

*Sociólogo, doctor en derecho y ciencias sociales. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina) con sede en el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires. Profesor titular de "Gobiernos locales: procesos e instituciones" en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Dirección postal: Casilla 153, (1413 Abasto) Buenos Aires, Argentina. Correo-e: ptpirez@mail.retina.ar



DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNO LOCAL EN AMÉRICA LATINA¹

PEDRO PÍREZ*

1. INTRODUCCIÓN

Hablar de gobierno local en referencia a la realidad de los países latinoamericanos es una pretensión desproporcionada, ya que se trata de una realidad altamente diferenciada y heterogénea. Realidad diferenciada entre países y, más aún, entre las regiones de cada uno de los países. Realidad heterogénea por sus distintas bases socioculturales, jurídicas, económicas y naturales que definen a cada uno de los gobiernos locales sobre los que se debería hablar.

En consecuencia, cuando en este artículo se dice "gobierno local" se está pensando en gobiernos locales de algunos países de América Latina y, dentro de ellos, en particular, algunos municipios de la Argentina.

Tampoco es unívoca la palabra descentralización. Este es, en primer lugar, un término que se utiliza para nombrar procesos diferentes y, en segundo lugar, es un tema tratado, quizás, hasta el cansancio, y al mismo tiempo, no bien definido. Es, por ende, riesgoso volver entrar en tan complicado territorio.

Intentaremos, en consecuencia, sugerir un enfoque que, más allá de la situación actual de los gobiernos locales en la región, permita pensar su papel frente a los desafíos de las sociedades locales, dentro de la distribución de tareas que existe entre los aparatos estatales de la región.

The decentralization is a historical process whose meaning depends on the actors and relationships that integrate it. To decentralize implies to transfer, from central state appliances, attributions and resources (power) toward state appliances not central (local or intermediate), it will be in structural form or well sectorial.

In Latin America were given many formal decentralization processes, and great quantity of transformations, not always linked with those processes, that multiplied the work of the municipalities beyond their structural weaknesses (financial, administrative, political). In the federal countries are relevant the intermediate governments that, generally, have been the decentralization levels in those societies.

The actual situation imposes challenges for the political strengthening, economic-financial and technical of the local governments and, in some way, their fulfillment of "responsible public actor's" work of the local society.

Key words: decentralization, local government, latin american municipalities, federalism.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN

La revisión de los procesos históricos de descentralización permite encontrar cuatro diferentes significaciones, en algunos casos contradictorias [Rodríguez, 1994]:

a) La descentralización como condición de gobernabilidad y estabilidad política. Este caso, según Rosenfeld [1994], indica una manera de enfrentar la crisis y la pérdida de legitimidad del Estado. Las élites políticas, ante la inestabilidad y fragilidad de las sociedades latinoamericanas y las posibilidades de disminución o desaparición de las hegemonías existentes, promueven la

descentralización como estrategia de legitimación del Estado para garantizar la gobernabilidad de la sociedad.

b) La descentralización como una estrategia para descargar al Estado central de sus responsabilidades y reducir al máximo su tamaño y su capacidad coercitiva sobre el capital. La descentralización aparece asociada a la privatización y despolitización de las relaciones de los ciudadanos y el Estado.

c) La descentralización como medio para democratizar la sociedad; respuesta política a las tensiones y conflictos sociales producidos por la crisis económica y la incapacidad del Estado para dar satisfacción a las

¹ Una versión anterior de este artículo fue presentado en el IV Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Córdoba (Argentina), octubre de 1998.

demandas sociales, por su excesiva centralización y la ausencia de canales de participación. Se trataría de generar condiciones para una presencia mayor de los ciudadanos en la toma de decisiones.

d) La descentralización como forma de aumentar la eficiencia estatal en la provisión de servicios por los gobiernos locales, ajustando su producción a las necesidades y preferencias de la comunidad, e introduciendo elementos de competencia y mercado en la gestión pública. La acción local con capacidad fiscal permitiría aumentar la movilidad de los recursos.

Esas significaciones, definidas conceptualmente, en la realidad dependerán de los procesos concretos que estén por detrás de la descentralización, de sus actores, del peso de cada uno de ellos y de sus relaciones. La significación es, en consecuencia, un resultado histórico. Más allá de lo conceptual, esa significación dependerá, en consecuencia, de las formas concretas que adopten los procesos en cada caso, de los actores que los gestionen y de sus resultados.

Esta breve indicación basta para apreciar la complejidad del tema, no solamente por las dificultades conceptuales que están en juego, sino por las diferentes posiciones políticas que se mueven detrás de ellas.

Para tomar una posición que permita introducirnos en el tema, entendemos a la descentralización como un proceso de transformación en las relaciones que existen entre aparatos estatales (en sentido político-sectorial o político-territorial) y que modifica el peso² relativo, dentro de la organización estatal, de cada uno de ellos. Ese cambio supone la disminución de ese peso en el nivel central y su incremento

en el/los nivel/es no central/es, simultáneamente. Descentralizar, en consecuencia, es un proceso histórico por el cual se "pasa" un conjunto de "funciones" y recursos estatales desde el nivel central hacia el no central, cuya significación depende, como dijimos, de su concreción histórica.

La descentralización ocurre "dentro" del aparato estatal. De allí que queden fuera las relaciones que se establecen entre el Estado (esos aparatos) y la sociedad civil.³ En esta concepción el Estado es entendido como una totalidad integrada por niveles (central/no centrales). Esta aclaración contribuye a diferenciar la descentralización de otros procesos que pueden estar históricamente asociados a ella como son la democratización y la privatización.

La privatización supone una transferencia de funciones y recursos, y aun de atribuciones o poder [Pérez, Gitelman y Bonaffé, en prensa], desde un aparato estatal central o no central hacia una organización no estatal y, por lo general, hacia una empresa privada capitalista. La privatización puede implicar, además, la concentración económica en pocos y muy fuertes actores [Pérez, 1998].

La democratización, por su parte, implica una mayor sensibilidad gubernamental frente a los intereses y necesidades de las mayorías, incrementando su capacidad de incidir en la toma de decisiones. En tal sentido, es el resultado de los procesos sociales y políticos que ocurren en cada sociedad local y depende de la fuerza relativa de sus actores. La descentralización puede o no favorecer a la democratización, dependiendo de la configuración de las fuerzas políticas locales, de sus relaciones y de su capacidad democrática. El simple fortalecimiento de los aparatos gubernamentales locales no produce, de por sí, cambios en los niveles de democracia local.

Sobre la base de lo anterior, y aplicando al aparato estatal lo que llamamos modificación en el peso relativo de sus componentes, la descentralización puede ser representada en tres dimensiones fundamentales:

a) Una dimensión *política* que refiere a la capacidad de decisión y a los diferentes niveles

² Utilizamos un término genérico como "peso" para hacer referencia a diferentes componentes que dependen de cada caso concreto como se verá seguidamente.

³ En un sentido diferente, mucho más amplio, para Boisier "la descentralización, bien entendida, (sic) es el arreglo institucional que norma un contrato social entre el estado y la sociedad civil... que transfiere (o devuelve) a los distintos estamentos piramidales de la sociedad civil (muchos de ellos de naturaleza territorial) tantas funciones y competencias como les sea posible absorber **sin la pérdida sostenida de bienestar social** un arreglo basado en el principio político de la **subsidiariedad** en el principio ético de la **solidaridad** un par indisoluble, precisamente para ayudar a mantener el bienestar" [Boisier, 1997: 13. Negritas en el original].

de autonomía con que cuentan las instancias involucradas;

- b) Una dimensión *administrativa* relativa a la capacidad técnica de los aparatos institucionales involucrados para producir diagnósticos, generar propuestas e implementar políticas (hace referencia a los recursos administrativos: organización, personal, equipamiento, etcétera);
- c) Una dimensión *económica* que se concreta en los recursos financieros para el ejercicio de las funciones de las diferentes unidades descentralizadas [Rosenfeld, 1994].

En consecuencia, podemos entender a la descentralización estatal como:

- a) Un cambio de la distribución de las atribuciones estatales (en el fondo distribución del poder) entre componentes políticos del aparato estatal.⁴ En este caso es una transformación de la estructura del Estado, de mayor o menor trascendencia según se trate de más o menos (cuantitativa y cualitativamente) atribuciones y sean "traspasadas" en mayor o menor grado. Esta noción, aún abstracta, debe concretarse al especificar qué componentes estatales involucra en cada caso. Puede apuntarse, entonces, que la determinación de un "centro" y componentes "no centrales" en el aparato estatal se basa en la organización político-territorial del estado y en su distribución (según los casos) en un ámbito nacional o central, ámbitos intermedios (provincias, departamentos, regiones) y ámbitos locales (municipios, comunas). En suma, en este nivel la descentralización implica algún grado de modificación de la estructura estatal. De allí que podamos denominarla *descentralización estructural*.

- b) Una modificación particular de la atribución o encargo de algún servicio, función o política entre los diferentes componentes (central/no central) del aparato estatal. Un caso típico es la modificación de la atribución de un servicio público: un servicio social como la salud, urbano como la recolección de residuos o de infraestructura como la vialidad, puede ser atribuido de manera más o menos centralizada. Esto es, y hay ejemplos históricos suficientes,⁵

puede estar encargado a los niveles centrales, intermedios o locales del estado.

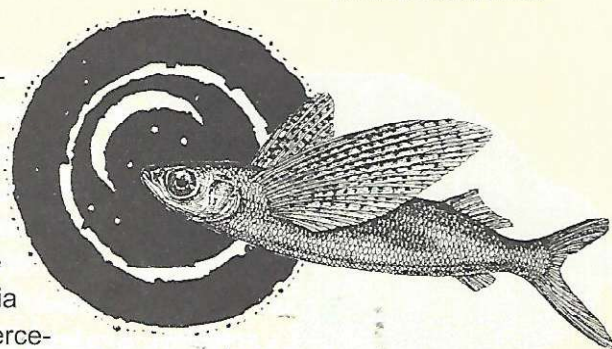
Su paso desde los primeros hacia los segundos o terceros indica la existencia de un proceso de descentralización. Puede tratarse de una política, como por ejemplo de control de la contaminación ambiental que también se asigna central o de manera descentralizada. Este nivel puede ser denominado *descentralización sectorial*.

La significación histórica de esos dos niveles de la descentralización es muy diferente. Más aún, puede darse el caso de la descentralización sectorial sin que exista propiamente la descentralización estructural, cuando se mantiene una estructura relativamente centralizada y se traspasa, únicamente, la gestión de uno o varios servicios.

Esa diferencia y sus posibles combinaciones darán lugar a procesos muy distintos y a situaciones políticas muy diversas: descentralización estructural más o menos comprensiva, descentralización sectorial (servicios o políticas) dentro de procesos de descentralización estructural, descentralización sectorial sin descentralización estructural.

Es preciso tener en cuenta que la descentralización estructural supone la existencia de acciones que, por lo menos en algún grado, tienden a fortalecer a los componentes no centrales del Estado, mientras que esa condición no se da necesariamente en la descentralización sectorial.

Cuando una política es descentralizada como parte de un proceso estructural, encontrará en las unidades que se hacen cargo de ella un conjunto de transformaciones en el sentido de su fortalecimiento como aparatos estatales. Las atribuciones y recursos (en sentido amplio) estatales que "estaban" en el ámbito central se han transferido (o se lo hace



⁴ A esto hace referencia el Diccionario de la Real Academia Española al decir que descentralizar significa "transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado".

⁵ Véase al respecto el trabajo de Pérez, 1998.



simultáneamente). Esto significa que la unidad estatal que recibe la política o servicio está en condiciones sustantivas, normativas, de gestión y financieras de responsabilizarse efectivamente de esa transferencia.

Por el contrario, cuando la descentralización de una política no es parte de un proceso de descentralización estructural, su aplicación en las unidades de descentralización es sumamente incierta. Dependerá de la capacidad que logren desarrollar esas unidades, lo que a su vez dependerá de sus condiciones previas. Por otra parte, si se trata de un Estado centralizado, puede suponerse que las condiciones de las unidades descentralizadas para hacerse cargo correctamente de las políticas que se les transfieren serán muy limitadas, salvo excepciones.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Las sociedades latinoamericanas muestran, a lo largo de su historia, una configuración centralista, no solamente en la organización de sus Estados sino también en sus componentes sociales. Esa "tradición centralista", como la llamó Claudio Véliz hace muchos años, se habría originado en el antecedente borbónico que España transfirió con la organización colonial y que se habría mantenido pese a los cambios que tanto las sociedades como los Estados de la región han sufrido en el último siglo.

No es pertinente en este momento una revisión histórica. Solamente lo mencionamos para hacer hincapié en el peso del centralismo y en algunos de sus efectos. Entre estos se encuentra: el predominio de una cultura centralista; la debilidad general de las unidades sociales, pero sobre todo estatales, no centrales; y la existencia de una responsabilidad nacional (central) especial frente a los problemas sociales que

puede manifestarse como expresión de solidaridad o de paternalismo.

Al tomar en cuenta elementos globales de la realidad regional, se observa que las actuales tendencias hacia la descentralización están reforzadas por las crisis fiscales, asociadas a la incapacidad administrativa para conseguir recursos y a los fuertes compromisos ligados al pago de la deuda externa. En dicho contexto, la descentralización aparece como una estrategia utilizada por el nivel central para transferir obligaciones hacia las instancias subnacionales, en tanto se supone que éstas poseen capacidad para conseguir recursos para financiar las acciones transferidas, aunque la realidad suele desmentir ese supuesto.

Ligando la dimensión histórica con el énfasis en los recursos, Vilas sostiene: "Debe reconocerse que el paso de un esquema de centralización fuerte a otro descentralizado es siempre complejo y toma tiempo; sobre todo cuando las estructuras centralizadas cuentan con más de un siglo de funcionamiento y se reproducen en la mentalidad de los actores. Esto es particularmente así en el caso de los municipios, que deben hacerse cargo casi de un día para otro de un paquete amplio de servicios sin contar con los recursos organizativos y administrativos, no se diga los humanos, financieros y materiales, para ello. En general los esquemas de descentralización territorial están acompañados por un apoyo inicial en estos aspectos; sin embargo, la formación de capacidades organizativas y administrativas demanda algo más que personal o recursos materiales y financieros" [Vilas, 1997: 941].

Las coordenadas analíticas recién presentadas permiten interpretar con nuevos elementos la reciente descentralización del Estado en América Latina, en tanto —sobre todo lo que hemos referido como descentralización estructural— ha sido una de las políticas recurrentes en los últimos años en gran parte de los países de la región, en procesos con características y significación diferentes. En forma sintética podemos mencionar los siguientes casos:

Entre 1979 y 1981 Chile transfirió a sus municipios gran cantidad de funciones, y entre 1992 y 1993 les otorgó autonomía política;

Bolivia realizó una reforma municipal en 1985, otorgando autonomía política y financiera; Colombia con la reforma de 1986 estableció la elección de alcaldes y fortaleció financieramente a los municipios (la reforma constitucional de 1991 consolidó y fortaleció la descentralización estatal); Venezuela en 1989 estableció la elección de los alcaldes y luego de 1991 se realizaron transferencias de servicios; Brasil en la reforma constitucional de 1988 fortaleció la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios; en Perú la constitución de 1979 estableció una organización estatal descentralizada y en 1989 se constituyeron las regiones y sus gobiernos [Rodríguez, coord., 1994; Rosenfeld, 1994].

En las sociedades latinoamericanas conviene diferenciar a las organizaciones estatales unitarias y federales. En las segundas existe estructuralmente una cierta distribución del poder (esto es, de las capacidades de acción y de los recursos para sustentar esas capacidades) entre el nivel central (federal) y los niveles intermedios (estados o provincias en el caso argentino). El federalismo implica una organización *formal* descentralizada, que asigna o reparte atribuciones y recursos. Hemos subrayado la palabra *formal*, pues la experiencia de los federalismos latinoamericanos⁶ muestra una importante centralización: el nivel federal adquirió, a veces más allá de las normas constitucionales estrictas, un peso creciente y se fue haciendo el actor político, y sobre todo económico, fundamental, concentrando, de manera particular, los recursos públicos.

En los estados unitarios de la región no se han creado entidades políticas intermedias, más allá del fortalecimiento de los departamentos con las reformas colombianas de los años ochenta o de las regiones en Perú. En estos países la descentralización es claramente una cuestión que relaciona a los gobiernos centrales con los municipios.

En el caso de los países federales, es posible afirmar que si bien han organizado a sus estados en tres niveles (federal o central, intermedio o estadual o provincial y local o municipal) la cuestión de la centralización o descentralización se concretó fundamentalmente

en las relaciones que se dan entre los niveles central e intermedio. Históricamente el verdadero nivel de descentralización han sido los gobiernos intermedios más que los gobiernos locales. Esto es particularmente cierto en la Argentina. En este país, los gobiernos municipales dependen constitucionalmente de la organización de los estados provinciales y, hasta fines de los años ochenta del siglo xx, han tenido un papel menor, salvo algunas excepciones.

El peso político de los gobiernos intermedios en Argentina, Brasil y México los convierte en actores claves dentro de las relaciones políticas nacionales. Esa presencia no es desafiada por los gobiernos locales, salvo los de las ciudades capitales de Argentina y México que de hecho se acercan a la figura de los anteriores. En consecuencia, las relaciones de descentralización suponen una suerte de triangulación dentro de las cuales los gobiernos locales tienden a ocupar un lugar de cierta subordinación.

En la Argentina la reforma de la mayoría de las constituciones provinciales en la segunda mitad de los años ochenta inició un proceso de descentralización estructural con reconocimiento de la autonomía de los municipios, en muchos casos llegando a consolidar su autonomía institucional con el dictado de "cartas municipales". Sin embargo, esas modificaciones no cambiaron, necesariamente, las condiciones reales de gestión de los gobiernos locales, en particular, su debilidad financiera y administrativa. Por otro lado, el gobierno federal continuó con una tendencia, presente desde fines de los años setenta, a transferir a los gobiernos provinciales lo que quedaba de la educación y la salud en ese nivel y de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi). Los gobiernos provinciales, que tampoco habían mejorado sus condiciones de gestión, debieron hacerse cargo de fuertes responsabilidades, no siempre con éxito, que tendieron a compartir con sus municipalidades.

En términos generales, los gobiernos municipales de América Latina ampliaron sus atribuciones y, manteniendo varias tareas tradicionales (aseo, regulación urbana, transporte y tránsito

⁶ Se trata de Argentina, Brasil, México y Venezuela.

público, administración de la educación, cultura y deportes, construcción y mantenimiento de vías) han recibido otras funciones (policía, recursos naturales, desarrollo rural, política social, institución de crédito, distribución de gas y electricidad, etcétera) [Rosenfeld, 1994].

Las modificaciones mencionadas no se han correspondido, por lo general, con un cambio sustantivo en las capacidades de los gobiernos locales. En particular, no han significado un incremento de su capacidad financiera. Como se observa en el cuadro 1, la proporción de los fondos públicos que son canalizados por los municipios se mantiene muy baja, pese a un cierto incremento. Más allá de diferencias relevantes entre los países que menciona el cuadro, es evidente que los municipios solamente canalizan una parte pequeña de los recursos estatales, mientras que los niveles intermedios aparecen tanto o más importantes, salvo en Chile. Esto último está asociado, como se ha mencionado, a las diferencias que existen entre las organizaciones federales y unitarias y al peso en las primeras de los niveles intermedios.

Con base en los datos mencionados, es posible afirmar que todavía la capacidad financiera reside en los gobiernos centrales. En el

caso de los estados federales es compartida con los gobiernos intermedios.

Esa limitación financiera está asociada a la distribución de las capacidades de imposición y a la mayor o menor habilidad de recaudar de cada uno de esos niveles gubernamentales. Como resultado, los municipios latinoamericanos siguen dependiendo de los recursos que reciben como transferencias desde los gobiernos centrales e intermedios. (Véase el cuadro 2.) Los datos ofrecidos muestran cuatro casos nacionales en los que los municipios integran con transferencias sus presupuestos en más de una tercera parte del total y llegan a superar el cincuenta por ciento.

Analizando de manera particular el caso argentino, se percibe claramente el peso de los gobiernos intermedios (provinciales) en ese estado federal. El cuadro 3 muestra, por otra parte, la creciente participación de los gobiernos provinciales argentinos en los recursos públicos, acercándose hacia fines de los años noventa a la participación federal.

De todas maneras esa información escondió situaciones diferentes. Pese a que las provincias estén llegando a gastar casi la misma proporción que el gobierno federal, la mayor

CUADRO 1. AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS ESTATALES (PORCENTAJES)

NIVEL	AÑO	ARGENTINA	BRASIL	COLOMBIA	CHILE	VENEZUELA
Central	1989	61,5	59,4	79,6	93,5	61,0
	1992	54,1	56,00	75,5	90,7	61,0
Intermedio	1989	31,7	28,0	10,6	0,7	24,0
	1992	38,4	28,0	12,0	1,5	24,0
Municipal	1989	5,9	12,1	9,8	5,8	15,0
	1992	7,5	16,0	12,5	7,8	15,0
	1997	9,13				

Fuente: Rosenfeld, 1994; Honorable Senado de la Nación, 1997 y cuadro 4.

CUADRO 2. AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS Y LAS TRANSFERENCIAS EN LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES (PORCENTAJES)

RECURSOS	COLOMBIA (1990)	CHILE (1990)	ECUADOR (1990)	VENEZUELA (1986)
Tributarios	45,1	28,9	22,95	48,4
Transferencias	44,9	55,62	55,62	35,0
FCM	16,7			

Fuente: Rosenfeld, 1994.

CUADRO 3. ARGENTINA: EVOLUCIÓN RELATIVA DEL GASTO FEDERAL Y PROVINCIAL. INCLUYE ADMINISTRACIÓN, EMPRESAS PÚBLICAS Y SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. 1961 - 1997

	1961	1971	1981	1991	1997
1. Gobierno Federal	82,1	77,9	73,5	60,9	55,8
2. Provincias	17,9	22,1	26,5	39,1	44,2
Total (1+2)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Pérez y Cao, 1999.

CUADRO 4. ARGENTINA: ESTIMACIÓN DE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA. EN MILLONES DE \$ - AÑO 1997

	RECURSOS	%	ENDEUDAMIENTO	%	ROGACIONES	%	TRANSFERENCIAS ⁽¹⁾	%
G. Federal	54.445,4	76,77	4.496,6	75,02	40.977,0	50,66	17.965,1	84,63
Provincias	12.466,5	17,58	1.384,4	23,09	32.521,3	40,21	3.262,0	15,37
Municipios	4.010,3	5,65	113,3	1,89	7.385,6	9,13	0	
Total	70.922,2	100,00	5.994,3	100,00	80.883,9	100,00	21.227,1	100,00

Fuente: Frigerio, 1997 y Secretaría de Hacienda, 1999.

Nota (1): Se refiere únicamente a transferencias interjurisdiccionales.

parte de los fondos son recaudados por este gobierno y transferidos hacia los niveles intermedios, como lo muestra el cuadro 4. Igualmente se ve en los datos de ese cuadro que los municipios argentinos, aunque han incrementado su participación en el manejo de los recursos estatales, ello no ha sido resultado del aumento de su capacidad de captación de fondos, sino del mantenimiento de transferencias desde los otros niveles gubernamentales.

En suma, la información mencionada permite inferir que en América Latina no se ha revertido totalmente la estructura histórica de centralización estatal

Por otra parte, y como es conocido, la autonomía financiera local puede significar la consolidación de las desigualdades que se generan en las relaciones económicas y sus diferencias regionales. De allí que la mayor parte de los países latinoamericanos tienen instrumentos y mecanismos para compensar las desigualdades de la recaudación entre los gobiernos municipales. En general se utilizan dos sistemas: mecanismos de solidaridad, considerando los recursos propiamente municipales y, más común, compensaciones a los

municipios con los recursos del presupuesto central o intermedio.

El primer sistema mencionado funciona en Chile, el Fondo Común Municipal (FCM), que redistribuye 50% del impuesto territorial y permisos de circulación de vehículos. Se basa en indicadores territoriales y sociales que privilegian la asignación de los recursos a las comunas más pobres. El segundo sistema distribuye, según los casos, impuestos nacionales o estatales/provinciales conforme a criterios predominantemente redistributivos.

3.1. LOS CAMBIOS ECONÓMICOS GLOBALES Y LA DESCENTRALIZACIÓN

La presencia en los últimos quince años de procesos de descentralización está también asociada, al parecer, al impacto del nuevo contexto global en los países de la región, caracterizado por la reestructuración de la economía

⁷ El abrupto salto de 1981 a 1991 se debe a que a la tendencia histórica se le incorporan las privatizaciones que llegaron a ser casi el 40% del gasto nacional. El desaceleramiento del periodo 1991 a 1997, al creciente peso del sistema de seguridad social y al nuevo ciclo de endeudamiento.

y la modificación del papel de los Estados nacionales. En ese escenario aparece, con un peso hasta entonces desconocido, la relación entre lo global y lo local, de lo cual derivan fuerza las presiones descentralizadoras. En consecuencia, como dice Rodríguez, "nos guste o no el contexto, la descentralización significa en América Latina: cambio cultural, político, cambio del Estado" [Rodríguez, 1994].⁸

Esto ha significado una transformación espontánea (más allá de los procesos formales de descentralización estatal) del rol de los gobiernos locales en casi todos los casos. En términos generales puede afirmarse que a los municipios latinoamericanos nada les es ajeno. Más allá de sus atribuciones formales, han ampliado sus funciones al calor de las necesidades crecientes y de la disminución de la presencia de los otros niveles estatales.

Si bien la coyuntura parece impulsar procesos de descentralización, ello se da simultáneamente con un fuerte proceso de concentración (en particular económica) en la sociedad civil. Es interesante recordar los trabajos de Saskia Sassen [1994] sobre la globalización de las actividades económicas: simplificando sus conclusiones es posible indicar que, con base en las transformaciones tecnológicas (las nuevas tecnologías de información y comunicación en especial) las actividades productivas tienden a desprenderse de buena parte de sus restricciones territoriales y pueden ser fragmentadas en forma flexible, localizándose en diversas partes del mundo en función de condiciones particulares. Pero, a la vez, ese proceso de descentralización y distribución en el territorio, hace necesario el fortalecimiento de las actividades de control, de allí que se produzca una correlativa concentración funcional y territorial en las "ciudades globales".

Dicha centralización en las empresas se produce en un período con fuertes procesos

de concentración económica, esto es, la formación de conglomerados cada vez más grandes que controlan crecientemente diversas actividades económicas y que tienen un peso decisivo en forma global. La presencia cada vez mayor en América Latina de grandes unidades, no únicamente industriales, sino comerciales y de servicios, que controlan a los respectivos sectores y logran una incidencia cada vez mayor en la economía global son ejemplos de ello.

Es evidente, en consecuencia, que la economía de nuestros países sigue una doble tendencia a la descentralización territorial y a la concentración sectorial y social. La primera requiere un aparato estatal capaz de responder flexiblemente en los distintos lugares del territorio, entonces la descentralización estatal parece ser una condición para acompañar a las actuales formas de manifestación de las actividades económicas. Esto mismo produce una disparidad entre actores privados cada vez más fuertes, cuyo horizonte de decisiones es muy amplio (globalización) e instituciones estatales más débiles. Visto así, el proceso de descentralización tiene un nivel de contradicciones difícil de resolver, como lo ejemplifica Coraggio: "Es el caso del Gobierno local que tiene que negociar con empresas que van a decidir si se localizan o no en el municipio según las ventajas tributarias o servicios subsidiados que se les dé, y que tienen un enorme poder de chantaje pues, mientras su impacto en la economía local es muy grande, para ellas es casi indiferente ubicarse ahí o en otros sitios. Es muy difícil entonces extraer de la economía local los recursos para fundar una autonomía real" [Coraggio, 1997: 51]. De manera particular, la presencia en las ciudades de la región de empresas altamente concentradas, muchas veces de escala internacional, haciéndose cargo de servicios urbanos esenciales, como el agua o la energía eléctrica, constituye, además, una presión considerable para los gobiernos locales [Pérez, 1998 y Pérez, Gitelman y Bonaffé, en prensa].

Se trata de procesos de descentralización estructural parcial (cambios institucionales que no llegan a modificar realmente a los sistemas de relaciones fundamentales) que no logran

⁸ Tomando en cuenta una perspectiva que asocia la descentralización endógena del Estado con un proceso más amplio de fronteras entre éste y la sociedad, es apropiado seguir a Boisier cuando dice que "la descentralización es ahora *inescapable*, tanto por razones económicas vinculadas a la globalización, como por razones políticas vinculadas a la redemocratización de América Latina, pero su puesta en práctica y, sobre todo, su éxito, supone complejos procesos de ingeniería social y política" [Boisier, 1997: 12].

fortalecer la capacidad de operación a nivel descentralizado. En realidad, se configurarían modelos más bien de desconcentración (limitada) que de real descentralización.

Tal vez es por eso que, más allá de los intentos descentralizadores que hemos mencionado, el tema se presenta cada vez más como un asunto de "políticas públicas descentralizadas" [Boisier, 1997: 12]. El debate parece dedicarse fundamentalmente a "políticas sectoriales" y dentro de ellas en especial a "políticas sectoriales sociales". Como dice Boisier, "una revisión de la literatura mostraría un evidente predominio de asuntos vinculados a la descentralización (o desconcentración) de servicios sociales colectivos, como educación y salud, en primerísimos lugares..." [Boisier, 1997].

Pese a las reformas, no se han generado condiciones de verdadera descentralización estructural (esto es particularmente claro cuando se analiza la dimensión financiera), "la situación de las políticas públicas descentralizadas en América Latina es bastante precaria". Esas políticas, en consecuencia, se estarían gestionando con importantes déficit, tanto de eficacia y eficiencia, como particularmente de equidad y solidaridad [Boisier, 1997: 11].⁹

Analizando el panorama global sobre la descentralización de las políticas sociales, Vilas [1997] sostiene que las experiencias llevadas a cabo en la región han afectado más la ejecución que la definición de los programas, tratándose en esencia de una descentralización operativa antes que política. Se trata más bien de desconcentración que de descentralización. De manera complementaria, según Vilas, el objetivo de la descentralización sería por sobre todo lograr cierta eficacia en el uso de los recursos, aun en detrimento de la democratización de la gestión de los planes y programas.

Evaluando lo sucedido hasta aquí, puede afirmarse que la descentralización, que en la política social afectó sobre todo las prácticas universalistas en áreas como la salud o la educación primaria y media, pero también a muchas acciones destinadas a enfrentar la pobreza, no arrojó todos los resultados positivos que *a priori* auguraban sus promotores. Pasar

responsabilidades desde el centro a los niveles inferiores, aun cuando vaya acompañado de los recursos económicos necesarios, no elimina la posibilidad de que en los nuevos ámbitos de decisión se reproduzcan prácticas centralizadas y burocratizadas, y por lo tanto ineficaces, como las que se buscaba remediar [Rpetto, 1997]. Estudios anteriores sobre los gobiernos locales de América Latina muestran sus debilidades y el predominio de formas clientelares en la gestión de las cuestiones locales, junto con la tendencia a subordinar la atención de las necesidades sociales a las estrategias de acumulación política de las elites locales [Rodríguez y Velásquez, 1994 y Pérez, 1991].

De allí que "una provisión en manos de instancias regionales diversas en términos de capacidades y recursos introduce el problema de las desigualdades existentes y, por lo tanto, de la ciertamente alta inequidad que presentaría tal sistema de producción de bienes y servicios" [Isuani, 1992: 115].

Esas inequidades tienen dos dimensiones. Por una parte la mencionada debilidad de las unidades estatales descentralizadas frente a la concentración económica, no les permite imponer una orientación en el sentido del interés general. Por otra parte, al quedar las sociedades locales libradas "a su propia suerte" se produce un "sálvese quien pueda" que, sobre la base de la inicial distribución desigual de los recursos (financieros, humanos, técnicos, etcétera), tenderá a consolidar esa desigualdad, permitiendo solamente a algunas pocas localidades transformar positivamente sus condiciones económicas y sociales. En suma, el riesgo es un vacío de solidaridad (a nivel nacional y regional) que fortalezca las tendencias negativas actuales.



⁹ Tal vez esto explique que una encuesta realizada en Chile muestra que una parte significativa de la población "preferiría volver a una prestación de servicios educacionales y de salud por parte del Estado Central" [Boisier, 1997: 12].

Si lo anterior es válido, en especial para las áreas de salud y educación, es menester observar qué sucede específicamente con las políticas de lucha contra la pobreza. Evaluando los fondos sociales y su articulación entre focalización y descentralización de las políticas sociales (en este caso aquellas que afectan directamente a los pobres), Ziccardi considera positivo delegar en los gobiernos locales la focalización de los esfuerzos financieros fiscales hacia los servicios básicos, en tanto otorga protagonismo al sector privado. No obstante, señala que la desconcentración de recursos sin una efectiva participación social puede contribuir a reforzar cacicazgos tradicionales o clientelismos locales. En tal sentido, parecería que el factor más importante está representado por la existencia de una organización social fuerte, no tanto por el tipo de trama estatal [CLACSO, 1996].

En suma, puede entenderse que los procesos que en la región han sido considerados como descentralización estatal, se caracterizan por cuatro rasgos fundamentales:

- a) El predominio de procesos de desconcentración más que propiamente descentralización, basados en gran medida en transferencias de tipo sectorial;
- b) La consecuente configuración de los gobiernos municipales como ejecutores de políticas definidas en los niveles superiores (central o intermedio);
- c) El crecimiento de las acciones municipales sin que se incremente correlativamente su capacidad de operación.
- d) El riesgo de debilitamiento de los gobiernos locales frente a las crecientes desigualdades sociales y territoriales.

4. LAS TRANSFORMACIONES DE LAS SOCIEDADES LOCALES

Como hemos mencionado, los gobiernos locales en la mayoría de los países de América Latina vienen haciéndose cargo "de hecho" de una creciente gama de cuestiones que hacen

referencia a la reproducción global de las sociedades locales.

Decimos *de hecho*, ya que por lo general se trata de la necesidad de asumir un "problema nuevo" o que no ha sido previsto en la modificación de las relaciones con los demás niveles estatales. En consecuencia, por lo general los municipios de la región deben enfrentar esos problemas en condiciones de debilidad. Más aún cuando deben relacionarse muchas veces con actores sociales y económicos sumamente poderosos, resultado de la presencia local de relaciones globales.

En términos muy generales, es posible afirmar que las sociedades locales están sufriendo dos tipos de cambios: por una parte, las transformaciones económicas producen una polarización que se manifiesta en el nivel local como incremento de la población en condiciones de pobreza; por la otra, los municipios deben hacerse cargo del enfrentamiento de crecientes necesidades sociales.

Podemos mencionar, rápidamente, las modificaciones económicas: la tendencia al predominio de las actividades basadas en la información y la comunicación, con una notable "desmaterialización" de la producción y el consiguiente cambio en el peso relativo de los sectores, la disminución de la industria y el crecimiento de los servicios. El impacto de la globalización ha sometido a las sociedades nacionales y locales a los vaivenes de la economía internacional.¹⁰

En términos generales ello ha significado, contradictoriamente, el crecimiento de las economías nacionales, en especial en los sectores "globalmente dinámicos" o vinculados al sector terciario y al comercio internacional y, a la vez, el peso cada vez mayor del desempleo y la pobreza, particularmente en las ciudades de la región.

Es así que las condiciones sociales en las ciudades de América Latina vienen deteriorándose. La pobreza ha dejado de ser un fenómeno predominantemente rural para pasar a ser urbano. El cuadro 5 muestra cómo a partir de mediados de los años ochenta se altera la distribución urbano-rural de la población pobre.

Esa modificación es parte del incremento de la población pobre en las ciudades de la

¹⁰ Recuérdese el efecto de las crisis regionales de México y de Asia, por ejemplo, en las economías nacionales y, por ende, en las ciudades de toda América Latina.

CUADRO 5. AMÉRICA LATINA: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN URBANO/RURAL DE LA POBLACIÓN POBRE, 1970-1990

Año	MILES DE PERSONAS (a)			POR CIENTO		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
1970	44.200	75.600	119.800	37	63	100
1980	62.900	73.000	135.900	46	54	100
1986	94.400	75.800	170.200	55	45	100
1990(b)	115.500	80.400	195.900	59	41	100

(a) Personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye quienes viven en situación de indigencia; (b) Estimación para 19 países de la región.

Fuente: A. Rodríguez, 1994.

CUADRO 6: AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE HOGARES DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA EN ÁREAS URBANAS, 1970-1992

Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	Uruguay	Venezuela
1970	5		35	12	38	15	20	28	10	20
1980	7		30(b)		36	16		35(b)	9(d)	18(d)
1986	12		34(c)	37(c)	36	21	28		14	25
1990		50(a)	39	34	35	22	34	45	12	33
1992		46		27	38	25	30		8	32

(a) 1987; (b) 1979; (c) 1987; (d) 1981.

Fuente: A. Rodríguez, 1994.

región. El cuadro 6 muestra la dimensión de esa presencia y su crecimiento para diez países latinoamericanos. Más allá de las diferencias que existen entre los casos, se observa no solamente el incremento relativo de los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, sino el peso que esos hogares tienen dentro de la población urbana, aproximándose en algunos casos a la mitad.

La pobreza de la población es, en consecuencia, una constante en las ciudades latinoamericanas. Sus gobiernos locales deben producir satisfactores para quienes no cuentan con recursos. Crece la población que no únicamente no tiene recursos para contribuir a sustentar a los aparatos municipales y sus acciones, sino que le falta para resolver sus necesidades cotidianas fundamentales.

Esos procesos económicos y sociales se han dado de manera paralela a la recuperación

en gran parte de América Latina de las instituciones políticas de base democrática que, en la década anterior, habían sido sometidas a regímenes militares autoritarios y represivos.

Un primer efecto de ello fue la expansión de las demandas que, junto con la baja capacidad de respuestas locales, contribuyó al desarrollo de procesos de acumulación política basados en relaciones clientelares fundadas, predominantemente, en el uso del empleo público como un bien otorgado con carácter de subsidio. Algunos estudios de caso [Pírez, 1991] mostraron, por ejemplo en ciudades argentinas, cómo a fines de los años ochenta parecía llegarse a una suerte de límite en la incorporación del empleo municipal en ciudades intermedias como una manera (tal vez implícita) de contribuir a la reproducción de las economías locales deprimidas y de sustentar sistemas "tradicionales" de dominación local.

Ese subsidio parecía ser parte de un mecanismo más amplio de dominación que se integraba con las transferencias financieras federales hacia las provincias y de éstas hacia las municipalidades y, al mismo tiempo, se complementaba con apoyo político que, desde las redes clientelares locales, "subía" por la estructura del estado hacia el nivel federal (por ejemplo, votos en el Senado) [Pírez, 1990].

Las políticas de ajuste y reforma del estado (privatizaciones, desregulación y disminución del aparato estatal y su gasto) impusieron límites a un crecimiento del empleo público en carácter de subsidio. En la Argentina los intentos de reforma de los gobiernos provinciales debieron dejar de lado la disminución del empleo cuando comenzaron a producirse serias protestas locales en las capitales de las provincias menos desarrolladas. Las protestas parecieron significar el reclamo por la ruptura del "pacto de dominación": apoyo político durante muchos años a cambio de recursos para la subsistencia en economías regionales incapaces de hacerlo con base en las actividades privadas [Pírez, 1994].

Esas contradicciones han generado en muchos casos reacciones innovadoras. Los gobiernos locales se ven cada día presionados para hacerse cargo de una serie indeterminada de cuestiones que antes eran atendidas por otros niveles estatales o bien no se presentaban como objeto de demanda social ante el sector público. Deben hacerlo sobre la base de recursos limitados. De manera general, los municipios parecen haber tendido a privilegiar

la atención de la "problemática social", esto es de la pobreza. La información que para los municipios argentinos ofrece el cuadro 7 muestra que esos gobiernos locales destinan más de la mitad de sus recursos al "gasto social", y que esa participación ha venido creciendo hasta llegar a mediados de la década pasada a casi el sesenta por ciento. De la misma manera se ha debilitado, en forma agregada por cierto, el esfuerzo financiero destinado a apoyar a la infraestructura económica local.

5. LOS DESAFÍOS

El panorama presentado permite suponer que es posible, y a la vez necesario, plantearse los principales desafíos que deben enfrentar las sociedades locales y sus gobiernos en la región. Para ello, puede proponerse lo que podría llamarse un conjunto de tareas pendientes dentro de una perspectiva estratégica.

Como cuestión general, es posible afirmar que está aún pendiente el desarrollo de un proceso de descentralización como real fortalecimiento de los gobiernos locales. Mas allá de esa formulación, pueden identificarse sus principales componentes.

- Unir la autonomía política con la capacidad de resolver los problemas de la calidad de vida de la población y de producción de las actividades, generando condiciones de gobernanza (*governance*). La gobernanza a nivel local debe ser desarrollada en una estrecha relación con las condiciones materiales de la vida urbana,

CUADRO 7. ARGENTINA: ESTRUCTURA DEL GASTO MUNICIPAL

Año	Gasto Total	Gasto Social	Función del Estado	Infraestructura Económica.
1980	100	52,5	37,5	7,3
1985	100	58,2	35,7	6,1
1990	100	58,6	36,9	4,5
1994	100	59	36,3	4,7

Fuente: Elaborado con datos de H. Senado de la Nación, 1997.

tanto para la calidad de vida de la población cuanto para las condiciones de productividad de las actividades económicas. Parece necesario elaborar una estrategia de descentralización con metas en los niveles central-intermedio y local (capacitación, asistencia, etcétera).

- Asegurar un sistema integrado de distribución de los recursos estatales entre los diferentes niveles, con base en ingresos municipales propios vinculados a la dinámica económica local y transferencias con función redistributiva para compensar la natural desigualdad de los anteriores. Tal vez desarrollando mecanismos eficaces de recaudación local.

- En el nivel local parece necesario trabajar los mecanismos de representación política y su vinculación con los procesos de gestión. Sin dudas se muestra necesario revisar el papel de los concejos municipales, con base en un replanteo institucional y político, así como de los mecanismos e instituciones de participación ciudadana más amplia. Los procesos concretos de descentralización, como fortalecimiento local, deberían contemplar actividades de capacitación para la ciudadanía local, los políticos y los funcionarios municipales.

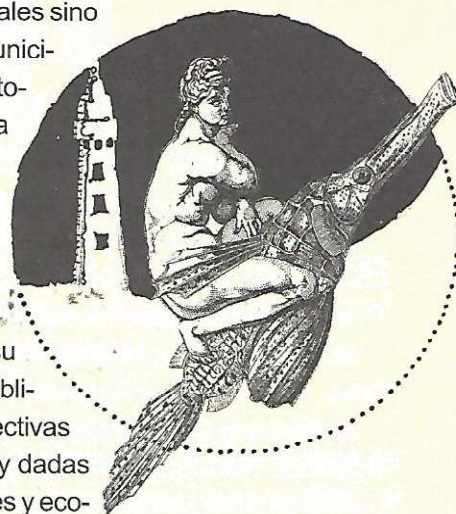
- La actual debilidad municipal se hace evidente en la ausencia de sistemas locales de información que ofrezcan a los tomadores de decisiones (estatales y privados) bases confiables para el diseño de sus estrategias. Los procesos de descentralización deberían contribuir a modificar esta situación promoviendo sistemas integrados de información municipal y de producción de indicadores pertinentes para la toma de decisiones, el control de gestión y la transparencia ante la sociedad local.

- Algunas experiencias muestran que las debilidades municipales pueden compensarse, en parte al menos, con base en la asociación de los gobiernos locales. De allí que se debería contemplar y promover agrupaciones de municipios para el desarrollo con base en situaciones regionales. Esas asociaciones no deberían

limitarse a los territorios nacionales sino promoverse también entre municipios fronterizos y aun en territorios más amplios de acuerdo a los actuales procesos de integración regional que se dan en América Latina.

- Pero sobre todo, un verdadero fortalecimiento de los gobiernos locales debe significar su transformación en "actores públicos responsables" de sus respectivas sociedades locales. Para ello, y dadas las actuales condiciones sociales y económicas que deben enfrentar, así como la crisis de los instrumentos tradicionales para operar sobre las sociedades urbanas, debería desarrollarse una "actitud" de negociadores públicos con la finalidad de articular al conjunto de intereses privados (diferentes y contradictorios) con base en una orientación que tome en cuenta la calidad de vida local, la productividad, la redistribución de los bienes generados, el equilibrio ambiental y el desarrollo de relaciones democráticas.

- En el caso de los países federales no solamente no se debe ignorar el papel de los gobiernos intermedios, sino que éstos deberían ser tomados como la base para los procesos de fortalecimiento de la capacidad de acción local. Las mayores posibilidades de esos niveles los convierte en los principales instrumentos para la transformación de las dimensiones políticas (democratización y participación), económicas y sociales de los niveles locales. Esta aclaración es particularmente relevante en la medida en que suele olvidarse esta peculiaridad de los federalismos frente a la mucho mayor cantidad de casos de países unitarios. Así, el enfrentamiento de las desigualdades que se producen a nivel territorial puede tener, sobre la base de los niveles gubernamentales intermedios, un apoyo para el desarrollo de acciones comprensivas y para la representación a nivel nacional de las situaciones locales más debilitadas.



BIBLIOGRAFÍA

- BOISIER, SERGIO, 1997, "Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los 90s", en *Revista Interamericana de Planificación*, 144, abril-junio.
- CLACSO, 1996, *La difícil reforma pendiente: rearticulación de las relaciones entre Estado y sociedad civil*, Relatoría final de Seminario, Buenos Aires, CLACSO.
- CEPAL, 1996, *Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile*, Santiago de Chile.
- CORAGGIO, JOSÉ LUIS, 1997, "Descentralización, el día después...", en *Cuadernos de Posgrado*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA.
- HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN, 1977, *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1977*, Buenos Aires.
- ISUANI, ERNESTO A., 1992, "Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?", en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, núm. 125, Buenos Aires, abril-junio.
- PÍREZ, PEDRO, 1990, "Desarrollo regional o subordinación: Gobiernos provinciales y municipales en Argentina", en E. Laurelli, y J. Lindemboim, *Reestructuración económica global. Efectos y políticas territoriales*, Buenos Aires, Ed. CEUR-F.Ebert-SIAP.
- PÍREZ, PEDRO, 1991, *Municipio, necesidades sociales y política local*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano / IIED-AL.
- PÍREZ, PEDRO, 1994, "Gobernabilidad/gobernanza y pobreza en la ciudad (una película con final abierto)", en *Seminario regional "Pobreza urbana y gobernabilidad" del Global Urban Research Initiative*, Santiago de Chile, julio.
- PÍREZ, PEDRO, 1998, "The management of urban services in the city of Buenos Aires", en *Environment and Urbanization*, vol. 10, núm. 2, octubre, London.
- PÍREZ, P. Y H. CAO, 1999, "Las organizaciones estatales intermedias en Argentina: El caso de un federalismo centralizado en transición", en *Seminario Fortalecimiento y Democratización de los Gobiernos Regionales*, julio, Santiago de Chile, CEPAL.
- PÍREZ, PEDRO, NATALIA GITELMAN Y JULIETTE BONNAFÉ, en prensa, "Consecuencias políticas de la privatización de los servicios urbanos en la Ciudad de Buenos Aires. Los casos de la electricidad y el gas", en *Revista Mexicana de Sociología*, 1999/4.
- REPETTO, FABIÁN, 1997, *Capacidad estatal y política frente a la pobreza: los casos de Chile y Argentina (1990-1996)*, Tesis Doctoral, México, FLACSO México.
- RODRÍGUEZ, ALFREDO, coord., 1994, *Informe final. Conferencia electrónica sobre descentralización en América Latina*, <<http://www.riadel.cl>>.
- RODRÍGUEZ, A. Y F. VELÁSQUEZ, editores, 1994, *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Ed. SUR.
- ROSENFELD, ALEX, 1994, *Los gobiernos locales en América Latina*, Quito, PGU-LAC.
- SASSEN, SASKIA, 1994, *The Cities in a World Economy*, California, Pine Forge Press, Thousand Oaks.
- , 1997, "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo", en *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 144, Buenos Aires, enero-marzo.