

LA DESCENTRALIZACIÓN EN PERSPECTIVA*

Willem Assies**

Contenido

Introducción

CONTEXTOS CAMBIANTES Y NUEVOS DESAFÍOS

La descentralización y la “doble transición”

La descentralización, la globalización y la consolidación democrática

PERSPECTIVAS SOBRE LA REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

La “revolución silenciosa” de la Nueva Gestión Pública

Lo pública no estatal como alternativa

Los gobiernos locales alternativos y la “ciudadanía emergente”

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Bibliografía

* Publicado con autorización del autor.

** El Colegio de Michoacán, Centro de Estudios Rurales. E-mail: assies@colmich.edu.mx

LA DESCENTRALIZACIÓN EN PERSPECTIVA

Willem Assies

Introducción

La descentralización y la transferencia de ciertas tareas gubernamentales hacia niveles subnacionales, entre ellos el municipio, ha ido adquiriendo un lugar central en la agenda política de los países latinoamericanos durante las últimas décadas. Esto implica una inversión significativa de la tendencia centralizadora que predominó en la mayoría de los estados latinoamericanos hasta los años 1970; tendencia caracterizada por la pérdida de autonomía respecto al presupuesto local y por la abrogación de elecciones para autoridades públicas locales. En el marco de las políticas de desarrollo de la posguerra, los estados centrales asumieron la responsabilidad para el desarrollo de servicios importantes (suministro de agua, transporte urbano, vivienda, servicios de salud básicas y la educación), sobre todo en las regiones consideradas estratégicas para la localización de las industrias clave para el desarrollo nacional. En el curso de los años 1970 este proceso centralizador fue reforzado por los regímenes autoritarios que surgieron en la mayoría de los países latinoamericanos. A partir del final de los años setenta la situación comenzó a cambiar.

Una indicación del cambio es que a comienzos de los años 1980, en 23 de 26 países latinoamericanos¹, los alcaldes eran designados por el gobierno; en contraste, hacia el año de 1997, la elección directa de alcaldes era la regla en 17 de los 26 países. Aproximadamente, en América Latina 13,000 gobiernos locales tienen dirigentes electos, contra menos de 3,000 al inicio de los años 1980. Otra indicación del cambio es que la participación de gobiernos subnacionales y locales en el gasto total nacional de 14 países latinoamericanos aumentó de 15.6% en 1985 a 19.3% en 1995 (promedio ponderado) con una tendencia al incremento de esa participación.² Si consideramos la división del gasto subnacional entre los gobiernos estatales y locales (municipales), podemos observar que en los casos de Argentina y México los gastos locales representan casi la sexta parte del gasto subnacional mientras que en Brasil, Colombia y Bolivia su participación alcanza el 35% o más (IADB, 1997:152-158).

Estos datos globales apuntan los procesos de reforma del estado que han sobrevenido con matices distintos en los países latinoamericanos. El proceso de descentralización³ se inició en los años 1970 y tomó nuevos bríos durante la década de los noventa en el marco de la "segunda generación" de reformas que pretenden ir "más allá del Consenso de Washington" (Burki y Perry, 1998). En términos gruesos se puede decir que los procesos de descentralización inicialmente

¹ Cabe matizar estas afirmaciones. Brasil, por ejemplo, esta siendo contado como país con elección directa de alcaldes. Sin embargo, durante el gobierno militar los alcaldes de las capitales de los estados brasileños y de los municipios considerados de importancia para la seguridad nacional fueron nombrados. Así un cuarto de la población fue impedido de elegir los ejecutivos locales (Assies, 1993:42). En el caso mexicano, como se sabe, el sistema del partido-estado ha sido dominante por largo tiempo. El tercer país con elecciones municipales fue Costa Rica.

² Cabe mencionar la diferencia entre países unitarios y países federales tal como Argentina y Brasil donde la participación en el gasto por parte de los gobiernos subnacionales alcanza el 35%. Mientras la participación subnacional en el gasto total de los países latinoamericanos llegó a 15% en los países de la OCDE la participación es de 35%.

³ Aquí se utiliza el término de forma genérica. Sin embargo, cabe distinguir la descentralización propiamente dicho de la desconcentración y el descentramiento. Mientras la descentralización tiene que ver con la transferencia de competencia y recursos de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (por ejemplo, un municipio), la desconcentración hace referencia a la delegación de competencias de una administración central (por ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (por ejemplo, una dirección provincial del mismo). El descentramiento o la privatización trata de un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, y puede darse por la vía de la informalización o por la privatización, pero resignando la responsabilidad estatal, pública y política (cf. Carrión, 1998).

fueron enmarcados en lo que se ha llamado la “doble transición”: la transición hacia gobiernos civiles por un lado y hacia una economía de libre mercado, por el otro. En el momento presente el contexto estaría mejor caracterizado con los términos de globalización y la consolidación, o tal vez la reinvención, de la democracia.

Este trabajo comienza con una reflexión sobre esos cambios de contexto. Después se revisan tres perspectivas sobre la reforma del estado y la descentralización: la perspectiva neoliberal, la neoestructuralista y la social-participacionista.

CONTEXTOS CAMBIANTES Y NUEVOS DESAFÍOS

El propósito de esta sección es contextualizar el debate sobre la descentralización. Las modificaciones en el entorno hacen surgir nuevas cuestiones así como un replanteamiento de algunos interrogantes en relación a la descentralización, sobre todo en lo que atañe a la democracia en tiempos de globalización.

La descentralización y la “doble transición”

En un contexto de una acelerada urbanización, los problemas de la gestión urbana centralizada se volvieron cada vez más evidentes hacia los años setenta. En el marco del desarrollo capitalista periférico, las agendas y prioridades de los gobiernos centrales no incluyeron una atención específica respecto a los problemas urbanos. Al mismo tiempo, los gobiernos locales carecían de medios financieros para mantener los servicios más elementales. El resultado fue la decadencia y “crisis urbana”. La situación se caracterizó por la ocupación irregular del espacio urbano, el crecimiento de las barriadas, el deterioro de las áreas centrales, revueltas contra el mal estado de los servicios de transporte y una preocupación creciente respecto al “peligro de las masas marginales”. Al final de los años 1970, Lúcio Kowarick acuñó la noción de la “explotación urbana” para indicar la suma de extorsiones que operan gracias a la inexistencia o precariedad de servicios de consumo colectivo, que junto al acceso a la tierra y la vivienda, se presentan como socialmente necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo. La precariedad o ausencia de esos elementos agudizó aún más la dilapidación provocada por la explotación en el empleo o, lo que es peor, la falta de empleo (Kowarick, 2000). Incluso las condiciones urbanas amenazaron el bienestar de las clases acomodadas. En un proceso gradual, la percepción pública de los gobiernos locales se tornó cada vez más negativa. La débil base financiera de los gobiernos locales llevó a la inestabilidad administrativa y a la falta de profesionalismo agravado a su vez por formas de nepotismo, clientelismo, corrupción e ineficacia.

Hacia el inicio de los años 1980 varios factores contribuyeron al debilitamiento del centralismo y al desarrollo de nuevos argumentos a favor de la descentralización. Surgió una tendencia mundial hacia la flexibilización a fin de mejorar la coordinación y la eficacia con *la intención* de lograr atender a las “necesidades básicas”, incluso en áreas rurales. En el contexto latinoamericano, esa tendencia fue reforzada por las crisis de legitimidad política así como por la crisis fiscal del estado, signo del “agotamiento del nacional-desarrollismo”. Las dos crisis, por supuesto, se reforzaron mutuamente, lo que resultó en una dinámica compleja de búsqueda de salidas en el marco de la “doble transición”. Tanto en países padeciendo las dictaduras militares como en países con una democracia formal cada vez más desacreditada, se pudo observar una revalorización de la democracia y una búsqueda de una nueva relación entre el estado y la sociedad civil. En algunos países, los municipios llegaron a ser una suerte de “laboratorios de resistencia” que hacían vislumbrar un cambio en la cultura política. Se estimó que la participación local y el fortalecimiento de los gobiernos locales jugarían un papel clave. Por otro lado, la crisis fiscal de los estados latinoamericanos llevó a instancias como el FMI a condicionar sus créditos a la reestructuración de los sectores estatales y de la provisión de servicios. Se promovieron formas de privatización, desconcentración y descentralización. Se esperaba que la descentralización contribuiría a las políticas de austeridad a la vez de diluir los conflictos distributivos agudizados por la crisis y evitar su canalización hacia el estado central. Asimismo se buscó contener la explosión de

demandas sociales generada por los procesos de “transición democrática” a través de una mayor eficiencia en la aplicación de recursos escasos; se esperaba al mismo tiempo una mejor eficiencia alcativa y productiva así como mayor equidad. Fue en este contexto que surgió, hacia los mediados de los años 1980, una suerte de “coalición para el cambio”. Aunque las motivaciones y pautas fueron distintas, varios grupos promovieron la descentralización en varias dimensiones: mayor autonomía política para los gobiernos locales, devolución de responsabilidades para con el suministro de servicios y fortalecimiento de las finanzas municipales. Para los neoliberales, la descentralización sería una estrategia en sus esfuerzos de adelgazamiento del estado; según los tecnócratas, la descentralización fomentaría la eficiencia; desde el punto de vista de reformistas radicales, era parte de un esfuerzo para superar las desigualdades así como la falta de democracia (Fleury, 1999; Nickson, 1995: 19-25).

Mientras que las reformas de los años 1980 y del inicio de los años 1990 fueron en buena medida dirigidas a la reducción del tamaño del estado siguiendo las pautas del “Consenso de Washington” (Williamson, 1990)⁴, los años 1990 vieron surgir la propuesta para una “segunda generación” de reformas. De hecho, esta propuesta surge de la constatación de que las reformas de la “primera generación” fracasaron en la creación de condiciones para el crecimiento económico así como en la reducción de la pobreza y de la desigualdad (Burki y Perry, 1998: 3). Las revisiones de las políticas de la “primera generación” y el reconocimiento de que la propuesta del “estado mínimo” había sido un error, ampliaron la agenda haciendo énfasis en el fortalecimiento de las instituciones públicas con el objetivo de lograr garantizar el funcionamiento de un mercado competitivo y para la inserción de las economías locales en el mercado globalizado, tema cada vez más predominante en el curso de los años 1990. Las reformas de la “segunda generación” están enfocadas a la administración pública, la justicia y el aparato judicial, la legislación laboral así como una nueva legislación antimonopolios sobre los mercados de capitales. Además se da una nueva atención a la educación y la salud (capital humano), incluso al papel de los gobiernos locales en estas áreas.

En este contexto el discurso dominante sobre la descentralización ha ido cambiando de un enfoque sobre la transferencia de recursos y funciones hacia la cuestión de las condiciones para el desarrollo local y la creación de instituciones, mecanismos y relaciones que aseguran la gobernabilidad local.

La descentralización, la globalización y la consolidación democrática

Cabe subrayar este aspecto del cambio en las circunstancias y percepciones puesto que sugiere que las políticas de reforma del estado ya no pueden concebirse como meras respuestas a los problemas de legitimidad y de la crisis fiscal; involucran al mismo tiempo un cuestionamiento más profundo del modelo del estado-nación acostumbrado. No es necesario revisar aquí la implementación del modelo del estado-nación a partir de las independencias latinoamericanas. Basta recordar la época nacional-desarrollista y las tentativas por implementar un modelo fordista de acumulación y de regulación que a lo mejor lograron algo como un “fordismo periférico” (Lipietz, 1985). El objetivo de las políticas de la época era inducir la articulación entre los sectores productivos a fin de alcanzar un ciclo virtual de acumulación autocentrado. Fue este mismo paradigma desarrollista que proporcionó el marco para las políticas de creación de un mercado nacional así como un espacio nacional homogeneizado a través de la promoción de polos de desarrollo y de desarrollo rural integrado. El estado central fue visto como el principal agente promotor del desarrollo. Ya sabemos que este modelo llegó a un punto de agotamiento alrededor de los años 1970.

Asimismo, cabe señalar un cambio dramático, en el curso de las últimas décadas, en las realidades e imaginarios espacio-temporales que sostenían las políticas desarrollistas, gracias al surgimiento de nuevas tecnologías que sustentan el proceso globalizador. El modelo industrial

⁴ El “consenso” giró principalmente alrededor de una serie de prescripciones con el objetivo de lograr la estabilidad macro-económica y de dismantelar el estado “desarrollista”: disciplina fiscal, liberalización de los regímenes comerciales y de inversión, desregulación de mercados y la privatización de empresas públicas.

fordista fue suplantado por el modo post-industrial o informacional de producción con profundas consecuencias para con la dinámica espacial-temporal y la percepción de ésta. Entramos en la era del “tiempo real” y el “fin de la geografía”. En términos de políticas de desarrollo, no se trata únicamente de una transición desde la substitución de importaciones hacia la promoción de exportaciones. La transformación va más allá puesto que la desregulación y la liberalización comercial socavan las mismas nociones de “interior” y “exterior”, en un proceso de desterritorialización, o más bien una nueva dinámica de desterritorialización-reterritorialización o globalización-localización sintetizado en la noción de “glocalización”. Se trata del surgimiento de un nuevo sistema descentrado de flujos y nodos, tanto materiales como culturales, etc. El término de glocalización es sugerente del nuevo clima de competencia entre localidades con la finalidad de captar inversiones y de convertirse en nodos en la trama de flujos desterritorializados.⁵ En sus trabajos sobre la “sociedad red”, Castells (1996) ha buscado delinear las brechas creadas por la nueva dinámica que *minaron* los imaginarios y los escenarios de desarrollo del industrialismo fordista y que proporcionaron el contexto para la emergencia de “la descentralización” como alternativa. El surgimiento de la “sociedad red” va de la mano con el surgimiento de nuevas formas de gestión estatal, o la conformación lo de que Castells ha llamado el “estado red”, como veremos más adelante.

Mirando las cosas desde esta perspectiva, podemos señalar que la descentralización es parte de un proceso más amplio de transformación. No se trata sencillamente de la devolución de algunas funciones estatales hacia niveles inferiores según el principio de la subsidiaridad. Al mismo tiempo asistimos a la “supranacionalización” de ciertas funciones estatales a través de reformas encerradas (*locked in*) en un número creciente de enlaces al nivel regional y global como son el MERCOSUR, el TLC y la ALCA. La orientación principal de las reformas promovidas por las agencias multilaterales es establecer la primacía de la economía sobre la política. El propósito parece ser incrementar la eficiencia del estado a fin de facilitar la operación de la “mano invisible” del mercado. Así el proceso de reformas, incluso la descentralización, es parte integral de la construcción de un nuevo orden económico y político mundial muy distinto del sistema vigente hasta finales de los años 1970, con una nueva dinámica espacio-temporal y con nuevas formas cada vez más agudas de competencia interlocal e interregional.

La otra dimensión de la situación actual es que, en términos muy generales, ya no se trata de un entorno de “transiciones democráticas”, sino de la consolidación democrática; tal vez, sería mejor decir de la reinención de la democracia. Una de las cuestiones que marcó el debate sobre las transiciones fue la de cómo las nuevas democracias podrían consolidarse en el futuro. Por un lado tuvieron que enfrentar el legado de una deuda social impresionante y una expectativa de mejoramiento generada por el mismo proceso de transición; por otro lado la situación de crisis económica no facilitó la resolución de este problema. La descentralización, en parte, puede ser interpretada como una respuesta política a este dilema en el sentido de que ella fomenta una dispersión y fragmentación de la conflictividad social y desarticula las formas de representación corporativistas que estorbaron las políticas de ajuste. Mientras que esto coadyuvó a la estabilización de los nuevos regimenes políticos liberales, muy pronto surgieron nuevos interrogantes acerca de la calidad de estas democracias. Se habló de fenómenos como la “democracia delegativa”, la “democracia tecnócrata” o de la “ciudadanía de baja intensidad” para subrayar deficiencias significativas en los nuevos regimenes (Agüero y Stark, 1998; Buxton y Phillips, 1999; Gwynne y Kay, 1999; O’Donnell, 1999).

Asimismo, el proceso de la globalización hace surgir una serie de cuestiones acerca del alcance de la democracia y las dimensiones de la ciudadanía puesto que ambas estaban fincadas tradicionalmente en un imaginario del estado territorializado. Justamente este estado

⁵ Asimismo podemos señalar el surgimiento de propuestas acerca del “municipio productivo” sustentadas en el argumento de que los municipios no pueden seguir dependiendo de las transferencias del estado central. Aunque el desempeño fiscal al nivel municipal a menudo deja de desear también hay que tomar en cuenta las limitaciones de la descentralización fiscal puesto que el número de bases tributarias que pueden explotarse de manera adecuada al nivel local es reducido. En otras palabras, el problema es la debilidad fiscal del estado en su conjunto. Al realizarse una descentralización fiscal radical podemos esperar un ensanchamiento del “desarrollo desigual”.

territorializado suele ser cada vez más frágil y precario en el entorno globalizado mientras que la democratización no-territorializada parece de difícil realización (Slater, 1998; Held, 1997). Si bien la descentralización en el contexto de los nuevos regímenes políticos liberales abre espacios para la democratización local, queda pendiente aún la cuestión de la democratización a niveles más allá de lo local, fundamentalmente en lo que atañe a temas como las políticas macro-económicas, dictadas cada vez más por organismos supranacionales que carecen de mecanismos de control ciudadano (Foster y Anand, 1999).

Para resumir podemos decir que la descentralización surgió como una respuesta a las exigencias de los procesos de democratización y como parte de las estrategias para el adelgazamiento del estado. La desregulación de la economía y el proceso de globalización proveen nuevos elementos contextuales. Los procesos de reforma del estado y las respuestas de los actores sociales locales están vinculados, por un lado, a las transformaciones de los sistemas productivos y los procesos de toma de decisiones y, por otro, a los procesos de cambio cultural y a la redefinición de las identidades socio-culturales suscitados por el proceso de globalización. Así se presentan nuevos desafíos teóricos y epistemológicos así como “prácticos” cuando se trata de la búsqueda de explicaciones y respuestas en relación a los procesos de reforma del estado y la descentralización. Al lado de la reflexión teórica se trata de la cuestión de las respuestas a los vacíos institucionales que han surgido como efecto de la reconfiguración del estado y del retiro del gobierno central de sus funciones tradicionales, tanto en los ámbitos urbanos como los rurales (Llambi, 1999). La capacidad y la forma de respuesta de los gobiernos subnacionales dependerá de las perspectivas o visiones sobre la reestructuración del estado y la descentralización así como del (re-)diseño institucional y de las estructuras de poder local.

PERSPECTIVAS SOBRE LA REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de reestructuración pone en duda muchos de los rasgos básicos de los estados que surgieron a partir de la independencia mientras que la globalización tiende a socavar el imaginario de estados territorialmente soberanos como elementos esenciales del orden internacional. Esto hace surgir interrogantes fundamentales acerca de las concepciones de la ciudadanía, el papel de la política y la democracia así como las relaciones entre el mercado, el estado y la sociedad civil. La reestructuración del estado no es una cuestión técnica sino sobre todo política. Ya hemos señalado que el apoyo para políticas descentralizadoras venía de una “coalición para el cambio” bastante heterogénea. Podemos elaborar esta idea a través de un cuadro comparativo basado en las distintas visiones sobre el desarrollo, las relaciones entre estado, mercado y sociedad civil y las perspectivas consiguientes acerca de la descentralización, sus modalidades y objetivos (véanse cuadro 1).

Cuadro 1: **Visiones sobre la descentralización y la reforma del estado**

Neoliberal	Neoestructuralista	Social-participacionista
<p>Estado mínimo o gerencial creador de condiciones para la acumulación, pasivo y descentralizado. Tras la revisión del Consenso de Washington se pone más énfasis en el fortalecimiento institucional y se dirige una nueva atención a los sectores de educación y salud.</p>	<p>Estado regulador para guiar el proceso de desarrollo y promover la creación de empleo productivo y la redistribución del ingreso. "Estado social de derecho".</p>	<p>Estado regulador con fuertes responsabilidades para con el bienestar social.</p>
<p>Libre comercio.</p>	<p>Integración selectiva, desarrollo "desde dentro".</p>	<p>¿Globalifóbicos?</p>
<p>Régimen económico privado y no regulado.</p>	<p>Varias formas de propiedad y de gestión, regulación selectiva.</p>	<p>Extensión de la democracia dentro de las empresas.</p>
<p>Democracia formal, procedimental y delegativa. Participación entendida como forma de reducir costos de servicios (<i>cost sharing</i>).</p>	<p>Democracia con algunos aspectos de participación ciudadana. Enfatiza el "tercer sector" de lo "público no estatal" en la provisión de servicios para la reproducción de la fuerza de trabajo.</p>	<p>Democracia participativa o "radical" como forma conjunta de gestión de lo público. Se habla de una "nueva esfera pública" para contrarrestar el poder económico.</p>
<p>La descentralización esta ligada a la búsqueda de eficiencia y la disminución del gasto público. Servicios pueden ser concesionados a empresas privadas. Focalización de políticas sociales (pobreza extrema).</p>	<p>Descentralización permite menos distorsión tributaria y mayor coordinación en la producción de bienes y servicios. Reconstrucción de políticas de bienestar.</p>	<p>La descentralización permite una renovación de la gestión pública "desde abajo" y una priorización de las necesidades de los sectores populares</p>
<p>En términos de gobernabilidad el objetivo es una relegitimación del estado y de las elites y la dispersión de la conflictividad social hacia arenas locales y fragmentadas.</p>	<p>Evitar una sobrecarga sobre el gobierno central. Las modalidades descentralizadas de las políticas sectoriales pueden contribuir a combatir la inequidad.</p>	<p>La democracia participativa al nivel local es un laboratorio para la construcción de una sociedad alternativa "desde abajo".</p>

Inspirado en Barrera (1999:25-43)

Cabe recordar que se trata de la búsqueda de alternativas para el modelo del estado nacional-desarrollista, centralizado e intervencionista con una función importante en la economía a través de las empresas estatales a fin de fomentar el “desarrollo hacia dentro” y con objetivos social-económicos inspirados por nociones del bienestar y el keynesianismo. En términos de régimen político este modelo a menudo fue caracterizado a partir de sus rasgos corporativistas y su estilo populista.

Por cierto, en la realidad no encontramos los “modelos alternativos” en estado químicamente puro. A final de cuentas, las reformas concretas y las maneras en que se desarrollan son el resultado de la interacción de diversos actores sociales y políticos que puede analizarse empíricamente en términos de la “economía política” del reformismo. El cuadro # 1 ayuda a percibir las orientaciones principales de propuestas alternativas.

La “revolución silenciosa” de la Nueva Gestión Pública

Tal como hemos señalado, hacia el final de los años 1990 surgieron ciertos interrogantes dentro de las agencias multilaterales acerca de la “primera generación” de reformas y la propuesta del estado mínimo dando lugar a las propuestas para una “segunda generación” de reformas. Es en este contexto que las propuestas acerca de la descentralización tomaron nuevo impulso y se vincularon con la perspectiva del *New Public Management*, inspirada por los métodos de gestión empresarial. Esta perspectiva parte de la constatación de la ineficiencia de las instituciones en la región; dicha ineficiencia constituye una de los mayores trabas para desarrollo económico. Inspirada por el neoinstitucionalismo y de la nueva economía política, se argumenta que las instituciones y las organizaciones, o las reglas y la división de tareas, determinan en gran medida el desempeño económico y social. Conceptos claves que fundamentan esa perspectiva son los costos de transacción, la relación principal-agente así como la noción del capital social. Se supone que las reglas y normas así como las redes de compromiso cívico y de confianza (el capital social) al estructurar las interacciones humanas y al facilitar la coordinación de acciones reducen las incertidumbres y promuevan la cooperación, reduciendo los costos de transacción tal como el costo de verificar la confiabilidad de la contraparte en un contrato o el costo de hacer cumplir el contrato.⁶ La noción de la relación “principal-agente” pone énfasis en los mecanismos de control. Deriva de la teoría económica según la cual un agente (quien recibe un pago para proporcionar bienes o servicios) dispone de informaciones sobre la calidad a las cuales el principal no tiene acceso. Esta relación asimétrica pone al agente en condiciones para actuar contra los intereses del principal. Transponiendo la idea a la política, se argumenta que en un primer momento los electores son los principales y los actores políticos (funcionarios electos, partidos) los agentes. En un segundo momento, los políticos electos etc. actúan como principales en relación con los funcionarios públicos y otras agencias. Para superar esos problemas de asimetría se buscan diseños institucionales que promuevan un mayor control por parte del principal y/o una mejor rendición de cuentas (*accountability*) de los agentes.

En la perspectiva de la *Nueva Gestión Pública* estas nociones orientan la propuesta para un nuevo modelo de la administración pública. Se propone una “revolución silenciosa” para reemplazar el modelo burocrático-jerárquico y centralizado descrito por Max Weber en sus trabajos sobre la burocracia. Aunque este modelo ha funcionado en los países desarrollados, este tipo de organización está bajo severa presión debido, entre otras cosas, al crecimiento del aparato estatal desde los finales del siglo XIX. Los señales son la falta de eficiencia y la inflexibilidad. Además el “tipo ideal” descrito por Weber nunca se realizó en las condiciones latinoamericanas donde se observa una brecha enorme entre las reglas y estructuras formales y el comportamiento real de la burocracia. Se observa más bien un burocratismo donde la burocracia es una mera fachada para una organización patrimonial con comportamientos informales que fomentan el clientelismo, el patronazgo y la ineficiencia.⁷ Para remediar dichos problemas se proponen reformas que tienden a

⁶ Para una discusión crítica de los usos y abusos del concepto “capital social” véase Portes (1999).

⁷ Tal como lo argumenta Andrew Nickson en este volumen, la ausencia de una burocracia del tipo weberiano bien puede ser un importante obstáculo para el trasplante del modelo del *New Public Management* hacia América Latina.

fomentar mecanismos de mercado o cuasi-mercados inspirados en nociones de la soberanía del consumidor y la instalación de mecanismos de control de resultados (*output*), en vez de controlar desembolsos y procedimientos.⁸ En términos operativos se trataría de

- la devolución de capacidades decisorias a fin de reducir las líneas jerárquicas y de aproximar el punto de decisión a la situación local, lo que incluso implica mayor discrecionalidad en la toma de decisiones;
- una orientación hacia el desempeño (*performance*);
- un enfoque hacia el cliente (facilitado por la mayor discrecionalidad en la toma de decisiones);
- una orientación mercantil (*market orientation*) en el sentido de fomentar la competencia entre agencias así como la utilización de mecanismos de cálculo de costos reales (*full costing*) (Burki y Perry, 1998:125).

De la implementación de estas reformas se espera una modificación de las características organizacionales de la administración pública. Podría decirse que el objetivo de las reformas es reemplazar las formas de coordinación jerárquica y burocrática con formas de coordinación reticular y un estilo gerencial-contractual.

Sin embargo, una de las principales interrogantes que este modelo hace surgir, gira alrededor del supuesto de que la lógica del mercado sería el principal mecanismo de regulación y el sustento del orden social. ¿No sería que la relación entre gobierno y ciudadano es tan distinta de la relación entre empresa y cliente que no se puede reducir la primera a la segunda? El objetivo del neoliberalismo es la despolitización de la economía; al mismo tiempo se busca despolitizar la vida social bajo el supuesto de que el mecanismo de mercado puede sustituir la deliberación pública o que el consumo individual pueda sustituir la búsqueda de metas colectivas (Fleury, 1999; Lechner, 1998). Es a partir de tales consideraciones que varios autores han apuntado el fenómeno de la coexistencia de tecnocracia y neo-populismo como una forma que logra compatibilizar el proceso de reestructuración neoliberal con el proceso de democratización (Lechner, 1998; Silva, 1999). En 1994 O'Donnell acuñó la noción de "democracia delegativa" para caracterizar esta reducción de la democracia a la función legitimatoria sin capacidad de conducción (O'Donnell, 1999). Este tipo de democracia va de la mano con un estado aislado y blindado de las influencias sociales que pudieran obstaculizar la realización eficiente de las tareas consideradas clave para la gestión macro-económica.

Lo público no estatal como alternativa

La década de los 1980 a menudo ha sido caracterizada como la "década perdida". Al inicio de los años 1990, la CEPAL, articuladora de la propuesta estructuralista, publicó datos sobre el retroceso en el desarrollo latinoamericano. Retomando los argumentos estructuralistas, se mostró el deterioro de los precios de las exportaciones lo que implicó que, a pesar del esfuerzo exportador, no se logró disminuir la deuda externa. En este contexto, la cobertura de las redes de seguridad social se fue reduciendo y la distribución de ingresos se polarizó. Surgió la categoría de los "nuevos pobres". Frente a esta situación de ahondamiento de la desigualdad y la percibida inevitabilidad de competir en el nuevo mercado mundial, la CEPAL lanzó la idea de la "transformación productiva con equidad". A partir de estas fechas se elaboró una propuesta distinta a la de las agencias multilaterales a nivel mundial. Mientras que la visión neoliberal enfatiza la liberalización bajo el argumento de que *ella* beneficiaría a los países en vías de desarrollo, los neoestructuralistas dirigen la atención a las asimetrías y jerarquías del sistema global y hacia el "crecimiento empobrecedor". Asimismo, los neoestructuralistas abogan por un mayor papel del estado y *por* el involucramiento más activo de los sectores en situación de desventaja (Gwynne y Kay, 1999; Sunkel, 1991); proponen la articulación de un nuevo pacto social que inhiba las

⁸ Un ejemplo son los vales escolares otorgados por el estado chileno para la educación primaria que permiten a los parientes escoger la institución escolar -privado o público- y así fomentan la competencia entre estas instituciones.

dinámicas de los intereses particulares de grupos poderosos que podían comprometer los propósitos colectivos.

Desde la perspectiva neoestructuralista, la descentralización es una forma de fortalecimiento institucional del estado, tanto al nivel central como al nivel local. El estado mantiene una visión estratégica en lo que se refiere a la integración territorial y las políticas sectoriales a fin de garantizar la equidad. Se enfatiza la necesidad de mecanismos compensatorios para combatir las disparidades sociales y regionales. La descentralización está siendo propuesta como un mecanismo de descongestionamiento del estado central y una forma para tomar en cuenta las heterogeneidades locales en el proceso de desarrollo.

Es en este marco que se apunta al “tercer sector” o el sector público no estatal como alternativa a la gestión estatal burocrática y al mercado.⁹ Aunque se comparten muchos rasgos de la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (Ormond y Löffler, 1998), se hace hincapié en la diferencia del modelo neoliberal al insistir en las limitaciones de la privatización, o la tercerización, cuando se trata de servicios de educación, salud, cultura o asistencia social. Se argumenta que estas estrategias para combatir el burocratismo, tal vez han dado buenos resultados en el caso de los bienes y servicios relacionados con las condiciones de reproducción del capital, pero no en el caso de las condiciones de reproducción de la fuerza del trabajo. Además, la focalización de las políticas sociales en los sectores más necesitados, plantea el problema de que el diámetro del foco se estrecha en función de las decisiones tecnócratas sobre el manejo del déficit fiscal mientras que la descentralización se convierte en una forma de desplazar los problemas hacia niveles locales. Como alternativa al estado neoliberal y el estado social-burocrático, se propone un estado social-liberal, o un estado social de derecho, donde las organizaciones públicas no estatales desempeñen un papel central en un nuevo modo de suministro de servicios públicos. Esa propuesta se sustenta en el argumento de que la motivación de este tipo de organizaciones sin fines de lucro radica en valores como la confianza, la dedicación y la solidaridad. Así esta perspectiva no comparte la desconfianza ilimitada en los seres humanos, premisa del modelo burocrático weberiano y de la economía política neoliberal. El sector público no estatal está conformado por organizaciones orientadas directamente hacia la atención del interés público; su modo de operación es gerencial pero sin fines de lucro. En vez de confiar únicamente en “señales” de mercado o de cuasi-mercados, se insiste en la ampliación del espacio público a través de la participación popular en la gestión, la evaluación y el control de los servicios públicos. En vez de visualizar al ciudadano exclusivamente como consumidor individual, se enfatizan los valores republicanos y la participación en la gestión pública (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998; CLAD, 1998).

Desde esta perspectiva, la reducción de personal del estado no puede ser un fin en sí mismo y no se busca la eficiencia a cualquier costo; se debe tomar en cuenta la efectividad en la resolución de problemas sociales; al mismo tiempo, el criterio democrático debe prevalecer sobre cualquier racionalidad técnica. Se afirma la responsabilidad del estado en relación con los derechos sociales y su papel financiador en el área de los servicios sociales de educación, salud y cultura.

Un problema importante con este tipo de aproximación suele ser la falta de análisis de las interacciones entre actores políticos y agentes económicos. Parece que se confía en una concertación estratégica o un nuevo pacto social y una revalorización de la función social del empresariado. Sin embargo, no queda claro en que medida el empresariado está dispuesto para asumir esa función social. Existe una tensión entre la gobernabilidad y la democracia que radica en que la gobernabilidad requiere la representación de actores proporcional a su poder mientras que la democracia requiere la representación de actores proporcional a sus números. Es el problema que estaba en la raíz de las “contradicciones del estado de bienestar” (Offe, 1984) y que se presenta de forma aún más aguda en el contexto latinoamericano con sus índices alarmantes de desigualdad y exclusión.

⁹ Esta propuesta ha sido articulada con fuerza por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Los gobiernos locales alternativos y la “ciudadanía emergente”

Los procesos de democratización han abierto nuevos espacios para los partidos de la izquierda; al mismo tiempo, en el seno de tales partidos se han articulado nuevas visiones sobre el quehacer político, centradas a menudo en la “ciudadanía como estrategia política”. Ya hemos mencionado que en los años 1970 varios municipios llegaron a ser una suerte de “laboratorios de resistencia” frente a los gobiernos autoritarios de la época. Los posteriores procesos de transición abrieron nuevas posibilidades de participación electoral; paulatinamente la izquierda ha ido ganando espacios de gobierno local en varios países, sobre todo en el curso de los años 1990. El surgimiento de estos gobiernos locales ha dado lugar a la construcción de redes de intercambio de experiencias así como la articulación de propuestas más claramente definidas acerca de las posibilidades de gobierno alternativo (Stolowicz, 1999).

La articulación de tales propuestas a menudo implicó un cambio importante en la cultura política de la izquierda convencional respecto a la necesidad de una revalorización del espacio institucional así como de una revisión de las nociones reduccionistas del estado. En otras palabras, se revisaron las tendencias basistas y la glorificación de la extra-institucionalidad así como la visión instrumentalista que concebía el estado únicamente como instrumento de dominación de clase. Esta última cuestión está íntimamente vinculada con la interrogante ¿gobernar para quién? que surgió, por ejemplo, luego de las primeras victorias electorales locales de la izquierda brasileña. La respuesta inicial fue realizar un gobierno “para los trabajadores”; sin embargo muy pronto quedó claro que esa no era una respuesta adecuada en la medida de que no reconoció la dimensión pública del estado moderno. La nueva respuesta era entonces “gobernar para todos en beneficio de la mayoría de la población”. Al mismo tiempo, el reconocimiento de la dimensión pública del estado hacia posible entenderlo como espacio de negociación de conflictos e intereses.

Sin embargo, se argumenta que la construcción de una alternativa no puede limitarse a la mera participación en el ámbito de la institucionalidad vigente ya que de esta forma no se aborda la cuestión del poder. Por lo tanto se hace hincapié en una complementariedad entre formas de democracia representativa y formas de democracia directa y es aquí que la participación popular entra como elemento crucial. Esta participación no se entiende únicamente como una técnica de gestión para mejorar la eficiencia del estado y la aceptación de las políticas públicas, sino como un instrumento en el cambio de las relaciones de poder. Uno de los mecanismos más conocidos de este tipo de participación es el “presupuesto participativo”. La idea subyacente es la de la creación de una nueva esfera pública no estatal de deliberación que reduce tanto el poder del ejecutivo como el del legislativo a favor de lo popular. El objetivo del mecanismo del presupuesto participativo es conferir un poder real de decisión sobre los asuntos públicos y de control del estado. Se abre un espacio para el debate sobre el presupuesto y el planeamiento operativo municipal a fin de lograr una publicización y confrontación de intereses para que sean explicitados, justificados y confirmados, o no, como intereses públicos. De esta manera una gran diversidad de organizaciones populares participan en un debate público sobre las prioridades de la gestión municipal, lo que hace factible una “inversión de prioridades” a favor de “las mayorías”. La elaboración compartida de la propuesta presupuestal entre el ejecutivo local y las organizaciones populares, implica una gran legitimidad de aquella propuesta e impide grandes modificaciones de su estructura por parte del legislativo local. Al lado del mecanismo del presupuesto participativo, pueden existir mecanismos complementarios como consejos sectoriales, comisiones de control de obras, etc. Un aspecto relacionado es la preocupación respecto a la transparencia de la gestión y el profesionalismo de los funcionarios.

Aunque el caso de Porto Alegre en Brasil (Baierle, 1998; Navarro, 1998; Santos, 1998; Utzig, 1999) es el más conocido, esta forma de participación, o variantes de ella, esta cada vez más difundida entre los gobiernos locales alternativos en América Latina. Se aprovechan y se alientan los procesos descentralizadores para desarrollar formas de gobierno alternativo caracterizadas por una gestión cualitativamente buena y una “identidad” claramente definida para

así reconstruir el poder “desde abajo”. Aunque existen experiencias relativamente exitosas de gestión local alternativa, cabe destacar que hay limitaciones importantes para la réplica de tales experiencias en cuanto a su capacidad de impulsar el desarrollo local. Ellas tienen que adaptarse de alguna manera a las exigencias del entorno económico de competencia entre localidades. Si en algunos casos esto puede lograrse de cierta manera, no es de esperar que todas las localidades estén en condiciones de enfrentar este reto, lo que indica la importancia del entorno nacional para lograr un desarrollo local con equidad.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

En lo precedente hemos esbozado el contexto de las iniciativas para la reforma del estado y la descentralización, destacando las cuestiones de la democratización y de la globalización como fuerzas motrices en los procesos de reforma. Enseguida hemos revisado los grandes rasgos formales de tres perspectivas sobre la reestructuración del estado y la renovación de la gestión estatal. Unas diferencias importantes entre esas perspectivas son:

- las visiones sobre el papel del estado y los objetivos de la descentralización. Mientras que para los neoliberales la eficiencia (en términos de costos) es el objetivo predominante, para las otras dos visiones la eficacia (en términos de logros y bienestar) toma un lugar importante;
- las formas de entender la democracia que van de la visión neoliberal sobre el mercado político hasta la visión social-participacionista sobre la democracia participativa, con el neoestructuralismo y sus ideas sobre los valores republicanos de por medio;
- las visiones sobre la participación que van de la soberanía del consumidor, quien transmite señales de sus preferencias en el marco de mercados o cuasi-mercados, a la participación en la gestión del sector de lo público no-estatal, hacia la participación en la deliberación sobre metas colectivas en una nueva esfera pública no-estatal.

Podemos pensar las tres perspectivas como actitudes distintas frente al proceso de globalización y la competencia entre localidades. La experiencia de la globalización desregularizada de los años 1990 nos enseña que a pesar de lograr la estabilidad macro-económica, otras promesas de las nuevas políticas aún no se realizaron y posiblemente nunca van a materializarse. Resulta que es cada vez menos creíble que “estamos en el buen camino y solamente hay que esperar un poco más”. A la larga, como lo decía Keynes, todos estaremos muertos. Los logros en términos de reducción de la pobreza y en la creación de empleo han sido bastante estrechos mientras que se asiste a una renovada concentración de la riqueza y una profundización de las brechas entre regiones y localidades así como dentro de las localidades. Esto se refleja en nuevas formas de segregación que se hacen visibles, por ejemplo, en la nueva arquitectura urbana, en la construcción de condominios cerrados altamente vigilados por cuerpos de seguridad privatizados. Por otra parte tenemos nuevas formas de protesta y de revueltas urbanas. Parecería que con una velocidad cada vez mayor las “externalidades” del modelo vigente se transforman en “internalidades”. Las perspectivas neo-estructuralista y social-participacionista se presentan como alternativas más o menos radicales al modelo dominante. Ante el surgimiento de una suerte de post-sociedad compuesta por pandillas más o menos globalizadas e involucradas en una lucha de todos contra todos en el marco de un renovado darwinismo social, proponen la elaboración de nuevos mecanismos reguladores solidarios a fin de reconstruir la ciudadanía en sus dimensiones civiles, políticas y sociales.

Bibliografía

Agüero, Felipe & Jeffrey Stark (eds.) (1998): *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, University of Miami: North-South Center Press.

Assies, W. (1993): "Urban Social Movements and Local Democracy in Brazil". En: *European Review of Latin American and Caribbean Research*, no. 55.

Baierle, S. G. (1998): "The explosion of Experience: The Emergence of a New Ethical-Political Principle in Popular Movements in Porto Alegre". En: Alvarez, S. E., E. Dagnino y A. Escobar (eds.): *Cultures of Politics, Politics of Culture; Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder CO, Oxford: Westview Press.

Barrera G., A. (coord.) (1999): *Ecuador: un modelo para (des)armar*, Quito: VECO, ILDIS, Abya Yala.

Bresser Pereira, L. C. y N. Cunill Grau (eds.) (1998): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Barcelona, México: Paidós.

Burki, S. J. y G. E. Perry (1998): *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington D. C.: The World Bank.

Buxton, J. y N. Phillips (eds.) (1999): *Developments in Latin American Political Economy; States, Markets and Actors*, Manchester, New York: Manchester University Press.

Carrión, F (1998): "La constitución de un Estado descentralizado". En: *Ecuador Debate*, núm. 44.

Castells, M. (1996): *The Rise of the Network Society*, Malden MA, Oxford: Blackwell.

CLAD (1998): "Una nueva gestión pública para América Latina" (Documento del CLAD, Caracas)

Fleury, S. (1999): "Reforma del Estado en América Latina ¿Hacia donde?". En *Nueva Sociedad*, núm. 160.

Foster, J. W. y A. Anand (eds.) (1999): *Whose World is it Anyway? Civil Society, the United Nations and the multilateral future*, Ottawa: The United Nations Association in Canada.

Gwynne, R. N. & C. Kay (eds.) (1999): *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, London, Sydney, Auckland: Arnold.

Held, D. (1997): *La democracia y el orden global; Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.

IADB (1997): *Latin America after a Decade of Reforms*, Washington: Inter-American Development Bank.

Kowarick, L. (2000): *Escritos Urbanos*, São Paulo: Editora 34.

Llambi, L. (1999): "Los retos teóricos de la sociología rural latinoamericana". En: *Cuadernos Agrarios*, nueva época, núm. 17/18.

Lechner, N. (1998): "The Transformations of Politics". En: Agüero, Felipe & Jeffrey Stark (eds.): *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, University of Miami: North-South Center Press.

Lesbaupin, I. (org.) (1996): *Prefeituras do povo e para o povo*, São Paulo: Loyola.

Lipietz, A. (1985): *Mirages et miracles, Problèmes de l'industrialisation dans le tiers monde*, Paris: Éditions la Découverte.

Navarro, Z. (1998): "Democracia y control social de fondos públicos. El caso del 'presupuesto participativo' de Porto Alegre (Brasil)". En: Bresser Pereira, L. C. y N. Cunill Grau (eds.): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Barcelona, México: Paidós.

Nickson, R. A. (1995): *Local Government in Latin America*, Boulder, London: Lynne Rienner.

Offe, C. (1984): *Contradictions of the Welfare State*, London, Melbourne, Sydney, Auckland, Johannesburg: Hutchinson.

O'Donnell, G. (1999): *Counterpoints; Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame IN: University of Notre Dame Press.

Ormond, D. y E. Löffler (1998): "Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?" Versión corregida del documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 14-17 de Octubre de 1998. <http://www.clad.org.ve/rev13/Ormoespa.html>.

Portes, A. (1999): "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna". En: Carpio, J. Y I. Novacovsky (comp.): *De Igual a Igual; El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Santos, B. de Souza (1998): "Presupuestación participativa; hacia una democracia redistributiva". En: *Ruralter*, núm. 16/17.

Silva, P. (1999): "The new political order in Latin America: towards technocratic democracies?" En: Gwynne, R. N. y C. Kay (eds.): *Latin America Transformed; Globalization and Modernity*, London, Sydney, Auckland: Arnold.

Slater, D. (1998): "Rethinking the Spatialities of Social Movements: Questions of (B)orders, Culture and Politics in Global Times". En: Alvarez, S. E., E. Dagnino y A. Escobar (eds.): *Cultures of Politics, Politics of Culture; Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder CO, Oxford: Westview Press.

Stolowicz, B. (ed.) (1999): *Gobiernos de izquierda en América Latina; el desafío del cambio*, México: Plaza y Valdés.

Sunkel, O. (comp.) (1991): *El desarrollo desde dentro; un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica (reimpresión 1995).

Utzig, J. E. (1999): "La izquierda en los gobiernos locales: el caso de Porto Alegre". En: Stolowicz, B. (ed.): *Gobiernos de izquierda en América Latina; el desafío del cambio*, México: Plaza y Valdés.

Williamson, J. (1990): "What Washington Means by Policy Reform". En: Williamson, J. (ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D. C.: Institute for International Economics.