

NÚMERO 197

ENRIQUE CABRERO MENDOZA

De la descentralización como aspiración
a la descentralización como problema
El reto de la coordinación intergubernamental
en las políticas sociales*

SEPTIEMBRE 2007



* Una primera versión de este documento fue presentada en el *Seminario sobre Coordinación y Políticas Sociales*, BID, mayo de 2006.

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2007. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext.6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Agradecimientos

El autor agradece a José A. Peña y a Miguel A. Guajardo por el apoyo en la búsqueda de información para la elaboración de este trabajo.

Resumen

Durante la mayor parte del siglo veinte, los diversos países de América Latina mantuvieron una fuerte inercia hacia la centralización en la hechura de las políticas gubernamentales. Sin embargo, en el último cuarto del siglo el modelo centralizador comenzó a perder eficacia. Así, se iniciaron esfuerzos multiplicados por la descentralización en el conjunto de la agenda de políticas, por cierto, cada vez más públicas y no sólo gubernamentales. Como consecuencia de ello, la complejidad del quehacer estatal ha crecido enormemente en las últimas dos o tres décadas, generando ahora un reto en materia de coordinación intergubernamental.

En este documento se presenta un breve análisis de algunos de los esfuerzos descentralizadores en cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y México, en las últimas décadas, haciendo particular énfasis en los retos que actualmente viven en materia de coordinación intergubernamental. Se observa que los gobiernos centrales no han sido capaces de transformar sus capacidades institucionales para desplegar nuevas formas de regulación "suave" y de redes profesionales entre niveles de gobierno para avanzar hacia un modelo de coordinación eficaz. Se mencionan algunos retos para avanzar hacia la conformación de un modelo multinivel de gobierno.

Abstract

Throughout most of the 20th century, government policy in Latin American countries was strongly oriented towards centralization. In the last quarter of the century, however, this model of centralization became increasingly less effective. Thus, public policy agendas, themselves increasingly public rather than simply governmental, began to include a number of decentralization initiatives. As a result of the implementation of these initiatives, there has been an enormous increase in the complexity of government activities at the state level over the last two or three decades. This in turn has generated important challenges in terms of intergovernmental coordination.

This document presents a brief analysis of some of the decentralization endeavours undertaken in four countries —Argentina, Brazil, Chile and Mexico— in the last decades with particular emphasis in the current challenges involved in coordinating the actions of their diverse levels of government. I note that the central governments have not managed to establish two elements needed to advance towards an effective model of intergovernmental coordination: the transformation of their institutional capacities to establish new forms of soft regulation, and the creation of professional networks among members of the diverse levels of government. I mention some of the challenges inherent in the move towards the establishment of a multilevel model of government.

Introducción

Durante la mayor parte del siglo veinte, los diversos países de América Latina mantuvieron una fuerte inercia hacia la centralización en la hechura de las políticas gubernamentales. En uno de sus aspectos, esto se debía a la necesidad de ordenar las acciones de gobierno que presentaban un alto grado de desarticulación debido a procesos violentos o revolucionarios de inicios del siglo; en parte también se impuso la necesidad de clarificar los objetivos a partir de la puesta en marcha de planes nacionales; por otro lado las enormes desigualdades y heterogeneidad regional al interior de cada país empujaba al diseño de políticas uniformes, universales y estandarizadas, buscando de esta manera igualar las condiciones nacionales. Para el diseño de este tipo de soluciones, una fuerte centralización permitía avanzar y dotar del orden y control requeridos. Además, no hay que olvidar que un sistema centralizado, tanto política como administrativamente, respondía de forma más natural a la historia de la mayoría de los países de la región, dado que la concentración del poder en el imaginario colectivo ha estado fuertemente enraizada en la cultura latinoamericana. Con diversos matices estas causas están detrás de la inercia centralizadora.

Sin embargo, en el último cuarto del siglo el modelo centralizador de América Latina comenzó a perder eficacia. La economía mundial comenzó a transformarse a un ritmo acelerado debido a enormes cambios de carácter tecnológico, lo cual obligaba a los Estados latinoamericanos a transformarse e integrarse a una nueva dinámica mundial, así surgieron los programas de ajuste estructural promovidos por organismos multilaterales. Por otra parte, la mayoría de los países iniciaron cambios políticos importantes que se orientaron a una transición hacia la democracia, dotando de mayor pluralidad a los diferentes regímenes y redistribuyendo el poder regionalmente y entre el Estado y la sociedad.

Así, se iniciaron esfuerzos multiplicados por la descentralización en el conjunto de la agenda de políticas gubernamentales, por cierto, políticas cada vez más públicas y no sólo gubernamentales. A diferentes ritmos entre países y con diferenciales de ritmo también al interior de cada país, buena parte de los recursos, del diseño de acciones, mecanismos de operación y de seguimiento y evaluación, fueron delegándose, devolviéndose o transfiriéndose a las regiones y localidades. Los gobiernos subnacionales poco a poco comenzaron a desplegar su propia agenda de políticas públicas, y al mismo tiempo todos los niveles de gobierno han venido integrando en la hechura de sus políticas a diversos actores e instituciones de la sociedad civil.

Como consecuencia de ello, la complejidad del quehacer estatal ha crecido enormemente en las últimas dos o tres décadas. Tanto en sentido vertical como en sentido horizontal, los programas y acciones

gubernamentales se bifurcan, se multiplican y se superponen en lógicas diferenciadas, en objetivos encontrados, en racionalidades divergentes. Además, al incluir una mayor pluralidad de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales en la hechura de las políticas, los ejes articuladores se diluyen más fácilmente, los objetivos se interpretan de muchas maneras y se buscan alcanzar con herramientas totalmente diferentes.

Es cierto, la descentralización no podía esperar, retrasarla estaba generando costos muy altos tanto de carácter económico como político y social. Sin embargo, la descentralización se inició más con voluntad política que con instrumentos técnicos. Los Estados centrales en la mayor parte de los países latinoamericanos no están todavía hoy equipados para regular de una forma diferente el proceso de hechura de políticas públicas. Los Estados centrales, habituados a dirigir y a controlar, no tienen un repertorio amplio de soluciones alternativas o innovadoras. No son hábiles en el diseño de sistemas de *regulación suave* que sean capaces de articular voluntades y orientar incentivos. Han tenido muchas dificultades en aceptar que la desarticulación y dispersión de las políticas públicas, más que a la improvisación y falta de capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales o de grupos de la sociedad civil, se debe a la incapacidad del propio Estado central de convertirse en un "Estado inteligente"¹, en un ente "regulador a distancia", en un ente constructor de "nodalidad"² que, en la diversidad de la acción pública, sea capaz de aglutinar esfuerzos, de atraer voluntades, de direccionar dicha acción pública buscando complementariedades, sinergias; es decir, siendo capaz de coordinar la red de actores, agencias e instituciones, en torno a un problema público. Sólo el nivel central de gobierno es responsable de llevar a cabo esa tarea, y hasta ahora no parece estar siendo capaz de hacerlo.

A lo largo de la evolución brevemente descrita las diversas agendas de cada política pública han sufrido reacomodos, ajustes y, muy frecuentemente, crisis. Tal es el caso de las políticas sociales, que han tenido que pasar de una visión centralizada en su diseño y uniforme en sus mecanismos y formas de implementación, a ser hoy en día una constelación de iniciativas, algunas provenientes del gobierno central, otras de las regiones y provincias, otras del ámbito municipal y otras de diversas organizaciones no gubernamentales. El repertorio de orientaciones, mecanismos de intervención y formas de articulación se ha multiplicado. Algunas iniciativas son complementarias, otras se desarrollan paralelamente sin generar sinergias, y otras francamente pueden contraponerse y neutralizarse entre sí. El reto de encontrar formas de cooperación entre promotores de esta diversidad de iniciativas es urgente. El

¹ Siguiendo a Kliksberg (1998).

² Siguiendo a Hood (1983). Véase igualmente a Durán (1999) y a Cabrero (2005).

desafío para encontrar desde los Estados centrales mecanismos eficaces de coordinación no puede postergarse mucho tiempo.

El objetivo de este documento es abonar a esta discusión y contribuir con vertientes de entendimiento del problema. En un primer momento se lleva a cabo una discusión sobre el concepto mismo de “coordinación de políticas públicas” y particularmente sobre el tema de coordinación intergubernamental. En un segundo momento se describen algunos aspectos de las políticas descentralizadoras en materia de bienestar social para algunos casos latinoamericanos, incluyendo no sólo las iniciativas de arriba hacia abajo, es decir, del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales, sino también la dinámica de abajo hacia arriba que está transformando profundamente el panorama de las políticas de bienestar social en los diversos países latinoamericanos. Por último, se integrarán los elementos que desde nuestro particular punto de vista constituyen la agenda para el fortalecimiento de la coordinación intergubernamental de la política social.

1. Los avances de la descentralización frente al desafío de la coordinación. La nueva agenda en la hechura de las políticas públicas latinoamericanas

Como lo menciona Peters (2004), la falta de coordinación y coherencia en la hechura de las políticas públicas, puede generar un “regreso al centro”. Efectivamente la descentralización ha respondido a las ideas del *New Public Management* respecto a que los niveles locales y de cercanía con los usuarios de la administración pública pueden ofrecer soluciones más eficaces por contacto directo con los problemas. Pero la descentralización también se ha impulsado por la necesidad de una “gobernanza democrática” más participativa y cercana a la ciudadanía, un gobierno de proximidad que interactúe cotidianamente desplegando prácticas de democracia directa que doten de mayor legitimidad a la acción gubernamental.

Así, tanto por fallas de eficacia, como por fallas de democracia, la descentralización ha constituido una orientación deseable en la agenda de políticas públicas. Sin embargo, cuando los avances en la descentralización vienen acompañados de nuevos problemas que derivan de una ineficaz articulación de las políticas públicas y de una pérdida de coherencia ante la débil capacidad de coordinación y cooperación entre actores y niveles de gobierno participantes, la tentación de “regresar al centro” se convierte en un argumento frecuente. Si bien se reconoce que la descentralización es necesaria, se argumenta que ésta, al ser tan sólo un medio y no un fin en sí mismo, puede ser prescindible buscando mantener el fin último que es la coherencia y mayor eficacia de las políticas públicas. También se argumenta que cuando la descentralización significa dispersión, la rendición de cuentas

se diluye y se pierde uno de los valores fundamentales de la democracia. En este sentido, queda claro que la coordinación de las políticas públicas es un proceso tan importante como la misma descentralización.

Además, la coordinación surge como necesaria también por un asunto de creciente transversalidad de las políticas, es decir, cada vez más los problemas públicos deben ser tratados a través de su naturaleza intersectorial e interregional. Los problemas ambientales, de pobreza, de seguridad pública, de corrupción, entre otros, son claros ejemplos de problemas públicos que erróneamente se piensa que pueden ser atendidos por un ministerio en particular y por un nivel de gobierno específicamente. Esta visión jerárquica y de compartimentos que la administración pública ha interiorizado como forma tradicional de reaccionar ante los problemas públicos que se presentan es cada vez menos funcional. Habrá que añadir entonces a la complejidad propia de los problemas públicos a tratar, la participación de múltiples actores, agencias y niveles de gobierno, lo cual multiplica la complejidad de forma significativa. En el gobierno contemporáneo todo presiona a una complejidad y atomización creciente y no siempre surgen instrumentos eficaces que a la misma velocidad puedan modular o contener la tendencia a la dispersión.

En este sentido, hace varias décadas Lawrence y Lorsch (1969), en un interesante estudio llevado a cabo para entender mejor cómo las organizaciones se adaptan al medio ambiente cambiante en el que se desempeñan, observaron que en la medida en que éste es más dinámico las organizaciones se ven obligadas a desplegar dos funciones simultáneamente: la de diferenciación y la de integración. Ambas funciones son contradictorias entre sí, la primera, de carácter centrífugo, intenta fragmentar “lo más posible” a la organización buscando entender mejor los problemas del contexto a los que se enfrenta; se maximiza la especialización de cada parte, se desarrollan visiones diferentes, lenguajes diversos, incluso valores e identidades propias. Sólo a partir de esta función las organizaciones son capaces de entender mejor los problemas a los que se enfrentan, de procesarlos, imaginar formas de intervención y de producir herramientas apropiadas. Sin embargo, si esta fuerza centrífuga domina sin un regulador que la contenga, entonces las organizaciones tenderían inevitablemente a la fragmentación, desarticulación y fractura entre sus partes. Por ello, simultáneamente se ven obligadas a desplegar una función contraria, de carácter centrípeto, que intenta cohesionar, integrar, encontrar valores comunes en medio de la diversidad, encontrar coherencia organizacional, unicidad. Ambas fuerzas son necesarias para mantener una acción organizada eficaz, pero coherente al mismo tiempo. De esta manera la coordinación es el instrumento equilibrante de ambos procesos, es una contención a la diferenciación pero la permite, mantiene la integración pero no a costa de la centralización. Se puede decir que desde esta perspectiva la coordinación es

el elemento regulador que le permite a la acción social diversa mantener el atributo de acción organizada en un marco institucional.

Más allá del ámbito organizacional, el reto de la coordinación se resuelve también en el plano individual. En su texto clásico sobre el comportamiento administrativo, Simon (1947) entendía como prerrequisito para lograr la coordinación el hecho de que los individuos compartieran premisas de decisión que facilitarían la convergencia de puntos de vista y de percepciones de los problemas, sólo así se lograría el alineamiento de objetivos individuales y organizacionales. Así, la interpretación de Simon nos lleva a entender que la coordinación más allá de buscarse en el ámbito del marco normativo y formal, también, y sobre todo, circula por el ámbito de las percepciones individuales y es en este plano en el que gran parte del reto de la coordinación puede facilitarse o puede obstacilizarse.

Dicho lo anterior parecería claro que la coordinación no es una función natural de la acción social y colectiva, más bien se trata de un constructo organizacional e institucional que debe ser diseñado expresamente tanto en el plano de lo formal como en el plano de los referentes individuales y de los sistemas de regulación social. Es decir, si la coordinación es una función impuesta y superpuesta en todos sus componentes a la dinámica organizacional será más costoso implantarla y más frágil su funcionamiento, mientras que si la coordinación se adopta en parte por interés de los participantes, por convicción y por los beneficios que ésta generará, es evidente que será menos costosa como prerrequisito y más sólida como elemento regulador de la acción organizada. En este sentido Peters (1998) habla de la dificultad de imponer la coordinación, más bien sugiere la negociación como la vía más adecuada para que se adopte esta cualidad, idea que coincide con Lam Wai Fung (2005), quien plantea que la confianza y la reciprocidad —y no la jerarquía— son los elementos fundamentales de la coordinación.

Desde esta línea de reflexión se podría afirmar que la coordinación en cierto modo es un “corrector de imperfecciones” que la jerarquía organizacional en su proceso de distribución de tareas no puede resolver, por ello hablar de una “coordinación por decreto” es un contrasentido, la función de coordinación pasa por lo que la organización no es capaz de programar de una forma rígida, depende siempre del libre albedrío y voluntad de los actores, la coordinación es un proceso de ajustes permanentes, un proceso vivo, creativo, de acuerdos, con un alto contenido cooperativo, flexible; se trata de una “función de lubricación” de una maquinaria rígida, jerárquica y poco adaptable. Si las organizaciones fueran mecánicas no se requeriría de la coordinación, es justamente porque son orgánicas, vivas, e imperfectas, que se requiere de la coordinación. Todo lo que los planes, programas y estructuras formales no pueden prever, lo termina resolviendo la función de coordinación. Incluso una organización como la militar, uno de los tipos de

organización más jerárquico y rígido, confía en que en situación de combate la libre elección de los individuos para adoptar diversas modalidades de coordinación es el ingrediente necesario para enfrentar situaciones no previstas.

La coordinación aparece entonces como un elemento de gran importancia en la hechura de las políticas públicas. Entre las bondades de la coordinación, como bien mencionan Molina y Licha (2005), están la disminución de redundancias en procesos y tareas administrativas, con el ahorro que eso significa, además los riesgos de incoherencia en la acción organizada disminuyen, y se identifican oportunamente los vacíos en las cadenas de funciones y en el entramado institucional. Derivado de estos aspectos, se crean sinergias significativas en el quehacer de todos los componentes.

Diversos autores proponen entender la coordinación como un continuo que adopta diferentes niveles de profundidad y tipos de orientación. Así, para Peters (2004) en el sector público la coordinación ha sido un concepto manejado con poco rigor analítico, y desde el punto de vista de este autor la coordinación puede tener una connotación negativa cuando sólo constituye un mecanismo para evitar el traslape entre acciones gubernamentales diversas, aunque también puede tener una connotación positiva cuando la intención de los participantes es trabajar conjuntamente y cooperar entre sí, o incluso una connotación más integral cuando no sólo se coopera para ofrecer un servicio, sino para compartir los objetivos de la política en cuestión. Peters menciona como una etapa más avanzada de coordinación aquella en que se comparte plenamente la visión de futuro en un proyecto y estrategia de gobierno.

En el mismo sentido Molina y Licha (2005) presentan los componentes de la coordinación como un proceso a la vez político y técnico, además de participativo y concertado, e igualmente horizontal y vertical, y que puede tener diferentes alcances en su intención. Moro y Repetto (2005), por su parte, insisten en que la coordinación abarca diversos ámbitos pudiendo darse entre niveles de gobierno o entre sectores gubernamentales, pero puede surgir también entre el sector público y organismos no gubernamentales o incluso con el sector privado. Es importante retener la idea de estos autores de que la coordinación puede desplegarse a través de recursos políticos, económicos, administrativos o incluso de tipo ideológico.

Particularmente la coordinación de carácter intergubernamental se presenta, según Agranoff y McGuire (2001), en dos tipos de modalidades: unas de carácter tradicional y otras de carácter emergente. Las modalidades tradicionales han sido la dinámica de arriba abajo, en la que se busca una lógica de coordinación "centralmente dirigida" y que ha prevalecido, por cierto, en muchas experiencias latinoamericanas. Otra modalidad tradicional es el modelo "donante-receptor", el cual supone actores mutuamente dependientes en el sistema intergubernamental y no un control desde el ámbito central; este modelo responde sobre todo al caso de sistemas

federales más equilibrados, en los que incluso se da en momentos una dinámica de abajo arriba. Sobre este último modelo Pressman (1975) sostiene que “donante y receptor necesitan uno del otro, pero ninguno tiene la capacidad de controlar totalmente las acciones del otro. Así el proceso toma la forma de negociación entre actores parcialmente cooperativos, parcialmente antagónicos y mutuamente dependientes”.

Agranoff y McGuire analizan en dicho estudio 237 gobiernos locales en Estados Unidos y observan, además de las modalidades tradicionales ya mencionadas, modalidades de tipo emergente. Por un lado el modelo basado en la jurisdicción, el cual se caracteriza por una capacidad de los gobiernos locales, y particularmente de los gerentes locales, para negociar apoyos y estratégicamente conducir las políticas simplemente “usando” las transferencias financieras que vienen del gobierno central. Así, los gerentes locales surgen como eficaces buscadores de recursos provenientes de otros niveles de gobierno y adquieren un gran margen de acción sobre la orientación de políticas. Por otro lado de igual manera se hace referencia al modelo de redes de política, el cual está basado en la interdependencia y genera un liderazgo de tipo colectivo. Las redes de política pública están conformadas por una variedad importante de actores públicos y privados, cada uno con metas propias y estrategias de política, sin un actor central dominante. Los autores observan que los cuatro tipos de modalidad de relaciones intergubernamentales coexisten en la actualidad en el modelo estadounidense aun cuando hay una creciente tendencia al funcionamiento en red.

Particularmente el tema de redes de política pública se posiciona como un elemento de gran interés y utilidad para explorar la dinámica de la coordinación de políticas y particularmente de la coordinación intergubernamental. Como lo menciona LeGales (1995), las redes de política pública pueden definirse como “el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre actores y organizaciones que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses”. Para Van Waarden (1992) la propensión a la configuración de redes se explica por la ventaja que ofrece la existencia de una red relativamente estable dado que “disminuye los costos de transacción entre actores y refuerza la comunidad de intereses entre participantes”.

Cabe recordar igualmente la distinción que se ha hecho del concepto de red de política pública. Por una parte se hace referencia a las “comunidades de política” (*policy community*) y a las “redes de proyecto o temáticas” (*issue networks*). Las primeras se refieren a redes de actores y organizaciones en una situación relativamente estable en su forma de integración y en su estrategia de acción, grupos que además limitan la entrada de nuevos participantes. La deliberación que se da al interior de este tipo de redes no cuestiona los acuerdos más generales y las normas compartidas, pues existe un “acuerdo subyacente” que se ha construido con el tiempo. A diferencia de

las “comunidades de política”, las “redes temáticas” no tienen una estructura tan clara de organización, ni una identificación estable entre sus participantes, ni una plena claridad de objetivos e intereses. Más bien se trata de redes “flojamente acopladas” con mayor inestabilidad y entradas y salidas más frecuentes de participantes.³ La coordinación de políticas a través de la conformación de redes parecería imponerse como una estrategia cada vez más frecuente. Como bien sostiene Peters (1998), las redes al intensificar la interacción permiten una mejor coordinación, de ahí el creciente interés en este tipo de organización. En lo que se refiere al ámbito intergubernamental Agranoff y McGuire (2001) observan que la “era de la red” habría llegado para sustituir a los grupos de interés, a las jerarquías y a la burocracia.

Es claro que el tema de la coordinación intergubernamental se impone como un desafío en la agenda de políticas públicas para contrarrestar la dispersión inherente a los procesos descentralizadores iniciados hace casi dos décadas en los diversos países de América Latina. Sin embargo, como ya se ha mencionado, es claro también que la coordinación difícilmente se logrará imponer a través de mecanismos jerárquicos desde el centro hacia los niveles subnacionales de gobierno, justamente el desafío es el diseño de procesos generadores de integración de una manera horizontal, a partir de una dinámica que aglutine voluntades y que permita, por aproximaciones sucesivas, el ajuste mutuo de intereses, la construcción de acuerdos y el alineamiento de objetivos.

Lo que Crozier y Thoenig (1975) han llamado procesos de regulación cruzada en la acción pública es lo que permite que actores y grupos con diferentes prioridades y orientaciones puedan aceptar coordinarse y, a través de ese proceso y buscando el logro de sus fines particulares, avanzar en la construcción de fines compartidos. Así, los “juegos de coordinación” (Moro y Repetto, 2005) que establecen una regulación cruzada a través de redes intergubernamentales pueden constituir una vía propicia para dotar de la coherencia necesaria a políticas públicas descentralizadas. La viabilidad de este tipo de estrategias para lograr la coordinación debe analizarse a la luz del panorama que hoy se observa en políticas sociales que se han descentralizado en los últimos años en diversos países latinoamericanos. Para ello en el siguiente apartado se presentan algunos elementos de dicho panorama.

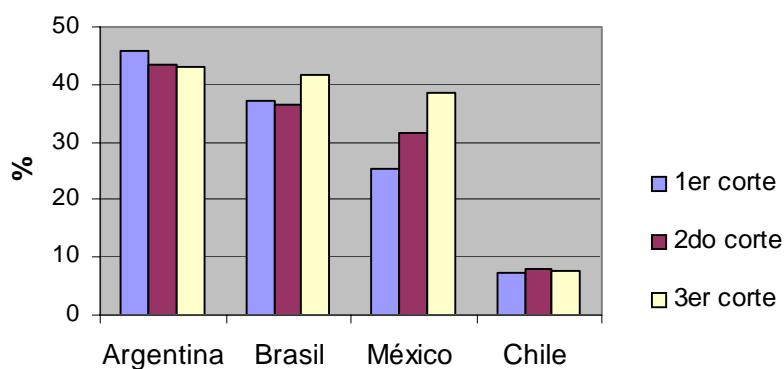
³ Entre los textos clásicos sobre este tema pueden verse: Rhodes (1985), Marsh y Rhodes (1992), LeGales y Tatcher (1995).

2. El dilema descentralización-coordinación en América Latina: ¿Cuál es el balance?

A continuación se analiza el caso de la descentralización de las políticas sociales en cuatro países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile y México, tres de ellos cuentan con un sistema federal de gobierno, y uno con un sistema unitario. El análisis se hace en dos partes. En la primera se detallará en qué consistió el proceso de descentralización impulsado desde los gobiernos nacionales en materia social en cada uno de estos países, es decir, cómo se descentralizó la política de salud, la de educación y la de asistencia social, haciendo especial énfasis en el nuevo papel que asumieron los niveles subnacionales en esta redistribución de funciones impulsada desde arriba. En un segundo momento se analiza cómo, independientemente de la descentralización desde arriba, los gobiernos subnacionales y concretamente los municipales comenzaron un proceso de ampliación de su agenda de políticas públicas, haciéndose cargo de temas y asuntos que tradicionalmente no eran de su competencia.

Antes convendría revisar brevemente qué tan descentralizado se encuentra el manejo del gasto público en los países en cuestión, particularmente en lo que se refiere al gasto social. Como se puede observar en las siguientes gráficas y cuadros, tanto Argentina como Brasil en general son países con un alto nivel de descentralización fiscal subnacional analizándolo tanto desde el gasto (43 y 42% respectivamente) como desde el ingreso (43 y 31% respectivamente) y llaman igualmente la atención como casos de una alta centralización fiscal el caso de Chile (7%) por el lado del gasto, y este mismo país y México (8% en ambos) por el lado del ingreso (gráficas 1 y 2; cuadros 1 y 2).

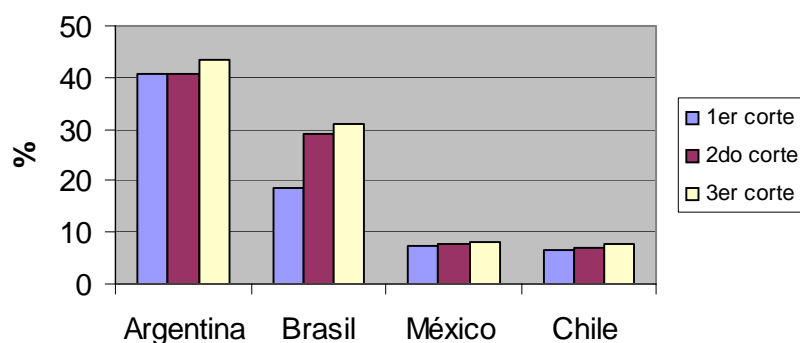
GRÁFICA 1. GASTO SUBNACIONAL COMO PROPORCIÓN DEL GASTO TOTAL



*El primer corte incluye del año 1987 a 1993; el segundo corte al año 1995; y el tercero de 1998 a 2003.

Fuente: Elaboración propia con base en *Government Finance Statistics, Yearbook*, 2002 y 2004, FMI.

GRÁFICA 2. INGRESO SUBNACIONAL COMO PROPORCIÓN DEL INGRESO TOTAL



*El primer corte incluye del año 1987 a 1993; el segundo corte al año 1995; y el tercero de 1998 a 2003.

Fuente: Elaboración propia con base en *Government Finance Statistics, Yearbook*, 2002 y 2004, FMI.

CUADRO 1. GASTO POR NIVEL DE GOBIERNO COMO PROPORCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL

| PAÍS | GASTO NACIONAL | GASTO ESTADUAL | GASTO MUNICIPAL |
|-------------------|----------------|----------------|-----------------|
| ARGENTINA (2000)* | 56.8 | 33.6 | 9.5 |
| BRASIL (1998) | 58.3 | 27.7 | 13.9 |
| CHILE (2003) | 92.5 | N.A. | 7.5 |
| MÉXICO (2000) | 61.4 | 28.7 | 9.9 |

Fuente: Elaboración propia con base en *Government Finance Statistics, Yearbook 2004*, FMI.

* Fuente de datos municipales:

http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_mun.htm, 10-06-2005.

CUADRO 2. INGRESO DIRECTO POR NIVEL DE GOBIERNO COMO PROPORCIÓN DEL INGRESO TOTAL

| PAÍS | INGRESO NACIONAL | INGRESO ESTADUAL | INGRESO MPAL. |
|------------------|------------------|------------------|---------------|
| ARGENTINA (2000) | 56.5 | 38.0 | 5.5 |
| BRASIL (1998) | 68.8 | 25.3 | 5.8 |
| CHILE (2002) | 92.1 | N.A. | 7.9 |
| MÉXICO (2000) | 92.0 | 5.8 | 2.2 |

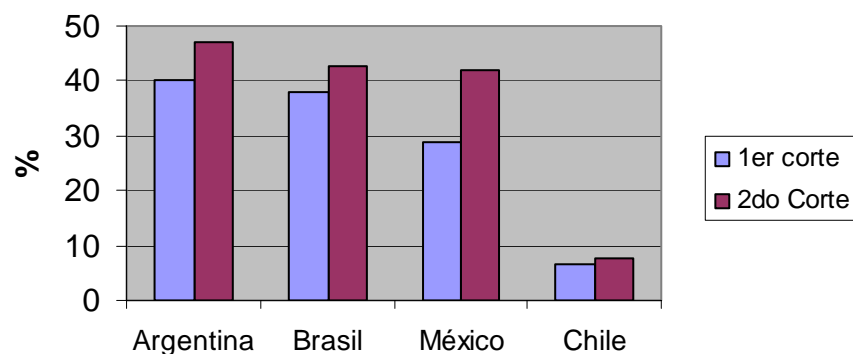
Fuente: Elaboración propia con base en *Government Finance Statistics, Yearbook, 2004*, FMI.

* Fuente de datos municipales:

http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_mun.htm, 10-06-2005.

Por lo que se refiere específicamente al gasto social, como puede observarse éste ha aumentado su proporción como porcentaje del PIB en el conjunto de los países latinoamericanos en la última década. Este comportamiento obviamente se refleja de igual manera si se analiza la proporción en el gasto público total (cuadros 3 y 4). En particular el gasto social descentralizado también se ha expandido en la última década de forma significativa (cuadro 5 y gráfica 3).

GRÁFICA 3. GASTO SOCIAL SUBNACIONAL COMO PROPORCIÓN DEL GASTO SOCIAL TOTAL



*El primer corte incluye del año 1987 a 1993; el segundo corte al año 1995. Fuente: Elaboración propia con base en Government Finance Statistics, Yearbook, 2002 y 2004, FMI.

CUADRO 3. GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

| | 1990-91 | 1992-93 | 1994-95 | 1996-97 | 1998-99 | 2000-01 | 2002-03 |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ARGENTINA | 19.3 | 20.1 | 21.1 | 19.9 | 20.9 | 21.8 | 19.4 |
| BRASIL | 18.1 | 17.6 | 19.2 | 17.3 | 19.3 | 18.8 | 19.1 |
| CHILE | 12.7 | 12.8 | 12.4 | 12.8 | 14.3 | 15 | 14.8 |
| MÉXICO | 6.5 | 8.1 | 8.9 | 8.5 | 9.2 | 9.7 | 10.5 |
| AMÉRICA LATINA (PROMEDIO) | 10.2 | 11.2 | 11.2 | 11.5 | 12.5 | 12.6 | 13.1 |

Fuente: *Panorama Social de América Latina, 2005*. Comisión Económica para América Latina, 2005.

CUADRO 4. GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL

| | 1990-91 | 1992-93 | 1994-95 | 1996-97 | 1998-99 | 2000-01 | 2002-03 |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ARGENTINA | 62.2 | 63.4 | 65.7 | 65.5 | 64.2 | 62.7 | 66.1 |
| BRASIL | 48.9 | 47.2 | 58.2 | 57 | 58.5 | 62.1 | 59.4 |
| CHILE | 61.2 | 62.8 | 64.2 | 65.2 | 66 | 67.3 | 67.6 |
| MÉXICO | 41.3 | 50.2 | 53.1 | 52.3 | 59.4 | 61.3 | 59.3 |
| AMÉRICA LATINA (PROMEDIO) | 40.3 | 41.6 | 43.5 | 43.6 | 45.4 | 44.6 | 46 |

Fuente: *Panorama Social de América Latina, 2005*. Comisión Económica para América Latina, 2005.

CUADRO 5. GASTO PÚBLICO SOCIAL POR NIVEL DE GOBIERNO

| NIVEL | ARGENTINA | | MÉXICO** | | BRASIL | | CHILE | |
|-------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1ER CORTE* | 2DO CORTE | 1ER CORTE | 2DO CORTE | 1ER CORTE | 2DO CORTE | 1ER CORTE | 2DO CORTE |
| NACIONAL | 59.7 | 53.1 | 71.1 | 58.1 | 62 | 57.4 | 93.5 | 95.2 |
| SUBNACIONAL | 40.2 | 46.9 | 28.9 | 41.9 | 38 | 42.6 | 6.5 | 7.5 |

Fuente: Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: para Brasil: Melo y Rezende (2004). Para Argentina: Smulovitz y Clemente (2004). Para México: Rodríguez (2003). Para Chile: estimación propia con base en cifras de la Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile y datos tomados del estudio *Descentralización del Gasto Social* elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile, 2004.

*Los cortes corresponden a los siguientes años: para Argentina 1990 y 2003; para México 1994 y 1999; para Brasil 1985 y 1986; y para Chile 1991 y 2000.

**Para el caso mexicano las cifras del gasto subnacional consiste en los recursos federales transferidos a los estados y municipios para gasto social.

A continuación una descripción más específica del dilema descentralización-coordinación por sector de la política social para los cuatro países mencionados.

2.1. Descentralización de “arriba hacia abajo”

2.1.1. Salud

Si bien los procesos de descentralización de los servicios de salud en los países analizados comenzaron durante las décadas de 1970 y 1980 (con excepción de Argentina que cuenta con antecedentes desde 1957), es a partir de la década de 1990 cuando dichos procesos se retoman y se llevan a cabo con una mayor intensidad. En general, se trató de procesos en los cuales los gobiernos nacionales descentralizaron —en mayor o en menor medida según sea el caso— funciones operativas y administrativas a los gobiernos subnacionales, reteniendo para sí las facultades relacionadas con la formulación de las políticas, la regulación y al menos una parte importante del financiamiento (Serrano y Fernández, 2005).

En Brasil los niveles receptores fueron los dos órdenes de gobierno subnacional. En Argentina y México, en cambio, fueron los estados quienes básicamente recibieron las facultades transferidas, aunque en el caso del primero en algunas provincias también se contempla la participación de los municipios en la prestación del servicio. Finalmente en Chile, un país unitario en donde prácticamente sólo existen dos niveles de gobierno (ya que el nivel intermedio —las regiones— son organismos desconcentrados del gobierno nacional), la descentralización de la salud tuvo como destinatarios a los municipios.

En Brasil y Argentina, el proceso de descentralización dio como resultado un nuevo equilibrio intergubernamental en la prestación de los servicios,

puesto que no sólo se transfirieron responsabilidades a los gobiernos subnacionales, sino que en cierta forma también se devolvieron facultades decisorias que les dieron un cierto grado de autonomía (Serrano y Fernández, 2005). En el caso de Brasil el arreglo institucional resultante contempla el involucramiento de los tres órdenes de gobierno en la política de salud de la siguiente forma: a la federación le corresponde la elaboración de las políticas nacionales del sector, así como el diseño de las normas y la evaluación de las directrices generales; por su parte, a los estados les compete el diseño de las políticas de su jurisdicción, así como el control de las acciones y servicios de salud que en ella se prestan; y finalmente a los municipios les queda reservada la elaboración, administración y ejecución de las acciones de los servicios locales de salud. Respecto al financiamiento, los recursos son tripartitos, pero los aportados por la federación les son entregados a los gobiernos subnacionales sin directivas específicas, lo que implica *de facto* cierta autonomía de los estados y municipios para ejercerlos.

En el caso de Argentina, a las provincias les fueron conferidas amplias facultades y competencias de carácter operativo, normativo y programático, que en cierta forma minimizaron el papel del gobierno federal en la política de salud (di Gropello y Cominetti, 1998), reduciéndose sólo al ejercicio de ciertas facultades en materia de planeación, así como de regulación y control.⁴ Los recursos del sector son aportados principalmente por la federación y complementados por las provincias; sin embargo, dado que los montos aportados por la primera no están previamente establecidos, las provincias gozan de un amplio margen de maniobra para su ejecución (Faleti, 2004).

En contraparte, en México y Chile se observa un proceso en el cual se tendió a transferir nuevas responsabilidades a los niveles receptores, pero el nivel nacional retuvo para sí las principales facultades decisorias en la política, en detrimento de una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales en la política de salud. En el caso de México, la federación mantuvo la facultad de elaborar la política nacional del sector y su normativa, así como el monitoreo, la evaluación y la coordinación en la prestación de los servicios; mientras que los estados quedaron como responsables directos del manejo y operación de los servicios en el ámbito de su competencia.⁵ La responsabilidad del financiamiento prácticamente recae en su totalidad en la

⁴ De acuerdo con Serrano y Fernández (2005) las facultades de regulación y control son ejercidas por la federación de manera indirecta, a través de agencias regulatorias autónomas. El Ministerio de Salud de la Nación, por su parte, queda como una institución con labores de planeación indicativa, y que además tiene a su cargo el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos internacionales en la materia

⁵ Como ya se señaló anteriormente, la descentralización en México tuvo fundamentalmente como nivel receptor a los estados, sin embargo vale la pena señalar que existen algunas iniciativas de carácter federal que buscan incorporar de una manera más activa a los municipios en la política de salud. Una muestra de esto es el programa "Municipios Saludables" en el cual la federación transfiere recursos directamente a los municipios como contraprestación a compromisos que establecen las autoridades municipales y la sociedad civil, con la finalidad de adoptar diversas acciones de salud preventiva recomendadas por el gobierno federal (Cabrero, 2004).

federación, quien realiza transferencias financieras a los estados para el gasto corriente, la infraestructura médica, la plantilla de personal y las aportaciones complementarias; mientras que los estados son sólo responsables de administrar estos recursos, sobre los cuales tienen cierta discreción para distribuirlos de acuerdo con las necesidades y prioridades locales (Serrano y Fernández, 2005).

En el caso de Chile, al nivel central de gobierno —a través del Ministerio de Salud— le es reservada la formulación de las políticas del sector, la supervisión del cumplimiento y acoplamiento de éstas en las regiones —mediante los gobiernos regionales—, y la prestación de los servicios de segundo y tercer nivel —a través de la figura de los Servicios de Salud—;⁶ mientras que a los municipios les concierne la prestación de los servicios de atención primaria (consultorios y postas rurales), respecto a los cuales no cuentan con autonomía programática ni flexibilidad de gestión, sino sólo con un amplio margen de autonomía en la contratación de personal (di Gropello y Cominetti, 1998). El financiamiento de los servicios de salud, incluidos los de atención primaria, sigue dependiendo básicamente del nivel central, pero tiene como peculiaridad que las subvenciones son per cápita, es decir, se le transfieren al municipio según el número de prestaciones otorgadas (Serrano, 2004).

Con excepción de Chile, en los países analizados se cuenta con instancias de deliberación y seguimiento para coordinar los esfuerzos en la materia entre los niveles involucrados. Tal es el caso del Consejo Federal de Salud en Argentina, las Comisiones de Inter-gestores en Brasil y el Consejo Nacional de Salud en México. Al parecer, es en el sector de la salud en el que la coordinación intergubernamental ha mostrado más eficacia, aun cuando todavía hay mucho por resolver.

2.1.2. Educación

El comienzo del proceso de descentralización del sector educativo en los países estudiados —a diferencia de la salud— no fue homogéneo. En Argentina, dicho proceso tuvo una primera fase en el año de 1978 y una segunda y última etapa en 1992, que es cuando se retoma y se concreta. En Brasil y Chile, la descentralización de la educación tuvo sus inicios en la década de 1980 y se concluye durante la siguiente década. Finalmente, en México el proceso comenzó a principios de la década de 1990 y se concluyó en ese mismo periodo (Serrano y Fernández, 2005).

Los niveles receptores del proceso de descentralización de la educación fueron similares a los de salud: estados y municipios para el caso de Brasil y México (aunque en este último el nivel local de gobierno juega un papel

⁶ Los Servicios de Salud son organismos descentralizados del gobierno central, autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio.

menor), exclusivamente estados para Argentina, y municipios para el caso de Chile. De manera similar a lo que ocurrió en el sector salud, la descentralización de la educación dio como resultado distintos arreglos institucionales en estos países.

En el caso de Brasil, el resultado fue un esquema de responsabilidades compartidas entre los tres niveles de gobierno, en donde la federación retuvo atribuciones amplias en materia de regulación del sector; mientras que a los entes estatales y municipales se les otorgaron competencias y autonomía para establecer sus propios sistemas educativos y legislar sobre los aspectos más importantes de la educación básica, tales como currículos, jornada escolar, reclutamiento y capacitación docente, carrera profesional y remuneración de los profesores. En cuanto al financiamiento de la educación, éste es compartido, y por determinación constitucional se establece que 18% de los ingresos tributarios nacionales y 25% de los ingresos de los estados y municipios —incluidas transferencias— deben destinarse al desarrollo y manutención de la enseñanza básica (Serrano y Fernández, 2005).

En el caso de Argentina, el nuevo equilibrio gubernamental favoreció a las provincias, aunque el gobierno federal retuvo importantes facultades en la materia, como son la regulación y la administración del sistema universitario y técnico. El rol protagónico —tanto en términos de gasto como de tareas a realizar— recae nuevamente en el nivel provincial, que se encarga de administrar la totalidad de establecimientos de educación primaria, secundaria y media, así como de impulsar planes y programas de desarrollo educativo para sus respectivas jurisdicciones (Serrano y Fernández, 2005). El financiamiento del sector es de responsabilidad compartida, ya que las provincias, además de aportar recursos propios, perciben recursos del nivel central para cubrir parte de los gastos y operan sobre ellos con bastante autonomía.

En Chile, después de la descentralización, la distribución de competencias en el sector quedó de la siguiente manera: el gobierno central retuvo las funciones de proposición y evaluación de las políticas educacionales y culturales, la asignación de los recursos y, además, la facultad de otorgar el reconocimiento oficial a los establecimientos educacionales. Este nivel además asume funciones de control, inspección y supervisión de diversos aspectos administrativos, las cuales realiza a través de las secretarías regionales del ramo. Por su parte, la prestación directa de los servicios de educación básica y media quedó a cargo de las municipalidades y las entidades privadas que operan bajo la lógica de la educación particular subvencionada por el Estado (Serrano y Fernández, 2005).⁷ El esquema de financiamiento depende del gobierno central, y la forma de distribución y asignación para los municipios y escuelas particulares subvencionadas es según

⁷ Los municipios tienen la obligación de elaborar anualmente un Plan Anual de Desarrollo Educativo en donde se plantean las metas, los programas de acción para el año y el presupuesto de ingresos, gasto e inversión.

la matrícula y asistencia de los alumnos. Sin embargo, en situaciones especiales —escuelas rurales, en zonas aisladas o en localidades con alta vulnerabilidad socioeconómica— las municipalidades realizan transferencias de recursos propios.

Por su parte, en México el proceso de descentralización dio como resultado un nuevo esquema institucional de concurrencia formal entre los tres niveles de gobierno, los órganos descentralizados, y los particulares con autorización del poder público. En esta concurrencia, el gobierno federal centraliza las funciones esenciales y descentraliza aquellas de naturaleza operativa, las cuales recayeron principalmente en las entidades federativas. A la federación le corresponde determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la república; regular, evaluar y determinar los lineamientos generales del sector, incluidos los planes y programas de estudio, el calendario escolar, el sistema nacional de formación y capacitación de docentes; además de definir los recursos que las autoridades locales destinan al desarrollo del sector. A los estados les corresponde la función de prestar los servicios de educación básica y formación docente, así como proponer al gobierno federal contenidos regionales a incluir en los planes de estudio. En lo que toca al nivel local, como ya se mencionó, cuenta con facultades sumamente restringidas relacionadas con el mantenimiento de los centros educativos (Mizrahi, 2004). Gran parte del financiamiento de la educación es absorbida por la federación, que realiza transferencias a los niveles subnacionales para el gasto corriente representado por salarios, prestaciones y gasto de operación. Los criterios de asignación incluyen el registro común de escuelas y la plantilla de personal por estado (Serrano y Fernández, 2005), por lo tanto existe un nulo margen de maniobra por parte de éstos para manejar el gasto transferido, ya que los destinos de dichos recursos están previamente establecidos por la federación (Cabrero, 2004).

En general los procesos de descentralización educativa no contaron con instancias efectivas de deliberación, negociación y seguimiento de la política entre el nivel central y los niveles subnacionales, con excepción del caso Argentino y algunos intentos en Brasil y México. Es claro que la coordinación intergubernamental ha sido casi inexistente en este sector, simplemente se asume que la distribución formal de funciones entre niveles de gobierno automáticamente resuelve el problema de la coordinación. Para el caso mexicano, por ejemplo, la ausencia de mecanismos de coordinación ha generado muy pocas iniciativas de los estados en esta política, y en los municipios en ocasiones surgen acciones de mejora educativa totalmente desconectadas de los otros niveles de gobierno, al grado que las instancias federales no dan reconocimiento a las mismas, más bien en algunos casos las han tratado de inhibir.

2.1.3. Protección social y combate a la pobreza

Los procesos de descentralización de las políticas de protección social y combate a la pobreza en los países analizados (con excepción de Argentina) presentaron dos etapas. La primera de ellas, ubicada a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, se caracterizó por el uso intensivo de programas con un enfoque de desarrollo comunitario en el que, al menos de manera formal o teórica, los gobiernos subnacionales y la sociedad organizada jugaban un papel estratégico en su operación. En general, se trataba de programas con fuertes componentes de generación de capital social, empoderamiento ciudadano y participación de la comunidad en la toma de decisiones, de ahí lo estratégico de la intervención de los gobiernos subnacionales para adaptar los lineamientos nacionales a las necesidades particulares de sus jurisdicciones. Éste es el caso de programas tales como “Comunidad Solidaria” en Brasil y “Entre todos” (FOSIS) en Chile, los cuales suponían una fuerte vinculación con los gobiernos subnacionales para su operación (estados y municipios para el caso de Brasil, y municipios para Chile). Un caso especial lo constituye el “Programa Nacional de Solidaridad” en México, que teóricamente encuadraría en este tipo de iniciativas pero en la práctica resultó ser un programa altamente centralizado que, en menoscabo de los gobiernos subnacionales, contribuyó al fortalecimiento de los vínculos entre la ciudadanía organizada (comités de solidaridad) y las agencias federales (delegados del programa), haciendo posible el establecimiento de una relación directa de tipo clientelar entre la autoridad federal y los grupos beneficiados que se encontraban ya organizados (Cabrero, 1998).

La segunda etapa, que comienza a mediados de la década de 1990 y principios de la de 2000, se caracterizó por una recentralización de la política a favor de los gobiernos nacionales, adoptándose estrategias de asistencia focalizada que se desplazaron del rol protagónico a los programas con enfoque de desarrollo comunitario, aunque éstos continuaron operando con algunas modificaciones en Brasil, Chile y México.⁸ En este nuevo tipo de programas, que consisten en la transferencia directa de un subsidio monetario a las familias en extrema pobreza, no necesariamente se requiere de la participación de otros órdenes de gobierno para adaptar la política a

⁸ El programa Comunidad Solidaria en Brasil transformó su diseño institucional de tal forma que ya no está directamente adscrito al aparato gubernamental, sino que se encuentra bajo la coordinación de una sociedad civil (COMUNITAS) que cuenta con financiamiento público y privado (Serrano y Fernández, 2005). En el caso del PRONASOL, éste se desintegró a partir de 1995, y los fondos que lo constituían se descentralizaron a estados y municipios mediante lo que a partir de 1998 se le llamó Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (fondo del Ramo 33). En este esquema la federación mantuvo la función normativa tanto en los rubros en los que se podían gastar los recursos como en los criterios de distribución; mientras que los municipios debían promover la creación de consejos ciudadanos para decidir conjuntamente sobre la asignación de los fondos, la priorización y supervisión de las inversiones.

contextos locales, puesto que se trata de una estrategia homogénea. En ese sentido se observa en general que en estos programas los municipios y gobiernos estatales desempeñan básicamente papeles de operadores con muy poca o nula injerencia en el curso de la política.

En este tipo de iniciativas, en mayor o menor grado, se puede ubicar el caso del programa “Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados” en Argentina, “Hambre Cero” en Brasil, “Sistema Chile Solidario” en Chile, y “Oportunidades” en México. En términos comparativos, el caso en el que los gobiernos subnacionales tienen un mayor juego en la política de combate a la pobreza es el programa “Hambre Cero” de Brasil, el cual tiene como principal objetivo combatir el hambre, la pobreza y las desigualdades por medio de la transferencia de un bono monetario asociado al acceso de derechos sociales básicos (salud, educación, asistencia social y seguridad alimenticia). A pesar de que la descentralización no es el eje central de dicha iniciativa, se observa que los tres niveles de gobierno son corresponsables en la implementación del programa y de la selección de las familias beneficiarias (Serrano y Fernández, 2005). Mientras que la federación tiene a su cargo el diseño, seguimiento y control, así como también interviene directamente en la implementación del programa, los estados y municipios, por su parte, tienen responsabilidades exclusivamente en la etapa de operación del programa. La transferencia de ingreso opera mensualmente con recursos federales dirigidos a las familias, pero los estados y municipios tienen la posibilidad de aumentar los recursos destinados a las familias a partir de sus propios presupuestos.

En el caso del programa “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” de Argentina, éste tiene el objetivo de brindar un apoyo económico a las familias con jefes y jefas desempleados, asegurando el acceso a la salud y asistencia escolar de los hijos, la capacitación laboral de los padres, así como su incorporación a proyectos productivos. La distribución de competencias intergubernamentales se da de la siguiente manera: el gobierno federal —a través del Ministerio de Trabajo— tiene funciones de formulación, de regulación, de emisión de normativas y además participa directamente en la implementación; mientras que los municipios se encargan de la ejecución en cooperación con un Consejo Consultivo Municipal, y su principal labor es la asignación de las actividades que deben cumplir los beneficiarios del programa como contraprestación por el subsidio monetario otorgado. El financiamiento es federal, y se asigna desde dicho nivel de gobierno a cada jurisdicción, la cual es responsable de distribuir los subsidios de acuerdo con proyectos productivos o sociales elaborados por la provincia, el municipio o las organizaciones de la sociedad civil.

Respecto al caso del programa “Sistema de Protección Social Chile Solidario”, se trata, al igual que los anteriores, de una estrategia de corte asistencialista que focaliza sus recursos y acciones en familias en extrema pobreza. El nivel central es el responsable general de todo el proceso: diseña,

planifica, financia y evalúa los resultados del programa. Los municipios, por su parte, detectan a las familias que pueden ser sujetas a los apoyos, las vinculan con los programas que componen el sistema y administran su ejecución, pero sin tener ninguna incidencia en la forma en que se gestiona el programa (Serrano y Fernández, 2005).

Finalmente, respecto al programa "Oportunidades" de México, éste consiste en una transferencia directa de subsidios a familias en pobreza en donde la participación social no es el elemento central. El programa contempla transferencias condicionadas en forma de dietas nutricionales familiares, becas escolares, mínimos de atención a la salud y apoyos monetarios a adultos mayores, principalmente. Las instancias federales tienen facultades normativas, reguladoras, operativas y administrativas, mientras que los gobiernos estatales y municipales sólo tienen facultades operativas y de carácter administrativo. Los recursos son federales y se asignan directamente a las familias beneficiadas (con base en un padrón determinado a nivel nacional y en cuya conformación intervienen marginalmente los estados).

En general, en los cuatro países los esfuerzos de coordinación intergubernamental en la política de protección social y combate a la pobreza todavía son incipientes, y se reducen a algunos intentos de coordinación negociada a través de instancias como el Consejo Federal de Desarrollo Social en Argentina, la Comisión Nacional de Desarrollo Social en México y los Consejos Reguladores en Brasil, los cuales aún no permiten consolidar la coordinación. Incluso en casos como Chile, por su naturaleza de país unitario, la política de desarrollo social es coordinada jerárquicamente por un ministerio central.

En suma, la descentralización de "arriba hacia abajo" de la política social en los países estudiados (salud, educación, y protección social y combate a la pobreza), en general ha consistido en una transferencia de responsabilidades y recursos hacia los gobiernos subnacionales, pero reteniendo aún los gobiernos nacionales las facultades más importantes en el proceso decisorio de la política. Para el caso de Brasil, la experiencia de descentralización ha sido especial, pues en ciertos grados se ha transferido a los gobiernos subnacionales una mayor autonomía en el manejo de recursos y facultades de gestión. Se aprecia un esfuerzo por lograr una mayor corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno, sin embargo este proceso se ha encontrado con ciertas dificultades, ya que en muchos casos los municipios y los estados no contaban con capacidades institucionales suficientes como para hacerse cargo de las nuevas tareas, lo cual ha derivado en que a veces se incurra en un manejo inapropiado e irresponsable de sus respectivas finanzas (Melo y Rezende, 2004). Para el caso de Argentina, se observa que aunque el proceso consistió en una amplia transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, no queda clara la delimitación de funciones y roles que cada

nivel de gobierno debe desempeñar, presentándose esta falla principalmente en el área fiscal (Faletti, 2004). Para el caso de México, el proceso consistió básicamente en un traspaso de recursos y obligaciones a los estados sin la correspondiente transferencia de atribuciones decisorias, por lo que después del proceso de descentralización de la política social, el balance de poder entre los tres niveles de gobierno aún favorece al centro (Cabrero, 2004 y Mizrahi, 2004). Finalmente, para el caso de Chile, en la descentralización en ese país se trató también de un traspaso de atribuciones a los municipios, el cual no implicó un traspaso de poder de decisión. Las regiones continúan siendo órganos desconcentrados del poder central, y las municipalidades siguen dependiendo en gran medida de los recursos y decisiones de dicho nivel de gobierno (Serrano, 2004, y Serrano y Fernández, 2005).

Que se trate de procesos descentralizadores inacabados o todavía inconclusos no quiere decir que los problemas de coordinación no se hayan presentado desde hace varios años. De hecho se podría inferir que parte de la resistencia de los gobiernos centrales por avanzar más en la descentralización ha sido justamente que se comienza ya a vivir el riesgo de la dispersión de esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno. Como se observó anteriormente, el desarrollo estratégico de sistemas y mecanismos de coordinación intergubernamental sigue estando poco presente en la mayor parte de los países y en la mayor parte de la agenda de políticas sociales.

Como ya se ha mencionado, los esfuerzos descentralizadores de “arriba hacia abajo” al ser erráticos y todavía incompletos, han llevado a los gobiernos municipales a no esperar más y desplegar su propia agenda de políticas de bienestar social. A continuación una revisión del panorama que ofrece esta dinámica en los cuatro países ya referidos.

2.2. Descentralización de “abajo hacia arriba”

Para determinar en qué medida los gobiernos locales latinoamericanos han venido interviniendo cada vez más en asuntos de política social, se llevó a cabo un análisis de un conjunto amplio de experiencias de gestión local de los países analizados. En este sentido se integró una muestra obtenida a partir de bases de datos de “programas exitosos” de gobiernos locales en Argentina, Brasil, Chile y México. Para los casos de Brasil, Chile y México las bases de datos utilizadas corresponden a los programas que se han presentado en certámenes que se llevan a cabo en cada uno de estos países para identificar buenas prácticas de gestión local,⁹ mientras que para el caso de Argentina se

⁹ Los programas se recopilaron del certamen *Gestao Publica e Cidadania* que lleva a cabo la Fundación Getulio Vargas en Brasil, del certamen *Ciudadanía y Gestión Local* que lleva a cabo la Fundación para la Superación de la Pobreza en Chile, y del certamen *Gobierno y Gestión Local* que lleva a cabo el CIDE en México. Los programas tienen metodologías similares de evaluación de las experiencias. Las experiencias analizadas son aquellas registradas desde 2001 a 2005 en los tres países.

utilizó un banco de datos de experiencias locales exitosas recopiladas por dos instituciones académicas.¹⁰ Así, se logró llevar a cabo un primer nivel de análisis para un conjunto total de 8,642 programas.

Al analizar el total de la muestra se observa que 47% de los programas de Brasil, 60% de los programas de Chile, 29% de los programas de México y 40% de las experiencias de Argentina, están centrados en acciones de bienestar social (educación, salud, vivienda, desarrollo social, pobreza, empleo, atención a grupos vulnerables, cultura y deportes), es decir, 3,836 programas, lo que significa 44% de la muestra. Esto da una idea de la importancia de estas iniciativas en la agenda de políticas públicas de los gobiernos locales estudiados, resalta que hay una fuerte tendencia a llevar a cabo acciones relacionadas con el bienestar social (cuadro 6).

CUADRO 6. PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL EN UNA MUESTRA DE GOBIERNOS LOCALES DE BRASIL, CHILE, MÉXICO Y ARGENTINA

| PAÍS | TOTAL DE PROGRAMAS | PROGRAMAS EN TEMAS SOCIALES | PROGRAMAS SOCIALES EVALUADOS COMO "EXITOSOS" |
|-----------|--------------------|-----------------------------|--|
| ARGENTINA | 62 | 25 (40.3%) | 25 |
| BRASIL | 4,798 | 2,233 (46.5%) | 52 |
| CHILE | 1,578 | 945 (59.8%) | 64 |
| MÉXICO | 2,204 | 633 (28.7%) | 51 |
| TOTALES | 8,642 | 3,836 | 192 |

Fuente: Elaboración propia con datos de los programas de innovación local correspondientes a cada país. Para mayor detalle véase la nota 9.

Con el fin de profundizar el análisis se seleccionó una muestra de menor tamaño integrada por aquellos programas de bienestar social evaluados como "exitosos" por los certámenes referidos. De esta forma se integró una muestra de 192 programas sociales, los cuales fueron analizados detalladamente a partir de las fichas técnicas que registran las respectivas bases de datos.

Al analizar la muestra total de programas se identificaron cuatro grandes rubros de acuerdo con el tema de política social al que se orientaban. El grupo más representativo es aquel que está conformado por acciones de promoción educativa, tales como programas de becas, reconocimientos a la excelencia tanto en profesores como alumnos, difusión y promoción de actividades culturales y deportivas, construcción y equipamiento de centros educativos y bibliotecas, principalmente. El segundo grupo de programas lo constituyen todas aquellas acciones de desarrollo social y comunitario, como programas de organización comunitaria para la construcción de vivienda e

¹⁰ Los programas argentinos se tomaron del Banco de Experiencias Locales organizado por la Universidad de Quilmes y la Universidad Nacional de General Sarmiento. Dicho banco tiene registrados programas exitosos de gobierno local desde 1997 hasta 2004.

infraestructura social, participación de la ciudadanía en la gestión y priorización de proyectos de desarrollo comunitario, programas municipales de generación de empleos y asociaciones productivas en zonas marginadas, o programas de créditos a la microempresa, entre otros. El tercer grupo de programas está conformado por acciones de carácter asistencial hacia sectores y grupos socialmente vulnerables, tales como indígenas y otras minorías raciales (los negros para el caso brasileño), indigentes, mujeres maltratadas, ancianos, jóvenes y niños en situación de marginación, entre otros. Finalmente, el cuarto grupo de experiencias está constituido por programas de promoción y prevención de la salud, tales como campañas de combate a enfermedades infecciosas, promoción de hábitos de prevención, mejora y equipamiento de centros de salud, integración de grupos marginados a servicios de salud, entre otras acciones.

Tanto en Argentina como en Chile los programas municipales de corte educativo son los que mayor frecuencia reportan, mientras que en Brasil los programas de desarrollo social son los más representativos, y finalmente en México ese mismo rubro junto con el de asistencia a grupos vulnerables son los grupos con mayor número de programas (cuadro 7).

CUADRO 7. TIPOS DE PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL EN UNA MUESTRA DE GOBIERNOS LOCALES DE BRASIL, CHILE, MÉXICO Y ARGENTINA

| PAÍS | DESARROLLO SOCIAL Y COMUNITARIO | ASISTENCIA A SECTORES SOCIALMENTE VULNERABLES | PROMOCIÓN EDUCATIVA | PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA SALUD | TOTAL DE PROGRAMAS SOCIALES EXITOSOS |
|--------------------|---------------------------------|---|---------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| ARGENTINA | 5 (20%) | 5 (20%) | 9 (36%) | 6 (24%) | 25 (100%) |
| BRASIL | 17 (33%) | 12 (23%) | 11 (21%) | 12 (23%) | 52 (100%) |
| CHILE | 19 (30%) | 9 (14%) | 24 (38%) | 12 (19%) | 64 (100%) |
| MÉXICO | 15 (29%) | 15 (29%) | 14 (27%) | 7 (14%) | 51 (100%) |
| TOTAL DE PROGRAMAS | 56 (29%) | 41 (21%) | 58 (30%) | 37 (19%) | 192 (100%) |

Fuente: Elaboración propia con datos de los programas de innovación local correspondientes a cada país. Para mayor detalle véase la nota 9.

Con relación al origen de los programas se aprecia que del total, 44% de las experiencias son programas de carácter exclusivamente municipal, es decir, que el municipio las diseña e implementa de manera endógena y con recursos sobre los cuales puede disponer autónomamente; 28% de los programas son acciones que se realizan en cogestión entre el gobierno local y la ciudadanía, en donde esta última toma parte en al menos una etapa del proceso de hechura de la política —formulación, diseño, operación o evaluación—. En tercer lugar, representando 13% de las experiencias analizadas, se encuentran aquellos programas con carácter intergubernamental, en donde, ya sea el nivel nacional, estadual o ambos, se

coordinan junto con el gobierno local para llevar a cabo una política pública. En esta misma categoría se agrupan aquellos programas en donde dos o más municipios se ponen de acuerdo para la prestación de algún servicio o para realizar acciones en común que beneficien a la región en la cual se localizan. Once por ciento de la muestra analizada lo conforman programas que son iniciativa de la sociedad civil, los cuales provienen en su totalidad de Chile, aunque, dado que en los otros países no se contemplan programas de este tipo, se prefirió no integrarlos al análisis. Por último, con 5% del total de la muestra se encuentran aquellos programas que podríamos considerar una red integral de política pública en la cual interviene tanto el municipio, como otros niveles de gobierno y la sociedad civil (cuadro 8).

CUADRO 8. ORIGEN DE PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL EN UNA MUESTRA DE GOBIERNOS LOCALES DE BRASIL, CHILE, MÉXICO Y ARGENTINA

| PAÍS | MUNICIPALES | COGESTIÓN MUNICIPIO-CIUDADANÍA | GESTIÓN INTER GUBERNAMENTAL | COGESTIÓN CIUDADANÍA-MUNICIPIO-OTROS ÓRDENES DE GOB. | SOC. CIVIL |
|-----------|-------------|--------------------------------|-----------------------------|--|-------------|
| ARGENTINA | 18 | 5 | 1 | 1 | - |
| BRASIL | 25 | 15 | 12 | 0 | - |
| CHILE | 16 | 19 | 2 | 5 | 22 |
| MÉXICO | 25 | 14 | 9 | 3 | - |
| TOTAL | 84 (44%) | 53 (28%) | 24 (13%) | 9 (5%) | 22 (11%) |

Fuente: Elaboración propia con datos de los programas de innovación local correspondientes a cada país. Para mayor detalle ver la nota al pie número 9

Se observa entonces que, no obstante el papel insuficiente que la descentralización de “arriba hacia abajo” les ha dado a los gobiernos locales en los países analizados, éstos han desempeñado —gran parte de las veces con recursos propios— acciones en materia de política social como las descritas anteriormente. Se trata de un proceso de descentralización de “abajo hacia arriba” o *de facto*, como lo denomina Guillén (2003), en el cual por iniciativa propia los municipios incursionan en temas de política social sin estar necesariamente obligados por el marco institucional.

Al parecer, la dinámica de la descentralización de las políticas sociales en buena parte de los países latinoamericanos está en medio de dos fuerzas descentralizadoras: aquella que trata de imponer la visión del gobierno central y expandirla territorialmente a través de sus normas y recursos, y aquella que emana endógenamente de lo local y que trata de imponer su lógica y visión al conjunto de las políticas de bienestar social. En ocasiones estas visiones coinciden y se generan acciones complementarias, sin embargo esto se debe más al “encuentro fortuito” de visiones de política, que a un

trabajo de coordinación intergubernamental. En ausencia de éste es muy frecuente también el desencuentro en las acciones y la dispersión de esfuerzos. En el siguiente apartado se ejemplifica este fenómeno y se apuntan algunas recomendaciones finales.

3. El reto de la coordinación intergubernamental en la hechura de la política social. ¿Hacia un gobierno multinivel?

Con la idea de analizar los riesgos de dispersión en la agenda de políticas sociales, a continuación se utiliza una matriz en la cual se presentan diversas situaciones que se pueden dar en la práctica de la gestión intergubernamental de políticas públicas. Por una parte se analiza el nivel de centralización que guarda la política en cuestión, y por otro se analiza el nivel de intensidad de la acción de coordinación intergubernamental que se está desplegando paralelamente. Así, para fines analíticos se establecen cuatro situaciones:

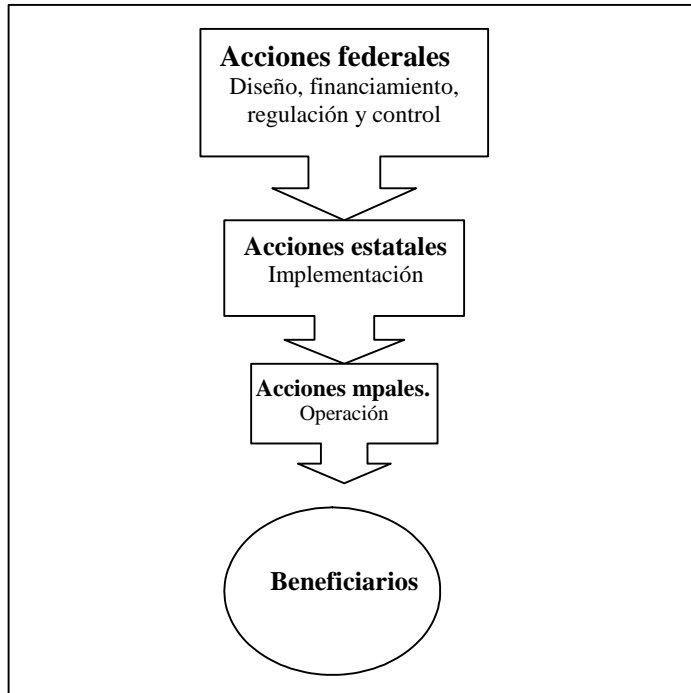
ESCENARIOS POSIBLES EN LA PRÁCTICA INTERGUBERNAMENTAL

NIVEL DE CENTRALIZACIÓN EN LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

| | | <i>ALTO</i> | <i>BAJO</i> |
|---|-------------|--------------------------------------|----------------------------|
| <i>NIVEL DE COORDINACIÓN EN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES</i> | <i>BAJO</i> | COORDINACIÓN JERÁRQUICA | DISPERSIÓN |
| | <i>ALTO</i> | COORDINACIÓN DONANTE-RECEPTOR | GOBIERNO MULTINIVEL |

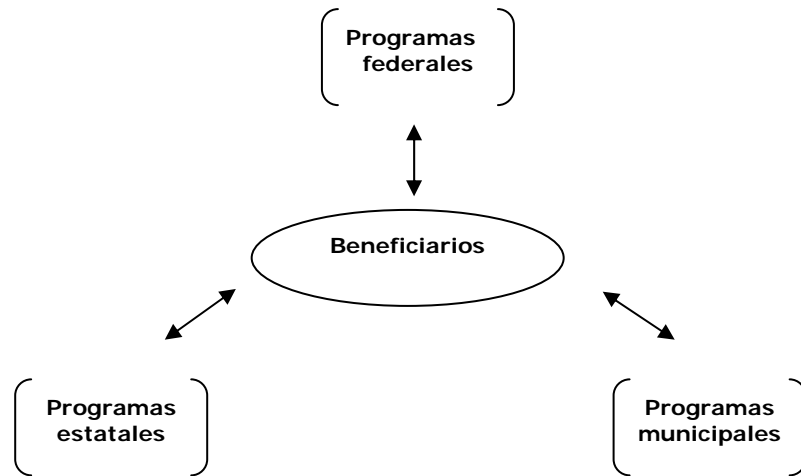
- i) Una primera situación en la que se tiende a buscar la coordinación a través de la jerarquía, de manera vertical, a partir de “regulación dura”, controlando la hechura de la política en todo el trayecto intergubernamental. Los riesgos ya mencionados de esta opción es que no permite obtener los beneficios propios de un proceso descentralizador, como son la cualidad de proximidad y cercanía con los problemas. Además, como ya se ha comentado, la coordinación por jerarquía es un contrasentido, es altamente costosa y poco eficaz. Se presenta ante la falta de repertorio de opciones de regulación desde el gobierno central y se recurre a una vieja estrategia: el control.

COORDINACIÓN JERÁRQUICA



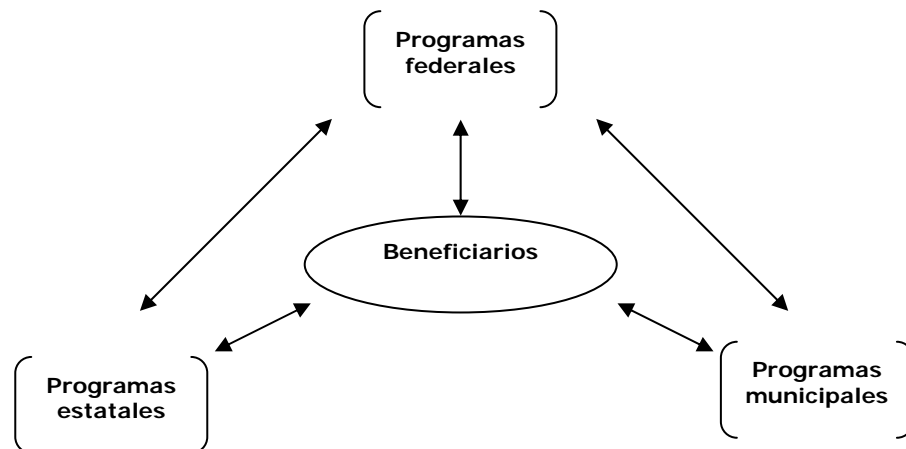
- ii)* Una segunda situación es aquella en la que se tiende a la dispersión debido a la falta de mecanismos de coordinación que vayan surgiendo conforme se descentraliza la política o el programa en cuestión. Los riesgos de este tipo de situaciones han sido referidos a lo largo de este trabajo: falta de sinergia, riesgo de iniciativas contrarias, se diluyen los esfuerzos, se fragmentan los beneficios. El nivel central de gobierno con voluntad política descentraliza pero no despliega paralelamente mecanismos técnicos que faciliten la coordinación; se trata de descentralizar para “deshacerse” de una parte de la política social o por falta de instrumentos alternativos, en estos casos es posible que en un lapso de tiempo se tienda hacia la recentralización. Por otra parte el beneficiario sufre confusión tratando de descifrar las opciones y lógicas de funcionamiento de los diversos programas.

TENDENCIA A LA DISPERSIÓN



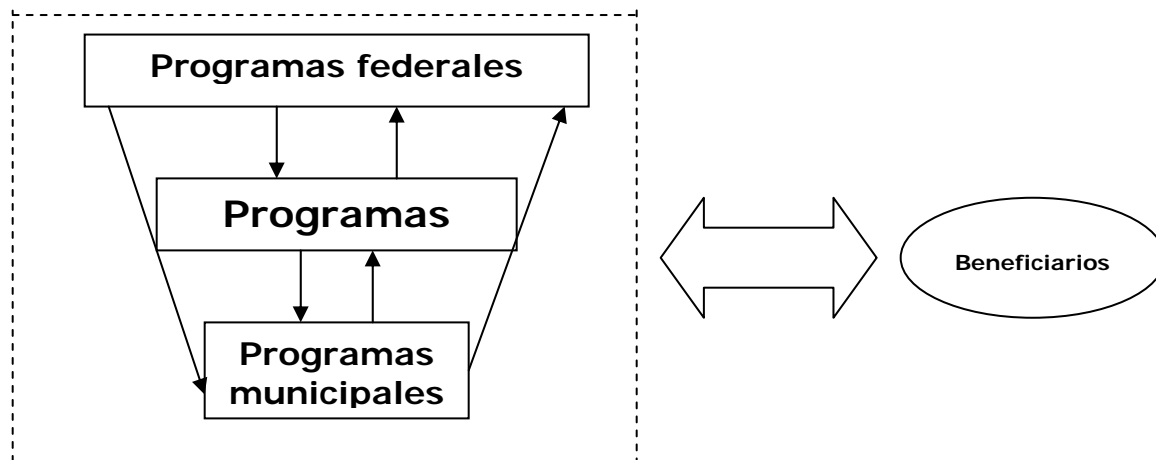
iii) Una tercera situación posible es aquella en la que se establece un tipo de coordinación donante-receptor en la que no necesariamente domina el gobierno central, dado que éste se adapta a las condiciones locales, y a su vez los gobiernos subnacionales requieren los recursos del centro pero introducen algunos elementos de su propia visión. Se trata claramente de una dependencia mutua para ejercer recursos y programas. En este caso el nivel de descentralización es limitado, las ideas y el diseño general vienen del centro, aunque con un margen de adaptación importante a los gobiernos subnacionales, hay una mayor voluntad y actividad de coordinación intergubernamental. Los beneficiarios en esta situación tienen mayor claridad, aunque reciben diversidad de servicios que cada beneficiario deberá integrar.

COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL DONANTE-RECEPTOR



iv) La cuarta situación posible se refiere al caso de un gobierno multinivel, es decir el caso de un nivel de descentralización importante pero que es capaz de generar simultáneamente instancias de coordinación intergubernamental permanentes. Este caso es en el que se ha logrado instituir una red intergubernamental de política pública que ha logrado generar una dinámica de ajustes mutuos, de regulación cruzada, de juegos de coordinación, pero a partir de un acuerdo mayor que es el de maximizar la capacidad de coordinación, cooperación y adaptación de sus miembros. Todos los participantes ven beneficios en la coordinación. De ahí el nombre de gobierno multinivel, esto es, se desvanece la división entre niveles de gobierno y el paquete de servicios al ciudadano aparece como un todo, coherente, cohesionado, complementario, independientemente de qué nivel de gobierno lleva a cabo cuál de las partes del paquete final. En este caso la sinergia se maximiza, la "regulación suave" permite adhesión de los participantes. El beneficiario final no requiere descifrar el complejo entramado de servicios gubernamentales, son los diversos niveles de gobierno quienes asumen la tarea.

GOBIERNO MULTINIVEL



Con el fin de ejemplificar la aplicación de este modelo de análisis refiriéndolo a una realidad concreta se toma el caso mexicano. Como se puede ver en la siguiente matriz, el caso mexicano presenta diversas políticas sociales distribuidas en las diferentes situaciones previstas. Algunas como la educación y los programas focalizados de lucha contra la pobreza (Oportunidades) se mantienen en una lógica de coordinación jerárquica. El caso de la política de salud y medio ambiente se ubican en un tipo de prácticas donante-receptor. Por su parte programas de bienestar social que vienen desde el ámbito local de gobierno tienden a generar desconexiones con

otros ámbitos de gobierno, o incluso los Fondos para infraestructura social, si bien han sido de un impacto muy positivo para la acción local, funcionan claramente desconectados del ámbito federal, nivel que ha perdido en mucho la capacidad de regulación de este tipo de fondos. Por último, como se puede ver, son pocos los programas sociales que se podrían ubicar en una lógica intergubernamental de gobierno multinivel, tal podría ser el caso del programa de Escuelas de Calidad, en el que todos los ámbitos de gobierno de una u otra forma tienden a coordinarse, y el programa de Municipios Saludables, que si bien es conducido desde el nivel local, se articula con los otros niveles de gobierno para ofrecer acciones complementarias a otras impulsadas por los estados o por la federación.

**TENDENCIAS ACTUALES EN LA PRÁCTICA INTERGUBERNAMENTAL MEXICANA
(ALGUNOS PROGRAMAS EN CURSO)**

NIVEL DE CENTRALIZACIÓN EN LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

| | | <i>ALTO</i> | <i>BAJO</i> |
|---|-------------|---|---|
| <i>NIVEL DE COORDINACIÓN EN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES</i> | <i>BAJO</i> | <ul style="list-style-type: none"> • EDUCACIÓN BÁSICA • POBREZA (OPORTUNIDADES) • APERTURA COMERCIAL | <ul style="list-style-type: none"> • FONDOS PARA INFRAESTRUCTURA SOCIAL • EMPRESAS SOCIALES • PREVENCIÓN SANITARIA LOCAL • MEJORAS EDUCATIVAS |
| | <i>ALTO</i> | <ul style="list-style-type: none"> • SALUD A POBLACIÓN ABIERTA • MEDIO AMBIENTE • VIVIENDA | <ul style="list-style-type: none"> • EMPLEO • MUNICIPIOS SALUDABLES • ESCUELAS DE CALIDAD • DESDE LO LOCAL |

Parecería claro a través de este ejemplo que la agenda de políticas sociales no tiene un comportamiento monolítico, sino que cada componente de la misma puede presentar prácticas y orientaciones muy diferentes.

De los elementos presentados anteriormente, se pueden retener varias observaciones:

- Si bien los procesos descentralizadores en materia de política social han avanzado en las últimas décadas en el conjunto de los países latinoamericanos, el balance es incierto. Aun cuando el proceso ha avanzado más rápido en algunos países que en otros, es una constante que la descentralización de arriba hacia abajo ha quedado inconclusa o está inacabada. En parte por falta de un diseño previsto para la coordinación posterior a la descentralización, en parte por falta de transferencias fiscales suficientes, en parte por no haber procurado un proceso de acondicionamiento institucional y administrativo previo en los gobiernos subnacionales.
- Si bien los gobiernos locales en los diferentes países han desplegado una dinámica e innovadora agenda de políticas en el ámbito del bienestar social, en ocasiones por cierto muy exitosa, es claro que no siempre dichas acciones han tenido el interés de vincularse con esfuerzos de otros niveles de gobierno, lo cual genera iniciativas competidoras más que complementarias, sin obtener la sinergia requerida para dar un mayor impacto y permanencia a este tipo de programas. En ocasiones las políticas locales, aunque exitosas, son efímeras y no logran dar un paso más en la institucionalización.
- Son visibles los riesgos de dispersión en la agenda de la política social. Se observa en la mayoría de los casos una desconexión entre niveles de gobierno, una falta de complementariedad entre las diversas iniciativas, y muy frecuentemente una lucha entre niveles de gobierno por tener los reconocimientos políticos de sus programas de bienestar social, aun cuando para ello se tengan que llevar a cabo intentos por neutralizar o aminorar el impacto de los esfuerzos de otros niveles de gobierno.
- Se observa un déficit importante en la construcción de mecanismos de coordinación intergubernamental en materia de política social. Es muy positivo que los ciudadanos tengan una mayor oferta a sus necesidades en materia de bienestar, pero es preocupante que la oferta se presente más bien de forma fragmentada y limitada que como servicios de atención integral y complementarios entre sí.

¿Cómo avanzar en la construcción de mejores mecanismos de coordinación intergubernamental? Existen tres elementos que desde nuestro particular punto de vista son cruciales en la nueva etapa del diseño de la política social:

1. Diseñar y promover la coordinación a partir de una “regulación suave”.
2. Promover redes profesionales y comunidades de política intergubernamental.
3. Avanzar hacia un diseño multinivel de las políticas sociales.

3.1. La “regulación suave” como estrategia para una coordinación intergubernamental eficaz

Majone (2004), analizando el caso europeo, observa que efectivamente es posible construir “unidad en la diversidad” y combinar “competencia con cooperación”. Para ello, en la construcción de la Unión Europea se ha promovido desde la Cumbre de Lisboa el “método abierto de coordinación” que incluye: *i)* el establecimiento de guías de políticas especificando objetivos y tiempos en los cuales los miembros estuvieron de acuerdo; *ii)* el establecimiento de indicadores cualitativos y cuantitativos que sirven como punto de referencia para comparar prácticas específicas y avances; *iii)* traducción de dichas guías de políticas a las acciones regionales y locales apropiadas; *iv)* el establecimiento de un monitoreo periódico, evaluando y revisando resultados.

Para la construcción de este sistema de coordinación en Europa, se ha renunciado a la regulación directa (regulación dura), la que se basa en órdenes, normas legales y sanciones. La estrategia utilizada es avanzar en un sistema de regulación suave, es decir a través de guiar o cambiar comportamientos indirectamente, modificando la estructura de incentivos de los diferentes participantes en la política pública, lo cual se puede inducir con información, mediciones, estándares de referencia, mecanismos de vigilancia multilateral, es decir, se trata de una regulación indirecta que Majone (1997) prefiere denominar “regulación por medio de información”. Así, las resoluciones, las declaraciones, los programas de acción, los acuerdos, las deliberaciones, los memoranda, las guías, sustituyen a las normas rígidas, y en el largo plazo hay más incentivos a la colaboración que a la rivalidad. Majone (2004) ejemplifica sus planteamientos a partir del análisis de la agenda de Justicia y Asuntos Internos europea, la cual ha generado bajo esta lógica una red de cooperación intergubernamental muy sólida.

El tema de la regulación suave se impone como una herramienta muy importante para el logro de coordinación en la diversidad, es decir, de la coordinación entre entes autónomos y diferenciados. La característica más importante de la regulación suave es que se trata de reglas no vinculantes o de reglas que los actores deciden no hacer vinculantes (Ahme y Brunsson,

2005). Se trata de reglas que formalmente son voluntarias pero que el contexto puede llevar a que sea importante para los participantes acatarlas por cuestiones de imagen, de eficacia en su acción, de capacidad de inserción en un contexto más amplio. Una recomendación no acatada puede generar una mala imagen, un código de práctica no adoptado puede disminuir posibilidades de apoyos externos, las convenciones, los parámetros o los lineamientos no contemplados pueden ir aislando a una agencia gubernamental. La regulación suave trata de propiciar un comportamiento multiplicador entre los participantes, confía en las tendencias al "isomorfismo institucional" que DiMaggio y Powell (1991) han analizado. Debe quedar claro, como lo dicen Ahme y Brunsson (2005), que "...la regulación suave no es una regulación fallida, por el contrario la regulación suave a menudo es más eficaz...".

Se trata a partir de esta estrategia de generar un contexto propicio a la autorregulación, a la generación de acuerdos que con ciertos márgenes de laxitud los diversos participantes irán cumpliendo, se trata de un sistema de regulación social y profesional, no jurídica. Se trata de un funcionamiento en una red que inicialmente será "flojamente acoplada" y que poco a poco podrá convertirse en una comunidad de política pública.

3.2. Las redes profesionales como base de la coordinación intergubernamental

En estudios diversos llevados a cabo tanto para el caso estadounidense (Agranoff y McGuire, 2001) como para el caso británico (Marsh y Rhodes, 1992), se ha podido observar que cuando mejor se articulan las relaciones intergubernamentales se debe en buena parte a un itinerario profesional similar entre los actores que participan en ellas. Esto es, funcionarios que tengan estudios en el mismo tipo de instituciones, actividades de formación continua que, posteriormente a su formación inicial, les han permitido tener referentes similares o experiencias en la vida profesional que los han acercado y les facilitan la construcción de "premisas de decisión" similares frente a problemas parecidos. Evans (1998) sostiene que la mejor forma de construir una red de políticas públicas es haciendo énfasis en las afinidades profesionales de sus participantes. En este caso la confianza y la generación de acuerdos parte del ámbito individual y se establecen compromisos más allá de lo formal, lealtades y un tipo de capital social que facilita la existencia de una "comunidad de política pública".

En América Latina este tipo de redes no se han podido construir con facilidad. Como se sabe, la ausencia de sistemas profesionales de servicio público ha dificultado enormemente esta labor. Si bien varios países han avanzado en esto, todavía el momento en el que se comparta una cultura organizacional entre funcionarios de diferentes niveles de gobierno y filiación política está alejado de la realidad que observamos. Las alianzas que han

dominado en el contexto de los países de la región han sido sobre todo las de tipo político que incluso toman la forma de camarillas en torno a líderes, a estructuras corporativas o a clanes familiares. Hay una gran labor a emprender para profesionalizar a los cuadros medios y superiores del sector de la política social, como ya Kliksberg (1998) lo señalaba hace algún tiempo, en la medida que no exista un grupo de especialistas perfectamente identificado y sólido técnicamente en materia de política social, éste ámbito del quehacer gubernamental seguirá siendo ocupado por políticos que entran y salen del sector, trayendo y llevando a sus camarillas, sin permitir la consolidación de una capa profesionalizada en lo social.

3.3. De la coordinación intergubernamental al gobierno multinivel

Como ya se ha planteado reiteradamente, es necesario evolucionar en la agenda de las políticas sociales a una visión de gobierno multinivel. Es decir, que si bien una coordinación intergubernamental se puede lograr mediante diversos mecanismos, negociaciones y acuerdos entre niveles de gobierno, lo cual permite disminuir el caos interno de las estructuras administrativas, no es suficiente. Disminuir las disonancias intergubernamentales es sólo un primer paso en la coordinación. En muchos casos la complejidad del entramado intergubernamental, aun cuando se establezca mediante acuerdos entre gobiernos, se le traduce al usuario final, quien debe descubrir en un laberinto de instituciones, trámites, lógicas de prestación del servicio y mecanismos de comunicación muy diferentes, cómo pueden ser atendidas sus necesidades concretas. Así, las partes que componen el “paquete de necesidades de bienestar” del ciudadano, al no venir ensambladas, requieren de un complicado instructivo de armado y de interminables trámites con diferentes niveles de gobierno.

Por ello, el segundo paso de la coordinación intergubernamental no sólo consiste en lograr acuerdos y ajustes entre niveles de gobierno para generar sinergias, evitar traslapes y disminuir costos. Se trata de encontrar la forma más idónea y fácil de integración de un paquete de servicios para el ciudadano. Ésta es en realidad la coordinación “pro-integralidad” de la que hablan Moro y Repetto (2005). Aquella en que el objetivo último de la coordinación intergubernamental es precisamente la calidad y eficacia del servicio al usuario final. Es el bienestar social del ciudadano el valor que tamiza todo el conjunto de esfuerzos, acciones y acuerdos de la coordinación intergubernamental. El caso europeo se ha tenido que concentrar en esta lógica dada la ampliación de niveles de gobierno que para ciertas tareas de política pública es de cinco niveles de gobierno. No se podría esperar que el ciudadano sea el que al final de cuentas deba llevar a cabo la integración de un conjunto de servicios.

La necesidad de construir un gobierno multinivel en las diversas políticas sociales nos remite a una máxima ya discutida en torno a muchos problemas del quehacer público: las mejores soluciones al funcionamiento del entramado gubernamental no es lo importante, lo verdaderamente importante son las mejores soluciones a los problemas públicos a través de un buen funcionamiento del aparato gubernamental. El reto por tanto es no olvidar que todo modelo de coordinación intergubernamental en la política social, tan sólo es un medio para el fin buscado, que es la atención de las necesidades del usuario.

Bibliografía

- Abbott, K. y Snidal, D. (2000), "Hard and soft Law in International Governance", *International Organization*, vol. 54, No. 3, Boston, MIT Press.
- Agranoff R. y McGuire M. (2001), "American Federalism and the Search for Models of Management", *Public Administration Review*, noviembre-diciembre, 2001, vol. 61, No. 6.
- Cabrero, E. (1998), "La ola descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional", en Cabrero E. (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*, CIDE-M.A. Porrúa.
- _____ (2004), "Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales. ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México", en Goma, R. y J. Jordana, *Descentralización y política social en América Latina*, 2004, CIDOB, Barcelona.
- _____ (2005), *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica.
- Cardozo, M. (1998), "El ámbito sectorial. Análisis de la descentralización del sector salud (1983-1993)", en Cabrero E. (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*, CIDE-M.A. Porrúa.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, base de datos del *Premio Gobierno y Gestión Local*, México. www.premiomunicipal.org.mx
- CEPAL (2005), *Panorama social de América Latina*, 2005, Comisión Económica para América Latina.
- Corporación, Innovación y Ciudadanía, base de datos del *Premio Innovación y Ciudadanía*, Chile. www.premioinnovacion.cl
- Crozier, M. y J.C. Thoenig (1975), "La régulation des systèmes organizes complexes", en *Revue Française de Sociologie*, núm. 1.
- D'Avila, A.L. (1996), "SUS: entraves a decentralizacao e propostas de mudanca", en Alvarez R. y Barros, P., *Decentralizacao e politicas sociais*, FUNDAP.
- Di Gropello E. y R. Cominetti (1998), *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- DiMaggio, P.J. y W.W. Powell (1991), "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", en Powell & DiMaggio (comps.), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Duran, P. (1999), *Penser l'action publique*, LGDJ, París.
- Evans, M. (1998), "Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica", *Gestión y Política Pública*, vol. VII, núm. 2.
- Faletti, T. (2004), "Federalism and decentralization in Argentina: historical background and new intergovernmental relations", en Tulchin J.S. y A. Selee (editors), *Decentralization and democratic governance in Latin America*, Woodrow Wilson International Center For Scholars, No. 12.
- FMI (2002), *Government Finance Statistics, Yearbook 2002*, Fondo Monetario Internacional.

- FMI (2004), *Government Finance Statistics, Yearbook 2004*, Fondo Monetario Internacional.
- Fundación Getulio Vargas, base de datos del certamen *Gestao Publica e Cidadania*, Brasil, <http://inovando.fgvsp.br/>
- Góran Ahme y Nils Brunsson (2005), "La regulación suave desde una perspectiva organizacional", *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, núm. 3.
- Hood, C. (1983), *The tools of Government*, Londres, The Macmillan Press.
- Kliksberg, B. (1998), "Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos", *Gestión y Política Pública*, vol. VII, núm. 2.
- Lam, Wai Fung (2005), "Coordinating the government bureaucracy in Hong Kong: An institutional analysis", *Governance* 18 (4).
- Lawrence, P.R. y Lorsch, J. W. (1967), *Organization and environment managing differentiation and integration*, Cambridge, Mass., Harvard Graduate School of Business Administration.
- LeGales P. (1995), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Francaise de Science Politique*, núm. 45: 1.
- _____ M. Thatcher (comps.) (1995), *Les réseaux de politique publique*, L' Harmattan, París.
- Majone, J. (1992); "Regulatory federalism in the European Community", *Government and Policy*, núm. 10.
- _____ (2004), "Tratando con la complejidad de los multiniveles de gobierno: cuatro lecciones de la experiencia de la unión europea", *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1.
- Marsh, D. y Rhodes, R. A. W. (1992), "Policy networks in British politics: a critic of existing approaches", *Policy networks in British government*, Oxford, Clarendon Press.
- Melo, M. y F. Rezende (2004), "Decentralization and governance in Brazil", en Tulchin J.S. y A. Selee (editors), *Decentralization and democratic governance in Latin America*, Woodrow Wilson International Center For Scholars, No. 12.
- Mizrahi, Y. (2004), "Twenty years of decentralization in Mexico: a top-down process", en Oxhorn F., Tulchin J.S. y A. Selee (editors), *Democratization, democratic governance and civil society in comparative perspective*, Woodrow Wilson International Centers For Scholars.
- Molina, C. G. y Licha I. (2005), "Coordinación de la política social: criterios para avanzar", ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Moro, J. y Repetto F. (2005), "La política como restricción y como oportunidad: alcances y ámbitos de coordinación de la política social", ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Peters, G. (1988), *Managing horizontal government. The politics of coordination*. Canadá, CCMD, Research paper No. 21.
- _____ (2004), "The search for coordination and coherence in public policy: Return to the center?" ponencia presentada en la Berlin Conference on the Human Dimensions of Global environment Change, Berlín, Alemania, 3 y 4 de diciembre, 2004.
- En: www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf

- Pressman, J. (1975), *Federal programs and city politics: the dynamics of the aid process in Oakland*, Berkley, University of California Press.
- Rhodes, R.A.W. (1985), "Power-dependence, policy communities and intergovernmental networks", *Public Administration Bulletin*, No. 49.
- Rodríguez, E. (2003), "Some notes on changing social policy: Mexico's Experience", World Bank Safety Net Primer Launch.
- Serrano, C. (2004), "State decentralization and regional actors in Chile", en Oxhorn F., Tulchin J.S. y A. Selee (editors), *Democratization, democratic governance and civil society in comparative perspective*, Woodrow Wilson International Centers For Scholars.
- _____ y Fernández I. (2005), *Estudio comparativo: descentralización de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina*, Diálogo Regional de Política, BID, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social.
- Silva R. y Cruz N. (1996), "Política educacional: redefinicao de competencias e novos modelos de gestao", en Alvarez R. y Barros, P. (1996), *Decentralizacao e politicas sociais*, FUNDAP.
- Simon, H. A. (1947), *Administrative behavior*, New York, McMillan.
- Smulovitz C. y Clemente A. (2004), "Decentralization and social expenditure at the municipal level in Argentina", en Tulchin y Selee (editors), *Decentralization and democratic governance in Latin America*, Woodrow Wilson International Center For Scholars, No. 12.
- SUBDERE (2004), *Descentralización del gasto social*, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile, 2004.
- Thoenig, J. C. (1975), "La relation entre le centre et la périphérie en France: une analyse systématique", *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, octubre-diciembre.
- Universidad de Quilmes y Universidad Nacional de General Sarmiento, *Banco de experiencias locales Argentina*, www.bel.unq.edu.ar/bel/
- Waarden, F. Van (1992), "Dimensions and types of policy networks", *European Journal of Political Research*, No. 21.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Cejudo, Guillermo, *Critical Junctures or Slow-Moving Processes? The Effects of Political and Economic Transformations...*, DTAP-186
- Sour, Laura, *Un repaso de conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación para los gobiernos locales mexicanos*, DTAP-187
- Santibañez, Lucrecia, *School-Based Management Effects on Educational Outcomes: A Literature Review and Assessment of the Evidence Base*, DTAP-188
- Cejudo, Guillermo y Sour Laura, *¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal?*, DTAP-189
- Cejudo, Guillermo, *New Wine in Old Bottles: How New Democracies Deal with Inherited Bureaucratic Apparatuses...*, DTAP-190
- Arellano, David, *Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas*, DTAP-191
- Sour, Laura y Munayer Laila, *Apertura política y el poder de la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria en México*, DTAP-192
- Casar, Ma. Amparo, *La cultura política de los políticos en el México democrático*, DTAP-193
- Arellano, David y Lepore Walter, *Economic Growth and Institutions: The Influence of External Actors*, DTAP-194
- Casar, Ma. Amparo, *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, DTAP-195

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Castañeda, Alejandro y Villagómez Alejandro, *Ingresos fiscales petroleros y política fiscal óptima*, DTE-382
- Dam, Kaniska, *A Two-Sided Matching Model of Monitored Finance*, DTE-383
- Dam, Kaniska, Gautier Axel y Mitra Manipushpak, *Efficient Access Pricing and Endogenous Market Structure*, DTE-384
- Dam, Kaniska y Sánchez Pagés Santiago, *Deposit Insurance, Bank Competition and Risk Taking*, DTE-385
- Carreón, Víctor, Di Giannatale Sonia y López Carlos, *Mercados formal e informal de crédito en México: Un estudio de caso*, DTE-386
- Villagómez, Alejandro y Roth Bernardo, *Fiscal Policy and National Saving in Mexico, 1980-2006*, DTE-387
- Scott, John, *Agricultural Policy and Rural Poverty in Mexico*, DTE-388
- Hogan, William, Rosellón Juan y Vogeslang Ingo, *Toward a Combined Merchant-Regulatory Mechanism for Electricity Transmission Expansion*, DTE-389
- Roa, Ma. José y Cendejas José Luis, *Crecimiento económico, estructura de edades y dividendo demográfico*, DTE-390
- Kristiansen, Tarjei y Rosellón Juan, *Merchant Electricity Transmission Expansion: A European Case Study*, DTE-391

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Schiavon, Jorge y Velázquez Rafael, *El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?*, DTEI-150
- Velázquez, Rafael, *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas*, DTEI-151
- Meseguer, Covadonga, *Do Crises Cause Reform? A New Approach to the Conventional Wisdom*, DTEI-152
- González, Guadalupe y Minushkin Susan, *Líderes, opinión pública y política exterior en México, Estados Unidos y Asia: un estudio comparativo*, DTEI-153
- González, Guadalupe y Minushkin Susan, *Leaders, public opinion and foreign policy in Mexico, the United States, and Asia: a comparative study*, DTEI-154
- González, Guadalupe y Minushkin Susan, *Opinión pública y política exterior en México*, DTEI-155
- González, Guadalupe y Minushkin Susan, *Public opinion and foreign policy in Mexico*, DTEI-156
- Ortiz Mena, Antonio, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la política exterior de México: lo esperado y lo acontecido*, DTEI-157
- Ortiz Mena, Antonio y Fagan Drew, *Relating to the Powerful One: Canada and Mexico's Trade and Investment Relations with the United States*, DTEI-158
- Schiavon, Jorge, *Política exterior y opinión pública: México ante el mundo*, DTEI-159

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Fondevila Gustavo, *Estudio de percepción de usuarios del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, DTEJ-14
- Pazos, Ma. Inés, *Consecuencia lógica derrotable: análisis de un concepto de consecuencia falible*, DTEJ-15
- Posadas, Alejandro y Hugo E. Flores, *Análisis del derecho de contar con un juicio justo en México*, DTEJ-16
- Posadas, Alejandro, *La Responsabilidad Civil del Estado /Análisis de un caso hipotético*, DTEJ-17
- López, Sergio y Posadas Alejandro, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*, DTEJ-18
- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20
- Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21
- Ingram, Matthew C., *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, DTEJ-22
- Fondevila, Gustavo e Ingram Matthew, *Detención y uso de la fuerza*, DTEJ-23

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Lehoucq, Fabrice E., *Structural Reform, Democratic Governance and Institutional Design in Latin America*, DTEP-188
- Schedler, Andreas, *Patterns of Repression and Manipulation. Towards a Topography of Authoritarian Elections, 1980-2002*, DTEP-189
- Benton, Allyson, *What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidencial-Provincial Relations in Argentina*, DTEP-190
- Crespo, José Antonio, *Cultura política y consolidación democrática (1997-2006)*, DTEP-191
- Lehoucq, Fabrice, *Policymaking, Parties and Institutions in Democratic Costa Rica*, DTEP-192
- Benton, Allyson, *Do Investors Assess the Credibility of Campaign Commitments? The Case of Mexico's 2006 Presidential Race*, DTEP-193
- Nacif, Benito, *Para entender las instituciones políticas del México democrático*, DTEP-194
- Lehoucq, Fabrice, *Why is Structural Reform Stagnating in Mexico? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox*, DTEP-195
- Benton, Allyson, *Latin America's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves: The Case of Mexico*, DTEP-196
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *An Antitrust Theory of Group Recognition*, DTEP-197

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Pipitone, Ugo, *Aperturas chinas (1889, 1919, 1978)*, DTH-34
- Meyer, Jean, *El conflicto religioso en Oaxaca*, DTH-35
- García Ayuardo Clara, *El privilegio de pertenecer. Las comunidades de fieles y la crisis de la monarquía católica*, DTH-36
- Meyer, Jean, *El cirujano de hierro (2000-2005)*, DTH-37
- Sauter, Michael, *Clock Watchers and Stargazers: On Time Discipline in Early-Modern Berlin*, DTH-38
- Sauter, Michael, *The Enlightenment on Trial...*, DTH-39
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca prehispánica*, DTH-40
- Medina Peña, Luis, *Los años de Salinas: crisis electoral y reformas*, DTH-41
- Sauter, Michael, *Germans in Space: Astronomy and Anthropologie in the Eighteenth Century*, DTH-42
- Meyer, Jean, *La Iglesia católica de los Estados Unidos frente al conflicto religioso en México, 1914-1920*, DTH-43

Ventas

El Centro de Investigación y Docencia Económicas / CIDE, es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El CIDE publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir alguna de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:

Tel. Directo: 5081-4003
Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091
Fax: 5727 9800 Ext. 6314

Av. Constituyentes 1046, 1er piso,
Col. Lomas Altas, Del. Álvaro
Obregón, 11950, México, D.F.

VENTAS EN LÍNEA:

Librería virtual: www.e-cide.com

Dudas y comentarios:
publicaciones@cide.edu

¡Nuevo!

Adquiera el CD de las colecciones completas de los documentos de trabajo de la División de Historia y de la División de Estudios Jurídicos.



¡Próximamente! los CD de las colecciones completas de las Divisiones de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales y Estudios Políticos.