

 [english version](#) | [version française](#) | [versión en español](#)

Entendiendo el DH

Redes IDH Marzo de 2008 Número 18



Descentralización y desarrollo humano
Tim Scott, HDRO – Oficina del Informe de Desarrollo Humano

En el sentido más amplio, la descentralización involucra la transferencia de responsabilidades de un nivel a otro nivel inferior de la jerarquía organizacional dentro de un gobierno. Esto puede incluir una reubicación total o parcial de los poderes y autoridades políticas, administrativas y financieras. La descentralización está estrechamente vinculada a ideas de gobernabilidad y subsidiaridad locales, mediante la cual la toma de decisiones ocurre tan cerca de las personas afectadas por las decisiones políticas como sea posible.

La descentralización es un proceso complejo que se lleva a cabo en varios países en desarrollo y en etapa de transición. Las políticas de descentralización están influyendo el cambio nacional y local con un impacto directo sobre las instituciones, comunidades e individuos. Como tal, la descentralización tiene el potencial de influir en una amplia gama de temas del desarrollo humano, incluyendo el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo definidos localmente.

No obstante, a pesar de los sólidos vínculos con los procesos de desarrollo humano, la descentralización no es una panacea para abordar todas las cuestiones del desarrollo humano. Frecuentemente existen diversas motivaciones, algunas veces compitiendo entre ellas, para el inicio y la continuación de los procesos de descentralización; no todos los procesos de descentralización se implementan debido a motivaciones del desarrollo humano y los efectos, aún de los procesos más orientados al desarrollo humano, pueden ser tanto positivos como negativos.

¿Cuáles son algunos de los potenciales y oportunidades positivas del Desarrollo Humano?

Existen muchos ejemplos de potenciales resultados positivos a obtenerse de la descentralización de responsabilidades políticas, administrativas y financieras de los niveles centrales a los locales. Estos incluyen la mayor participación de las comunidades en los procesos de toma de decisiones, lo que a su vez puede conducir a una mejor rendición de cuentas de los gobiernos locales y a decisiones políticas que dan mayor respuesta a las necesidades locales. La descentralización puede contribuir a mejorar la entrega de servicios para los pobres, tales como educación, salud e infraestructura, en términos de accesibilidad y calidad. Puede contribuir a apuntar de mejor manera las inequidades inter-distritales e intra-distritales y garantizar gastos preferentes para grupos marginalizados, permitiendo una mejor priorización y distribución. Una sólida red de administradores locales podría permitir una respuesta más efectiva ante conmociones externas, tales como desastres relacionados con el clima.

¿Cuáles son algunos de los riesgos y desafíos?

A pesar de todo, también existe el potencial que la descentralización empeore las condiciones del HD, los extremos negativos de los potenciales logros descritos en líneas arriba. Una simple extensión de las estructuras existentes de poder a niveles subordinados podría reemplazar a las élites nacionales por élites locales. La descentralización rápida podría conducir a una mala eficiencia fiscal, menos servicios públicos o, incluso, a la interrupción en la entrega de servicios. Pueden exacerbarse las disparidades inter-distritales e intra-distritales existentes. Las estructuras y culturas corruptas y manipuladoras en ámbitos locales pueden conducir al monopolio o aprovisionamiento continuo de fondos a grupos de interés especiales.

Algunas veces se solicita que los gobiernos locales, frecuentemente con menos experiencia y capacidad, hagan entrega de metas de HD, que los gobiernos nacionales con mayor poder, han fracasado. Las comunidades locales requieren nuevas y mejores destrezas para participar en procesos descentralizados (presupuesto, proyecto, debates, análisis, planificación, etc.). Asimismo, deben materializar sus derechos y responsabilidades en la participación; los grupos marginalizados pueden tener otras prioridades que no sean la participación en debates.

¿Cuáles son los datos, investigación e implicaciones políticas?

Por estas razones, es esencial que los planificadores del desarrollo, los encargados de elaborar políticas y los especialistas entiendan el significado de las diferentes opciones y ventajas y desventajas de la descentralización. Existen diversas maneras de analizar la descentralización, todas complementarias con el enfoque de HD, que reconocen la necesidad de opciones informadas acerca de políticas y su complejidad. Las soluciones políticas que se esfuerzan por obtener procesos de descentralización más efectivos, motivados por metas de desarrollo humano deben:

- Incluir enfoques analíticos sistémicos, holísticos e integrales;
- Considerar los roles, necesidades y motivaciones de agentes y actores individuales;
- Evaluar los potenciales impactos positivos y negativos de la descentralización;
- Explorar la viabilidad y sostenibilidad de las alternativas políticas a largo plazo; y
- Priorizar las opciones que evalúan los contextos y condiciones del desarrollo local (al mismo tiempo que se extraen otras buenas prácticas y lecciones aprendidas regionales, si fuera relevante).

¿Cómo identificar la inequidad mediante datos desagregados y encuestas cualitativas?

Como parte de los esfuerzos para proporcionar análisis y recomendaciones basadas en la evidencia y que apunten a las políticas, existe la necesidad de utilizar datos localmente relevantes para evaluar la descentralización y los vínculos entre el HD y sus implicaciones en la elaboración de políticas. Algunos de los datos más valiosos para el análisis y la abogacía conexas incluyen información desagregada por región, sector y otros parámetros que capturen características localmente relevantes de potencial marginalización e inequidad. Los índices de desarrollo humano desagregados por región, condado o municipio pueden contribuir a identificar tales inequidades.

Además de proporcionar y evaluar datos estadísticos, los especialistas deberían también centrarse en otras fuentes complementarias de datos cualitativos, incluyendo encuestas que observan más íntimamente las percepciones subjetivas de la eficiencia del auto-gobierno local mediante el escrutinio a actores del desarrollo (administración local, negocios, ONG, medios de comunicación, partidos políticos, educación, cultura, religión). Tales encuestas pueden buscar la capacidad real de las personas para influir en los procesos locales de toma de decisiones, por ejemplo, mediante la participación cívica en sindicatos, foros públicos y manifestaciones, firma de

peticiones y otras iniciativas ciudadanas. Más aún, las encuestas pueden evaluar la participación local en procesos descentralizados preguntando a los ciudadanos de qué manera ellos consideran apropiada su influencia en el gobierno y en los municipios. De esta manera puede explorarse la relación entre los niveles de satisfacción ciudadana con diversas instituciones públicas y el alcance de participación cívica.

¿Cómo incrementar los niveles de rendición de cuentas y participación locales?

Existe la necesidad de una mayor rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales, al igual que la participación local y la creación de puntos de ingreso más efectivos para que las personas le den forma a la gobernabilidad. El establecimiento de marcos legales claros que proporcionen competencias a las autoridades locales en la toma de decisiones, es un paso importante. Sin embargo, el lograr rendición de cuentas y participación locales toma tiempo, la participación puede ser un estado mental, no solamente un tema de legislación. Deben fortalecerse las culturas de participación facilitando la disponibilidad de la información acerca de descentralización. Los roles de las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil deben ser explorados, no solamente como asociados para facilitar debates participativos y planificación, sino como apoyos en la implementación de servicios descentralizados. Los grupos marginalizados definidos por género, urbano-rural y residencia geográfica, etnicidad, edad y capacidad física y mental, requieren políticas focalizadas. Tales políticas pueden dar mejor respuesta sí se formulan con la participación de grupos marginalizados en los ámbitos locales.

¿Cómo mejorar la equidad en el gasto social?

Los encargados de elaborar políticas y los especialistas deben continuar buscando temas de equidad en el gasto público a lo largo de regiones sub-nacionales. Debe prestarse mayor atención a las inequidades entre regiones y cuestiones relacionadas a reforma económica, migración interna, movilidad social y oposición social. En vista que las entidades sub-nacionales tienen el derecho de generar ingresos e invertirlos en servicios sociales locales, podrían ser necesarios mecanismos redistributivos para equilibrar las inequidades. Aún cuando puede llevarse a cabo cierta redistribución equitativa localmente, frecuentemente existe la necesidad de una intervención estatal central para garantizar una redistribución más equilibrada. En la medida en que las transferencias centrales pueden contribuir en la reducción de inequidades, al igual que en su reproducción, es importante la estructura de estos mecanismos de redistribución central.

¿Cómo evaluar el éxito de las políticas de descentralización?

En algunos países los procesos de descentralización están comenzando; en otros, el proceso ha estado en marcha durante décadas. En ambos casos, existe la necesidad de procesos participativos inclusivos al HD, para identificar un conjunto claro de criterios de éxito con los cuales se pueda medir la descentralización orientada al HD y para que dichos indicadores de éxito se integren a los sistemas de monitoreo de políticas nacionales. También existe la necesidad de evaluar el impacto de políticas de descentralización basadas en el HD a lo largo del tiempo. Tanto para los gobiernos nacionales como para los donantes, esto significa institucionalizar y extraer procesos de revisión continuos despolitizados que incluyan evaluaciones de impacto objetivas.

No pueden garantizarse cambios positivos en el desarrollo humano aún por quienes realicen las intervenciones con las mejores intenciones, con la mejor planificación y con los mejores recursos. No obstante, a través del impacto combinado de iniciativas de descentralización orientadas al HD, de esfuerzos colectivos destinados a incrementar las posibilidades de resultados de desarrollo humano positivo pueden ser más exitosas.

Algunas Fuentes Generales

- UNDP Decentralization, Local Governance and Urban/Rural Development Work Space <http://www.undp.org/governance/sl-dlgud.htm>
- [Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development](#) April 2004 by the Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy, UNDP, http://www.undp.org/governance/docs/DLGUD_PN_English.pdf
- UNDP, Governance in Post-Conflict Situations: Decentralized Governance, New York, 2004, <http://www.undp.org/oslocentre/docs04/Decentralized%20Governance.pdf>
- UNDP Evaluation Office. *Essentials (Partnership for Local Governance)*, No. 7, August 2002. <http://www.undp.org/eo/documents/essentials/PartnershipforLocalGovernance.pdf>
- UNDP Decentralization and National Human Development Reports, New York, 2006, http://hdr.undp.org/en/media/decentralization_gn.pdf
- UNCDF Local Development Web-site, http://www.uncdf.org/english/local_development/documents_and_reports/index.php
- Center for International Earth Science Information Network (CIESIN), *The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development*. Swiss Agency for Development, FAO, UNDP, World Bank and the German Agency for Technical Cooperation, http://www.ciesin.org/decentralization/SB_entry.html

Nota: Entendiendo el DH (HD Insights) son las contribuciones de los miembros de la red y no necesariamente representan el punto de vista del PNUD.