

DESCENTRALIZACIÓN Y NECESIDADES BÁSICAS

*Anand N. Asthana*¹

Resumen

En orden a que los conceptos y el conocimiento se implementen más efectivamente en el análisis de políticas públicas y en el diseño de programas, se requiere un marco de análisis que se focalice en alternativas para organizar y financiar la distribución descentralizada de las necesidades básicas. La situación de un país en desarrollo requiere que la estrategia de descentralización sea observada desde la perspectiva de la cobertura de las necesidades básicas de las personas. El documento de trabajo observa las formas de descentralización y la relevancia del federalismo fiscal. Se evalúa la naturaleza de las necesidades básicas y se establece un marco para el financiamiento de las mismas. La experiencia pasada demuestra que una política de descentralización deficiente puede tener consecuencias peligrosas. Atendiendo las diferentes condiciones iniciales, las estrategias necesitan ser diseñadas personalmente para lograr una descentralización en la distribución de las necesidades básicas según cada contexto. Sin embargo, la experiencia pasada tiene algunas lecciones en común que considerar.

Palabras clave: descentralización, devolución, países en desarrollo, necesidades básicas.

¹ Ph.D. en Economía por la Universidad de Fordham, Nueva York, EE UU. MSc en Estudios de Desarrollo por la Universidad de Bath, Inglaterra; Posee estudios de especialidad en la Universidad de Strathclyde, Glasgow, Escocia, y en la Universidad de Harvard, EE UU. Actualmente es Investigador Principal y Profesor en Centrum Católica, PUCP.

Introducción

¿Recuerdas qué son necesidades básicas? El término solía ser el centro de la discusión en Política y Administración Pública en los países en desarrollo antes de que términos hoy de moda, como “potencialidades”, “funcionamientos”, “acceso” y “empoderamiento”, distrajeran nuestra atención. Últimamente, con el advenimiento resonante de la descentralización, los académicos en el campo de la Administración Pública y las personas en las trincheras de la lucha contra la pobreza tienen un momento difícil para decidir la estrategia que se tomará para atender las necesidades básicas. ¿Quiénes son los responsables de cubrir las necesidades básicas?, ¿los mercados?, ¿el gobierno en alguno de sus niveles, nacional, regional, local, o uno paraestatal?, ¿el defensor del pueblo?, ¿o ninguno de ellos?

Frente a un Estado centralizado que va perdiendo legitimidad tras la caída de la Unión Soviética, el tema de la descentralización parecía posicionarse de inmediato como la novedad en cuanto a asuntos de gobernanza. El tema de la descentralización venía planteándose en respuesta a muchos y diversos desafíos políticos que oscilaban desde cómo Europa Oriental o Sudáfrica podrían consolidar sus convulsas transiciones del comunismo y *apartheid*, respectivamente, a la democracia, hasta cómo América Latina resistiría la captura de sus instituciones estatales por parte de los narcotraficantes. Los beneficios potenciales (o imaginados) de la descentralización atrajeron todo tipo de simpatizantes, desde economistas librecambistas suspicaces del sobredimensionamiento del Estado predatorio hasta aquellos que creen en la riesgosa penetración de las fallas del mercado, incluyendo tanto a los anarco-comunitaristas como a los posmodernistas, multiculturalistas, medioambientalistas y activistas de diferentes causas sociales. Este súbito encandilamiento con la descentralización puede deberse al hecho de que esta parece ser determinante para la transición política dual que en los años noventa

fue imperativo para el mundo en desarrollo y poscomunista, a través de la promoción de instituciones para ofrecerle eficiencia al mercado y la estimulación de experimentos democráticos nuevos. Así como las agencias internacionales no han dudado en incluir la descentralización como condición para el financiamiento de sus proyectos, el Banco Mundial la asume como una de las principales reformas en temas de gobernanza sobre su agenda.

La realidad de la descentralización se ha convertido en algo diferente a lo que originalmente imaginaron sus defensores. Al amparo de la etiqueta de la descentralización, se iniciaron acciones que satisficieron una agenda política que iba en detrimento de la Administración Pública:

1. En gran parte de África se crearon gobiernos locales, pero sin conferírseles ningún tipo de autoridad ni responsabilidad. Esta movida se explica frecuentemente como un intento de los gobiernos centrales en quiebra por crear una nueva causa para la insatisfacción política sin renunciar al poder real.
2. En los países latinoamericanos de ingreso medio, los gobiernos centrales han aumentado las transferencias intergubernamentales hacia los gobiernos locales sin una clara demarcación de responsabilidades. Esta disposición ha sido justificada como un intento de “comprar a” un número creciente de partes político-locales constituyentes insatisfechos.
3. En Europa Oriental, los costos se han descentralizado sin beneficios. Este ha sido un experimento justificado como un esfuerzo apresurado de nuevas fuerzas políticas exitosas que pretenden consolidar sus posiciones en el nivel local bajo el encomiado auspicio de los gobiernos centrales por “traer abajo el déficit”.

Inevitablemente, este proceso ha significado muchos falsos comienzos y retrocesos, especialmente en América Latina, región que, aunque no tiene ingresos medios bajos, sigue

siendo la más desigual en el mundo. Países como el Perú se han convertido en ejemplos de cómo no descentralizar.

Dado que la descentralización ha sido un concepto esencial en el campo de la Administración Pública por décadas, han florecido definiciones y tipologías que confunden algunas veces a los diseñadores de políticas y a los investigadores (Dubois y Fattore, 2009). El enfoque más ampliamente aceptado sobre la clasificación de descentralización consiste en dividirla en tres tipos: desconcentración, delegación y devolución (Brennan y Buchanan, 1980). La desconcentración es la transferencia de autoridad sobre funciones administrativas específicas por aprobación gerencial a diferentes niveles bajo la competencia jurisdiccional del gobierno. La delegación suele referirse a la transferencia de competencia sobre tareas muy específicas a organizaciones, pero sin estar bajo el control directo del gobierno. La devolución sucede cuando la competencia es transferida desde los niveles más altos a los niveles autónomos más bajos del gobierno a través de mecanismos constitucionales o legislativos. Mientras la descentralización de la competencia administrativa sobre el tema del personal es comparativamente simple, la descentralización del tema de las finanzas es un asunto algo más complejo. El gráfico muestra los tres tipos de descentralización respecto al financiamiento de las necesidades básicas.

La literatura sobre la descentralización se relaciona usualmente con el tema de la devolución. Suele recomendarse en esta literatura la transferencia de poderes y responsabilidades desde los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales. Los argumentos políticos a favor de tal transferencia son fuertes, pues los regímenes dictatoriales militares tienden a centralizar el poder. Sin embargo, esta es una observación simplista. Por lo general, las dictaduras militares y otros autócratas han devuelto poderes a los gobiernos locales. Esto, en cambio, debilita los gobiernos regionales al incapacitarlos para desafiar el liderazgo central.

La descentralización política es también asumida como un medio para sostener una economía productiva en crecimiento, ya que ofrece una solución al “dilema político fundamental”, es decir que “un gobierno lo suficientemente fuerte como para proteger los derechos de propiedad y ejecutar los contratos es también capaz de confiscar la riqueza de sus ciudadanos” (Weingast, 1995). Así, la tesis del “federalismo que preserva el mercado” invoca a los gobiernos descentralizados a que tengan la mayor responsabilidad sobre la economía. Esta tesis defiende bajo argumentos históricos que estos sistemas federales probaron ser clave para la revolución industrial en Inglaterra del siglo XVIII, así como para mercados emergentes en Estados Unidos del siglo XIX.

La descentralización es también vista como un mecanismo para controlar el tamaño del sector público. Desde esta perspectiva, el sector gubernamental es asumido como un leviatán que busca su propio engrandecimiento a través de la maximización de la extracción de las recaudaciones de la población. La descentralización limita al leviatán para canalizar los recursos a sí mismo. En algunas organizaciones internacionales que empujan el ajuste estructural y la reforma transicional, la descentralización ha sido usualmente utilizada en el mismo grado de amplitud que la privatización (Bardhan, 2002).

En el contexto de las necesidades básicas, la expresión “gobierno subnacional” podría resultar insignificante. La provincia más grande en China tiene una población de más de cien millones de habitantes. El estado más grande en India tiene una población más grande que todos los países del mundo menos cinco países. La descentralización del gobierno nacional al gobierno subnacional en un país de tamaño medio sería parecida a la descentralización del gobierno estatal al gobierno local en India. Regularmente se arguye que la influencia y el esfuerzo ciudadano aumentan en tanto el tamaño del territorio del gobierno disminuye

(Inman y Rubinfeld, 1997). Los protagonistas de la descentralización, incluyendo los organismos internacionales, recomiendan que la devolución se realice en el nivel más bajo del gobierno, a menos que, por razones de externalidad, responsabilidad o tecnicismo, no sea posible desarrollar la descentralización. La presunción básica aquí implícita es que los sistemas políticos descentralizados son más permeables al impacto ciudadano de los resultados políticos y la participación política. Los objetivos políticos, de esta manera, fortalecen la posibilidad para una mayor descentralización hacia los niveles más bajos del gobierno.

La importancia del federalismo fiscal

Existe mucha literatura sobre la descentralización en la Economía Política, conocida usualmente como federalismo fiscal. La teoría del federalismo fiscal se ha desarrollado en las democracias occidentales para comprender los problemas fiscales emergentes que surgieron por la integración nacional progresiva de los sistemas económicos dentro de la estructura política descentralizada. Cuando el rol del gobierno deja de ser meramente el de protector, surge el estado “social” y más servicios del gobierno se vuelven accesibles a los ciudadanos para la satisfacción de sus necesidades básicas. En consecuencia, las discrepancias entre las capacidades y las necesidades de las unidades subordinadas del gobierno se vuelven deslumbrantes. El desarrollo causó que algunos estudiantes observen la estructura política federal como anacrónica y antidemocrática (Nichols, 1942). Se argumentó que la organización política federal había cumplido sus fines, ya que las condiciones que hacían necesario el orden federal para el proceso de desarrollo habían dejado de prevalecer (Greenwood, 1946). Sin embargo, la centralización política no era deseable en virtud del fuerte espíritu federal existente en países como los Estados Unidos y Australia. El desafío era formular una teoría y propuestas de política pública que pudieran integrar la economía bajo

la suposición de una estructura política que era descentralizada en el sentido de las competencias. Esta teoría fue inicialmente propuesta por Buchanan (1950) y luego desarrollada por Oates (1972, 2006) y otros. Ella defiende que los niveles descentralizados de gobierno existen para proveer bienes y servicios cuyo consumo se encuentra limitado a su propia jurisdicción.

Por ello, el caso por la descentralización suele ser basado en criterios de eficiencia en la canalización de recursos. Dado que los gustos y preferencias en servicios públicos varía entre comunidades (y los costos de abastecimiento de estos servicios también podrían variar por ubicación geográfica), se logran las obras sociales mediante la descentralización de las decisiones sobre los costos al nivel del gobierno que mejor incorpora una comunidad de intereses generales. Si una comunidad quiere más libros para la biblioteca pública y otra comunidad desea más festivales culturales, en un sistema descentralizado las demandas de ambas comunidades podrán estar satisfechas. En ausencia de descentralización, dado que el gobierno regional y federal no conoce las preferencias locales, ambas comunidades tendrán que asumir la medida uniforme, quedando las demandas insatisfechas. El mismo razonamiento puede aplicarse a la elección entre bienes públicos o bienes producidos y pagados por los privados. Una comunidad podría querer más o mejores bienes públicos y estar dispuesta a pagar más impuestos por tales recursos. Otra comunidad no querrá asumir tal compromiso. En ambos casos, la ausencia de descentralización significa una pérdida para el bienestar de las comunidades. Dado que el nivel eficiente de resultados como también de gustos varía entre jurisdicciones, se sustenta que el abastecimiento descentralizado de recursos aumenta el bienestar. La validez de esta conclusión queda abierta a debate para la situación de un país en desarrollo.

El enfoque tradicional sobre el desarrollo en la ciencia política, el derecho y la economía observa las sociedades en desarrollo como versiones incompletas de las sociedades

desarrolladas, porque carecen de algunos de los ingredientes esenciales de las maduras sociedades desarrolladas. Los demócratas, estudios de derecho y economistas recomiendan copiar las nuevas instituciones y políticas públicas de las sociedades desarrolladas en las sociedades en vías de desarrollo (Weingast, 2009). No obstante, las teorías sobre el federalismo fiscal que se desarrollaron en las democracias occidentales tendrían una importancia cuestionable para los países en desarrollo. Diana Conyers (1990) advierte que muchos países en desarrollo heredaron sistemas relativamente centralizados de gobierno de parte de las potencias coloniales y en los primeros años de independencia existía una disposición a fortalecer el control central para promover la unidad nacional y desalentar las tendencias a las fisuras. Estos países no han experimentado el proceso de evolución desde los municipios hasta el gobierno nacional como sí lo han experimentado los países industrializados. Las implicancias de la descentralización desde los gobiernos nacionales en los países de tamaño medio y la descentralización desde los gobiernos regionales hacia los gobiernos locales en países en desarrollo de tamaño grande deberían evaluarse según las circunstancias específicas por cada país.

En primer lugar, el argumento de que los habitantes de circunscripciones diferentes tienen gustos distintos es discutible en el caso de los países en desarrollo donde las necesidades básicas, que son en gran medida conocidas, aún no son atendidas. El problema en los países en desarrollo no radica en matizar las opciones de elección entre revistas para la biblioteca o piscinas, sino, antes bien, en cómo llegar a los pobres y proveerles educación básica y agua potable segura a bajo costo.

En segundo lugar, la descentralización en la esfera de las necesidades básicas podría tener efectos redistributivos adversos. Incluso en países ricos, la devolución a los gobiernos locales no deja de ser problemática. Por ejemplo, en los Estados Unidos ha aumentado la segregación

racial al relacionarse el gasto público en educación con los impuestos sobre la propiedad. El sistema de gobiernos locales en ese país se ha caracterizado por ser modelo de los mecanismos que aumentan la disparidad. En este contexto, a la descentralización se le ha dado en llamar la madre de la segregación (Prud'homme, 1995). En los países desarrollados, este no sería un problema serio, ya que, a pesar de que las disparidades aumentan, se cubren las necesidades básicas de los pobres. En las comunidades más pobres de los países en desarrollo, este tipo de descentralización significaría una grave discriminación y una fuente potencial de desigualdad social.

El tercer problema se relaciona con la “dura limitación presupuestaria”. Un programa de descentralización puede ser efectivo sólo en la medida en que el gobierno local sabe que no existen opciones débiles que obstaculicen el financiamiento de proyectos. La imprudencia fiscal de parte del gobierno local no debería resultar en concesiones discrecionales de parte del gobierno nacional o regional. La comunidad debe asumir las consecuencias de las decisiones locales. En el caso de necesidades básicas, no sería fácil aplicar esta limitación. Si un gobierno local se comportara de manera imprudente y, como consecuencia de ello, las tuberías de agua se malograran o las escuelas no funcionaran, las personas no podrían quedarse abandonadas a utilizar sus propios recursos para solucionar estos problemas. Ante esta situación, el más alto nivel de gobierno se vería obligado a intervenir.

Descentralización, políticas públicas y eficiencia en el abastecimiento

Resulta más comprensible recientemente que las desigualdades regionales no son fenómenos anormales temporales que resultan de choques accidentales que serán acallados a mediano plazo por los movimientos de bienes, capitales y mano de obra, o por el desarrollo económico. Los defensores de la descentralización admiten que la redistribución de los recursos de un área a

otra tendrá que continuar. Sin embargo, insisten en que dentro de un área específica será más probable que los gobiernos locales respondan a las necesidades locales (Kimenyi y Meagher, 2004). La evidencia empírica no respalda esta conclusión.

Las publicaciones auspiciadas por el Banco Mundial, por lo general, han sido optimistas respecto a la descentralización. Por ejemplo, Huther y Shah (1998), después de estudiar la información estadística de ochenta países, encontraron que la devolución aumenta el desarrollo social y la calidad de gobernanza en general. Sin embargo, estos autores han analizado correlaciones no condicionales entre la descentralización y la calidad de gobernanza. De allí, se conoce que los países más ricos son generalmente más descentralizados y, a su vez, los países más ricos también están mejor gobernados. Tales estudios han tomado la correlación entre descentralización y gobernanza como una relación de causalidad.

Los estudios publicados en las revistas académicas generalmente han tenido una posición pesimista sobre el tema. Utilizando datos de panel en el periodo 1974-1991 para veintitrés países en desarrollo, Woller y Phillips (1998) pusieron a prueba la hipótesis de que la descentralización resultaría en un crecimiento económico más rápido, pero fracasaron en encontrar evidencia que respalde tal hipótesis. Estudios posteriores con foco en países individuales son en esa medida no muy alentadores. Akin et al. (2005) analizaron una base de datos de los presupuestos en salud de los gobiernos locales en Uganda y encontraron que estos asignan cantidades cada vez menores de sus presupuestos hacia bienes públicos y acciones cada vez mayores en bienes privados financiados con fondos públicos.

Los estudios empíricos suelen sufrir de un problema de endogeneidad. Antes de afirmar que la descentralización trajo ciertos beneficios, es importante considerar que esta podría haber sido el resultado de cambios políticos en curso que afectaron el mismo resultado. Por ejemplo, en 1994, en Bolivia, se implementaron las políticas

de descentralización junto con la privatización, la reforma educativa y la reestructuración del Ejecutivo, en un momento en que la nación se encontraba desprevenida. Las estrategias del partido oficialista, Movimiento Nacionalista Revolucionario, previeron la descentralización como una estrategia inicial para capturar electores rurales para una siguiente generación (Faguet, 2008) en la eventualidad de que perdieran en la estrategia inicial. Es difícil aseverar que los resultados positivos relacionados con las necesidades básicas fueron producto de la descentralización y otras reformas más agresivas. Aun a pesar de la existencia de cientos de estudios disponibles, no es posible afirmar con algún grado de confiabilidad que la descentralización promueve eficiencia en la distribución o que acelera el desarrollo socio-económico.

Es ampliamente reconocido que los servicios públicos en los países en desarrollo necesitan ser más eficientes en cuanto a la optimización de recursos limitados, así como más focalizados en las necesidades de los pobres. Por ejemplo, la ineficiencia y la corrupción en el sistema de distribución pública de granos alimenticios ha llevado a niveles de desnutrición ampliamente extendidos entre los pobres en la India (Asthana, 2009). Mientras que el modelo de descentralización estándar dice poco sobre la eficiencia en el abastecimiento, la presunción es que, como principio de organización, la descentralización aproxima el gobierno a la gente y lo hace responsable de los liderazgos, incrementando de esa manera la eficiencia. Son pocos los estudios empíricos disponibles que analicen en forma comparada la eficiencia con base en estadísticas fuertes. Muchos de los estudios disponibles muestran que la eficiencia en el abastecimiento disminuyó tras el proceso de descentralización.

Razones del bajo desempeño

Aparte de las inevitables deseconomías de escala, quizás la más importante razón de la ineficiencia es el factor humano. Por ejemplo, la estrategia peruana de descentralización sin una debida

preparación a fines de 1980 fue considerada “exitosa” en un momento en que la mentalidad popular estaba temporalmente distraída del mal gobierno, y, en las elecciones regionales de 1989, el partido oficialista se desempeñó bien, a pesar de una presidencia en decadencia por aquel entonces (Kim, 1992). En relación con la cobertura de las necesidades básicas, el Banco Mundial (1990) saludó la iniciativa de la descentralización como “una tendencia deseable porque ponía el nivel de responsabilidad en manos de los usuarios”. Sin embargo, incluso este partidario de la descentralización observó que:

“La administración de los servicios en más de cuatrocientos centros urbanos con menos de cien mil habitantes preocupa especialmente porque estos pueblos no operan con economías de escala, entonces, no pueden ni ofrecer condiciones laborales atractivas y capacitación vocacional a personal calificado, ni planear, ni operar en un nivel satisfactorio. En los próximos dos a tres años, es probable que la capacidad de respuesta del nuevo sector sea aún peor que hoy en día.”

Por otro lado, en el caso de Túnez, la permanente mejora en el desempeño de los gobiernos regionales que ocurrió tras la centralización de los servicios de agua y sanidad se debe no a la centralización en sí, sino más bien a la racionalización de la capacitación vocacional y a la formación del cuadro competente de profesionales técnicos (Khellaf, 1992).

Es muy probable que los tecnócratas de los países en desarrollo sean más propensos a operar mucho más allá de las fronteras de la producción, y es muy probable también que la tecnocracia del nivel local llegue mucho más lejos.

Los servicios técnicos y administrativos de los niveles más altos de gobierno ofrecen mejores carreras, una mayor diversidad de tareas y comparativamente una menor interferencia política. Los gobiernos en un nivel más alto pueden invertir en investigación y desarrollo,

capacitación y otras medidas de crecimiento de largo plazo, algo que los gobiernos locales no pueden hacer. Los profesionales que trabajan con el gobierno local sufren de aislamiento y bajos niveles de interacción con otros profesionales. Las burocracias del nivel local no pueden atraer el mejor talento que ingresa en la función pública ni tampoco adquirir las destrezas técnicas necesarias para ascender a niveles más altos de gobierno.

Otra de las razones de los bajos niveles de eficiencia en el abastecimiento es el alto grado de corrupción en los órganos locales. La descentralización de la corrupción podría ser vista como una tendencia deseable en tanto podría tener efectos redistributivos. Esta es una justificación para creer que el grado de corrupción en el nivel local es mucho mayor porque desplaza los beneficiosos efectos redistributivos de la descentralización de la corrupción. Aun cuando la distinción entre los políticos y burócratas del nivel local es menos rigurosa, ellos tienden preponderantemente a ser sujetos de demandas urgentes por parte de los grupos de interés locales con quienes desarrollan relaciones no éticas. El monitoreo y la auditoría son laxos en el nivel local y existen menos obstáculos para la corrupción.

Un número cada vez mayor de académicos y actores en ejercicio de la Administración Pública concuerdan en que la participación de los prospectivos beneficiarios mejora el desempeño del proyecto de los sistemas de distribución. Estudios recientes en Bolivia, Perú y Ghana, desarrollados por Whittington et al. (2009), y en Camboya, por Asthana (2010), corroboran este enfoque a través de resultados estadísticos contundentes. Se necesita, sin embargo, marcar la diferencia entre el concepto de descentralización y el de participación. Se puede sustentar que el gobierno local se encuentra en una mejor posición para garantizar la participación de los usuarios en comparación con el gobierno central, que articula al usuario de una manera más distante.

No obstante, cuando las desigualdades sociales y económicas se complementan una a otra, el proceso de descentralización no se desarrolla participativamente y, en consecuencia, es susceptible al efecto de “compra de funcionarios” (Plateau, 2004).

Con el fin de evitar que la descentralización se vuelva en una simple retórica, tanto la naturaleza de las necesidades básicas como la estrategia para financiar su cobertura requieren ser más específicamente analizadas. No todos los problemas relacionados con la ineficiencia en el abastecimiento retan las soluciones. Por ejemplo, el problema de la pérdida de economías de escala puede ser abordado al contratar servicios externos. Las unidades pequeñas de los gobiernos locales pueden celebrar contratos tanto con unidades más grandes del gobierno o empresas privadas sobre la producción de servicios. Esto aún no ocurre en una escala considerable en los países en desarrollo. El efecto de compra de funcionarios no es tampoco el destino inevitable. Se ha resistido el problema en muchos países mediante acciones afirmativas, por ejemplo, a través de la reserva de puestos en los gobiernos locales para los grupos minoritarios, como las mujeres, los indígenas, etcétera; y a través de la supervisión de los niveles más altos de gobierno. A menos que los problemas de ineficiencia sean resueltos a través de métodos innovativos, de existir avances potenciales en la eficiencia de la distribución, serían menores en comparación con las pérdidas en la eficiencia en la producción. En una comunidad donde el nivel de satisfacción de las necesidades básicas es de por sí bajo, esto podría resultar siendo una situación desafortunada.

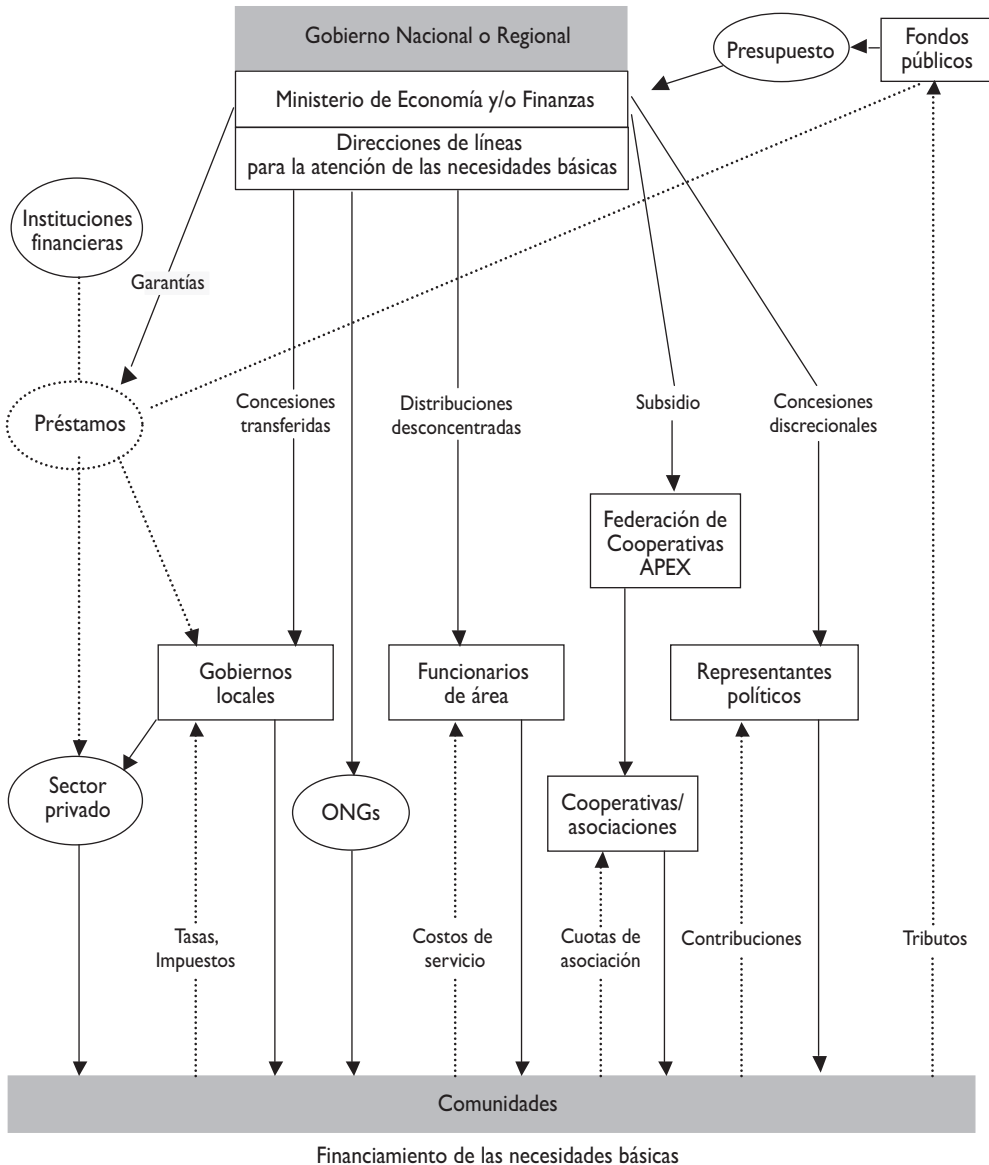
Conclusión

Cualquier estrategia de descentralización necesita considerar qué nivel de gobierno sería el más indicado para el abastecimiento de necesidades básicas y cuáles más eficientes para proveer los

recursos que cubran las necesidades básicas de la población. Las fórmulas de descentralización necesitan ser más claramente comprendidas. Existe un tratamiento de descentralización para cada caso relativo a impuestos y costos, divisiones geográficas, sectores gubernamentales y abastecimiento de recursos; así también soluciones para casos de manera conjunta. Los puristas insisten en que, si una actividad es descentralizada, las jerarquías altas del gobierno no deberían interferir en ningún aspecto de la actividad gubernamental, sea esta para la formulación de políticas públicas, distribución de recursos, temas de personal o cualquier otro tipo de asuntos relacionados. Para el caso de las necesidades básicas, este enfoque resultaría imprudente. Es importante, por eso, para las altas esferas del gobierno, neutralizar la compra de funcionarios –captura del Estado, captura de élites– que el gobierno local tiende a engendrar.

Existen lecciones comunes por aprenderse. No obstante, la situación de cada país es única. Las condiciones culturales e históricas difieren entre países y la capacidad de los gobiernos para actuar sobre temas específicos relacionados con la descentralización varía. En virtud de la variedad de condiciones iniciales existentes en países diferentes, la estrategia para descentralizar requiere ser diseñada personalmente. Tal diseño contextualizado debe atender el grado en que determinada estrategia de descentralización afecta el financiamiento y la cobertura de las necesidades básicas. La descentralización ha sido usada frecuentemente como una herramienta de captura de votos con eslóganes como “el poder de la gente”. La formulación apropiada de las políticas de descentralización es lo más importante en América Latina debido a las grandes desigualdades. Una estrategia de descentralización deficiente que desatienda las necesidades básicas de los pobres tendría consecuencias indeseables para los no pobres, así como un inevitable aumento de la brecha social.

Cuadro 1. Financiamiento de las necesidades básicas



Bibliografía

- AKIN, John, HUTCHINSON, Paul y STRUMPF, Koleman**
2005 "Decentralisation and government provision of public goods: The public health sector in Uganda". En *Journal of Development Studies*, 41(8), pp. 1417-1443.
- ASTHANA, Anand N.**
2009 "What determines access to subsidised food by the rural poor?". En *International Development Planning Review*, 31(3), pp. 263-279.
- 2010 "Is participatory water management effective? Evidence from Cambodia". En *Water Policy*, 12, pp. 149-164.

CONYERS, Diana

- 1990 "Centralization and Development Planning: A Comparative Perspective". En DE VALK, P. y WEKWETE, K. H. (eds). *Decentralization for Participatory Planning*. Aldershot, UK: Avebury.

BARDHAN, Pranab

- 2002 "Decentralisation of Governance and Development". En *Journal of Economic Perspective*, 11(4), pp. 185-205.

BRENNAN, Geoffrey y BUCHANAN, James M.

- 1980 *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

BUCHANAN, James M.

1950 "Federalism and Fiscal Equity". En *American Economic Review*, 16 (4), pp. 583-599.

DUBOIS, Hans F.W. y FATTORE, Giovanni

2009 "Definitions and typologies in Public Administration Research: The case of Decentralisation". En *International Journal of Public Administration*, 32(8), pp. 704-727.

FAGUET, Jean-Paul

2008 "Decentralisation's Effects on Public Investment: Evidence and Policy Lessons from Bolivia and Colombia". En *Journal of Development Studies*, 44(8), pp. 1100-1121.

GREENWOOD, Gordon

1946 *The Future of Australian Federalism*. Melbourne: Melbourne University Press.

HUTHER, Jeff and SHAH, Anwar

1998 *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*. Washington D.C.: World Bank.

INMAN, Robert P. y RUBINFELD, Daniel L.

1997 "Rethinking Federalism". En *Journal of Economic Perspective*, 11(4), pp. 43-64.

KELLAÏ, Assia

1992 *Decentralisation and Centralisation of Local Public Services in Tunisia*, Ph.D. Dissertation, Cambridge MA: MIT.

KIM, Sung Han

1992 "The political process of decentralisation in Perú, 1985-1990". En *Public Administration and Development*, 12(3), pp. 249-265.

NICHOLS, Roy F.

1942 *Federation vs. Democracy*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

OATES, Wallace E.

1972 *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

2006 "The Many Faces of the Tiebout Model". En FISCHER, William A. (ed.). *The Tiebout Model at Fifty: Essays in Public Economics in Honour of Wallace Oates*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

PLATTEAU, Jean-Philippe

2004 "Monitoring Elite Capture in Community-Driven Development". En *Development and Change*, 35(2), 223-246.

PRUD'HOMME, Rémy

1995 "The Dangers of Decentralisation". En *World Bank Research Observer*, 10(2), pp. 201-220.

WEINGAST, Barry R.

2009 "Why Developing countries prove so resistant to the Rule of Law". En HECKMAN, James J., NELSON, Robert L. y CABATINGAN, Lee (eds.) *Global Perspectives on the Rule of Law*. London: Routledge.

WHITTINGTON, Dale, DAVIS, Jennifer, PROKOPY, Linda, KOMIVES, Kristin, THORSTEN, Richard, LUKACS, Heather, BAKALIAN, Alexander y WAKEMAN, Wendy

2009 "How well is the demand driven, community management model for rural water supply doing? Evidence from Bolivia, Perú and Ghana". En *Water Policy*, 11, pp. 696-718.

WOLLER, Gary M. y PHILLIPS, Kerk

1998 "Fiscal decentralisation and LDC economic growth: An empirical investigation". En *Journal of Development Studies*, 34(4), pp. 139-148.

WORLD BANK

1990 *Perú: Sector Reform and Investment Review*. Washington D.C.: World Bank.