

POLITICAS DE DESCENTRALIZACION Y DESINTERVENCION ESTATAL

Dora Orlansky

Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Preparado para su presentación en el XXI Congreso Internacional de LASA,
Latin American Studies Association
The Palmer House Hilton Hotel
Chicago, Illinois
Septiembre 24-26, 1998

POLITICAS DE DESCENTRALIZACION Y DESINTERVENCION ESTATAL *

Dora Orlansky **

Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Descentralización: la Atracción de un Concepto

A través de la mayor parte de este siglo el sector público se ha caracterizado por una tendencia internacional generalizada hacia la creciente expansión y, durante las primeras décadas, hacia la centralización. Pero a partir de 1950, aproximadamente, disminuyó la participación relativa de los gobiernos centrales en el total del gasto público aumentando la incidencia de los gobiernos subnacionales; sin embargo, la red de subsidios desde los gobiernos centrales hacia los subnacionales tornaron más compleja la situación (Olson 1969; Oates 1977)

Las propuestas de reducción de la actividad estatal surgieron a partir de dos líneas argumentales: unas invocando la descentralización y otras la privatización. La descentralización promueve el pasaje de poder desde el gobierno nacional a los gobiernos locales (municipios, ciudades, localidades) y regionales (estados, provincias, departamentos) reduciendo la dimensión del gobierno nacional al derivar la responsabilidad de la toma de decisiones a las unidades de gobierno subnacional. Los defensores de la privatización fueron aún más lejos proponiendo la reducción de la autoridad gubernamental en su conjunto y no simplemente la transferencia entre niveles de gobierno. (Henig 1985)

Con la reversión del auge económico en los años 70, las voces contra el estado se hicieron más numerosas y más estridente el tono de sus objeciones. En la arena intelectual, Hayek y Friedman, fueron los críticos más potentes; economistas ambos, con planteos visionarios acerca de la sociedad. Hayek cuestionó la naturaleza centralizada del socialismo (colectivismo, planificación) por su carácter antagónico con la naturaleza descentralizada del proceso competitivo del mercado; su crítica fundamental está basada en la dificultad que

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación UBACYT CS003 “Reforma del Estado en Argentina. Estado y sociedad a partir de 1989”, y de la Beca Hugo R. Thalmann, otorgada por la Universidad de Buenos Aires con sede en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh. Agradezco a estas instituciones por el sostén que me han brindado, a los miembros del Departamento de Ciencia Política (Pitt), en particular a su Director, Ralph Owen, su apoyo y cordialidad, y a B.Guy Peters, como siempre, su generoso estímulo intelectual.

**Dirección Postal: Junin 1431 9/A, 1113 Buenos Aires, Argentina. Telfax (+)541 806-7327
E-mail dora@orlans.fsoc.uba.ar

ofrece la obtención de la información económica debido a su dispersión¹. Hayek --quien fue quizá el primero en describir el proceso competitivo como descentralizado-- consideraba que la planificación central era políticamente tan peligrosa como económicamente ineficiente. Políticamente peligrosa por reducir la libertad individual, incrementar el poder del estado, debilitar el rol del poder legislativo y degradar el imperio de la ley por la adjudicación de considerable discrecionalidad a los funcionarios gubernamentales. Y económicamente ineficiente por desalentar la competencia, incrementar el predominio de monopolios y sofocar la actividad empresaria. El argumento de Friedman, a su vez, era, esencialmente, que el lento crecimiento económico y la productividad declinante requerían de una redefinición del rol estatal en la actividad económica, ya que la continua intervención estatal en detrimento de la competencia de mercado amenazaba no sólo con la destrucción de la prosperidad económica sino también con la reducción de la libertad del ser humano. (Hurwicz 1969; Zifcak 1994)

En parte por las preocupaciones fiscales y en parte por la estrategia de desplazamiento del conflicto, la reconfiguración gobierno nacional-subsistemas subnacionales (regiones, Länder, estados, departamentos, provincias, municipalidades, etc.) ha atraído la atención de la investigación en tanto la reasignación de tareas, recursos financieros y poder político entre centro y subsistemas se convirtió en un tema generalizado de discusión política. En ese sentido, hasta podría detectarse un cierto paralelismo inesperado entre las políticas de descentralización del Nuevo Federalismo en los Estados Unidos y el de países de sistema unitario como Francia: ambos enfatizan las metas de modernización y resistencia regional como determinantes de los “cambios en la configuración vertical”.

En particular, las políticas del Nuevo Federalismo de los años 1980 redefinieron las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos locales, incluyendo un menor financiamiento desde el gobierno central, un mayor énfasis en los recursos locales para resolver las propias necesidades y un número creciente de servicios privatizados. (Derlien 1992; Poudier 1996)

Prudhomme (1994) fue quien mejor intentó dar contenido operacional al concepto de descentralización, “un concepto ambiguo, con límites no bien definidos, cuya ambigüedad sea, quizá, la que contribuya a la atracción del concepto”. La ‘decentralización espacial’, comúnmente conocida como una política regional se define como un proceso de difusión geográfica de la población y las actividades urbanas fuera de las grandes aglomeraciones. La ‘decentralización del mercado’, o liberalización del mercado, es un proceso de creación de condiciones según las cuales los bienes y servicios son provistos por los mecanismos del mercado más que por decisión del gobierno. La ‘descentralización administrativa’ se define como la transferencia de las responsabilidades de planificación, administración, así como de la obtención y asignación de recursos según diferentes variantes; incluye las transferencias desde los organismos del gobierno central a unidades regionales del mismo nivel; a unidades de niveles subnacionales; a corporaciones de nivel zonal; a organizaciones no

¹ “Una simple manera de visualizar la dispersión es pensar que, al menos, en un principio del proceso asignativo, cada unidad económica tiene perfecta información en lo referente a sí misma”. (Hurwicz 1969).

gubernamentales privadas o voluntarias; etc. Precisando las diversas vías de la descentralización administrativa se han adoptado denominaciones específicas: ‘desconcentración’ de funciones entre diferentes oficinas de la administración central, ‘delegación’ hacia corporaciones semi-autónomas o corporaciones cuasi-públicas, ‘devolución’ a los gobiernos locales y transferencia de funciones a organizaciones no gubernamentales. La descentralización también está implícita en el concepto de ‘desburocratización’, en la medida en que las decisiones son susceptibles de ser tomadas a través de procesos políticos que involucran un gran número de grupos de interés, antes que la exclusiva o primaria autoridad de los gobiernos mediante la sanción de leyes, decretos, o resoluciones administrativas. (Rondinelli, Nellis and Cheema 1984).

Como ha sido señalado por Bennet (1984), la descentralización es un tema común que atraviesa una amplia variedad de procesos específicos. Básicamente están incluidos dos tipos diferentes de tópicos: 1) descentralización del gobierno y 2) descentralización de los procesos de decisión hacia soluciones de mercado y cuasi-mercado. Estos dos temas delimitan una doble conceptualización de los procesos de descentralización.

La descentralización tanto en términos de mercado o de gobierno implica “aferrar” las oportunidades de reforma en todas las instancias. Aunque no todos los servicios puedan ser descentralizados en su administración, o susceptibles de comercialización, o extraídos de la decisión política, existiría en la mayoría de los países, sin embargo, un espacio considerablemente mayor del habitualmente aceptado hasta el presente. Este espacio podría definirse como una compleja combinación de relaciones privadas y público-privadas que no requieren representación (o gobierno) en un sentido formal, pero sí, centrarse, en cambio, en las preferencias de los consumidores (Bennet 1994)². Parece cada vez más claro que a mayor extensión de la descentralización hacia el mercado, menor necesidad de complejas estructuras de gobierno y de representación. Generalmente, cuanto mayor es el grado de la descentralización hacia el mercado, menos son las instancias que se requieren y más se puede consolidar el gobierno en el nivel local en funciones específicas desempeñadas por las autoridades locales. Es lo que subyace, por ejemplo, en el pasaje hacia los consejos unitarios en el Reino Unido, pasando el financiamiento de algunas funciones al gobierno central (especialmente, educación), otorgando otras funciones a los distritos, y permitiendo al mercado un mayor rol en otras funciones. (Bennet 1994).

¿Cómo se determina la demanda por mayor centralización o descentralización del complejo de servicios y políticas gubernamentales en los diferentes países? La descentralización parece estar determinada básicamente por las siguientes condiciones. 1) A mayor población, menor demanda por centralización. 2) El grado de descentralización varía inversamente con la extensión geográfica de un país. 3) A mayor riqueza de un país --medida según el ingreso por habitante--, más probable es una marcada descentralización. 4) A mayor desigualdad en el ingreso, más acentuada la demanda por decisiones descentralizadas. 5) Existe menor probabilidad de demanda de descentralización asociada a factores políticos e

² Los casos más conocidos son la recolección de residuos, trabajos de construcción y mantenimiento, planes de vivienda con apoyo estatal, salud pública, servicios de educación, etc. (Bennet 1994)

institucionales cuando es mayor la integración de los grupos autónomos en la arena política. (Oates, comp. 1977)

El Continuum Centralización-Descentralización

La descentralización constituye tanto una reacción desde abajo contra un fuerte control político del centro, como una demanda desde arriba, para avanzar en la privatización de la economía y aliviar la situación fiscal del gobierno central. La forma en que los bienes y servicios son provistos por los diversos niveles de gobierno y el modo en que se financian ejercen un impacto en la economía en su conjunto. Así, la descentralización política guarda un paralelismo con la descentralización de las responsabilidades fiscales. La idea básica subyacente es obviamente un intento de liberar a los gobiernos locales del control central, según la hipótesis por la cual se promovería así la democracia y un gobierno local más eficiente. Desde esta perspectiva, uno de los objetivos principales de la descentralización es el incremento en la eficiencia y efectividad de los programas de desarrollo social y económico. Los argumentos técnicos en favor de la descentralización enfatizan normalmente beneficios tales como la reducción de la sobrecarga y congestión en los canales de la administración y la comunicación; la reacción oportuna frente a los problemas no anticipados que inevitablemente surgen durante la implementación de programas, etc. Hasta se aduce la mejor capacidad técnica para la prestación de servicios en el propio campo y mayor capacidad administrativa y gerencial, cuestiones que en los países en desarrollo suelen ser los puntos más críticos. En realidad, el supuesto es que la descentralización se considera como un potencial para incrementar la eficiencia en el gobierno local por la posibilidad de que sus acciones sean sometidas implícita o explícitamente al análisis por parte del electorado local³, tanto para la articulación de demandas como de respuestas en materia de servicios públicos. (Bird and Wallich 1994; Silverman 1992).

Pero el incremento en la eficiencia es sólo una de las razones que respalda la demanda por descentralización. En algunos países, es parte de una estrategia política de las elites gobernantes para mantener el poder aunque renunciando a una parte. Como práctica electoral durante la transición a la democracia, las elecciones libres en el nivel local se llevaron a cabo antes que en el nivel nacional en un intento por parte de las nuevas fuerzas políticas por consolidar un poder aún frágil. Por ejemplo, en Polonia y Hungría los gobiernos locales en su forma actual se establecieron en 1990, en Rumania, Bulgaria y Rusia en 1991 y en Albania en 1992. A pesar de que la dimensión actual de la descentralización difiere entre los diferentes países en transición del este y centro de Europa, el proceso de descentralización política y fiscal afecta a casi todos los propósitos cruciales de reforma, incluyendo la estabilización macroeconómica, la efectividad de la red de seguridad social, el desarrollo del sector privado, y --como en el caso de Rusia--, hasta la construcción misma

³ Desde la teoría del *rational choice* podría inferirse la participación se ve estimulada cuanto menor el número de participantes. La situación política sería tal que indujera al ciudadano racional, calculador, a creer que, por ejemplo, su voto podría romper un nexo, o bien , ejercer influencia a través de un círculo suficientemente amplio de conocidos como para torcer los resultados de una elección. Sin embargo, las evidencias no han corroborado la hipótesis según la cual la reducción del distrito estimula la participación. Por el contrario, el presentismo en las elecciones locales es generalmente muy bajo comparado con el de las elecciones nacionales. (Beer 1977)

de la nación (Bird y Wallich 1994). La forma en que los impuestos, los gastos y las funciones de regulación se distribuyen entre los diversos niveles de gobierno, y cómo se estructuran las transferencias intergubernamentales son cuestiones que hacen a la eficiencia y equidad de la provisión de bienes públicos (Shah 1994).

Existe prácticamente un consenso (el ‘Nuevo Federalismo Fiscal’⁴) según el cual la responsabilidad primaria por las políticas de estabilización macroeconómica, y la redistribución del ingreso y la riqueza deben permanecer en el ámbito del gobierno central⁵; la descentralización hace más difícil sino imposible las políticas de redistribución interpersonal o interjurisdiccional. El gobierno central⁶ se debería concentrar en un conjunto particular de misiones, incluyendo las relaciones internacionales, el fortalecimiento del aseguramiento social, y la contribución al ahorro nacional funcionando con un presupuesto federal unificado con superávit. Las provincias deberían tener una responsabilidad bien definida para la mayoría de las cuestiones de inversión pública, especialmente en el desarrollo de las capacidades de la fuerza de trabajo y en el mejoramiento de la infraestructura pública. Esta línea de argumentación sugiere la devolución a las provincias de los programas nacionales de gasto en educación, vivienda, capacitación laboral y la mayoría de otros tipos de inversión --un desplazamiento que clarifica cuál de los niveles de gobierno es el responsable por el desempeño en esas áreas (Rivlin 1991). La presunción en favor de la solución federal, o sea, la provisión descentralizada de servicios públicos en respuesta a demandas locales no uniformes en las diversas comunidades está basada en dos condiciones necesarias: la ausencia de efectos de externalidades (*spillover*) y de economías de escala. (Oates 1977)

En contraste con las objeciones que Samuelson formulara contra las ineficiencias resultantes de las decisiones descentralizadas de bienes públicos, el modelo de Tiebout muestra que la decisión individual para la clase de bienes cuyo consumo está restringido a un área geográfica específica, puede generar, al menos en principio, un resultado eficiente. “La lógica económica en un sistema federal debe encontrarse en la capacidad de las unidades de

⁴ El ‘Nuevo Federalismo Fiscal’ se define como la economía política de un gobierno de diferentes niveles en términos financieros y no financieros, basado en la existencia de una institución gubernamental separadamente por cada bien colectivo con delimitación específica, de modo tal que exista biunivocidad entre quienes reciben el beneficio de un bien colectivo y quienes contribuyen económicamente.

⁵ Es un lugar común entre los economistas afirmar que en la sociedad moderna la función redistributiva debe ser desempeñada por el gobierno central. Como señala Oates, una política agresiva de redistribución del ingreso de ricos a pobres en una localidad en particular espantará probablemente a los relativamente pocos ricos y atraerá a los menos prósperos.

⁶ Debería también enfatizarse que el término ‘federalismo’ --asignación territorial de autoridad asentada en garantías constitucionales, Beer (1988)-- no debe ser entendida en un sentido muy estrecho. En términos económicos todos los sistemas gubernamentales son “más o menos federales”; aún en un sistema formalmente unitario, por ejemplo, existe una considerable extensión de discreción fiscal *de facto* en los niveles subnacionales. En vez de clasificarse dicotómicamente como ‘federal’ o ‘no federal’, los sistemas de gobierno varían en el grado en que las decisiones fiscales son descentralizados según un espectro multidimensional. Por ejemplo, en un modelo de ‘federalismo cooperativo’ varios niveles de gobierno tienen responsabilidades superpuestas y compartidas, y todos los niveles son definidos como socios equivalentes en la federación; en un ‘federalismo dual’, las instancias fiscales están organizadas de un modo tal que gobierno nacional y regional tienen autoridad independiente en sus áreas de responsabilidad y se comportan como socios equivalentes. (Oates 1977; Sha 1994)

gobierno descentralizadas de mejorar la asignación de recursos en el sector público a través de la diversificación de los resultados públicos de acuerdo con las preferencias locales. (Oates 1977)

En sentido opuesto, una forma *unitaria* de gobierno (es decir, un gobierno con diversos niveles cuyo efectivo control es ejercido desde el gobierno central) facilita la toma de decisiones centralizada para alcanzar objetivos de unidad nacional. Premia especialmente la uniformidad e iguales posibilidades de ingreso a los servicios públicos. Sin embargo, los sistemas políticos evolucionan adquiriendo sus propios matices. En el caso de China, por ejemplo, durante la década de 1980, los gobiernos de nivel subnacional obtuvieron un significativo grado de autonomía del gobierno central; no obstante haber mantenido la estructura legal de un sistema de gobierno unitario, China es en la práctica una federación descentralizada (Sha 1994; Kuo 1994).

Corea constituye el caso opuesto de la centralización fundada en principios políticos, económicos y administrativos. En procura de los objetivos fundamentales de seguridad nacional y crecimiento económico, los sucesivos gobiernos se basaron en la lógica de que para lograr tales objetivos era necesario coordinar desde el nivel nacional el desarrollo de los extremadamente escasos recursos en capital, tecnología y personal capacitado. De este modo, el permanente compromiso del gobierno nacional en la economía y la seguridad contribuyó al menor grado de descentralización⁷. (Jung 1991)

Del Estado Unitario al Descentralizado (y Viceversa)

La descentralización es tanto un *proceso* por el cual las organizaciones transfieren poder del centro a las subunidades, y un *atributo* que expresa el grado de autonomía ejercido por las subunidades. La descentralización describe el proceso de cambio de un sistema de gobierno anterior hacia una nueva situación descentralizada o más descentralizada, y también refiere al sistema que resulta de este proceso. (Pru'dhomme 1994; Bennet 1994)

El interés político en el tema de la descentralización (como opuesto a la centralización) irrumpió en el debate del siglo XVIII entre el *laissez faire* versus el intervencionismo estatal, y en el siglo XIX, a propósito de las controversias acerca de la viabilidad y la deseabilidad del socialismo. (Hurwicz 1966)

Una centralización creciente es consecuencia de la ampliación de los límites espaciales en relación a los costos y los beneficios de las actividades públicas, de la creciente demanda por una política redistributiva más activa --especialmente en los países económicamente más desarrollados--, del mandato (frecuentemente constitucional) para que el gobierno central garantice la provisión de ciertos bienes y servicios en todo el país (Oates

⁷ “La centralización en Corea también puede considerarse como el producto de la coalición entre el estado y las fuerzas económicas emergentes que se han beneficiado de la expansión de la maquinaria del gobierno central”. (Jung 1991)

1977). “La centralización va de la mano con el espíritu de progreso por sobre la reconocida recalitrancia, la corrupción y el prejuicio de las tradicionales autoridades locales”. Los cambios en este sentido son formulados generalmente para maximizar los problemas de legitimación; van acompañados de normas burocráticas elaboradas para enfrentar a otros niveles de autoridad. Por ejemplo, las políticas de centralización en los Estados Unidos en las décadas recientes se sustentaron en el argumento de que las autoridades locales habían ejercido ilegítimamente su autoridad al matrar a las minorías y a los pobres (en el área de la educación, el empleo, el acceso a los servicios sociales, la acción policial, y otros), al sucumbir ante intereses económicos ilícitos (en la contaminación del aire y el agua), al ignorar el bien colectivo de múltiples maneras, y al exhibir una incompetencia generalizada (Meyer y Scott 1983). En general, la intervención del gobierno central se ha justificado en aras de asegurar la equidad horizontal y los estándares mínimos de servicios (salud, educación, seguridad social) en todas las jurisdicciones . (Shah 1994)

En sus orígenes históricos, la oposición ideológica a los gobiernos regionales provino de una variedad de fuentes. Una de las más ubicuas, la filosofía jacobina, una invención francesa calificada como una “caricatura dieciochesca del espíritu de la revolución” se basó en la idea de que la democracia lejos de requerir mayor descentralización necesita un gobierno centralizado. Diversidad y pluralismo eran considerados perjudiciales para la soberanía nacional, y desde una perspectiva universalística de la ciudadanía, las provincias fueron vistas como bastiones del orden social arcaico. (Keating 1988)

Sólo recientemente, a partir del proceso de devolución regional en Francia (1981-1986) se transfirieron los poderes ejecutivos a los representantes electos localmente, se redujo el poder de los prefectos (desde la época de Napoleón Bonaparte), y se abolió la subordinación a la aprobación de Paris de las decisiones locales⁸. Los intendentes y otras autoridades regionales tienen la capacidad para comprometer fondos y decidir políticas (Claisse 1989). Según Fortin, como consecuencia de la descentralización, el sistema administrativo francés parece muy intrincado y hasta sobrecargado. Consiste en un complejo de sistemas administrativos con estratificaciones múltiples; las prefecturas, las regiones, los departamentos y las comunas, y cada uno de ellos tiene su cabeza y sus propios poderes. “La proliferación de nuevos poderes de *jure* y de *facto* tiene el sabor de un nuevo sistema feudal”. Más aún, la experiencia indica que al enfatizar la naturaleza electiva de los líderes locales, la descentralización ha acentuado la politización de los funcionarios de carrera.

En realidad, la distinción entre federalismo y devolución regional resulta un poco más que formalmente significativa desde el momento en que el gobierno regional sirve para crear un nuevo espacio de poder político. Además, tanto para el federalismo como para la devolución regional, el ejercicio independiente de las funciones delimitadas por la constitución ha producido pautas de interdependencia, colaboración y conflicto.

Pero la tendencia en los últimos años no fue uniforme. Así como a partir de mediados de la década del setenta, algunos países de Europa occidental (Francia, España,

⁸ “Este consenso en favor de una descentralización política y administrativa contrasta netamente con la situación británica (...)” (Mazey 1994).

Italia) han reaccionado a las turbulencias del ambiente con la propuesta de descentralización, el Reino Unido, en cambio, ha experimentado un proceso de centralización. En efecto, la red de relaciones del centro y las localidades comenzó a deteriorarse en el contexto político de las presiones económicas y fiscales. La política centralizadora del gobierno conservador de 1979⁹ emergió, en parte, como un resultado no deliberado del control de las erogaciones públicas. Fue la consecuencia de una sucesión de medidas que trataron de hacer frente al gasto público local y a la resistencias del gobierno local 1) a la liberación de los límites entre lo público y lo privado, 2) a la promoción de los procesos de mercado por sobre las técnicas de planificación, y 3) a la implementación del principio de la soberanía del consumidor.

El carácter colectivo de los servicios locales fue considerado un obstáculo contra el propósito del gobierno conservador de expandir la esfera de las relaciones de mercado. El lugar del gobierno local en el sistema político británico fue profundamente transformado por el creciente poder del gobierno central sobre las erogaciones y los impuestos, en la eliminación de elecciones y de juntas locales, y en la transferencia y reasignación de las funciones del gobierno local, ya sea a consejos compuestos por miembros designados (no electos), o más aún, al mercado¹⁰. “Lo nuevo fue la interpretación que el gobierno le dió al término estado unitario; su significado cambió al de supremacía gubernamental no parlamentaria”. Tradicionalmente, el Parlamento veía al gobierno local como una institución con decisión en las políticas y no como un agente ejecutivo del gobierno central. Pero los preceptos y las normas convencionales (‘*folk law*’) fueron suplantadas por una legislación positiva (‘*jurist law*’). El giro hacia la redefinición de las relaciones entre gobierno central y gobiernos locales estuvo asociado a un proceso de juridización que reestructuró estas relaciones según una regla formal de superior a inferior. (Jones 1988; Loughlin 1996)

El Principio de Subsidiariedad

El federalismo ha sido históricamente una medida para atraer conjuntamente diferentes territorios y no para distanciarse respecto a un gobierno central. En el presente, por ejemplo, el caso de la Unión Europea está basado en el ‘principio de subsidiariedad’, es decir, que la asignación de responsabilidades --impuestos, gastos y funciones de regulación-- se ejerce desde los niveles más bajos de gobierno, a menos por una razón de peso legal se debiera asignar a niveles superiores.

La subsidiariedad es una cuestión controvertida no sólo porque toca intrincados temas y dilemas que hacen a la interrelación y cooperación entre instituciones políticas y administrativas de gobiernos locales, nacionales y supranacionales, sino también porque

⁹ El Partido Conservador, paradójicamente, era considerado el defensor tradicional de la descentralización, por oposición al Partido Laborista, caracterizado por su adhesión a la planificación central en función de las prioridades nacionales.

¹⁰ Desde 1986 en adelante, las autoridades locales estuvieron obligadas --más allá de que así lo quisieran-- a contratar por licitación las actividades habitualmente realizadas por sus propios empleados, tales como la recolección de la basura, la provisión de alimentación escolar, la limpieza de calles y edificios, el mantenimiento de parques y de vehículos, y se previó, asimismo, la futura “privatización” de los servicios de arquitectura, ingeniería, encuestas y computación.

concierno, en general, a la formulación de la relación entre sociedad civil y autoridad política. Se conecta a debates importantes de la teoría política, referidos a la relación 1) entre estado e individuo, 2) entre diferentes niveles de gobierno y 3) entre estado y sociedad. (Shah 1994; Blichner y Sangolt 1994)

El concepto de subsidiariedad se remonta a tres raíces principales (Blichner y Sangolt 1994). Según la doctrina social católica, en los principios de la década de 1930 Pío XI estableció la fórmula de subsidiariedad como la delegación de las funciones sociales dentro de un sistema político concebido como perfectamente estructurado jerárquicamente (*Quadragesimo Anno*¹¹, 1931). Sin embargo, ya en 1891, León XIII (*Rerum Novarum*) había formulado las primeras indicaciones acerca de una aproximación católica a la subsidiariedad, contra los fundamentos tanto de “un socialismo amenazante y un desenfrenado liberalismo económico”; además, “aunque la filosofía social y la ley natural condenan como falsos esos principios básicos del liberalismo”, escribía León XIII, “esto no nos debería conducir al error opuesto de definir a la sociedad como parte del estado y permitir que quede sumergida en él”. Como apuntan Blichner y Saingolt (1994), se trata de un concepto clave del modelo de estado de bienestar de la Europa continental y católica discordante con la noción escandinava de estado de bienestar.

Segundo, en su utilización europea más amplia, el concepto de subsidiariedad perdió su alusión confesional y se lo relacionó con la discusión acerca del federalismo. Los miembros del partido conservador británico enarbolaron el principio de subsidiariedad como una manera de evitar detalladas e innecesarias regulaciones en la conformación de la Comunidad Europea. El argumento básico consistía en que la centralización sólo debería ser esgrimida cuando una actividad no pudiese ser acometida por los niveles más bajos.

Tercero, la adhesión neoconservadora al concepto de subsidiariedad se basó en la crítica al estado de bienestar¹², enfatizando desde la filosofía liberal la libertad individual y la intervención estatal mínima --excepto en situaciones donde el mercado fallara--, dado el conocido precepto según el cual la provisión estatal del bienestar invade y sofoca a las instituciones de la sociedad civil.

A pesar de que la tesis según la cual la burocracia gubernamental insensible trastoca las actividades de ayuda mutua de las familias y comunidades haya sido desde hace mucho una de las favoritas de los conservadores, una actitud crítica hacia el carácter invasivo y expansivo de la burocracia estatal también se ha incorporado al frente de las preocupaciones de los sectores de centroizquierda, proponiendo también la descentralización de los programas y la incorporación de esquemas de participación de la comunidad en su administración. Así, un “problema-slogan ha producido una solución-slogan”. (Fox Piven 1993)

¹¹ Encíclica *Quadragesimo Anno*, parágrafo 80

¹² El principio de subsidiariedad fue uno de los postulados del modelo económico neoliberal de la Junta Militar en Chile de Pinochet (1973-1990), y del proceso militar en Argentina durante Martínez de Hoz como Ministro de Economía Martínez de Hoz (1976-1980). En ambos casos, el concepto de subsidiariedad abarca tanto los fundamentos católicos como los neoconservadores. Las raíces ideológicas puedan probablemente encontrarse en las afinidades alemanas y austríacas con la teología y la filosofía social católicas.

El Nuevo Federalismo como una Panacea Conservadora

La estrategia de la subsidiariedad ha sido la contrapartida fiscal de la oposición y hostilidad conservadoras hacia las políticas redistributivas. Su escepticismo sobre un papel activo del estado libra básicamente a la iniciativa privada todas las funciones que los individuos pueden desempeñar privadamente, y sólo adversamente se recurre al nivel de gobierno de jurisdicción menor, con la instancia del gobierno central como último recurso.

Sin embargo, en el caso de los Estados Unidos, el federalismo y las diversas agendas de reforma descentralizadora han sido significativamente diferentes, tanto en sus propósitos como en sus resultados políticos. Una pauta creciente de retracción estatal puede encontrarse desde el gobierno de Eisenhower al de Bush, siendo este último quien acuñó la consigna un tanto ambigua de “dar poder (*empowerment*) para incrementar la participación local” (Fox Piven 1993). Como antecedente histórico, la estrategia de salida de Eisenhower consistió en un vuelco descentralizador de ciertas funciones hacia los gobiernos locales y estados, al mismo tiempo que la derivación de los recursos para su financiamiento. Nixon, a su vez, concibió su aproximación federalista como un medio de mejoramiento y fortalecimiento del gobierno, especialmente en el nivel de los estados y gobiernos locales. Fue una transformación de corte ideológico conservador, una aproximación descentralizadora, pero no fue una pauta antigubernamental intencionada de desmantelamiento. La política de consolidación fiscal de Nixon consistió en mantener centralizados los recursos, pero para ser usados para el financiamiento de las funciones descentralizadas. Se basaba en la noción de dejar al gobierno federal lo que mejor hace (recaudar impuestos) y hacer que los gobiernos subnacionales hagan lo que a su vez mejor hacen (administrar el gasto local). Las reformas del Nuevo Federalismo eran necesarias para “cerrar la brecha entre promesa y desempeño”, como entonces se afirmaba. Sin embargo, si el fin de mejorar el desempeño requería la nacionalización de ciertas funciones locales o el compartirlas (bienestar o regulaciones del medio ambiente) este criterio se aceptaba si contribuía a la racionalización del financiamiento y de la prestación de los servicios públicos. (Beer 1988; Conlan 1988)

Desde un punto de vista muy diferente, Reagan concibió el ‘Nuevo Federalismo’ como parte de una estrategia más amplia para cortar el presupuesto federal y reducir el rol del estado en la sociedad en cada nivel de gobierno. El principal foco de este programa de retracción fue, naturalmente, el gobierno federal, y su elocuencia y vigor en este propósito fueron extremos. Bajo la estrategia de devolución de Reagan, las funciones se discontinuaban y, en ese sentido, se descentralizaban, pero sin la asistencia financiera federal. El supuesto era que la mera reducción del gobierno federal implicaría por sí misma un rol más destacado para los gobiernos locales y los estados. El gobierno de Reagan dió una expresión concreta a la teoría emergente del “federalismo competitivo”, desarrollada por economistas conservadores en el marco del *public choice*, una teoría que propicia la competencia interjurisdiccional en un sistema federal como instrumento para controlar el activismo (la intervención) estatal. Esta visión fuertemente localista, descarta cualquier rol gubernamental vigoroso, vuelca la iniciativa hacia la comunidad, promoviendo “el

voluntarismo, la movilización de asociaciones privadas para enfrentar las adversidades compartidas”. (Conlan 1988)

Según Massey (1993), la reforma gubernamental subnacional tanto en el Reino Unido como en los Estados Unidos se basó en el credo según el cual, el sector privado es intrínsecamente dinámico, superior a las instituciones públicas para la prestación de bienes y servicios, y que la eficiencia del mercado es el principio apropiado para el desempeño social, prácticamente, en todas las esferas de la actividad de la comunidad. El gobierno de Reagan opuesto al estado *per se* inició una era de “nuevo” federalismo; les devolvió a los gobiernos de los estados las “cuestiones que mejor sería dejarles” y la propuesta de presupuesto para el año fiscal 1982 incluyó cortes en los programas federales y restricciones a la intervención del gobierno central en las cuestiones subnacionales. Por su parte, en el Reino Unido, la elección de Thatcher significó un esfuerzo concertado para transformar la cultura del gobierno local a través del concepto de “poder de acción” (*leverage*), importado de los Estados Unidos.

De este modo, la asociación entre el sector público y el privado, la construcción de la capacidad local, el mayor poder otorgado a los ciudadanos, la desregulación, etc., fueron conceptos transportados desde los Estados Unidos hacia Gran Bretaña y a otros países. El proceso de imitación de políticas puede ser en general nada más que la copia de una idea general, no necesariamente de un diseño específico (Wolman 1992). Sin embargo, en contraste con los Estados Unidos --a pesar de un análogo discurso pro-descentralizador-- hubo en Gran Bretaña una centralización del control¹³. Las diversas aproximaciones reflejan en parte las diferentes culturas políticas; nada similar a la separación de poderes en los Estados Unidos ni al principio federal tiene equivalentes en Gran Bretaña, donde el desplazamiento hacia la centralización y la hegemonía del ejecutivo son parte de un reflejo político de las elites que deciden las políticas (Massey 1993). Precisamente, las políticas de liberalización tuvieron lugar en el ámbito de los gobiernos subnacionales, al otorgar poder al gobierno central para ordenar a las autoridades locales la venta de tierra y propiedades e imponer una drástica política de privatizaciones. Los argumentos políticos se fundaron en la importancia de otorgar poder de decisión a los consumidores (*empowerment*), el libre mercado como un remedio contra la innecesaria burocracia, y la promoción de mayor responsabilidad e imputabilidad (*accountability*) en cuanto a los gobiernos subnacionales. La panoplia de políticas conservadoras redujeron el rol y la importancia del estado como el máximo guardián de los intereses de la comunidad.

La Ola de Descentralización en la Administración Pública

La descentralización es una de las nociones recurrentes en el *New Public Management* y cubre al menos tres grandes tipos de transferencia de autoridad y poder. Por

¹³ Kettl (1987) señalaba que en los Estados Unidos, especialmente a través de las reformas de Nixon y Reagan, y a pesar de una poderosa retórica en favor de la autonomía local y de los estados, hubo una creciente ola hacia un rol más poderoso del gobierno federal, aún en decisiones que eran del dominio de los gobiernos locales y de los estados.

un lado, incluye dos tipos de descentralización vertical: 1) descentralización jerárquica ('desconcentración'), que implica el pasaje de toma de decisiones hacia abajo, hacia niveles inferiores, y 2) el proceso de 'devolución' o 'delegación'. Ambos constituyen los cambios más profundos, en tanto la autoridad de decisión es otorgada, respectivamente, a un organismo separado y/o previamente subordinado, o bien a un organismo independiente. Por otro lado, 3) la 'descentralización horizontal' se define como "la intervención en el control del proceso de decisión¹⁴ de quienes no son directores o gerentes --o sea, de los profesionales, empleados de oficina y aún clientes-- (Prud'homme 1994; Pollitt 1995). A ello se suma, 4) la 'descentralización funcional', un proceso de reforma administrativa más compleja que implica la fragmentación de diferentes funciones en servicios centrales, servicios de apoyo y servicios de venta, y la delegación de ciertas funciones al sector privado, a consejos *ad hoc*, ONGs, etc. Produce la delegación del control presupuestario, de la responsabilidad e imputabilidad (*accountability*) hacia los niveles por debajo de la jerarquía organizacional.

Como la rigidez burocrática y la ineficiencia son frecuentemente atribuidas a la excesiva centralización, las reformas de descentralización en el sector público se han convertido en una tendencia instrumental para la liberación de potencial gerencial en las administraciones públicas en los países desarrollados y en desarrollo¹⁵. En los Estados Unidos el movimiento se inició ya en 1978 con la legislación del *Civil Service Reform Act*. En el Reino Unido comenzó en la década siguiente a las elecciones que llevaron al Partido Conservador al poder en 1979. En efecto, la delegación fue uno de los tópicos del programa británico *FMI (Financial Management Initiatives)*, a pesar de la dificultad que implica descentralizar, porque "los administradores en los niveles más altos temen una pérdida del control" frente a una creciente delegación de su autoridad y el requerimiento público de la rendición de cuentas (*accountability*)¹⁶ que recaen sobre ellos. Sin embargo, la decisión del gobierno británico de persistir en el propósito se manifestó con la publicación de *Improving Management in Government: The Next Steps* en 1988 y de *Beyond Next Steps: A Civil Service for the 21st Century* en 1993.

Pero el proceso más profundo de devolución de la administración de los recursos humanos tuvo lugar en Nueva Zelanda (*State Sector Act* en 1988 ; *Public Finance Act* en 1989)¹⁷, donde las políticas consistieron en minimizar la incidencia de los cuerpos de administración central en el manejo de los recursos humanos en dependencias y organismos estatales. Hubo también un proceso de devolución sustancial en Australia, aunque --en comparación con Nueva Zelanda-- se retuvo mayor control central en cuanto a salarios, condiciones de trabajo, estructuras escalafonarias, etc., manteniendo básicamente los mismos principios de administración de personal en todo el servicio público. Aunque también hubo procesos significativos de devolución en Dinamarca y en los Países Bajos, otras experiencias de descentralización y devolución fueron más limitadas, y en algunos países de la OECD

¹⁴ Mintzberg (1979), según Pollitt (1995)

¹⁵ Por ejemplo en Brasil, el *Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado*, Presidencia de la República, Cámara de la Reforma del Estado, Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado, Brasilia, 1995.

¹⁶ En Gran Bretaña los ministros son personalmente responsables ante el Parlamento por lo que sucede en sus ministerios.

¹⁷ Suecia es también uno de los casos con mayor despliegue de descentralización.

(por ejemplo, Japón), las reformas de este tipo no aparecen como prioritarias. (Metcalfé and Richards 1990; Lam 1996; OECD 1996)

Para resumir los aspectos más significativos de las reformas en la administración pública, Lam (1996), basándose en diferentes autores (Massey, Overman, Boyd, Pollitt, Dunleavy, Hood, Hughes, Osborne y Gabler, etc.), ha formulado los siguientes puntos. 1) Las reformas deben ser analizadas como expresiones de un punto de inflexión del paradigma de la administración pública, pasando del clásico modelo weberiano al “post-burocrático”.

2) El espíritu tradicional del servicio público es reemplazado por un sugestivo gerencialismo. 3) El paradigma post-burocrático de la administración pública incluye “una mentalidad emprendedora (*entrepreneurial*), dirigida a la satisfacción del consumidor y orientada hacia el mercado; con un liderazgo más gerencial que político, tendiente a la obtención de resultados, estableciendo estrategias y anticipaciones”. 4) La “administración “ se transforma en gerenciamiento del sector público. 5) Un conjunto de doctrinas administrativas similares que dominan la agenda de la administración pública en diferentes países son introducidas a través de una corriente de consultores y expertos replicando las innovaciones provenientes de experiencias internacionales y del sector privado. 6) Los componentes esenciales de las innovaciones del *New Public Management (NPM)* incluyen la reducción de las jerarquías y reglas burocráticas, la identificación de costos de insumos y productos, el uso de contratos para la provisión de servicios públicos, la desagregación funcional de las organizaciones públicas según la distinción entre la función de compra y la de provisión del bien y/o servicio (*purchaser / provider*), y el incremento de la competencia en la provisión y el incremento del poder de rechazo y elección por parte del consumidor.

La descentralización en la administración pública es un aspecto importante en el *New Public Management*. No es “sólo una cuestión administrativa sino también política” (Lam 1996); porque, por un lado, el *NPM* confiere mayor poder a unidades de menor nivel dentro del propio gobierno nacional o a unidades de gobiernos de nivel subnacional (devolución regional, provincial, municipal), como también delega hacia organismos externos al sector público (desregulación, privatización, contratación, concesión, etc.). Pero por otro lado, se supone que las cúpulas políticas electas del gobierno examinan muy de cerca las acciones delegadas en sus respectivos ámbitos administrativos ejerciendo sobre ellos mayor presión política (“politización”).

Se ha objetado que el principio de delegación de autoridad al otorgar mayor poder y autonomía a las subunidades (territoriales o funcionales) implica un menor control y una menor responsabilidad asumida por parte del gobierno central (Lam 1996). Pero, según Peters y Savoie (1995) “mientras diversas fuerzas políticas e ideológicas promueven mayor autonomía y un control más reducido desde el centro, surgen al mismo tiempo otras fuerzas que demandan una revalorización del control”. Precisamente, el dilema de “otorgar poder y coordinar”¹⁸ se refiere a dimensiones alternativas y conflictivas de la reforma administrativa: 1) el *NPM* propende a la fragmentación y descentralización de las estructuras ministeriales en organismos más pequeños y al mayor poder de decisión de los empleados de los niveles

¹⁸ En Peters y Savoie (1995), el denominado “*coordination and empowerment cunundrum*”

más bajos --.un gobierno “desregulado”¹⁹, mientras que 2) los crecientes problemas fiscales presionan hacia mucho mayor control y coordinación de las políticas y programas que se ejercen a través de la diversidad de ministerios y organismos²⁰.

Comentarios Finales sobre la Descentralización: el Caso de los Países de América Latina

En el terreno de la política territorial contemporánea las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales no pueden considerarse exclusivamente en términos de subordinación jerárquica (como en un conjunto unitario “absoluto”) o de indiferencia (como en un sistema federal “puro”); más bien, deben ser entendidos como sistemas de intercambio recíproco de posibilidades de acción, como ocurre en la política funcional en general²¹. En el diseño organizacional, la centralización y la descentralización pueden ser combinados de modo tal que no requieran de la rígida división entre política por un lado, e implementación por otro, con la primera de ellas centralizada y la última descentralizada. Más bien, podría configurarse un “tira y afloja” por la cual el ajuste mutuo constituya la norma para la toma de decisiones y por lo tanto, de la coordinación organizacional. (Aucoin y Bavkis 1988)

De hecho, un juego de mezclados móviles, tanto basados en el conflicto como en la cooperación, se desarrolla en el seno de las interacciones intergubernamentales; las negociaciones y transacciones se convierten entonces en el único *modus vivendi* posible (Parri 1990). Como fuera señalado por Sbragia (1996) para el caso de los gobiernos federales, en un conjunto descentralizado “los roles y las responsabilidades no pueden fijarse o definirse completamente. Están siendo permanentemente desafiados por una u otra unidad gubernamental. Las posibles opciones para cada gobierno son típicamente tan poco claras que incitan a traspasar los límites”.

La descentralización se desenvuelve en un espíritu de sospecha y deslegitimización del centro. En el largo plazo, los procesos de descentralización son absorbidos por rutinas e institucionalizaciones pero originan un gran número de conflictos de legitimación en el corto plazo (Meyer y Scott 1983). El federalismo, como un caso de descentralización, “lejos de constituir una atributo estático, es fuente de circulación de conflicto entre los gobiernos. Los gobiernos como instituciones en sí se convierten en actores políticos. Las unidades

¹⁹ En general, las reformas administrativas (*Next Steps* en el Reino Unido, *Special Operating Agencies* en Canada, por ejemplo) promueven no sólo la descentralización sino también la inclusión del sector privado en la provisión de los servicios públicos.

²⁰ En el caso de los Estados Unidos, cada esfuerzo reciente de descentralización ha sido absorbido por el *maelstrom* de la centralización, el turbulento remolino de la política nacional que atrae poder hacia Washington, alentado frecuentemente por el irresistible señuelo de los subsidios federales y los prejuicios de la incapacidad administrativa y política de los gobiernos locales y de los estados para servir por sí mismos a los ciudadanos. (Kettl 1987)

²¹ Siguiendo a Ashford (1982), ni aún el sistema francés de subvenciones o el norteamericano de subsidios condicionados, serían “sistemas opresivos de gobierno sobrecentralizado”, “sino el cemento que mantiene unido al sistema”, permitiendo a través del “intercambio político territorial” la satisfacción parcial tanto del desiderata de políticas nacionales como subnacionales.

territoriales más que los intereses organizados funcionalmente son centrales para el análisis. (Sbragia 1996)

Como ha sido señalado, hacia el fin de la década de 1970 la descentralización obtuvo un amplio apoyo alrededor del mundo como la solución propuesta ante los problemas crónicos de eficiencia y equidad en el sector público. En América Latina se han sucedido numerosas experiencias interpretando de distintos modos la expresión “mayor proximidad con la gente” (Peterson 1997). En efecto, el Banco Mundial ha estado comprometido con el movimiento de descentralización surgido bajo el supuesto ampliamente difundido según el cual, tomar las decisiones más cerca de la ciudadanía aumenta la posibilidad de rendición de cuentas del sector público (*accountability*), y por lo tanto su efectividad (Prud’homme 1994). “Este influyente aporte considera que la descentralización es el mecanismo apropiado para la reforma de la provisión de bienes públicos tales como salud, educación y los programas focalizados de reducción de la pobreza”. Descentralizar las responsabilidades del gobierno central y transferir recursos fiscales hacia las provincias y los gobiernos locales (en menor medida) no se ha restringido a países con estructura federal, tales como Argentina, México o Brasil. Otros países como Chile y Colombia, con estructuras unitarias, también se han volcado a los programas de descentralización con el objetivo de fortalecer la prestación de servicios en el nivel local e incrementar la participación en el proceso de desarrollo (Rowat 1996). Desde la perspectiva del Banco Mundial, en tanto los beneficios afectan principalmente a residentes en diversas jurisdicciones, debiera corresponder a los gobiernos subnacionales la provisión de tales servicios. (Shah 1994)²²

La ola de entusiasmo hacia la descentralización fue estimulada por su compatibilidad conceptual con los mecanismos descentralizados de la asignación de recursos productivos asociados con el mercado libre. Sin embargo, así como muchos tipos de falla de mercado pueden inhibir la eficiencia productiva del sector privado, las concentraciones de poder autoritario y/o burocrático en el nivel local o provincial pueden impedir que la descentralización produzca un incremento en la eficiencia y *accountability* del sector público.

Otros problemas importantes son cómo impedir la acentuación de las desigualdades regionales como resultado de la descentralización, que la descentralización no signifique una captura de beneficios para las élites locales o bien una devolución con retención de poder por parte de las élites centrales. Estas, y otras cuestiones de economía política, como, por ejemplo, las relaciones de los gobiernos locales con las comunidades locales y sus organizaciones son temas que se destacan en el área latinoamericana. (Rowat 1996; Prud’homme 1994).

Las principales corrientes internacionales aceptan la necesidad de tomar en cuenta los temas de ‘governancia’²³ para que las reformas en la política de desarrollo sean efectivas. Pero la descentralización como un marco conceptual para la gobernancia no garantiza por sí misma una participación ciudadana más efectiva en la sociedad civil ni la emergencia de

²² Según Loughlin (1996), Webb en 1922 fue quien formuló el “nexo del dinero” (“*cash nexus*”).

²³ El concepto de ‘governancia’ (*governance*) se define como “la manera en que se ejerce el poder en la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo”. (Banco Mundial 1994: vii)

pautas superiores de *accountability*. Es decir, no puede esperarse de la descentralización por sí misma que incorpore la voz de la ciudadanía y provea la base institucional, política y económica para el futuro crecimiento y desarrollo regional, allí donde la capacidad administrativa y las instituciones locales son débiles. No se ha puesto suficiente atención en las necesidades (y procesos) de fortalecimiento de la capacidad institucional en el nivel local para acometer sus novedosas responsabilidades; todavía no se sabe mucho acerca de los resultados de la descentralización cuando precede a los cambios institucionales requeridos en los niveles locales y provinciales.

Asimismo, como ha sido mencionado, muchas veces la descentralización en el sector público es concebida como un signo de decreciente compromiso porque implica una pérdida de control sobre los gobiernos subnacionales o sobre las subunidades administrativas, puesto que una vez garantizada la autonomía administrativa y financiera, el gobierno central tendría menor influencia sobre ellos y menores posibilidades de controlar sus desempeños. Como consecuencia, surgirían los problemas de coordinación deficitaria, confusión administrativa, uso irracional de recursos, políticas contradictorias o redundantes, etc. (Lam 1996). La proliferación de organismos gubernamentales ha conducido a la compartimentalización y a la ausencia de complementariedad y, posteriormente, al debilitamiento de las capacidades administrativas de los organismos locales.

En los países latinoamericanos existe una ausencia de coordinación entre los ingresos y las responsabilidades y se deberían revisar las experiencias y explorar alternativas para asegurar que se cumplan los requisitos con el fin de que los gobiernos locales tengan los recursos correspondientes a las nuevas responsabilidades asignadas. Abundan los ejemplos de programas de descentralización innovativos pero que no están vinculados con organismos locales establecidos ni tampoco con fuentes de apoyo político y financiero. Más comúnmente ocurre que se delega la autoridad a las organizaciones locales, pero éstas no reciben los recursos para desempeñar sus nuevas funciones. Otros serios problemas han sido los inadecuados o demorados envíos de recursos y, frecuentemente, que los fondos asignados no son totalmente distribuidos. Paralelamente y en sentido opuesto, un punto a tomar en cuenta es que los bancos provinciales no se excedan en su capacidad de préstamo minando los esfuerzos de disciplina fiscal de los gobiernos centrales (Rondinelli, Nellis y Cheema 1984); es más difícil alcanzar la estabilidad económica cuando la política económica desarrollada por los gobiernos subnacionales va en sentido contrario al de las políticas nacionales.

Mayor localismo no es necesariamente lo mejor²⁴. En tanto las estructuras locales no están verdaderamente democratizadas, la descentralización contribuye al aumento del poder de las élites políticas locales a través del clientelismo y patronazgo. La cuestión es decidir cuál es el nivel de gobierno más adecuado para la descentralización de la política social

²⁴ La cuestión de la descentralización se fundamenta en los principios básicos del federalismo fiscal norteamericano cuyas instituciones y prácticas no necesariamente se ajustan a todos los países en desarrollo. Por ejemplo, algunos estudios realizados en Méjico por Geshberg y en Bengalia y Nepal por Graham, según Fox y Aranda (1996), sugieren que no es probable que, por sí mismos, los proyectos que descentralizan las decisiones sobre la recaudación de los fondos para su financiamiento incrementen la *accountability* y la eficiencia.

(regional, provincial, municipal, etc.), tomando en cuenta la heterogeneidad de las unidades subnacionales. Desde luego, el caso de los gobiernos locales pequeños y rurales es particularmente difícil por su debilidad institucional, las economías de escala involucradas en muchas políticas públicas, el ‘caciquismo’ autoritario, etc. (Fox y Aranda 1996).

Otro punto crucial es que si bien muchos análisis generalizan la necesidad de incrementar la generación de ingresos locales (a través de impuestos, tasas, peajes, y ventas) esta perspectiva es incierta o, talvez, sólo viable en el largo plazo. Las soluciones más comunes son la coparticipación de los impuestos nacionales, o bien la asignación de la totalidad de ciertos impuestos recaudados por el gobierno nacional con el objeto de ser específicamente derivados a los gobiernos de provincias (estados) o locales. Muy frecuentemente desde el ministerio del interior de los gobiernos nacionales se subsidian directamente los déficits presupuestarios de las unidades subnacionales, además de los aportes para el desarrollo de la infraestructura. Las autoridades de los bancos y cuasi-bancos contribuyen con créditos y subsidios para proyectos de capital. Los fondos de las agencias de asistencia internacional también son canalizados hacia las unidades subnacionales de mayor necesidad o, por el contrario, con mayor potencial fiscal. Por lo tanto, la regla general ha sido la transferencia de recursos más que el poder real de autogeneración.

Los beneficios de la descentralización en cuanto a la eficiencia asignativa no resultan tan obvios como sugieren las teorías corrientes del federalismo fiscal y podrían acarrear un costo en términos de eficiencia productiva. Además, el problema no es tanto si cierto servicio debería ser provisto por el gobierno nacional, provincial o local, sino el el real desafío de organizar la producción conjunta del servicio ya que tiene que ser cooperativamente provisto. La incapacidad de los organismos locales para coordinar e integrar sus actividades con las de los ministerios del nivel nacional ha sido uno de los principales factores que han atentado contra la implementación exitosa de las políticas de descentralización (Pru’homme 1994; Fox y Aranda 1996).

En suma, la evidencia empírica y las perspectivas para el incremento del desarrollo por parte de los gobiernos locales latinoamericanos indican que se ha reducido el entusiasmo hacia el credo de la descentralización.

Bibliografía

- Aucoin, Peter y Hermann Bakvis (1988): *The centralization-decentralization conundrum: organization and management in the Canadian government*. Halifax, N.S.: Institute for Research on Public Policy.
- Ashford, Douglas E. (1982): *British Dogmatism and French Pragmatism*. Allen and Unwin, London.
- Beer, Samuel H. (1977): “A Political Scientist’s View of Fiscal Federalism”. In Oates, W.E., comp., 1977. Cap.2
- Beer, Samuel H. (1988): “Introduction”. En Tim Conlan, *New Federalism. Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*.

- Bennett, Robert J. (comp.) (1994): *Local government and market decentralization: Experiences in industrialized, developing, and former Eastern bloc countries*. United Nations University Press. Tokyo
- Bird, Richard M. y Christine I. Wallich (1994): "Local Government Finance in Transition Economies: Policy and Institutional Issues". En Salvatore Schiavo-Campo: *Institutional Change ...*, Chapter 4.
- Blichner, Lars C. y Linda Sangolt (1994): "The Concept of Subsidiarity and the Debate on European Cooperation: Pitfalls and Possibilities". *Governance*, Vol. 7 No.3
- Claisse, Alain (1989): "Rolling Back the State in France". *Governance* Vol. 2 No. 2
- Conlan, Tim (1988): *New Federalism. Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*. The Brookings Institution, Wash. D. C.
- Derlien, Hans-U. (1992): "Observation on the State of Comparative Administration Research in Europe - Rather Comparable than Comparative". *Governance* Vol.5 No.3
- FIEL, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1993): *Hacia una Nueva Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina*. Buenos Aires
- Fox, Jonathan y Josefina Aranda (1996): *Decentralization and Rural Development in Mexico. Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*. Center For US.-Mexican Studies. University of California, San Diego.
- Fox Piven, Frances (1993): "Reforming the Welfare State: The American Experience". En George Albo, Daniel Langille, y Leo Panitch (comp.): *A Different Kind of State? Popular Power and Democratic Administration*. Oxford University Press, Toronto. Cap. 5
- Fortin, Yvonne (1989): "Country Report: Reflections on Public Administration in France". *Governance* Vol 2 No.2.
- Gershberg, Alan Y. (1993): "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations: An Analysis of Federal versus State Education Finance in Mexico". *Review of Urban and Regional Development Studies* 7
- Graham, Carol (1994): *Safety Nets, Politics and the Poor; Transitions to Market Economies*. Brookings Institution, Wash.D.C.
- Henig, Jeffrey R. (1985): *Public Policy & Federalism. Issues in State & Local Politics*. St. Martin's Press, New York
- Hurwicz, Leonid (1969): "Centralization and Decentralization in Economic Systems. On the Concept and Possibility of Informational Decentralization". *American Economic Association* 59 Supp. May
- Jones, George W. (1988): "The Crisis in British Central-Local Government Relationships". *Governance* Vol. 1 No. 2.
- Jung, Yong D. (1991): "The Territorial Dimension of the Developing Capitalist State: Measuring and Explaining Centralization in Korea". In Gerald F. Caiden and Bun W. Kim: *A Dragon's Progress. Development Administration in Korea*. Ku Press, West Hartford, Connecticut. Cap.13
- Keating, Michael (1988): "Does Regional Government Work? The Experience of Italy, France and Spain". *Governance* Vol.1 No.2
- Kettl, Donald F. (1987): *The Regulation of American Federalism. With a New Epilogue*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London

- Kuo, Cheng-T. (1994): "Privatization within the Chinese State". *Governance* Vol.7 No.4
- Lam, Jermaine T.M. (1996): "Decentralization in Public Administration: Hong Kong's Experience". *Public Policy and Administration* Vol. 11 No.1.
- López Murphy, Ricardo (comp.) (1995): *La Descentralización fiscal en América Latina: Problemas y Perspectivas*. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada. FIEL-BID, Buenos Aires.
- Loughlin, Martin (1996): "Understanding Central-Local Government Relations". *Public Policy and Administration* Vol. 11 No.2
- Massey, Andrew (1993): *Managing the Public Sector. A Comparative Analysis of the U.K. and the US* Edward Elgar Publishing Limited, Aldershot, England
- Mazey, Sonia (1994): "La France saisie par la decentralization: aperçu britannique". En Richard Balme, Philippe Garraud, Vincent Hoffmann-Marinot, Evelyne Ritaine: *Le Territoire pour Politiques: Variations Européennes*. Éditions L'Harmattan, Paris. Cap.5
- Metcalf, Les and Sue Richards (1990): *Improving public management*. Sage Publications, London
- Meyer, John W. and W.Richard Scott (1983): *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Sage Publication, Beverly Hills, London, New Delhi. Cap.9, "Centralization and the Legitimacy Problems of Local Government".
- Mintzberg, Henry (1979): *The Structuring of Organizations*, Englewood-Cliffs: Prentice Hall.
- Oates, Wallace E. (comp.) (1977): *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington Books D.C.Heath and Co., Lexinton, Mass., Toronto
- Oates, Wallace E. (1977): "An Economist's Perspective of Fiscal Federalism". En W.E. Oates (comp.). Cap.1
- OECD (1996): *Integrating People Management into Public Service Reform*. Paris, Francia
- Olson, Mancur Jr. (1969): "Strategic Theory and its Applications. The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among different levels of Government". *American Economic Association* 59 Supp May.
- Parri, Leonard (1990): "Territorial Politics and Political Exchange. American Federalism and French Unitarianism Reconsidered". In Bund Marin (comp.): *Governance and Generalized Exchange. Self Organizing Policy Networks in Action*. Westview Press, Boulder, Co
- Peters, B.Guy and Donald J. Savoie (1995): "Managing Incoherence. The Coordination and Empowerment Conundrum". *Research Paper No.16* , Canadian Centre For Management Development, Ottawa.
- Petersen, George E. (1997): *Decentralization in Latin America. Learning through Experience*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Viewpoints. The World Bank, Wash. DC
- Pollitt, Chistopher (1995): "Management Techniques for the Public Sector. Pulpit and Practice". *Research Paper No.17*. Canadian Centre for Management Development. Canada, Ottawa.
- Pouder, Richard W. (1996): "Privatizing Services in Local Government: An Empirical Assessment of Efficiency and Institutional Explanations". *Public Administration Quarterly*, Spring.

- Prud'homme, Remy (1994): "On the Dangers of Decentralization". *Policy Research Working Paper 1252*, World Bank, Wash, DC.
- Rivlin, Alice M. (1991): "Distinguished Lecture on Economics in Government: Strengthening the Economy by Rethinking the Role of Federal and State Governments". *Journal of Economic Perspectives*, Vol.5 No.2. Spring
- Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis and G. Shabir Cheema (1983): "Decentralization in Developing Countries: A review of Recent Experience". *World Bank Staff Working Papers* No. 581, *Management and Development Series* No. 8, The World Bank, Wash., DC
- Rowat, Malcom (1996): "Public sector reform in the Latin American and Caribbean region --issues and contrasts". *Public Administration and Development* Vol.16:397-411
- Sbragia, Alberta M. (1996): *Debt Wish. Entrepreneurial Cities, US Federalism, and Economic Development*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, PA
- Schiavo-Campo, Salvatore (1994): "Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies". *Discussion Papers* 241, The World Bank, Wash., DC
- Silverman, John M. (1992): Public Sector Decentralization. Economic Policy and Sector Investment Programs. *World Bank Technical Paper No.188*, Afrika Technical Department Series. The World Bank, Wash., DC
- Shah, Anwar (1994): "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies". *Policy and Research Series* 23. The World Bank, Wash., DC.
- The World Bank (1994): *Governance; the World Bank's experience*. The World Bank, Wash. DC.
- Wolman, Harold (1992): "Understanding Cross National Policy Transfers: The Case of Britain and the US". *Governance* Vol. 5 No.1
- Zifcak, Spencer (1994): *New Managerialism Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Open University Press, Buckingham, London.

Resumen

Este trabajo presenta la teoría y práctica de las políticas de descentralización que a partir de los años ochenta, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, se han venido implementando en el marco de los programas de estabilidad fiscal y ajuste estructural. Como una estrategia de la reducción de la intervención estatal puede ser relacionada (o determinada) por la emergencia y el cambio de condiciones internas y externas: factores sociodemográficos, crisis fiscal, proceso de democratización, reestructuración política internacional, globalización económica, etc. Partiendo de una elucidación teórica del concepto de descentralización se discuten sus raíces ideológicas y su aplicación en un conjunto heterogéneo de experiencias internacionales.

Summary

The paper discusses the theory and practice of decentralization process, defined as an instrument for reducing big central government. Especially after the 80's, developed and developing countries have been implementing a diversity of decentralization policies, according to a generalized trend of fiscal stabilization an/or structural adjustment programs. Decentralization as a strategy of state retrenchment has been (related to, or) determined by the emergence and change of internal or external conditions: sociodemographic factors, fiscal crisis, democratization process, international political restructuring, economic globalization, etc. The paper consists basically of a prior theoretical elucidation of the concept of decentralization and its roots, and includes a discussion of some significative and heterogeneous international experiences on decentralization.