

# Gobernanza descentralizada: Construir democracias efectivas en todo el mundo

Sobre el libro *Decentralised Governance: Crafting Effective Democracies Around the World*, editado por Jean-Paul Faguet y Sarmistha Pal, publicado por LSE Press en 2023.

Jean-Paul Faguet Sarmistha Pal  Publicado enero 28, 2025

— Mujeres de una aldea rural en India participan en una reunión comunitaria, ejemplificando el impacto transformador de la gobernanza descentralizada bajo el sistema Panchayati Raj. Foto por Mansi Midha.

La descentralización del gobierno y la administración pública es un fenómeno significativo **en todas las regiones, culturas, niveles de ingreso y sistemas político-administrativos del mundo**. Comenzó tras la descolonización y se desarrolló durante las décadas de 1980 y 1990.

A principios de la década de 2000, muchos de nosotros que trabajamos en este campo pensábamos que la ola de descentralización estaba alcanzando su punto máximo. Pranab Bardhan y Dilip Mookherjee (2006) publicaron un libro seminal – *Decentralization and Local Governance in Developing Countries* – que resumía lo que sabíamos sobre los diferentes tipos de descentralización en los países en desarrollo. Pero, para sorpresa de muchos, la ola de descentralización continuó creciendo. En todo el mundo, **hubo más reformas en diferentes niveles de delegación con mayor creatividad en las tecnologías empleadas**.

Aproximadamente en la misma época, una enorme cantidad de nuevos datos detallados, no solo sobre flujos fiscales, sino también sobre variables políticas, sociales y culturales, se hicieron disponibles en muchos países en desarrollo. **Esto nos permitió formular preguntas difíciles y matizadas que antes no podían responderse**.

“

**Nuestro análisis muestra que el desarrollo local se impulsa más cuando los líderes locales son elegidos por voto mayoritario en lugar de por una oligarquía.**

El libro que hemos publicado recientemente con LSE Press, *Decentralised Governance: Crafting Effective Democracies Around the World*, aprovecha estos nuevos datos para resumir el estado del conocimiento sobre la descentralización en el mundo actual, **con un enfoque especial en la gobernanza y la construcción de la democracia en los países en desarrollo**. Sus capítulos incluyen revisiones temáticas críticas de los avances recientes en descentralización, combinadas con estudios empíricos innovadores.

Los capítulos empíricos incluyen estudios transversales a gran escala, así como exploraciones detalladas de Bangladesh, India, Pakistán, China, Indonesia, Ghana, Kenia y Colombia. Nos enorgullece incluir a jóvenes académicos prometedores junto con algunos de los pensadores más consolidados e influyentes en este campo. Muchos de estos autores son originarios de países en desarrollo, y sus trabajos emplean **las evidencias y métodos más recientes para analizar cuestiones complejas mediante una combinación de datos cualitativos y cuantitativos.**

En general, actualizamos los trabajos de Bardhan y Mookherjee (2006) de dos maneras novedosas:

1. Exploramos **los diversos impactos de la descentralización** en la política local, que aún son poco comprendidos (capítulos 4-8);
2. Identificamos **tres mecanismos clave mediante los cuales la gobernanza descentralizada puede proporcionar bienes y servicios públicos de manera eficaz:** (i) iniciativas recientes de reforma innovadora; (ii) monitoreo de la corrupción; y (iii) una mayor comprensión local en las últimas dos décadas (capítulos 9-12).

El resto de este artículo revisa algunos de los grandes temas que emergen de los capítulos del libro y concluye con algunas lecciones generales.

## **Lo que es – y no es – la descentralización**

**Una de las ideas clave que sustenta todo nuestro análisis es el reconocimiento de que la descentralización no es “una cosa”.** Es muchas cosas. No es un interruptor que se pueda activar con resultados predecibles y simétricos.



— Las reformas de descentralización en educación introducidas en 2001 en Colombia otorgaron autonomía a los municipios certificados, permitiéndoles gestionar recursos y diseñar políticas adaptadas a las necesidades locales. Foto por ProAves Colombia (CC BY-NC-ND).

Más bien – y por definición – la descentralización genera una heterogeneidad de respuestas que, en cualquier dimensión particular (por ejemplo, educación, salud, transporte), difieren tanto como los distritos, provincias o municipios subyacentes difieren entre sí.



## La rendición de cuentas democrática y la capacidad de respuesta del gobierno pueden mejorar significativamente con una descentralización efectiva.

Cualquier país que se descentralice debe esperar no un resultado uniforme replicado en muchas localidades, sino más bien **una amplia variedad de resultados** que van desde los fuertemente negativos, pasando por los nulos (« sin cambios »), hasta respuestas altamente positivas. Esta heterogeneidad no es un problema. Es la forma en que se supone que debe funcionar la descentralización. De hecho, en un sentido profundo, esa es la razón por la que se lleva a cabo.

Esta idea está vinculada a una riqueza de ideas conceptuales y metodológicas que apenas comenzamos a comprender. Durante más de 50 años, los investigadores han planteado preguntas del tipo: *¿Es la descentralización buena o mala para X?* Aquí, X representa un resultado importante relacionado con una política, como las tasas de matriculación primaria, el acceso al agua y el saneamiento, o los niveles de corrupción. Estos estudios abordaron la descentralización **como si fuera un tema tecnocrático**. Trataron las especificidades de las reformas – las muchas decisiones sobre cómo dismantelar los servicios públicos centralizados y descentralizar qué componentes a qué niveles – como si fueran dadas, optando por comparar «los efectos de la descentralización» entre países.

Los investigadores no eran completamente ajenos a estas cuestiones. Su posición metodológica fue siempre más una conveniencia que una afirmación de principio. Pero, aun así, esto coloreó la literatura empírica, afectando las preguntas planteadas y cómo se estructuraron los estudios. Solo recientemente los investigadores han comenzado a comprender que las muchas decisiones sobre *cómo* descentralizar precisamente *qué* funciones estatales no son, en esencia, cuestiones tecnocráticas. **Son cuestiones políticas en todas partes y en todo momento.**

## Los complejos efectos políticos de la descentralización

Los efectos políticos de la descentralización se examinan cuidadosamente **en el capítulo 4** de *Decentralised Governance*, « Cumplir la promesa de la descentralización parcial », donde los autores, Shanta Devarajan y Stuti Khemani, señalan que **las decisiones sobre descentralización a menudo son tomadas por líderes que buscan una ventaja política**. Estas son implementadas – o no – por funcionarios cuyo poder y estatus serán directamente afectados por las reformas.



— Las mujeres líderes empoderadas en las gram sabhas, como esta en Madhya Pradesh, India, ejemplifican cómo la descentralización fortalece la gobernanza local, mejora la rendición de cuentas y fomenta una democracia inclusiva. Foto por UNDP India (CC BY-NC-ND).

La responsabilité démocratique et la réactivité gouvernementale peuvent être considérablement améliorées grâce à une décentralisation efficace. Cela est réalisé par le simple mais profond changement **des incitations auxquelles sont confrontés les responsables locaux**. Dans un régime centralisé, les incitations des responsables locaux pointent vers le haut, en direction des autorités nationales. En déléguant le pouvoir et les ressources à des administrations élues localement, la décentralisation réoriente les incitations des responsables vers le bas, vers les électeurs locaux. C'est l'une des leçons les plus simples mais les plus puissantes de 50 ans de réformes. Ce faisant, la décentralisation affecte en fin de compte non seulement les biens publics locaux mais aussi nationaux, ainsi que la réactivité et la responsabilité de l'ensemble de l'État.



## La descentralización a menudo conduce a que más y mejores personas se involucren en la política local.

**Si se implementa correctamente, la descentralización debería hacer que los gobiernos locales estén mejor sintonizados con las condiciones económicas locales.** Esto, a su vez, debería ayudar a impulsar el crecimiento económico. Y la suma de muchas localidades promoviendo el crecimiento económico se traduce en un crecimiento más fuerte a nivel nacional.

Pero este concepto de « descentralización bien hecha » oculta más de lo que revela. **Los países descentralizan de maneras muy diferentes**, delegando diferentes conjuntos de poderes sobre diversos servicios públicos a distintos niveles de gobierno subnacional, con diferentes facultades de recaudación de ingresos y grados variados de democracia local. La razón de esto es profundamente política.

**Todo programa de descentralización conlleva ganadores y perdedores**, y la forma en que el programa se diseña e implementa determinará en gran medida quiénes son esos ganadores y perdedores, así como la magnitud de sus ganancias y pérdidas. Los países tienen diferentes tipos de partidos políticos y movimientos. Estos movimientos generan distintos tipos de líderes. Y tales actores habitan en diferentes equilibrios políticos. Por eso los tipos de descentralización que se implementan pueden variar enormemente de un país a otro.



— Después de las reformas de 2001, Indonesia implementó un sistema de gobernanza descentralizada que otorgó un poder significativo a los gobiernos locales para gestionar recursos y tomar decisiones de desarrollo. Foto por el Banco Mundial.

El análisis de la naturaleza política de la descentralización en el capítulo 4 de *Decentralised Governance* lleva a sus autores, Devarajan y Khemani, a la sorprendente conclusión de que **la mayoría de las descentralizaciones son parciales**. No solo no son expresiones completas de algún modelo subyacente similar, sino que ni siquiera son expresiones completas de los diversos modelos que los reformadores nacionales declaran públicamente o codifican en la ley. La política sistemáticamente obstaculiza una implementación completa y limpia.

Por definición, la descentralización exige que las administraciones centralizadas transfieran el poder y los recursos a políticos de niveles inferiores con mandatos independientes. En términos simples, **los funcionarios centrales a menudo no quieren hacerlo**. Prefieren mantener el poder y los recursos en sus propias manos. Por lo tanto, emprenden una acción de resistencia para limitar, o incluso deshacer, la reforma. El alcance y la naturaleza de la reforma que finalmente se implementa es el resultado de un equilibrio entre muchas batallas entre quienes quieren reformar y quienes quieren detenerlo.

El resultado de este conflicto entre funcionarios centrales y políticos de niveles inferiores es que **la mayoría de las descentralizaciones son incompletas en el sentido que predice la teoría económica**, y a menudo presentan grandes desajustes entre las responsabilidades delegadas y la rendición de cuentas. Sin embargo, estas descentralizaciones parciales representan equilibrios políticos que equilibran fuerzas opuestas, lo que dificulta su modificación.

Aunque la descentralización puede ser emprendida tanto por regímenes democráticos como por **autocráticos**, nuestro análisis muestra que el desarrollo local mejora más **solo cuando los líderes locales son elegidos por voto mayoritario en lugar de una oligarquía**.

Devarajan y Khemani también muestran que la política ofrece sólidas razones para el optimismo. En muchos países que han descentralizado, **una mayor competencia en las elecciones locales ha llevado a una mejor prestación de servicios**. Esto se debe a que la descentralización a menudo conduce a que más y mejores personas se involucren en la política local. La reforma arroja más luz sobre la gobernanza local y pone más información a disposición del público. Como resultado, los ciudadanos son más capaces y están más dispuestos a evaluar el desempeño de los funcionarios. Esto conduce a una mayor rendición de cuentas, mejor gobernanza y un desarrollo más rápido.

Pero en la descentralización, la política no lo es todo. En las últimas décadas, se ha llevado a cabo una gran cantidad de experimentación en ámbitos explícitamente no políticos, conocidos como *diseño de mecanismos*.

## Diseñar mecanismos descentralizados

Un gobierno exitoso no se trata únicamente de política. Además de transferir poder y recursos, una descentralización efectiva también implica adaptar estructuras, normas, reglas y comportamientos a nuevos actores y dinámicas que un sistema centralizado puede no haber contemplado. *Decentralised Governance* se refiere a este amplio conjunto de cuestiones como *diseño de mecanismos*.



— Mujeres de una aldea rural en Bihar, India, participan en una reunión comunitaria, demostrando el papel del compromiso de base en el fortalecimiento de la gobernanza local. Foto por UN Women Asia and the Pacific (CC BY-NC-ND).

En el **capítulo 2**, presentamos criterios detallados de eficiencia para decidir qué poderes descentralizar a qué nivel de gobierno y cómo diseñar sistemas fiscales y de transferencia que puedan financiar adecuadamente los sistemas de gasto público resultantes. **Estas son las herramientas de lo que a menudo se denomina relaciones intergubernamentales**; podríamos llamarlas ‘mecanismos amplios’. En términos teóricos, estas ideas en gran medida resumieron el estado del conocimiento a finales de la década de 1990.

Dilip Mookherjee lleva esta historia hasta nuestros días en el **capítulo 3**, centrándose en la sorprendente cantidad de experimentos políticos e innovaciones tecnocráticas que se han probado en numerosos países en los últimos años en un intento por abordar los problemas de captura de élites y clientelismo. La preocupación es que estas intervenciones basadas en reglas pueden, en efecto, **recentralizar los gastos públicos**, algo que debe tenerse en cuenta antes de emprender una reforma.

Innovaciones recientes incluyen la emisión de tarjetas de identificación biométrica en India, donde se han utilizado para verificar a los beneficiarios de programas de empleo. Esto ha reducido las fugas de los programas causadas por «beneficiarios fantasma» en un 41 %. Los beneficiarios recibieron pagos más rápidamente y reportaron un aumento del 24 % en sus ingresos. Lo más impresionante es que **estos resultados se lograron sin costo adicional**.

Mookherjee también identifica el mecanismo de contratar a **ciudadanos no pertenecientes a la élite como supervisores para ayudar a reducir la captura de beneficios públicos por parte de las élites**. Como parte de estos esfuerzos, la gestión de programas a menudo se subcontrata a ONG o empresas privadas. En algunos casos, los programas basados en fórmulas reducen la autoridad de los funcionarios locales electos para asignar fondos públicos, reemplazando así la política por la tecnocracia en nombre de una mayor precisión en el enfoque.

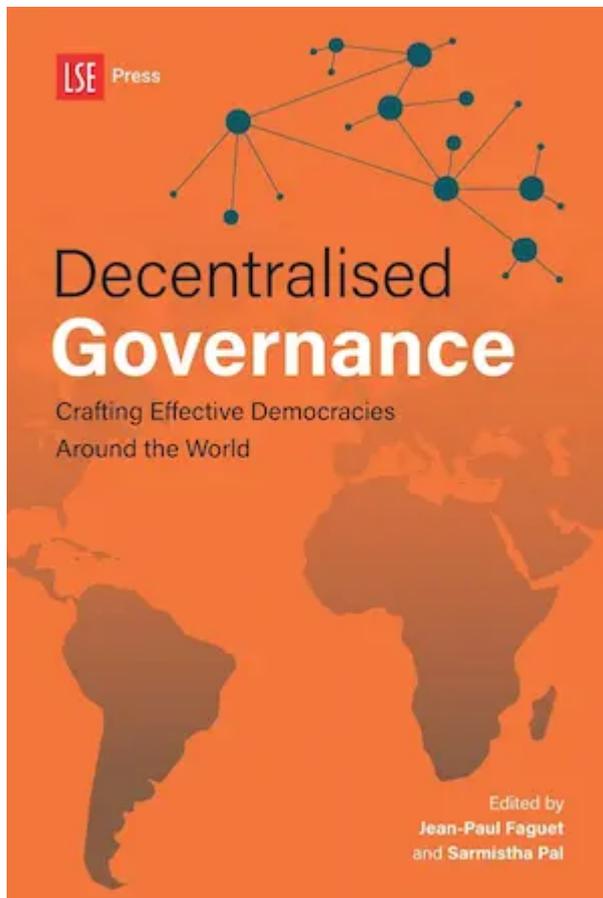
Integrando ideas de estas experiencias, Mookherjee sugiere un enfoque basado en macrodatos para la provisión descentralizada de servicios y beneficios, utilizando datos de encuestas para predecir el nivel de pobreza de cada individuo en un país. Los beneficios podrían distribuirse a través de un sistema nacional de identificación con biometría, combinado con transferencias electrónicas a cuentas bancarias de bajo costo o teléfonos móviles. Un sistema así podría mejorar significativamente el enfoque hacia los pobres a muy bajo costo, **reduciendo al mismo tiempo las pérdidas y distorsiones debido a la captura, la corrupción y la ineficiencia burocrática**.

Todas estas medidas son ejemplos de alternativas tecnocráticas a la política descentralizada que logran algunos de los mismos resultados, pero de manera muy diferente, no política.

## Reflexiones finales

**La descentralización no es en sí misma algo bueno o malo.** Diseñada estratégicamente para aprovechar las ideas presentadas en nuestro libro sobre política y diseño de mecanismos, puede promover la democracia, la eficiencia y la rendición de cuentas. Podemos decirlo con confianza porque lo documentamos en el libro.

Las teorías de primer orden tienen poca utilidad en este campo. La descentralización es compleja. **Los reformadores enfrentan un conjunto abrumador de decisiones al diseñar e implementar verdaderos programas de descentralización.** Los frutos fáciles disponibles para las teorías de descentralización de primer orden fueron en gran medida aprovechados por generaciones anteriores de pensadores. Los problemas restantes son complejos y matizados; las soluciones potenciales son altamente contingentes. Estos «detalles» no solo no son triviales, sino que son cruciales si la descentralización debe ajustarse a los desafíos específicos de un país.



Hacer bien la descentralización es difícil, pero también inmensamente valioso porque **puede mejorar la calidad de la gobernanza de un país**. Pero, ¿cómo “hacer bien” la descentralización? La respuesta corta es mediante una combinación de medidas políticas y tecnocráticas que trabajen en sintonía con los incentivos nacionales y subnacionales para asignar recursos y responsabilizar a los funcionarios públicos, por ejemplo, a través de varios procesos de supervisión que garanticen transparencia y rendición de cuentas.

**Los capítulos de este libro arrojan luz sobre cómo lograrlo.** Responden preguntas sobre cuándo y por qué funciona la descentralización en distintas partes del mundo bajo condiciones muy diferentes, qué puede lograr cuando funciona y por qué y cuándo a menudo falla. Al hacerlo, destacan importantes lagunas en nuestro conocimiento donde se necesita más investigación.

**La descentralización funciona mejor cuando los gobiernos locales son elegidos democráticamente.** Muchos lectores en Occidente pueden encontrar sorprendente que no sea tanto el nivel de ingresos como su distribución lo que importa para garantizar la eficacia de la descentralización. Una alta desigualdad de ingresos abre la puerta a la captura por parte de las élites y al clientelismo, interrumpiendo así el proceso de descentralización.

Debemos reflexionar más profundamente sobre el poder y el potencial de la descentralización. Una mirada casual al mundo muestra que los ciudadanos están descontentos mientras las desigualdades aumentan. La democracia está tambaleándose en todas partes. Si realmente queremos responder a los disturbios políticos, debemos considerar alternativas que generen una gobernanza mejor y más efectiva. **Es un gran desafío que nunca ha sido más importante.**

### 🔍 Lecturas complementarias



## Referencias y lecturas adicionales

1. Besley, T., J.P. Faguet and M. Tommasi. 2003. **A Synoptic Guide to Decentralization and Intergovernmental Relations**. Initiative for Policy Dialogue, Columbia University.
2. Eaton, K., J.P. Faguet, I. Harbers, A.H. Schakel, L. Hooghe, G. Marks, S. Niedzwiecki, S. Chapman Osterkatz and S. Shair-Rosenfield. 2018. **“Measuring and theorizing regional governance.”** *Territory, Politics, Governance*, 7 (2): 265-283.
3. Faguet, J.P. 2004. **“Building Democracy in Quicksand: Altruism, Empire and the United States.”** *Challenge: The Magazine of Economic Affairs*, 47: 73-93.
4. Faguet, J.P., Q. Khan and D.P. Kanth. 2021. **“Decentralization’s Effects on Education and Health: Evidence from Ethiopia.”** *Publius: The Journal of Federalism*, 51 (1): 79-103.
5. Dilip Mokherjee. 2023. **Decentralised targeting of transfer programmes: A reassessment.** InternationalDevelopment@LSE blog.
6. Anirban Mitra and Sarmistha Pal. 2023. **Impact of fiscal decentralisation and ethnic heterogeneity on choice of local polity.** Ideas for India blog.
7. Zaki Wahhaj and Abu S. Shonchoy. 2023. **Birth Registration in the Developing World: Bridging the gap between policy and practice.** InternationalDevelopment@LSE blog.

Los profesores **Jean-Paul Faguet** y **Sarmistha Pal** son coeditores y autores colaboradores de *Decentralised Governance: Crafting Effective Democracies Around The World*. Este libro es **gratuito para leer y descargar** en el sitio web de LSE Press mediante publicación en acceso abierto.