

## **I.-Proyecto de Investigación**

### **Modelos de gestión municipal en el conurbano bonaerense. Un estudio comparativo de las municipalidades de Quilmes y Moron**

Equipo de Investigación : Lic.Carlos A. Fernández Pardo (Director alta 1/ 97)  
Lic.Susana Battista (Investigador alta 1/ 97)  
Lic.Emilio Gaviria (Investigador alta 1/ 97)  
Lic.Jorge Mastieri (investigador ad-honorem alta 1/ 97)

## **II.- Resumen descriptivo**

Esta investigación se propone efectuar un estudio comparativo del modelo de gestión municipal de Quilmes y Morón. El interés radica en explicar los cambios asociados con niveles de descentralización y participación de las acciones municipales, durante un período de observación que comprende la década de 1985-1995.

Constituyen un modelo de gestión, a) el conjunto de las decisiones de política municipal y, b) el procedimiento para su ejecución. Se asume que el modelo de gestión municipal ha de tener respuestas congruentes con las demandas del ambiente social, político e institucional sobre el que ejerce sus acciones. Es así que dos cambios de proporciones han modificado el ambiente de la organización municipal a partir del año 1984. Uno de tales cambios, ha sido el restablecimiento del proceso democrático de representación, elección y transparencia de las decisiones de alcance público en el ámbito municipal. Otro proceso, de igual significación, ha sido el lanzamiento de la Reforma del Estado y el nuevo enfoque funcional del sistema de gestión de bienes y servicios públicos.

En este proyecto se conjetura que ambos procesos inciden en el rol municipal y que lo hacen a través de demandas específicas. Se trata, entonces, de analizar y comparar la respuesta de la organización municipal a eventuales cambios inducidos en su rol. Asimismo se asume que el cambio en el rol del municipio se expresa en su modelo de gestión siendo observable a través de la descentralización y participación que procura a sus acciones.

## **III.-Síntesis metodológica**

El proyecto tiene carácter exploratorio y pretende concretarse en una descripción comparativa. Considera un relevamiento empírico en el ámbito de las municipalidades de Quilmes y Morón mediante dos instrumentos : a) Encuesta semiestructurada a informantes "clave" destinada a recabar información que permita configurar la percepción situacional y la definición cognitiva que ha seguido la trayectoria de la gestión municipal y su estructura. b) Se contempla,

asimismo, una actividad de investigación institucional a partir de los instrumentos (Decretos, ordenanzas, edictos, manifestaciones públicas, actas de sesiones del órgano legislativo municipal presupuesto de gastos y su ejecución, etc.) mediante los cuales se materializan las decisiones del Municipio. En un análisis diacrónico, será analizada la trayectoria del modelo de gestión detectándose aquellas contingencias del ambiente que han incidido en decisiones referidas a la descentralización y la participación.

En cuanto al procesamiento de los datos, se ha previsto : 1) Construcción de una matriz para evaluar el estado y trayectoria de las formas de descentralización y participación. Para ello, se identificarán primero los instrumentos formales producidos desde la organización municipal. Seguidamente, se probará su eficacia según resulten consistentes con la percepción y definición de los actores sociales. 2) Construcción de una matriz que identifique los tipos de descentralización verificados en la gestión municipal durante el período bajo observación y las respectivas áreas funcionales en donde se han producido. 3) Construcción de una matriz que evalúe la eficacia resultante de la puesta en práctica de los cambios organizacionales en materia de descentralización, de acuerdo a condiciones de eficacia detectadas en la literatura especializada. 4) A partir del análisis de las matrices anteriores, se procederá a diseñar una tipología de los modelos de gestión en los municipios de Quilmes y Morón.

#### **IV.-Grado de cumplimiento de los objetivos**

**Objetivo General :** Identificar, describir y analizar los cambios en la estructura municipal (modelo de gestión) asociados a la incorporación de mayores instancias de descentralización y participación. Relevamiento de su trayectoria en el período 1985-1995.

**Objetivos particulares ajustados al cronograma comprometido por la investigación.**  
(nivel exploratorio)

**Relevamiento y sistematización bibliográfica :** Comprende la primera etapa en el cronograma de la investigación. Se encuentra en un grado de cumplimiento total.

El proceso de investigación bibliográfica tiene por objetivo alcanzar una visión sistemática e integrada del actual "estado del arte" en la problemática de la descentralización, la participación y la política municipal. A dicho efecto, se procedió al análisis de la literatura referida a dicha temática y a la clasificación de las fuentes secundarias que nos aporta la misma. (ver-Bibliografía Anexa)

Esta exposición sintética del informe de avance, se ha concentrado en exainar el concepto de descentralización enfatizando los usos diferenciales que ha recibido en la formulación de políticas públicas.

Las preguntas que se ha planteado nuestra búsqueda en el terreno de la producción teórica se resumen en los siguientes tópicos : ¿qué significa descentralizar ? ¿ para qué descentralizar? ¿Cuales son los aspectos relevantes de los procesos descentralizadores que se han tomado principalmente en cuenta a escala municipal? Y, por último ¿en qué grado el ambiente social en que se ejerce la gestión municipal y se desenvuelve su organización pública, torna viable cada modalidad de descentralización ?

## **Resumen del primer documento de avance**

### **Introducción**

La revisión bibliográfica nos ha permitido reconocer un generalizado consenso acerca de dos movimientos que se manifestaron de forma particularmente acentuada en los últimos años dentro de la esfera de las políticas públicas: 1) el desplazamiento del poder desde los niveles centrales hacia la periferia de los sistemas y, 2) el desplazamiento de la lógica organizacional y la provisión de servicios desde el sector público hacia el privado. (Palma Carvajal, 1955) Los servicios sanitarios y educativos, que por su carácter de mano de obra intensivos tienen costos fijos superiores a cualesquiera otros introduciendo mayores rigideces en su gestión; han sido los principales objetos de ambos desplazamientos. A su vez, este contexto también comprendió los cambios en la gestión municipal, potenciados por el restablecimiento del mecanismo democrático de elección y relativa transparencia de la función pública. Hemos encontrado asimismo autores quienes como Martin Allbrow señalan que la globalización también puede explicar las actuales tendencias a un predominio de las dimensiones locales y mucho más próximas a la vida cotidiana. Por lo tanto ello explica el interés hacia los problemas que se presentan en esa escala. (Allbrow, Martin : 1995)

Para construir nuestra visión del campo que interesa a esta investigación, partimos de un supuesto teórico de orden general y es que el propio contexto de la crisis fiscal se ha configurado como el principal determinante de las políticas de reforma en el sector público. De manera, entonces, que la capacidad de estas políticas para evadir las restricciones que imponen situaciones de déficit reiterado en las operaciones del Estado parece constituir el principal factor condicionante de su éxito.

No obstante, la referencia a la crisis y al déficit fiscal no significa la reducción de las políticas de reforma del sector público a sus aspectos estrictamente económicos. Según Jürgen Habermas (1982) la crisis financiera del Estado dejó de ser simplemente una fase del ciclo económico para consolidarse como un telón de fondo estructural. Aquél largo ciclo de crisis iniciado a mediados de 1970 de consecuencias sociales cada vez más convulsivas, fue compensado por una inflación desenfrenada y una situación de permanente restricción en las finanzas públicas.

Este déficit resulta del hecho de que el fisco debe sustentar los costos comunes de una producción de bienes públicos cada vez más socializada: 1) los costos de las estrategias de mercado imperialistas, y los que surge de la demanda de bienes de uso improductivos (armamento y carrera espacial); 2) los costos de las obras de infraestructura directamente vinculadas a la producción (sistemas de comunicaciones, progreso técnico-científico, formación profesional); 3) los costos del consumo social que afecta indirectamente la producción (habitaciones, rutas, salud pública, seguridad social, educación); 4) los costos de la asistencia social ( en particular de los desempleados); y finalmente a estos 5) se agregaron los costos externos del deterioro ambiental generado por la actividad productiva.

Para financiar todos estos costos, el Estado precisa recorrer a los impuestos, o tasas en el caso municipal, enfrentándose así con un doble desafío: por un lado, debe recolectar la masa tributaria requerida, en perjuicio de las ganancias y rendimientos privados y con el riesgo de estar estimulando efectos inflacionarios, debiendo, simultáneamente, asignar estos recursos con racionalidad suficiente para evitar las

perturbaciones de un crecimiento que aumente la crisis (particularmente en lo que respecta a la concentración de la renta y a la oligopolización de los mercados). Por otro lado, el carácter selectivo de la recaudación de los impuestos, el modelo de prioridades adoptado para su aplicación y los propios rendimientos administrativos deben ser definidos de modo que satisfaga la creciente necesidad de legitimación. En este aspecto, es de fundamental importancia la definición, tanto de los objetos de la tributación, como del carácter regresivo o progresivo de los tributos, y, especialmente, los modelos para asignación de recursos públicos.

El citado autor argumenta que, cuando el Estado fracasa en la primera de estas tareas, surge un déficit de racionalidad administrativa y, cuando fracasa en la segunda, se produce un déficit de legitimación. Aquellos países que se ingresaron tardíamente al capitalismo y aún no forman parte del denominado mundo desarrollado, compartirían las crisis de los países desarrollados, sin haber logrado sus parámetros de calidad de vida.

En un intento desesperado por combatir los déficits, los países que ingresaron tardíamente en el capitalismo comenzaron a promover reformas en los sectores donde existía una tradición y un patrón de actuación estatal.<sup>1</sup> El desarrollo social latinoamericano se ha ceñido a una matriz centralizadora con grandes complejos burocráticos (Carvajal Palma. 52) Pero hay que considerar en qué medida la constitución de un centro político irradiaba asimismo tendencias y acciones que simultáneamente estaban constituyendo la propia sociedad al mismo ritmo que la estructura del Estado. (Rufian, Dolores : 1995) Existen pues componente de nuestra propia tradición institucional que contienen la tensión entre la centralidad política y una periferia con vocación y necesidad de autonomía.

En algunos casos las reformas motivadas por la crisis fiscal intentaron auténticos cambios institucionales, como por ejemplo, la Reforma de la Seguridad Social en Chile (1978). En otros, los gobiernos buscaron en un sentido oportunista enunciar políticas públicas capaces de producir efectos legitimadores inmediatos pero que no producían cambios profundos ya sea a causa de distorsiones en su implementación, ya sea a causa de la discontinuidad de las mismas.

En principio la descentralización se configura entonces como una alternativa oportuna para la superación de ambos déficits. Incluso algun autor sostiene en la

---

<sup>1</sup> Algunos eventos transcurridos en la esfera de las políticas públicas durante los últimos años llevaron al cuestionamiento del poder heurístico de este dispositivo desarrollado en la Escuela de Frankfurt. La respuesta británica al prolongado período de desaceleración de la economía y crisis desde mediados de los setenta hasta mediados de los ochenta representó, a nivel mundial, el desmoronamiento de las ideas keynesianas que habían preponderado desde la posguerra, con la ascensión de gobiernos conservadores y la implementación de políticas económicas monetaristas. Por primera vez un gobierno se elegía enunciando en su plataforma la reducción del gasto social, lo cual representaba para el electorado la posibilidad de evitar un aumento de los impuestos y tal vez una reducción del control estatal centralizado sobre el sistema de provisión social.

Así se despliega un discurso neoliberal que propone la contención del gasto social como forma de reducción del déficit de racionalidad. El relativo éxito de este discurso, su adopción por una generación de gobernantes de la región, los rápidos resultados logrados en la reducción del déficit fiscal y el buen posicionamiento de la imagen pública de sus artífices; llevaron a algunos analistas a cuestionarse si la dimensión "deficit de legitimidad" aún detentaba algún poder explicativo sobre la realidad. No obstante, tanto el retroceso en los impulsos iniciales del desmantelamiento del Welfare State (los gastos en salud y seguridad social continuaron aumentando, solo se afectó al gasto con vivienda y educación) inglés, cuanto al creciente recurso a políticas sociales compensatorias en América Latina; demuestran la viejencia de la problemática de la legitimidad.

perspectiva de la CEPAL que la nueva estrategia de desarrollo no puede dejar de estar asociada con modalidades de descentralización. (Palma Carvajal, Eduardo :1995) La misma puede ser operacionalizada de modo que satisfaga las necesidades de obtenerse mayores niveles de eficiencia en la administración de los servicios públicos, por ejemplo, evitándose la duplicación de esfuerzos a través de la unificación del comando en la esfera local. También puede ser desarrollada como una forma de aproximar a los ciudadanos las esferas decisorias a fin de fomentar una mayor identidad de intereses entre usuarios y administradores

### **La Descentralización como alternativa para superar el déficit**

Los procesos descentralizadores constituyen la transferencia de autoridad en el planeamiento y en la toma de decisiones. En el sector público en particular, los procesos descentralizadores frecuentemente adquirieron la forma de transferencias de ese poder decisorio del nivel nacional a los niveles subnacionales. Pero la existencia de diversas experiencias descentralizadoras demuestra que estos procesos permiten avanzar en la construcción de realidades completamente diferentes.

En cuanto concepto, el término "descentralización" se viene posicionando desde hace un tiempo, en los primeros lugares en el ranking de palabras más frecuentemente usadas por los políticos, administradores y científicos. El discurso descentralizador se ha expandido con mayor fertilidad que los propios procesos de desplazamiento del poder. Repentinamente, la palabra parece haberse puesto de moda. Distintos actores, grupos y sectores la aplicaron en coyunturas diferentes y en la persecución de fines diversos. Así, la palabra se transformó en un auténtico "camaleón político" adquiriendo una funcionalidad particular en cada caso, de acuerdo con las características de sus usuarios, de los momentos y de los lugares de su enunciación

Incluso, a partir de una lectura paretiana de la historia, se podría concluir que en el uso alternado del poder las elites dirigentes, lobos y leones, reclamaron la necesidad de otro polo de la tensión centralización-descentralización. Esto sugiere, aún, la posibilidad de vislumbrar un uso gatopardista de la palabra descentralización. De esta manera, puede producirse una brecha entre el contexto de enunciación del proceso descentralizador y la forma en que el mismo es concebido en la instancia de formulación de la política. O sea, la particular popularidad del término permitiría que el concepto sea enunciado con fines de legitimación pero siendo incluido en la formulación de las políticas públicas con objetivos menos populares. A su vez, sería también posible registrar discrepancias entre la forma en que la descentralización es formulada e implementada.

### **Inclusión de la descentralización en la agenda de las políticas gubernamentales**

La tensión centralización-descentralización atraviesa el debate sobre los modelos de desarrollo de modo que diferentes estrategias económicas han recurrido a las diversas configuraciones de la división espacial de las atribuciones y encargos gubernamentales.

Pero no siempre la descentralización fue cargada de connotaciones positivas. A grandes rasgos, los gobiernos oscilaron entre decisiones que privilegiaron la

"eficiencia" y aquellas otras que privilegiaron la "eficacia" en la asignación de recursos. Coraggio (1969) identifica a estas posiciones respectivamente como "eficientistas" y "descentralistas".

Para los primeros, la estructura espacial debe ser aquella que permita el mayor crecimiento del país. Toda la consideración de la descentralización per se, o de políticas destinadas a desarrollar regiones atrasadas implicaría en una pérdida para la nación. Esa postura se sustenta por lo menos a partir de dos supuestos:

1. El supuesto de que la actividad tiende a concentrarse en las metrópolis demuestra que tales aglomeraciones están en rendimientos crecientes. A través de gran parte de la literatura sobre "economía espacial" tuvo asimismo una prolongada vigencia el supuesto de las ventajas de las economías de aglomeración. Por lo tanto, no corresponde a ellos probar su tesis sino a los descentralistas probar que los centros están en rendimientos decrecientes.

2. Que el producto social traducido en un balance de rendimientos de bienestar y bajas deseconomías ambientales factor este último que encierra una dimensión sustantiva a ese respecto (maximizado por causa de la centralización) favorece a todas las regiones o, por lo menos ~~al menos~~ no perjudica a ninguna (Coraggio, J.L. 1969). Evidentemente es difícil encontrar en la realidad algo así como el equilibrio espacial. (Boisier, Sergio : 1994)

En síntesis, los eficientistas recurren a la centralización por encontrar en la misma una funcionalidad económica que, a la hora de la asignación de los recursos, debería ser privilegiados. En contrapartida, los descentralistas valoran otras funciones en la distribución espacial y gubernamental del poder, tales como la de favorecer a la administración y facilitar el proceso político. El principal criterio que guiaría la asignación de recursos pasa a ser la equidad.

Las tesis descentralistas comienzan a ser defendidas más enfáticamente por organismos internacionales como la ONU, el World Bank y la OPS en inicios de la década del 80. Tal vez ninguna publicación haya sido más paradigmática, en ese sentido, que la de G. Shabbir Cheema y Dennis A. Rondinelli titulada **Decentralization and development** (1983). En ese trabajo, los autores enuncian diversas funciones de la descentralización del poder tales como disminuir los efectos negativos de la burocracia, respetar prioridades y necesidades locales, facilitar una mayor representatividad en la formulación de decisiones y una mayor equidad en la asignación de los recursos, aumentar la legitimidad y estabilidad institucional, etc.. Así mismo, el más relevante de los argumentos enunciados es la reconsideración de la funcionalidad económica de la descentralización dado que por.:

**"..reducir las deseconomías de escala propias de la superconcentración del proceso decisório en la capital nacional, la descentralización puede aumentar el número de bienes y servicios públicos, así como la eficiencia de su prestación a costos más reducidos"**(Cheema & Rondinelli, 1983:17)

Las tesis descentralistas solo comienzan a cobrar importancia cuando es enfatizada esa función económica. Si, como señala Habermas (1982) la crisis fiscal y de gobernabilidad de los estados que ingresaron tardíamente en el capitalismo puede ser atribuida a los déficits de legitimidad y racionalidad; el cambio de rumbo en el

*policy making* no responde solo a la necesidad de que sea considerada la crisis de legitimidad sino también la reconsideración del valor económico de la descentralización. Algunos autores consideran que, a este respecto, la modernización de la gestión pública debe procurar mejorar los niveles de eficiencia y eficacia según un parámetro de equivalencia con la racionalidad de la empresa privada, si bien manteniendo su especificidad. (Tohá, Carolina y Solari, Ricardo : 1996) La discusión de un nuevo orden económico internacional establece la calidad de los bienes producidos como un factor determinante en la estratificación del mercado. A partir de entonces comenzaron a ser analizadas con más énfasis las "deseconomías" de la producción en escala. Navarro (1992: 79) plantea que dicha tendencia centrípeta forma parte de una estrategia de "racionalizaciones administrativas y gerenciales" en respuesta a las rebeliones de los trabajadores. En conclusión, cuando el análisis de las condiciones de la producción es ampliado el argumento empírico de que las aglomeraciones están en rendimientos crecientes comienza a debilitarse.

Tanto en el análisis cuanto en la praxis política se ha aplicado diferentes usos al concepto "descentralización". El término cobra una funcionalidad particular en cada caso de acuerdo con las características de sus usuarios. O sea, diferentes actores utilizan el concepto de maneras particulares. No obstante, es posible identificar elementos comunes en las definiciones conceptuales y operacionales del término desarrolladas por los diferentes autores. Algunas de estas características comunes son las siguientes:

- a) Su aplicación sugiere pensar en el fortalecimiento de la esfera "local". (Pírez, Pedro : 1991.b)
- b) El problema de la descentralización es de carácter político, la implementación eficaz y eficiente del mismo es de carácter administrativo:
- c) No es posible efectuar un proceso descentralizador en forma aislada y solo es viable dentro del marco de un proceso general de reforma.
- d) La conceptualización dicotómica centralización vs descentralización no tiene poder explicativo sobre los datos empíricos.

### **Tipologías de los procesos descentralizadores**

Una revisión crítica de la literatura sobre descentralización requiere necesariamente una clasificación de los conceptos según alguna taxonomía pre-establecida. Se formula, entonces, como principio de análisis, que la descentralización tiene status de "medio" (táctico y estratégico) para alcanzar determinados "fines" que son anteriores y superiores a ella misma. Por lo tanto, la definición en uso será una función resultante de la combinación de los fines y valores con que sea concebida. De hecho, se han articulado definiciones acordes al surgimiento de la universalidad en la cobertura de los servicios públicos, y también otras basadas en la capacidad individual de cada ciudadano de costear su propia atención. El concepto fue esbozado como herramienta para la expansión e intensificación de la democracia, y también como mecanismo de control y dominación.

De la misma forma, hay definiciones que son compatibles con la estatización de los servicios y otras centralizadas en la transferencia de los mismos al sector privado. En su aplicación se puede perseguir tanto la equidad como mantener las diferencias en el acceso a los servicios que existen hasta ahora.

En los estudios empíricos sobre las diferentes experiencias descentralizadoras se ha aplicado una escala para la clasificación de estos procesos desarrollada inicialmente en un conocido trabajo de D. Rondinelli y G. Cheema (1983). La tipología fué formulada con la intención de examinar mejor las funciones o atribuciones otorgadas a las autoridades locales en cada caso. La misma fue ampliamente utilizada en los estudios comparativos sobre la descentralización en los servicios de salud (Mills, 1990) en el mundo entero y, más recientemente, aplicada en el contexto latinoamericano (Oszlak *et al.* 1987, Rufián, Dolores y Palma, Eduardo : 1991).

Partiendo del supuesto de que la descentralización sería funcional a la búsqueda de una mayor racionalidad y legitimidad en la administración de los servicios públicos, fueron distinguidas cuatro formas puras de descentralización: I) desconcentración, II) devolución, III) delegación, IV) privatización. Cada una de estas estrategias resultará adecuada en determinados contextos y su eficacia será condicionada por determinados factores.

I. Desconcentración. Desplazamiento, desde los niveles centrales a los locales, de ciertos grados de autonomía administrativa. En el caso de la salud, un ejemplo sería una oficina regional del Ministerio de la salud. La desconcentración no implica, necesariamente, en la implementación de nuevas sistemáticas para el financiamiento sectorial.

Esta estrategia corresponde a una iniciativa de la esfera central para aliviar su carga de trabajo.

II. Devolución. Definición de niveles subnacionales de gobierno con relativa autonomía. Así, la devolución involucra una reestructuración más radical de los servicios de salud que está necesariamente vinculada a la reformulación de los mecanismos de financiamiento. Aparece, entonces, la cuestión de cómo establecer modalidades de financiamiento que permitan autonomía a los niveles locales cuando estos poseen bases tributarias reducidas, garantizando, al mismo tiempo, volúmenes de producción capaces de minimizar los costos fijos.

La estrategia de la devolución implica, necesariamente, un fortalecimiento de la capacidad de gestión local con el consecuente aumento de autonomía. No obstante, puede responder a una demanda de los gobiernos locales o, como en el caso de la desconcentración, surgir como iniciativa de la administración central. Cada caso tendrá sus consecuencias específicas.

III. Delegación. Esta modalidad envuelve la transferencia de responsabilidades administrativas para organizaciones que se sitúan afuera de la estructura del gobierno central y solo están indirectamente controladas por él. Los gobiernos pueden considerar que la delegación es una forma de evitar la ineficiencia de la gestión gubernamental directa, de aumentar el control de los costos y de establecer una organización activa y flexible. La responsabilidad máxima continúa correspondiendo al nivel central, pero su agente posee amplias atribuciones para llevar a cabo sus funciones y deberes específicos. Esta modalidad permite mantener la flexibilidad en la gestión de servicios particulares como los hospitales universitarios o grandes centros



de atención médica a los cuales se ha denominado "hospitales autogestionados". En algunos países latino-americanos se ha usado esta modalidad para descentralizar los servicios de salud financiados por el sistema de Seguro Social. La delegación aparece como la alternativa más adecuada cuando la motivación es mejorar la eficiencia en la administración de los servicios públicos.

IV. Privatización. Supone la transferencia de funciones y recursos a las organizaciones filantrópicas o empresas privadas manteniéndose un relativo grado de control gubernamental. Esta modalidad de descentralización se ve impulsada en los países donde : a) el sector público posee una baja capacidad instalada para la prestación de servicios en relación a la demanda de los mismos, siendo el sector privado responsable de buena parte de las prestaciones.

b) hay necesidad de ampliación de la cobertura sin disponibilidad de recursos para costearla. El sistema incorpora desafíos relativos a la capacidad del Estado para controlar y regular el mercado de servicios de salud de manera que este permita alcanzar las metas nacionales y/o locales, de la compatibilización del sector público con los prestadores privados componiendo un "mix" de servicios, y de la implementación de mecanismos de pago a los prestadores privados cuando una parte de los mismos va a ser subvencionada con fondos públicos.

La clasificación es rigurosa, y aunque, en la práctica, los diferentes tipos se den generalmente se presentan de forma combinada; esta tipología permite identificar tanto los casos en que suceden los distintos tipos de procesos, como las relaciones entre ellos. No obstante, cabe aquí considerar las cuatro estrategias formuladas identificadas por Rondinelli en el sentido de tipos ideales con los cuales serán comparadas las experiencias concretas, ya que la realidad admite múltiples combinaciones y distorsiones de los elementos propios de cada tipo.

Paralelamente, en la práctica se ha enunciado a nivel discursivo la opción por un tipo de descentralización cuando en la operacionalización del proceso y en su institucionalización legal se opta por otra forma. Por ejemplo, suele enunciarse la devolución cuando en realidad el proceso implementado se orienta hacia la desconcentración. El caso de Chile con la regionalización implementada durante el gobierno de Pinochet se ha considerado un caso ilustrativo de "desconcentración". (Rufián, Dolores y Palma, Eduardo :1991)

En los puntos siguientes son examinados los diversos usos del concepto en la formulación de las diferentes estrategias descentralizadoras. En lugar de partir de una tipología previamente establecida, hemos optado por ordenar los aportes suministrados por la consulta bibliográfica, de acuerdo a diferentes estrategias discursivas. A dicho efecto, consideramos como categorías centrales para el examen de las estrategias descentralizadoras, los siguientes ítems: a) los grados de autonomía planteados, b) las formas de cooperación intergubernamentales, c) el poder democratizador, d) su preocupación con el gasto público, e) su relación con el mercado de servicios sociales, f) el nivel periférico hacia el cual se descentraliza el poder.

### **Desconcentración o descentralización administrativa**

Una primera cuestión básica en el estudio del concepto es la distinción entre la descentralización y la desconcentración: aunque muchos autores concuerdan con la

distinción "formal" de estos términos ( Cabrero Mendoza, Enrique : 1995) y algunos otros los aplican "operacionalmente" como sinónimos. En el contraste de ambos términos es preciso tener en claro que, aunque ambos se constituyan en la praxis como herramientas legítimas para transformar la acción gubernamental, hay una notoria diferencia en las consecuencias de la implementación de una o de la otra. Es por eso, que debe darse énfasis a las siguientes ideas : La enunciación indistinta de ambos conceptos, lejos de representar una "confusión", es la articulación consciente de un determinado uso de la palabra como medio para alcanzar fines precisos y manifiestos.

El debate teórico se podría esquematizar a partir de la siguiente cuestión: lo que separa la desconcentración de la descentralización son diferencias

Descentralización implica redistribución del poder, una transferencia en la asignación de las decisiones. Esto significa, por lo tanto, alterar los intereses de los grupos de poder en cuanto la desconcentración ¿es acaso la delegación de competencia sin desplazamiento del poder decisorio. de grado o de calidad? O, dicho en otros términos : ¿cuál es la relación que se establece entre ambas categorías?

Hay una concepción restricta de la descentralización, aquella que la equipara con la desconcentración considerando la existencia de una diferencia de grado entre las dos.

Su aplicación opera en la praxis política una restricción del conflicto a sus componentes administrativos. En ese caso, aunque sea admitido el carácter político de la descentralización, su proceso de implementación es visto como un conjunto de procedimientos funcionales para la racionalización, modernización y reproducción ampliada del sistema a modificar.

Esta acepción no es contraria al sistema democrático, y hasta postula una relación positiva entre democracia y descentralización basada en el argumento de que, una vez instaurado el proceso de descentralización, estaría garantizada la gestión democrática del sistema, centrada en la gran eficacia atribuida a la gestión colegiada y a la administración municipal o local. (Pérez, Pedro : 1994, Escobar, Santiago y Solari, Ricardo : 1996) No obstante, se critica esta definición por operar con una visión tecnocrática que ignora el necesario cambio en la correlación de fuerzas que el movimiento descentralizador debe generar. Esto quiere decir, que esta concepción omite la existencia de proyectos hegemónicos en el poder y la necesidad de gestar alternativas de cambio. Por ejemplo, una lectura de este tipo corre el riesgo de no llegar a distinguir la naturaleza de los procesos políticos que dan origen al cambio. Un sociólogo holandés Lammers advertía que la administración "participativa" involucraba tomar parte en la elaboración y en la decisión. En cambio, la administración "por participación" o si se quiere la "autoadministración" involucraba el hecho de que las personas asumían directamente la administración organizacional.

La conclusión a que llegaba Lammers era bien simple. En el primer tipo mencionado se trataba tan solo de una forma de descentralización que, en todo caso, conduciría a una mejor eficiencia y efectividad. Sin embargo tanto la "autoadministración" como la administración por "participación" traducían un tipo de decentraización que tendía a nivel el poder. ( Hall, Richard. 1996) ?

Un estudio comparativo de los niveles de descentralización en cuarenta y cinco países, alcanza conclusiones que ilustran los puntos relevantes en la definición del problema según esta concepción. El análisis muestra que el grado de descentralización en un país depende principalmente del desarrollo de sus recursos

económicos y tecnológicos y no de los elementos y de las características de la organización constitucional (Vieira, 1971)

Una segunda estrategia de descentralización corresponde a la desconcentración como proyecto pedagógico, la cual considera que en ella se presentan las condiciones que facilitan el proceso de descentralización. Esto significa el reconocimiento de la existencia de diferencias cualitativas entre las dos categorías, pero sin que sean puestos como términos antagónicos. La desconcentración sería, entonces, una condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar los niveles deseados de descentralización en la toma de decisiones:

Así, es posible pensar, que una medida puede ser funcional respecto a la otra y colaborar en la realización de una ruptura con el viejo sistema, como así sustituirla otra cubriéndola de una apariencia renovadora, pero que oculta el continuísmo del sistema social dominante.

### **Descentralización aislacionista.**

La condición básica de la existencia de la autoridad local es la autonomía así como la soberanía es el componente esencial de la autoridad nacional. Es en el "surgimiento" de nuevas autonomías en donde descansa la redistribución del poder. No obstante, en la distinción de la autonomía también aparece la tensión entre las variaciones cualitativas o cuantitativas. Así, el enfoque que intenta medir las mejoras en la descentralización a partir de un aumento en la capacidad decisoria local, puede no discriminar el origen del mismo. En otros términos, se corre el riesgo de evaluar del mismo modo una práctica transformadora como acción social racional de acuerdo a fines que tienen como actores principales la confluencia entre sectores populares y los grupos progresistas, y las consecuencias de un movimiento reaccionario que equipara descentralización con feudalismo y promueve acciones con acuerdo a valores tradicionales que conducen al caudillismo. La experiencia latinoamericana da cuenta de ello (Hernández Chávez, Alicia : 1996)

Por lo tanto, uno de los principales puntos de diferencia en la cuestión de la autonomía es la distinción del origen de la misma. Es decir, identificar cuando proviene de la Federación, y cuando surge disminuyendo la autonomía de las otras unidades locales (estados o municipios). La literatura comparada de consulta, ofrece interesantes aportes sobre la vía "mexicana" (Hernández Chávez, Alicia : 1996) y "norteamericana" (Bensel, Richard : 1996) En otros términos la literatura comparada suele destacar la distinción de la autonomía procedente ya sea de una práctica cooperativa o por el contrario de una aislacionista.

### **Descentralización cooperativa**

Por otro lado, habiéndose registrado el consenso con que cuenta la tesis de la descentralización como un proceso circunscripto en un proyecto mayor, el nexo entre descentralización y autonomía no puede ser establecido de forma rígida. Antes, bien es preciso tener en cuenta que todos los términos de la discusión precisan ser redefinidos en cada instancia del proceso político. Así, como plantea Borja:

" (...) el viejo e importante debate sobre autonomía política o administrativa y sobre descentralización o desconcentración no puede expresarse hoy en términos antagónicos."(Borja, Jordi 1984 :13)

El reconocimiento del carácter político que posee el proceso descentralizador implica aceptar que el mismo se concreta, según la evidencia con que contamos, a través de una dinámica de conflicto-negociación. Una danza donde cada equipo practica avances y retrocesos según el momento. Es por eso que se trata de acciones racionales de acuerdo con fines. Precisan de una permanente revisión y redefinición. Por ejemplo, si en un primer momento se consideraba importante anteponer barreras al poder del Estado, para garantizar la invulnerabilidad de determinadas instancias de la sociedad civil (particularmente la propiedad privada); luego este problema pasa a un segundo plano.

Con la extensión de la ciudadanía, a través de la lógica del Welfare State, antes que colocar frenos al Estado, lo que deviene necesario es que este último consiga dar cuenta de sus nuevos deberes sociales.

Algunos organismos como la CEPAL designan como "concertación estratégica" el método de gestión política adecuado. Se asume que la nueva estrategia de desarrollo está asociada con modalidades "descentralizadoras" de distribución del poder. (Palma Carbajal, Eduardo : 1995) En la literatura especializada hemos advertido suficiente consenso respecto a la siguiente conclusión : cuanto más propenso sea el modelo de gestión municipal a la participación de la ciudadanía, más posibilidad tendrá de establecer un doble vínculo con el nivel central. En consecuencia, por un lado, reclama autonomía, y, por otro lado, está comprometido con sus objetivos comunes. (Borja, Jordi : 1984 ,para la experiencia europea Borja, Jordi :1986, para América Latina, Rufian, Dolores y Palma, Eduardo : 1995 )Esta cuestión del doble vínculo, establecida por Borja, es corroborada también por Belmartino, llegando a citar al mismo autor catalán: **"Es necesario superar la condición de la administración local como organismo dedicado exclusivamente a dispensar servicios a la población. Los organismos locales más allá de una mayor autonomía deben tener la posibilidad de participar en la toma de decisiones globales (...)"**(Belmartino, Susana : 1990)

Cuando la descentralización es un medio formulado dentro de una revisión en el pacto federativo que apunta a dar mayor viabilidad a determinadas funciones de gobierno, las instancias involucradas pueden pactar la descentralización en un aspecto y, al mismo tiempo, la centralización en otro. Por ejemplo, para garantizar un desarrollo más efectivo de los servicios públicos se puede descentralizar la gestión y, consecuentemente su costeo, manteniéndose centralizada la iniciativa de corregir y mejorar la distribución de la capacidad instalada (inversiones).

## **Autogestión**

El examen del principio de la autonomía local permite identificar una cuarta propuesta descentralizadora. Sonia Fleury Teixeira establece otro tópico al puntualizar que la cuestión de la autonomía también está establecida en términos de la descentralización funcional y territorial.

"Según Guait, en la descentralización funcional, o por servicios, la transferencia de competencia es hecha a favor de una persona jurídica, pero las funciones y servicios transferidos son responsabilidades que no salen de su esfera de

acción. En la descentralización territorial, la transferencia de funciones o competencias del gobierno central para los órganos y divisiones territoriales solo pueden concretizarse mediante disposiciones legales, en la medida en que la propia constitución del país lo autorice." (Teixeira, Sonia : 1990)

En el primer caso, se trata de una delegación que no tiene que ver con la autonomía local. Esta alternativa, hasta podría configurar una estrategia de atomización en la cual los establecimientos públicos, adquieren plena autonomía de gestión sin necesidad de remitirse para ello a la coordinación de la autoridad local. En efecto, uno de los riesgos que presenta esta alternativa, aparece en aquellas situaciones donde el déficit de racionalidad sectorial es muy alto. Tanto como para afectar la imagen del Ministerio o del ente público en cuestión.

En esos casos la alternativa de una descentralización radical en los modelos de autogestión o, inclusive de la privatización aparecen como alternativas seductoras para las autoridades centrales. El problema se presenta cuando, ante la inexistencia de políticas concretas que establezcan las misiones y responsabilidades de cada establecimiento se termina favoreciendo un cuadro anárquico donde cada uno camina en el sentido que desea o puede. (Prud'homme, R : 1993 y en el caso específico de la salud Mills, Anne : 1990)

Sin llegar a un grado extremo, se ha difundido esta estrategia como una alternativa de mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión de empresas y órganos destacados y/o de referencia por su nivel tecnológico. Se trata de identificar aquí las organizaciones apropiadas para convertirse en autogestionarias. (Virgolini, Mario : 1995 y Furlan, J.L y Corrochategui, Nora : 1989)

Henry Mintzberg identifica cinco grandes tipos de organizaciones : burocracia mecánica, forma divisionaria, burocracia profesional, estructura simple y adhocracia u organización matricial. (Mintzberg, Henry : 1992) En tanto que las dos primeras tienden a ser poco efectivas, excepto en condiciones donde la tarea y el entorno son simples y estables; las dos últimas son especialmente adecuadas para entornos inestables. La burocracia profesional cambia los principios de control centralizado permitiendo mayor autonomía al equipo, siendo apropiadas para tratar con condiciones relativamente estables donde las tareas son relativamente complicadas. Es una estructura apropiada para hospitales, universidades y otras organizaciones profesionales. En ellas, el personal que posee conocimientos y habilidades específicas requiere una gran autonomía y discreción para ser efectivo en su trabajo. La estructura de la burocracia profesional tiende a ser bastante llana, las altas jerarquías se reemplazan por un sistema de autoridad descentralizada, la normalización y la integración se consiguen a través de la formación profesional y la aceptación de las normas de operación en lugar de a través de una forma más directa de control (Morgan; Gareth 1991)

Uno de los instrumentos más utilizados, para otorgar mayor autonomía a las burocracias profesionales, son los denominados "contratos de gestión". Por medio de ellos la esfera central delega cierta autonomía y permite cierta flexibilidad en la gestión a esos órganos y en contrapartida, los mismos se comprometen en cumplir determinados niveles mínimos de producción.

La idea motora es la de que con mayor autonomía de gestión tanto establecimientos educativos (frecuentemente universidades) como sanitarios (grandes hospitales y

centros de alta complejidad) podrán realizar un mejor uso discrecional de sus recursos y orientar la producción de servicios en consonancia con las necesidades de la población local. La gestión de servicios municipales principalmente en La Rioja, Resistencia y Zárate se ha tenido en cuenta en distintas investigaciones (Pírez, Pedro : 1991)

Un texto de Mordélet *et ali* (1993: 90) ilustra las relaciones entre las distintas fases del proceso de descentralización a través de un gráfico aquí agregado y que incluye una última fase referida a la privatización.

<b>cuando....</b>	<b>el poder decisorio se configura como....</b>
El superior toma las decisiones sin el parecer del subordinado	Centralización
Hay decisión conjunta de superior y subordinado	Desconcentración
El subordinado toma la decisión con el parecer previo del superior	Descentralización
El subordinado toma la decisión con control posterior del superior	Autogestión
El subordinado toma la decisión sin control posterior ni recursos	Independencia o Descentralización aislacionista
No hay subordinación sino regulación del efector	Privatización

Según esta tipología el modelo de gestión autónomo de un servicio o "agencia pública" desconcentración. En ese caso, la autonomía es más virtual que real. Se trata apenas de aproximar los medios a las unidades periféricas considerando que anteriormente estaban vinculados al centro de decisión. De esa desconcentración hasta la independencia total (o libertad total de fijar sus objetivos en todos los dominios) se pueden descomponer los diferentes grados de autonomía usando como ejemplo el grado de libertad de un "subordinado" (que puede ser el establecimiento) en relación al "superior" (autoridades ministeriales).

El grado de autonomía atribuido al establecimiento puede depender del dominio relacionado (control de los grandes equilibrios financieros, elecciones estratégicas sobre las misiones del establecimiento), de la confianza mutua que existe entre superior y subordinado y de la prioridades del superior en términos de poder y eficacia. Hemos analizado la pauta de coparticipación y la importancia relativa de los municipios en estudio (Quilmes y Moron) a fin de establecer su posición en este continuo. Una autonomía de gestión que otorge a la gestión municipal o al ente prestador del servicio público una libertad suficiente de "asignación" de recursos suele

implicar el establecimiento de una relación contractual fuerte entre el superior y el subordinado. ( Morello, Augusto : 1996 y Losa, Néstor : 1996) La autonomía, en realidad, está vinculada por contratos en torno a programas y objetivos de modo que el contrato (que expresa los derechos y obligaciones entre las partes) compense la pérdida de poder del superior. ( Cuadernos de Economía, 10 : 1995 y Banco Mundial. Informe : 1988)

### **Descentralización como estrategia democratizadora**

¿Se puede considerar la descentralización como un proceso definitivamente asociado a la democratización?

La respuesta a este interrogante no es directa, y se halla muy lejos de ser conclusiva. Guarda una estrecha dependencia de ciertas asunciones teóricas previas, de las definiciones adoptadas para cada uno de los términos y en definitiva conlleva un problema cognitivo. No obstante, para definir esta asociación presunta corresponde considerar la intermediación de otras categorías de análisis como: participación popular y control social.

La relación entre descentralización y democracia debe ser examinada teniéndose en consideración que existe un elemento común que media la descentralización con el "gobierno". Antes que nada, la descentralización es una medida política vinculada a la toma de decisiones, y su implementación implica necesariamente en una redefinición de las relaciones de poder.

Por otro lado, democracia es un sistema político que se caracteriza por sustentar una lógica expansiva de la esfera pública. Es decir, la toma de decisiones tiende progresivamente a ser hecha en el espacio público. Como dice Claude Lefort, la democracia establece la legitimidad de un debate sobre lo legítimo y lo ilegítimo, en donde nadie puede ocupar el lugar del gran jurado (Lefort, 1987:41). El hecho de que el lugar del poder llega a ser un "lugar vacío" impide a los gobernantes apropiarse del poder. Su ejercicio es sometido al procedimiento de reposición periódica. Esta se lleva a cabo en términos de una competencia reglamentada, cuyas condiciones son preservadas de manera permanente. Este fenómeno implica una institucionalización del conflicto (Lefort, 1985:82), lo cual identifica al sistema no tanto por tener un gobierno escogido por el sufragio popular, sino principalmente por la legitimidad del ejercicio del control social y el permanente debate sobre los límites de dicha legitimidad.

Considerando el consenso con que cuenta en la literatura especializada la tesis que argumenta que "no se cree en una descentralización hecha por decreto", se puede concluir que en el debate político la descentralización es un factor de controversia que debe ser visto como una lógica administrativa que se discute políticamente. (Tobar, Federico : 1991)

En principio, la descentralización esta organizada de acuerdo a una lógica administrativa en donde no hay una demanda directa por parte de los actores sociales. Y así aparece como un estatuto adecuado de solución organizativa capaz de colaborar en la persecución de otros fines, los cuales están ligados al conflicto social y son manifestados en las demandas concretas de los actores sociales. Por ejemplo, en el contexto de la Reforma Sanitaria Brasileira, la descentralización es un principio organizativo. Estuvo formulado para alcanzar principios anteriores y superiores a ella

tales como la universalidad e integralidad de la cobertura, la equidad en el acceso y la participación en las decisiones.

No obstante, el *status* de intermediación que distingue al proceso descentralizador no este resulta en mucho (casos la intermediación de los conflictos sociales y políticos. Por lo tanto, se supone la existencia de diferentes maneras de instrumentalizar el concepto, que a su vez están relacionados a los intereses de distintos actores que forman parte del conflicto. (Coragio, José L : 1988. Arocena, José : 1991)

Practicando una simplificación, se podría decir que por un lado se intenta ampliar la dominación, y por otro lado el control social. En consecuencia, la descentralización puede surgir como una forma de reforzar el aparato de dominación o, alternativamente como un mecanismo de participación que permite el retorno del poder a la sociedad civil.

La redistribución del poder, e incluso su diseminación, no involucra automáticamente una expansión del espacio público en el que se dirimen los conflictos sociales. En los casos de las iniciativas municipales, poseemos evidencia de esto último en lo que se refiere a Moron. y Moreno ( Bennardis, Adrian : 1996) en este último con la desaparición de los Consejos Comunitarios tras una experiencia de cinco años. En primer lugar, la descentralización formulada bajo la forma de desconcentración no aumenta de modo alguno la capacidad de resolución de conflictos en la esfera local. En segundo lugar, una descentralización aislacionista puede consolidar en algunos lugares modos de gestión participativos mientras que en otros consolida modelos feudales y autoritarios<sup>2</sup>.

En relación a la estrategia aquí definida como descentralización cooperativa, a fin de considerar su posible impacto sobre la democratización es preciso diferenciarla según dos dimensiones básicas : gestión participativa y participación comunitaria. El aumento de la participación implica la incorporación de más personas en la toma de decisiones. No obstante, cada una de las dos formas mencionadas resulta de la incorporación de diferentes actores, mientras que en el primer caso se trata del personal afectado al servicio, en el segundo caso se trata de los usuarios del mismo. Se ha afirmado anteriormente que el doble vínculo que establece la descentralización cooperativa es función directa de la propensión del ente descentralizado de abrirse a la participación. Sin embargo, esta relación solo es evidente en la gestión participativa pero no lo es necesariamente con relación a la participación comunitaria. Esto es, una mayor sintonía de objetivos de la autoridades y el personal del servicio descentralizado con los niveles centrales, no implica necesariamente una mayor participación de los usuarios en la gestión del sistema.

Al analizarse empíricamente las experiencias concretas de diferentes procesos descentralizadores puede sospecharse, al menos como hipótesis de trabajo, que cuando se enuncie la "descentralización" y la misma se instrumente bajo la forma de "desconcentración" hay por detrás una tecnoburocracia. Esta última, seguramente tenga la finalidad de disminuir el déficit de racionalidad y de legitimar internamente al

---

<sup>2</sup> Las escuelas y hospitales están llenos de ejemplos de esta doble funcionalidad de una mayor autonomía. Cuando un director, un jefe de servicio o un profesor autoritario obtiene mayor libertad de acción la misma puede ocasionar la consolidación de una tiranía. Contrariamente, cuando se trata de autoridades democráticas puede esperarse como resultado un aumento de la participación en sus diversas formas.



sistema. Para ello cooptará parte del personal; pero difícilmente esta estrategia tendrá un impacto significativo sobre la participación comunitaria.

En ese sentido Fleury Teixeira (1990) observa que cuando la descentralización surge como resultado de una demanda local organizada se trata de un proceso reformista, al tiempo que cuando surge como una política impulsada "espontáneamente" desde el nivel central, se trata de un proyecto neoliberal.

Las modalidades de autogestión y delegación incurren en los mismos riesgos que la descentralización aislacionista. En el mejor de los casos permitirán una gestión participativa o hasta ciertos niveles de participación comunitaria; pero registrarán árduas dificultades para comprometerse con la conquista de la equidad interregional o geográfica. ( Boisier, Sergio : 1995)

A su vez, la implementación de un proceso centrífugo bajo la forma de un ajuste en los mecanismos de regulación/desregulación del mercado así, como una terciarización o privatización, difícilmente pueda involucrar una expansión del espacio público en el que se discuten y resuelven los conflictos sociales.

### **Descentralización como Desplazamiento del Conflicto**

Una de las relaciones entre descentralización y democracia concibe la primera como un instrumento de expansión de la lógica democrática en la medida en que amplía las posibilidades de negociación política en el ámbito democrático. No obstante, cómo son ampliadas? Permitiendo que el nivel central se ocupe de las tomas de decisiones correspondientes al conflicto central (implicando una jerarquización de los conflictos de forma clara y precisa) y generando mecanismos de amortización de los conflictos (frecuentemente en la práctica política esto es denominado el principio del "fusible"). La descentralización implicaría entonces la multiplicación de las instancias de negociación y, por lo tanto de conciliación.

Habermas (1980: 359) reconoce a Claus Offe haber descrito con precisión la física de esta estrategia de dominación. La aplicación en las áreas sociales sería más viable que en temas como política económica o laboral.

"En el artículo citado, Claus Offe muestra que los conflictos abiertos por intereses sociales se desparraman con mayor probabilidad cuanto menos consecuencias peligrosas para el sistema acarrea su frustración. Las necesidades con mayor potencial de conflicto son las de la periferia del ámbito de la intervención estatal. Están lejos del conflicto fundamental mantenido en estado de latencia y, por lo tanto, no se considera que tengan prioridad entre los peligros de lo que es preciso precaverse"

Por consiguiente Así, la descentralización es una estrategia que permite aliviar las cargas del nivel central proveyendo estabilidad al proceso "democrático". En este sentido, la descentralización se constituye como un pré-requisito funcional del proceso democrático, ligada a la premisa básica de modernizar el aparato del Estado, intentando alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia.

Preteceille (1988) señala que la tendencia a una concentración cada vez mayor del poder económico del capital monopolista viene acompañada de la descentralización de las políticas sociales para las esferas locales (*apud* Soares, 1991:56). El autor establece la existencia de una estrategia descentralizadora

determinada por la crisis del Welfare State que tendría la función de proteger políticamente el Estado central, ya que el mismo dejaría de aparecer como responsable inmediato por una política de austeridad que afecta las condiciones de vida, delegando a las autoridades locales esa responsabilidad.

Cabe entonces cuestionar si la descentralización está asociada a una nueva y más amplia ciudadanía o a una reestructuración de la hegemonía reforzada por la política de ajuste que aumenta la deuda social impidiendo o por lo menos reduciendo la redistribución de beneficios sociales. Los costos políticos de ese agravamiento del déficit de legitimidad originado por las políticas denominadas "recesivas", "neoliberales", de "ajuste" o de contención del gasto social, serían de este modo desparramados territorialmente y no se acumularía en el centro administrativo del Estado. Preteceille, advierte también, que esta estrategia de desplazamiento del conflicto puede conducir la fragmentación de las demandas sociales, perdiéndose de vista el carácter global, nacional e internacional, del proceso que produce esas desigualdades.

Preocupados con las condiciones de gobernabilidad, algunos organismos técnicos internacionales se manifestaron partidarios de esta estrategia, entre ellos el ILPES/CEPAL:

< (...) descentralizar los conflictos impidiendo que se acumulen en la cúpula del sistema nacional de planeamiento. Su tarea principal es proveer una base de opciones para las negociaciones de las organizaciones sindicales y patronales. Para mantener el conflicto dentro de límites razonables es indispensable que existan diversas instancias de conciliación y que, inclusive, otras brechas, como las provenientes de las desigualdades regionales, puedan ser procesadas con mayor o menor independencia del conflicto principal."(Teixeira, 1990)

En síntesis en esta óptica estructuralista, el mantenimiento de un sistema tiene ciertos pré-requisitos que deben ser cumplidos, cuando las dimensiones del conflicto superan la capacidad de negociación del sistema el proceso democrático entra en crisis. En este contexto, descentralización sería una estrategia circunscripta en el marco de un proceso democrático, que permitiría disolver esa sobrecarga administrativa y mantener el constante fluir de los discursos y de los conflictos.

Como apreciamos en los análisis teóricos recién comentados, hasta la misma racionalidad tecnocrática intenta explorar el carácter democrático de la descentralización. El término está cargado de conotaciones positivas como "democracia", "solidaridad", "participación" etc,. En manos de los reformistas puede motivar relaciones capaces de reconstruir un tejido social más organizado y solidario, la constitución de nuevos papeles y status (Borja 1984 :10), en síntesis, puede aportar las condiciones favorables a la transformación. Pero la descentralización también puede importar el riesgo de operar un cambio superficial en el lado oscuro de un régimen autocrático y cerrado.

Una postura que tiene en cuenta este peligro es la asumida por Susana Belmartino, al considerar que la participación y descentralización no mantiene una relación de condicionantes o pré-requisitos uno del otro, y si se realimentan mutuamente. "Del mismo modo, la descentralización se inscribe como condición necesaria más no suficiente para desarrollar la participación. En órganos descentralizados, la participación puede ser obstaculizada por la permanencia de

prácticas autoritarias o clientelistas, o por la distancia que dispone el dominio de un saber basado en presupuestos técnico-científicos. Pese a estas reservas, la descentralización aparece como requisito indispensable para estimular una dinámica participativa, basada en la posibilidad de la difusión de información, el establecimiento de canales de comunicación entre electores y electos, técnicos y usuarios, y la búsqueda de mecanismos de articulación entre instituciones representativas y organizaciones sociales." (Belmartino, Susana. 1990)

Paralelamente, Theresa Lobo (1990) otorga énfasis al mantenimiento de cinco principios directrices del aspecto político-institucional de la descentralización territorial. Ellos son: flexibilidad, gradualismo, progresividad, transparencia y, mecanismos de control social. En cuanto los tres primeros sirven para asumir la heterogeneidad de las realidades estatales y municipales; los de los últimos intentan alcanzar la meta de la democratización del Estado. En lo referido a la gestión municipal la literatura consultada recoge el alcance de los tres primeros principios directrices de innegable utilidad para su medición. Palma Carbajal principalmente sugiere un enfoque "consociativo" debido a que la heterogeneidad y los desniveles en el orden social y local encierran un potencial de conflicto. (Palma Carbajal, Eduino : 1995) Otros autores consultados también han puesto de relieve la conveniencia de considerar la gestión descentralizada en el marco de una red a fin de rastrear los flujos de recursos, las influencias y la información. (Hall, Richard : 1996) Lo mismo señalan otros autores al sostener que la descentralización de un "grado" antes que una situación estable y fija (Rufian, Dolores y Palma, Eduardo : 1991) Sobre la flexibilidad que posee la gestión municipal hemos considerado importante el señalamiento de que la gestión municipal exige más flexibilidad porque tiene que manejar problemáticas locales y "micropolíticas." (Escobar, Santiago y Solari, Ricardo :1996)

La única garantía de que la descentralización no está siendo formulada como una forma de restricción del espacio público pasa por la participación popular. Sobre todo, se pueden identificar ciertos condicionantes para la efectividad de la participación:

I- La consolidación de una práctica participativa requiere un cambio en la conciencia. Castigados por la discontinuidad de los proyectos institucionales, se incorporó en los pueblos latinoamericanos una actitud pasiva que conjugó el miedo a la represión con el temor a ser olvidado o traicionado por los representantes electos.

El éxito del proyecto basado en la participación requiere de los actores sociales que ellos tomen conciencia de la forma en que sus propias biografías participan en la construcción de la historia de las instituciones.

II- Paralelamente, la participación política está condicionada por la igualdad de condiciones de acceso a las Políticas Sociales. No es posible que todos los actores levanten las mismas banderas cuando a la hora de la colecta los frutos son diferentes. Por lo tanto, el éxito de cualquier proyecto basado en la participación popular será relativo a las condiciones de redistribución de bienes públicos que resulten del mismo genere.

Con todo, este tipo de estrategias puede adquirir un sentido democratizador cuando efectivamente abren nuevos canales de participación. Por lo tanto, para identificar si la estrategia descentralizadora intenta disolver o resolver el conflicto es

preciso identificar de donde surge la iniciativa. O sea, es importante distinguir cuando se trata de políticas "concedidas" o de políticas "demandadas"(Hirschman: 1987).

### **Descentralización como estrategia de reducción del gasto público**

En nombre de la "modernización" del Estado se ha formulado procesos centrifugos basados en la idea de que la descentralización permitiría una reducción, o al menos un mayor control, de los costos de producción de los servicios públicos.(Toohá, Carolina y Solari, Ricardo : 1996, Pérez, Pedro y Herzer, Hilda : 1989)

El modelo de gestión municipal en este caso puede avanzar hacia la descentralización apuntando a reducir el gasto público y aumentar la eficiencia en la gestión de los servicios. A dicho efecto, puede proponer:

a) la privatización de los servicios municipales b) la tercerización o delegación de responsabilidades públicas a sectores del mercado, y c) el cobro de aranceles o tasas para utilización de los servicios públicos.

Las acciones formuladas según esos principios pueden aumentar la inequidad de los sistemas sociales regionales o locales y se oponen a las expectativas de universalización de los derechos sociales. Se trata de una alternativa neoliberal de respuesta a la crisis del Welfare State.

Esa capacidad reductora del gasto público ha sido contestada por los especialistas en el caso específico del sector salud y en la distribución del financiamiento municipal se ha considerado en el caso de municipios que cuentan con hospitales públicos.(Illari, Seregio, R : 1995 y para la experiencia comparada del Brasil: Porto, Silvia, 1990)

En las obras consultadas el análisis de las experiencias de Brasil, Chile y México permiten diseñar un tipología de la descentralización en los modelos de gestión que se resume como sigue:

I - Horizontal (aquella practicada en el sentido de la administración directa para la indirecta); II - Vertical (desplazamiento del poder entre los distintos niveles del gobierno); III - En el plano de la relación Estado-Sociedad. Vease, de que manera como la tensión privatismo-estatismo se manifiesta en cada una de ellas :

En el primer caso se trata de lo que otros autores llaman descentralización funcional o delegación, y se refiere a la expansión de las autarquías, fundaciones, empresas públicas, etc. Al moverse como entidades subtraídas del espacio público, estas administraciones indirectas pueden escapar del control social rigiéndose por principios más similares a los de la administración privada y, hasta constituyendo un fenómeno de feudalización.

Una excepción sería la constituida por aquellas instituciones que tienden a una práctica autogestionaria y donde no se pueden establecer las fronteras que separan el patronato del funcionalismo. Aunque esta modalidad no pueda tan facilmente ser llamada de privatización del Estado; ella es generadora de inequidades desde el momento en que las planillas de salarios de estas instituciones se alejan de los salarios atribuidos a las mismas funciones en la administración directa.

En su vertiente vertical se trata de la transferencia de poder federal a los gobiernos provinciales y municipales. La modalidad de esta transferencia requiere también un análisis especial, pero nos alcanza por ahora distinguir dos aspectos de este tipo de descentralización: el financiero y el político-institucional.

El riesgo de una descentralización estrictamente financiera es que las transferencias de recursos manteniendo la centralización del conocimiento científico-técnico, solo se beneficiaron de la descentralización las gestiones municipales que cuenten con un aparato técnico-burocrático desarrollado. Esto significa que, aunque pueda haber una descentralización formal de los recursos; su distribución no es equitativa en la práctica y favorece la conformación de monopolios.

En lo que respecta a la descentralización político-institucional, muchas veces se corre el riesgo de estar favoreciendo sistemas clientelistas y personalistas. Esto último lejos de representar un avance democratizador, significa para algunos autores la negación de la ciudadanía.

La transferencia de poderes del Estado hacia la sociedad civil es otro aspecto de las políticas neoliberales que bajo la consigna de "modernización" comienzan a difundirse hoy en América Latina. T.Lobo llama privatizantes a los movimientos que subtraen problemas del espacio público para el espacio privado, aunque diferencien en este sentido dos modalidades distintas: una comunitarista que propugna una mayor articulación entre el Estado y las organizaciones de la Sociedad Civil tales como asociaciones de vecinos y sindicatos; y otra privatista que propugna directamente la privatización de los servicios públicos.( Cheena, G.S y Rondinelli, D : 1983. Pérez, Pedro : 1991)

### **Descentralización como desregulación**

Jordi Borja (1984) señala la existencia de una concepción garantista ligada a los principios del liberalismo defendido por John Locke para quien la Sociedad Civil era anterior al Estado. Por lo tanto correspondía garantizar la no intromisión del poder central en los intereses privados. En la gestión municipal puede dar una peligrosa distorsión de esta premisa en tanto intereses corporativos puedan cubrirse tras disposiciones públicas tomadas bajo su exclusiva capacidad de presión. Esta postura no levanta las banderas de la modernización o de la racionalización. Pregoniza un uso conservador del control social (restringiéndose con respecto a la propiedad privada).

Una versión secular de esta concepción es la que intenta instrumentar la descentralización como la estrategia de supervivencia en un mercado insuficientemente desarrollado. En algunos casos la regulación central del mercado puede inhibir el desarrollo de determinados tipos de servicios que, aunque inadecuados en este caso para el municipio en su conjunto, resulten útiles para determinadas áreas cuarteles distritales.. Esta cuestión cobra mayor importancia en los casos en que la producción de los servicios públicos es llevada a cabo por un mix que incluye prestadores públicos y privados.

Así, en ámbitos donde el gobierno detenta el monopolio o posee una sólida presencia en la prestación de determinados servicios sociales, cabe al mismo tiempo un fuerte poder regulador sobre el mercado laboral sectorial e, incluso, de bienes y servicios.

En los sistemas en que la prestación de servicios no es estrictamente pública la descentralización puede permitir mayor flexibilidad a los gestores locales para recurrir a mecanismos de terciarización para la provisión de servicios. De esta manera, si cada región o municipio puede establecer las reglas de la provisión de servicios sociales, cada una podrá recurrir a la combinación de prestadores públicos y privados que más

se adecúe a sus intereses y a su realidad. Se ha consultado en el caso del Área Metropolitana, las investigaciones de diversos autores. (Pérez, Pedro : 1991, Díaz Valentín: 1994 y Andreu, Cristina et.al : 1995)

### **Descentralización como provincialización, municipalización y districtalización**

El proceso descentralizador precisa también de la determinación de los niveles apropiados donde la transferencia es viable. La delimitación de las unidades territoriales involucra el estudio de un conjunto de factores interdependientes. Entre ellos se podría listar una serie de variables de índole: Geográfica, demográfica, cultural, económica, social, política y administrativa. En el proceso de descentralización de cada tipo de servicios adquieren importancia variables específicas como: niveles de instrucción de la población (al tratarse de sistemas educativos), cuadros epidemiológicos (al tratarse de sistemas de salud), etc..

Cuando la descentralización es resultado de un uso del vocablo que la concibe como medio para afianzar los nexos entre el Estado y la Sociedad Civil; resalta la necesidad de buscar unidades con personalidad social. Quiere decir, el factor clave en la determinación del nivel territorial apropiado depende de los sujetos sociales que componen y protagonizan el proceso. "En ocasiones los movimientos sociales descentralizadores reivindican unidades distintas de las que existen en la organización político-administrativa del estado (por ejemplo, barrios, comarcas, regiones históricas) y en otros casos, nuevos movimientos sociales han forzado unidades de vida colectiva que antes no existían". (Borja, Jordi 1984)

Las formulaciones de los procesos descentralizadores han señalado en el sentido de:

- a) El fortalecimiento de la capacidad de gestión de grandes unidades regionales. Al ser reforzada su autonomía cada región podría optar por mayores o menores niveles de descentralización intraregional así como por estrategias descentralizadoras que apunten a metas diferentes.
  
- b) Una de las tesis más conocidas sostiene que para profundizar el proceso descentralizador es requisito contar con esferas provinciales fuertes y eficientes, especialmente cuando se definió al "gradualismo" como uno de los principios básicos que orientan al proceso. Una revisión de la situación comparativa en países de América Latina, se sintetiza en una conclusión de la brasilera T. Lobo al señalar : **"..no solo la municipalización ha sido defendida como instrumento para la descentralización. Hay una corriente que pregona, para ciertos casos y en determinadas circunstancias, la Provincialización. Es importante recordar que los gobiernos provinciales también sintieron los efectos dañinos de la centralización de recursos y encargos financieros. Es fundamental para la recuperación del federalismo en el país la reinserción de los estados en el sistema también como agentes fuertes y actuantes. Una federación polarizada, teniendo como extremos un gobierno federal fuerte y un gobierno municipal fuerte, tiende a ser tan desequilibrada como la que tenemos actualmente. Es así, que el refuerzo de los gobiernos provinciales pasa necesariamente por una**

**estrategia de descentralización, que tome en cuenta el rescate del sistema federalista en el país".** (Lobo;Teresa 1990 :488, Rezende, Fernando (Brasil) Sandoval, E.R (México) en Hernández Chavez (Coord.) : 1996 y Zapata, Juan A. : 1994, Castells, Manuel : 19987)

Con este tipo de argumentos se ha defendido la coparticipación de los tributos federales puesto que ello otorgaría mayor solidez financiera a las provincias facilitando les asumir los gastos sociales. No obstante, la concentración del poder en la esfera provincial involucra algunos riesgos. Por un lado puede llegar a ser disfuncional ya que reproduce los obstáculos a la transferencia del poder que existían anteriormente en la esfera central. Entre ellos se destaca el problema de la primacía de los criterios político-partidarios en la distribución de los recursos financieros para las esferas municipales del gobierno. Por otro lado, algunas experiencias nacionales han demostrado que los procesos centrífugos pueden operar una "descentralización centralizadora" al retirar la capacidad decisoria del nivel central y concentrarla exclusivamente en el provincial sin permitir el desarrollo local a niveles menores como el municipal, tal es el caso de los Sistemas Unificados y Descentralizados de Salud (SUDS) implementados en Brasil entre 1987 y 1991.

Por lo tanto, es importante destacar que para los analistas de las políticas públicas descentralizadoras parece tener consenso la idea de que sería inoperante o hasta disfuncional una descentralización que partiese de una concepción fragmentada, en la cual no sea contemplada la totalidad del sistema político:(Palma Carvajal, E. : 1995 y Aylwin, Arturo A :1995 ) En relación a la necesidad de superar el localismo municipal para el reforzamiento democrático ( Borja,Jordi : 1984 y Belmartino, Susana : 1990)

La clave para determinar el sentido de las propuestas de descentralización está en el sistema político nacional.(Coraggio; 1988 cit.Belmartino; 1990 :37)

c) La conformación de unidades territoriales con equivalente capacidad operativa, de manera que garanticen niveles homogéneos de eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión de los servicios públicos. Con base en esos criterios técnicos se ha defendido la districtalización. La extensión del distrito sería definida en función de esas variables apuntando a garantizar niveles similares de cobertura, resolución, integridad, etc,

El distrito puede ser mayor que el municipio (en ese caso se propiciaría la conformación de consorcios municipales) o menor (en ese caso se implementarían subdivisiones administrativas).d) En la oposición a quienes defienden la descentralización como una modalidad técnica para resolver exclusivamente el déficit de racionalidad en la organización de los servicios públicos, se enuncian los argumentos municipalistas que rescatan el sentido de "comuna" originario de la organización municipal. La posibilidad de fortalecer esta esfera significaría un movimiento en el sentido de recuperar al municipio como instancia política más próxima a la población. La participación popular en el marco del municipio adquiriría un significado diferente de las formas más fragmentarias de participación que la ciudadanía tendría a través de reparticiones artificiales como los distritos. En ese sentido es importante resaltar que existen también variantes en las referencias a la municipalización. Para los usuarios de esta acepción municipalizar significa una articulación de las fuerzas del municipio como un todo para la prestación de los

reside en la posibilidad de generar celos en el personal técnico responsable por la elaboración que ve caer a la tierra el resultados de todo su trabajo de medición de costos y programación del gasto. Es un tipo de impasse característico en situaciones donde en el *polycymaking* se impone la racionalidad política sobre la técnica.

En términos de la centralización del proceso decisorio estas dos técnicas de asignación se diferencian en que mientras que la primera practica una centralización a priori, la segunda lo hace a posteriori (Lewis; 1952).

Una tercer alterternativa de mayor cuño técnico radica en la elaboración, por parte de los subordinados, de una propuesta en donde se explicita la carga de trabajo y el costo unitario. La meta final es establecer unidades de trabajo con usus respectivos costos unitarios de modo que las requisiciones presupuestarias puedan ser formuladas de la siguiente manera: "la ejecución de cada unidad de este tipo de trabajo cuesta X pesos, si se desea apenas 50 unidades el costo será 50 veces X pesos". La elaboración será aún más completa cuando se presente tambien el costo marginal que implicaría producir un determinado número adicional de unidades.

El problema de esta técnica radica en que en las areas sociales muchas veces es difícil cuantificar la carga de trabajo y la estimación de los costos unitarios suele transformarse en una pieza de ficción. Por otro lado, para quien está en la esfera central, lejos de la instancia de ejecución, esta modalidad puede parecer seductora al permitirle contabilizar claramente cuantas unidades están siendo producidas, pero no le dejará saber cuantas deberían serlo.

Por último, existen diversas formas de perfeccionar y combinar estas técnicas presupuestarias. No obstante, frecuentemente las soluciones más deseables exigen de altos niveles de capacitación en los técnicos del ente descentralizado lo cual es difícil de conseguir.

Una experiencia de más de diez años de implantación del presupuesto global en los hospitales franceses permite una evaluación de sus limites. Por un lado, en los casos en que la capacidad instalada del sector público es insuficiente para dar cuenta de la demanda y se debe recurrir a la contratación de servicios privados, la incorporación de instrumentos financieros diferenciados puede agravar el déficit de legitimidad del gobierno.

Por otro lado, el presupuesto global no toma en consideración la evolución de la actividad del establecimiento. Un hospital que experimentó un desarrollo importante de su actividad se encuentra hoy en una situación financiera delicada. De manera paradójal, los hospitales que resultan beneficiados son aquellos que experimentaron durante los últimos años una caída en sus volúmenes de producción, o que en el momento de implantación del sistema (1979) operaban por debajo de su capacidad.

B) Las transferencias automáticas son constituídas por la distribución de un determinado volumen total de de recursos entre cierto número de entidades descentralizadas de acuerdo un criterio previamente establecido de rateo. Esas razones que establecen las alícuotas correspondientes a cada unidad local o establecimiento siguen pautas técnicas tales como variables demográficas y epidemiológicas, criterios de equidad geográfica, incentivo a la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos (de acuerdo a lo observado en ejercicios anteriores), etc.. En el área de salud es paradigmático el modelo establecido en el *Repport of allocation Working Party* (RAWP) que establece los cocientes para la distribución de los recursos en cada región y en cada nivel de asistencia contemplando incluso escenarios



alternativos de desarrollo hasta el final del siglo. Modalidades similares se han instrumentado en Canadá, Nueva Zelandia, Australia y Yugoslavia, y otras han sido formuladas en Portugal y Brasil.

En la práctica, los mecanismos de financiamiento vía transferencias automáticas se asemejan a los regímenes de coparticipación de impuestos con la única diferencia de que en este caso los recursos llegan a la instancia local vinculados a una finalidad/función específica y difícilmente permitan la reasignación entre programas de trabajo.

Puede plantearse esta modalidad como una complejización de las transferencias por capitación ya que frecuentemente los cocientes son obtenidos corrigiendo a la base poblacional según algún otro criterio (por ejemplo: nivel de ingresos, niveles de alfabetización, demanda por los servicios, distribución de la capacidad instalada - medida en bancos o camas-, tasas de mortalidad, etc.,).

Por su similitud, este mecanismo financiero de descentralización puede incorporar algunos de los defectos del pago por capitación a los profesionales médicos tales como incentivar al prestador a seleccionar los usuarios de su servicio de modo de eliminar aquellos que representen mayores riesgos, incentivar a la subprestación y por lo tanto a la baja calidad de los servicios, y dificultar el análisis de desempeño del prestador de servicios. Paralelamente, en la literatura especializada se plantea que la corrección de la base poblacional por diversas variables puede provocar efectos indeseados ya sea por superposición o por generar brechas que las instancias descentralizadas pueden aprovechar. Un ejemplo de esto es el irónicamente denominado "efecto herodes": cuando la base poblacional es corregida por los niveles de mortalidad infantil de manera que se otorgue más recursos a las unidades más carenciadas para los administradores locales la muerte de niños puede convertirse en un negocio muy lucrativo. ] ?

c) Las transferencias negociadas constituyen modalidades más flexibles que permiten conservar un mayor poder decisorio en la esfera central. En ellas la asignación de recursos a las entidades descentralizadas dependerá de negociaciones entre la esfera central y local de manera similar a la practicada con el presupuesto global. La diferencia radica en el recurso de la cofinanciación. Cuando el objetivo de la política es aumentar la provisión de un determinado bien o servicio, una transferencia de recursos del nivel central al nivel descentralizado, que obligue a una inversión forzosa en ese determinado bien o servicio, es mucho más efectiva que una transferencia de recursos que no tenga destinación específica. De esta manera, la cofinanciación sirve para motivar esfuerzos más fecundos por parte de las entidades descentralizadas en las estrategias claves de la política social que se promueven desde el nivel central. No obstante, exige ciertos cuidados, como por ejemplo, la firma de convenios para establecimiento de un nivel mínimo de recursos en la contrapartida local, así como de cuotas para la composición por ítems económicos de los mismos, de modo a evitar el efecto substitutivo (*flypaper effect*), por el cual simultáneamente a las transferencias federales se produce una retracción en las asignaciones locales de modo que el saldo absoluto es menor al esperado.

Los convenios pueden incluir sistemas de premios y castigos de modo que los municipios y/o provincias que demuestren buen desempeño técnico resulten favorecidos con una proporción mayor de los recursos y, de manera inversa, aquellos que no

servicios, o sea intendencia municipal y organizaciones de la sociedad Civil como co-responsables por la prestación de los servicios.

### **Instrumentos financieros de la descentralización**

El efectivo desplazamiento de la capacidad decisoria tiene como condicionante a la descentralización de los recursos financieros. En caso de que esto no ocurra puede promoverse o bien una "desconcentración" en la que no se involucran decisiones propias de la gestión como es el caso de la asignación de recursos, o bien el "desplazamiento del conflicto" en donde se descentralizan las competencias y responsabilidades pero no los recursos necesarios para asumirlas.

Los mecanismos financieros para la descentralización de los servicios sociales pueden adquirir diferentes formas. Entre ellas, cabe destacar :

- a) presupuestación global,
- b) transferencias automáticas,
- c) transferencias negociadas o cofinanciación,
- d) el pago por prestación.

Si bien las cuatro modalidades básicas pueden ser aplicadas tanto en el ámbito educativo como en el sanitario, en este último la complejidad de los instrumentos es mayor en función de la diversidad de productos.

a) El presupuesto global es una forma de asignación basada en la negociación y búsqueda de consenso entre el ente central y el descentralizado. Es especialmente oportuna para autarquías y entidades autogestionadas porque incentiva el desarrollo de aptitudes en la programación y planificación de actividades por parte de las autoridades locales. El principio subyacente es un compromiso de alcanzar determinados niveles de producción, por parte del ente descentralizado, y en contrapartida se establece un compromiso con el suministro de ciertos volúmenes de recursos, por parte de las autoridades ministeriales. Las ventajas que se pueden obtener de esta modalidad son función de la precisión en el cálculo de costos y en la programación del gasto.

Dentro de este esquema existen dos técnicas de asignación que presuponen diferentes configuraciones de la descentralización decisoria. Por un lado, se establecen pautas de presupuestación desde el nivel central que deben ser cumplidas por las instancias locales o autárquicas. En especial, se fija un "techo presupuestario" para cada establecimiento y/o categoría, que no debe ser superado. De esta manera, la elaboración de la propuesta presupuestaria<sup>3</sup> es realizada por las instancias locales ajustándose al techo establecido. La desventaja de esta técnica es que no incentiva la evaluación económica de las alternativas de inversión y termina estimulando una práctica casuística en la cual todos los ítems o categorías de gasto son estimados de forma que sumados totalicen el monto fijado como techo por las autoridades centrales.

Por otro lado, en algunos casos se opta por otorgar mayores competencias a las autoridades del ente descentralizado en la elaboración presupuestaria procediéndose luego a realizar "recortes" que afectan la propuesta realizada. En este caso el peligro

---

<sup>3</sup> Las etapas del proceso o ciclo presupuestario son : elaboración, aprobación, ejecución y control del ejercicio.

alcancen niveles satisfactorios de desempeño pagarían multas o recibirían asignaciones menores..

Por último puede mencionarse dentro de esta modalidad al subsidio a la demanda en el cual la descentralización se aproxima más a la privatización, estableciéndose al ciudadano/consumidor como unidad descentralizada. El Estado provee a cada persona un *voucher* equivalente al gasto per capita que el gobierno programó para el área en cuestión y que equivale a la integridad de las prestaciones en determinados establecimientos públicos (hospitales o escuelas) pero que puede ser negociado con los prestadores privados de modo que, pagando un adicional de su bolsillo, pueda acceder a servicios más sofisticados o confortables. Las ventajas de esta modalidad radican en que instaura una lógica de mercado en los sectores sociales incentivando la competencia, la productividad y la calidad. Sus desventajas mayores residen en su incapacidad para corregir distorsiones actuales en la distribución de stocks de salud y educación entre la población y las diferentes regiones y en la posibilidad de que se genere un mercado negro de *vouchers*.

### **Contribución de cada estrategia a la crisis de racionalidad y legitimidad**

Evaluando los factores determinantes de la inclusión de las prácticas descentralizadoras en las agendas de políticas públicas se constata que las tesis descentralistas solo adquieren peso cuando las mismas suministran alguna contribución para la superación de la crisis económica del Estado. Por lo tanto, como señala Coraggio, en una instancia anterior del debate relativo al planeamiento regional la tensión centralización-descentralización quedaba establecida en términos de eficiencia versus eficacia; posteriormente esta distinción fue superada admitiéndose que la descentralización puede ser instrumentada de forma que apunte a una, a otra, o ambas banderas.

Aunque el principal determinante de la implementación de los procesos descentralizadores sea económico, los condicionantes de su eficacia deben ser analizados a través del carácter político de las estrategias. Considerando que la descentralización es un medio y no un fin en si, de acuerdo con los objetivos privilegiados cada estrategia descentralizadora colocará el conflicto de una determinada manera.

La desconcentración implica restringir el conflicto a sus componentes administrativos o, en otros términos, omitir la problemática del déficit de legitimación. Estudios empíricos (Vieira, 1971) demostraron que la tendencia centrífuga está correlacionada con el grado de desarrollo económico. Paralelamente, en un clásico diccionario de política se argumenta que toda organización que han alcanzado determinado nivel de desarrollo tendrá que enfrentar el problema de la transferencia del mando desde el centro a la periferia del sistema (Riversi Mónaco, 1978)

Una estrategia democratizadora apuntará a la ampliación del conflicto. La misma puede contribuir poco en el sentido de resolver la crisis de racionalidad del sistema, pero sin dudas podrá aportar contribuciones en la resolución del déficit de legitimidad.

A su vez, cuando la estrategia responde a un modelo de división intergubernamental del trabajo donde cabe la esfera central cuidar de las condiciones de acumulación en el sistema y a las esferas locales dar cuenta de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, estamos delante de una descentralización que

desplaza el conflicto. No resuelve el déficit de legitimidad pero lo disemina territorialmente.

En el caso en que la descentralización fuera formulada como una forma (eficientista) de reducir el gasto público cobra la apariencia de ser una estrategia más adecuada para resolver el problema de la racionalidad.

Finalmente, el modo de comparación podría concluirse que la formulación de estrategias districtalistas apunta particularmente a la resolución del déficit de racionalidad del sistema en tanto que las propuestas municipalistas intentan orientarse también a la resolución de la crisis de legitimación.

### **¿Cuándo utilizar cada estrategia?**

A modo de conclusión intentamos concluir la revisión del estado actual del problema bajo estudio, con una esquematización de las diferentes estrategias descentralizadoras identificando los contextos posibles de la gestión municipal para los cuales cada una presenta ventajas comparativas.

A pesar de que la desconcentración no configura una alternativa radical para la resolución de los problemas relativos a la gobernabilidad, la misma ha demostrado su eficacia como impulso racionalizador y su efecto pedagógico sobre los gestores locales. No obstante, si la misma no es formulada asociándola al principio de gradualidad, de modo que se prevea su posterior profundización, la enunciación de la política no debe establecer compromisos con un aumento de la participación comunitaria en la gestión.

Actualmente algunas modalidades de la desconcentración son impulsadas desde la administración de empresas como estrategias de reingeniería que buscan mayor eficiencia basándose en el principio que las estructuras más horizontales son particularmente apropiadas para contextos inestables permitiendo mayor flexibilidad y control de costos. En la administración pública esa idea es impulsada dentro de los discursos de "modernización administrativa" vinculando esa función eficientista a la eficacia política que otorga el poder de alejar los centros de conflicto de la cúpula central.

En algunos casos, se recurrió a la desconcentración de la municipalidad en subintendencias, así como en ciertos ministerios se recurrió a la creación de oficinas regionales.

Pero la estrategia parece ser más oportuna en los casos de empresas públicas o mixtas en las cuales en virtud de su crisis de legitimidad y racionalidad se produce una alta rotación de directivos que retroalimenta positivamente el déficit. En este caso la desconcentración puede permitir ampliar la recaudación directa, mantener un mayor control de costos, mayor flexibilidad de la estructura a los ciclos del mercado y otras variables exógenas, y genera contextos de trabajo de mayor estabilidad en el cual las crisis de las regionales no afectan tanto a la conducción central. De esta manera, cuando la imagen externa e interna de la institución está sensiblemente desgastada y su misión no es alcanzada por completo, una estrategia de racionalización apoyada en la figura de la desconcentración puede aparecer como una opción antes del recurso extremo de la privatización.

La devolución aparece como la expresión más acabada para el fortalecimiento de las esferas locales. Sus distorsiones probables son la descentralización aislacionista y la

descentralización como desplazamiento del conflicto, que pueden amenazar la eficacia del proceso. De la misma forma, si junto a la devolución a los municipios del comando en las áreas sociales se provoca la autogestión de ciertos establecimientos sin dar tiempo a las autoridades locales para que formulen políticas sectoriales precisas, el resultado puede ser un incremento en déficit de legitimidad

Es, por lo tanto, conveniente una descentralización que establezca metas para ser cumplidas en una primer etapa de desconcentración. Una vez alcanzadas las mismas se podría avanzar hacia la devolución otorgándose mayores poderes al comando local. Y una vez que la gestión resulte adecuadamente fortalecida esta podrá proceder a la autogestión como una forma de profundizar el proceso.

En los casos en que el sector público municipal detenta una baja capacidad instalada o en que la misma es inferior en términos relativos a la del sector privado y hay aún una fuerte demanda insatisfecha a la cual se debe dar respuesta inmediata, las alternativas de desregulación, y terciarización pueden ser adecuadas. En efecto, cuando no se dispone, ni de tiempo ni de recursos para expandir la capacidad operativa del sector público, las posibilidades de multiplicar la oferta dependen de la organización privada (lucrativa o no) de los servicios.

La privatización difícilmente pueda ser conciliable con el principio de equidad, al cual generalmente se subordina la formulación de los procesos descentralizadores. Por lo tanto, el recurso a esta estrategia solo será factible en casos en los cuales se cuente con una adecuada distribución geográfica de la capacidad instalada y sólidas redes sociales que puedan realizar un efectivo control de gestión y garantizar tanto la participación comunitaria cuanto la gestión participativa.

Cuando no se trate de una estrategia privatizadora o de autogestión la definición del nivel local apropiado dependerá del cuadro político. Las alternativas districtalistas están más orientadas a la resolución de los déficits de racionalidad en cuanto que las alternativas municipalistas suelen adecuarse mejor en la resolución de los problemas de legitimación del Estado. De hecho, allí en donde exista una organización espontánea de sectores poblacionales la misma debe ser aprovechada y estimulada. En este sentido los municipios son más reales y palpables, y por lo tanto viabilizan mucho más la participación que los distritos. De la misma manera, las asociaciones de usuarios y cooperadoras de los establecimientos suelen ser el principal motor que permite la superación de los déficits. No obstante, en ambos casos, la actividad del ministerio o instancia central debe estar orientada al control de la equidad en el acceso y de la homogeneidad en los niveles de calidad de las prestaciones de las diferentes municipios.

Por último, es importante advertir que a no ser que se trate de una estrategia de desplazamiento del conflicto o contención del gasto público, la descentralización difícilmente proveerá en el corto plazo una reducción de los costos. La posibilidad de un mayor control de los mismos, al igual que la posibilidad de democratizar el proceso de gestión, será resultado del efecto pedagógico del proceso y dependerá del nivel de desarrollo organizacional de cada región, localidad y / o establecimiento.

**Elaboración y prueba de pretest a fin de confeccionar el instrumento definitivo de encuesta semiestructurada a los informantes clave.** Perfil del entrevistado. Se encuentra en un grado de cumplimiento parcial.

Conforme al cronograma del proyecto se ha aplicado el instrumento de encuesta con preguntas abiertas y orientación de la entrevista. Los perfiles de los trece entrevistados (7 de Quilmes y 6 de Moron) compartían un promedio de residencia y vecinalidad relativamente activa de 15 años en los respectivos municipios.

Debemos señalar, que la tarea de recabar datos a partir de "informantes clave" nos permitió detectar potencialmente cierta disonancia en cuanto a la percepción de las políticas municipales y su modelo de gestión. Esto ocurre cuando su percepción de la organización municipal revela notables diferencias situacionales a partir de una perspectiva originada desde el barrio o vecindario, o desde la mínima subdivisión geográfica. En cambio se pudo comprobar que la escala de la organización municipal, era correctamente percibida por aquellas personas que habían formado parte, o que se encontraban involucradas o en cercanías del proceso político de decisión, mientras que la percepción se mostró mucho más acotada, cuando el informante se encontraba distante de aquel proceso. Por consiguiente, lo que nos movió a reformular el instrumento de encuesta fué la constatación (al menos, en la prueba parcial del pretest) de que el informante "clave" posee efectivamente esa cualidad, tan solo si reúne tres requisitos : **memoria institucional, proximidad a los niveles de asignación de los recursos municipales, o participación en el proceso político-administrativo de decisión.**

La prueba realizada arrojó que los perfiles del entrevistado en este pretest solamente respondía en 5 casos a los mencionados criterios.

**Contactos institucionales para recabar información documental :** Se encuentra en un grado de cumplimiento parcial.

A los efectos de comenzar la selección documental y confeccionar posteriormente una matriz, personal del equipo de investigadores ha mantenido contactos con el Dr. Eduardo Rolleri a cargo de la elaboración del Digesto Municipal de La Matanza. Por su intermedio, se han obtenido referentes del municipio de Morón cuyo acceso ha facilitado el mencionado contacto.

El personal del equipo de investigación ha establecido contacto con el Foro Municipal de Moron, importante ONG que será destinataria de la transferencia final. En este caso el contacto institucional ha sido el Dr. Daniel Baraglia con quien ya se mantiene una relación activa respecto a la información documental que requiere el proyecto. En lo que respecta al municipio de Quilmes, el primer contacto de aproximación para obtener elementos de análisis institucional, se ha establecido con la Lic. Cristina Andreu experta del Consejo Federal de Inversiones en "movilización de recursos productivos en municipios y microregiones".

Debe informarse que los primeros resultados de estos contactos, indican la dificultad de acceder a instrumentos ejecutivos de orden público por parte de funcionarios de la línea municipal. En este caso, se ha previsto reconstruir, a partir de informantes y organizaciones con influencia, datos institucionales fehacientes tales que permitan reconstruir la trayectoria seguida por la gestión municipal.

**Programación de un agenda de entrevistas con informantes clave. Realización con formulario definitivo.** Se encuentra en estado de cumplimiento pendiente.

**Análisis y sistematización documental de los instrumentos de gestión municipal.** Se encuentra en estado de cumplimiento pendiente.

**Relevamiento de la organización municipal.** Se encuentra en estado de cumplimiento pendiente.

El grado de cumplimiento de los objetivos particulares arriba consignados corresponde a la etapa exploratoria de la investigación ajustada al cronograma establecido en nuestro proyecto detectándose ciertos problemas que se aclaran en el ítem **Replanteamiento**.

#### **V.-Publicaciones vinculadas con el proyecto**

A la fecha, se encuentra en elaboración, un artículo referido al marco teórico de esta investigación, para ser publicado en la Revista de la Universidad Nacional de La Matanza.

#### **VI.-Replanteamiento**

La actividad de esta investigación, nos ha llevado a prever un replanteamiento en relación a los datos y al insumo de tiempo que requiere su elaboración habida cuenta del período bajo observación establecido inicialmente y el tipo de información, su recolección y posterior análisis.

El replanteamiento consiste en centrar la fuente de datos en la propia organización municipal a partir de los instrumentos legales y ejecutivos emitidos para las diferentes áreas funcionales. Se trata entonces, de datos cuya fuente es institucional y atinente a la participación y descentralización. Su efecto, se medirá en el modelo de gestión que resulte de ejecutar las decisiones a ello referidas. Precisamente, nuestro replanteamiento, incluye una ponderación del funcionamiento del Consejo Deliberante como órgano legislativo que transforma la **legitimidad social de las demandas** en la **legalidad político-administrativa** de las acciones públicas. En última instancia, como un ámbito en donde los cambios inducidos por el ambiente municipal son procesados y, eventualmente, resueltos en términos de descentralización y participación.

Puesto que el enfoque de esta investigación, está centrado en la gestión municipal, el análisis de sus contingencias coloca en el centro de interés a la "organización" municipal misma, vista en la dimensión dinámica de su estructura. Esto es, en las "políticas municipales" y en su modo de gestionarlas. Por lo tanto, interesan aquellos procesos significativos que den cuenta de la producción y ejecución de las políticas municipales.

La oportunidad de un replanteamiento en materia de datos nos mueve a esta altura a reformular el carácter complementario del instrumento de encuesta a informantes clave y a concentrar los esfuerzos en el análisis documental de las acciones administrativas y de asignación de recursos. De manera relevante aquellas acciones

destinadas a producir instancias de descentralización y participación **asociadas** a cambios inducidos por el ambiente municipal.

En cuanto al período bajo análisis, se ha considerado que el cumplimiento satisfactorio del objetivo general sugiere que dicho período se replantee limitándose al quinquenio 1990-1995 en cuyo transcurso se han registrado, por lo demás, importantes cambios en el contexto sociopolítico y organizacional de los municipios.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROYECTO DE INVESTIGACION

Modelos de gestion municipal en el Partido de La Matanza  
Su trayectoria en el período 1985-1995

## BIBLIOGRAFIA

ALBROW, Martin. **The Global Age. State and society beyond modernity.** Stanford

AMOROSO, Bruno. **Della Globalizzazione.** Ed. La meridiana., Molfetta, 1996

BARRAT BROWN, Michael. **Models in political economy. A guide to the arguments.** Penguin Books. New York, 1984

BELMARTINO, Susana.- "Políticas Neoliberales en Salud: la discusión de una alternativa, *Divulgacao para Saude en Debate* 2:33-7, marzo de 1990.

BOISIER, Sergio. "Crisis y alternativas en los procesos de regionalización". Revista de la CEPAL N° 52 Abril 1994 Sgo. de Chile pp. 172-189

BORJA, Jordi.- "Descentralización, una cuestión de método". *Revista Mexicana de Sociología* XLVI 4: 5-34, México, octubre/diciembre 1984.

BORJA, Jordi. - "Transformaciones territoriales e instituciones en Europa". *Revista Mexicana de Sociología* XLVIII 4: 225-257, México. octubre/diciembre de 1986.

BOWLES, Samuel y GINTIS, Herbert. **Democracy and Capitalism. Property, community and the contradictions of modern social thought.** Basic Books. New York, 1986

CHEEMA, G, Shabir & RONDINELLI, Dennis.A. **Decentralization d**

Univer

- Development*, Beverly Hills, London, Nueva Delli, Sage Publications, 1983.
- CORAGGIO, José Luís. "Poder local, poder popular". *Cuadernos del CLAEH* 45/46:101-120, agosto de 1988
- CORAGGIO, José Luís. "Elementos para una discusión sobre eficiencia, equidad y conflicto entre regiones", *Documento de trabajo Instituto Torcuato Di Tella*, Marzo de 1969.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudanças Estruturais na Esfera Pública*, Rio de Janeiro, Tempo brasileiro, 1987.
- HABERMAS, Jürgen. *Problemas de Legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu. 1982.
- HABERMAS, Jürgen. "La ciencia y la Técnica como ideología" in: BARNES.B (org.) / *Estudios Sobre Sociología de la Ciencia*, Alianza. Madrid, 1980 pp.344-78.
- HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia (comp.) ¿ Hacia un nuevo federalismo ? FCE. México DF, 1966
- HIRSCHMAN. A. " La política y el análisis de la política en la América Latina. Un viaje de regreso" . In: *Journey Toward Progres*. 1987.
- LEFORT, Claude."Los Derechos del hombre y el Estado Benefactor",in: *Vuelta* 12:38-47, 1987.
- LEFORT, Claude."El problema de la Democracia", in: *Opciones* 6:67-91, 1985.
- LEWIS, Verner.B. "Approaches to a budgeting theory" in: *Public Administration Review*, Vol.XII, (1):342-54, Invierno de 1952.
- LOBO, Thereza. "Descentralización - una alternativa de mudança". Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública* 22 (1):14-24, jan/mar 1988.
- LOBO, Thereza. "Política Social e Descentralizacao". In: *Projeto: Política Social en tempo de crise. Articulacao institucional e descentralizacao*. Vol III. MPAS-CEPAL. Rio de Janeiro. 1990.
- LORDELLO de MELLO, Diogo. " Descentralizacao, papel dos governos locais e recursos financeiros necesarios para que os governos locais possam cumprir seu papel " *Revista de Administracao Pública* 4/ Out-Dez.vol 25/ 4 Rio de Janeiro, 1991 págs 199-217
- MEISEL; René, *Décentralisation...*Paris, 1995
- MILLS, Anne. (org.) *Descentralización de los sistemas de salud: conceptos, aspectos y experiencias nacionales*. Ginebra. OMS. 1990.
- MORDELET,Patrick, BRAGA,Francisco, Oliveira, Silas Guedes de. "Autonomía de Gestao", in:CASTELAR, Rosa Maria, MORDELET, Patrick, GRABOIS, Victor, *Gestao hospitalar*, ENSP editeur, Rennes, 1993, págs.87-120
- MORGAN, Gareth. *Imágenes de la organización*. México.D.F, Ed. Alfaomega, 1991
- MYNTZBERG, Henry. *La estructuración de las organizaciones*. (1a.ed. Prentice Hall Inc, N. J 1979, 3a. reimp. 1993) Ariel Economía. Barcelona, 1993

- NAVARRO, Vicente. "Producción y Estado del bienestar: El contexto de las reformas", in: Laurell (org) **Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo**, México, Ed Friedrich Ebert, 1992, pp 75-105.
- OSZLACK, Oscar; BONEO, A & LLOVET, J.J.. **Descentralización de servicios de salud. Tema: El estado y los servicios de Salud.** OPS. *Serie Desarrollo de Servicios de Salud 17*: BsAs. Junio de 1987.
- PALMA CARVAJAL, Eduardo ." Descentralización y Democracia : el nuevo municipio latinoamericano" **Revista de la CEPAL N° 55**. Abril 1995. Sgo. de Chile
- PANGLE, Thomas. **The ennobling of democracy. The challenge of the postmodern age.** The John Hopkins University Press. Baltimore / London , 1992
- RIVERSI, F. "Descentralización y Centralización" voz del **Diccionario de Política**. BOBBIO, N y NEUGERRI México, Editora Siglo XXI. 1978.
- ROMERO, José Luis. **Latinoamérica : las ciudades y las ideas. Siglo XXI. México, 1984**
- RONDINELLI, D. -"Decentralization in Developing Countries". Washington D.C., World Bank, 1983 -**Staff Working Papers 581**
- SOARES, Laura Tavares. "Descentralização y Municipalização em regiões metropolitanas: uma experiência na Baixada Fluminense. In: **Planejamento e Políticas Públicas** 5:53-87, jun/1991.
- SILVA, Benedicto. **Teoria das funções municipais.** Rio de Janeiro. Fundação Getulio Vargas, 195
- TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. "Descentralização dos serviços de saúde - dimensões analíticas", in: **Revista de Administração Pública** 2 (24):78-99, febrero-abril de 1990.
- VARAS, Carlos. **Teoría del Gobierno Municipal.** Universidad de Chile. Sgo de Chile, 1984
- VIEIRA, Paulo Reis. **Em busca de uma teoria da descentralização.** FGV 2, Rio de Janeiro, 1971