

Nueva Sociedad Nro. 142 Marzo - Abril 1996, pp. 72-95

Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias*

Enrique Cabrero Mendoza

Enrique Cabrero Mendoza: investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE, México; director de la revista *Gestión y Política Pública*.

Resumen:

El auge descentralizador parece ser una característica de los esfuerzos de gran número de países en sus procesos de reforma estatal. Son casos excepcionales los que no han iniciado cambios en cuanto al papel y naturaleza estatales; de hecho, se podría afirmar que en mayor o menor medida las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales impulsan hacia un reacomodo inminente de las estructuras nacionales e internacionales. Esto ha llevado a la búsqueda de esquemas más abiertos, competitivos y participativos; sin embargo, todavía no se pueden observar sino como iniciativas o propuestas que dan más una idea de transición que de reacomodo definitivo. En este escenario las políticas descentralizadoras constituyen esfuerzos encaminados, al menos, a dos grandes objetivos: imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal, y legitimar la acción del Estado ante la sociedad.

Es sabido que históricamente los diferentes regímenes han vivido una etapa de alta concentración de recursos y poder en su fase de fortalecimiento de un Estado-nación. En la lucha por ocupar un lugar propio en el escenario mundial, una identidad nacional y un orden social interno, se ha centralizado enormemente el poder de decisión en la tarea de gobierno, lo cual ha desencadenado desequilibrios regionales, estructuras estatales verticales y cerradas, y ha inhibido las identidades regionales y locales. Este tipo de evolución finalmente crea obstáculos al desarrollo al agotar la funcionalidad de las estructuras estatales, y obliga al inicio de una fase de redistribución de los recursos y del poder, tanto de manera espacial como entre los diversos organismos y redes gubernamentales y no gubernamentales.

Esta fase redistributiva de recursos, espacios de decisión y responsabilidades, es en esencia un proceso descentralizador, el cual tendrá diferentes grados de profundidad, modalidades y ritmos particulares según el país que lo emprenda, enfrentando de diferentes maneras los riesgos de dispersión, de pluralidad atomizada y, en suma, la propia crisis del Estado-nación. Es por esto que se puede hablar de una dinámica permanente de centralización-descentralización,

* Nota: Este artículo se realizó con el apoyo de Teresita Escotto en la revisión bibliográfica.

proceso que tiende hacia uno u otro sentido en determinados momentos de la historia.

En el presente artículo se estudian en una primera sección algunas características de las políticas descentralizadoras; particularmente las modalidades y obstáculos a que se enfrentan éstas en un conjunto de países. La información analizada en estos casos no es suficientemente profunda ni exhaustiva, por lo que deberá ser tomada como una primera aproximación. El objetivo de este análisis es observar algunas tendencias y limitantes comunes que permitan identificar las características del proceso descentralizador en las últimas décadas, más allá de las especificidades nacionales. En un segundo apartado se observan dichas tendencias a la luz de un marco de referencia que permita ubicar las experiencias nacionales. Sin embargo, es claro que el análisis de las políticas descentralizadoras en diversos países deberá continuarse con el objeto de afinar los perfiles nacionales y profundizar teóricamente su estudio.

Experiencias nacionales de descentralización

Diferentes programas de descentralización se han llevado a cabo tanto en países industrializados como en los que están en vías de desarrollo. Los resultados han sido igualmente variados. En algunos países se ha logrado dar mayor autonomía a los gobiernos locales, tanto para diseñar sus propios planes de crecimiento local como para llevarlos a cabo. En otros, los programas de descentralización no han tenido mayor repercusión ya que, aun cuando formalmente se les ha otorgado más poder a las autoridades locales para resolver sus propios problemas, en ocasiones no se les ha dado los instrumentos necesarios para llevar a cabo dichos proyectos (es decir, no ha existido un apoyo financiero suficiente ni con personal calificado). En otras ocasiones esto se ha debido a la existencia de estructuras tradicionales de poder profundamente enraizadas, lo cual ha impedido lograr los efectos buscados.

Es claro que en algunos países la descentralización ha tomado la forma de desconcentración administrativa, a través de la cual el gobierno ha delegado algunas de sus funciones en niveles más bajos de la pirámide burocrática, pero dentro de los mismos organismos o ministerios gubernamentales. En otros casos el gobierno ha creado organismos especiales localizados fuera de la estructura burocrática central. Dichos entes son controlados indirectamente por el gobierno y tienen a su cargo la provisión de ciertos servicios o funciones.

La descentralización significa que el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales para que éstos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen. La revisión de diversas experiencias nacionales de descentralización muestra que, salvo en contados casos, es muy difícil que dicha transferencia de poder y autoridad se realice. Los elementos que impiden una descentralización verdadera son muy variados, pues incluyen factores políticos, económicos, sociales y culturales. De la correcta identificación

de dichos obstáculos dependerá en gran medida el éxito de un programa de descentralización. Para observar esto en mayor detalle, se presentan brevemente a continuación algunas experiencias concretas.

Experiencia de los países industrializados. Francia. A partir de la llegada de los socialistas al poder se dio un nuevo impulso a la descentralización del gobierno. Según Schmidt, aún antes de las reformas descentralizadoras del periodo 1982-1986, los políticos y administradores locales ya habían encontrado formas de sobrepasar el sistema formal de centralización, logrando obtener un mayor grado de autonomía y poder que el permitido por la ley o el admitido por la retórica (Schmidt). Sin embargo, ya se había hecho necesario reformar dicho sistema puesto que cada vez era más difícil enfrentar tanto los retos de la sociedad moderna como las demandas de democracia local y las necesidades del Estado de bienestar moderno.

Para D'arcy, desde los años 70 existía consenso en Francia sobre este tema entre la clase política y la alta función pública. Pero es a partir de 1981 cuando las reformas empezaron a aplicarse. Uno de los cambios más importantes ha sido a nivel departamental. Anteriormente, el *préfet* nombrado por el gobierno central era su representante en el departamento, el «órgano ejecutivo de la Asamblea Departamental para la cual preparaba y ejecutaba las decisiones» y controlaba los municipios. Con las reformas de 1982, el presidente de la Asamblea Departamental (electa) se convierte en el órgano ejecutivo del departamento y dispone de sus propios servicios (D'arcy). De esta manera, de acuerdo con Schmidt, las reformas han alterado las relaciones entre todos los representantes en el sistema. Al asignar a las comunidades, a los departamentos y a las regiones sus propias tareas y funciones administrativas, así como los medios financieros para realizarlas, las reformas han introducido un nuevo pluralismo en el ámbito local basado en la complementariedad de dichas unidades gubernamentales que representan diferentes intereses y sectores de actividad (Schmidt).

Como se apuntó, las reformas de 1982 han creado en lo político un nuevo pluralismo, mientras que en lo administrativo han promovido una mayor cooperación entre los diferentes estratos del gobierno. Sin embargo, a decir de algunos autores esto ha tenido un efecto negativo en la prestación de servicios sociales. De acuerdo con Schmidt, la transferencia de funciones administrativas se ha realizado a partir de la división tradicional de servicios, mediante la cual los diferentes intereses se «disputan» en forma separada. Esto ha generado un sistema tan complejo que con frecuencia provoca complicaciones en la oferta de los servicios sociales. Pese a dichos problemas, las reformas descentralizadoras del gobierno socialista francés provocaron cambios significativos en los gobiernos locales. Las nuevas leyes han redefinido el papel del Estado en la «periferia» y han fortalecido mucho a las unidades territoriales del gobierno, alterando los roles formales de los actores, redefiniendo sus funciones, expandiendo el alcance de sus actividades y transfiriendo funciones administrativas y recursos financieros a los gobiernos locales (Schmidt).

Es interesante observar en el caso francés –sistema con una fuerte tradición centralista– cómo la propuesta descentralizadora no sólo constituyó un punto prioritario de la agenda gubernamental de François Mitterrand, sino que a nivel táctico fue una iniciativa impulsada por un grupo importante de alcaldes de ciudades medias y grandes, coordinados por el entonces ministro del Interior (alcalde a su vez, de conformidad a la posibilidad de acumulación de mandatos que admite el sistema francés). Este movimiento impulsó con decisión el programa, y a la vez garantizó que los alcaldes asumieran de inmediato sus nuevas responsabilidades.

Si bien la estrategia descentralizadora en Francia se abocó en sus inicios sobre todo a la redistribución del poder en favor de los gobiernos locales (comunas), poco a poco se fue fortaleciendo la mecánica de la nueva estructura y la clarificación de competencias; Durand llama a este proceso «incrementalismo radical». Los efectos en el manejo de recursos han sido evidentes: de 1970 a 1985 el presupuesto manejado por los gobiernos locales se ha incrementado en 80%.

Ahora bien, el proceso francés contrasta con la experiencia de otros países. En Gran Bretaña, por ejemplo, se busca una separación clara entre el gobierno central y el local, y en Francia se ha fortalecido el ámbito local pero en un esquema de interpenetración entre los estratos del gobierno, una dependencia mutua en la cual los alcaldes (que en muchos casos son a la vez diputados) se constituyen en los ejes de negociación y acuerdos, no sólo mediante una función de intermediación (*brocker*), sino incluso de regulación en un esquema de «regulación cruzada» (Crozier/Thoenig).

En el presente se debate sobre algunos de los efectos «perversos» de la descentralización en Francia. A lo largo de 10 años los gobiernos locales han incrementado las tasas fiscales directas en 16% y aun así es preocupante el alto monto de endeudamiento que guardan las comunas (Durand). Por otra parte existe una amplia controversia sobre la tendencia a la corrupción que se ha generado en virtud del alto grado de autonomía en el manejo de recursos por los alcaldes (Mény). De igual forma se discute sobre el descuido local en la atención de ciertos servicios sociales a la población marginada, en favor de grandes proyectos de atracción de capitales (cf. Rondin; Grémion). Otro punto es la discusión sobre la pérdida de ciertos valores de la administración francesa que hacían del sistema un modelo de referencia; esto se relaciona con la precisión de sistemas de control, que en el ámbito local no se ha respetado, y con un sólido sistema de servicio civil en la función pública que no tiene la misma importancia en los gobiernos locales (Ronxin).

Esta experiencia es demostrativa de la posibilidad de inducir un cambio radical y romper una tradición centralista fuerte. La complejidad a la que se enfrenta este caso se ilustra con el siguiente dato: su esfera local está compuesta por 36.545 comunas (en número, mayor al conjunto de gobiernos locales del resto de Europa). No se plantea en el caso francés la profundización de la descentralización hacia la sociedad civil; de hecho, como mencionan algunos

observadores (Durand), la sociedad francesa sigue hoy en día fascinada con la idea de un Estado fuerte.

España. De acuerdo con Luciano Parejo Alfonso, los municipios y demás entes locales

no han sido apenas otra cosa que apéndices, instrumentos terminales de la estructura del poder central. [Este] proceso de reducción de los municipios y provincias a simples aparatos administrativos, carentes de verdadera representatividad de sus respectivas comunidades y de reales y sustantivos poderes de decisión, se consuma durante el periodo franquista hasta alcanzar espectaculares niveles de irracionalidad e ineficacia (Parejo Alfonso, p.116).

En el caso español, no sólo los municipios demandan mayor autonomía, más importantes son quizás las demandas que en este sentido han hecho las regiones de Cataluña y el País Vasco (D'arcy). De esta forma, la descentralización se presenta como una respuesta, tanto a los problemas de falta de independencia y representatividad de los municipios, como a las demandas de mayor autonomía en la esfera regional, especialmente Cataluña y el País Vasco. Según Parejo Alfonso, «la descentralización, vertebrada a través del principio de la autonomía de las colectividades territoriales, se ofrece, así, como la llave maestra hacia nuevas fórmulas de reencuentro y armonía entre sociedad y Estado...» (p.118).

Con la Constitución de 1978 se les permite, a Cataluña, al País Vasco, a Galicia y a las demás comunidades autónomas, tener su propia asamblea legislativa y su propio gobierno. En cuanto a la descentralización administrativa, con la reciente Constitución se atribuyen nuevas competencias a las comunidades autónomas, en vez de darlas a las provincias o a los ayuntamientos (D'arcy). Como en este último estrato no existía ninguna estructura ni tradición administrativa, el problema que se planteó era si los servicios administrativos deberían implementarse principalmente en el ámbito de la comunidad autónoma o en el de las provincias, es decir, como servicios desconcentrados o descentralizados de la propia comunidad. La solución de este problema ha implicado tanto factores políticos como administrativos, resultando cada vez más difícil de resolver. En la actualidad la discusión del proceso descentralizador español se ha orientado a la posible ampliación del estatuto de las comunidades autónomas a otras regiones del país. Cabe mencionar que de 1980 a 1989 el gasto ejercido por los gobiernos regional y local, pasó del 11% al 26% del total del gasto público (cf. Medel/Domínguez).

Alemania. Según Benz, las tendencias hacia la descentralización surgieron como una respuesta al creciente proceso de centralización y burocratización ocurrido durante la formación y crecimiento del Estado de bienestar. Desde esta perspectiva, la descentralización ha estado directamente relacionada con los problemas económicos y sociales que reflejan la crisis del Estado de bienestar. Así pues, cambios económicos que han provocado disparidades entre los territorios, ocasionaron diversas transformaciones en las relaciones gobierno federal-*Länder*-gobierno local.

En otras palabras, las necesidades de adaptación a circunstancias diferentes han estimulado las tendencias hacia la descentralización. Dichos procesos de adaptación han sido desencadenados por varios factores. Por un lado se ha recortado el presupuesto central, y el gobierno federal se ha retirado de algunas tareas de regulación y control. Además, se ha activado la representatividad de los intereses regionales y locales en los procesos de toma de decisiones por parte de los *Länder* y los municipios. De este modo, «la falta de políticas desde arriba» y «la política de los de abajo» fueron las fuerzas conducentes de la descentralización en Alemania (Benz).

Tal descentralización tomó varias formas. El gobierno federal abandonó sus políticas de expansión del Estado de bienestar, redujo parcialmente sus pagos de asistencia social y favoreció la resolución de problemas por medio de mecanismos del mercado y con la activa participación de los ciudadanos. Estas políticas han dado como resultado una tendencia hacia relaciones de mayor cooperación entre los diferentes niveles del gobierno. Sin embargo, también han aumentado desigualdad entre los diferentes territorios, pues algunas unidades regionales y locales no han podido realizar ciertas funciones de redistribución que antes correspondían al gobierno federal (Benz). Este proceso, a partir de la unificación alemana parecería agudizarse dadas las claras diferencias entre regiones de la antigua Alemania Democrática y la República Federal. El caso alemán es uno de los que presentan mayor grado de descentralización fiscal, dado que más del 40% del total del gasto público es ejercido por los niveles regional y local.

Suecia. Este proceso tiene características particulares. Aquí la reforma estatal, a diferencia de otros contextos, no se orientó contra los burócratas sino más bien a reafirmar el liderazgo del funcionariado público, con programas de formación y motivación de elites administrativas, estimulando la calidad de los servicios públicos, etc., considerando módicamente el despido de burócratas y la privatización. Los empleados municipales en este país suman hoy casi el triple que los centrales, y poco menos del doble de los regionales. La tradición del modelo sueco es de una alta autonomía de los funcionarios administrativos respecto a la esfera política (Crozier).

Uno de los pasos importantes en materia de descentralización consistió en la reducción de municipios (de 2.000 a 284 en dos décadas), con el fin de fortalecer este nivel de gobierno. Según Crozier, el poder de los gobiernos locales en Suecia se afirmó desde hace tiempo, y porque se trata de estructuras administrativas sencillas y con competencias claramente definidas han podido reformarse y adecuarse sin rupturas fuertes. La sociedad civil, tradicionalmente ha participado en las tareas de gobierno por medio del sistema del *ombudsman*, instancia mediadora en las relaciones entre administración y ciudadanos –aunque más como un sistema de defensa y apelación que como un sistema de participación directa en la gestión gubernamental–. En la actualidad los esfuerzos se orientan a desregular los gobiernos locales para inducir de esta forma una mayor innovación y desarrollo de estrategias propias en los ámbitos locales. Para 1991 el gasto público que asumía el nivel local era ligeramente superior al 40%.

Canadá es otro país que ha experimentado fuertes demandas hacia la descentralización. En cuanto al ámbito administrativo se refiere, sin embargo, Brown considera que ésta casi no ha existido. Al contrario, la estructura y el proceso administrativo nacional de Canadá reflejan lo que denomina una «ortodoxia centralista» (Brown 1986; 1987).

Otros autores afirman que una pequeña parte de la clase media (en Ottawa, la capital) ha crecido dentro de una estructura burocrática y ha construido a su alrededor un sistema burocrático de control altamente cerrado, el cual ha obtenido considerable influencia y poder (Clark, cit. Brown 1987). Desde esta perspectiva, conforme el aumento del intervencionalismo estatal, dicha burocracia ha crecido (actualmente cuenta con un número de cerca de 225.000) y ha adquirido más poder. No obstante, se argumenta que esta burocracia ya no es funcional. Además se dice que es desfavorable para la credibilidad política del gobierno federal, pues el público la percibe demasiado distante e ineficaz.

Así pues, desde 1984 el gobierno de Brian Mulroney había prometido desarrollar programas más sencillos, más accesibles y en los que el poder decisorio estuviera lo más descentralizado posible, en mayor contacto con los grupos afectados. En este sentido, la iniciativa más importante que se ha tomado ha sido la desconcentración de algunas oficinas nacionales fuera de la capital y hacia distintas comunidades del territorio nacional. Cerca de 5.000 posiciones permanentes y unas 6.000 temporales fueron transferidas fuera de Ottawa. Sin embargo, Brown sostiene que dichos cambios son más aparentes que reales, pues ningún alto funcionario fue transferido, y el lugar de toma de decisiones sigue siendo la capital. Brown todavía considera con mayor escepticismo la verdadera transferencia de poder y autoridad hacia las comunidades en lo que respecta a consultoría de políticas y la administración de determinados programas. Todo esto reflejaría la importancia que tiene la llamada «ortodoxia centralista» sobre cualquier iniciativa de descentralización que se presente en el gobierno federal canadiense. Sin embargo, pese a este tipo de argumentos el caso canadiense presenta una de las situaciones de mayor descentralización fiscal, dado que casi el 60% de los recursos totales se ejerce desde los niveles regional y local de gobierno.

Estados Unidos. Este caso ha sido más estudiado que el resto de los países. Aquí el conjunto de iniciativas en materia de descentralización se ha caracterizado por definir parte del problema en el exceso de empleos públicos. Reagan impulsó el modelo de un nuevo federalismo a través de la disminución de transferencias en la esfera local. Bush mantuvo en lo esencial este esfuerzo, y al parecer Clinton ha retomado algunas de estas iniciativas¹.

¹ *The Washington Post* (7/9/93) hace referencia a la iniciativa de Al Gore, vicepresidente de Estados Unidos, de disminuir en 250.000 el número de empleos federales, con esto se buscaría «aligerar el Gobierno Federal y cambiar la forma en que maneja sus asuntos». El presidente Clinton ha apoyado esta iniciativa. V. también, Gore.

Los efectos más peligrosos de esta estrategia han repercutido en el ámbito federal, en el que se observa un fenómeno de politización de la función pública, así como una baja en la eficacia de este nivel; en parte ambos efectos se derivan de una falta de motivación en los funcionarios federales, retiro de personal calificado y poca atracción de jóvenes diplomados de universidades altamente calificadas. Este ha sido el costo de enfocar las iniciativas contra el exceso de burocracia (Crozier).

En lo referente a los ámbitos estatal y local, hubo una repercusión inicial fuerte y preocupante, dado que los programas federales fueron transferidos a estados y municipios carentes de recursos suficientes (otro objetivo era la disminución del gasto federal). Sin embargo, al parecer se está generando un panorama positivo pues los estados y municipios han desarrollado fuertes capacidades de innovación (Barzelay), atractivas para cuadros preparados, y han desarrollado capacidades administrativas satisfactorias. La política de ruptura y desestímulo en la esfera federal parece estar fortaleciendo los niveles regionales y locales. Será necesario seguir observando esta evolución. Cabe mencionar que para 1991 el 42% del gasto público era de la competencia de niveles regional y local.

Japón. En cuanto a Japón, si bien también es el caso de un país industrializado, presenta especificidades culturales importantes que hacen de su experiencia descentralizadora un proceso muy particular. Existen en Japón dos tipos de colectividades y de administraciones locales: las prefecturas y las municipalidades. Según Crozier, el sistema de financiamiento de los servicios es altamente complejo. En particular las subvenciones que otorga cada ministerio a las regiones y municipios (*hojokins*), que representan 30% de los ingresos de estos gobiernos, son manejados en estructuras de clientelismo.

Si bien en la actualidad hay un consenso en el sentido de reformar el sistema de financiamiento de gobiernos locales, esto no ha sido posible. Hasta ahora las iniciativas resultaron tibias dado la sensibilidad de este sistema al tradicional de ejercicio de poder centralizado. La estructura actual genera gran confusión porque formalmente el poder está en manos de los gobiernos locales, sin embargo de manera informal, a partir del juego de financiamientos cruzados, el peso de las decisiones depende del poder político y de su dinámica de juegos y alianzas. Aun comisiones que han sido creadas para hacer diagnósticos críticos y proponer soluciones no han avanzado mucho en este punto, tal es el caso de la comisión Rincho y de la agencia Somucho (Funabashi). Los niveles locales y regional en este país administran cerca del 40% del gasto público.

La experiencia latinoamericana. Colombia. En varios países de América Latina también se han implementado importantes reformas de descentralización. En Colombia, a partir de 1940 surgieron las llamadas «entidades descentralizadas» que eran «fórmulas organizativas mediante las cuales el Estado atiende algunas de las múltiples y variadas funciones que ha asumido paulatinamente...» (Ricardo, p.24). Entre estas empresas se encontraban los «establecimientos públicos», las

empresas industriales y comerciales del Estado, y las sociedades de economía mixta.

Entre 1960 y 1979 dichas agencias descentralizadas crecieron enormemente, no sólo en número sino también en importancia. Según Collins, estas agencias reemplazaron a los gobiernos locales en esferas como planificación urbana, vivienda, educación, y la prestación de servicios públicos básicos tales como electricidad, agua potable y drenaje. Así pues, mientras las agencias descentralizadas crecían en número y tamaño, la posición marginal de los gobiernos locales iba en aumento (Collins).

De esta forma, hacia principios de los años 80 parecía haber un consenso global en el sentido de que los gobiernos locales no estaban desempeñando un papel significativo en la vida social, económica y política de la nación (Uribe E.). Los gobiernos locales carecían de capacidad técnica y de «motivación política» para proponer «objetivos relevantes» para sus comunidades; tenían pocos canales de comunicación con la gente; estaban mal organizados, con pocos recursos financieros y sobresaturados de personal no calificado.

No sólo los gobiernos locales habían perdido autonomía y efectividad. Las mismas agencias descentralizadas presentaban signos de ineficiencia, sobrecarga de trabajo, demoras, baja productividad y corrupción. Además, el crecimiento desmesurado de dichas agencias había provocado confusión entre instituciones gubernamentales y entre las diversas líneas de autoridad, produciendo fragmentación institucional y dispersión (Collins).

En 1978 el gobierno del presidente Turbay inició medidas destinadas a disminuir el excesivo centralismo que existía en las «agencias descentralizadas». Sin embargo, dichas medidas fueron enfocadas básicamente sobre la delegación de funciones de parte de gerentes y directores de organismos autónomos nacionales en sus subalternos ubicados en el ámbito regional (Ricardo).

Durante el gobierno de Belisario Betancourt se iniciaron una serie de reformas, en cuyo contexto los temas de descentralización y reforma municipal cobraron gran importancia. Todo esto dio origen a una nueva estructura básica de organización estatal en Colombia. Del énfasis que se ponía anteriormente sobre instituciones nacionales estructuradas verticalmente y con funciones muy específicas, se pasó a poner el acento sobre los gobiernos locales, de carácter horizontal, y multifuncionales (Collins).

Mediante la Ley 3.^a, de 1986, se les ha permitido a los departamentos que «cumplan sus funciones, presten sus servicios y ejecuten las obras que les son propias y que las comunidades demandan de ellos» (Ricardo, p. 27). Por medio de variados instrumentos se concedió mayor autonomía a los departamentos, mientras que otra ley modificó el sistema fiscal de los gobiernos locales para que éstos tuvieran mayor acceso a recursos financieros. Asimismo, se introdujo dentro del sistema político la elección popular de alcaldes municipales, se incorporó el

referéndum local o plebiscito municipal, y se estipuló que podrían realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos locales. Todas estas medidas intentaban fortalecer a los gobiernos locales, restringir el papel que tenían las «agencias descentralizadas», y reducir el centralismo propiciado por la expansión desmedida de dichos organismos. Aun cuando los logros no han sido todavía los esperados –dadas las posteriores reformas constitucionales de 1991–, el caso colombiano muestra el más alto grado de descentralización fiscal en América Latina, dado que el 24% del gasto total se ejerce en el nivel local de gobierno y cabe mencionar que se planea superar el 30% para el año 2000 (cf. Nixon).

En la **Argentina**, durante los últimos años se ha podido observar un «quiebre de las condiciones que hicieron posible el funcionamiento centralizado de la gestión pública en el Estado Federal» (Esteso, p. 87) el que ha provocado, a su vez, el surgimiento de otro tipo de condiciones, favorables a la descentralización. Por ejemplo, la crisis fiscal ha favorecido la transferencia de facultades y servicios a los gobiernos locales, como formas de «descompresión del centro», al mismo tiempo que ha forzado a esos gobiernos a procurarse sus propios recursos.

En segundo lugar, el debilitamiento de las grandes organizaciones sectoriales (corporativistas) ha llevado al fortalecimiento de los agrupamientos de la sociedad civil, «creando condiciones propicias para que la relación Estado-sociedad transite por instancias más bajas de la organización social y del Estado». Y en tercer lugar, es evidente que el Estado nacional y la administración pública nacional particularmente, se encuentran con sus capacidades de regulación y gestión sumamente debilitadas (ibíd.) lo que les impide dar respuesta al conjunto de demandas de la sociedad en general.

Según Esteso estas situaciones pueden ser consideradas favorables a la descentralización. Sin embargo, todavía hay importantes obstáculos y limitaciones que se pueden encontrar dentro del proceso de fortalecimiento de los poderes locales, particularmente los municipales. Por ejemplo el problema de los recursos financieros. En este sentido, no sólo es necesario que aumenten los recursos que canaliza el gobierno central a los gobiernos locales, sino que éstos estén en capacidad de generar sus propios recursos (para 1988 el 11% del gasto público total era ejercido por este nivel de gobierno). Otro problema lo representan las «tradiciones político-culturales» del país. Por ejemplo, es necesario revalorizar el municipio «como instancia articuladora de los intereses sociales a escala local, y como espacio de participación y concertación social y ciudadana» (ibíd., p. 95).

Un tercer problema se encuentra en la esfera de capacidades de gestión de los gobiernos locales. Según Esteso, los municipios padecen de diversas carencias, las cuales constituyen un obstáculo a superar en el proceso descentralizador. Estas restricciones van «desde su escasa capacidad para obtener y procesar información y para interpretar, política y administrativamente, las señales que le envía la sociedad, y pasan por un conjunto de limitaciones en la estructura interna de gestión, como organización, llegando a los precarios sistemas con que cuentan para registrar los efectos sociales de sus acciones» (ibíd. p. 99).

Aun así el proceso ha seguido avanzando; por ejemplo en 1994 la educación secundaria se comenzó a transferir al nivel provincial. Por su parte el nivel municipal poco a poco ha visto ampliadas sus funciones (cf. Herzer; Pérez).

En **Bolivia** el tema de la descentralización ha sido sujeto de debate en los años recientes. Los temas centrales son la autonomía regional y la distribución del excedente nacional. Se trata de concebir la descentralización «como un proceso de transferencia de competencias y recursos, que llegue hasta el nivel de las provincias, cantones, *ayllus* y comunidades, de tal manera que las poblaciones rurales, a partir de su propio esfuerzo puedan superar su actual situación de estancamiento e incorporarse como fuerza activa de la construcción nacional» (Oporto C., p. 53).

Desde 1983 se han presentado 18 proyectos de ley en relación con la descentralización, aunque ninguna de estas leyes ha sido aprobada. Durante el gobierno de Siles Zuazo comenzó a tomar cuerpo el proceso descentralizador mediante la creación de gobiernos departamentales *ad hoc* en varias capitales. Sin embargo, durante la administración de Paz Estenssoro (1985-1989) si bien se aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades N° 696, se hizo muy poco para avanzar en dicho proceso de cambio. Lo que es más, según Oporto Castro, las políticas neoliberales que se han aplicado en el país en años recientes han reforzado las tendencias centralizadoras del gobierno (ibíd.). Es en la gestión de Jaime Paz Zamora (quien llega al poder en 1989) cuando se anuncia que el proceso de descentralización será una tarea prioritaria de gobierno. A pesar de ello no se produjeron cambios en la magnitud esperada. En los últimos años el impulso a la descentralización parecería organizarse, más bien, desde los Comités Cívicos Departamentales (que han surgido de la población), que desde los propios gobiernos locales. En 1993 sólo el 8% del gasto público se ejercía desde los gobiernos locales.

Ecuador. Para 1979, el gobierno entrante en Ecuador anunció como sus principales objetivos el reforzamiento del sistema democrático y la creación de una estructura institucional favorable a la aplicación de nuevos programas sociales dirigidos a eliminar las extremas desigualdades sociales que existían en el país. Para llevar a cabo dichas políticas, se consideraba que una de las mejores alternativas a seguir era la descentralización administrativa (Mangelsdorf).

Al realizar un estudio sobre cierto programa de salud que el gobierno ecuatoriano realizó en el contexto de dicho proceso de descentralización, Mangelsdorf señaló lo siguiente: la falta de personal calificado en el rubro de salud y a nivel local, que no permitió que las políticas se llevaran a cabo con la regularidad prevista; la falta de controles estrictos de administración, que propiciaba el desvío de recursos que no llegaban al usuario final. Otro problema era la falta de información generada en el ámbito local. Por último, fue notable la falta de participación activa de los administradores locales y de las personas beneficiadas por el programa.

En 1990 se inició un ambicioso programa para el fortalecimiento municipal. Sin embargo, según Nixon, si bien en dicho programa el Banco Mundial y el BID participaron activamente, más del 90% de los recursos se canalizaron a infraestructura urbana sin ocuparse del fortalecimiento institucional de los municipios, un aspecto relacionado a esto es que para 1992 sólo el 5% del gasto público se ejercía por el nivel local de gobierno.

México. El caso mexicano también ha hecho de las iniciativas descentralizadoras una prioridad en la agenda gubernamental en ciertos momentos. A partir de 1970, pero con más fuerza desde 1982, el gobierno ha promovido varias políticas dirigidas hacia la descentralización de la vida nacional. Para esto se han seguido tres líneas principales de acción: fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional (Beltrán/Portilla).

En lo referente al fortalecimiento del federalismo se implementaron varias disposiciones. Esta idea se sustentó en que «el federalismo realiza la descentralización política mediante el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales, en una división de esferas que se limitan recíprocamente» (Pardo). Dentro de las principales medidas que se aprobaron para fortalecer el federalismo se encuentran: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (la cual contiene, entre otras cosas, modificaciones y adiciones a la estructura y funciones de las dependencias centrales y a la estructura sectorial), la Ley de Planeación (en la cual se establecía que las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal planearan y condujeran sus actividades sujetas a los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo nacional) y el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal (con el cual se buscó que los tres niveles de gobierno compartieran la responsabilidad de acciones ahora centralizadas en el federal). En este proceso destaca la transferencia de la educación básica y normal y de los servicios de salud de primero y segundo niveles (Beltrán/Portilla).

Además, en febrero de 1983 se pusieron en práctica los llamados Convenios Unicos de Desarrollo. Este tipo de convenio se definió como «el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, por medio del cual los ejecutivos federales y estatales establecen compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común» (Pardo, p. 126). En principio el convenio permitiría a las administraciones federales y estatales actuar en busca de un desarrollo equilibrado a partir de la descentralización de programas federales de inversión, así como la transferencia de recursos financieros para fortalecer las haciendas públicas locales.

En lo referente a la reforma municipal, la iniciativa de reformas al artículo 115 Constitucional tuvo como finalidad asignar a los municipios fuentes de ingresos, para que pudiesen atender los servicios públicos que les correspondían y fortalecer su independencia política (Beltrán/Portilla). En lo administrativo, la reforma municipal señalaba, entre otras cosas, la competencia mínima de los municipios al delimitar en este texto constitucional los servicios que quedan a

cargo de dicha autoridad. En lo económico, la reforma municipal precisaba en este nuevo artículo los «rubros económicos en favor de las haciendas de los municipios que no están sujetos a que les sean otorgados por la legislatura local».

Por último, en lo que toca al ámbito del desarrollo regional se inició una política descentralizadora que se propuso utilizar el gasto público federal para revertir el desarrollo regional desequilibrado. En esta estrategia destacó «la incorporación de los gobiernos estatales y municipales a la toma de decisiones sobre inversión pública federal en las localidades a través de los Convenios Unicos de Desarrollo; los programas estratégicos de integración regional, y la política de desarrollo urbano, basada en el impulso al crecimiento ordenado de las ciudades de tamaño medio» (ibíd., p. 93).

A partir de 1988 el proceso descentralizador mexicano se orientó menos al fortalecimiento institucional de la descentralización y más a intentar un proceso descentralizador hacia la sociedad civil, a partir del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

De hecho, se podría interpretar para el caso mexicano que en los periodos 1970-1976 y 1976-1982 se desarrollaron las iniciativas enfocadas a la desconcentración administrativa; en el periodo 1982-1988 se profundizó el proceso hacia la descentralización gubernamental; y en este último, 1988-1994, se intentó un avance hacia la descentralización, hacia la sociedad civil, a partir de iniciativas como el Pronasol. Sin embargo, habría que asumir esta interpretación con cautela, si bien es válida en términos generales; la realidad es que ninguna de las fases mencionadas ha sido concluida como programas sexenales, más bien han quedado inconclusas.

Tampoco se puede decir que estas fases han tenido una lógica de orientación integral, ni de secuencia o de consistencia. Deben analizarse como iniciativas aisladas unas de otras, en las que no se ha tomado la experiencia anterior como base de despegue de cada nueva iniciativa sino han sido proyectos con competencia entre sí, puesto que en cada fase se ha desestructurado parte de lo anterior para reorientarlo (v. Cabrero 1993; Cabrero e.p.).

En la actualidad el caso mexicano, al igual que el de muchos países, se encuentra estancado sin haber logrado consolidar un modelo más descentralizado. La desconcentración ha sido intensa pero todavía insuficiente; la descentralización en gobiernos locales (1982-1988) sentó las bases para institucionalizar el modelo pero no logró imprimir una nueva dinámica real en estados y municipios²; finalmente la iniciativa descentralizadora hacia la sociedad civil (1988-1994), si bien generó una nueva dinámica de participación no logró sentar las bases para un nuevo modelo de gestión pública; fue más un nuevo estilo de gobierno que un nuevo marco institucional para la acción gubernamental. Además este último

² Ciertamente se amplió la capacidad de generación de ingresos propios en los municipios a partir de la transferencia del predial, sin embargo esta iniciativa no fue suficiente. V. Cabrero e. p.

esfuerzo recentralizó funciones y poder de decisión en el Ejecutivo marginando a los gobiernos municipales; se podría decir que lo que se avanzó en descentralización hacia la sociedad civil se retrocede en la descentralización hacia los gobiernos municipales.

Cabe mencionar que si bien las iniciativas descentralizadoras de arriba-abajo no han tenido el impacto esperado, en México se ha venido generando un intenso proceso descentralizador de abajo-arriba, a partir de gobiernos locales altamente innovadores que empujan al nivel central hacia la cesión de mayores espacios³.

Actualmente se desarrolla en México un amplio programa sobre un modelo de nuevo federalismo que incluye mayor participación de estados y municipios en programas de bienestar. Sin embargo hoy por hoy el caso mexicano sigue siendo uno de los que presenta mayor grado de centralización fiscal en América Latina, dado que sólo el 3 ó 4% del gasto público se asigna desde este nivel de gobierno.

Como se puede observar, tanto en países industrializados como subdesarrollados se han llevado a cabo importantes reformas dirigidas a la descentralización nacional. En algunos casos ya se observan los primeros resultados de dichas reformas, aunque en la mayor parte se requerirá de mayor tiempo y numerosos estudios para evaluar el impacto final de dichas iniciativas. En la mayoría de las experiencias nacionales estudiadas se han podido observar ciertos problemas u obstáculos comunes. Los más importantes podrían ser: la falta, a escala local, de personal capacitado para hacer frente a sus propias necesidades y a las nuevas funciones delegadas por la administración central; la falta de autonomía financiera, por la cual los gobiernos locales frecuentemente siguen siendo dependientes del gobierno central para la obtención de recursos económicos⁴; la renuencia de éste a entregar poder de decisión suficiente a los gobiernos locales, los cuales quedan muy frecuentemente en una situación de dependencia de las decisiones del gobierno central respecto a los asuntos locales. En el siguiente apartado se intenta ordenar desde una perspectiva más general algunas de las variables que influyen en las políticas descentralizadoras.

Análisis de la naturaleza de políticas descentralizadoras

El análisis y diseño de las políticas descentralizadoras es un proceso complejo, dado que el ámbito descentralizador incluye lo económico, político, social y lo estrictamente administrativo, de forma simultánea, por lo que no puede ser estudiado de manera fragmentada. De igual forma las políticas descentralizadoras pueden ir desde un simple reacomodo de recursos hasta una profunda

³ Un análisis detallado de experiencias innovadoras en municipios mexicanos puede verse en Cabrero 1995.

⁴ En este sentido se observan diferencias significativas entre países con diversos niveles de desarrollo. Algunos autores han estudiado en detalle la relación entre descentralización fiscal y nivel de desarrollo económico entre países al respecto véase la síntesis de estos estudios que se presenta en Medel y Domínguez.

redistribución del poder de decisión a instancias del mismo aparato central, de otros niveles de gobierno, o de la propia sociedad civil.

Las políticas descentralizadoras pueden surgir también como respuesta a una demanda de las regiones y grupos de la sociedad o como una iniciativa del propio Estado central ante los rendimientos decrecientes del modelo centralizador, buscando mayores niveles de eficiencia y oportunidad de la acción estatal.

Ante esta complejidad se requiere de un marco de referencia que permita al analista focalizar su estudio sobre algunas características de los procesos posibilitando así su comparación para observar tendencias comunes y diferencias claras. Un primer avance en este sentido sería aceptar que la descentralización, más que constituir un atributo institucional, es un proceso dinámico, una tendencia o una propensión estructural en una o un conjunto de organizaciones. Es decir se trata de un concepto «relativo y contextualizado» (Cabreró, e.p.) que se ubica en un continuo centralización-descentralización. Por tanto, las políticas descentralizadoras están orientadas a desencadenar una movilidad que permita situarse en una nueva posición en ese continuo. Las políticas descentralizadoras buscarían en principio afectar los procesos decisorios diversificándolos, abriéndolos a nuevos participantes, además de la redistribución de los recursos asociados a estos procesos de ajuste mutuo⁵.

Variables de análisis. Esta concepción se aleja en cierta medida de una visión estrictamente normativa-legal de lo que es y no es la descentralización⁶. La visión normativa no permite entender los *grados de profundidad* de las políticas descentralizadoras, y sin este alcance no es posible análisis alguno sobre procesos en curso.

A partir de esta idea se pretende precisar los grados de profundidad de las políticas descentralizadoras. Si estas iniciativas se caracterizan por estar orientadas hacia el interior del aparato gubernamental y buscan fundamentalmente la delegación de funciones administrativas a niveles inferiores o regionales de los mismos organismos, se situarían en el nivel de *desconcentración administrativa*. En el caso de iniciativas orientadas a la cesión de atribuciones plenas en decisión y recursos a otros niveles de gobierno con una autonomía relativamente alta del central o a otras dependencias de gobierno con autoridad propia, se hablaría de un nivel de *descentralización gubernamental*. Por último, en el caso de iniciativas cuyo fin último es la cesión de espacios de decisión a organizaciones no gubernamentales (ONGs) o a agrupaciones de la sociedad civil, se podría hablar de un nivel de *descentralización hacia la sociedad civil*.

⁵ Sobre la idea de «ajuste mutuo» v. Lindblom.

⁶ Respecto a la precisión en las definiciones desde la perspectiva normativa-legal, v. por ejemplo INAP-RAP.

Otro elemento a considerar en el análisis de políticas descentralizadoras es el *origen del impulso descentralizador*. Es fundamental entender la naturaleza de las políticas propuestas; si responden a un impulso estatal central (políticas inductivas de arriba-abajo), se trataría de políticas en las que el ritmo y modalidades son conducidos desde el centro, situación en la que es de suponer respondan principalmente a prerequisites de eficiencia del propio aparato, el cual requiere una mayor agilidad de respuesta y clarificación de ámbitos de competencia para evitar indefiniciones, duplicidades, lentitud e ineficiencias. Otro caso sería aquel en el que las políticas son una respuesta a demandas sistemáticas de la sociedad o de gobiernos locales y regionales que exigen autonomía de decisión y participación en el diseño, implantación y evaluación de políticas públicas (políticas reactivas de abajo-arriba). Si bien no se encontrarán casos puros es previsible que se detecten tendencias dominantes en el origen del impulso descentralizador. A partir de las ideas expuestas se sugiere el siguiente esquema pretendiendo clarificar sólo situaciones posibles y estrategias previsibles (figura 1).

Escenarios y estrategias posibles. La evolución que pueden tener las políticas descentralizadoras es variada y depende del escenario en el que se esté dando. Un escenario posible es el de demandas constantes tanto de niveles locales de gobierno como de agentes y agencias de la sociedad civil que manifiestan su deseo de mayores espacios de decisión y participación. En este caso para generar un esquema de gobernabilidad muy probablemente el gobierno de turno impulsa una propuesta descentralizadora que, pasando por una rápida fase de reorganización interna, transita hacia un proceso de fortalecimiento de gobiernos e instancias locales para finalmente abrir espacios de inclusión de la sociedad civil en la gestión de políticas públicas (estrategia de regulación).

En este tipo de situaciones, si el proyecto descentralizador no va al ritmo de las exigencias sociales y regionales, se generará un esquema de ingobernabilidad en el corto o mediano plazo. Este tipo de estrategias son claramente reactivas al impulso de arriba-abajo, el gobierno central asume la dirección y regulación del proceso, sin pretender un control absoluto. Las condiciones para adoptar una estrategia de este tipo tienen que ver con el grado de madurez del sistema democrático, de la cultura de participación, y la confianza en una red institucional (gubernamental y no gubernamental) plenamente consolidada.

Un segundo escenario posible es el de una sociedad relativamente pasiva con poca cultura participativa, sin capacidad orgánica de acción, ya sea por una tradición semi-autoritaria del régimen político, o por un esquema de relaciones premodernas de autoridad (relaciones verticales, caciquismo, clientelismo, intermediarismo, etc.). En un escenario de este tipo los gobiernos locales muy probablemente se encuentran en una situación de subordinación al gobierno central, el cual ha concentrado históricamente los recursos económicos y el poder de decisión, lo cual ha dado como saldo gobiernos locales débiles como aparatos administrativos y como instituciones de gobierno. Existe en este escenario una precariedad o falta de madurez democrática del régimen.

Figura 1

Marco de análisis de políticas descentralizadoras**Profundidad de las políticas**

	<i>Desconcentración administrativa</i>	<i>Descentralización gubernamental</i>	<i>Descentralización hacia la sociedad civil</i>
Políticas reactivas	<ul style="list-style-type: none"> •Políticas descentralizadoras orientadas a una rápida reestructuración interna para hacer posible la cesión de espacios a regiones y grupos de la sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> •Políticas descentralizadoras orientadas a una profunda organización gubernamental como acción previa a la cesión de espacios a la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> •Políticas descentralizadoras de largo alcance y mayor complejidad •Alto grado de legitimidad •Implican capacidad de cogestión (Estado-sociedad)
Políticas inductivas	<ul style="list-style-type: none"> •Políticas descentralizadoras orientadas a una reestructuración interna •Búsqueda de mayor eficiencia interna 	<ul style="list-style-type: none"> •Políticas descentralizadoras orientadas a una organización gubernamental •Búsqueda de mayor eficacia y mayores equilibrios en la acción estatal 	<ul style="list-style-type: none"> •Políticas descentralizadoras orientadas a involucrar a la sociedad civil en políticas públicas •Situación probable frente a una sociedad civil desmovilizada y con poca tradición participativa

Este tipo de escenarios, sin embargo, no pueden prevalecer en un entorno internacional de profundos cambios en lo económico a partir de modelos de integración y apertura, y tampoco pueden sobrevivir ante los procesos de cambio político y social que se extienden a través del mundo, dado que surgen dinámicas de participación social, así como fuertes identidades regionales. Los gobiernos de turno por tanto se convierten en los inductores de arriba-abajo, de políticas descentralizadoras que permitan adecuar las estructuras locales y regionales a los retos de la modernización económica, y que también paulatinamente generen mecanismos de inclusión de agentes no gubernamentales a la acción pública (estrategia de control).

Es clara la diferencia de esta estrategia descentralizadora, dado que el proceso se induce desde el centro, y por lo tanto —en una tradición autoritaria y vertical— tiene la pretensión de ser un proceso controlado plenamente, por cuanto en un escenario de este tipo se asume que perder el control es perder la gobernabilidad.

En esta situación es previsible que la fase de desconcentración administrativa sea una fase muy prolongada en el tiempo, dado que se busca un incrementalismo cuidadoso por mantener la capacidad de control. La fase de descentralización gubernamental también se prolonga mucho a lo largo del tiempo dado que a cada conflicto que surge entre el gobierno central y los regionales y locales, la «corrección» se traduce en una recentralización para recuperar el control del proceso. Por último, muy frecuentemente en este tipo de estrategias la fase de descentralización hacia la sociedad civil es titubeante y excesivamente lenta dado que sólo es vista como un proceso de legitimación del grupo gobernante; además aun cuando los gobiernos locales tengan mayor espacio de acción es común observar que éstos a su vez también se resisten a delegar a su vez los «espacios ganados». Incluso muy frecuentemente no se llega a esta última fase en varias décadas.

Los escenarios anteriormente descritos plantean situaciones históricas extremas que determinan en gran medida las estrategias posibles, sin embargo también se pueden encontrar procesos de transición intensa que modifican este «determinismo histórico». Se trata por ejemplo de un escenario en el que si bien se dan condiciones de un alto centralismo y poco dinamismo de gobiernos locales y de la sociedad civil, en la medida que el gobierno central va induciendo la descentralización de arriba-abajo se va generando un mayor dinamismo y presión de abajo-arriba que va obligando al gobierno descentralizador a ir abriendo cada vez más los espacios y modificar el ritmo y orientación de la estrategia para mantener un esquema de gobernabilidad (estrategia de transición). Este escenario es un caso en el que el proceso descentralizador es «cruzado» por un proceso de transición democrática. En este tipo de situaciones efectivamente la descentralización va generando democratización, lo cual no es una relación automática como ya se mencionó en el caso de estrategias orientadas al control.

Por su parte las estrategias de transición se caracterizan por una dinámica de fortalecimiento institucional que se da tanto por una voluntad política del gobierno en turno –a partir de una aceptación de la incapacidad de mantener un control absoluto del proceso– como por el desarrollo de una mayor capacidad orgánica de la sociedad tanto a nivel regional como local⁷. Cabe mencionar que igualmente puede darse el caso de un «endurecimiento» del gobierno, lo cual mantendrá el proceso descentralizador exclusivamente en el ámbito de las políticas inductivas y de control. Sólo como una presentación esquemática de las estrategias mencionadas, se puede observar la figura 2.

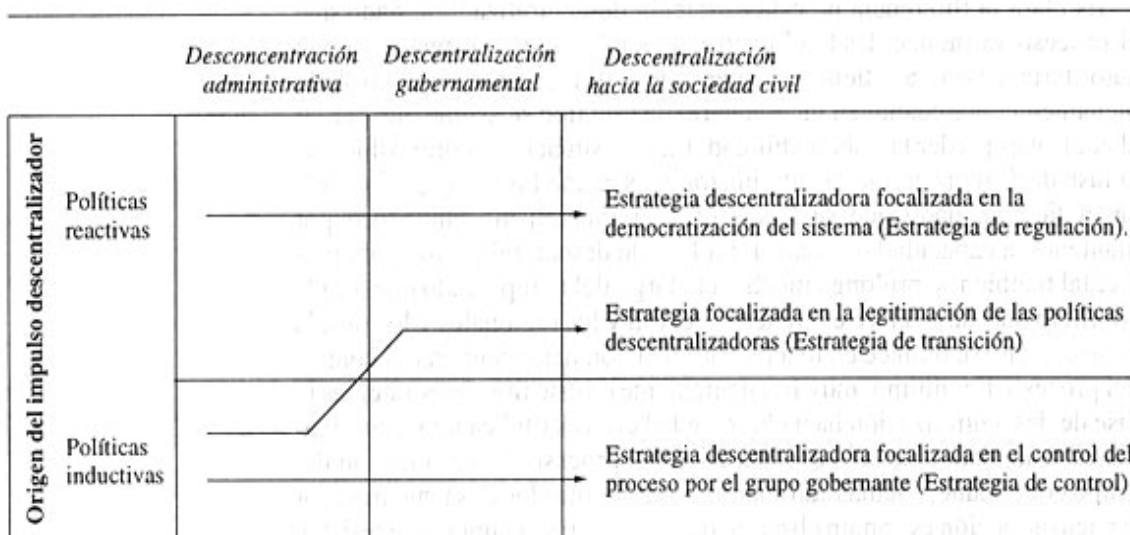
Casos nacionales y naturaleza de políticas descentralizadoras. Para poder evaluar las políticas descentralizadoras en un país determinado, sería necesario tener información precisa sobre el origen de las mismas, y a partir de una

⁷ Al respecto cabe mencionar el trabajo de Putnam, quien estudiando los diferentes grados de desarrollo entre el norte y el sur de Italia observa los diferentes grados de cohesión social entre ambas regiones y de ahí sostiene su tesis sobre las diferencias económicas. En esta idea nos referimos en parte al logro de un cierto nivel de cohesión.

Figura 2

Análisis de estrategias descentralizadoras

Profundidad de las políticas



evaluación sobre sus efectos se tendría evidencia respecto al grado de profundidad que se observa en el momento del análisis. De esta forma se obtendría un análisis riguroso en términos comparativos. Sin embargo, existen muy pocos estudios disponibles que evalúen rigurosamente y en detalle los efectos de las políticas descentralizadoras. Más bien se encuentran artículos de opinión y de carácter descriptivo sobre los procesos descentralizadores nacionales, como los tomados como referencia en la primera parte de este trabajo. Debido a ello se propone un análisis de los doce países ya descritos, el cual sólo debe ser tomado como una primera aproximación dado que la información con la que se contó es incompleta y de carácter secundario (figura 3).

Es evidente que los casos analizados presentan situaciones muy diversas; los países con una tradición democrática consolidada y con una administración pública desarrollada orientan sus esfuerzos descentralizadores de las últimas décadas a responder a las demandas de gobiernos regionales y locales (Alemania), o incluso a la mayor apertura de espacios de participación a la ciudadanía y organizaciones no gubernamentales (Estados Unidos, Suecia,

Canadá). Por las características de su desarrollo reciente, es de pensar que dichos países han adoptado una estrategia descentralizadora altamente reactiva a las demandas (estrategia de regulación).

Cabe mencionar que en el conjunto de países con tradición democrática igualmente se encuentra Francia, caso que sin embargo se diferencia de los otros por la fuerte presencia estatal en las iniciativas descentralizadoras, que en ciertos momentos se ha volcado mucho hacia el control. Por su parte el caso español de un modelo democrático más reciente, podría ser entendido como escenario de transición en el que a partir de la apertura del sistema las iniciativas descentralizadoras adoptaron otra lógica, más de carácter reactivo ante el impulso de regiones y localidades, proceso en el que simultáneamente se ha ido fortaleciendo al aparato administrativo.

Por otra parte, los países con una tradición democrática menos consolidada y un sistema administrativo más autoritario, como es el caso japonés, se caracterizan por encontrarse en una fase de descentralización gubernamental en una estrategia de control que todavía hoy mantiene la tradición vertical del sistema. El mismo caso para países como México cuya tradición centralista no ha permitido un despegue a mayor velocidad de la descentralización, aunque hoy por hoy se debate entre la tradición y el cambio. El caso de mayor rezago en el conjunto de países analizados posiblemente está dado por Ecuador y Bolivia, donde las iniciativas descentralizadoras todavía se encuentran ancladas en la fase de desconcentración administrativa.

Casos ligeramente diferentes son los de Argentina y Colombia. En el primero las provincias están ya dinámicamente incorporadas al proceso descentralizador aunque todavía no es claro si la estrategia irá orientándose a una fase de transición o disminuirá el ritmo en vías de mantener el control desde el centro; parecerían estar dados los elementos para un proceso de transición. El caso colombiano se caracteriza por un dinámico fortalecimiento fiscal de gobiernos locales, sin embargo no está claro cómo se enfrentará el dilema en los próximos años, dado que existen fuerzas encontradas.

La situación de los países latinoamericanos es demostrativa de las dificultades que enfrentan sistemas de una fuerte tradición vertical de ejercicio del poder, heredada de las culturas prehispánicas y reforzada por un proceso de conquista altamente centralista. Además se conjugan en la mayor parte de estos países problemas agudos de pobreza y subdesarrollo, que hacen más delicada la tarea dado que una descentralización acelerada puede simplemente ahondar los desequilibrios internos en dichas sociedades. Además nos encontramos ante regímenes democráticos en formación, administraciones públicas poco profesionalizadas e instituciones públicas sujetas a la desconfianza. Este tipo de dilemas desafortunadamente se convierte en un fuerte incentivo para que los gobiernos orienten el proceso descentralizador al mantenimiento del control. Debido a ello, las fases actuales de la descentralización en los mencionados países podría prolongarse por varios años, además no cabe duda que finalmente

Figura 3

Análisis de políticas descentralizadoras, casos nacionales

Profundidad de las políticas

	<i>Desconcentración administrativa</i>	<i>Descentralización gubernamental</i>	<i>Descentralización hacia la sociedad civil</i>
Origen del impulso descentralizador	Políticas reactivas		Estados Unidos Alemania España Canadá Suecia
	Políticas inductivas	Ecuador Bolivia Japón México	Argentina Francia Colombia

el ritmo de los procesos descentralizadores tiene una fuerte correlación con el crecimiento económico y con el nivel de desarrollo⁸.

Comentario final

El análisis comparado de políticas descentralizadoras plantea retos metodológicos para quien pretende estudiar este complejo aspecto de la relación Estado-niveles de gobierno-regiones-sociedad civil. Una primera tentación es realizar el análisis en el nivel del *diseño* de las políticas descentralizadoras, en el cual se tiene un mayor acervo de información disponible a partir de los decretos, reformas y programas que han sido propuestos por los gobiernos. Esta vía, que fue la base del análisis realizado en el apartado anterior, si bien es más factible para el estudioso, tiene el riesgo de presentar sólo una visión parcial del problema, en la que la realidad nunca se muestra en su total riqueza, es decir con sus contradicciones, imprecisiones, sesgos, conflictos, éxitos y fracasos. Nuestra convicción es la necesidad de desplazar el estudio de la administración pública

⁸ Este tipo de correlación ha sido analizada por Medel/Domínguez.

desde los planes, diseño de políticas y normas, al análisis del efecto real de políticas y programas. De no trascender la etapa formal no se podrán extraer conclusiones con un valor explicativo de la complejidad de procesos y estructuras de la administración pública.

Este segundo enfoque consiste en la inmersión del analista en un universo de variables y datos mucho más difícil de aprehender e integrar en marcos teóricos de referencia; sin embargo ofrece la posibilidad de explicar fenómenos complejos por un método basado en aproximaciones sucesivas al conocimiento. Si bien el reto metodológico es mayor, la capacidad de comprensión parecería ser también más amplia.

En la medida en que no se desarrolle un mayor esfuerzo por estudios sistemáticos de seguimiento y monitoreo de los procesos descentralizadores en los diversos países, muy probablemente sigamos tratando «intuitivamente» de implantar las estrategias descentralizadoras. Este problema es particularmente grave en los países de América Latina en los que la vocación por investigar empíricamente las acciones de gobierno está poco desarrollada tanto por la falta de grupos de investigación como por el hermetismo de los gobiernos a cargo, poco abiertos a ser estudiados «desde adentro». La teoría de las organizaciones y la ciencia de las políticas públicas no podrán constituirse en una verdadera herramienta para la toma de decisiones mientras nuestros países no reconozcan el valor de los estudios aplicados. Los dilemas de la descentralización, por ejemplo, deberán constituirse en una discusión menos ideológica y más posicionada en bases y evidencias de los logros y desencantos de los procesos en curso. Sólo de esta forma, a partir de la experiencia propia y comparada, se podrá rediseñar la estrategia descentralizadora en cada país.

Finalmente, como ha mencionado Michel Crozier, lo importante de las reformas en administración pública no es tener claras las soluciones, dado que éstas siempre son coyunturales y nunca son universales; lo importante es tener en claro los problemas.

Referencias

- Barzelay, Michael: «Creating and Innovative Managerial Culture: The Minnesota STEP-Strategy» en *Journal of State Government* 60/4, 1987.
- Beltrán, Ulises y Santiago Portilla: «El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)» en Blanca Torres (comp.): *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986.
- Benz, Arthur: «Decentralization in the Federal Republic of Germany - A Case of Pragmatic Adaptation» en *International Review of Administrative Sciences* 53/4, 1987, pp. 467-481.
- Boisier, Sergio: «Pobreza, desarrollo regional y descentralización» en *Estudios Sociales* 40/2, 1984, pp. 9-31.
- Boisier, Sergio: «Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina» en *Revista de la CEPAL* N° 31, 4/1987, pp. 139-151.
- Brown, Paul: «Environment Canada and the Pursuit of Administrative Decentralization» en *Canadian Public Administration* 29/2, verano 1986, pp. 218-236.

- Brown, Paul: «Decentralization and the Administrative Ecology of the National State in Canada» en *International Review of Administrative Sciences* N° 53, 12/1987, pp. 545-558.
- Cabrero, Enrique: «Grandeur et misère des politiques de décentralisation au Mexique (1983-1993)», ponencia presentada en la Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, 1993.
- Cabrero, Enrique: *La nueva gestión municipal en México*, Ed. Miguel Angel Porrúa-CIDE, México, 1995.
- Cabrero, Enrique: *Las políticas descentralizadoras en México. Logros y desencantos (1983-1993)*, CIDE (en prensa -a-).
- Cabrero, Enrique: *Estrategias financieras en municipios urbanos. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, CIDE (en prensa -b-).
- Cabrero, Enrique y J. Mejía: «Marco teórico-metodológico para el estudio de las políticas descentralizadoras en México», *Serie Documentos de Trabajo*, CIDE, México.
- Collins, Charles David: «The Rise and Fall of the National 'Decentralized Agencies' in Colombia» en *Public Administration and Development* 9/2, 4-5/1989, pp. 129-146.
- Crozier, Michel: *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos (1988)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Crozier, Michel y J.C. Thoenig: «La régulation des systemes organisés complexes, le cas du systeme de décision politico-administratif local en France» en *Revue française de sociologie*, XVII/1, París, 1975.
- Crozier, Michel y J.C. Thoenig: «El cambio en las organizaciones públicas» en *Gestión y Política Pública* 1/1, CIDE, México, 1992.
- D'arcy, Francois: «La experiencia descentralizadora en Francia y España» en *Revista de Administración Pública* N° 63/64, 7-12/1985, pp. 219-229.
- Dada y Lemus, Rolando J.: «La descentralización mexicana: ensayo sobre sus cuestiones básicas» en *Revista de Administración Pública* N° 63/64, 7-12/1985, pp. 39-46.
- Downs, Charles: «Regionalization Administrative, Reform and Democratization: Nicaragua 1979-1984» en *Public Administration and Development*, 7/4, 1987, pp. 363-381.
- Durand, Patrice: «France: Local Authorities in Transition» en Joachim Jens Hesse: *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, 1991.
- Esteso, Roberto L.: «Descentralización: municipio y actividad económica del Estado» en Roberto L. Esteso y Sergio Tocino (comps.): *Municipio y región. Descentralización estatal y promoción de actividades productivas*, IIPAS, Buenos Aires, 1989.
- Funabashi, Harutoshi: «La réforme administrative au Japon», Centre de Sociologie des Organisations, París, 1988, mimeo.
- Gore, Al: *The Gore Report on Reinventing Government*, Penguin Books, 1992.
- Grémion, Catherine: «Region, département, commune: le faux débat» en *Pouvoirs* N° 60, 1992.
- Harris, Richard L.: «Centralization and decentralization in Latin America» en C. Shabbir Cheema y D.A. Rondinelli (eds.): *Decentralization and Development*, Sage, California, 1983.
- Herzer, H.: «Local governments in Argentina», World Bank, Washington D.C., 1992, mimeo.
- INAP-RAP 63/64: «Descentralización», México, 1986.
- Jichi Kenshu: «Local Government in Japan», Ministry of Home Affairs, Tokio, 1987.
- Lindblom, Charles: «Success through Inattention in School Administration and Elsewhere» en *Educational Administration Quarterly* 30/2, 1994.
- Lordello de Mello, Diego: «Developing Local Authorities in Latin America» en *Planning and Administration* 12/2, otoño 1985, pp. 7-9.
- Mangelsdorf, Karen Ruffing: «Administrative Decentralization and Development: Some Conflicting Evidence from Ecuador» en *International Review of Administrative Sciences* 54/1, 1988, pp. 67-88.
- Mawhood, Philip: «Decentralization and the Third World in the 1980s» en *Planning and Administration* 14/1, 1987, pp. 10-30.
- Medel y Domínguez: «Descentralización fiscal y crecimiento del sector público: teoría, comparación internacional y evidencia empírica» en *Hacienda Pública Española* N° 2, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994.
- Mény, Yves: *La corruption de la République*, Fayard, París, 1992.

- Nixon, Andrew: *Local government in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1995.
- Nohlen, D.: *Descentralización política y consolidación democrática*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- Oloqui, José Juan de: «La descentralización del gobierno federal. Un punto de vista» en *El Trimestre Económico* 50(1)/197, 1-3/1983, pp. 401-418.
- Oporto Castro, Henry: «Descentralización en Bolivia. Esperanzas y frustraciones» en *Nueva Sociedad* N° 105, 1-2/1990, pp. 46-54.
- Pardo, María del Carmen: «La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo» en Blanca Torres (ed.): *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986.
- Parejo Alfonso, Luciano: «La fórmula española para la descentralización política del Estado» en *Los procesos de transformación en la administración pública iberoamericana: limitaciones y desafíos*, INAP, Madrid, 1987, pp. 113-128.
- Pérez, P.: «Argentina: descentralización y gobiernos locales» en Nohlen, D.(ed.): *Descentralización política y consolidación democrática*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- Putnam, Robert: *Making democracy work*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- Ricardo, Víctor G.: «La administración al servicio de la comunidad» en *Los procesos de transformación en la administración pública iberoamericana: limitaciones y desafíos*, INAP, Madrid, 1987, pp. 21-35.
- Rondin, Jacques: «Le sacre de notables. La France en décentralisation», Fayard, París, 1985.
- Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis y G. Shabbir Cheema: *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*, The World Bank, Washington D. C., 1984.
- Ronxin, Colette: «L'introuvable fonction publique territoriale», en *Pouvoirs* N° 60, 1992.
- Ruiz Massieu, José Francisco: «El federalismo mexicano y la descentralización: reflexiones sobre su evolución reciente» en *Los procesos de transformación en la administración pública iberoamericana: limitaciones y desafíos*, INAP, Madrid, 1987.
- Schmidt, Vivien A.: «Unblocking Society by Decree. The Impact of Governmental Decentralization in France» en *Comparative Politics* 22/4, 7/1990, pp. 459-481.
- Uribe Echevarría, Francisco: «El debate en torno a la descentralización en Colombia: lecciones de la experiencia» en *Cuadernos de Administración* N° 15, 1/1989, pp. 57-75.
- Wolfe, Marshall: «Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa» en *Revista de la CEPAL* N° 40, 4/1990, pp. 55-71.



La ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista