los gobiernos municipales de la mejor manera. A veces, su ‘ayuda’ consiste en hacer el trabajo en vez de capacitar o en trabajar por su cuenta sin comunicarse con el gobierno local. En algunas ocasiones incluso llegan a socavar la autoridad municipal mediante los recursos financieros con que cuentan y/o su evidente menosprecio hacia ella.
- *La existencia de una agenda de desarrollo sostenible.* Los casos estudiados demuestran que los políticos locales con conciencia ambiental y/o social, que promueven un esquema de desarrollo local sostenible, perciben de manera diferente el papel de las municipalidades y la gestión de los recursos naturales. Esto a veces refleja una posición personal de los líderes, o la orientación estratégica de un partido o movimiento político.

Algunos resultados alcanzados en la descentralización de los recursos naturales

Algunos resultados positivos observados³⁰ en experimentos descentralizadores reflejan el éxito en el manejo de los bosques por parte de los gobiernos locales, como en Kumaon, la India, durante más de 70 años. En otras regiones del globo como Latinoamérica, el manejo descentralizado del bosque en Nicaragua o Bolivia ha significado que allí donde los consejos locales estaban más abiertos a la influencia popular, algunos de ellos han protegido los bosques contra intereses comerciales externos. La descentralización en Bolivia, Camerún, Nicaragua, y Zimbabwe ha resultado en una mayor inclusión de las poblaciones marginales en las decisiones relacionadas con el bosque. En Nicaragua, por ejemplo, los grupos indígenas han logrado articular sus demandas con respecto a los recursos naturales en las agendas de los consejos municipales, donde han optado por proponer sus propios candidatos para la alcaldía municipal.

Asimismo, se han generado ingresos locales a través de las descentralizaciones ambientales en Zimbabwe, la India, Indonesia, Bolivia, Nicaragua y Camerún. En este último, por ejemplo, las nuevas leyes forestales destinan los derechos por madera en pie a los consejos locales elegidos. Las promesas de descentralización relacionadas con los recursos naturales también han creado autoridades locales empoderadas. En Malí, el Estado prometió que los bosques pasarían a estar bajo control de los consejos rurales. Después de años de esperar que el gobierno les transfiriera los poderes, los consejeros rurales elegidos, cuya jurisdicción incluye el bosque Baye de Malí, perdieron la paciencia y empezaron a proteger los bosques por su cuenta. A pesar de que el departamento forestal de Malí dice que los consejos locales no tienen el conocimiento ni la capacidad para administrar los recursos locales, su iniciativa demostró un fuerte deseo y capacidad locales para proteger y manejar los bosques para uso futuro.

La descentralización de los recursos medioambientales en los países en desarrollo

La primera de las recientes oleadas descentralizadoras que se extendió por los países en vías de desarrollo a finales de los años ochenta y principios de los noventa no atañía específicamente a los recursos naturales. Los gobiernos centrales deseaban recortar sus presupuestos y hallar respuestas creativas a las crisis económicas; esperaban así transferir algunas funciones de planificación y servicios a los gobiernos locales. También los donantes estaban deseosos de suscribir dicho experimento. Preocupados por los acuciantes problemas fiscales de los países en desarrollo, los prestamistas como el Banco Mundial les presionaban para que mejorasen sus prestaciones administrativas y fiscales y estimularan la eficacia como vía útil hacia el crecimiento económico. Aconsejaron a los gobiernos hallar nuevas formas de administrar los costosos programas de la sanidad, la educación, los recursos naturales y la administración de los parques naturales. La descentralización parecía muy prometedora para lograr estas metas e iba de la mano de la liberalización del mercado. El potencial de la descentralización para aumentar la estabilidad política al tiempo que satisfacía las demandas ciudadanas de mayor participación también resultaba atractivo. Los gobiernos de Sudáfrica,

30. Citados en Ribot, J. C. (2002), *La descentralización democrática de los recursos naturales: La institucionalización de la participación popular*. World Resources Institute, Washington D.C

Uganda, Sri Lanka, Etiopía, Bosnia-Herzegovina y Colombia figuran entre los que han adoptando la descentralización como un intento de promover una mayor unidad nacional y conseguir el apoyo popular ante la aparición de divisiones geográficas y étnicas.

A veces la descentralización capacita a los gobiernos para socavar el poder político de las regiones fastidiosas. Así, el gobierno indonesio ha concedido deliberadamente el poder a los distritos y municipios en lugar de a las provincias porque las tendencias separatistas son mayores a nivel provincial.

A partir de la mitad de los años noventa se hizo popular una segunda forma de descentralización gracias a los esfuerzos de numerosas agencias de donantes. Muchos de los programas políticos de esa segunda oleada estaban dirigidos a sectores medioambientales y sociales específicos, en lugar de a la democratización local en sentido más amplio. Estaban pensados para señalar con precisión los retos específicos de medio ambiente y desarrollo. Por ejemplo, las agencias de donantes respaldaron el establecimiento de comités para la cuenca fluvial en Tailandia y de comités de manejo del bosque y la fauna silvestre de Uganda. Hoy día, la descentralización constituye el núcleo de las reformas políticas de todo el mundo. Un 95% de las democracias tienen ahora gobiernos regionales y locales elegidos por votación y muchos países por doquier están delegando poderes administrativos, fiscales o políticos a unidades de gobierno con niveles de autoridad supeditados a la nacional. Todos los países, excepto 12, de los 75 países en desarrollo o con economía de transición con poblaciones superiores a 5 millones de habitantes proclaman que están transfiriendo poderes políticos a los entes del gobierno local.

Fuente: *Informe de Recursos Mundial* (2004), capítulo 5 “*La descentralización: la voz local*”, p. 91.

Al tiempo, también se han observado ciertos problemas sociales, incluida la violencia y el acaparamiento por parte de la elite, en las reformas descentralizadoras. En algunos distritos de Brasil, Bolivia, Camerún, la India, Indonesia, Malí, Nicaragua, México, Senegal, Uganda y Zimbabwe, grupos de elites han acaparado para ellos mismos, en el clásico fenómeno de “captura de la elite”, los beneficios de los esfuerzos de descentralización. Por ejemplo, en los esfuerzos de descentralización en Indonesia, Malí y Camerún se han constatado casos de violencia entre los usuarios de los recursos (por ejemplo entre los agricultores y los pastores nómadas, pero no se sabe si este incremento se debe a la descentralización o a otros cambios en la ocupación de la tierra y en el manejo de los rebaños). La descentralización debe permitir que la población local explote los recursos para su subsistencia o por dinero. Ahora bien, la pregunta es quién decide y dentro de qué parámetros de gestión. Ésta es una pregunta política que requiere información técnica y un debate público.

Consideraciones finales: hacia una descentralización que respete el medio ambiente

A pesar de que los esfuerzos descentralizadores progresan poco a poco, no son menos las resistencias encontradas, tanto desde el ámbito de la privatización como desde agencias de protección ambiental. En todo caso, y como el resto de sectores analizados en el capítulo, los cambios son lentos y las expectativas son enormes, por ello no deberían tomarse decisiones o realizar juicios premeditados sobre el fracaso de la misma sin valorar realmente los pros y contras y emprender medidas que, de alguna manera, puedan corregir los fallos identificados. En este caso, los gobiernos centrales tienen la responsabilidad de hacer que la Administración descentralizada funcione tomando el ecosistema como un

continuo extendido a través de muchas jurisdicciones locales, y que sirva a muchas comunidades que puede recibir, al mismo tiempo, alguna responsabilidad de manejo de recursos una vez realizada la descentralización.

Es posible que recaiga en el gobierno central la responsabilidad de coordinar estas tareas, introducir una perspectiva a gran escala y establecer los mecanismos para resolver conflictos y establecer las redes de comunicación. Si no fuere así, las reformas descentralizadoras fracasarán en su intento de obtener un beneficio potencial clave: la oportunidad de ampliar la perspectiva ecosistémica del manejo del medio ambiente. En ese sentido dos son, al menos, las recomendaciones que deben realizarse para mejorar la descentralización de los recursos naturales: el primero es un trabajo sistemático con los gobiernos locales en los siguientes ámbitos: a) *El desarrollo de principios rectores que permitan seleccionar y fortalecer las instituciones locales* y b) *El desarrollo de directrices para delegar funciones y recursos destinados a la gestión medioambiental*.

Para no incidir en aspectos que ya han sido tratados a lo largo de estos capítulos, centraremos la atención en la segunda de las recomendaciones (*El desarrollo de directrices para delegar funciones y recursos destinados a la gestión medioambiental*), pues incorpora elementos³¹ novedosos para la descentralización aplicada a este sector: El *primer* elemento que destaca en desarrollo de mecanismos que permitan diseñar “principios de subsidiaridad ambiental” que guíen la transferencia de poderes suficientes y apropiados a las autoridades locales. Estos principios deben completarse con directrices para asegurar una separación y un equilibrio reales entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en el ámbito local.

El *segundo* elemento es el establecimiento de normas ambientales mínimas para especificar qué estándares mínimos deben contemplarse a la hora de gestionar los recursos naturales. En los países en desarrollo, la regulación de todo uso de recursos naturales pasa por la aprobación del gobierno central. El cambio a la adopción de estas normas ambientales complementa la descentralización facilitando la toma de decisiones independientes en el nivel local que sean sólidas desde un punto de vista ecológico.

El *tercer* elemento está relacionado con la seguridad y la sostenibilidad de las reformas que se lleven a cabo. Mientras la gente no crea que los derechos que ha ganado están asegurados, es poco probable que invierta en ellos. La gente que cree que en un futuro cercano el gobierno le quitará esos nuevos derechos para explotar sus recursos, podría ejercerlos con carácter urgente (así, las reformas para la descentralización pueden dar lugar a talas excesivas). Las transferencias que se hacen por reformas legislativas son las

31. Incluidos en Ribot, J. C. (2004), *Waiting for democracy: the politics of choice in natural resources*, World Resource Institute, Washington D.C.

que evitan que la población local se desaliente y observe con profunda desconfianza las nuevas leyes de descentralización.

El *cuarto* elemento tiene que ver con la capacidad de las autoridades locales a decir NO a las actividades extractivas. Una legislación medioambiental que se diseñe al calor de las reformas descentralizadoras debe contemplar tal posibilidad de veto. Este derecho no amenaza los recursos sino que da a las poblaciones locales mayor control de acceso además de posicionarlos en ventaja con respecto a posibles negociaciones con terceros.

El *quinto* elemento está relacionado con la necesidad de desarrollar indicadores de proceso y resultado de las medidas descentralizadoras. Tanto donantes como el resto de actores de la ayuda internacional deberían desarrollar indicadores que puedan medir el grado de avance en la legislación y ejecución de la reforma descentralizadora.

El *sexto* y último elemento es la necesaria educación en derechos y deberes, tanto de la población como de los gobiernos locales. La gente necesita saber cuáles son sus derechos (si es que realmente tienen alguno) y las obligaciones de los gobiernos para con ellos. La educación cívica puede ayudar en una doble vía: no solo a los ciudadanos sino también a los representantes de los gobiernos locales con medidas tan fáciles como publicar manuales en lengua local para explicar tales garantías jurídicas. Si esto es así, el reconocimiento por parte de la comunidad como sujetos de derechos puede estimular una mayor implicación (esto es, participación) de la gente en los asuntos locales y hacer a los gobiernos más atentos a las demandas populares.

Estas medidas, en todo caso, no agotan el amplio abanico de elementos a tener en cuenta para una descentralización efectiva. Es más, sin un enfoque estratégico de la misma (respetando los tiempos y los diferentes objetivos que debe abordar) sería difícil obtener resultados más o menos positivos. Por ello, a lo largo de la “secuencia” descentralizadora algunos aspectos deben acompañar a las medidas contempladas. Sin pretender ser exhaustivos, algunos de éstos son: 1) el establecimiento de espacios donde establecer la rendición de cuentas, desde el nivel central hasta el local; 2) la transferencia de funciones o competencias que no susciten el conflicto o el daño de los recursos naturales; 3) la transferencia de recursos financieros y competencias para generarlos antes de asignar las responsabilidades; 4) el establecimiento de unos estándares mínimos medioambientales antes de proceder a planificar la descentralización.

Descentralización y gobernabilidad: ¿mejora la prestación de servicios públicos con la descentralización?

Este último epígrafe pretende servir para complementar las conclusiones sobre la prestación de los servicios públicos en los contextos de descentralización analizados. Podemos resumir los beneficios de la descentralización sobre la prestación de servicios en el incremento de dos factores: el primero la *eficiencia en la asignación* a través de una mejor adaptación de los servicios públicos a las preferencias locales; y el segundo la *eficiencia productiva* a través de una mayor rendición de cuentas de los gobiernos locales a los ciudadanos, una reducción de la burocracia y un mejor conocimiento de los costes locales. Pues bien, un estudio¹ llevado a cabo por la Universidad de Maryland testó la validez de este argumento analizando la prestación de servicios educativos y de salud en dos contextos diferentes: Filipinas y Uganda. La indagación se centró en la capacidad de los gobiernos locales para conocer las preferencias locales y, de esa manera, ajustar la prestación de los servicios adecuadamente. También se atendieron otras cuestiones importantes como el grado en que los gobiernos locales contienen el gasto innecesario o la corrupción.

Los resultados que arroja la investigación se pueden resumir de la siguiente manera: *la descentralización ofrece beneficios pero no se materializan en todas las ocasiones*. De un lado, los responsables locales perciben las demandas de la comunidad pero tienen una autonomía bastante limitada para ajustar los servicios. De otro, se advierte un descenso de la corrupción a medida que el servicio se presta en los niveles más bajos de la jerarquía de gobierno. ¿Cuáles son, pues, los obstáculos que dificultan la prestación de servicios? De acuerdo al estudio, algunos de los factores que han influido en tales resultados son:

- *La limitada autoridad que poseen los gobiernos locales*. En los dos casos los gobiernos centrales establecen corsés muy rígidos a la autoridad de los

1. Azfar, O. *et. al.* (2001), "Conditions for effective decentralized governance: A synthesis of research findings". University of Maryland, Center for Institutional Reform and Informal Sector, College Park, Md. Un resumen de las conclusiones se puede encontrar en World Bank (2001), *Decentralization and Governance: does decentralization improve public service delivery?* Poverty Reduction and Economic Management Network Notes, n° 55, June.

gobiernos locales. En algunos casos tal supervisión es necesaria cuando no hay capacidades locales para gestionar los recursos y se desea invertirlos eficientemente, así que es preciso estimular la rendición de cuentas y el fortalecimiento de las capacidades locales antes de delegar totalmente.

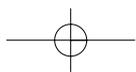
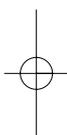
- *La influencia de la ciudadanía se reduce por la falta de información.* En ambos casos, los ciudadanos poseen mecanismos para hacer oír su voz como votar, consejos locales u otro tipo de acciones cívicas, pero tienen más información sobre la política nacional que la que ocurre en su contexto más cercano, donde recurren a los líderes y funcionarios locales. Llama la atención que, siendo el acceso a la información uno de los pilares para mejorar la salud y la educación, apenas se atiendan las cuestiones locales en los medios de comunicación.
- *La opción por los prestadores de servicios privados apenas afecta a los públicos.* La frase “los ciudadanos votan con los pies” refleja una situación que ocurre a menudo en estos y otros países: la gente cambia de lugar si los servicios que prestan en su pueblo no son adecuados. Se argumenta que esta especie de “sanción” anima a los gobiernos a atender mejor las demandas de los ciudadanos, pues a menor número de ciudadanos menor capacidad para recaudar impuestos. Aún así, no queda del todo claro si la prestación de los servicios es la principal causa de emigración... lo que sí es cierto es que no anima a los gobiernos locales a mejorarlos.
- *La capacidad de los gobiernos locales está debilitada.* Desde la disponibilidad de recursos materiales para la construcción hasta la presencia de personal cualificado, los gobiernos locales enfrentan toda una serie de impedimentos para desplegar sus competencias. Un aspecto que viene a complicar más la situación es la práctica cotidiana de corrupción y favoritismo en la gestión de los recursos humanos de ambos países.
- *La descentralización puede inhibir la prestación de algunos bienes públicos.* La evidencia acumulada ahonda en la necesidad de establecer mecanismos que aseguren algunos bienes públicos como la inmunización o el control de enfermedades transmisibles. A este tipo de bienes, que afectan a más de una jurisdicción, tiene derecho cualquier individuo haya o no contribuido, pues en su ausencia lo que puede resultar es un *mal público*, esto es, la propagación de enfermedades. Aunque en el caso de la salud los gobiernos centrales se encargan de la provisión de vacunas, los gobiernos locales tienen la responsabilidad de extender dichos programas de inmunización. Empero, esto no es muchas veces visto como una prioridad y por ello los niveles de inmunización en ambos países han caído drásticamente.

En resumen, aunque nadie puede asegurar que se vayan a producir mejoras en la prestación de los servicios por el mero hecho de aplicar las “recetas” que salen a lo largo del capítulo, es cierto que las experiencias revisadas apuntan toda una serie de elementos que deberán exigir la máxima consideración por parte de los responsables de las reformas

descentralizadoras. Quizá el factor más significativo que resaltan los estudios más sistematizados (por ejemplo de países como Brasil, Bolivia, Uganda, Filipinas, Nicaragua, India, Bangladesh, Corea del Sur o China) sea el que hizo de Porto Alegre (Brasil) uno de los modelos a seguir: la habilidad para coordinar la rendición de cuentas con la participación de la población y las organizaciones de vecinos para establecer prioridades de una parte del gasto municipal. Tal situación hizo que en 7 años el acceso a los sistemas de agua y saneamiento, así como la matriculación en primaria y secundaria se multiplicase por dos, incrementando en un 48% la recaudación de impuestos².

¿Son suficientes tales medidas? No es posible concluir con una respuesta definitiva, pero muestran que el camino a seguir depende en gran medida del diseño de la descentralización y los mecanismos institucionales que se articulen para “gobernar” su puesta en marcha. Algunos de esos mecanismos forman parte, en amplia medida, de las áreas donde debe incidir específicamente el trabajo de gobiernos y ayuda internacional. Al estudio de éstas se dedicará el siguiente capítulo.

2. Bardhan, P. (2002), *Decentralization of Governance and Development*, Journal Of Economics Perspectives, vol. 16, n° 4, pp. 185-205.



Propuestas de mejora en la prestación y gestión de servicios públicos

Las siguientes páginas están dedicadas a realizar una serie de recomendaciones sobre la mejor prestación y gestión de los servicios públicos. Son, por tanto, consideraciones que no cierran la posibilidad a incluir a otras que vengan a sustituirlas, por lo que no debiera entenderse como un “libro de receta” sino, más bien, guías de carácter general que pueden tomarse como referencia en próximos estudios o proyectos en el sector. Dentro de las reflexiones que se comentarán a continuación hay que tener presente que los procesos de modernización administrativa e institucional constituyen un vasto y profundo cambio cultural que involucra aspectos muy diversos. Entre ellos destacan la reestructuración técnica y organizativa de los servicios públicos, el desarrollo de mercados, el diseño de eficientes y novedosos sistemas de subsidios, la creación de un nuevo marco legal, la simplificación y reingeniería de las organizaciones públicas y la creación de nuevas instancias de toma de decisiones, la redistribución de los centros de poder, la reducción y capacitación del personal, e incluso profundos cambios en la valoración cultural y social de los servicios. Con el objetivo de mejorar la gestión de los servicios públicos se proponen las siguientes estrategias de actuación.

a) Definir el marco competencial de los gobiernos locales y sus recursos sobre el principio de la autonomía política y financiera de los municipios

Resulta fundamental establecer una reserva de ley respecto de las competencias que corresponden a los municipios y, por consiguiente, de los servicios que les corresponde prestar. La capacidad de las Administraciones Públicas se encuentra condicionada por la sumisión de la acción administrativa a la ley, de tal modo que, mientras que las personas privadas pueden hacer todo lo que no está prohibido por la ley, los entes públicos están vinculados positivamente a ella y sólo pueden hacer aquello que la ley les habilita. Esto significa que el ámbito de actuación de los entes públicos se mueve dentro de la competencia que tiene atribuida por ley¹.

1. Ballesteros Fernández, A. (2005), *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales* (Doctrina, Jurisprudencia y Formularios). Madrid.

Ahora bien, dadas las continuas y nuevas demandas sociales que se presentan, hay que precisar que, salvo que haya por ley reserva expresa de la competencia a favor de algún nivel de la Administración, los municipios se ven presionados a procurar respuestas a tales demandas.

Sin embargo, y a pesar de lo dicho, convendría reflexionar sobre la conveniencia de que no todos los municipios tengan las mismas competencias aún manteniendo la misma naturaleza autónoma, dado que los municipios no son todos iguales y no disponen de los mismos recursos. Se podría recomendar una distribución de competencias y servicios de acuerdo a las posibilidades municipales. Para establecer una clasificación de los municipios podemos establecer el indicador más elemental, la población, y así tendríamos varias categorías en función de los tramos de población que interesara para la prestación de los servicios básicos.

En todo caso, hay que procurar un desarrollo legal que garantice el equilibrio en las prestaciones, la solidaridad interterritorial y la cohesión social, de modo que cualquier ciudadano nacional con independencia del municipio en el que viva disfrute de los mismos derechos y prestaciones y no le suponga una discriminación el hecho de su residencia.

b) Estrategias dirigidas a mejorar la detección de las necesidades y demandas públicas

Resulta clave en la mejora de la gestión de los servicios públicos una adecuada estructuración de las demandas y necesidades sociales, ya que si éstas están mal definidas los servicios públicos implementados no serán eficaces. Para ello se pueden articular toda una serie de medidas encaminadas a una mejor detección de las necesidades y, por consiguiente, una mejor definición de las respuestas posibles. Entre las medidas planteadas se encuentran la utilización de técnicas de investigación social aplicada para mejorar la detección y formulación de las necesidades y demandas sociales; la definición de los público-objetivos o segmentos a los que se va a prestar el servicio público, el diseño de estrategias de comunicación y; el establecimiento de canales de participación de los ciudadanos-clientes entre otros.

c) Estrategias para el diseño de servicios públicos

El diseño de las características operativas del servicio implica por un lado, que éste se adapte de la mejor forma posible a la demanda de la ciudadanía y, por otro, a las características del entorno en el que se va a desarrollar la prestación. Una de los primeros obstáculos identificados entre las organizaciones públicas subnacionales es la

ausencia, en términos generales, de las capacidades técnicas y humanas para diseñar un adecuado servicio, por lo que se requiere de aportes externos. Para ello resultan imprescindibles medidas encaminadas al establecimiento de la cartera de servicios públicos, tanto los básicos como los complementarios, así como la estructuración del servicio (recursos materiales, humanos, económicos, diseño de procesos de actuación).

En el diseño de la prestación de los servicios públicos es necesario superar el rol que tradicionalmente se le otorga al municipio como ejecutor principal de infraestructuras. Dado que su gestión suele estar valorada en torno a acciones tangibles y que los recursos económicos son limitados, las autoridades locales se ven presionadas, normalmente, hacia la provisión de obras, con mayor o menor justificación según los casos, en detrimento de la formulación de políticas sociales cuyos resultados se alargan más allá del periodo que corresponde a un mandato público.

Por último, cuestión central en el diseño de las estrategias comentadas es la necesidad de conocer con rigor el coste de dichos servicios pues la capacidad de las autoridades locales es muy limitada a la hora de poder evaluar el coste de dichos servicios. Otro aspecto que cabe establecer es la contribución del usuario del servicio para la financiación y sostenibilidad del servicio. En suma, debe contemplarse la finalidad de la prestación y disponibilidad de los servicios, proporción de fondos públicos, nivel de inversiones, generación de beneficios en comparación con el pago de costes, rentabilidad de la prestación y disponibilidad local, obligación de licitar, garantizar unos derechos sociales y contribuir a la integración y participación social.

d) Medidas dirigidas a la prestación eficaz de servicios sociales a través del servicio civil

El predominio del clientelismo y la politización del sistema suelen ser factores que impiden la prestación eficaz de los servicios ya que la entrega de empleos en el sector público ha sido tanto un instrumento para alcanzar o mantener el apoyo a nivel nacional, como una herramienta para el intercambio clientelar de favores a nivel local. También puede darse una resistencia sindical ante las reformas que intentan mejorar el desempeño mediante propuestas de ajuste fiscal, mejor control interno y mayor flexibilidad administrativa. Por estas razones resulta fundamental implicar a los empleados públicos y a los sindicatos en esta labor a través de incentivos salariales y de promoción profesional. Esto supone desarrollar un marco legal para la función pública, introducir “controles sociales” como la supervisión comunitaria de los empleados públicos o la elección de determinados directores o responsables, crear y dotar unidades de recursos humanos y elaborar un plan de capacitación permanente para los empleados públicos.

e) Estrategias dirigidas a conseguir la viabilidad en la provisión de los servicios públicos a través de menores costes

Para abordar un tema tan complejo y delicado como la financiación y sostenibilidad de los servicios públicos es necesario plantear un enfoque integral, que pasa por atender los siguientes elementos:

En *primer lugar* un criterio utilizado para reducir el gasto público es imponer tarifas a los usuarios (previo estudio de costes y nivel socioeconómico de los clientes), lo que aporta cierto ingreso adicional además de restringir la demanda de atención de servicio. El argumento principal de que las tarifas a los usuarios ayudan a mejorar la eficiencia gira en torno a su efectividad para desalentar la demanda “innecesaria”, o en algunos casos para generar ingresos adicionales con los cuales financiar parte de los servicios. Estas tarifas pueden establecer diferentes escalas e, incluso, contemplar exenciones, según la situación económica del usuario. Se trata de evitar el descontrol sobre el gasto social y el subsidio generalizado.

En *segundo lugar*, es preciso superar las reducidas economías de escala ya que éstas pueden suponer un incremento en los costes de servicio. En términos comerciales, por ejemplo para la provisión del servicio de agua, la base de clientes para muchos municipios pequeños está formada totalmente por usuarios residenciales de bajos ingresos, lo cual dificulta lograr viabilidad financiera. Los sistemas pequeños tienen problemas financieros que se traducen en dificultades técnicas, de manejo y de adecuación general de los servicios. Por ello, los conceptos de economías de escala (a mayor producción menor coste unitario) y de economía de alcance (ciertos servicios son más baratos cuando son prestados por una misma firma que cuando los prestan dos o más) afectan claramente a la gestión de algunos servicios como lo son, con claridad, el agua y el saneamiento². Dado que la descentralización puede suponer la pérdida de economías de escala y de aglomeración, conviene superar este inconveniente con formulas tales como las mancomunidades de municipios, la delegación de actividades comunes a varios municipios en solo un grupo de empresas, y la conformación de áreas metropolitanas allá donde se dé esa realidad.

En *tercer lugar*, también es necesario la incorporación de la cogestión ciudadana. Si bien esta fórmula tiene que ver con la participación ciudadana, de la que hablamos más adelante, y encuentra una auténtica posibilidad para su aplicación en las

2. Solanes, M. (1999), *Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado*. CEPAL. Santiago de Chile.

propuestas descentralizadoras que hacen referencia a la zonificación, también planteada más adelante, hemos optado por incluirla en el ámbito de las posibilidades materiales. La cogestión implica reformular la relación de los ciudadanos con su ciudad, con el territorio; lograr una mayor “apropiación” y corresponsabilidad sobre la misma, en el entendido de preservar y desarrollar más y mejor los servicios. Los ciudadanos-vecinos participan en los servicios bien con insumos, mano de obra, gestión, supervisión, etc.

En general, cuando resulta difícil desarrollar los mecanismos de mercado, por ejemplo, debido a la falta de competencia, los servicios dirigidos por la comunidad pueden ser un enfoque poderoso para generar resultados en aquellos ámbitos que no necesariamente implican grandes escalas. Sin intentar agotar esta cuestión podrían apuntarse algunos de los impactos más significativos que se derivan de la gestión participativa, la gobernabilidad y el reforzamiento cultural³:

- Generación de nuevas capacidades de organización.
- Generación de nuevas capacidades para la relación entre la ciudadanía y las autoridades.
- Democratización y modernización de la gestión gubernamental.
- Empoderamiento de la sociedad civil.
- Corrección de la gestión pública y la aplicación de la política mediante el acercamiento de las mismas a las necesidades de la población.
- Legitimación de la imagen del gobierno.
- Institucionalización de la participación ciudadana.

En *cuarto lugar*, conviene promover la racionalización de los procedimientos de gestión así como los relativos al reciclaje en el uso de los recursos humanos y materiales correspondientes al servicio público. Es preciso establecer una lógica menos burocrática más abreviada y de mayor racionalidad en los procedimientos administrativos que implica la prestación de los servicios públicos. Esta medida ahorra costes de gestión y facilita el acceso del usuario a la administración de los servicios y permite, finalmente, unos procesos de información más claros. Al tiempo, se trata de evitar el despilfarro de los recursos, la apropiación indebida, la corrupción, el absentismo laboral, la falta de diligencia y eficacia en el trabajo y, por el contrario, optimizar los recursos y alcanzar un mayor aprovechamiento de éstos, incluso mediante su reciclaje. El ejemplo paradigmático lo constituye el servicio de agua potable. Evitar las fugas, efectuar las mediciones correctamente, reciclar el agua usada, etc., son medidas que caminan en la dirección del propósito enunciado.

3. Red de Poder Local (Repoll) del Centro de Educación de Adultos para América Latina (CEAAL) (1999) *Gobernabilidad participativa para el acceso a los servicios urbanos y el desarrollo local: Resumen de cinco experiencias*. PGU-ALC. Quito.

f) Incorporar nuevas formas de organización para la gestión de los servicios públicos

La Administración Pública suele ser criticada por su escasa flexibilidad lo que la hace ineficaz e ineficiente. Para hacer frente a estos inconvenientes de organización y procedimiento y, al mismo tiempo, garantizar el acceso a las prestaciones, en términos de equidad que garantiza más el sector público, se propone acudir a fórmulas flexibles como las entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles, pero también Fundaciones, Institutos, Organismos Autónomos, etc., las cuales actúan en el ámbito del derecho privado con algunas excepciones derivadas de su formación.

g) Incorporar a los proveedores no gubernamentales en la prestación de los servicios

Existen pruebas que demuestran el impacto positivo que tienen las reformas orientadas a aumentar la participación de los proveedores no gubernamentales (organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro) en la prestación de servicios, cuando las condiciones son adecuadas. Las reformas orientadas a la privatización y a la subcontratación pueden mejorar tanto la eficiencia como la calidad de la prestación de servicios, particularmente cuando se mejoran las alternativas disponibles para los clientes. Es la fórmula que llamamos *gestión indirecta de los servicios*, y pueden darse mediante:

- Contrato de gestión de servicios públicos.
- Contrato de concesión de obra pública.
- Gestión interesada.
- Concierto.
- Concesión de servicios públicos.
- Sociedades de economía mixta.

Esta estrategia entraña la posibilidad, según los casos de escoger el proveedor a criterio del beneficiario. El mecanismo de las licitaciones para optar por un proveedor privado a la adjudicación de la gestión de un servicio puede mejorar la rentabilidad y la innovación del mismo. La intervención de la iniciativa privada permite en los casos de dotación de infraestructuras y equipamientos, financiar la inversión inicial.

En todo caso, hay que velar por que los beneficios que proceden de la participación del sector privado se distribuyan equitativamente entre todos los actores clave. En segundo lugar, se deben hacer mayores esfuerzos para mejorar la eficiencia de las entidades fiscalizadoras o de control del servicio, sobre todo en orden a calidad y precios. Finalmente, ha de haber transparencia a lo largo de todo el proceso, desde la formulación de las condiciones de la prestación, la licitación, el concurso, la adjudicación de la obra o servicio, etc.

En todo caso, debe ser responsabilidad de la Administración Pública correspondiente la planificación, la coordinación, la innovación y el control sobre el conjunto de servicios públicos. En otras palabras, el sector público continúa definiendo los equipamientos que quiere, fijando y controlando las normas de calidad y conservando, igualmente, el derecho a intervenir para garantizar la igualdad de acceso a los servicios.

h) Incorporar el principio del diálogo, el consenso, la concertación y la coordinación

Dados los escasos recursos de que disponen los gobiernos, la gestión concertada, el consenso público-privado y el dialogo han sido buenos mecanismos para hacer más valiosos los recursos disponibles. En lo que se refiere a la articulación entre las Administraciones Territoriales (Estado y gobiernos territoriales) y con los agentes privados hay que dar primacía a las relaciones contractuales sobre las jerárquicas. Entran en este apartado fórmulas tales como los consorcios, los contrato-programa, las empresas mixtas, etc.

Con respecto a la coordinación de los servicios públicos y privados, en el caso de los servicios sociales es muy visible tal necesidad, pues para resultar eficaces las prestaciones hay que conjugarlas con otros servicios de bienestar como educación, salud, vivienda, ocupación, etc. Dicha coordinación ha de darse sobre el ámbito territorial, desde el que se identificarán las necesidades de coordinación de servicios y se propondrán las diferentes políticas o recursos como respuesta a las necesidades identificadas.

Como ya se señaló, no todos los municipios están en condiciones de ejercer las mismas competencias. Aún así, los ciudadanos, independientemente del municipio en el que residan, deben tener sus necesidades satisfechas y recibir los mismos servicios públicos. Por lo tanto otras administraciones pueden intervenir en la prestación de esos servicios cuando no las realice el municipio. En unos casos con la conformidad del propio municipio pero en otros incluso a pesar del propio municipio, cuando éste no asuma su responsabilidad, no ejecutando obras o prestando servicios o, en su caso, lo haga de modo deficiente.

i) Estrategias dirigidas a la descentralización intramunicipal en la prestación de los servicios

El principio de proximidad es un elemento esencial en la legitimación democrática. La descentralización tiene el potencial de responder de mejor manera a las demandas locales y de propiciar estructuras que permitan una distribución más equitativa y efectiva de la rendición de cuentas. Más aún, si se cuenta con las condiciones adecuadas, constituye un buen escenario para la innovación y la experimentación.

En ciudades amplias y complejas o municipios con núcleos urbanos y rurales diferenciados (aldeas, corregimientos, veredas, caseríos, parroquias...) puede funcionar una estrategia de zonificación a través de la cual se procede a la división administrativa de los barrios o núcleos del municipio para dotarlos de mecanismos propios de decisión, participación y gestión de servicios. Como ejemplo de servicios que podrían encomendarse a unidades administrativas de barrio se nos ocurre la protección de los espacios públicos, su conservación y mantenimiento, o en el ámbito de los servicios sociales, aquellos que tengan que ver con la atención social, la prevención y educación social.

Para ello se debe realizar una reforma administrativa, orgánica y funcional, del municipio de acuerdo a la capacidad de autoorganización municipal ya propuesta antes, y una regulación de la participación ciudadana. Por supuesto habrá que identificar qué servicios conviene descentralizar y afectar a la participación vecinal en su desarrollo. La vía administrativa más usual es la delegación de atribuciones hecha por el órgano de gobierno municipal que contempla la naturaleza de las funciones delegadas, el órgano de la Administración Municipal que ejerce la distribución de las mismas y los recursos humanos y materiales asignados.

j) Estrategias dirigidas a incorporar la participación ciudadana y la rendición de cuentas de las autoridades

Mejorar la rendición de cuentas de las autoridades responsables de formular políticas frente a los ciudadanos requiere algo más que elecciones regulares y limpias. Una poderosa herramienta para el cambio es el creciente número de organizaciones de la sociedad civil, implicadas en la supervisión y la evaluación participativa de la prestación de servicios, de las políticas y de los presupuestos públicos, así como de la transparencia en el desempeño de los funcionarios gubernamentales. El acceso a la información puede favorecer una mayor participación y ésta, a su vez mejorar la gestión pública de diversos modos⁴:

- La información acerca de las necesidades, prioridades y capacidades de las comunidades o sectores involucrados puede incrementarse.
- Los programas pueden ser mejor adaptados a las necesidades locales, lo que favorece un mejor uso de los recursos.
- La entrega de los servicios puede ser de mejor calidad y atender mejor a la demanda.
- Permite movilizar recursos locales.
- Puede mejorar la utilización y el mantenimiento de las instalaciones y servicios públicos.

4. Lahera, E. (2004), *Política y políticas públicas*. CEPAL. Santiago de Chile.

Las principales incógnitas que despierta tal iniciativa son la propia participación de las organizaciones sociales, la permanencia y sostenibilidad de la misma (que habrá de ser incentivada), y la representatividad de las organizaciones participantes. Los recursos, medios y capacidades pueden limitar la capacidad de control por parte de los ciudadanos y las organizaciones sociales. Por ello, conviene que la participación sea entendida como sello de gobierno, es decir, que sea una característica de toda la gestión gubernamental, lo cual exige que todos los departamentos del gobierno incorporen esta distinción aún cuando el instrumento participativo sea distinto o singular.

k) Establecer instancias neutrales de regulación en función del interés público

Regulación equivale al control habitual enfocado sobre actividades importantes para la comunidad, efectuado por una entidad pública. Por regulación se entiende garantizar que los procesos de toma de decisiones y puesta en práctica de éstas se realicen en observancia de la legislación vigente. Por ello, la regulación trata de poner obstáculos a los intereses personales o individuales en obtener beneficios excesivos distorsionando o corrompiendo el funcionamiento de los organismos públicos. La regulación impide que la actividad referida a servicios públicos se concentre en los sectores sociales y áreas espaciales más rentables, dejando sin servicio a los más pobres.

Para el caso de los servicios de suministro e infraestructuras, debe procurarse la separación de funciones entre el organismo proveedor o ejecutor de un servicio y el organismo regulador de las instituciones encargadas de formular políticas. Al tiempo, los organismos encargados de la regulación deben ser transparentes, responsables y participativos, y más sensibles a las necesidades y métodos de los consumidores y ciudadanos que a los inversores privados, para ello deben gozar de independencia y poder discrecional.

l) Medidas que potencien el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación

La aplicación de las nuevas tecnologías permite el acceso de los ciudadanos a la información pública procurando mayor transparencia; acerca la Administración a los ciudadanos; mejora la rendición de cuentas; y, en definitiva, fomenta los canales de participación ciudadana y las posibilidades de ejercer la democracia directa. Por ello, medidas de este tipo exigen políticas de superación de la brecha digital existente a través de la capacitación de la población en las nuevas tecnologías y la dotación y el acceso a los equipos técnicos necesarios, tanto por parte de la Administración como de los ciudadanos.

m) Constitución de Agencias de Evaluación de la Calidad de los Servicios y las Políticas Públicas

Se trataría de implantar un instrumento de evaluación, a través del cual valorar el funcionamiento real de los servicios públicos mediante la recogida de información, los análisis correspondientes y los debates necesarios para proponer medidas correctoras y recomendaciones que redunden en un mejor servicio de futuro. La evaluación del servicio debe contemplar además de la eficacia económica del mismo, la consecución real de una calidad de vida superior, un mayor grado de protección del medio ambiente y un mayor sentimiento de comunidad. En la evaluación deben participar los consumidores, las empresas y los sindicatos, así como el “tercer sector”.

En los países en desarrollo puede aparentar pretencioso o de escasa prioridad pero no por ello su necesidad se reduce. El ámbito de dependencia y responsabilidad no debe limitarse al municipio, sino que convendría que fuera supramunicipal y, además, habría que establecer un cuadro de mandos de indicadores. La independencia, objetividad y profesionalidad deben ser exigencias para su actuación. La voluntad política debe prevalecer sobre la intención técnica y como efecto demostrativo de la misma deberían establecerse determinadas obligaciones y consecuencias normativas.

Conclusiones y recomendaciones

Las consideraciones que se realizan a continuación son una síntesis de las principales ideas expuestas a lo largo del informe, especialmente de las contenidas en la tercera parte destinada a la identificación de estrategias para mejorar la prestación de los servicios. Entre los aportes que conviene rescatar se encuentran los siguientes:

- Apostar por la implementación de servicios públicos constituye una estrategia idónea para contribuir al desarrollo. El nuevo discurso de las agencias internacionales de desarrollo incorpora como elementos clave la pobreza y la desigualdad, la gobernabilidad y la redefinición del papel del Estado, esta vez como motor del desarrollo junto a los mercados. Los servicios públicos benefician básicamente a los más necesitados procurándoles bienes básicos; sirven de mecanismo redistribuidor y compensatorio de rentas, y aportan legitimación al buen gobierno. Por ello se consideran fundamentales a la hora de mejorar la vida de los ciudadanos y superar el estancamiento económico, el aislamiento y la exclusión social, así como para alcanzar la cohesión económica y social. Parece además que procurar seguridad en los medios de vida a los ciudadanos responde más a la idea de desarrollo.
- Los servicios públicos deben gozar de una especial protección en el contexto actual de mayor liberalización del comercio internacional de servicios, dejando a estos fuera del ámbito del mercado. A los ciudadanos hay que garantizarles el derecho fundamental al acceso a servicios públicos de calidad y organizados sobre la base de la solidaridad. De lo contrario, los pobres quedarán confinados a la esfera exclusiva de servicios mínimos y presupuesto bajo, mientras los ricos ejercen sus opciones como consumidores.
- Los servicios públicos o de interés general deben tener en cuenta los principios de servicio universal, continuidad, calidad del servicio, eficacia, igualdad de oportunidades de acceso, asequibilidad y protección de los usuarios y los consumidores, incluida la participación de los usuarios y el control democrático de los prestadores.
- En muchos países en vías de desarrollo, las desigualdades económicas, políticas y sociales han tenido lógicas e importantes consecuencias en la prestación

de servicios para la ciudadanía. Sin embargo, se han registrado importantes transformaciones en las dos últimas décadas. El sistema de gobierno democrático constituye, hoy, la norma. En segundo lugar, los gobiernos de la mayor parte del mundo son ahora mucho más descentralizados en términos políticos, administrativos y fiscales. Estos gobiernos han adquirido cada vez más responsabilidades en cuanto a la prestación de servicios y canalizan ya gran parte del gasto público total destinado a tales fines. No obstante, el proceso de descentralización no ha sido un proceso jalonado de éxitos y su valoración es muy discutida. Por ejemplo, la apertura democrática en América Latina coincidió, no casualmente, con crisis en las finanzas públicas que habían implicado fuertes reducciones en la prestación de servicios sociales. Uno de los objetivos de la descentralización fue organizarse de un modo más eficiente para reducir la “deuda social” a pesar de las restricciones presupuestarias. De acuerdo con esto, si bien la descentralización supuso ampliaciones de algunas competencias que los gobiernos locales ya ejercían en algunos casos (infraestructura básica y algunos servicios públicos) lo característico de este proceso fue la transferencia, a dichos gobiernos, de las responsabilidades en materia de educación y salud que estaban centralizados. Estas materias, a nuestro juicio, desbordan las posibilidades del municipio.

- El proceso de descentralización está pleno de necesidades y complejidades y aún resta por concluir. Fruto de este precipitado proceso es la gran confusión política sobre conceptos básicos de la organización territorial y del reparto de poder que supone. Hay una tendencia en la clase política a minusvalorar el poder local, a situarlo en un orden jerárquico en el que éste ocuparía el nivel menor entre las Administraciones Públicas, y, finalmente, a confundir descentralización con desconcentración. La descentralización política consiste primordialmente en el traslado de decisiones sobre qué, cuánto y con qué recursos se proveerá de bienes públicos, desde un proceso centralizado hacia procesos democráticos subnacionales. Y es esencial que los sistemas de compensación, que hacen parte los procesos de descentralización, se orienten a apoyar esas decisiones descentralizadas, a fin de que los territorios cuenten tanto con autonomía como con recursos equitativamente distribuidos para encarar sus propias estrategias de desarrollo local. Pues bien, la confusión conceptual sobre la descentralización es tal que se llega a ignorar muchas veces, en el proceder cotidiano, lo que establece la propia legislación ya que ésta parece más bien importada desde otros discursos. Por tanto, son recomendables acciones dirigidas a la clase política, especialmente a sus estructuras directivas y parlamentarias, a fin de elaborar un discurso, netamente político y no administrativista, que sitúe al poder local en su justa dimensión, garantizando su autonomía política y financiera. En definitiva, dado que estamos ante una cuestión de distribución del poder, hace falta que haya cesión o transferencia de poder, lo cual nos lleva a la necesidad de establecer un pacto político local.

- Los gobiernos locales respecto de la provisión de servicios públicos, se enfrentan a múltiples desafíos: la definición competencial es poco rigurosa e insuficiente; la legislación local es uniformista y escasamente asimilada; las limitaciones normativas frenan y/o condicionan la iniciativa municipal; existe una excesiva presencia del control que ejercen otras administraciones; se da un incremento de las obligaciones y cargas municipales sin compensación financiera. Por ello la reforma de los gobiernos locales, exigible para alcanzar una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos, y que debe recoger el pacto local antes citado, exige una reflexión sobre las competencias y su financiación, sobre las relaciones entre los niveles de gobierno y administración y sobre su organización y funcionamiento.
- Los actores de la sociedad civil, desde las ONGs hasta los movimientos identitarios, han intensificado su actuación. Esta base nos permite apostar por incrementar la participación social en la identificación de los problemas, en las decisiones sobre las fórmulas para enfrentarlos, en el seguimiento de las acciones adoptadas y en la evaluación de las mismas. El interés en mejorar la gestión pública debe desarrollarse con la prioridad de la transparencia y la información por la que se validan las actuaciones municipales, y es por eso por lo que la excelencia también se fundamenta en una mejora de la relación con los usuarios de los servicios como principio para la adecuación de las prestaciones a las expectativas y a las necesidades, y como fin para informar de las actuaciones desarrolladas. La clave para ofrecer un servicio de calidad se encuentra en el equilibrio entre las expectativas de servicio y las percepciones de los usuarios del mismo.

Facilitar vías de acceso a los ciudadanos para formular sugerencias y quejas es también un medio de fomentar su participación en los quehaceres.

- Cabe insistir en que pese a las reformas positivas desarrolladas, las instituciones formales e informales de los PVD siguen siendo débiles y desiguales. En las estructuras institucionales persisten rasgos clientelistas y socialmente excluyentes, en especial en las naciones con divisiones étnicas y sociales, y los pobres siguen excluidos del poder. Por ello resulta fundamental que la cooperación internacional desarrolle una labor de fortalecimiento institucional en estos países.
- Si bien en los últimos años, la cobertura de los servicios básicos (educación, salud, agua y saneamiento, electricidad, telecomunicaciones) se ha extendido en la mayoría de los países de la región, y de hecho se han registrado avances significativos en la evolución de los indicadores clave en torno al bienestar y las capacidades, tales como el nivel educacional promedio, las tasas de alfabetización, la esperanza de vida al nacer y las tasas de mortalidad infantil, el proceso ha sido desigual entre países, regiones, servicios y grupos sociales, de modo que la desigualdad en el acceso a los servicios básicos sigue constituyendo una característica de la mayoría de los países. Pero además de la cobertura, aparecen otros desafíos para la mejora de los servicios públicos, como lo es la calidad de

los mismos, y nuevos desafíos, como promover el desarrollo económico local. Para ello es preciso, una vez más, asegurar la autonomía local y también, por razones de equidad, garantizar la igualdad de oportunidades para todas las localidades.

- La participación social y de la iniciativa privada exigen nuevas fórmulas en la gestión de los servicios públicos. Lo anterior no debe ser entendido como una reducción del papel de la Administración Pública sino que, por el contrario, es necesario a su vez una reforma paralela de ésta. El sector público no debe renunciar a su papel de proveedor de los servicios para quedarse sólo como mero facilitador del capital privado para la inversión en ellos. La tendencia privatizadora debe ponderarse, pues un abuso de la misma lleva a la segregación del acceso a los servicios públicos de la mayor parte de la población y una reducción de los recursos públicos a la política social. Esto último es provocado, básicamente, por la contradicción entre la visión pública y la privada sobre la distribución y la inversión en estos servicios. Mientras que para el sector público estarían basadas en la demanda social, al sector privado se basan fundamentalmente en la eficacia y la demanda mercantil.
- Pese a que pensar en mejorar los servicios públicos lleva parejo reclamar un aumento del gasto público esto no debe ser del todo así, además de que resulta imposible para los países con débiles economías en los que además, paradójicamente, existen amplios sectores sociales necesitados de servicios públicos y muy escasos recursos económicos destinados a tal fin. El principal problema en la prestación de servicios públicos en los PVD reside en las prácticas clientelares y en la débil cultura de legalidad administrativa. Sólo incrementando el control de los políticos a través del seguimiento y la participación social mediante procesos que entrañen transparencia, permitan el acceso de los ciudadanos a la información pública y a explicaciones políticas a través de la rendición de cuentas se puede intentar superar dichas prácticas perversas.

Bibliografía consultada

- Artiga, R., Cuéllar, N.; y Salcedo, D. (2002) *Hacia una Estrategia Nacional de Descentralización de Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento en El Salvador*, COSUDE, El Salvador.
- Banco Mundial (1994) *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Infraestructuras y Desarrollo*. Washington D.C.
- Banco Mundial (2004) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004. Hacer que los servicios funcionen para los pobres*. Washington D.C.
- Banco Mundial (2005) *Ciudadanos, políticos y proveedores: La experiencia de América Latina con la reforma de la prestación de servicios*. Washington D.C.
- Banco Mundial (2005) *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington D.C.
- Ballesteros, M. *et.al.* (2005) *Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas*, CEPAL, Santiago.
- Ballesteros Fernández, A. (2005) *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales (Doctrina, Jurisprudencia y Formularios)*. Madrid.
- Bardhan, P. (2002) *Decentralization of Governance and Development*, Journal Of Economics Perspectives, vol.16, nº 4, pp. 185-205.
- Berman, P. (1997) "National Health Accounts in Developing Countries: Appropriate Methods and Recent Applications". *Health Economics* 6: 11-30, en <http://www.hsph.harvard.edu/ihs/publications/pdf/No-36.PDF> (acceso a 19 de abril de 2006).
- Blair, T. (2003) *Cómo reformar los servicios públicos*. Texto publicado por "En Temps Réel".
- Borja, J. y Castells, M. (1997) *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid.

Bossert, T. (2000) "Decentralization of Health Systems in Latin America: A Comparative Analysis of Chile, Colombia, and Bolivia", No. 29, Data for Decision Making Project, Latin America and Caribbean Health Sector Reform Initiative. Boston: Harvard School of Public Health, en www.hsph.harvard.edu/ihs/publications/pdf/lac/Decentralization45.PDF (acceso a 18 de abril de 2006).

Bossert, T. and Beauvais, J. (2002) "Decentralization of health systems in Ghana, Zambia, Uganda and the Philippines: a comparative analysis of decision space". *Health Policy and Planning* 17(1): 14-31, en <http://heapol.oxfordjournals.org/cgi/reprint/17/1/14> (acceso a 18 de abril de 2006).

Bossert, T. & Beauvais, J. (2002), *Decentralization of health systems in Ghana, Zambia, Uganda and the Philippines: A comparative analysis of decision space*. *Health Policy and Planning* 17 (1): 14-31.

Brinkerhoff, D. (2003) "Accountability and Health Systems: Overview, Framework and Strategies". Bethesda, MD: Partners for Health Reformplus, Abt Associates Inc.

Collins, C. and Green, A. (1994). "Decentralization and Primary Health Care: Some Negative Implications in Developing Countries". *International Journal of Health Services* 24(3):459-475.

Darlyn Meza, José L. Guzmán y Lorena De Varela (2004) *EDUCO: Un Programa de Educación Administrado por la Comunidad*, Banco Mundial, Cuadernos *En Breve*, junio.

Debomy, S. (1998) *Servicios de agua y saneamiento para los pobres del sector urbano. Pequeños proveedores: Tipología y perfiles*. Programa Conjunto PNUD-Banco Mundial para el Agua y el Saneamiento. Abidján, Costa de Marfil.

De Grauwe, A. *et al.* (2005) "Does decentralization lead to school improvement? Findings and lessons from research in West-Africa". *Journal of Education for International Development*, 1 (1). Disponible en <http://www.equip123.net/JEID/articles/1/1-1.pdf> (acceso al 11 de abril de 2006).

Galiani, S. & Schargrodsky, E. (2001) *Evaluating the Impact of School Decentralization on Education Quality*, December 31, 2001, Social Science Research Network.

Hutchinson, Paul L. and Anne K. LaFond (2004) *Monitoring and Evaluation of Decentralization Reforms in Developing Country Health Sectors*. Bethesda, MD: The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates Inc.

Jouravlev, A. (2001) *Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL. Santiago.

Jouravlev, A. (2003) *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*, CEPAL, Santiago.

- Jouravlev, A. (2004) *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*, CEPAL, Santiago.
- Kithinji Kiragu (2002) *Improving service delivery through public service Reform: lessons of experience from select Sub-Saharan Africa countries*, DAC Network on Good Governance and Capacity Development, OECD, Paris.
- Kliksberg, B. (2004) “Hacia un nuevo perfil del Estado y el servicio civil: los cambios en las percepciones y las demandas de los latinoamericanos”, IX Congreso CLAD. Madrid.
- Lahera, E. (2004) *Política y políticas públicas*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Larson, A. M. (2003) *Mejores Prácticas para la Gestión Descentralizada de los Recursos Forestales en Centroamérica*, Informe para el SIDA-IDB Partnership, Center for International Forestry Research (CIFOR), Managua, Nicaragua.
- Litvack, J. & Seddon, J. (eds.) (2000) *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute Working Papers, Washington D.C.
- Löffler, E. (2000) “Best-Practices cases reconsidered from international perspective” en *International Public Management Journal* n° 2.
- OIT (2001) *La incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales*. Informe para el debate de la Reunión paritaria sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales. Documento JMMS/2001, OIT, Ginebra.
- Olías de Lima, B. (2005) “Servicios Públicos y Gobernanza”, en *Sistema*, n° 184-185, pp. 125-140.
- Olías de Lima, B. (2001) (coord.), *La Nueva Gestión Pública*. Prentice Hall. Madrid.
- Pérez, P. (2000) *Servicios públicos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo n° 26. CEPAL. Santiago.
- PNUD (2003), Informe Sobre Desarrollo Humano 2003. *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Naciones Unidas, N.Y.
- Red de Poder Local (Repoll) del Centro de Educación de Adultos para América Latina (CEAAL) (2003) *Gobernabilidad participativa para el acceso a los servicios urbanos y el desarrollo local: Descentralización y servicios públicos*. Montevideo, Uruguay. Programa de gestión urbana. Quito.
- Red de Poder Local (Repoll) del Centro de Educación de Adultos para América Latina (CEAAL) (1999) *Gobernabilidad participativa para el acceso a los servicios urbanos y el desarrollo local: Resumen de cinco experiencias*. PGU-ALC. Quito.

- Ribot, J. C. (2002) *La descentralización democrática de los recursos naturales: La institucionalización de la participación popular*. World Resources Institute, Washington D.C.
- Ribot, J.C. (2004) *Waiting for democracy: the politics of choice in natural resources*, World Resource Institute, Washington D.C.
- Rosengweig, F. & Pérez, E. (1999) *Decentralization of Water Supply and Sanitation Systems in Central America and the Dominican Republic*, USAID Environmental Health Project, Washington D.C, accesibles en http://www.ehproject.org/ehkm/eh_pubs.html (acceso al 17 de abril de 2006).
- Rosensweig, F, *et.al.* (2001) *Case Studies on Decentralization of Water Supply and Sanitation Services in Latin America*, USAID Environmental Health Project, Washington D.C.
- Sánchez Royo, D. (1999) *Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y Calidad*. Tecnos-UPF. Madrid.
- SECI-MAEC (2005) Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Madrid.
- Solanes, M. (1999) Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado. CEPAL. Santiago de Chile.
- Steffensen, J, & Trollegaard, S. (2000) *Fiscal Decentralisation and Sub-National Government Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision Synthesis Report on 6 Sub-Saharan African Country Studies*, The National Association of Local Authorities in Denmark-World Bank, Washington D.C.
- UNESCO (2005), *Decentralization in Education: National policies and practices*, Paris.
- VVAA. (2006) *Más allá del Mercado: El futuro de los servicios públicos*. Anuario de servicios públicos 2005/6. TNI/Public Services International Research Unit (PSIRU).
- VVAA. (2005) *Análisis de la evolución de los servicios públicos domiciliarios durante la última década*. Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y Actividades Complementarias e Inherentes de Colombia Bogotá.
- VVAA. (2005) *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local: marco competencial de las autoridades locales, el pacto local y la descentralización de competencias. Principales instrumentos para la excelencia en la gestión*. Ministerio de Administraciones Públicas de España. Madrid.
- World Bank (1989) *Colombia: Decentralizing revenues and the provision of services. A review of recent experience*. Report n° 7870-CO, Washington D.C.

World Bank, Development Research Group (1997) “El Salvador’s Community-Managed Schools (EDUCO) Program: A First Report”, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms n° 4, Washington, D.C.

World Bank, Development Research Group (1998) “Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation”, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms n° 8, Washington, D.C.

World Bank (2001) *Decentralization and Governance: does decentralization improve public service delivery?* Poverty Reduction and Economic Management Network Notes, n° 55, June.

World Bank, Development Research Group (2004) “What’s Decentralization Got to Do with Learning? School autonomy and Student performance”, Washington, D.C.

World Resources Institute (2004) *Recursos Mundiales 2004: Decisiones para la Tierra: Equilibrio, voz y poder*, Washington D.C.