

## ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas

Enrique Cabrero Mendoza y Dionisio Zabaleta Solís

Durante la mayor parte del siglo veinte, los diversos países de América Latina mantuvieron una fuerte inercia hacia la centralización en la hechura de políticas gubernamentales. Esto se debió, principalmente, a la necesidad de ordenar las acciones de gobierno, las cuales habían presentado un alto grado de desarticulación debido a procesos violentos o revolucionarios -sobre todo a principios del siglo XX. En parte también se impuso la necesidad de clarificar los objetivos a partir de la puesta en marcha de planes nacionales; además de que debido a las enormes desigualdades y heterogeneidad regional al interior de cada país se impulsaba un estilo de diseño de políticas uniformes, universales y estandarizadas, buscando de esta manera igualar las condiciones nacionales. Para el diseño de este tipo de soluciones, una fuerte centralización permitía avanzar y dotar del orden y control requeridos. Asimismo, no hay que olvidar que la articulación de un sistema centralizado, tanto política como administrativamente, respondía de forma más natural a la historia de la mayoría de los países de la región, dado que la concentración del poder ha estado fuertemente enraizada en la cultura latinoamericana. Con diversos matices, estas causas están detrás de la inercia centralizadora.

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

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

Como consecuencia de ello, la complejidad del quehacer estatal ha crecido enormemente en las últimas dos o tres décadas. Tanto en sentido vertical como horizontal, los programas y acciones gubernamentales se bifurcan, multiplican y superponen en lógicas diversas, en objetivos encontrados y en racionalidades divergentes. Además, al incluir una mayor pluralidad de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales en la hechura de políticas, los ejes articuladores se diluyen más fácilmente, los objetivos se interpretan de muchas maneras y se busca alcanzarlos con herramientas totalmente diferentes.

Es cierto, la descentralización no podía esperar; retrasarla hubiera generado costos muy altos tanto de carácter económico como político y social. Sin embargo, la descentralización se inició más con voluntad política que con instrumentos técnicos. Los Estados centrales, en la mayor parte de los países latinoamericanos, no están todavía hoy equipados para regular de una forma diferenciada el proceso de hechuras de políticas públicas en escenarios plurales e intergubernamentales. Los Estados centrales, habituados a dirigir y controlar, no tienen un repertorio amplio de soluciones alternativas o innovadoras. No son hábiles en el diseño de sistemas de *regulación suave* que sean capaces de articular

voluntades. Han tenido amplias dificultades en aceptar que la desarticulación y dispersión de las políticas públicas, más que a la improvisación y falta de capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales o de grupos de la sociedad civil, se debe a la incapacidad del propio Estado central de convertirse en un “Estado inteligente”, como señalaría Kliksberg (1998), en un ente regulador a distancia, en un agente constructor de “nodalidad” que, en la diversidad de la acción pública, sea capaz de aglutinar esfuerzos, de atraer voluntades, de direccionar dicha acción pública buscando complementariedades y sinergias; es decir, que sea capaz de coordinar la red de actores, agencias e instituciones en torno a un problema público. Sólo el nivel central de gobierno es responsable de llevar a cabo esta tarea, y hasta ahora no parece tener capacidad de hacerlo.

A lo largo de esta evolución brevemente descrita, las diversas agendas de política pública han sufrido reacomodos, ajustes y, muy frecuentemente, crisis. Tal es el caso de las políticas sociales, que han tenido que pasar de una visión altamente centralizada en su diseño, y uniforme en sus mecanismos y formas de implementación, a ser hoy en día una constelación de iniciativas, algunas provenientes del gobierno central, otras de las regiones y provincias, otras del ámbito municipal, y algunas más de organizaciones no gubernamentales. El repertorio de orientaciones, mecanismos de intervención y formas de articulación se ha multiplicado. Algunas iniciativas son complementarias, otras se desarrollan paralelamente sin generar sinergias, y otras, francamente, se contraponen y neutralizan entre sí. El reto de encontrar formas de cooperación entre promotores de esta diversidad de iniciativas es urgente. El desafío para encontrar desde los Estados centrales mecanismos eficaces de coordinación no puede postergarse por mucho tiempo.

En este sentido, el objetivo de este texto es abonar a esta discusión y contribuir con vertientes de entendimiento del problema. Así las cosas, en un primer momento se lleva a cabo una discusión sobre el concepto mismo de *coordinación de políticas*, particularmente en el ámbito intergubernamental. A continuación se describen algunos rasgos de los procesos de descentralización en materia de bienestar social para algunos casos latinoamericanos, incluyendo no sólo las iniciativas de arriba hacia abajo -es decir, del gobierno central hacia los subnacionales- sino también la dinámica de abajo hacia arriba que está transformando profundamente el panorama de las políticas de bienestar social en los diversos países de la región. Finalmente, se integrarán los elementos que desde un particular punto de vista constituyen la agenda para el fortalecimiento de la coordinación intergubernamental de la política social.

## **1. Los avances de la descentralización frente al desafío de la coordinación. La nueva agenda en la hechura de políticas públicas en América Latina**

Sin lugar a dudas, la descentralización ha respondido a las ideas de la *Nueva Gestión Pública* (NGP) en lo que se refiere a que los niveles locales y de cercanía con los usuarios de la administración pública pueden ofrecer soluciones más eficaces por su contacto directo con los problemas. Pero la descentralización también se ha impulsado por la necesidad de una *Nueva Gobernanza Democrática*, más participativa y cercana a la ciudadanía; un gobierno de proximidad que interactúe cotidianamente desplegando prácticas de democracia directa que doten de mayor legitimidad a la acción gubernamental.

Así, tanto por fallas de eficacia como por fallas de democracia, la descentralización ha constituido una orientación deseable en la agenda de políticas. Sin embargo, cuando los avances en la descentralización vienen acompañados de nuevos problemas que derivan de una ineficaz articulación de las acciones públicas y de una pérdida de coherencia ante la débil capacidad de coordinación y cooperación entre actores y niveles de gobierno, la tentación de “regresar al centro” -tal y como lo subraya Peters (2004)- se convierte en un argumento sugerente. Si bien se reconoce que la descentralización es necesaria, se argumenta que ésta, al ser tan sólo un medio y no un fin en sí misma, puede ser prescindible buscando mantener el fin último de la coherencia y eficacia de las políticas públicas. Por otra parte, también se sostiene que cuando la descentralización significa mayor

dispersión, la rendición de cuentas se diluye, perdiéndose con esto uno de los valores fundamentales de la democracia. En este sentido, queda claro que la coordinación en las políticas se torna en un asunto estratégico tan importante como la descentralización misma.

Así pues, la coordinación surge como necesaria debido a la creciente transversalidad de las políticas, la cual impone un tratamiento de los problemas públicos desde una postura intersectorial e interregional. Los problemas ambientales, de pobreza, de seguridad pública, de corrupción son claros ejemplos de asuntos públicos que erróneamente se piensa que pueden ser atendidos por una agencia particular y por un nivel de gobierno exclusivamente. Esta visión jerárquica y departamentalizada que la administración pública ha interiorizado como forma tradicional de gestión de los problemas públicos se ha tornado cada vez menos funcional. Habrá que añadir, entonces, a la complejidad propia de los asuntos públicos, la participación de múltiples actores, organizaciones y niveles de gobierno, lo cual acrecienta la complejidad de forma significativa. En el gobierno contemporáneo todo presiona a una atomización y particularización crecientes, y no siempre surgen instrumentos pertinentes que puedan modular la tendencia hacia la dispersión.

En este sentido, desde hace varias décadas, Lawrence y Lorsch (1967) observaron que en la medida en que el medio ambiente se hace más dinámico, las organizaciones se ven obligadas a desplegar dos funciones simultáneamente: las de diferenciación y de integración. Ambas funciones son en principio contradictorias, ya que la primera intenta fragmentar lo más posible la organización en un afán de entender mejor los problemas del contexto a los que se enfrenta. Sólo a partir de esta función las organizaciones son capaces de interpretar y procesar los desafíos que el ambiente les impone, así como imaginar formas de intervención y herramientas apropiadas de acción. Sin embargo, si esta fuerza centrífuga domina sin un regulador que la contenga, entonces las organizaciones tenderían inevitablemente a la fragmentación, desarticulación y fractura entre sus partes. Es por ello que las organizaciones se ven a obligadas a desplegar simultáneamente una función contraria de carácter centrípeta, que intenta cohesionar, integrar, encontrar valores comunes en medio de la diversidad y dotar de coherencia a la acción organizacional. Ambas fuerzas son necesarias para mantener una acción organizada eficaz, pero coherente al mismo tiempo. De esta manera, la coordinación se convierte en el instrumento equilibrante de ambos procesos al incidir como mecanismos de contención de la diferenciación. Así pues, se puede decir que, desde esta perspectiva, la coordinación es un elemento *regulador* que permite a la acción social compleja mantener el atributo de acción organizada en un marco institucional dado.

Más allá del ámbito organizacional, el reto de la coordinación se resuelve en el plano individual. Como señala Simon (1947), un prerrequisito para lograr la coordinación reside en el hecho de que los agentes compartan premisas de decisión (reglas, valores, etc.) que faciliten la convergencia de puntos de vista y de percepciones de los problemas; sólo así se lograría el alineamiento de los objetivos individuales con los de la organización. Así, la interpretación de Simon lleva a entender que la coordinación, más allá de buscarse en el ámbito de lo estrictamente formal, también, y sobre todo, descansa en el ámbito de las percepciones y valores, y es en este plano en el que gran parte del reto de la coordinación puede facilitarse u obstaculizarse.

Dicho lo anterior, pareciera claro que la coordinación no es una función natural de la acción social y colectiva, sino que más bien se trata de un constructo organizacional e institucional que debe ser diseñado tanto en el plano formal como en el de los referentes valorativos individuales y de los sistemas de regulación social. Es decir, si la coordinación busca ser impuesta y superpuesta a la dinámica organizacional será más costosa implantarla y más frágil su funcionamiento; mientras que si aquella se adopta en parte por interés de los involucrados -por ejemplo, gracias a los beneficios que generará- es evidente que será menos costosa como prerrequisito y más sólida como elemento regulador de la acción organizada. En un sentido similar, Peters (1998) habla de la dificultad de imponer la coordinación y, más bien, sugiere la negociación como la vía más adecuada para que se

adopte este atributo. Asimismo, Wai Fung Lam (2005) plantea que la confianza y la reciprocidad se convierten en mecanismos básicos para asegurar la coordinación inter-agencia.

De esta breve reflexión es posible afirmar que la coordinación se erige, de cierto modo, en un *corrector de imperfecciones* que la jerarquía organizacional, en un proceso de distribución de tareas, no puede resolver en escenarios de mayor complejidad social. En este sentido, hablar de *coordinación por decreto* impulsada desde una lógica vertical y centralizadora es un contrasentido, ya que la función de coordinación pasa por lo que la organización no es capaz de programar de forma rígida, depende siempre del libre albedrío y de la voluntad de los actores. Así, es necesario hablar, más bien, de la coordinación como un proceso vivo, creativo, flexible y de ajustes permanentes por medio del cual se busca establecer instrumentos de *lubricación* de una maquinaria rígida, jerárquica y poco adaptable.

La coordinación aparece, entonces, como un elemento de gran importancia en la hechura de las políticas públicas. Entre las bondades de este atributo se pueden señalar, siguiendo el argumento de Molina y Licha (2005), la disminución de redundancias en procesos y tareas administrativas, con el ahorro que esto significa; además, los riesgos de incoherencia en la acción organizada disminuyen, al identificar los vacíos en las cadenas de funciones y en el entramado institucional. Derivado de estos aspectos, es posible construir sinergias significativas en el quehacer de cada una de las agencias involucradas en un subsector de políticas determinado.

Diversos autores han propuesto entender la coordinación como un continuo que adopta diferentes niveles de profundidad y de operación. Así, por ejemplo, Peters (2004) considera que la coordinación dentro del sector público es una noción utilizada con poco rigor analítico, lo cual incluso la ha dotado de una connotación negativa cuando sólo constituye un mecanismo para evitar el traslape entre acciones gubernamentales diversas. En el mismo sentido, Molina y Licha (2005) identifican los componentes de la coordinación como un proceso a la vez político y técnico, además de participativo y concertado, y que puede tener diferentes alcances en su intención. Moro y Repetto (2005), por su parte, insisten en que la coordinación abarca diversos ámbitos, pudiendo darse entre niveles de gobierno o entre sectores gubernamentales, pero puede surgir también entre el sector público y organismos no gubernamentales y del sector privado. En relación con el análisis aquí propuesto, es importante retener la idea de estos autores de que la coordinación puede desplegarse a través de recursos políticos, económicos, administrativos o incluso de tipo ideológico.

En referencia particular a la coordinación intergubernamental, Agranoff y McGuire (2001) proponen dos modalidades principales: una de carácter tradicional y otra de tipo emergente. En la postura tradicional hacia la coordinación se incluye la dinámica de arriba-abajo, en la que se busca una lógica de integración *centralmente dirigida* y que ha prevalecido, por cierto, en muchas experiencias latinoamericanas. Otra modalidad tradicional es el esquema de *donante-receptor*, el cual supone actores mutuamente dependientes en un sistema intergubernamental mucho más equilibrado, en los que incluso se da por momentos una dinámica de *abajo-arriba*. Sobre este esquema, Pressman (1975) sostiene que donante y receptor necesitan uno del otro, pero ninguno tiene la capacidad de controlar las acciones del otro. Así, el proceso toma la forma de negociación entre actores parcialmente cooperativos, parcialmente antagonicos y mutuamente dependientes.

En el análisis de 237 gobiernos locales en los Estados Unidos, Agranoff y McGuire (2001) observan, además de las modalidades tradicionales antes señaladas, esquemas de coordinación emergentes como el jurisdiccional y el de redes de política. En relación con el primer modelo, los gobiernos locales -y particularmente los gerentes locales- cuentan con una amplia capacidad para negociar apoyos y conducir estratégicamente el proceso de políticas por medio de la *utilización selectiva* de las transferencias financieras que vienen del gobierno federal. Así, los funcionarios locales se erigen como buscadores de recursos provenientes de otros niveles de gobierno y adquieren un mayor margen de acción sobre la orientación y contenido de las políticas. En segundo lugar, estos autores identifican el modelo de redes de política pública, el cual está basado en las relaciones de interdependencia entre distintas organizaciones, así como en la construcción de un liderazgo colectivo.

En este sentido, las redes están conformadas por una variedad de actores públicos y privados -cada uno con metas y estrategias particulares- que se circunscriben a un subsector de políticas determinado y que, por tanto, requieren ciertos mecanismos de integración y coordinación para la consecución de sus objetivos propios.

El tema de las redes de política se ha posicionado en la literatura contemporánea como un elemento de gran interés y utilidad para explorar la dinámica de la coordinación de políticas, particularmente en el ámbito intergubernamental. Como menciona Le Galès (1995), las redes de política pueden definirse como el resultado de la colaboración más o menos estable (no jerárquica) entre actores y organizaciones que se conocen y reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses. Asimismo, Waarden (1992) insiste en que la propensión a la configuración de redes se explica por la ventaja que ofrece la existencia de este tipo de arreglos al disminuir los costos de transacción en la relación entre diversos actores.

Cabe recordar igualmente la distinción que se ha hecho del concepto de redes de política pública entre las comunidades de política (*policy community*) y las redes de problemas (*issue networks*). Las primeras hacen referencia a redes de actores y organizaciones en una situación relativamente estable de integración, de definición de las estrategias de acción y en las que la incorporación de nuevos agentes resulta relativamente complicada. El proceso deliberativo que se da al interior de este primer tipo de arreglos no cuestiona los acuerdos y las normas previamente reconocidas, pues existe un *acuerdo subyacente* que se ha construido con el tiempo. Por su parte, las redes de problemas no tienen una estructura clara de organización, una identificación estable de membresía, ni una identificación plena de los objetivos e intereses compartidos. Más bien se trata de redes *flojamente acopladas*, lo cual supone -hasta cierto punto- mayor inestabilidad y volatilidad en los acuerdos alcanzados. Más allá del tipo particular de arreglo interorganizacional, lo que resulta cierto es que pareciera existir una tendencia creciente hacia la articulación de redes de política como mecanismos de coordinación, debido a su contingencia estructural, y a la capacidad de estos arreglos de adaptarse a situaciones contextuales variadas.

En síntesis, es claro que el tema de la coordinación intergubernamental se impone como un desafío en la agenda de políticas para contrarrestar la dispersión inherente a los procesos descentralizadores iniciados hace un par de décadas en la región latinoamericana. Sin embargo, y como se ha tratado de insistir en este apartado, es claro que este atributo difícilmente se logrará alcanzar por medio de mecanismos jerárquicos y que subordinen la actuación de los gobiernos locales a pautas impuestas desde el centro. Justamente, el desafío es el diseño de procesos generadores de integración de una manera horizontal, que aglutine voluntades y que permita, por aproximaciones sucesivas, el ajuste mutuo de intereses, la construcción de acuerdos y el alineamiento de objetivos.

Lo que Crozier y Thoenig (1975) han llamado procesos de *regulación cruzada* en la acción pública, es lo que permite que actores y grupos con diferentes prioridades y orientaciones puedan aceptar coordinarse y, a través de ese proceso y buscando el logro de sus fines particulares, avanzar en la construcción de fines compartidos. En este sentido, los *juegos de coordinación* (Moro y Repetto 2005) que establecen una regulación cruzada a través de redes intergubernamentales pueden construir una vía propicia para dotar de la coherencia necesaria a políticas públicas descentralizadas. La viabilidad de este tipo de estrategias debe analizarse a la luz del panorama que hoy se observa en políticas sociales que se han descentralizado en los últimos años en diversos países de la región. Dicha observación es el objetivo central del siguiente apartado de este documento.

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

A continuación se analiza el caso de la descentralización de las políticas sociales en cuatro países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile y México. De estos, tres cuentan con un sistema federal de gobierno y uno con sistema unitario. El análisis aquí presentado se dividirá en dos secciones: primeramente, se detallará en qué consistió el proceso de descentralización impulsado desde los

gobiernos nacionales en materia social en cada uno de los casos (particularmente en salud, educación y asistencia social), haciendo un especial énfasis en el nuevo papel de los gobiernos subnacionales; en segundo lugar, se presentará cómo -independientemente de la descentralización desde arriba- los gobiernos locales, en particular los municipales, comenzaron un proceso de ampliación de su agenda de políticas, incorporando temas y asuntos que tradicionalmente no eran de su competencia.

Antes de iniciar convendría revisar brevemente el grado de descentralización (medido a través del manejo del gasto público de los niveles locales) en los países en cuestión. Como se puede observar en los siguientes gráficos y cuadros, tanto Argentina como Brasil son naciones con un alto nivel de descentralización fiscal subnacional, analizándolo tanto desde el gasto (43 y 42 por ciento, respectivamente) como desde el ingreso (43 y 31 por ciento). Por otra parte, llama igualmente la atención, como casos de alta centralización fiscal, el de Chile (7%) por el lado del gasto, y este mismo país y México (8% en ambos casos) por el lado del ingreso (véanse Cuadros 1 y 2).

**Cuadro 1**  
**Gasto por nivel de gobierno como proporción del Gasto Público Total**

<b>País</b>	<b>Gasto nacional</b>	<b>Gasto estadual</b>	<b>Gasto municipal</b>
Argentina (2000)	56,8	33,6	9,5
Brasil (1998)	58,3	27,7	13,9
Chile (2003)	92,5	n/a	7,5
México (2000)	61,4	28,7	9,9

Fuente: elaboración propia con base en Fondo Monetario Internacional (2004). Los datos municipales se obtuvieron de: [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_mun.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_mun.htm), consultado el 10 de junio de 2005.

**Cuadro 2**  
**Ingreso directo por nivel de gobierno como proporción del ingreso total**

<b>País</b>	<b>Ingreso nacional</b>	<b>Ingreso estadual</b>	<b>Ingreso municipal</b>
Argentina (2000)	56,5	38,0	5,5
Brasil (1998)	68,8	25,3	5,8
Chile (2002)	92,1	n/a	7,9
México (2000)	92,0	5,8	2,2

Fuente: elaboración propia con base en Fondo Monetario Internacional (2004). Los datos municipales se obtuvieron de: [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_mun.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_mun.htm), consultado el 10 de junio de 2005.

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

**Cuadro 3**  
**Gasto público social como porcentaje del PIB**

	1990-91	1992-93	1994-95	1996-97	1998-99	2000-01	2002-03
Argentina	19,3	20,1	21,1	19,9	20,9	21,8	19,4
Brasil	18,1	17,6	19,2	17,3	19,3	18,8	19,1
Chile	12,7	12,8	12,4	12,8	14,3	15,0	14,8
México	6,5	8,1	8,9	8,5	9,2	9,7	10,5
América Latina	10,2	11,2	11,2	11,5	12,5	12,6	13,1

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2005).

**Cuadro 4**  
**Gasto público social como porcentaje del gasto público total**

	1990-91	1992-93	1994-95	1996-97	1998-99	2000-01	2002-03
Argentina	62,2	63,4	65,7	65,5	64,2	62,7	66,1
Brasil	48,9	47,2	58,2	57,0	58,5	62,1	59,4
Chile	61,2	62,8	64,2	65,2	66,0	67,3	67,6
México	41,3	50,2	53,1	52,3	59,4	61,3	59,3
América Latina	40,3	41,6	43,5	43,6	45,4	44,6	46,0

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2005).

**Cuadro 5**  
**Gasto público social por nivel de gobierno**

Nivel	Argentina		México**		Brasil		Chile	
	Corte 1*	Corte 2	Corte 1	Corte 2	Corte 1	Corte 2	Corte 1	Corte 2
Nacional	59,7	53,1	71,1	58,1	62	57,4	93,5	92,5
Subnacional	40,2	46,9	28,9	41,9	38	42,6	6,5	7,5

Fuente: elaboración propia a partir de las siguientes fuentes. Para Brasil, Melo y Rezende (2004). Para Argentina, Smulovitz y Clemente (2004). Para México, Rodríguez (2003). En el caso de Chile se realizó una estimación propia con base en cifras de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

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

\*\* Para el caso mexicano las cifras de gasto subnacional consisten en los recursos federales transferidos a los municipios para gasto social.

## **Descentralización de “arriba hacia abajo”**

### *a. Salud*

Si bien los procesos de descentralización de los servicios de salud en los países analizados comenzaron durante las décadas de 1970 y 1980 (con excepción de Argentina, que cuenta con antecedentes desde 1957), es a partir de los años noventa cuando dichos procesos se retoman y cobran una mayor intensidad. En general, se observa que fueron procesos en los cuales los gobiernos nacionales descentralizaron -en mayor o menor medida, según el caso- funciones operativas y administrativas a los gobiernos subnacionales, reteniendo dentro de su ámbito de competencia federal o central las facultades relacionadas con la formulación de las políticas, la regulación y al menos una parte importante del financiamiento (Serrano y Fernández, 2005).

En Brasil, por ejemplo, los niveles receptores fueron los dos órdenes de gobierno subnacional; mientras que en Argentina y México, en cambio, fueron los estados los que básicamente recibieron las

facultades transferidas, aunque en el caso del primero en algunas provincias también se contempla la participación de los municipios en la prestación de servicios. Finalmente, en Chile, la descentralización de la salud tuvo como destinatarios a los municipios (lo cual se explica principalmente por la naturaleza del arreglo unitario de ese país).

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

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

En contraparte, en México y Chile se observa un proceso en el cual se tendió a transferir responsabilidades a estados y municipios, pero el nivel nacional retuvo las principales facultades decisorias de la política, en detrimento de la autonomía de aquéllos. En el caso de México, la federación mantuvo la facultad de elaborar la política nacional del sector y su normativa, así como el monitoreo, la evaluación y la coordinación en la prestación de los servicios; mientras que los estados quedaron como responsables directos del manejo y operación de los servicios dentro de sus territorios. La responsabilidad financiera recayó prácticamente en su totalidad en el gobierno federal, quien realiza transferencias presupuestales a los estados para el gasto corriente, la infraestructura médica, la plantilla de personal y las aportaciones complementarias; mientras que los estados son sólo responsables de administrar estos recursos, sobre los cuales tienen cierta discreción para distribuirlos de acuerdo con las necesidades y las prioridades locales (Serrano y Fernández, 2005).

En el caso de Chile, el nivel central de gobierno -a través del Ministerio de Salud- mantiene reservada la formulación de las políticas del sector, la supervisión del cumplimiento y acoplamiento de éstas en las regiones, y la prestación de los servicios de segundo y tercer nivel. Por su parte, a los municipios compete la prestación de los servicios de atención primaria (consultorios y postas rurales), respecto a los cuales no cuentan con autonomía programática ni flexibilidad de gestión, a excepción de la contratación de personal (Di Gropello y Cominetti, 1998). El financiamiento de los servicios de salud, incluidos los de atención primaria, sigue dependiendo fundamentalmente del nivel central, pero tiene como peculiaridad que las subvenciones son *per cápita*, esto es, al municipio se transfieren recursos según el número de prestaciones otorgadas (Serrano, 2004).

Con excepción de Chile, en los países analizados se cuenta con instancias de deliberación y seguimiento para coordinar los esfuerzos en la materia entre los niveles involucrados. Tal es el caso del Consejo Federal de Salud en Argentina, las Comisiones de Inter-gestores en Brasil, y el Consejo



Nacional de Salud en México. Al parecer, es en el sector salud en el que la coordinación intergubernamental ha mostrado más eficacia, aun cuando queda mucho por resolver.

### *b. Educación*

El comienzo del proceso de descentralización del sector educativo en los países estudiados -y a diferencia de la salud- no fue homogéneo. En Argentina, dicho proceso tuvo una primera fase en 1978, y una segunda y última etapa en 1992. En Brasil y Chile, la descentralización de la educación tuvo sus inicios en la década de 1980 y se concluye durante la siguiente década. Finalmente, en México, el proceso comenzó a principios de la década de 1990 y se concluyó en ese mismo período (Serrano y Fernández, 2005). Los niveles receptores de la descentralización educativa fueron similares a los de la salud: estados y municipios en Brasil y México, exclusivamente estados en Argentina, y municipios para el caso de Chile. De la misma forma, este proceso dio como resultado arreglos institucionales distintos en cada uno de los países analizados.

En el caso de Brasil, el resultado fue un esquema de responsabilidades compartidas entre los tres niveles de gobierno, en donde la federación retuvo atribuciones amplias en materia de regulación del sector; mientras que a los entes estatales y municipales se les otorgaron competencias y autonomía para establecer sus propios sistemas educativos y para legislar sobre algunos aspectos medulares de la educación básica (como contenidos curriculares, jornadas escolares, reclutamiento y capacitación docente, entre otros). En cuanto al financiamiento de la educación, éste es compartido y por determinación constitucional se establece que el 18% de los ingresos tributarios nacionales y un cuarto de los ingresos de los estados y municipios -incluyendo transferencias intergubernamentales- se utilicen en el desarrollo y manutención de la enseñanza básica (Serrano y Fernández, 2005).

Por su parte, en Argentina, el nuevo equilibrio gubernamental favoreció a las provincias, a pesar de que el gobierno federal retuvo importantes facultades en la materia tales como regulación y administración del sistema universitario y técnico. El rol protagónico -ya se vea en términos de gasto como de tareas a realizar- recayó nuevamente en el nivel provincial, que se encarga de administrar la totalidad de los establecimientos de educación primaria, secundaria y media, así como de impulsar planes y programas de desarrollo educativo para sus respectivas jurisdicciones (Serrano y Fernández, 2005). El financiamiento del sector es una responsabilidad compartida que se integra por los recursos propios provistos por las provincias, además de transferencias centrales que sirven para cubrir parte de los gastos de operación del sistema educativo.

En Chile, una vez concluido el proceso de descentralización, la distribución de competencias en el sector quedó de la siguiente forma: el gobierno central retuvo las funciones de proposición y evaluación de la política pública, la asignación de recursos, y la facultad de otorgar el reconocimiento oficial a los establecimientos educativos privados. Asimismo, este nivel de gobierno asumió funciones de control, inspección y supervisión de diversos aspectos administrativos que son gestionados por las oficinas regionales del ramo. Por su parte, la prestación directa de los servicios de educación básica y media quedó a cargo de las municipalidades y las entidades privadas que operan bajo la lógica de la educación particular subvencionada por el Estado (Serrano y Fernández, 2005). El esquema de financiamiento depende del gobierno central, y la forma de asignación y distribución hacia los municipios y escuelas particulares subvencionadas depende de la matrícula y asistencia de los alumnos. A pesar de lo anterior, en situaciones especiales -escuelas rurales en zonas aisladas o con altos niveles de marginación- la municipalidad utiliza también recursos propios.

Finalmente, en México, el proceso descentralizador dio como resultado un esquema institucional de concurrencia formal entre los tres niveles de gobierno, los órganos descentralizados y los particulares con autorización del poder público. Dentro de esta sinergia, el gobierno federal centraliza las funciones esenciales y descentraliza aquellas de naturaleza operativa, las cuales recayeron en las entidades federativas. Así, a la federación corresponde determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República; regular, evaluar y determinar los

lineamientos generales del sector, incluidos los calendarios de estudio, el sistema nacional de formación y la capacitación de docentes; así como definir los recursos que las autoridades locales deben destinar al desarrollo del sector. A los estados compete la prestación de los servicios de educación básica y formación docente, así como proponer al gobierno federal contenidos regionales que se pudieran incluir en los planes de estudio. Finalmente, el nivel municipal cuenta con facultades sumamente limitadas relacionadas con el mantenimiento de los centros educativos (Mizrahi, 2004). Gran parte del financiamiento en este sector es absorbida por la federación, que realiza transferencias a las otras esferas de gobierno para el gasto corriente (salarios, prestaciones y gasto de operación). Los criterios de asignación incluyen el registro común de escuelas y la plantilla de personal por estado (Serrano y Fernández, 2005). En este sentido, es posible sostener que existe un nulo margen de maniobra en el ámbito subnacional para manejar con autonomía el gasto transferido, ya que el destino de los recursos está previamente *etiquetado* por la federación (Cabrero, 2004).

En general, los procesos de descentralización educativa no contaron con instancias efectivas de deliberación, negociación y seguimiento de la política entre los distintos niveles de gobierno, con la excepción de Argentina, así como de algunos esfuerzos aislados en Brasil y México. Es claro que la coordinación intergubernamental ha sido casi inexistente en este sector; y simplemente se asume que la distribución formal de funciones entre niveles de gobierno automáticamente resuelve el problema de la coordinación. Por ejemplo, en el caso mexicano, la ausencia de mecanismos de intermediación y negociación ha provocado que haya muy pocas iniciativas *endógenas* de las entidades federativas (y solamente se sujetan a lo estipulado por la federación), y en los municipios hay esfuerzos tímidos de mejora educativa totalmente desconectados de los otros niveles de gobierno, al grado que las instancias federales no dan reconocimiento a dichas mejoras.

### *c. Protección social y combate a la pobreza*

Los procesos de descentralización de las políticas de protección social y combate a la pobreza en los países seleccionados (con excepción de Argentina) presentaron dos etapas. La primera de ellas, ubicada a finales de la década de los años ochenta y principios de los noventa, se caracterizó por el uso intensivo de programas con un enfoque de desarrollo comunitario en el que, al menos de manera formal, los gobiernos subnacionales y la sociedad organizada jugaban un papel estratégico en su operación. En general, se trataba de programas con fuertes componentes de generación de capital social, empoderamiento ciudadano y participación de la comunidad en la toma de decisiones; de ahí lo estratégico de la intervención de los gobiernos subnacionales para adaptar los lineamientos federales a las necesidades particulares de sus regiones. Éste es el caso de iniciativas como *Comunidad Solidaria* en Brasil, y *Entre todos* (FOSIS) en Chile, los cuales suponían una fuerte vinculación con los gobiernos locales para su operación. Un caso especial lo constituyó el *Programa Nacional de Solidaridad* en México, el cual pareciera encuadrar conceptualmente con los programas antes señalados pero que, en la práctica, estaba altamente centralizado en la figura presidencial. Este rasgo hizo posible el establecimiento de una relación directa de carácter clientelar entre la autoridad federal y los grupos beneficiarios que ya se encontraban organizados (Cabrero, 1998).

Una segunda etapa en esta política se inicia a mediados de los noventa y a principios de la primera década del siglo XXI, en la cual se optó por una recentralización de la política; además de que se adoptaron estrategias de asistencia focalizada que desplazaron el rol protagónico que tenían los programas de desarrollo comunitario en el período anterior (aunque estos operaron con menor intensidad y con ciertas modificaciones en Brasil, Chile y México). Este nuevo tipo de programas -que consisten en la transferencia directa de un subsidio monetario a las familias en pobreza extrema- no requiere necesariamente de la participación de otros órdenes de gobierno para adaptar la política a los contextos locales, puesto que se trata de una estrategia homogénea. En este sentido, se observa en general que en estas iniciativas los gobiernos estatales y municipales desempeñaron roles de operadores con muy poca o nula injerencia en el curso de la política.

Dentro de esta nueva estrategia de protección social y combate a la pobreza pueden encuadrarse los programas *Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados* en Argentina, *Hambre Cero* en Brasil, *Sistema Chile Solidario* en Chile, y *Progres-Oportunidades* en México. En términos comparativos, el caso en el que los gobiernos subnacionales tienen mayor juego en la política es en *Hambre Cero*, el cual tiene como principal objetivo combatir el hambre, la pobreza y las desigualdades por medio de la transferencia de un bono monetario asociado al acceso a derechos sociales básicos (salud, educación, asistencia social y seguridad alimentaria). A pesar de que la descentralización no es el eje central de dicha iniciativa, se observa que los tres niveles de gobierno son corresponsables en su implementación, así como en la selección de las familias beneficiarias (Serrano y Fernández, 2005). Mientras que la federación tiene a su cargo el diseño, seguimiento y control -además de que interviene directamente en la implementación del programa-, los estados y municipios, por su parte, tienen responsabilidades exclusivamente en la fase de operación de la política. La transferencia de ingresos se hace mensualmente con recursos federales dirigidos a las familias, pero las autoridades subnacionales tienen la posibilidad de aumentar el subsidio a partir de sus propias partidas presupuestales.

Por su parte, el programa *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* de Argentina tiene por objeto brindar un apoyo económico a las familias con jefes y jefas desempleados, asegurando el acceso a la salud y asistencia escolar de los hijos, la capacitación laboral de los padres, así como su incorporación a proyectos productivos. La distribución de competencias intergubernamentales se da como sigue: el gobierno federal -por medio del Ministerio de Trabajo- tiene funciones de diseño, regulación e implementación; los gobiernos municipales tienen bajo su cargo la ejecución, en cooperación con un Consejo Consultivo Municipal, y su principal labor reside en la asignación de las actividades que deben cumplir los beneficiarios del programa como contraprestación por el subsidio monetario otorgado. El financiamiento es federal, nivel que, a su vez, es responsable de distribuir los subsidios de acuerdo con los proyectos productivos o sociales implementados por la provincia, el municipio o las organizaciones de la sociedad civil.

El programa *Sistema de Protección Social Chile Solidario* busca, al igual que los anteriormente descritos, atender a familias en extrema pobreza por medio de una estrategia de corte asistencialista y de subsidios dirigidos. En términos intergubernamentales, el nivel central es el responsable general de todo el proceso: diseña, planifica, financia y evalúa los resultados del programa. Los municipios, en cambio, se encargan de identificar a las familias susceptibles de apoyo, las vincula con las líneas de acción que componen el sistema, y administra su ejecución, pero sin tener ninguna injerencia en la forma en que se gestiona la estrategia (Serrano y Fernández, 2005).

Por último, el programa *Oportunidades* de México consiste en la distribución de transferencias directas a familias en pobreza extrema. La estrategia contempla transferencias condicionadas en forma de dietas nutricionales familiares, becas escolares, mínimos de atención a la salud y apoyos monetarios a adultos mayores. En términos del equilibrio entre niveles de gobierno, las instancias federales tienen facultades normativas, reguladoras, operativas y administrativas; mientras que los gobiernos estatales y municipales tienen facultades operativas. Los recursos que nutren a *Oportunidades* son de origen federal y se asignan directamente a las familias beneficiadas con base en un padrón predeterminado a nivel nacional, y en el que intervienen marginalmente los estados.

En general, en los cuatro países estudiados, los esfuerzos de coordinación intergubernamental de la política de protección social y combate a la pobreza todavía son muy incipientes, y se reducen a algunos intentos de colaboración negociada a través de instancias como el Consejo Federal de Desarrollo Social en Argentina, la Comisión Nacional de Desarrollo Social en México y los Consejos Reguladores en Brasil, los cuales aún no consolidan un estilo claro de coordinación, lo que termina favoreciendo lógicas de subordinación y control centralizado.

En un esfuerzo de sintetizar las tres políticas hasta aquí estudiadas (salud, educación y protección social), es posible reconocer que la estrategia de descentralización de *arriba hacia abajo* ha consistido, primordialmente, en una transferencia de responsabilidades y recursos hacia los gobiernos

subnacionales, pero manteniendo el control de las facultades más importantes del proceso decisorio por parte de las autoridades nacionales. En relación con cada uno de los países, se puede concluir que en Brasil el proceso de descentralización ha sido particularmente especial, pues en cierto grado se ha propiciado una mayor autonomía de los niveles subnacionales en el manejo de recursos y en la adaptación de las políticas federales. En este sentido, en esta nación se aprecia un esfuerzo por lograr una mayor corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno. Sin embargo, en Brasil se identifican aún ciertas dificultades, ya que en muchos casos los municipios y los estados no cuentan con las capacidades institucionales suficientes como para hacerse cargo de las nuevas tareas, lo cual ha derivado en manejos inapropiados e irresponsables de los recursos públicos (Melo y Rezende, 2004).

En Argentina se reconoce que aunque el proceso consistió en una amplia transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, no queda clara la delimitación de funciones que cada nivel de gobierno debe (o puede) desempeñar (Falletti, 2004). Para el caso mexicano, la descentralización consistió, primordialmente, en un traspaso de recursos y obligaciones a los estados sin la correspondiente transferencia de atribuciones decisorias, con lo cual -en términos del balance de poder intergubernamental- se sigue favoreciendo al centro (Cabrero, 2004; Mizrahi, 2004). Finalmente, en Chile, la descentralización no implicó un traspaso de poder de decisión; las regiones continúan siendo órganos desconcentrados del poder central, y las municipalidades siguen dependiendo en gran medida de los recursos y decisiones tomadas en Santiago (Serrano, 2004; Serrano y Fernández, 2005).

Que se trate de procesos descentralizadores inacabados o inconclusos no supone que los problemas de coordinación no se hayan presentado desde hace varios años. De hecho, es posible inferir que parte de la resistencia de los gobiernos centrales por avanzar más en la descentralización ha sido justamente que se comienza a vivir con el riesgo de la dispersión y desarticulación de acciones de gobiernos de distinto nivel. Como se ha intentado hacer notar, el desarrollo estratégico de sistemas y mecanismos de coordinación intergubernamental sigue estando poco presente en los países analizados. Una consecuencia de esta debilidad sistémica se puede reconocer al observar cómo los gobiernos municipales de los países aquí analizados han desplegado su propia agenda de políticas en el sector de bienestar social, la cual generalmente está desvinculada de la visión nacional. A continuación se presenta una revisión de esta postura de *abajo hacia arriba* en los cuatro países hasta aquí referidos.

### **Descentralización de “abajo hacia arriba”**

Para determinar en qué medida los gobiernos locales latinoamericanos han incrementado su intervención en asuntos de la política social, se llevó a cabo un análisis de un conjunto amplio de experiencias de gestión local en los cuatro países hasta aquí estudiados. Para los casos de Brasil, Chile y México se utilizaron los bancos de datos de los certámenes que se llevaron a cabo en cada uno de estos países para identificar buenas prácticas de gestión municipal (*Gestão Pública e Cidadania* en Brasil, *Ciudadanía y Gestión Local* en Chile, y *Gobierno y Gestión Local* en México) entre 2001 y 2005. En relación con Argentina, se utilizó un banco de datos de experiencias locales exitosas recopiladas por la Universidad de Quilmes y la Universidad Nacional de General Sarmiento entre 1997 y 2004. En total se logró reunir una muestra de 8.642 programas.

Al analizar esta muestra se observa que 47% de los programas de Brasil, 60% de las iniciativas en Chile, 29% en México y 49% en Argentina, están centrados en acciones de bienestar social (educación, salud, vivienda, desarrollo social, pobreza, empleo, atención a grupos vulnerables, cultura y deporte), es decir, 3.836 programas. Este primer indicador da una idea de la importancia de este tipo de estrategias en la agenda de políticas de los gobiernos locales, con lo cual se resalta un fuerte activismo de estas esferas para llevar a cabo estrategias explícitas relacionadas con el bienestar social (ver Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Programas de bienestar social en una muestra de gobiernos locales**

País	Total	Programas sociales	Programas sociales exitosos
Argentina	62	25	25
Brasil	4.798	2.233	52
Chile	1.578	945	64
México	2.204	633	51
Total	8.642	3.836	192

Fuente: elaboración propia con datos de los programas de innovación local correspondientes a cada país.

Con el fin de profundizar el análisis, se seleccionó una muestra de menor tamaño integrada sólo por aquellos programas de bienestar social evaluados como “exitosos” por los certámenes antes señalados. Por medio de este filtro, se consolidó una muestra de 192 iniciativas, las cuales fueron estudiadas detalladamente con base en las fichas técnicas que se registran en las bases de datos. De esta revisión se identificaron cuatro grandes rubros sectoriales de acuerdo con el tema de política social al que se orientaban. El grupo más representativo es el de promoción educativa (becas, reconocimientos a la excelencia de docentes y alumnos, difusión y promoción cultural, equipamiento de aulas, etc.), seguido por las iniciativas de desarrollo social y comunitario con un fuerte componente participativo (sobre todo para la construcción de vivienda, la priorización de proyectos productivos y de infraestructura, la generación de empleo, el otorgamiento de créditos, entre otros). Un tercer conjunto de programas lo integran aquellas acciones de carácter asistencial hacia sectores y grupos de población de alta vulnerabilidad como indígenas, minorías raciales, indigentes, mujeres maltratadas, ancianos, niños en situación de calle, por citar algunos ejemplos. Finalmente, el cuarto grupo de la muestra está conformado por programas de promoción y prevención de la salud y de integración de grupos marginados a servicios de salud.

Tanto en Argentina como en Chile, los programas municipales de corte educativo son los que mayor frecuencia reportan, mientras que en Brasil, las iniciativas de desarrollo social y comunitario son las más representativas. Finalmente, en México, este último rubro -así como el de asistencia a grupos vulnerables- es el que reúne la mayor cantidad de buenas prácticas (ver Cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Tipos de programas de bienestar social en una muestra de gobiernos locales**

País	Desarrollo social y comunitario	Asistencia a grupos vulnerables	Promoción educativa	Promoción prevención de la salud	Total
Argentina	5	5	9	6	25
Brasil	17	12	11	12	52
Chile	19	9	24	12	64
México	15	15	14	7	51
Total	56	41	58	37	192

Fuente: elaboración propia con datos de los programas de innovación local correspondientes.

En relación con el origen de los programas, se aprecia que del total, el 44% de los casos son iniciativas en las que interviene exclusivamente el gobierno municipal, el 28% se refiere a estrategias en las que participan tanto las autoridades estatales como locales (y en las que estas últimas toman parte en al menos una etapa del proceso de políticas), y solamente en el 13% de las experiencias se reportan vínculos intergubernamentales *completos* en los que intervienen los tres niveles de gobierno. En esta última categoría también se incluyen aquellos programas en donde dos o más municipios se

ponen de acuerdo para la prestación de algún servicio o para realizar acciones en común que beneficien a su región. Por otra parte, 11% de la muestra lo conforman programas que son iniciativa de la sociedad civil -y que se agrupan en su totalidad en Chile-, y, por último, 5% del total se refiere a aquellos programas que se podrían considerar una red integral de política pública en la que intervienen la federación, el estado, el municipio y la sociedad civil (ver Cuadro 8).

**Cuadro 8**  
**Origen de los programas de bienestar social en una muestra de gobiernos locales**

País	Municipal	Cogestión con ciudadanía	Inter – gubernamental	Cogestión tripartita	Sociedad civil
Argentina	18	5	1	1	-
Brasil	25	15	12	0	-
Chile	16	19	2	5	22
México	25	14	9	3	-
Total	84 (44%)	53 (28%)	24 (13%)	9 (5%)	22 (11%)

Fuente: elaboración propia con datos de los programas de innovación local correspondiente.

De esta breve revisión se observa, entonces, que no obstante el papel relegado que la descentralización de *arriba hacia abajo* ha dado a los gobiernos locales en los países analizados, éstos han desempeñado -gran parte de las veces con recursos propios- acciones en materia de política social como las descritas anteriormente. Se trata, pues, de un proceso de descentralización de *abajo hacia arriba* o *de facto*, como lo denomina Guillén (2003), en el cual, por iniciativa propia, los municipios incursionan en temas en los que no están obligados por el marco institucional.

Al parecer, la dinámica de descentralización de las políticas sociales en buena parte de los países latinoamericanos parece seguir esta tendencia en la que median dos fuerzas descentralizadoras *contradictorias*: por una parte, una inercia que trata de imponer la visión del gobierno central y expandirla territorialmente a través de sus normas y recursos y, por otra parte, una lógica que emana endógenamente de lo local y que trata de imponer su visión al conjunto de las políticas de bienestar local. Si bien en algunas ocasiones estas visiones coinciden y se generan acciones complementarias, lo cierto es que esto se debe más al *encuentro fortuito* de visiones de política que a un trabajo de coordinación intergubernamental. En ausencia de esto último, es más frecuente, en conclusión, el desencuentro en las acciones y la dispersión de esfuerzos. En el siguiente apartado se ejemplifica este fenómeno y se apuntan algunas recomendaciones finales.

### **3. El reto de la coordinación intergubernamental en la hechura de la política social: ¿hacia un gobierno multinivel?**

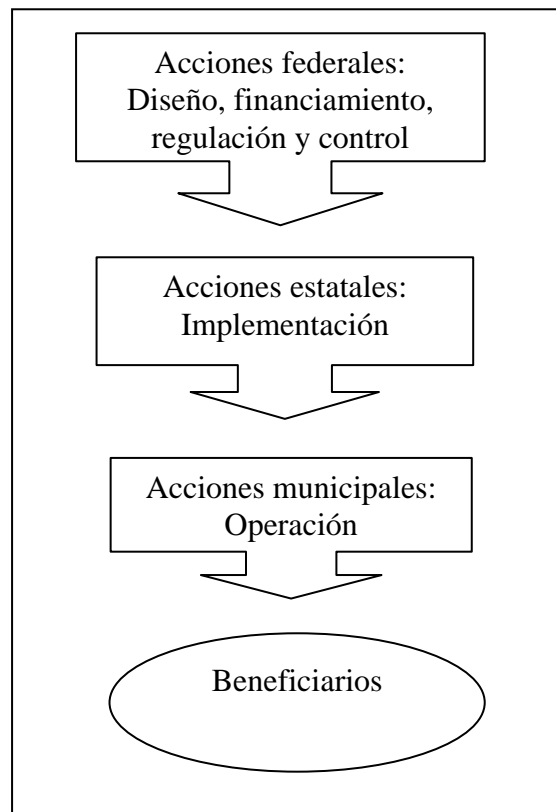
Con la idea de analizar los riesgos de dispersión en la agenda de políticas sociales, a continuación se utiliza una matriz en la cual se muestran diversas situaciones que se pueden presentar en la práctica de la gestión intergubernamental de políticas públicas. Por una parte, se estudia el nivel de centralización que tiene la política en cuestión y, por la otra, se explora el grado de intensidad de la acción de coordinación que se está desplegando paralelamente. Así, y con base en estas dos variables, es posible establecer cuatro situaciones (ver Diagrama 1).

**Diagrama 1**  
**Escenarios posibles en la práctica intergubernamental**

		Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas	
		ALTO	BAJO
Nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales (RIG)	BAJO	Coordinación jerárquica	Dispersión
	ALTO	Coordinación donante-receptor	Gobierno multinivel

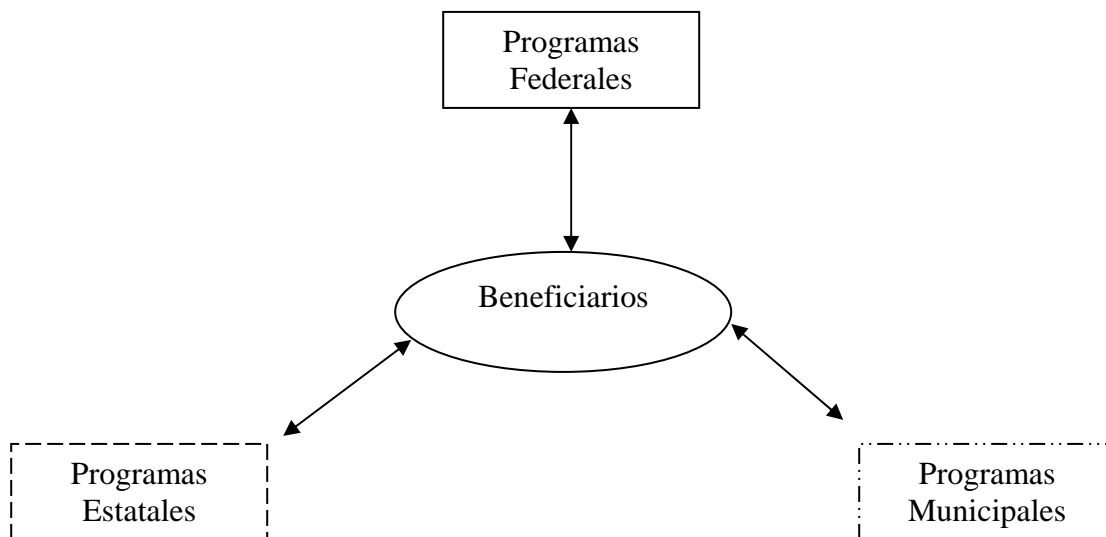
Una primera situación es aquella en la que se tiende a buscar la **coordinación a través de la jerarquía**, de manera vertical, a partir de *regulación dura*, controlando la hechura de políticas en todo el trayecto intergubernamental (ver Diagrama 2). Los riesgos ya mencionados de esta opción es que no permite obtener los beneficios propios de un proceso descentralizador, como los de proximidad y cercanía a los problemas públicos. Asimismo, como ya se ha comentado con anterioridad, la coordinación por jerarquía es un contrasentido, además de que es altamente costosa y poco eficaz. Este tipo de escenario se presenta ante la falta de un repertorio de opciones de regulación desde el gobierno central, con lo cual se recurre a la tradicional táctica del control jerárquico legal.

**Diagrama 2**  
**Modelo de Coordinación Jerárquica**



El segundo escenario es el de la **dispersión** (ver Diagrama 3). Dicha situación se presenta debido a la falta de mecanismos de coordinación que vayan *modulando* las relaciones conforme se va dando el proceso de descentralización de una política o programa específico. Los riesgos de este tipo de situaciones han sido referidos ampliamente a lo largo de este trabajo: falta de sinergia, existencia de iniciativas contradictorias, esfuerzos desarticulados, fragmentación de los beneficios. Así, por ejemplo, el nivel central de gobierno puede descentralizar pero no despliega paralelamente mecanismos técnicos y políticos que favorezcan la coordinación. En este sentido, se trataría más de descentralizar para “deshacerse” de una parte de la política o para transferir costos de la misma a los demás niveles de gobierno. En última instancia, un escenario de este tipo puede favorecer procesos de re-centralización, además de que el ciudadano -beneficiario de las políticas- terminará confundido por las distintas iniciativas disponibles.

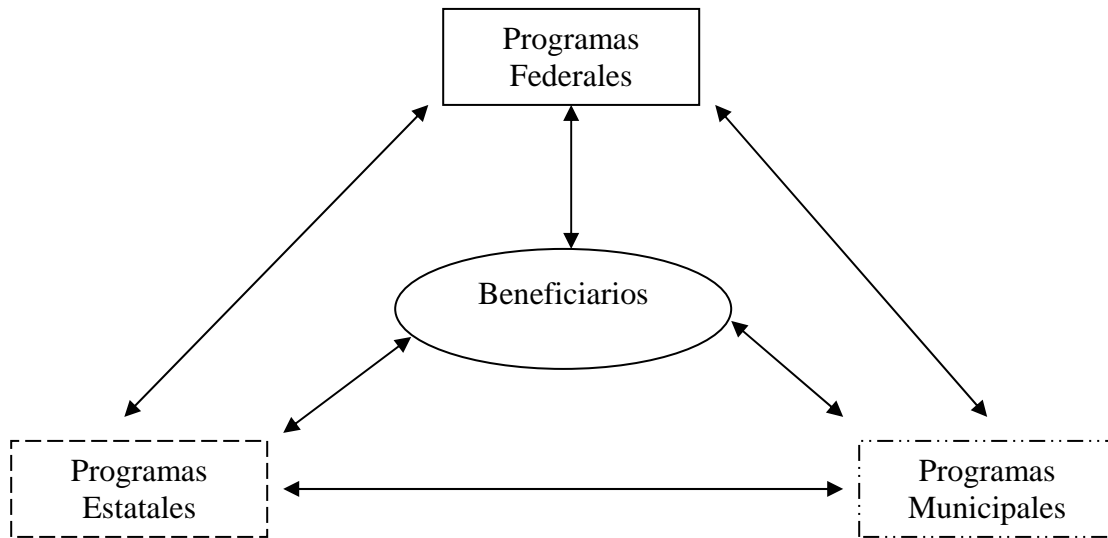
**Diagrama 3**  
**Modelo de Tendencia a la Dispersión**



En tercer lugar es posible identificar el **modelo donante-receptor** (ver Diagrama 4), el cual no necesariamente domina el gobierno central, dado que éste se adapta a las condiciones locales, y a su vez los gobiernos subnacionales requieren de los recursos del centro, pero introducen algunos elementos de su propia visión. Se trata claramente de una interdependencia mutua para operar recursos y programas. Si bien en este caso la descentralización es limitada, se propicia una mayor actividad de colaboración, y los beneficiarios de las políticas reciben una diversidad de servicios que, en última instancia, ellos mismos integran.

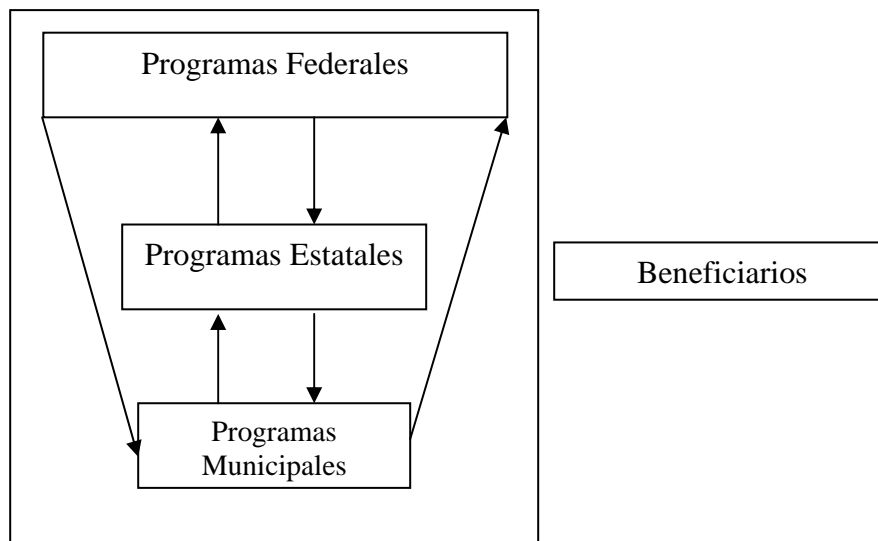


**Diagrama 4**  
**Coordinación Intergubernamental Donante-Receptor**



Finalmente, el cuarto escenario es el de **gobierno multinivel**, es decir, el caso de un nivel de descentralización amplia pero con los suficientes mecanismos de coordinación intergubernamental que permiten la colaboración y comunicación entre agencias (ver Diagrama 5). En este caso, además de la existencia de una red de políticas, los instrumentos de colaboración son amplios con lo cual se favorecen estrategias de ajuste mutuo y regulación cruzada. Asimismo, en el gobierno multinivel todos los participantes ven los beneficios de la coordinación, aunado a que (al desaparecer *informalmente* las divisiones entre niveles de gobierno) el paquete de servicios al ciudadano es coherente e integrado en un todo, independientemente de qué nivel de gobierno lleva a cabo cuál de las partes.

**Diagrama 5**  
**Modelo de Gobierno Multinivel**



Con el fin de ejemplificar la aplicación de este modelo de análisis se toma el caso del proceso de descentralización de la política social en México. Como es posible observar en la siguiente matriz, esta

experiencia presenta diversos tipos de arreglos de coordinación intergubernamental: algunos, como en la educación y los programas de combate a la pobreza, se guían bajo una lógica de coordinación jerárquica; otros -como en salud y medio ambiente- podrían ubicarse dentro del modelo donante-receptor; los programas de bienestar originados en los gobiernos locales obedecen más a una lógica de dispersión; y, finalmente, unos pocos programas de este sector (como Escuelas de Calidad o Municipios Saludables) podrían encuadrarse en la categoría de gobierno multinivel (ver Diagrama 6).

**Diagrama 6**  
**Tendencias actuales en la práctica intergubernamental mexicana**

		Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas	
		ALTO	BAJO
Nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales (RIG)	BAJO	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Educación Básica</li> <li>· Pobreza (Oportunidades)</li> <li>· Apertura Comercial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fondos de Infraestructura Social</li> <li>· Empresas Sociales</li> <li>· Prevención Sanitaria</li> <li>· Mejoras Educativas</li> </ul>
	ALTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Salud a población abierta</li> <li>· Medio Ambiente</li> <li>· Vivienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Empleo</li> <li>· Comunidades Saludables</li> <li>· Escuelas de Calidad</li> <li>· Desde lo Local</li> </ul>

Por medio de este ejemplo bastante simple, parece claro que la agenda de políticas sociales en México no presenta un comportamiento homogéneo, sino que cada componente de la misma puede presentar prácticas y configuraciones intergubernamentales muy diversas. Con base en los elementos hasta aquí presentados, y a la luz de la diversidad reconocida, se pueden derivar algunas conclusiones preliminares:

- Si bien los procesos descentralizadores en materia social han avanzado en las últimas décadas en varios países de América Latina, el balance es aún incierto. Más allá de los ritmos e intensidades de la descentralización entre países, lo que resulta cierto es que se ha preferido el modelo de coordinación jerárquica, e incluso este tipo de mecanismo ha quedado inconcluso e inacabado. Esto se debe, fundamentalmente, a la falta de un diseño de los mecanismos de coordinación *posterior* a la descentralización, ocasionado -en parte- por la restricción de recursos fiscales y la poca pericia de los implementadores en adecuar el marco institucional y administrativo preexistente.

- A pesar de que es posible reconocer una agenda de innovación en el ámbito de la política social, es claro que no siempre dichas acciones han tenido el interés de vincularse con iniciativas de otros niveles de gobierno, lo cual favorece escenarios de competencia y dispersión, limitando con esto la posibilidad de construcción de sinergias que, en última instancia, podrían incrementar los impactos y alcance de los programas.

- De los casos aquí analizados, es posible reconocer la latencia del riesgo de dispersión en la agenda de la política social. En la mayoría de los países estudiados se observa una desconexión entre niveles de gobierno, una falta de complementariedad entre iniciativas diversas y, muy frecuentemente, una lucha entre esferas gubernamentales por tener el reconocimiento político de sus programas -aunque para ello se tenga que llevar a cabo intentos de neutralización de los impactos de otros programas.

- Por último, también se identifica un déficit importante en la articulación de mecanismos de coordinación intergubernamental en el ámbito de la política social. Resulta positivo que los ciudadanos tengan una mayor oferta e instrumentos que incidan sobre sus necesidades y problemas particulares en materia de bienestar, sin embargo, es preocupante que dicha oferta se presente de forma fragmentada,

sin una lógica coherente que integre una definición de políticas y que ofrezca servicios complementarios.

Ante esto, una pregunta medular con la cual se pretende cerrar este trabajo es: ¿cómo avanzar en la construcción de mejores mecanismos de coordinación que promuevan la sinergia y la coherencia en los productos de una política pública? En nuestra opinión, es posible dilucidar al menos tres elementos que resultan cruciales dentro de una nueva fase del diseño de la política social: la coordinación por *regulación suave*, la promoción de redes profesionales y de comunidades de política intergubernamental, y la construcción de esquemas de negociación y diseño de políticas multinivel.

Majone (2004), al analizar el caso de la Unión Europea, observa que es posible construir *unidad en la diversidad*, y combinar *competencia con cooperación*. Esta conclusión la deriva al observar cómo en la construcción de la Unión Europea se ha promovido -desde la Cumbre de Lisboa- el *método abierto de coordinación*, que incluye: el establecimiento de guías políticas que especifican objetivos y tiempos acordados entre los miembros, la articulación de indicadores cualitativos y cuantitativos que sirven como puntos de referencia para evaluar avances y comparar prácticas, la traducción de las guías de políticas en acciones regionales y locales concretas, y, por último, el establecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación periódicos.

Para la construcción de este sistema de coordinación europeo se ha renunciado a la regulación directa -o dura- que se basa en la emisión de órdenes, normas locales y sanciones, y se ha preferido un esquema de *regulación suave* que busca guiar o inducir el comportamiento de los actores de forma indirecta, a través de la modificación de la estructura de incentivos (ya sea por medio de información, estándares de referencia, mecanismos de vigilancia multilateral, entre muchos otros). Es decir, se trata de una regulación indirecta que Majone (1992) define como *regulación por medio de información*. Con esto, las resoluciones, declaraciones, programas de acción, acuerdos, deliberaciones y guías sustituyen a la norma rígida tradicional, favoreciendo con esto la articulación de un sistema de incentivos proclive a la colaboración intergubernamental.

Gracias a esto, el tema de la regulación suave se ha impuesto como una herramienta fundamental para el logro de la coordinación en la diversidad. Las características más importantes de este tipo de herramienta es que se trata de reglas no vinculantes (Ahme y Brunsson, 2005), pero que cuenta con mecanismos de vigilancia y control mucho más efectivos que la sanción legal, tales como la imagen política de los actores, las posibilidades de introducirse en contextos de colaboración más amplios, las sanciones morales, etc. Así, la regulación suave trata de propiciar un comportamiento multiplicador entre los participantes, además de que favorece la tendencia hacia el isomorfismo institucional.

El segundo instrumento de coordinación que aquí se resalta es el de las *redes profesionales*. En estudios diversos llevados a cabo tanto para el caso estadounidense (Agranoff y McGuire, 2001) como en el Reino Unido (Marsh y Rhodes, 1992) se observa que una correcta articulación de las relaciones intergubernamentales viene acompañada, necesariamente, de la existencia de un itinerario profesional similar entre los actores que participan en aquéllas. Esto significa que funcionarios con formaciones parecidas son capaces de construir con relativa facilidad referentes compartidos, los cuales posibilitan la existencia de *premisas de decisión* parecidos para la solución de problemas concretos. Evans (1998) sostiene que la mejor forma de construir una red de políticas públicas es enfatizando las afinidades profesionales u organizacionales de los participantes lo cual, en este caso, permitiría la construcción de acuerdos en el ámbito individual y colectivo que trasciendan la formalidad y la lealtad política, y se asienten en premisas de comportamiento informal claras.

En América Latina, este tipo de redes no se ha podido consolidar con facilidad, sobre todo por la ausencia de sistemas profesionales de servicio público en todos los niveles de gobierno. Si bien varios países han avanzado en lo anterior, aún falta un largo camino por recorrer para superar el formalismo legal del trabajo burocrático y construir una cultura organizacional profesional que permita una mayor colaboración entre funcionarios. Éste resulta un tema central en el sector de políticas aquí estudiado ya que, como señala Kliksberg (1998), en la medida que no exista un grupo de especialistas perfectamente

identificado y sólido técnicamente en materia social, este ámbito del quehacer gubernamental seguirá siendo ocupado por políticos que entran y salen del sector, y cuyo interés no necesariamente reside en la atención del bienestar de la población.

Finalmente, y como ya se ha planteado con insistencia, es necesario evolucionar en la agenda de políticas sociales hacia una visión de *gobierno multinivel*; esto es, la estructuración de un estilo de coordinación intergubernamental armónico mediante mecanismos, negociaciones y acuerdos diversos entre niveles de gobierno que permitan revertir el caos institucional y administrativo, y construir un paquete integrado de instrumentos de política pública que respondan a las necesidades de los ciudadanos.

En este sentido, si bien la construcción de acuerdos entre esferas gubernamentales es una condición necesaria, no es suficiente. Un segundo paso es encontrar la forma más idónea y fácil mediante la cual se pueda estructurar una política pública determinada. En última instancia -y retomando una expresión de Moro y Repetto (2005)- lo que se busca es consolidar un modelo de coordinación *pro-integralidad* que ponga en el centro la calidad y la eficacia del servicio prestado al usuario final. Dicha lógica se ha concertado exitosamente en el caso europeo, a pesar de la ampliación de países y niveles de gobiernos involucrados en la hechura de políticas comunes.

Para concluir, la necesidad de construir un gobierno multinivel respecto a las diversas políticas sociales nos remite a una máxima que afecta a la generalidad de los problemas del quehacer público: las mejores soluciones en relación con el funcionamiento del entramado gubernamental no son lo más importante, sino *las mejores soluciones a los problemas públicos* mediante una correcta operación del aparato de gobierno. El reto es, por tanto, no olvidar que todo modelo de coordinación intergubernamental tan sólo es un medio para el fin buscado, que es la atención a las necesidades básicas de los ciudadanos.

## **Bibliografía**

- Abbott, K. y Snidal, D. (2000), "Hard and Soft Law in International Governance", en *International Organization*, Vol. 54 N° 3, Boston.
- Agranoff, R. y McGuire, M. (2001), "American Federalism and the Search for Models of Management", en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 6, Washington.
- Ahme, Goran y Brunsson, Nils (2005), "La regulación suave desde una perspectiva organizacional", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 14 N° 3, México.
- Cabrero, E. (1998), "La ola descentralizadora: un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional", en *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*, E. Cabrero (coord.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa (Colección Las Ciencias Sociales).
- \_\_\_\_\_ (2004), "Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales: ¿políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México", en *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, R. Gomá y J. Jordana (eds.), Barcelona, Fundació CIDOB (Interrogar la Realidad. Serie América Latina).
- \_\_\_\_\_ (2005), *Acción pública y desarrollo social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cardozo, M. (1998), "El ámbito sectorial: análisis de la descentralización del sector salud (1983-1993)", en *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*, E. Cabrero (coord.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa (Colección Las Ciencias Sociales).
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, Base de Datos del Premio Gobierno y Gestión Local, México, CIDE.
- CEPAL (2005), Panorama social de América Latina 2005, Santiago, CEPAL, mimeo.

- Corporación Innovación y Ciudadanía, Base de Datos del Premio Innovación y Ciudadanía, Santiago, Universidad de Los Lagos. Corporación Innovación y Ciudadanía. Programa de Ciudadanía y Gestión Pública.
- Crozier, M. y Thoenig, J.-C. (1975), “La régulation des systèmes organisés complexes: le cas du système de décision politico-administratif local en France”, en *Revue Française de Sociologie*, Vol. 16 N° 1, Paris.
- D’Avila, A. L. (1996), “SUS: entraves a decentralização e propostas de mudança”, en *Decentralização e políticas sociais*, R. Álvares Affonso y P. Barros Silva (eds.), São Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo.
- Di Gropello, E. y Cominetti, R. (comps.) (1998), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Santiago, CEPAL.
- DiMaggio, P. J. y Powell, W. (1991), “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, en *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, W. Powell y P. J. DiMaggio (comps.), Chicago, University of Chicago Press.
- Duran, P. (1999), *Penser l’action publique*, Paris, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence.
- Evans, M. (1998), “Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 7 N° 2, México.
- Falleti, T. (2004), “Federalism and Decentralization in Argentina: Historical Background and New Intergovernmental Relations”, en *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, J. S. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program (Woodrow Wilson Center Reports on the Americas; N° 12).
- Fondo Monetario Internacional (2002), *Government Finance Statistics: Yearbook 2002*, Washington, FMI.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Government Finance Statistics: Yearbook 2004*, Washington, FMI.
- Fundação Getulio Vargas, Banco de Dados de Experiências Inovadoras do Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, FGV.
- Guillén López, Tonatiuh (2003), “Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma”, en *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, Enrique Cabrero (coord.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa.
- Hood, C. (1983), *The Tools of Government*, London, MacMillan Press.
- Kliksberg, B. (1998), “Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 7 N° 2, México.
- Lam, Wai Fung (2005), “Coordinating the Government Bureaucracy in Hong Kong: an Institutional Analysis”, en *Governance*, Vol. 18 N° 4, Malden.
- Lawrence, P. R. y Lorsch, J. W. (1967), *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*, Cambridge, Harvard University Press.
- Le Galès, P. (1995), “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 45 N° 1, Paris.
- Le Galès, P. y Thatcher, M. (1995), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L’Harmattan.
- Majone, G. (1992), “Regulatory Federalism in the European Community”, en *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 10 N° 3, London.
- \_\_\_\_\_ (2004), “Tratando con la complejidad de los multiniveles de gobierno: cuatro lecciones de la experiencia de la Unión Europea”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 13 N° 1, México.
- Marsh, D. y Rhodes, R. A. W. (1992), “Policy Networks in British Politics: a Critic of Existing Approaches”, en *Policy Networks in British Government*, R. A. W. Rhodes y D. Marsh (eds.), Oxford, Clarendon Press.
- Melo, M. y Rezende, F. (2004), “Decentralization and Governance in Brazil”, en *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, J. S. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington,

- Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program (Woodrow Wilson Center Reports on the Americas; N° 12).
- Mizrahi, Y. (2004), "Twenty Years of Decentralization in Mexico: a Top-Down Process", en *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia and Latin America*, F. Oxhorn, J. S. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Molina, C. G. y Licha, I. (2005), "Coordinación de la política social: criterios para avanzar", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Moro, J. y Repetto, F. (2005), "La política como restricción y como oportunidad: alcances y ámbitos de coordinación de la política social", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Peters, B. G. (1998), *Managing Horizontal Government: the Politics of Coordination*, Ottawa, Canadian Centre for Management Development (Research Paper; N° 21).
- \_\_\_\_\_ (2004), "The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?", paper presented at the Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Berlin, December 3-4.
- Pressman, J. (1975), *Federal Programs and City Politics: The Dynamics of the Aid Process in Oakland*, Berkeley, University of California Press.
- Rhodes, R. A. W. (1985), "Power-Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks", en *Public Administration Bulletin*, N° 49.
- Rodríguez, E. (2003), Some Notes on Changing Social Policy: Mexico's Experience, Washington, World Bank Social Safety Net Primer Launch, mimeo.
- Serrano, C. (2004), "State Decentralization and Regional Actors in Chile", en *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia and Latin America*, F. Oxhorn, J. S. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Serrano C. y Fernández, I. (2005), *Estudio comparativo: descentralización de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina*, Santiago, BID.
- Silva, R. y Cruz, N. (1996), "Política educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão", en *Decentralização e políticas sociais*, R. Álvares Affonso y P. Barros Silva (eds.), São Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo.
- Simon, H. (1947), *Administrative Behavior*, New York, MacMillan.
- Smulovitz, C. y Clemente, A. (2004), "Decentralization and Social Expenditure at Municipal Level in Argentina", en *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, J. S. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program (Woodrow Wilson Center Reports on the Americas; N° 12).
- Thoenig, J.-C. (1975), "La relation entre le centre et la périphérie en France: une analyse systémique", en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, N° 36, Paris, octobre-décembre.
- Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de General Sarmiento (2008), Banco de Experiencias Locales, Buenos Aires, UNQ, UNGS.
- Waarden, F. van (1992), "Dimensions and Types of Policy Networks", en *European Journal of Political Research*, Vol. 21 Nos. 1-2, Colchester.