



**Documento Técnico N° 2**

**TRANSFERENCIAS Y ACREDITACIÓN DE COMPETENCIAS  
Lecciones de la Experiencia Internacional**

**Grupo de Análisis para el Desarrollo  
Elaborado por Lorena Alcázar  
Con la asistencia de Miguel Ángel García**

**Julio, 2003**





# Índice

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Resumen Ejecutivo</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Introducción</b>  | <b>11</b> |
| <b>I. Antecedentes generales: El contexto peruano</b>  | <b>13</b> |
| <b>II. Descentralización, transferencia de competencias y capacidad local: Algunos conceptos básicos</b> | <b>15</b> |
| La descentralización   | 15        |
| La asignación de competencias  | 15        |
| La capacidad local   | 16        |
| Mecanismos de acreditación o certificación de capacidades de gobiernos subnacionales                     | 17        |
| <b>III. Experiencias Internacionales</b>   | <b>19</b> |
| 3.1 El caso de Chile   | 18        |
| Antecedentes generales   | 19        |
| La descentralización de las competencias de educación y salud  | 19        |
| El proceso de descentralización durante el período democrático   | 20        |
| La transferencia de competencias a los gobiernos regionales  | 20        |
| Los convenios de programación  | 22        |
| Algunos resultados del proceso de descentralización  | 23        |
| 3.2 El caso de Colombia  | 24        |
| Antecedentes generales   | 24        |
| La Descentralización de los 90   | 24        |
| El intento de acreditación de los gobiernos subnacionales  | 25        |
| Problemas del modelo   | 27        |
| Rediseño del esfuerzo descentralizador   | 27        |
| Algunos resultados del proceso de descentralización  | 29        |
| 3.3 El caso de Venezuela   | 30        |
| Antecedentes generales   | 30        |

|  |           |
|--|-----------|
| El proceso descentralizador  | 30        |
| Los procesos de transferencia y acreditación   | 31        |
| Algunos resultados del proceso de descentralización  | 32        |
| <b>IV. Lecciones de evidencia internacional reciente para el diseño de sistemas de transferencia de competencias y acreditación de gobiernos subnacionales</b> | <b>34</b> |
| Objetivo de la descentralización   | 34        |
| Criterios para la asignación de competencias   | 34        |
| Experiencias Latinoamericanas: los casos de Colombia, Venezuela y Chile  | 35        |
| La gradualidad del proceso   | 35        |
| Relación entre sistemas de transferencia de competencias y sistemas de transferencia de recursos   | 37        |
| Rol del gobierno central en los procesos de acreditación   | 38        |
| El fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y la necesidad de realizar labores de monitoreo y evaluación   | 38        |
| <b>Bibliografía</b>  | <b>40</b> |

# Resumen Ejecutivo

---

Actualmente, el Perú al igual que algunos otros países de la región, se encuentra frente al importante y difícil reto de implementar un amplio y rápido proceso de descentralización. En particular, el país requiere del diseño del proceso de transferencias de competencias y de acreditación de los gobiernos subnacionales, que responda al marco normativo ya establecido. En este contexto, el objetivo del presente documento es contribuir al debate actual profundizando en los temas de transferencia de competencias y de los criterios para diseñar dicho proceso, así como de criterios de evaluación de los gobiernos subnacionales y de medición de sus capacidades y, en particular, de sistemas de acreditación.

Para ello, el documento realiza una revisión de la literatura internacional en relación a los conceptos y criterios asociados a los procesos de transferencia de competencias así como a la medición de las capacidades locales y sistemas de acreditación y un estudio de experiencias internacionales con énfasis en esos mismos aspectos. Para ello, se han seleccionado las experiencias de tres países de América Latina: Chile, Colombia y Venezuela.

En el caso de Colombia, se intentó un complejo proceso de certificación que generó una fuerte presión política y social por parte de los gobiernos subnacionales no acreditados, que finalmente luego de algunos años, resultó en la acreditación automática de todos los gobiernos regionales y en el rediseño del proceso. Colombia ofrece además lecciones en cuanto al proceso de transferencia de competencias, por cuanto en un primer momento, éste no guardó relación con el sistema de transferencia de recursos y, luego más recientemente, el rediseño del proceso busca una relación entre ambos sistemas e intenta que el mecanismo de transferencia de recursos genere incentivos para una mejor gestión por parte de los gobiernos regionales.

El caso de Venezuela, donde además de haberse intentado un complejo proceso de certificación de gobiernos subnacionales que involucra incluso al poder legislativo, ofrece algunas lecciones en cuanto a la posibilidad de optar por un sistema de transferencias y acreditación que se basa en que son los propios gobiernos subnacionales, los que optan por solicitar la transferencia de competencias y su acreditación (modelo tipo “demand driven”).

Chile, por otro lado, presenta un modelo bastante diferente. El proceso de descentralización ha sido mucho más gradual y está basado en la descentralización administrativa más que política. En este caso, el proceso de transferencias se basa en el uso de convenios que se firman entre el gobierno subnacional y el ministerio respectivo. Cabe señalar, además, que los convenios son solicitados a iniciativa de los gobiernos regionales y que el procedimiento de solicitud de transferencia debe ser ampliamente sustentado por una serie de estudios que documenten la capacidad del gobierno regional para asumir las nuevas responsabilidades. Aunque el proceso se mueve muy gradualmente, se va logrando el fortalecimiento de las capacidades locales y los avances aunque limitados parecen más sostenibles.

A continuación se presenta un cuadro resumen comparativo de las características generales de cada uno de los casos así como de sus puntos fuertes y débiles.

|  | CHILE   | COLOMBIA   | VENEZUELA   |
|--|---|--|---|
| <b>Antecedentes</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- El proceso no es resultado de presiones políticas sino parte de un esfuerzo por reformar y aumentar la eficiencia del Estado.</li> <li>- Entre 1974 y 1980 se transfieren competencias y recursos a municipios pero éstos no contaban con autonomía política.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La descentralización surge a comienzos de los 90s en un contexto de grave crisis social y política debido a la fuerte presencia de violencia y narcotráfico.</li> <li>- Durante los 80s se establece la elección popular de los alcaldes y se dan algunos otros avances aislados</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La descentralización es el resultado de presiones sociales por democratizar al país a consecuencia de la crisis política de fines de los 80s.</li> <li>- Al final de los 80s se aprueba la creación y elección de los alcaldes.</li> </ul>   |
| <b>Inicio y características del proceso de descentralización</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Durante los 90s se otorga autonomía política a municipios y se crean los gobiernos regionales.</li> <li>- El gobierno regional está constituido por un Intendente (nombrado por el Presidente) y un Consejo Regional (formado por miembros elegidos por concejales y alcaldes agrupados por provincias)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución de 1991 establece una República unitaria descentralizada y participativa.</li> <li>- El modelo descentralizador establece que lo gobiernos subnacionales, políticamente autónomos, ejecutan las políticas diseñadas por el gobierno central.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- En 1989 se promulgó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en la cual se establecen los principios para la delimitación de competencias y financiamiento intergubernamental fundados en la Constitución de 1961.</li> </ul> |
| <b>Financiamientos</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los municipios cuentan con transferencias directas del gobierno central y transferencias distributivas a través de un Fondo Común Municipal.</li> <li>- Los gobiernos regionales reciben recursos a través de los convenios de programación para el financiamiento de inversiones de desarrollo regional.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los gobiernos subnacionales contaban con dos transferencias (Ley 60 de 1993): las participaciones municipales y el Situado Fiscal (distribuidos de acuerdo a una serie de objetivos no relacionados a los costos de la provisión de los servicios).</li> <li>- En el 2001, la Ley 715 se modifica el sistema y se crea el nuevo Sistema General de Participaciones. El nuevo sistema busca que la transferencia de recursos guarde relación con los costos de la provisión de los servicios e incluye un % de recursos que es asignado de acuerdo a metas de eficiencia fiscal y administrativa.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los recursos de los estados están en función del situado constitucional, mecanismo de transferencia intergubernamental, que obliga al Gobierno Nacional a asignar una porción de sus ingresos a los estados.</li> </ul>  |

|  | CHILE   | COLOMBIA   | VENEZUELA  |
|--|---|--|--|
| <b>Procesos de transferencia de competencias y acreditación de gobiernos subnacionales</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La transferencia de competencias se da a través de convenios a solicitud de los gobiernos regionales (demand driven).</li> <li>- Las solicitudes deben estar debidamente sustentadas (incluyendo incluso opinión del organismo que ejerce la competencia y de la comunidad regional).</li> <li>- No hay sistema de acreditación. Las transferencias de competencias se dan una vez aprobados los convenios por el Presidente.</li> <li>- El proceso es manejado por el Ministerio del Interior.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La ley 60 (1993) estableció un proceso sumamente complejo por el que se debía certificar primero a los departamentos y, una vez acreditados, éstos debían certificar a sus respectivos municipios. Las municipalidades podían solicitar la acreditación directamente en los casos en que el departamento al que pertenecen no estuviera acreditado.</li> <li>- Los Ministerios establecieron una lista larga y compleja de requerimientos y formularios que implicaban la exigencia de reportes periódicos, acompañamiento técnico, requisitos diferentes para cada tipo de competencia e incluso la validación anual de la acreditación.</li> <li>- El proceso era manejado por el Departamento nacional de Planeación.</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La ley no establece la transferencia inmediata de las competencias sino que sólo especifica los pasos que cada uno de los gobernadores debe seguir para obtener la transferencia de los servicios públicos (modelo "demand driven").</li> <li>- El Gobernador del Estado presentará la solicitud de transferencia de un servicio específico ("caso por caso") a la Asamblea Legislativa respectiva, y posteriormente al Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Relaciones Interiores. Posteriormente, se deberá elaborar un Programa de Transferencia deberá ser aprobado por el Senado de la República.</li> </ul> |
| <b>Puntos débiles</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- El proceso ha sido muy lento y se ha concentrado en la descentralización administrativa y no política. Se evidencia una falta de participación y formación ciudadana.</li> <li>- No existen sistemas de información para evaluar la gestión de los organismos descentralizados. Sin embargo, se está produciendo significativos avances en este sentido. (desde 1995 se establece la obligatoriedad de los servicios públicos de formular metas de gestión anual).</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- El proceso enfrentó fuertes presiones sociales y políticas debido a la complejidad del proceso de acreditación y transferencias y que finalmente resultaron en la acreditación automática de los gobiernos subnacionales.</li> <li>- No se ha logrado el fortalecimiento de las capacidades locales. De acuerdo a un estudio reciente, el 40% evidenció un nivel de desempeño bajo. En lo relacionado a los sectores (educación, salud y agua), sólo el 8% de los municipios mostró un desempeño entre aceptable y alto, mientras que el 93% tuvo un desempeño entre medio y bajo.</li> <li>- Respecto al gasto público social, los recursos se dirigen a cubrir el costo de los maestros, hospitales insolventes y creciente pago de pensiones.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Debido a que la descentralización dependía de las negociaciones individuales entre el Gobierno Nacional y los estados, tendía a desacelerarse cuando el primero debía resolver problemas de alcance nacional.</li> <li>- El sistema "case by case" generó grandes demoras, en particular debido a que el complejo procedimiento requería la aprobación de cada convenio de transferencia por parte del Senado.</li> <li>- Los Estados nunca ejercieron una fuerte presión por recibir los servicios debido a que las transferencias estaban casi totalmente destinadas al pago de salarios.</li> </ul>                      |

|                       | CHILE   | COLOMBIA   | VENEZUELA  |
|-----------------------|---|--|--|
| <b>Puntos fuertes</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- El proceso de transferencias, aunque muy gradual debido al esquema de “case by case”, ha logrado avances sostenibles y acompañados del fortalecimiento gradual de las capacidades locales.</li> <li>- El índice de desarrollo humano se ha incrementado en todas las regiones y existe una mayor equidad en la distribución de la competitividad entre las regiones del país.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- El nuevo intento parte de una línea de base y del reconocimiento de la necesidad de monitorear el proceso.</li> <li>- El nuevo sistema busca que la transferencia de recursos guarde relación con los costos de la provisión de los servicios e incluye un porcentaje de recursos que es asignado de acuerdo al cumplimiento de metas de eficiencia fiscal y administrativa.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Algunos Estados lograron establecer con relativo éxito sus propios sistemas de incentivos salariales para elevar el desempeño de los trabajadores transferidos y aliviar la carga laboral.</li> </ul> |

Sobre la base de la revisión de estas experiencias y la literatura internacional, a continuación se extraen algunas lecciones sobre aspectos más específicos del diseño de los sistemas de transferencias y acreditación

- La descentralización no es un fin en si mismo sino que debe ser un instrumento para contribuir a la democratización del país (fin político) y para aumentar la eficacia de la provisión de servicios (fin económico). El sistema de transferencia de competencias es parte del proceso descentralizador y por lo tanto debe cumplir los mismos fines. A su vez, el sistema de acreditación de gobiernos subnacionales es un instrumento que busca asegurar que la calidad y cantidad de la provisión de servicios se mantenga o mejore luego de su transferencia a los gobiernos subnacionales.
- El proceso de asignación de competencias debe realizarse considerando los siguientes aspectos:
  - Principio de subsidiariedad: un nivel determinado del gobierno podría realizar aquellas competencias que un nivel inferior no puede llevar a cabo.
  - Principio de la flexibilidad: el proceso debe ajustarse a las características de cada localidad.
  - Evaluación de las diversas áreas de trabajo en que se sustenta el gobierno subnacional (la capacidad del gobierno subnacional) para llevar a cabo las nuevas responsabilidades.
  - La transferencia de la competencia (y por lo tanto de los gastos asociados a ella) debe ser acompañada de la descentralización de los ingresos.
  - Evaluación de costos y beneficios: las ganancias en términos de adecuación a la demanda local deben superar a la pérdida de beneficios que generan las economías de escala del centralismo, y los costos requeridos para poder capacitar a estos gobiernos locales.
- La experiencia internacional muestra claramente la importancia de llevar a cabo el proceso de manera gradual. Con un esquema bien diseñado, que incluya un procedimiento gradual, claramente establecido, objetivo, y que identifique adecuadamente los requerimientos de capacidades locales para asumir las nuevas responsabilidades, se puede generar el beneficio de lograr avances lentos pero sostenibles y acompañados de un fortalecimiento gradual de las capacidades locales y reducir el riesgo de aumentar las desigualdades entre regiones o distritos (caso de Chile).

- 
- La gradualidad sin embargo puede generar el riesgo de presiones políticas si se basa en un sistema de transferencias y acreditación demasiado complejo y lento. Un proceso de acreditación demasiado complejo y exigente puede demorar demasiado el proceso y, en contextos de altas expectativas y demandas por parte de los gobiernos subnacionales y de la población, puede resultar en presión política por acreditar, y en el extremo, acabar con la acreditación automática (caso de Colombia).
  - En un contexto de altas expectativas y presiones sociales como se podría calificar al caso peruano, se puede optar por un sistema de transferencia y acreditación por etapas, que considere como restricciones criterios simples y básicos pero que contemple aspectos más allá del tamaño de la población. En este caso se debe diseñar un plan de transferencia de competencias en el que se busca ir transfiriendo competencias de diferentes grados de complejidad y un sistema de acreditación que considere criterios de evaluación diferentes para cada una de las etapas.
  - Procesos de transferencia de competencias “demand driven” parecen resultar en una mayor sostenibilidad del proceso y permiten mayor gradualidad (caso de Chile). Sin embargo, se puede generar un problema de gradualidad indeterminada, por el que la provisión del servicio puede encarecerse significativamente, pues el Gobierno Nacional tiene que seguir financiando su responsabilidad parcial sobre la actividad (caso de Venezuela). Cabe mencionar que el uso del mecanismo de acreditación tipo “demand driven” pone de manifiesto el riesgo de que los gobiernos subnacionales no tengan interés en solicitar determinadas competencias debido a que las transferencias de las competencias están casi totalmente destinadas al pago de salarios (caso de Venezuela). Frente a ello, es necesario que el proceso ofrezca a los gobiernos subnacionales la posibilidad de establecer sus propios sistemas de pagos e incentivos laborales (en Venezuela algunos Estados lograron establecer con relativo éxito sus propios sistemas de incentivos salariales para elevar el desempeño de los trabajadores transferidos y aliviar la carga laboral).
  - La certificación o evaluación de las capacidades de los gobiernos subnacionales se puede hacer ex ante (antes de transferir la competencia) o ex post (sobre la base de resultados de la capacidad local para ejercer una determinada competencia). Al respecto, la evidencia internacional muestra que la evaluación de la gestión de los gobiernos subnacionales de ejercer competencias específicas debe darse de manera ex post. Ello se sustenta principalmente en la constatación de que la capacidad local se construye conforme los gobiernos subnacionales van ejerciendo las competencias transferidas. Los sistemas de certificación de gobiernos subnacionales ex post ofrecen la ventaja adicional de permitir incorporar la medición de indicadores de resultados, además de los de insumo o proceso.
  - La transferencia de competencias debe estar acompañada de un proceso efectivo de transferencia de recursos que incentive la eficiente provisión de los servicios y que guarde relación con las tareas asignadas (además de usar fórmulas de distribución claras, transparentes y estables). Una proporción de los recursos asignados debe estar atada al cumplimiento de algunas metas de eficiencia de tal forma de que incentive la mejor provisión de servicios por parte de los gobiernos subnacionales (el caso colombiano provee importantes lecciones sobre los problemas derivados de la falta de un proceso de transferencias de recursos que incentive la eficiente provisión de los servicios y en cuanto a los esfuerzos más recientes que intentan que la transferencia de recursos guarde relación con los costos de la provisión de los servicios e incluye un porcentaje de recursos que es asignado de acuerdo al cumplimiento de metas de eficiencia fiscal y administrativa).
  - En las experiencias internacionales revisadas, los procesos de acreditación o evaluación de gobiernos subnacionales han estado a cargo de diferentes instancias del gobierno nacional, lo cual ha estado generalmente acompañado de un proceso de politización del sistema o de falta de alineación entre los intereses e incentivos de los representantes del gobierno nacional y los gobiernos que puede obstaculizar el

---

proceso (caso de Colombia). Al respecto, es importante que la medición de capacidades locales esté basada en criterios simples, objetivos y transparentes. De lo contrario, lo que parece falta de capacidad local puede ser en realidad un conflicto entre preferencias locales y nacionales.

- La evidencia internacional muestra también claramente la importancia y necesidad de que los procesos de transferencia y acreditación estén acompañados de sistemas de capacitación que permitan el fortalecimiento paulatino y simultáneo de las capacidades locales. Ello se puede lograr a través del uso de convenios de programación, como en el caso de Chile, o de programas de desarrollo institucional como en el caso de Colombia.
- Es también crucial diseñar e implementar un sistema de información que permita y apoye el monitoreo y evaluación del proceso de transferencias y de los cambios en la capacidades de gestión y de provisión de servicios de los gobiernos subnacionales. Tanto en el caso de Colombia como en el de Chile, luego de varios años de descentralización, los respectivos gobiernos han tomado conciencia de la importancia de implementar sistemas de información que permita monitorear los resultados.
- Finalmente, sistemas de información adecuados y ampliamente difundidos son fundamentales para fortalecer la participación y vigilancia ciudadana. Estas además de contribuir a los fines de democratización, son necesarias para evitar problemas de captura y contribuir a la provisión eficiente de servicios. Al respecto, cabe recordar que la descentralización se basa en que el autogobierno, la fiscalización y la participación de la población en las políticas que la afectan no sólo contribuyen a la democratización del proceso (fin político) sino también aumentan su eficacia (fineconómico).

# Introducción

---

Actualmente, el Perú al igual que algunos otros países de la región, se encuentra frente al importante y difícil reto de implementar un amplio y rápido proceso de descentralización. En particular, el país requiere del diseño del proceso de transferencias de competencias y de acreditación de los gobiernos subnacionales, que responda al marco normativo ya establecido. En este contexto, el objetivo del presente documento es contribuir al debate actual profundizando en los temas de transferencia de competencias y de los criterios para diseñar dicho proceso, así como de criterios de evaluación de los gobiernos subnacionales y de medición de sus capacidades y, en particular, de sistemas de acreditación.

Para ello, el documento realiza una revisión de la literatura internacional en relación a los conceptos y criterios asociados a los procesos de transferencia de competencias así como a la medición de las capacidades locales y sistemas de acreditación y un estudio de experiencias internacionales con énfasis en esos mismos aspectos. Para ello, se han seleccionado las experiencias de tres países de América Latina: Chile, Colombia y Venezuela<sup>1</sup>.

Colombia y Venezuela son los únicos casos de la región en los que se ha implementado procesos de certificación de gobiernos subnacionales propiamente dichos como requisito para la transferencia de competencias<sup>2</sup>. En el caso de Colombia, se intentó un complejo proceso de certificación que generó una fuerte presión política y social por parte de los gobiernos subnacionales no acreditados, que finalmente luego de algunos años, resultó en la acreditación automática de todos los gobiernos regionales y en el rediseño del proceso. Colombia ofrece además lecciones en cuanto al proceso de transferencia de competencias, por cuanto en un primer momento, éste no guardó relación con el sistema de transferencia de recursos y, luego más recientemente, el rediseño del proceso busca una relación entre ambos sistemas e intenta que el mecanismo de transferencia de recursos genere incentivos para una mejor gestión por parte de los gobiernos regionales.

---

<sup>1</sup> Los casos de Brasil y Argentina, aunque representan ejemplos interesantes de procesos de descentralización, no se incluyen por tratarse de gobierno históricamente federales. El federalismo en Brasil empieza con la constitución de 1988 que establece 26 Estados y el distrito federal de Brasilia y protege la autonomía de cada estado y de los municipios. Argentina también tiene una historia larga como país federal contando con 23 provincias y Buenos Aires desde la Constitución de 1853.

Adicionalmente, el caso Boliviano no se incluye fundamentalmente por dos razones: (a) La descentralización fiscal financiera es aún muy exigua, mostrando precisamente la falta de mayor transferencia de ingresos y gastos, competencias y otros instrumentos fiscales para financiarlas; y (b) La descentralización administrativa tiene un alto componente de delegación de funciones y una o dos competencias efectivamente transferidas; esto es, con recursos y capacidad plena de decisión, por lo que se puede decir que se trata más de un proceso de desconcentración antes que de descentralización. Más aún en el diseño de la estructura administrativa de las prefecturas en la Ley No. 1654, esta tiene una estructura que es casi una copia fiel de la estructura del Poder Ejecutivo a nivel nacional.

<sup>2</sup> Aunque Ecuador presenta también un ejemplo de aplicación de mecanismos de certificación de gobiernos subnacionales no se incluye en el documento debido a lo muy reciente de la aplicación del sistema.

---

El caso de Venezuela, donde además de haberse intentado un complejo proceso de certificación de gobiernos subnacionales que involucra incluso al poder legislativo, ofrece algunas lecciones en cuanto a la posibilidad de optar por un sistema de transferencias y acreditación que se basa en que son los propios gobiernos subnacionales, los que optan por solicitar la transferencia de competencias y su acreditación (modelo tipo “demand driven”).

Chile, por otro lado, presenta un modelo bastante diferente. El proceso de descentralización ha sido mucho más gradual y está basado en la descentralización administrativa más que política. En este caso, el proceso de transferencias se basa en el uso de convenios que se firman entre el gobierno sub nacional y el ministerio respectivo. Cabe señalar, además, que los convenios son solicitados a iniciativa de los gobiernos regionales y que el procedimiento de solicitud de transferencia debe ser ampliamente sustentado por una serie de estudios que documenten la capacidad del gobierno regional para asumir las nuevas responsabilidades. Aunque el proceso se mueve muy gradualmente, se va logrando el fortalecimiento de las capacidades locales y los avances aunque limitados parecen más sostenibles.

El documento presenta en primer lugar las características principales del contexto institucional actual del Perú en relación al proceso de descentralización. Luego se presenta una breve revisión conceptual basada en las conclusiones de la literatura internacional sobre los conceptos de criterios de transferencia de competencias, medición de capacidades locales y sistemas de acreditación o certificación. En tercer lugar, se presentan algunas experiencias internacionales seleccionadas con énfasis en las características de sus procesos de transferencia de competencias y sistemas de acreditación. Finalmente, en la última sección se extraen de las conclusiones de las secciones anteriores, algunas lecciones relevantes de para el caso peruano.



# I Antecedentes generales: El contexto peruano

A lo largo de su historia republicana, el Perú realizó varios esfuerzos por descentralizar el país, que en ningún momento lograron concretizarse. Entre estos últimos esfuerzos, el más importante fue el de finales de la década de los ochenta, cuando se llevaron a cabo las primeras elecciones regionales y la posterior transferencia por parte del gobierno de facultades tributarias y responsabilidades sectoriales a las regiones. Sin embargo, muy poco después surgieron serios problemas debido principalmente a lo apresurado del proceso y a la falta de diseño. Así, muchas actividades del sector público colapsaron durante la transferencia; las regiones tuvieron dificultades en cuanto a la disponibilidad de recursos necesarios, en momentos en que el país sufría una grave crisis fiscal; las autoridades regionales empezaron a ser removidas y las facultades de los gobiernos regionales empezaron a ser recortadas.

En 1992, el Congreso de la República fue disuelto, y posteriormente los gobiernos regionales fueron reemplazados por Consejos Transitorios de Administración Regional en cada departamento, los cuales funcionaban como entidades públicas desconcentradas del gobierno central y administraban el presupuesto regional. Estos hechos significaron un paso de la descentralización (muy precaria aún) hacia la desconcentración, y consecuentemente, una disminución en la autonomía de las regiones.

Actualmente, el gobierno del Presidente Alejandro Toledo ha iniciado un nuevo y decidido esfuerzo de descentralización del país. Este esfuerzo, además, no sólo ha sido consecuencia de la decisión del gobierno actual, sino fruto del

consenso general y, en particular, de las distintas organizaciones más representativas de la sociedad civil, a través de la suscripción del Acuerdo Nacional en julio de 2002.

Dentro del marco legal que rige este nuevo intento de descentralización se encuentra la Reforma Constitucional sobre Descentralización, Ley N° 27680 (2002), la cual da inicio a todas las normas posteriores del proceso, la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), que brinda el marco general de todo el proceso y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR). Adicionalmente, se llevaron a cabo elecciones de presidentes regionales para los 24 departamentos del país en noviembre de 2002, los cuales se encuentran actualmente instalados y en proceso de organizar sus respectivos gobiernos.

El marco legal del proceso establece, en el artículo 81° de la LOGR, la gradualidad del proceso de transferencias de competencias, funciones, atribuciones, así como de los recursos y presupuestos asignados a los gobiernos regionales de acuerdo a la LBD, LOGR y cualquier norma que sobre el particular dicte el Consejo Nacional de Descentralización.

Por su parte, la Ley de Bases de la Descentralización establece diversas disposiciones para orientar el proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales. En el artículo 14° se establecen los *criterios* para la asignación y transferencia de competencias, entre los cuales se encuentra el de Selectividad y Proporcionalidad que establece: “*La transferencia de competencias tomará en cuenta la capacidad de*

---

*gestión efectiva, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos”.*

El marco legal establece además el cronograma del proceso de transferencias a los gobiernos subnacionales que debe empezar de inmediato. Así, la LBD, en su segunda disposición complementaria, establece que en el 2003 debe iniciarse la *“transferencia a los gobiernos regionales y locales, según corresponda, de los programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional, en función de las capacidades de gestión de cada gobierno regional o local”*. Dentro de dicho marco legal, el 2 de abril del 2003 se publicó la aprobación, por Decreto Supremo No. 036, del cronograma de transferencias de fondos, proyectos y programas sociales a los Gobiernos Regionales y Locales para el mismo año, para los cuales ya se ha establecido además el cumplimiento de algunos requisitos mínimos.

El Consejo Nacional de Descentralización (CND) tiene a su cargo dicha transferencia y debe dictar las normas respectivas que garanticen un proceso ordenado. Así, el 23 de Mayo del 2003 se aprobó la Resolución Presidencial No. 070-CND que establece la directiva sobre el procedimiento para la ejecución de la transferencia a los gobiernos regionales y locales de los fondos, proyectos y programas a los que se refirió el DS 036-2003. Poco después, el 24 de Mayo, se aprobó la Resolución Presidencial No. 071-CND que establece la directiva sobre los mecanismos de verificación para la ejecución de los fondos y proyectos sociales en función de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales. Cabe resaltar que dicha directiva incluye en el artículo 5.1 los mecanismos de verificación que deberán cumplir los gobiernos regionales y locales. Entre éstos, se incluye al cumplimiento de los criterios de gestión que vienen aplicando las entidades a cargo de los proyectos y programas sociales a ser transferidos, los cuales estas entidades se comprometen a entregar al CND antes del 17 de junio. La directiva establece además que el CND deberá evaluar el

cumplimiento de dichos criterios de gestión a fin de establecer las capacidades de gestión requeridas para acceder a posteriores transferencias.

Adicionalmente, la LOGR, en su Artículo 83°, dispone que el CND debe presentar (para el año 2004) un “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales”, el cual debe de tener en cuenta, entre otros temas, **la capacidad de gestión** de cada Gobierno Regional para ejercer las competencias asignadas por ley.

Se tiene entonces que el marco normativo del proceso de descentralización en curso establece la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales, la cual debe ser conducida por el CND, con gradualidad y sobre la base de criterios técnicos y objetivos que tomen en cuenta la capacidad efectiva de gestión de los gobiernos locales y regionales. En relación al marco normativo antes señalado, el CND debe de preparar el Proyecto de Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales (de acuerdo a lo establecido por el artículo 85 de la LOGR).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> El CND ha preparado ya un primer borrador del Proyecto de Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales, sobre el cual el equipo del proyecto Pro Descentralización (ARD/GRADE) elaboraron comentarios que fueron enviados el 25 de abril del presente año. El CND está actualmente trabajando en la elaboración del proyecto final.



## II Descentralización, transferencia de competencias y capacidad local: Algunos conceptos básicos

### La descentralización

Se define como “un proceso de transferencia real de competencias y recursos del gobierno central a instancias del gobierno regional o local”<sup>4</sup>. El marco teórico en que se sustenta la descentralización se basa en que el autogobierno, la fiscalización y la participación de la población en las políticas que la afectan no sólo contribuyen a la democratización del proceso (fin político) sino también aumentan su eficacia (fin económico)<sup>5</sup>.

Entre los potenciales beneficios de la descentralización que la literatura identifica se encuentran: promueve un uso más eficiente de los recursos y una relación más cercana entre los gobernantes y los ciudadanos, permite una mayor fiscalización de la gestión de las autoridades, genera una mayor eficiencia en la provisión de los servicios públicos y una mayor accesibilidad a éstos por parte de la población.

Sin embargo, la literatura identifica también importantes riesgos de la descentralización, en particular: multiplicación de presiones políticas y desorden fiscal; provisión ineficiente de servicios debido a reglas fiscales inadecuadas, deseconomías de escala o debilidad institucional; riesgos macroeconómicos (deuda de los gobiernos subnacionales); aumento de desigualdades entre

regiones o municipios (sino se considera la heterogeneidad inicial en el diseño del proceso de transferencias); falta de fiscalización por parte de la ciudadanía debido a la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y de difusión de información.

### La asignación de competencias

Se entiende como competencia a aquellas áreas de responsabilidad comprendidas en la gestión de un sector o aspecto del desarrollo.

En un documento relacionado a la descentralización fiscal en Senegal elaborado por Alassane (1999) y CONAM & GTZ (2001) se mencionan algunos criterios para la definición de las competencias a ser transferidas, entre ellos:

- Existen competencias exclusivas del gobierno nacional y competencias que pueden ser transferidas a los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, el gobierno nacional debe ser responsable del ejercicio de la soberanía y la coordinación de las acciones de desarrollo, de la defensa y seguridad nacional; dirección de política exterior y relaciones internacionales; y, política económica y tributaria del Estado.
- Las competencias se asignan utilizando el principio de subsidiariedad. Es decir un nivel determinado del gobierno podría realizar aquellas competencias que un nivel inferior no puede llevar a cabo.
- La descentralización de competencias debe basarse en el principio de la flexibilidad, debe ajustarse a las características de cada localidad.

<sup>4</sup> Instituto APOYO (2001), “Descentralización I”, Instituto APOYO, Lima, pág. 3.

<sup>5</sup> Instituto APOYO (2001), “Descentralización I”, Instituto APOYO, Lima.

---

Es decir, la prestación de servicios no debe realizarse de manera uniforme en circunstancias diferentes.

Adicionalmente Abalos (1998) menciona algunos de los elementos que deben tener en cuenta los gobiernos subnacionales respecto a qué competencias deben solicitar:

- Se debe estimar los costos y beneficios de la transferencia, considerando las economías de escala presentes en cada nivel de gobierno. Esto es, se debe evaluar si dada la misma cantidad de recursos, se mejorará la gestión del servicio o programa a transferir. Sin embargo se debe tener en cuenta que pueden existir una cierta disminución en la gestión inmediatamente después de la transferencia debido al proceso de ajuste inicial usual.
- El tipo de competencia que se desea transferir obliga a un análisis de las diversas áreas de trabajo en que se sustenta el gobierno subnacional (la capacidad del gobierno subnacional).

Adicionalmente, la transferencia de la competencia (y por lo tanto de los gastos asociados a ella) debe ser acompañada de la descentralización de los ingresos. Sin embargo, la transferencia de las competencias y los recursos puede no generar mejoras en los niveles de eficiencia de la provisión de los servicios debido a problemas de captura de los gobiernos subnacionales o problemas de capacidad de gestión de éstos.

Por último, Finot (2001) indica que para conseguir una eficiente provisión descentralizada de bienes públicos hay que identificar la existencia de demandas geográficamente diferenciadas (bienes públicos locales). En otras palabras, se debe de realizar la descentralización de ciertos sistemas y servicios cuando existen particularidades territoriales. Consecuentemente, existen provisiones no descentralizables, como el sistema básico monetario, y provisiones

## La capacidad local

La capacidad está constituida por las herramientas o medios que permiten alcanzar un objetivo, por lo tanto, la capacidad local no debe ser considerada como un fin en sí mismo, y ésta siempre debe estar atada a un fin específico (en este caso la gestión de una competencia). Estas observaciones llevan a resaltar que la capacidad debe ser evaluada en términos de objetivos, y que los cuestionamientos relacionados a la capacidad de una institución en especial deben de apuntar a responder la siguiente pregunta: “¿capacidad para hacer qué?” Fiszbein (1997).

Teniendo en cuenta que la capacidad local debe ser evaluada en términos de objetivos específicos, ¿cómo elaborar mediciones objetivas de la capacidad local?. Según un documento elaborado por el Banco Mundial (2002)<sup>6</sup> se debe de seguir los siguientes pasos:

- Identificar las tareas y acciones que los gobiernos subnacionales y los ciudadanos necesitan llevar a cabo para cumplir fines específicos.
- Identificar la ejecución de las cuatro funciones fundamentales, propuestas por Uphoff (1986), que toda organización debe de cumplir para alcanzar sus objetivos (i) toma de decisiones, (ii) movilización de recursos y administración, (iii) comunicación y coordinación; y, (iv) solución de conflictos.
- Contando con estos insumos, crear medidas apropiadas y comprensivas de la habilidad de los grupos para llevar a cabo las funciones requeridas.

---

<sup>6</sup> Banco Mundial (2002). “Local Technical and Managerial Capacity”. Banco Mundial  
Web site:  
<http://www1.worldbank.org/publisector/decentralization/technical.htm>

---

Adicionalmente dicho documento menciona algunos aspectos que se debe de considerar al medir la capacidad local:

- Distinguir entre insumos y resultados. Cuando se miden los resultados se debe de aislar las influencias externas con el objetivo de identificar los verdaderos efectos de las políticas del nivel de gobierno en evaluación.
- Distinguir las capacidades y ventajas de los gobiernos locales entre las distintas tareas y sectores (capacidades por competencias específicas).
- Distinguir entre personas e instituciones. Se debe determinar si la capacidad de una institución específica depende de individuos específicos, o si existen mecanismos institucionalizados que aseguren una continua fuente de experiencia técnica y administrativa.
- Infraestructura técnica y burocrática, la cual consiste en los procesos por los cuales la información es recibida, procesada y almacenada.
- El rol de la sociedad civil. Se debe de tener en cuenta la relación de los gobiernos locales con el sector privado (empresas, ONGs), pues esta relación forma parte importante de la capacidad, debido a que el sector privado puede ser una fuente de servicios y personal experimentado.

Cabe mencionar además, que en el proceso de la evaluación de la capacidad local se debe asegurar que efectivamente se está analizando ésta, pues según Fiszbein (1997), aquello que para algunos *policy makers* puede parecer falta de capacidad de una institución, en realidad puede reflejar: (1) un conflicto entre preferencias locales y nacionales o (2) la existencia de un diseño inadecuado de incentivos, por lo cual se limita la capacidad local para perseguir objetivos locales y nacionales.

## **Mecanismos de acreditación o certificación de capacidades de gobiernos subnacionales**

Puesto que la capacidad de gestión local es una variable muy importante en la implementación del proceso de descentralización, existen ciertos conjuntos de procedimientos denominados mecanismos de acreditación o certificación cuyo propósito consiste en medir y/o evaluar las capacidades de los gobiernos subnacionales para que estos asuman las competencias que se encontraban previamente en manos del gobierno central con el objetivo final de asegurar que la calidad de la provisión de los servicios mejore. Cabe destacar que existe muy poca documentación acerca de estos mecanismos, particularmente debido a su poco uso a nivel internacional.

Uno de los aspectos más importantes en relación a este tema se refiere a si la certificación o evaluación de las capacidades de los gobiernos subnacionales se debe dar *ex-ante* (antes de transferir la competencia) o *ex-post* (sobre la base de resultados de la capacidad local para ejercer una determinada competencia). Al respecto, la evidencia internacional muestra que la evaluación de la gestión de los gobiernos subnacionales de ejercer competencias específicas debe darse de manera *ex post*. Ello se sustenta principalmente en la constatación de que la capacidad local se construye conforme los gobiernos subnacionales van ejerciendo las competencias transferidas, pues la administración (en este caso el ejercicio de las transferencias) es un arte que se aprende mejor cuando se practica que cuando simplemente se escucha, en otras palabras la teoría es más útil que la práctica para poder alcanzar niveles de capacidad de gestión aceptables (Banco Mundial, 2002).

Se puede además distinguir diferentes niveles o tipos de certificación de capacidades locales. En primer lugar, se puede establecer criterios básicos

---

de capacidad mínima requerida para recibir o incluso solicitar la transferencia de una competencia. En segundo lugar, se puede evaluar las necesidades para lograr la mejora de la capacidad local y establecer requerimientos para la transferencia de mayores niveles de autoridad o competencias. Por último, sistemas de certificación pueden evaluar el desempeño de los gobiernos subnacionales sobre la base de resultados de su gestión respecto a autoridades o competencias transferidas. Estas diferentes tipos de certificación no representan necesariamente alternativas sino que pueden responder a diferentes etapas de un proceso de transferencia de competencias. En este último caso, se puede optar por ejemplo, por un sistema de acreditación inicial en el que se evalúe un

conjunto de indicadores de capacidades locales generales para transferir algunas competencias básicas y luego, en una etapa posterior, evaluar sobre la base de indicadores de gestión (resultados más que procesos) para transferir competencias más específicas.

Por último, los sistemas de acreditación o de solicitud de transferencias pueden ser “por demanda”, es decir a iniciativa de los propios gobiernos subnacionales y “caso por caso” o establecidos en un cronograma o plan de transferencias predeterminado por el gobierno central. En este último caso, el gobierno central determina qué competencias serán transferidas en cada período previo proceso de certificación (para todos y cada uno de los gobiernos subnacionales).



# III Experiencias internacionales

## 3.1 El Caso de Chile

### Antecedentes Generales

La descentralización en Chile se ha caracterizado por ser uno de los procesos más graduales y sin embargo es tal vez el más consolidado. Cabe mencionar, además, que a diferencia de los demás países de la región, la descentralización no fue impulsada por demandas políticas o sociales, sino como una propuesta técnica para mejorar la eficiencia del gasto y gestión pública.

Entre 1974 y 1980, se dieron lentos procesos de regionalización y municipalización, los municipios asumieron algunas funciones y recibieron recursos pero no contaban con autonomía sobre sus decisiones ni autonomía política, pues las autoridades o alcaldes eran elegidos por el gobierno militar. Dicho período se caracterizó además por cierta ambivalencia debido a la presencia de diversas motivaciones del Gobierno Militar frente al proceso de descentralización (Lira L. y Marinovic F., 1999). En palabras de los citados autores: *“La contradicción entre un Gobierno autoritario y la participación social (impulsada por el proceso de descentralización) explican (una) postura ambivalente (...) y (una) tardanza con la que se implementan las estructuras de participación sobre todo a nivel regional”*.<sup>7</sup>

En 1981 se da un paso importante, dividiendo al país en regiones (13), provincias (51) y municipios (342) y transfiriendo a los municipios la administración de la educación y salud públicas. Aunque estas reformas fueron aisladas contribuyeron a que se incremente la capacidad de las burocracias locales. Estos esfuerzos fueron además parte de una reforma del Estado que buscaba introducir mecanismos de mercado e incentivos para una mejor provisión de servicios, más que la descentralización política.

### La descentralización de las competencias de educación y salud

El traspaso de las funciones de salud primaria y educación básica y media a los municipios tomó 10 años y siguió un proceso por el cual se transfirieron primero las competencias a los municipios mayores, luego a los medianos y finalmente a los más pequeños. Este proceso fue apoyado, además, con normativas, acciones de capacitación y adecuación administrativa para las nuevas tareas.

Se transfirió a los municipios los establecimientos y recursos para cubrir los costos de la provisión de los servicios. Los funcionarios y profesores pasaron a ser contratados por los municipios y en condiciones diferenciadas de uno a otro. Este cambio fue motivado en gran parte debido a la crisis económica nacional que impidió al Gobierno Central otorgar incrementos generalizados equivalentes a los cambios inflacionarios. Este proceso generó grandes déficits a los municipios y quejas de los gremios afectados que, luego de algunos años, presionaban por

<sup>7</sup> Lira L. y Marinovic F. (1999), “Estructuras participativas y descentralización: El caso de los Consejos Regionales en Chile”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, y Naciones Unidas/Sistema CEPAL Consejo Regional de Planificación, p. 5

---

retornar a un esquema de negociación salarial centralizado.

Uno de los aspectos más saltantes que acompañó dicho proceso de transferencias fue el cambio en el mecanismo de financiamiento de la salud pública, pasando de asignaciones de presupuesto inerciales a un sistema de financiamiento basado en la cantidad y calidad del servicio. Si bien, la autonomía de los municipios siguió restringida por el hecho de que el nivel de gasto en salud primaria es mayormente determinado por el Ministerio de Salud, se introdujeron una serie de incentivos a la mejor provisión de servicios (dándoles el control de varios de los insumos incluyendo los trabajadores y atando el financiamiento a cambios en la cantidad y calidad de los servicios) que permitieron el fortalecimiento de las capacidades locales municipales.

## **El proceso de descentralización durante el período democrático**

En 1992 se inicia realmente el proceso de descentralización, cuando el país se encontraba bajo un régimen democrático, bajo la administración de Patricio Aylwin (1990-1994). En ese año, se le otorga autonomía política a los municipios y se determinan los plazos para la elección de alcaldes y concejales (Ley Orgánica de Municipalidades 18.695). Adicionalmente, en 1993 se establecen los primeros gobiernos regionales, los cuales fueron creados por la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional 19.175 de 1992, se crea el Gabinete regional y se autoriza la existencia en el presupuesto de inversión de recursos distintos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

El gobierno regional estaría constituido por un Intendente, de exclusiva confianza del Presidente de la república y un Consejo Regional formado por miembros elegidos por concejales y alcaldes agrupados por provincias. En relación a las responsabilidades, el Gobierno Regional se encargaría de promocionar el desarrollo a través de

inversión e inspeccionar la participación de la ciudadanía en los gobiernos locales.

En cuanto a las provincias, se crea la figura del gobernador como jefe de provincia, el cual es elegido por el Presidente de la República, teniendo entre algunas de sus responsabilidades la presentación de propuestas de desarrollo de proyectos al gobierno regional. Por su parte, las comunas, equivalentes a los municipios distritales, tienen como máxima autoridad al alcalde, el cual es acompañado por un consejo, ambos escogidos por sufragio universal y tendrían entre algunas de sus responsabilidades el aseo y ornato de su correspondiente jurisdicción, los servicios públicos como salud primaria y educación pública, y el transporte público.

Se elevan también las transferencias a los municipios para reducir los déficits y quejas de los gremios de los sectores de salud y educación y se realiza una mayor fiscalización y apoyo para mejorar la gestión municipal. Adicionalmente, se reordena el sistema de administración de la salud y educación, reconvirtiendo al personal en empleados públicos.

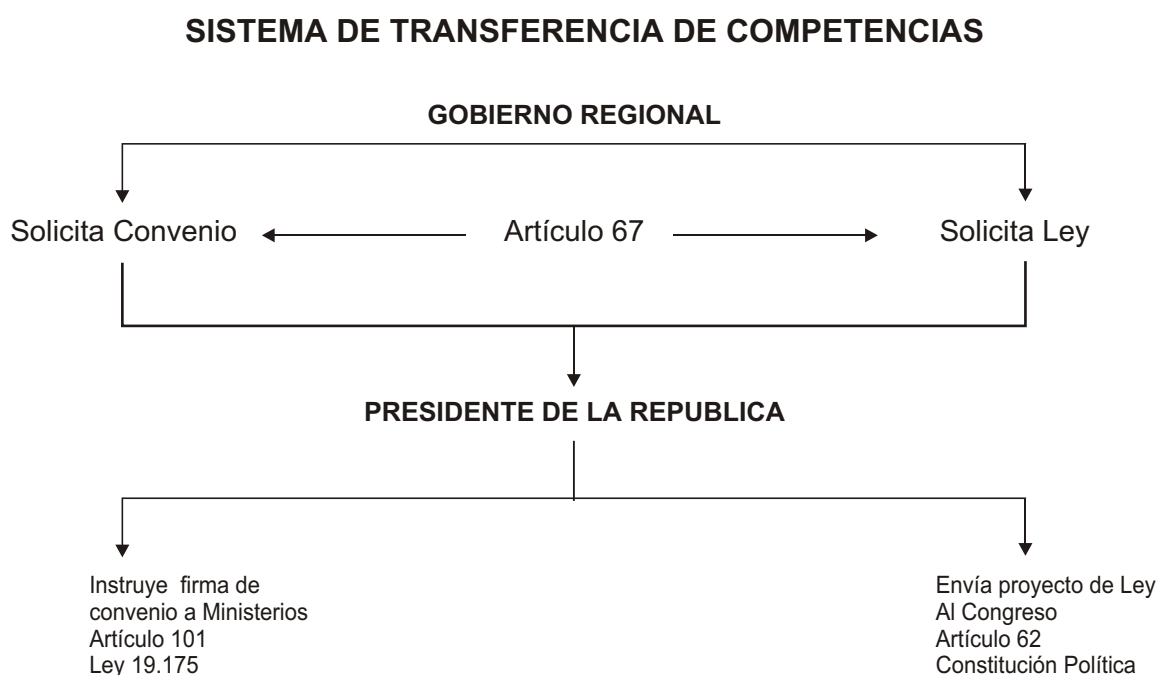
## **La transferencia de competencias a los gobiernos regionales<sup>8</sup>**

La ley 19.175 de 1993 establece un sistema de transferencia de competencias a través de una norma general (Artículo 67) que regula la iniciativa del gobierno regional y el procedimiento para solicitar la transferencia de competencias. Después de haber cumplido con este procedimiento, las solicitudes pueden derivar a la firma de un convenio (artículo 101) entre el gobierno regional y ministerios, o al envío de un proyecto de ley al Congreso Nacional.

---

<sup>8</sup> El presente apartado se basa en el documento: Hernández, L. (1996), "Los Convenios Administrativos de Transferencia de Competencias a los Gobiernos Regionales", Revista Universum, Año 11, Universidad de Talca, Talca.

El Sistema mencionado puede ser presentado mediante el siguiente esquema:



La norma sistematizó de manera cronológica las etapas y los aspectos que comprende el proceso de solicitud de transferencia de competencias (a través de convenios). Dicho proceso se muestra a continuación:

**A. Adopción de la decisión del gobierno regional, basada en los estudios que prueben su aptitud para recibir las nuevas responsabilidades. Entre ellos:**

- Descripción de la competencia de que se trata y del organismo que la ejerce y normas legales y reglamentarias que son utilizadas como fundamento.
- Razones que argumentan la transferencia de la competencia.
- Medios que posibilitan al gobierno regional ejercer eficientemente la competencia, disponibilidad de ellos y determinación de los recursos u otros medios que se requiera traspasar.

- Informe del organismo que ejerce la competencia respecto a la viabilidad de realizar el traspaso a través de un convenio, y al acuerdo entre el organismo y el gobierno regional sobre los términos del convenio.
- Evaluación de la comunidad regional interesada.
- Informe del organismo de planificación regional, que analiza la propuesta.

**B. Solicitud al Presidente de la República la cual debería adjuntar:**

- Los estudios en que se funda el requerimiento del gobierno regional.
- Un proyecto de convenio.

**C. Remisión al Ministerio del Interior:**

La Secretaría debe remitir los antecedentes a los ministerios y servicios públicos involucrados para que emitan un informe (dentro de 60 días) y luego preparar el informe

---

que deberá expedir el Ministerio del Interior. Este informe debería evaluar la petición y concluir en una proposición de resolución para el Jefe de Estado.

#### **D. Aprobación del convenio:**

Luego de la resolución favorable del Presidente de la República se celebra el convenio entre el gobierno regional y el ministerio respectivo. El convenio debe ser suscrito además por el Ministro del Interior.

### **Los convenios de programación**

Según Mideplan-Subdere (1995), el Ejecutivo, en 1995, asumió el compromiso de duplicar la participación de las inversiones de decisión regional en un plazo de cinco años, pasando del 21 al 42%. Para alcanzar esta meta se utilizarían los Convenios de Programación, los cuales son "...acuerdos formales, entre uno o más Gobiernos Regionales y uno o más Ministerios, en los que se definen acciones relacionadas con proyectos de inversión a realizarse dentro de un plazo anual o plurianual".<sup>9</sup> En términos más generales, se podría definir a estos convenios como instrumentos de financiamiento de inversiones públicas.

Este cambio se produjo en un contexto en el que, los gobiernos regionales se fueron convirtiendo en una instancia clave del desarrollo, empezaron a recibir más recursos y a estar sometidos a mayores exigencias y responsabilidades, especialmente en cuanto a satisfacer crecientes demandas locales y generación de proyectos de inversión de largo alcance. Por ello, el gobierno central decide apoyarlos y fortalecerlos en esta tarea a través del uso de los convenios de programación.

Con los convenios de programación se busca modificar sustancialmente la forma en que tradicionalmente adoptaban las decisiones de inversión los ministerios y regiones, de forma inconulta y desarticulada respecto a los objetivos de desarrollo regional, en el primer caso, o nacional, en el segundo.

Algunos de los objetivos específicos perseguidos por los Convenios de Programación son los siguientes:

- Incrementar la capacidad de la región para ofrecer mejores servicios y, a su vez, potenciar sus habilidades con el propósito de generar e incrementar sus recursos financieros.
- Vincular el proceso de inversión regional con los planes y programas de los Ministerios sectoriales.
- Fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos regionales para determinar las áreas y sectores donde es más eficiente el financiamiento de las inversiones.

Para la implementación de los convenios de programación y el logro de los objetivos arriba mencionados, se estableció un Equipo de Apoyo a los Gobiernos Regionales. Este equipo estaría integrado por uno o más representantes del Ministerio del Interior (Subsecretaría de Desarrollo Regional) y del Ministerio de Planificación y Cooperación. El rol del equipo de apoyo es asesorar y asistir técnicamente a los Gobiernos Regionales en formulación de los convenios y asumir también un rol activo en su ejecución, coordinando y facilitando la cooperación interinstitucional y haciendo seguimientos y evaluaciones del grado de desarrollo de los avances.

Por su parte los Gobiernos Regionales deben constituir un Equipo Técnico Regional conformado por profesionales altamente calificados. Este Equipo debe de funcionar como contraparte del Equipo Interministerial de Apoyo, debe cumplir la

---

<sup>9</sup> Ministerio de Planificación y Cooperación, y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (1995), "Convenios de Programación", Santiago de Chile, p.5

---

labor de asesoría técnica a sus respectivos gobiernos y tener un rol activo en la gestión ejecución de los convenios.

Es importante también mencionar que el marco que regula la formulación de los convenios de programación asigna un rol fundamental a la participación a los diferentes actores involucrados en el desarrollo regional, desde la etapa de generación de ideas hasta la aprobación de los convenios. Esta participación debe materializarse a través de talleres, seminarios participativos y firma de acuerdos y debe incluir a: representantes de Direcciones Regionales de Servicios, representantes de Gobiernos Regionales (ejecutivos y Consejos Regionales), representantes del sector privado, representantes de Universidades y/o Institutos de Educación Superior, ONGs u otros actores que se estimen pertinentes.

## **Algunos resultados del proceso de descentralización**

Según un diagnóstico sobre el proceso de descentralización elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2000), el proceso ha tenido avances sustanciales, que se han logrado de manera gradual, pero que han carecido de un modelo y conducción global. Sin embargo, el proceso se ha concentrado en la descentralización administrativa y no política por lo que no se ha logrado alcanzar una verdadera descentralización del poder. Se evidencia una falta de participación y formación ciudadana. La regionalización no ha desarrollado actores regionales ni fuerzas demandantes de la descentralización.

Adicionalmente, aunque no se puede determinar en qué medida se debe al proceso de descentralización, el índice de desarrollo humano se ha incrementado en todas las regiones y se ha producido una reducción importante de la pobreza a nivel país y a nivel de todas las regiones. Asimismo, si se observa el Índice de Competitividad Regional, se puede afirmar que existe una mayor equidad en la distribución de la competitividad entre las regiones del país.

Por otro lado, no existen sistemas de información para evaluar la gestión de los organismos descentralizados, y consecuentemente no es posible otorgar incentivos a la gestión. Cabe mencionar, sin embargo, que ese produciendo significativos avances en este sentido. Así, desde 1995 se establece la obligatoriedad de los servicios públicos de formular metas de gestión anual, generando información y condiciones para coordinar el trabajo entre los gobiernos regionales y municipales. En el caso del sector educativo, se han establecido también metas de mejoramiento de la cobertura y calidad educativa y se han realizado esfuerzos crecientes por evaluar y medir los logros educativos a nivel municipal (Winkler y Gershberg, 1999).

En cuanto a las inversiones regionales y al uso de los convenios de programación, cabe mencionar como un elemento bastante positivo, el logro de la meta que se planteó el gobierno nacional de duplicar la participación de las inversiones de decisión regional, es decir pasar de 21% a 42% la mencionada participación y en 1999 ya se habían firmado más de 60 convenios de programación. Aunque, algunos critican parte de las decisiones fundamentales de estos fondos se siguen tomando desde el nivel central, se ha logrado fortalecer las capacidades locales de los gobiernos regionales a través del trabajo conjunto con equipos del gobierno central y una mayor coordinación y articulación de programas de inversión regionales con objetivos nacionales.

El proceso de transferencias ha sido en el caso chileno muy gradual debido principalmente al esquema de convenios “case by case” y los avances aunque muy lentos parecen ser sostenibles y estar acompañados del fortalecimiento gradual de las capacidades locales. Esto último se debió principalmente a que ya desde los ochentas se transfirió a los municipios las competencias de salud y educación. Si bien los municipios no gozaban de autonomía política, tenían bastante autonomía sobre la administración de los insumos para la provisión de los servicios, incluyendo el

---

Manejo del personal, y funcionaban bajos esquemas de financiamiento que contemplaban incentivos para la mejor y mayor provisión de los servicios (Castañeda, Beeharry y Griffin, 1999). En el caso de educación, la transferencia de la competencia a los municipios en la década de los ochenta estuvo acompañada de la introducción de mecanismos de competencia que buscaban incentivar la mejor provisión del servicio educativo.

### **3.2. El Caso de Colombia**

#### **Antecedentes Generales**

Según Bés et al (1998)<sup>10</sup>, Colombia es el país con gobierno unitario que más ha avanzado en el proceso de descentralización. Sin embargo, las acciones decididas para descentralizar el país y un plan integral de descentralización no se produjeron hasta antes de la promulgación de la constitución de 1991.

La Constitución de 1886 estableció que Colombia sería un estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente, siendo esta última característica básicamente territorial, pues el poder ejecutivo decidía sobre funciones y responsabilidades de los gobiernos subnacionales.

Este marco de descentralización fue redefinido con la reforma constitucional aprobada en 1968, la cual introdujo el término de descentralización técnica o por servicios, que implicó la presencia legal de empresas públicas. Asimismo, estableció el "situado fiscal", mediante el cual se transfieren recursos a los departamentos en función de los ingresos ordinarios del país para financiar algunas funciones de salud y educación.

En la década de los ochenta, el proceso de descentralización toma un mayor impulso. La Ley

14 de 1983, incrementa la autonomía tributaria de las entidades territoriales y las bases de sus Gravámenes. Luego en 1986, con el Acto Legislativo No. 1, se establece la elección popular de los alcaldes. En el mismo año se transfieren una importante cantidad de recursos y competencias a las municipalidades aunque, sin embargo, se traspasan pocas responsabilidades (Rojas, 1999).

A comienzos de la década de los noventa, cuando el país sufría una grave crisis social y política debido a la fuerte presencia de violencia y narcotráfico, se propuso que la población manifestara su posición en relación a un posible cambio de la Constitución de 1886. Así, en las elecciones de mayo de 1990 se consultó al pueblo su posición en relación a la propuesta de cambiar la constitución de 1886. El 93 por ciento de la población aprobó dicho cambio, y a fines de 1990 se eligió a la nueva Asamblea Constituyente.

#### **La descentralización de los noventa**

La nueva Constitución, promulgada en 1991, define a Colombia en su artículo primero como un "...Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, participativa y pluralista". Adicionalmente define como entidades territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, y establece como divisiones territoriales a las provincias, regiones, áreas metropolitanas y asociaciones de municipios.

Asimismo, con el objetivo de promover una mayor participación de la ciudadanía, quedaron refrendadas en la nueva Constitución figuras tales como la iniciativa popular legislativa, el cabildo abierto, la consulta popular, el plebiscito, el referendo y la revocación de los mandatos de gobernadores y alcaldes.

Para la distribución de las funciones, el Gobierno Nacional consideró que ésta debe ser entendida como la reorganización de competencias entre los tres niveles de gobierno, nacional, departamental y municipal, teniendo en cuenta las

---

<sup>10</sup> Bés et al (1998). "Descentralización en Colombia, Nuevos Desafíos", Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Web site: <http://www.iadb.org/regions/re3/codes1.htm>

---

ventajas comparativas de cada uno de ellos. Esta consideración se plasmó en lo normado por la Ley 60 de 1993 (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

En lo que se refiere a la descentralización en la administración del Estado, hubo una recomposición de las funciones en el gobierno central, otorgando mayores responsabilidades al Ministerio del Interior (MIN) y al Departamento Nacional de Planeación (DNP). El primero tenía la responsabilidad de formular y adoptar políticas referidas a la relación entre la nación y las entidades territoriales en aspectos de descentralización. El segundo sería la institución que controlaría el proceso de descentralización y diseñaría y organizaría los sistemas de evaluación y gestión de resultados, en un papel protagónico incluso por encima de los ministerios que participan en el proceso.

De acuerdo con Bés et al (1998), la Constitución de 1991 establece un nuevo modelo de descentralización en el cual los gobiernos subnacionales ejecutan políticas diseñadas por el gobierno nacional (modelo principal-agente), pero que al mismo tiempo se basa en la autonomía política y obtención de recursos por parte de las entidades territoriales. Esto ha dado como resultado un modelo híbrido que ha dificultado la definición de responsabilidades.

En el año de 1993, se promulga la Ley 60, la cual define los criterios de distribución de recursos y competencias, establecidos por la nueva constitución, y otorga a los gobiernos subnacionales mayores responsabilidades en los sectores de salud y educación (sujeto a proceso de acreditación que se describe posteriormente). Adicionalmente, la constitución reafirma la importancia de los departamentos, como intermediario entre el gobierno central y la municipalidad y establece la elección popular de gobernadores a partir de 1993.

En lo que se refiere a la transferencia de recursos hacia los gobiernos subnacionales, se estableció la transferencia a los municipios

Denominada participaciones municipales (en los Ingresos corrientes de la Nación) y también se ordenó la transferencia a los departamentos de los recursos del situado fiscal que eran manejados anteriormente de forma desconcentrada en los departamentos por entidades bajo control nacional. Adicionalmente, se crea el Sistema Nacional de Cofinanciación SNC para dirigir las inversiones locales hacia prioridades nacionales e impulsar la eficiencia productiva a través de proyectos. Posteriormente, se crea el Fondo Nacional de Regalías para financiar proyectos de inversión para el desarrollo de municipios y departamentos (DNP, 2002).

Respecto a su financiamiento, las entidades territoriales mantienen la facultad para endeudarse, pero ésta es controlada mediante la Ley 358 de 1997 (conocida como la Ley de Semáforos), la cual define la capacidad legal de endeudamiento.

Con el objetivo de que las entidades territoriales cuenten con la suficiente capacidad de gestión para ejercer las competencias transferidas, se diseñó e implementó un Programa de Desarrollo Institucional de los municipios (PDI). Adicionalmente, los ministerios crearon dependencias de apoyo a la descentralización y formularon programas para tal propósito, se creó la Dirección de Apoyo Fiscal en el Ministerio de Hacienda y la Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial en el DNP que incluía una división para apoyar el fortalecimiento institucional. Posteriormente el DNP implementó un programa para mejorar la gestión de los departamentos.

## **El intento de acreditación de los gobiernos subnacionales**

Para que los departamentos y distritos puedan asumir las competencias y administrar los recursos respectivos del situado fiscal, se estableció que éstos tenían que primero recibir la acreditación de las oficinas respectivas de los Ministerios de Salud y Educación (Artículo 14° de la Ley 60 de 1993).

La ley estableció un proceso sumamente complejo por el que se debía certificar primero a los departamentos y, una vez acreditados, éstos debían

---

Certificar a sus respectivos municipios. Las municipalidades podían solicitar la acreditación al ministerio respectivo directamente en los casos en que el departamento al que pertenecen no estuviera acreditado. En relación a la prestación de los servicios de salud por parte de los municipios, el Artículo 16° de la Ley 60 de 1993 estableció una serie de requisitos, similares a los exigidos a los departamentos, que ellos debían cumplir. Por otro lado, en lo que se refiere al sector educación, en el mismo artículo se estableció que aquellos municipios que tuvieran una población igual o mayor de 100 000 habitantes y la aprobación del Ministerio de Educación podrían solicitar autonomía para prestar el servicio y asumir obligaciones en las mismas condiciones que los departamentos.

El proceso de acreditación establecía los siguientes requisitos:

- La organización y puesta en funcionamiento de un sistema de información según normas técnicas expedidas por las autoridades competentes y la adopción de los procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico y financiero de los programas de salud y educación.
- La adopción de la metodología para elaborar anualmente, de acuerdo con los criterios formulados por el Ministerio respectivo, un plan de desarrollo para la prestación de servicios, que permitía evaluar la gestión del departamento o distrito en cuanto a calidad, cobertura y eficiencia de los servicios.
- La aprobación por parte de la Asamblea Departamental de las reglas y procedimientos para la distribución del situado fiscal.
- La adopción de un plan de asunción de responsabilidades frente a las coberturas, calidad y eficiencia de los servicios que contenga como mínimo los siguientes aspectos:
  - a. Antecedentes de la situación del sector.
  - b. Identificación de dificultades del proceso de descentralización desarrollado hasta el momento de la elaboración del plan y una propuesta para su solución.
  - c. Identificación de necesidades departamentales en términos de capacitación, asesoría y asistencia técnica que éste requiera de los respectivos ministerios, para garantizar el desarrollo del proceso de descentralización.
  - d. Identificación de las necesidades municipales en términos de capacitación, asesoría y asistencia técnica que éstos requieren del departamento para garantizar una adecuada prestación de los servicios.
  - e. Formulación de estrategias que el departamento seguirá para asumir la prestación de los servicios de educación y salud (y descentralizarlos a sus municipios en el caso de salud), con el correspondiente cronograma de las actividades, así como los recursos requeridos para su cumplimiento.
- La realización de ajustes institucionales referidos especialmente a temas administrativos, tanto en salud como en educación.

Los gobiernos subnacionales, para llevar a cabo las labores de educación y salud contaban con dos tipos de transferencias gubernamentales: el Situado Fiscal y las Participaciones Municipales (presentadas anteriormente). Estas transferencias se distribuían de acuerdo a fórmulas basadas en indicadores de pobreza pero que sin embargo no guardaban mayor relación con las funciones de educación o salud. Por ejemplo, en el caso de las Participaciones Municipales, una importante porción de las transferencias se distribuía en un 60% por criterios de pobreza absoluta y relativa, un 22% por población, y el 18% por eficiencia fiscal, administrativa y mejoramiento de la calidad de vida. En lo que se refiere a la transferencia de los departamentos, antes denominada Situado Fiscal, se distribuía un 85% en función de criterios de población atendida y por atender.

---

Este intento de acreditación se convirtió en un proceso complejo y tortuoso, pues los Ministerios establecieron una lista larga y compleja de requerimientos y formularios que implicaban la exigencia de reportes periódicos, acompañamiento técnico, requisitos diferentes para cada tipo de competencia e incluso la validación anual de la acreditación.

### **Problemas del modelo**

El sistema de acreditación fue muy lento y no permitió una implantación efectiva de la descentralización. Así, en diciembre de 1996 sólo se había logrado la acreditación de 11 departamentos (de 32) y tres distritos en el caso de educación y de 16 departamentos y cuatro distritos en el caso de salud. Debido a la lentitud del proceso de certificación, los departamentos no certificados empezaron a presentar quejas y a ejercer una fuerte presión política para lograr la acreditación hasta que finalmente, en 1999, se optó por la acreditación automática de todos los departamentos.

El modelo fue cuestionado por varias razones, entre ellas: el desempeño y debilidad institucional de los gobiernos subnacionales (particularmente municipios), las repercusiones fiscales y macroeconómicas del sistema de transferencias, la falta de adecuación del gobierno central al proceso descentralizador y el amplio uso del earmarking o destino específico para las transferencias intergubernamentales. Un alto porcentaje de estas transferencias estaba “earmarked” o destinado a fines específicos para cada uno de los gobiernos subnacionales y existían restricciones para la asignación de los recursos entre gastos corrientes y de capital. Por ejemplo, 15% de las participaciones debía ser utilizado para subsidios del sector salud. Adicionalmente, existía escasa participación ciudadana a pesar de que se contaba con los mecanismos necesarios, debido a la débil relación entre la alcaldía y la sociedad civil. Ello, a su vez, se debió a la politización de las alcaldías y a la falta de información acerca de los derechos ciudadanos.

Con respecto a la falta de adecuación del gobierno central al proceso descentralizador, se

Tiene que las burocracias centrales evidenciaron poco interés en transferir las competencias bajo el supuesto de que los gobiernos subnacionales no estaban en condiciones de recibir y proveer adecuadamente los servicios de educación y salud. Por ello, el gobierno central impuso requerimientos complejos, extensos e innecesarios para la certificación. Más aún, muchos de los contenidos, fechas y procesos, de los requisitos no estaban claramente estipulados sino que dependían significativamente de la interpretación de los burócratas encargados del gobierno central, dejando espacios para prácticas discrecionales, negociaciones y demoras en los procesos a consecuencia de cambios de autoridades centrales (Castañeda, Beeharry y Griffin, 1999).

Sin embargo, el principal cuestionamiento técnico al proceso se referiría a la pertinencia de los mecanismos institucionales y financieros para proporcionar incentivos para la provisión eficaz de servicios en forma descentralizada. En particular, el proceso de certificación de competencias no estuvo acompañado de un efectivo proceso de transferencias de recursos que incentive la eficiente provisión de los servicios. La asignación de recursos a través del Situado Fiscal y de las Participaciones Municipales implicaba, una confusa aplicación de medidas de redistribución que permitieran fortalecer la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales, compensar por diferencias interregionales y al mismo tiempo prestar los servicios de salud y educación y otros servicios. Además de la confusión de objetivos, el diseño e implementación de los sistemas de transferencia de recursos no guardaba relación con la transferencia de competencias y no contemplaba ningún mecanismo de incentivo a la eficiente provisión de servicios por parte de los gobiernos subnacionales.

### **Rediseño del esfuerzo descentralizador**

Como consecuencia de los problemas mencionados en el apartado anterior, así como también con el propósito de asegurar a las entidades territoriales un crecimiento real de las transferencias

---

y hacer posible que éstas realicen una adecuada planificación de sus inversiones se tuvieron que realizar una serie de ajustes y cambios al proceso de descentralización.

En el año 2001, el Congreso mediante Acto Legislativo 01 modifica el sistema intergubernamental de transferencias y crea el nuevo Sistema General de Participaciones como una transferencia automática para que las entidades territoriales financien los servicios a su cargo con prioridad en salud y educación. Posteriormente en diciembre de 2001 se promulga la Ley 715, la cual es una reforma de la Ley 60 de 1993, que establece las normas orgánicas en materia de recursos y competencias, así como disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

En este sentido, la Ley 715 de 2001 establece que el Sistema General de Participaciones estará conformado por una participación para educación, una participación para salud, y una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, adicionalmente la mencionada ley determina los criterios de distribución y la destinación de los recursos.

En el caso del sector educación, de acuerdo al Sistema General de Participaciones, los recursos asignados para el sector serán asignados en función a criterios de población atendida, población por atender en condiciones de eficiencia, y equidad (basado en indicadores de pobreza).

En lo que se refiere a la certificación, la Ley 715 determina que las entidades territoriales certificadas son los departamentos, los distritos, los municipios con más de 100 000 habitantes y los municipios con menos de 100 mil habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento.<sup>11</sup>

Los departamentos son los encargados de certificar a los municipios con población inferior a 100 mil habitantes. En caso que la solicitud de

Certificación haya sido rechazada o no resuelta, el municipio podrá solicitar la certificación a la Nación.

Por su parte, la distribución de los recursos para el sector salud será realizada entre departamentos, distritos y municipios teniendo en cuenta los siguientes componentes:

- a) Financiación a la población pobre mediante subsidios a la demanda. Estos recursos se asignaran aplicando un indicador de equidad.
- b) Prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda. La distribución de estos recursos estará en función de la población pobre no afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud.
- c) Financiación de las acciones de Salud Pública definidas como prioritarias para el país por el Ministerio de Salud. Los recursos se distribuyen teniendo en cuenta los criterios de Población por Atender, Equidad y Eficiencia Administrativa.

En relación a la destinación de los recursos dentro del régimen subsidiado, los distritos, los municipios y los departamentos son los responsables de financiar y cofinanciar la afiliación a dicho régimen. Estas entidades territoriales deben celebrar contratos con administradoras, que a su vez contratan con instituciones prestadoras de servicio de salud.

Los recursos asignados en lo no cubierto con subsidios, deben destinarse para financiar la atención en salud a través de la contratación de instituciones prestadoras de servicios. La responsabilidad de gestionar la prestación de los servicios de salud es del departamento. Sin embargo, los municipios o distritos descentralizados (certificados) podrán ser responsables hasta un determinado nivel, siempre y cuando tengan una constante coordinación con el departamento. Los municipios no certificados, no pueden cumplir con esta competencia.

---

<sup>11</sup> La legislación buscaba introducir un criterio de tamaño aunque no se presentó justificación sobre el número de habitantes que se requería para la certificación.

---

Los recursos asignados para financiar las acciones de Salud Pública definidas como prioritarias deben destinarse a la financiación de las responsabilidades delegadas por ley a cada ente territorial.

Por último, en relación a la Participación de Propósito General (en especial agua potable y saneamiento básico), los recursos se distribuirán a los municipios, distritos y a un departamento específico, atendiendo a los siguientes criterios: 40% por pobreza relativa, 40% en proporción a la población urbana y rural, 10% por eficiencia fiscal (crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita en un periodo de tiempo específico), y 10% por eficiencia administrativa.

### **Algunos resultados del proceso de descentralización**

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2002), en un estudio del proceso de descentralización municipal dentro del período 1988-1999, el proceso de descentralización ha generado los siguientes resultados agregados: un incremento en las coberturas de educación, disponibilidad de docentes, niveles de escolaridad, instrumentos para la mejora de gestión, adicionalmente hubo mayor disponibilidad de docentes y una reducción en la tasa de analfabetismo. Sin embargo, además de que no es posible atribuir estos cambios directamente al proceso descentralizador, el DNP resalta que estos resultados son insuficientes, pues son inferiormente proporcionales al gasto público social que se realizó durante la última década para el desarrollo del proceso.

Según este estudio los principales avances han sido los incrementos del gasto público social y los aumentos de coberturas. Sin embargo, simultáneamente, no se alcanzan los niveles deseables de desarrollo, tanto en infraestructura social básica, prestación de servicios y mejoramiento de la capacidad de gestión, debido a las diferencias geográficas entre regiones, el conflicto armado, la violencia, la crisis

Institucional, problemas económicos, entre otros factores.

En lo que se refiere a la evaluación del desempeño a nivel global de los municipios, el estudio menciona que sólo el 1% de los municipios estudiados logró un nivel global de desempeño alto, el 53% alcanzó un nivel de desempeño medio, el 40% evidenció un nivel bajo, y el restante 1% obtuvo una baja calificación en su desempeño global. Este indicador de desempeño global se construyó en base a indicadores sectoriales, asimismo se tuvo en consideración aspectos como desarrollo económico, descentralización política, descentralización fiscal y capacidad de gestión. Adicionalmente, en lo relacionado a los sectores (educación, salud y agua potable y saneamiento básico), sólo el 8% de los municipios estudiados mostró un desempeño entre aceptable y alto, mientras que el 93 % alcanzó un desempeño entre medio y bajo (DNP, 2002).

Respecto al gasto público social, han existido deficiencias para que sea destinado al mejoramiento en infraestructura social, los recursos se dirigen a cubrir el costo de los maestros, hospitales insolventes y creciente pago de pensiones.

En relación a la tributación local, el estudio menciona que solamente las ciudades grandes y algunas intermedias tienen mejores posibilidades para incrementarla, mientras que más del 80% de los municipios tienen un bajo desempeño fiscal y, por lo tanto dependen altamente de las transferencias, las cuales no pueden gastar de forma discrecional.

El estudio, que busca establecer una línea de base para la evaluación futura del proceso, concluye que es necesario monitorear el proceso de descentralización.

El proceso en Colombia ha sufrido importantes cambios en particular debido a las fuertes presiones sociales y políticas que generó lo complejo del proceso de acreditación y

---

Transferencias y que resultaron en la acreditación automática de los gobiernos subnacionales. Adicionalmente, el nuevo esfuerzo descentralizador busca corregir el anterior error del sistema de transferencia de recursos, que además de perseguir un conjunto confuso de diferentes objetivos, no incentivaba la eficiencia en la provisión de servicios. El nuevo sistema busca que la transferencia de recursos guarde relación con los costos de la provisión de los servicios e incluye un porcentaje de recursos que es asignado de acuerdo al cumplimiento de metas de eficiencia fiscal y administrativa. Por ejemplo en el caso del sector salud, el nuevo sistema, después de varias iteraciones, intenta una mejor relación entre los objetivos y los instrumentos, tales como contemplar la corporatización o privatización de la provisión de algunos servicios, usar subsidios directos para los pobres (administrado y subsidiado por los municipios) y el uso de mecanismos de reembolso adecuados para los proveedores de servicios para ejercer un mejor control de los costos (Castañeda, Beeharry y Griffin, 1999).

### **3.3. El Caso de Venezuela**

#### **Antecedentes Generales**

La descentralización de Venezuela fue el resultado de presiones sociales para democratizar el sistema político a consecuencia de una fuerte crisis que alteró los mecanismos tradicionales de cooperación política, relacionados con la distribución de la renta petrolera (Penfold, 1996). A diferencia de otros países latinoamericanos, no existía una fuerte presión por parte de la población o de las regiones por recibir mayores competencias o recursos, sino que más la descentralización respondía a demandas de democratización.

Durante la década de los ochenta, no hubo grandes avances descentralizadores. Uno de los pocos aunque importantes pasos se dio al final de la administración de Jaime Lusinchi (1984-1989) con la aprobación de la creación y elección de los alcaldes. Adicionalmente, Lusinchi creó la comisión

Para la Reforma del Estado (COPRE) para resolver problemas políticoadministrativos. Dicha comisión, aunque duró poco, tuvo un rol fundamental en lograr la coordinación intersectorial para apoyar la descentralización (Rojas, 1999).

La COPRE, integrada por el presidente de la república, los ministros claves para la descentralización, y algunos gobernadores en representación de sus estados, estuvo a cargo de monitorear las transferencias de recursos y responsabilidades a los estados, evaluar y fortalecer las capacidades locales, diseñar sistemas de información y monitoreo y proponer las reformas legales y constitucionales necesarias. La comisión funcionó con bastante efectividad mientras contó con un fuerte apoyo de la presidencia (Rojas, 1999).

Luego, durante la administración de Pérez (1989-1993), el gobierno trató de impulsar el proceso descentralizador pero el parlamento se mantenía renuente a apoyarlo. Sólo la crisis política y social, expresada a través de disturbios en las calles, fue lo que llevó a los parlamentarios a apoyar esta reforma del Estado. Los partidos políticos tuvieron que ceder y aceptar la elección directa de gobernadores y la reforma del sistema electoral. La descentralización en este caso fue regional (hacia los Estados y no municipios).

#### **El proceso descentralizador**

En diciembre de 1989 se promulgó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD), en la cual se fortalecen los principios relacionados a la delimitación de competencias y financiamiento intergubernamental fundados en la Constitución de 1961 (Rojas Calderón, 2000).

La LOD tiene entre sus puntos más importantes los siguientes (Penfold, 1996):

- La ley sobre descentralización no establece una transferencia inmediata de los servicios sino que solamente especifica los pasos que cada uno de los gobernadores debe seguir para obtener la

---

Descentralización de los servicios públicos (modelo “demand driven”).

- La solicitud para la transferencia de responsabilidades es considerada caso por caso, para cada Estado y para cada uno de los servicios.
- Los recursos de los estados están en función prácticamente del situado constitucional, mecanismo de transferencia intergubernamental, que obliga al Gobierno Nacional a asignar una porción de sus ingresos a los estados.

En relación a la asignación de competencias, la LOD distingue entre competencias exclusivas, las cuales pueden ser ejercidas únicamente por un nivel de gobierno específico; y competencias concurrentes, que pueden ser asumidas parcial o totalmente por más de un nivel de gobierno. Al gobierno central le corresponden una lista bastante limitada de competencias exclusivas y consecuentemente de recursos exclusivos. Se definió, en cambio, una larga lista de competencias concurrentes o compartidas que debían ser gradualmente transferidas a los gobiernos regionales sobre la base de su propia demanda y luego de un proceso de negociación con el Ejecutivo Nacional.

Respecto a las competencias concurrentes, la mencionada ley determina la transferencia progresiva a los estados de ciertos servicios que estaban siendo administrados por el Gobierno Nacional, entre ellos:

- la planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral;
- el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina y la protección de las comunidades indígenas;
- la educación y cultura;
- los servicios de empleo;
- la ordenación del territorio del Estado de conformidad con la Ley Nacional;

- la ejecución de las obras públicas de interés estatal; y
- la salud pública y la nutrición

Adicionalmente, la LOD identifica aquellas competencias exclusivas de los estados y contempla la posibilidad de que existan competencias exclusivas de los estados que antes pertenecían al Gobierno Nacional. (Rojas Calderón, 2000). Así, por mandato de la Ley se transfiere a los Estados competencias exclusivas, entre las más importantes: la administración de las carreteras, puentes y autopistas; la recaudación y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por Ley al Poder Nacional; y la administración de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

## Los procesos de transferencia y acreditación

Para poder realizar la transferencia de competencias concurrentes, se estableció un procedimiento especial: “*la negociabilidad concertada*”, la cual consiste en la realización de convenios entre los gobiernos regionales y el gobierno nacional. En dichos convenios se establece el alcance de las funciones que asumirán los primeros (Rojas Calderón, 2000).

La LOD, en su Artículo 6, determina que en la realización de los convenios se debe observar las siguientes previsiones:

- Cuando el Gobernador del Estado considere que la administración estatal posee la capacidad para poder realizar la prestación de un servicio, hará la solicitud al Ejecutivo Nacional, teniendo en cuenta la opinión de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada.
- El ejecutivo presentará, al Senado de la República, el programa de transferencias del servicio que incluirá las transferencias de bienes personales y recursos financieros para su respectiva aprobación. Asimismo, establecerá mecanismos específicos de supervisión y de coordinación de cada uno de los servicios.

- Los bienes asignados al servicio a transferir pasaran a propiedad de los Estados.
- El personal que labore en el servicio a transferir pasará a la administración estatal, con las mismas condiciones laborales existentes al momento de la transferencia.
- Los recursos asignados por el poder nacional a la prestación del servicio serán transferidos a los Estados.

La LOD también determina que la iniciativa de transferencia puede ser también propuesta por el Ejecutivo Nacional, con la respectiva aprobación del Senado de la República.

Sin embargo, la LOD no estableció el reglamento en relación a los mecanismos de negociación prevista. Recién en 1993, con el Reglamento Parcial No.1 de la LOD, se reglamentó en forma detallada los procedimientos para solicitar y tramitar las transferencias de servicios y competencias, así como el establecimiento de acuerdos previos a las transferencias y periodos previos de cogestión de servicio (Rojas Calderón, 2000).

Según el Reglamento Parcial No.1, el Gobernador del Estado presentará la solicitud de transferencia de un servicio específico a la Asamblea Legislativa respectiva, y posteriormente al Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Interiores. Posteriormente, este último iniciará un proceso de negociación en el cual se deberá elaborar un Programa de Transferencia que debe de contener (Artículo 6): (i) la determinación de las funciones y competencias que corresponden al Estado; (ii) la determinación de la capacidad económica y administrativa del Estado para la asunción de los servicios que se solicitan; y (iii) el cronograma detallado del proceso de la transferencia del servicio solicitado.

El Programa de Transferencia deberá ser aprobado por el Senado de la República o por una comisión delegada. Posteriormente, las partes procederán a elaborar el Convenio de

Transferencia, el cual debe tener los siguientes aspectos (se mencionan sólo los más relevantes para el presente apartado):

- El objetivo del convenio, alcance y cronograma de la transferencia.
- Delimitación de competencias entre el Gobierno Nacional y el Estado.
- Normas que definan la supervisión técnica, asesoría, administración de la gestión, participación de la comunidad, así como la evaluación y control del servicio a transferir.
- El establecimiento de Comisiones de seguimiento de las transferencias, constituidas entre el Ejecutivo Nacional y el Estatal para supervisar el cronograma acordado, y resolver dudas en la ejecución del Programa de transferencias y el cumplimiento de convenios.

### **Algunos resultados del proceso de descentralización**

El proceso de descentralización enfrentó algunos obstáculos, uno de ellos se debe a que la descentralización al depender de las negociaciones individuales entre el Gobierno Nacional y los estados, tendía a desacelerarse cuando el primero debía resolver problemas de alcance nacional.

La gradualidad y “case by case basis” impuesta por el modelo generó grandes demoras. En particular, el complejo procedimiento que requería la aprobación de cada convenio de transferencia por parte del Senado, implicaba que éste debía potencialmente considerar más de 220 peticiones.

Así, los gobernadores de los Estados, entre 1990 y 1992, no lograron que el Senado aprobara la transferencia a la administración regional de ningún servicio. Se tuvo que esperar que se produjera una profunda crisis política, caracterizada por dos intentos golpistas, para que se inicie la transferencia de la administración de algunos servicios públicos. A partir de dicha crisis, el Senado recibió dieciséis peticiones de descentralización de funciones, de las cuales la mayor parte fueron aprobadas entre 1994 y 1995.

---

Sin embargo, a diferencia de los demás casos de países descentralizadores, los Estados nunca ejercieron una fuerte presión por recibir la transferencia de competencias. Ello se debió en parte a que los gobiernos subnacionales (Estados) recibían transferencias que estaban casi totalmente destinadas al pago de salarios (caso, por ejemplo, de educación). Los Estados no querían recibir cargas laborales muy pesadas y problemas con fuertes sindicatos. Algunos Estados lograron establecer con relativo éxito sus propios sistemas de incentivos salariales para elevar el desempeño de los trabajadores transferidos y aliviar la carga laboral. El problema principal, sin embargo, fue la fuerte carga pensional.

Un problema adicional del modelo es el denominado por Rojas Calderón (2000) “problema de la gradualidad indeterminada”, el cual consiste en que hasta que la mayor cantidad de estados no hayan asumido una competencia específica dentro de un determinado sector, la provisión del servicio puede encarecerse significativamente, pues el Gobierno Nacional tiene que seguir financiando su responsabilidad parcial sobre la actividad. También indica que debido a la existencia de estados descentralizados y no descentralizados en la prestación de un determinado servicio, esto podría derivar en un problema de coordinación, conllevando a que no se pueda ofrecer una calidad mínima en la prestación del servicio y agudizando las diferencias intersectoriales y regionales.



# IV Lecciones de la evidencia internacional reciente para el diseño de sistemas de transferencia de competencias y acreditación de gobiernos subnacionales

## Objetivo de la descentralización

En primer lugar es importante recordar que la descentralización no es un fin en si mismo sino que debe ser un instrumento para contribuir a la democratización del país (fin político) y para aumentar la eficacia de la provisión de servicios (fin económico). El sistema de transferencia de competencias es parte del proceso descentralizador y por lo tanto debe cumplir los mismos fines. A su vez, el sistema de acreditación de gobiernos subnacionales es un instrumento que busca asegurar que la calidad y cantidad de la provisión de servicios se mantenga o mejore luego de su transferencia a los gobiernos subnacionales.

## Criterios para la asignación de competencias

El proceso de asignación de competencias debe realizarse considerando los siguientes aspectos:

- Principio de subsidiariedad: un nivel determinado del gobierno podría realizar aquellas competencias que un nivel inferior no puede llevar a cabo.
- Principio de la flexibilidad: el proceso debe ajustarse a las características de cada localidad.
- Evaluación de las diversas áreas de trabajo en que se sustenta el gobierno subnacional (la capacidad del gobierno subnacional) para llevar a cabo las nuevas responsabilidades.
- La transferencia de la competencia (y por lo tan-

To de los gastos asociados a ella) debe ser acompañada de la descentralización de los ingresos.

Adicionalmente, la transferencia de responsabilidades a determinado nivel de gobierno se deben evaluar considerando sus costos y beneficios, en particular, las ganancias en términos de adecuación a la demanda local deben superar a la pérdida de beneficios que generan las economías de escala del centralismo, y los costos requeridos para poder capacitar a estos gobiernos locales que la actualidad tienen una muy baja capacidad de gestión.

El principio de flexibilidad en la asignación de responsabilidades y en el diseño de los procesos de acreditación es de extrema importancia en el caso peruano. Torero y Valdivia (2002), en el informe sobre las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú en el que se clasifican a los municipios provinciales y distritales según su nivel de necesidades y su capacidad de gestión, encuentran una gran heterogeneidad e identifican seis tipos de municipalidades distritales y cuatro tipos de municipalidades provinciales. Más aún, un aspecto muy importante de notar es que más de la mitad de las municipalidades (53%) tienen muy alta pobreza, baja escala y baja capacidad de gestión. Sobre la base de esta información, es posible imaginar que las posibilidades de este grupo de asumir funciones y responsabilidades se logren sólo en largo plazo y luego de un período de transición que involucre un amplio esquema de capacitación.

---

## **Experiencias Latinoamericanas: Los casos de Colombia, Venezuela y Chile**

El documento revisó la experiencia de tres países de América Latina con el objetivo de extraer lecciones sobre el diseño de sistemas de transferencia de competencias y de acreditación de gobiernos subnacionales.

En el caso de Colombia, se intentó un complejo proceso de certificación que generó una fuerte presión política y social por parte de los gobiernos subnacionales no acreditados, que finalmente luego de algunos años, resultó en la acreditación automática de todos los gobiernos regionales y en el rediseño del proceso. Colombia ofrece además lecciones en cuanto al proceso de transferencia de competencias, por cuanto en un primer momento, éste no guardó relación con el sistema de transferencia de recursos y, luego más recientemente, el rediseño del proceso busca una relación entre ambos sistemas e intenta que el mecanismo de transferencia de recursos genere incentivos para una mejor gestión por parte de los gobiernos regionales.

El caso de Venezuela, donde además de haberse intentado un complejo proceso de certificación de gobiernos subnacionales que involucra incluso al poder legislativo, ofrece algunas lecciones en cuanto a la posibilidad de optar por un sistema de transferencias y acreditación que se basa en que son los propios gobiernos subnacionales, los que optan por solicitar la transferencia de competencias y su acreditación (modelo tipo “demand driven”).

Chile, por otro lado, presenta un modelo bastante diferente. El proceso de descentralización ha sido mucho más gradual y está basado en la descentralización administrativa más que política. En este caso, el proceso de transferencias se basa en el uso de convenios que se firman entre el gobierno subnacional y el ministerio respectivo. Cabe señalar, además, que los convenios son solicitados a iniciativa de los gobiernos regionales y que el procedimiento de solicitud de transferencia debe

Ser ampliamente sustentado por una serie de estudios que documenten la capacidad del gobierno regional para asumir las nuevas responsabilidades. Aunque el proceso se mueve muy gradualmente, se va logrando el fortalecimiento de las capacidades locales y los avances aunque limitados parecen más sostenibles.

A continuación se extraen algunas lecciones sobre aspectos más específicos del diseño de los sistemas de transferencias y acreditación sobre la base de la revisión de estas experiencias y la literatura internacional.

### **La gradualidad del proceso**

La experiencia internacional muestra claramente la importancia de llevar a cabo el proceso de manera gradual. Con un esquema bien diseñado, que incluya un procedimiento gradual, claramente establecido, objetivo, y que identifique adecuadamente los requerimientos de capacidades locales para asumir las nuevas responsabilidades, se puede generar el beneficio de lograr avances lentos pero sostenibles y acompañados de un fortalecimiento gradual de las capacidades locales y reducir el riesgo de aumentar las desigualdades entre regiones o distritos.

Este es el caso de Chile donde, durante los ochentas, el traspaso de las funciones de salud primaria y educación básica y media a los municipios tomó 10 años y siguió un proceso por el cual se transfirieron primero las competencias a los municipios mayores, luego a los medianos y finalmente a los más pequeños. Este proceso fue apoyado, además, con normativas, acciones de capacitación y adecuación administrativa para las nuevas tareas. La gradualidad del proceso se mantuvo incluso luego de la democratización del país cuando se dio mayor impulso al proceso descentralizador, a través del uso de los convenios para la transferencia de competencias y de convenios de programación para los proyectos de inversión.

---

La gradualidad sin embargo puede generar el riesgo de presiones políticas si se basa en un sistema de transferencias y acreditación demasiado complejo y lento, tal como sucedió en los casos de Colombia y Venezuela. Un proceso de acreditación demasiado complejo y exigente puede demorar demasiado el proceso y, en contextos de altas expectativas y demandas por parte de los gobiernos subnacionales y de la población, puede resultar en presión política por acreditar, y en el extremo, acabar con la posibilidad de acreditación (optando por la acreditación automática). Esta situación se produjo en Colombia en donde se pasó del fracaso de un complejo y exigente proceso de acreditación a un sistema automático que sólo impone como restricción para la acreditación el contar con una población de más de 100 000 habitantes. En Venezuela, la excesiva complejidad, en particular al requerir la aprobación de cada convenio de transferencia por parte del Senado, impuesta por el modelo generó grandes demoras. Así, los gobernadores de los Estados, entre 1990 y 1992, no lograron que el Senado aprobara la transferencia a la administración regional de ningún servicio y se tuvo que esperar que se produjera una profunda crisis política, para que se inicie la transferencia de la administración de algunos servicios públicos.

Ello sugiere, que en un contexto de altas expectativas y presiones sociales como se podría calificar al caso peruano, se puede optar por un sistema de transferencia y acreditación por etapas, que considere como restricciones criterios simples y básicos pero que contemple aspectos más allá del tamaño de la población. En este caso se debe diseñar un plan de transferencia de competencias en el que se busca ir transfiriendo competencias de diferentes grados de complejidad y un sistema de acreditación que considere criterios de evaluación diferentes para cada una de las etapas. En la primera etapa se puede acreditar a los gobiernos subnacionales sobre la base de capacidades básicas, para la transferencia de competencias menos complejas. En las siguientes etapas, el sistema de acreditación puede incorporar criterios de evaluación de los resultados de la gestión (resultados más que procesos) de las

Nuevas responsabilidades y resultar en la transferencia de nuevas y más complejas competencias.

Otro mecanismo que otorga gradualidad al proceso es, como en el caso colombiano, la acreditación por etapas a los diferentes niveles de gobierno. En una primera etapa se acredita a los gobiernos regionales, y son luego ellos, los que deben acreditar a los gobiernos municipales (idealmente estableciendo un mínimo tamaño poblacional). Es importante en este caso, establecer la posibilidad de que los gobiernos municipales puedan solicitar su acreditación directamente al gobierno central en los casos en que el gobierno regional correspondiente no haya logrado su acreditación (como se hizo en el caso colombiano).

La gradualidad del proceso se puede lograr además a través del uso de sistemas de transferencia y acreditación “demand driven” o de acreditación ex-post.

- ***Procesos transferencia y acreditación “demand driven”***

Procesos de transferencia de competencias “demand driven” parecen resultar en una mayor sostenibilidad del proceso y permiten mayor gradualidad (caso de Chile). Sin embargo, se puede generar un problema de gradualidad indeterminada, como sucedió en el caso Venezolano, el cual consiste en que hasta que la mayor cantidad de estados no hayan asumido una competencia específica dentro de un determinado sector, la provisión del servicio puede encarecerse significativamente, pues el Gobierno Nacional tiene que seguir financiando su responsabilidad parcial sobre la actividad. Además, debido a la existencia de estados descentralizados y no descentralizados en la prestación de un determinado servicio, se puede generar un problema de coordinación, conllevando a que no se pueda ofrecer una calidad mínima en la prestación del servicio y agudizando las diferencias intersectoriales y regionales.

---

Cabe mencionar que el uso del mecanismo de acreditación tipo “demand driven” pone de manifiesto el riesgo de que los gobiernos subnacionales no tengan interés en solicitar determinadas competencias. Este fue el caso de Venezuela, donde las transferencias de las competencias de educación estaban casi totalmente destinadas al pago de salarios. Los Estados no querían recibir cargas laborales muy pesadas y problemas con fuertes sindicatos. Frente a ello, es necesario que el proceso ofrezca a los gobiernos subnacionales la posibilidad de establecer sus propios sistemas de pagos e incentivos laborales (en Venezuela algunos Estados lograron establecer con relativo éxito sus propios sistemas de incentivos salariales para elevar el desempeño de los trabajadores transferidos y aliviar la carga laboral).

- ***Acreditación ex-post versus acreditación ex ante***

La certificación o evaluación de las capacidades de los gobiernos subnacionales se puede hacer ex-ante (antes de transferir la competencia) o ex post (sobre la base de resultados de la capacidad local para ejercer una determinada competencia). Al respecto, la evidencia internacional muestra que la evaluación de la gestión de los gobiernos subnacionales de ejercer competencias específicas debe darse de manera ex-post. Ello se sustenta principalmente en la constatación de que la capacidad local se construye conforme los gobiernos subnacionales van ejerciendo las competencias transferidas. Por ello, sistemas de certificación o acreditación de gobiernos subnacionales ex-ante enfrentan limitaciones, dado que es muy difícil o imposible medir la capacidad para competencias específicas que aún no se han ejercido. Más aún, sistemas de acreditación ex-ante tendrán dificultades para identificar las áreas de la capacidad local que requieren ser fortalecidas.

Los sistemas de certificación de gobiernos subnacionales ex-post ofrecen la ventaja

de permitir incorporar la medición de indicadores de resultados, además de los de insumo o proceso.

## **Relación entre sistemas de transferencia de competencias y sistemas de transferencia de recursos**

La transferencia de competencias debe de estar acompañada de un proceso efectivo de transferencia de recursos que incentive la eficiente provisión de los servicios y que guarde relación con las tareas asignadas (además de usar fórmulas de distribución claras, transparentes y estables). Una proporción de los recursos asignados debe estar atada al cumplimiento de algunas metas de eficiencia de tal forma de que incentive la mejor provisión de servicios por parte de los gobiernos subnacionales.

Al respecto, la experiencia colombiana de inicios de la década de los noventa provee de importantes lecciones por cuanto fue duramente cuestionado debido a la ausencia de mecanismos institucionales y financieros que proporcionen incentivos para la provisión eficaz de servicios en forma descentralizada. En particular, el proceso de certificación de competencias no estuvo acompañado de un efectivo proceso de transferencias de recursos que incentive la eficiente provisión de los servicios. La asignación de recursos a través del Situado Fiscal y de las Participaciones Municipales implicaba, una confusa aplicación de medidas de redistribución que permitieran fortalecer la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales, compensar por diferencias interregionales y al mismo tiempo prestar los servicios de salud y educación y otros servicios. Frente a ello, el nuevo sistema intenta que la transferencia de recursos guarde relación con los costos de la provisión de los servicios e incluye un porcentaje de recursos que es asignado de acuerdo al cumplimiento de metas de eficiencia fiscal y administrativa.

---

## **Rol del gobierno central en los procesos de acreditación**

En las experiencias internacionales revisadas, los procesos de acreditación o evaluación de gobiernos subnacionales han estado a cargo de diferentes instancias del gobierno nacional, lo cual ha estado generalmente acompañado de un proceso de politización del sistema o de falta de alineación entre los intereses e incentivos de los representantes del gobierno nacional y los gobiernos.

En estos casos se corre el riesgo de que la falta de adecuación del gobierno central al proceso descentralizador obstaculice el proceso. Por ejemplo, en el caso de Colombia, las burocracias centrales responsables del proceso de acreditación, evidenciaron poco interés en transferir las competencias bajo el supuesto de que los gobiernos subnacionales no estaban en condiciones de recibir y proveer adecuadamente los servicios de educación y salud. Más aún, muchos de los contenidos, fechas y procesos, de los requisitos para la certificación no estaban claramente estipulados sino que dependían significativamente de la interpretación de los burócratas encargados del gobierno central, dejando espacios para prácticas discrecionales y demoras en los procesos.

Al respecto, es importante que la medición de capacidades locales esté basada en criterios simples, objetivos y transparentes. De lo contrario, lo que parece falta de capacidad local puede ser en realidad un conflicto entre preferencias locales y nacionales.

Si bien la evidencia internacional muestra que los sistemas de transferencia y acreditación estén a cargo de funcionarios del gobierno central presenta algunos riesgos, no es posible extraer lecciones de las experiencias latinoamericanas revisadas acerca de la posibilidad de encargar los procesos de acreditación a entidades privadas.

## **El fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y la necesidad de realizar labores de monitoreo y evaluación**

La evidencia internacional muestra también claramente la importancia y necesidad de que los procesos de transferencia y acreditación estén acompañados de sistemas de capacitación que permitan el fortalecimiento paulatino y simultáneo de las capacidades locales. Ello se puede lograr a través del uso de convenios de programación, como en el caso de Chile, o de programas de desarrollo institucional como en el caso de Colombia.

En Chile, los convenios de programación tienen como uno de sus objetivos el fortalecimiento de las capacidades locales. Para ello se estableció un Equipo de Apoyo a los Gobiernos Regionales, integrado por uno o más representantes del Ministerio del Interior (Subsecretaría de Desarrollo Regional) y del Ministerio de Planificación y Cooperación. Los Gobiernos Regionales, a su vez, deben también constituir un Equipo Técnico Regional que debe de funcionar como contraparte del Equipo Interministerial de Apoyo.

Colombia, con el objetivo de que las entidades territoriales cuenten con la suficiente capacidad de gestión para ejercer las competencias transferidas, diseñó e implementó un Programa de Desarrollo Institucional de los municipios (PDI). Adicionalmente, los ministerios crearon dependencias de apoyo a la descentralización y formularon programas para tal propósito, se creó la Dirección de Apoyo Fiscal en el Ministerio de Hacienda y la Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial en el DNP que incluía una división para apoyar el fortalecimiento institucional.

Finalmente, es también crucial diseñar e implementar un sistema de información que permita y apoye el monitoreo y evaluación del proceso de transferencias y de los cambios en la capacidades de gestión y de provisión de servicios

---

de los gobiernos subnacionales. Tanto en el caso de Colombia como en el de Chile, luego de varios años de descentralización, los respectivos los gobiernos subnacionales como en monitorear los resultados. Colombia ha desarrollado recientemente una evaluación de los avances de los procesos anteriores y una línea de base que le permitirá evaluar los resultados del nuevo modelo. Chile, por su parte, desde 1995 ha establecido la obligatoriedad de formular metas de gestión anual de provisión de servicios públicos, generando información y condiciones para coordinar el trabajo entre los gobiernos regionales y municipales. En el caso del sector educativo, se han establecido también metas de mejoramiento de la de mejoramiento de la cobertura y calidad educativa y se han realizado

esfuerzos crecientes por evaluar y medir los logros educativos a nivel municipal.

Sistemas de información adecuados y ampliamente difundidos son además fundamentales para fortalecer la participación y vigilancia ciudadana. Estas además de contribuir a los fines de democratización, son necesarias para evitar problemas de captura y contribuir a la provisión eficiente de servicios. Al respecto, cabe recordar que la descentralización se basa en que el autogobierno, la fiscalización y la participación de la población en las políticas que la afectan no sólo contribuyen a la democratización del proceso (fin político) sino también aumentan su eficacia (fin económico).

# Bibliografía

---

Abalos J. (1998). “Descentralización Fiscal y Transferencia de Competencias: Aproximación general y propuestas para fortalecer los Gobiernos Regionales en Chile”. Serie Política Fiscal 102. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Chile

Alassane, P. et al. (1999). “SENEGAL: Fiscal Decentralization and Sub-National Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision”, FINAL REPORT. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Dakar and Copenhagen

Banco Mundial (2002). “Local Technical and Managerial Capacity”. Banco Mundial  
Web site: <http://www1.worldbank.org/publisector/decentralization/technic.htm>

Bès, M. et al. (1998). “Descentralización en Colombia, Nuevos Desafíos”. Serie de Estudios Económico Sectoriales. Banco Interamericano de Desarrollo.

Castañeda, T., G Beeharry y C. Griffin (1999). “Decentralization of Health Services in Latin American Countries”. En: Decentralization and Accountability of the Public Sector, Shahid J. Burki and Guillermo Perry Editores, Banco Mundial 1999.

CONAM/GTZ editores (2000). La Línea de Referencia: El proceso de descentralización en Argentina, Bolivia, Chile y Perú. Quito.

Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales (2000). “Propuesta de Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador”. Documento de trabajo. Ecuador

Poder Ejecutivo (2003). Decreto Supremo No. 036 2003 PCM. Aprobación del Cronograma de Transferencia para el Año 2003 a Gobiernos Regionales y Locales de fondos, proyectos y programas sociales. Perú

Departamento Nacional de Planeación (1994). “Criterios para la elaboración y seguimiento de los planes de descentralización y de los planes sectoriales de educación y salud”. Documento CONPES SOCIAL No. 026 MIN-EDUCACIÓN, MIN-SALUD, DNP: UDS-UDT. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá

Departamento Nacional de Planeación (2002). “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década”. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Colombia

Departamento Nacional de Planeación (2002). “Programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones”. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Dirección de Desarrollo Social. Bogotá

Finot, I. (2001). “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. Santiago de Chile

Fiszbein A. (1997). “Decentralization and Local Capacity: Some Thoughts on a Controversial Relationship”. En : Technical Consultation on Decentralization. Rome  
Web site: <http://www.fao.org/SD/ROdirect/ROfo0012.htm>

---

Hernández L. (1996). “Los Convenios Administrativos de Transferencia de Competencias a los Gobiernos Regionales”. En: Revista Universum, Año 11. Universidad de Talca. Talca

Web site: <http://www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/6384/convenio.html>

Instituto APOYO (2001). “Descentralización I”. Boletín informativo de asesoría económica al Congreso. Nro.1, Año 1, diciembre 2001. Instituto APOYO. Lima

Instituto APOYO (2002). “Descentralización II”. Boletín informativo de asesoría económica al Congreso. Nro. 2, Año 1, enero 2002. Instituto APOYO. Lima

Congreso de la República (1993). Ley 60 de 1993. Colombia

Congreso de la República (2001). Ley 715 de 2001. Colombia

Lira L. y Marinovic F. (1999), “Estructuras participativas y descentralización: El caso de los Consejos Regionales en Chile”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, y Naciones Unidas/Sistema CEPAL Consejo Regional de Planificación.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (1995). “Convenios de Programación”. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago de Chile

Penfold, M. (1996). “La Dinámica Política de la Transferencia de Competencias en el Proceso de Descentralización” en: Venezuela Analítica. Revista Electrónica Bilingüe Nro. 10, Diciembre 1996. Venezuela

Presidencia de la República (1993).Reglamento Parcial Nro. 1 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, sobre las transferencias de servicios y competencias a los estados y los acuerdos previos a la transferencia de servicios y la cogestión.. Venezuela

Rojas, Fernando (1999). “The Political Contexto of Decentralization in Latin America”. En: Decentralization and Accountability of the Public Sector, Shahid J. Burki and Guillermo Perry Editores, Banco Mundial 1999.

Rojas Calderón, E. (2000). “Potencialidades de la Descentralización Fiscal en Venezuela”. Estudio de Caso Nro. 47. Universidad de Chile. Santiago de Chile

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2000). “Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile”. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ministerio del Interior. Chile

Winkler, D. y Gershberg, A. (1999). “Education Dcentralization in Latin America: The Effects on the Quality of Schooling”. En Decentralization and Accountability of the Public Sector, Shahid J. Burki and Guillermo Perry Editores, Banco Mundial 1999.