

*Los Gobiernos Locales en América Latina: nuevos escenarios en Argentina y Brasil**

Abdulahdi Augusto*

Introducción

El proceso de globalización ha introducido profundas transformaciones en los planos político, económico, tecnológico, social y cultural del mundo contemporáneo. Es posible identificar dos tendencias predominantes y contradictorias: una de escala global vinculada a la transnacionalización en las comunicaciones, los flujos de información, la economía, los negocios, las inversiones, los flujos de comercio. Otra, manifiesta en la revitalización de la localidad, en un proceso “localizador”, de fijación territorial, de reafirmación de identidades, símbolos, y banderas relacionadas con lo local (Jelin, 2003: 26).

Es en ese contexto que asistimos a la emergencia de un *Enfoque del Desarrollo Local* (Madoery, 2001). En otras palabras, estamos transitando el paso desde una concepción del desarrollo como algo adquirido de manera exógena al territorio, por políticas de los gobiernos centrales e influjos externos, hacia una nueva visión del desarrollo como algo construido, generado endógenamente, a partir de las capacidades relacionales de los actores locales y de la proximidad no sólo geográfica, sino fundamentalmente organizativa e institucional.

En el marco de los procesos de ajuste y reforma estructural de los Estados Nacionales, impulsados desde el llamado “Consenso de Washington” (Guiñazú, 1999), la descentralización de funciones, competencias y recursos a los niveles subnacionales de gobierno ha adquirido un importante lugar en la agenda gubernamental de los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, el debate acerca de las potencialidades de un desarrollo generado “endógenamente”, es decir, desde las propias sociedades y territorios locales, se vincula necesariamente con la cuestión de la descentralización como condición necesaria para el fortalecimiento del rol y las capacidades de los gobiernos locales. Entre los cambios más profundos acaecidos en las últimas dos décadas en América Latina, se destaca el marcado protagonismo asumido por los gobiernos subnacionales, que es posible identificar a partir de la mayor relevancia que adquieren estos actores frente a sus sociedades locales.

En este trabajo nos concentraremos en un estudio de dos casos comparados en un mismo período histórico: Argentina y Brasil durante las reformas de los años ´80 y ´90. Concretamente, realizaremos un análisis de los procesos de descentralización que tuvieron lugar en ambos países, sus características generales y sus implicancias para la gestión local; buscando puntualizar las diferencias que, suponemos a priori, existen entre dos países que han atravesado por procesos relativamente similares (crisis de la deuda en los ´80, ajuste y estabilización en los ´90, y nuevos períodos de recesión y crisis).

* Una primera versión del presente trabajo fue presentada en el III Congreso Argentino de Administración Pública, realizado en Tucumán, del 2 al 4 de junio de 2005.

* UBA.

En ese marco, algunos de los interrogantes que nos planteamos son: ¿Ha evolucionado de manera similar la “cuestión local” en Argentina y Brasil? ¿Se pueden observar diferencias relevantes entre ambos países en lo que hace a las características generales de la descentralización, inspirada en la misma lógica de reforma? ¿De qué manera influyen las características del proceso de descentralización sobre las capacidades de acción de la gestión local? Por otro lado, en escenarios configurados a partir del aumento sistemático del desempleo, de la pobreza y la marginalidad en términos relativos y absolutos, y de escasez de recursos públicos; ¿qué condicionantes y qué oportunidades abren esos escenarios a la acción de los gobiernos locales en Argentina y Brasil?

El objetivo aquí es intentar esbozar algunas respuestas a tales interrogantes, buscando identificar los principales desafíos, las eventuales oportunidades y condiciones de posibilidad para la implementación de políticas públicas o la puesta en marcha de planes estratégicos de desarrollo local. La hipótesis tentativa que sirve de guía en el presente trabajo afirma que los gobiernos locales de Argentina y Brasil se hallan frente a escenarios políticos, sociales y económicos que plantean importantes desafíos a sus capacidades de gestión para dar respuestas a las demandas sociales de las poblaciones que dirigen. Estos escenarios son producto principalmente de las consecuencias de los procesos de reforma experimentados por ambos países en las últimas dos décadas –privatizaciones sin control, desregulación económica y financiera, abruptos recortes fiscales, ausencia de diagnósticos y planificación adecuada.

Es importante señalar que podemos identificar al menos tres visiones distintas acerca de cómo situar el tema de “lo local” frente a los procesos globales (Arocena, 1997: 45). De un lado, se toma a la globalización como un proceso avasallante y estructuralmente determinante, que impide cualquier planteo de desarrollo local autónomo. Por otro, se visualiza “lo local” como el ámbito por excelencia para construir verdaderas democracias directas; es decir, como alternativa virtuosa frente a procesos globales negativamente connotados. Ésta síntesis seguramente no hace justicia a quienes sostienen estas ideas. De todos modos, importa señalar que aquí nos situamos desde una tercera visión de esta problemática, que intenta superar la antinomia global-local a partir de un esfuerzo de articulación al interior de una tensión real. En otras palabras, interpretamos la cuestión de la descentralización y el desarrollo desde el ámbito local como un proceso de oportunidades y riesgos, de cooperación o de confrontación eventualmente, entre lo macro y lo micro, y no de determinación de uno sobre otro.

Antes de comenzar el siguiente apartado, quizás sea útil aclarar que el concepto de descentralización que empleamos aquí se refiere a un movimiento vertical y horizontal de distribución del poder. Se trata de una reforma que es funcional, territorial y política a la vez: implica la cesión de competencias, de recursos para afrontarlas, y especialmente de la capacidad de decisión política (Rivas, 1997: 189) desde el nivel central hacia las instancias subnacionales, o bien desde el nivel intermedio –en países federales- hacia los entes locales.

Marco Histórico: observaciones políticas y contextuales

El fenómeno de la descentralización ha obtenido una relevancia muy grande en el debate político, académico, y gubernamental, tanto en el plano internacional como en el nacional, desde los años '70 principalmente (Orlansky, 1998; Abrucio, 2002a). Entre las causas más relevantes que han contribuido al nacimiento de lo que Abrucio llama la “Era de la descentralización”, podemos citar la profundización del déficit fiscal como consecuencia del estallido de la crisis de la deuda en los años '80 (Abrucio, 2002a: 208-209), que comenzó a tornar ineficiente e inviable el modelo desarrollista, y así la crisis del centralismo estatal se convirtió en la mayor fuerza propulsora de la descentralización en prácticamente toda América Latina (Díaz de Landa, 2004: 138). Siguiendo a Díaz de Landa (2004), en la mayoría de los países de la región, los factores económicos han tenido prioridad en la determinación de los procesos de descentralización. Así, la motivación principal surge de la búsqueda de más eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos públicos, del intento de reducir el gasto, ajustar las finanzas del gobierno central y alentar el auto-financiamiento de los gobiernos subnacionales. En este sentido, la descentralización es vista como un instrumento de política económica, casi como un programa del gobierno central. Brasil constituye la principal excepción, y quizás la más relevante, toda vez que allí predominaron factores más bien políticos, y la descentralización surge más como reacción de los gobiernos subnacionales contra el centralismo autoritario del régimen militar (Díaz de Landa, 2004: 139; Abrucio, 2002a: 212-213). En cuanto a la modalidad que se adoptó en cada caso, la Argentina se caracteriza por un proceso de descentralización compulsivo, impulsado principalmente por el Estado nacional, en tanto Brasil presenta un proceso más bien negociado y pactado, desencadenado por la presión de los actores y movimientos subnacionales.

De esta manera, la crisis del modelo de intervencionismo estatal en la economía, la conformación de una crisis fiscal estructural, y las crecientes dificultades del Estado central para atender sus compromisos internos y externos, particularmente por efecto del incremento desmesurado de la deuda externa en nuestros países; nos remite a la lógica de fondo de las reformas pregonadas en los '90, en especial para la región, referidas al ajuste fiscal, y que se reflejan en las propuestas liberales de traspasar servicios y funciones a los gobiernos subnacionales como forma de aliviar financieramente al gobierno central (Abrucio, 2002a: 209). Esta visión, además de pasar por alto las cuestiones relativas a la efectiva democratización de las instancias locales, no percibe que la resolución de la cuestión fiscal depende más bien de un nuevo patrón de relacionamiento entre los diversos niveles de gobierno, basado en políticas más coordinadas y cooperativas, lo cual no se reduce a una operación de desguace del Estado nacional. Incluso algunas actividades, por su naturaleza y a pesar de posibles ganancias en eficiencia, son susceptibles de permanecer centralizadas. Tal el caso de las políticas de combate a las desigualdades regionales y/o territoriales (Abrucio, 2002a: 210), que no podrían realizarse sin un rol activo desde el Estado central. De hecho, estas políticas fueron explícitamente abandonadas desde la óptica liberal que

pregonaba argumentos referidos a que cada lugar, territorio, o población, viviera con lo que tuviera o con los recursos que pudiera generar. En el contexto de Argentina y Brasil, y quizás de toda América Latina, estas cuestiones revisten una importancia fundamental, toda vez que existen realidades marcadas por el “inframunicipalismo” (Iturburu, 2000), contrapuesto a enormes concentraciones de población, recursos económicos y tecnológicos, y actividades productivas, en grandes aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas. Iturburu (2000) analiza en Argentina la proliferación de una gran cantidad de pequeños poblados y municipios que, más allá de las marcadas diferencias que a veces existen entre provincias, poseen condiciones de inviabilidad como gobiernos autónomos y se reducen prácticamente a unidades de acumulación electoral. Estas desigualdades regionales están flagrantemente ejemplificadas por la situación de atraso del Noreste y Noroeste – NEA y NOA- argentino y el centro-oeste y nordeste brasileño, en relación a los grandes centros modernizados de ambos países.

Por último, podemos afirmar que la descentralización también fue impulsada por una serie de transformaciones sociales entre las cuales se destaca el proceso de urbanización. Este fenómeno produjo una ampliación y diversificación de las demandas sociales, y surgieron también nuevos actores, muchos vinculados al discurso de la descentralización como una forma de promover la democracia, particularmente en Brasil. La realidad urbana, a partir del acelerado crecimiento de algunas ciudades, en particular en las regiones metropolitanas; adquirió entonces una complejidad mucho mayor.

Todas estas causas, sumadas, nos hablan de que la descentralización vino para quedarse.

Ahora bien, la definición de descentralización que explicitamos más arriba, es muy útil a los efectos de presentar objeciones al discurso “oficial” que asocia ese proceso con mayor democracia y/o eficiencia. En algunos casos, puede ocurrir una conjugación entre descentralización, democratización, y eficiencia, pero no siempre es así. En ese sentido conviene identificar algunas condiciones que pueden favorecer una combinación virtuosa de tales características (Abrucio, 2002a: 210). En primer lugar, la existencia de un sistema político efectivamente competitivo, podría favorecer la profundización de los procesos democráticos y a la vez permitir una mayor presión social hacia los gobernantes para mejorar el desempeño estatal. Sin embargo, en tanto las estructuras locales no estén verdaderamente democratizadas, la descentralización contribuye al aumento del poder de las elites políticas locales a través del clientelismo y el patronazgo (Orlansky, 1998: 841).

En segundo lugar, la capacidad de gobierno está directamente vinculada a la calidad del aparato burocrático, de modo que ésta resulta decisiva para el éxito del proceso descentralizador. El caso argentino revela en la amplia mayoría de los gobiernos locales (y a veces provinciales) una debilidad estructural en lo que se refiere a las capacidades técnicas y de gestión de la administración pública, quizás derivada de su marcada tradición “administrativista” (Informe argentino sobre Desarrollo Humano, 1997: 94). Si no se cuenta con las capacidades institucionales adecuadas como para hacer frente a las nuevas responsabilidades transferidas, y si no

hay un esfuerzo previo de fortalecimiento y asistencia técnica, el traspaso de servicios y funciones sólo contribuirá a empeorar las cosas.

En tercer término, es preciso garantizar la viabilidad del financiamiento local, reducir las desigualdades regionales y las asimetrías entre los niveles de gobierno similares. La ausencia de recursos o la existencia de grandes disparidades económicas, afectan negativamente el proceso de descentralización, y pueden empeorar la situación de ciertas realidades locales (Abrucio, 2002a: 211).

El diseño institucional, aparece como otra condición fundamental a tener en cuenta al momento de pensar la descentralización. En ese sentido, se requiere la existencia de reglas que orienten el proceso, desde las competencias constitucionales, la autonomía y el poder político de cada ente en relación a los demás, hasta el establecimiento de un sistema tributario y mecanismos de redistribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno. El ordenamiento institucional circunscribe las acciones de los actores, creando incentivos que pueden ser positivos o negativos, empujándolos hacia una mayor cooperación o confrontación, favoreciendo un mejor desempeño o una forma más democrática de gobernar o, por el contrario, generando mayores dificultades y conflictos.

En relación a esto último, el éxito de la descentralización también depende, en buena medida, de las Relaciones Intergubernamentales (RIG's). Las RIG's no abarcan únicamente las reglas institucionales, sino que tienen que ver con las formas de actuación de los gobiernos superiores, con las identidades de los actores según su posición político-territorial y con las coaliciones que a partir de ahí establecen. De la misma manera, la cultura política más cooperativa o más competitiva, el mayor o menor peso de ciertos grupos sectoriales o técnicos, juegan un rol muy importante en las negociaciones y en el patrón de relacionamiento existente entre los diversos niveles de gobierno. En países con estructura federal –como Argentina y Brasil- los diversos niveles de gobierno deberían tender a establecer fluidos mecanismos de comunicación, toda vez que el elemento indispensable en la gestión de políticas públicas es la coordinación entre las diferentes agencias intervinientes. La cooperación es un aspecto de gran importancia en las RIG's, tomando en cuenta que las políticas públicas son normalmente realizadas por más de un nivel de gobierno, sea por razones financieras o administrativas, o porque existen problemas colectivos que afectan a más de un territorio o jurisdicción.

Experiencias Concretas

La amplitud y complejidad del proceso de descentralización tanto en Argentina como en Brasil, nos empujan a realizar un análisis en términos generales acerca de su significado y principales características. El proceso de descentralización en Brasil se inicia en los primeros años de la década de 1980, al compás del proceso de redemocratización. De hecho, gobernadores, prefectos, y líderes regionales encabezaron la oposición al autoritarismo del régimen militar y su tendencia a la centralización del poder, dirigiendo las campañas por las *Diretas Já* y la transición hacia un gobierno civil (Abrucio, 2002a: 212). En tal sentido, las dirigencias y

movimientos subnacionales y/o locales tuvieron una importante influencia en la definición de la Constitución de 1988. En cambio, la década de los ´80 implicó para la Argentina, junto con el advenimiento de la democracia, el surgimiento del debate teórico acerca de la descentralización. Sin embargo, como veremos más adelante, los avances en la discusión teórica no se materializaron en acciones en la práctica hasta el inicio de los años ´90¹. En Brasil, la descentralización de las políticas sociales ocupó un lugar central en la agenda política de los años ´80, concebida e interpretada como una estrategia de consolidación de derechos sociales y extensión de la ciudadanía. Esta concepción se verá afectada en los ´90 por las preocupaciones predominantes de orden fiscal, relativas a los intentos de estabilización y ajuste (Draibe, 1998: 6), generando de alguna manera una tensión entre el proyecto político inicial, y el reformulado a la luz de las nuevas urgencias fiscales.

La descentralización del sector salud, por caso, tuvo una trayectoria ligada al modelo *bottom-up*, es decir, de “abajo hacia arriba” –típica de los años ´80 en Brasil- y fue impulsada por un fuerte movimiento social que apuntaba a la construcción de un sistema único de salud, integrado, descentralizado y universal. Si bien se puede afirmar que esta reforma conllevó un éxito relativo en cuanto a la gestión de los servicios, el sistema mantiene en el plano financiero una acentuada dependencia de recursos federales (Draibe, 1998: 6). En lo relativo a la educación, más allá de que estados y municipios respondían por la oferta en educación básica y media aunque con un importante papel del Estado central en materia de recursos y regulación; el mayor esfuerzo descentralizador fue impulsado por el equipo reformista del Ministerio de Educación bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso desde 1995, siguiendo una lógica *top-down* en busca de la modernización y mejora de la calidad de los servicios.

Retomando la cuestión dejada pendiente más arriba en relación al inicio de la descentralización en Argentina, se impone una breve aclaración. Durante la segunda mitad de los años ´80 la mayoría de las provincias argentinas reformaron sus Constituciones y plasmaron en ellas el principio de la *autonomía municipal*, aún sin que existiera un correlato a nivel nacional (Informe argentino sobre Desarrollo Humano, 1997: 95). El reconocimiento nacional de la autonomía municipal llegaría recién con la reforma constitucional de 1994. Los municipios argentinos, sin embargo, romperán su “tradicación administrativista” a partir de la Hiperinflación en el año 1989. Este hecho constituye un *clivaje* que marcará profundamente la gestión local en nuestro país, toda vez que implicó el replanteo de las funciones tradicionalmente ejercidas (Chiara, 2000: 10-11). La crisis hiperinflacionaria modificó radicalmente las condiciones del contexto, y municipios que hasta poco tiempo antes se dedicaban a tareas como alumbrado público, recolección de residuos, atención primaria de la salud; de pronto se vieron enfrentados a la explosión de la pobreza como problema masivo y frente al cual no podían permanecer ajenos. Las iniciativas en materia social, particularmente en lo que hace a la asistencia alimentaria, se generalizaron desde entonces (Chiara, 2000). Esta situación desafió fuertemente las capacidades

¹ Retomamos esta cuestión más adelante.

de gestión de los municipios, los cuales no contaban con recursos propios financieros, técnicos, y humanos, necesarios para afrontar semejantes tareas. A partir de aquí, los gobiernos locales irán asumiendo progresivamente nuevas funciones y responsabilidades.

Brasil: breve relato

La cuestión fiscal merece un tratamiento específico, toda vez que los casos de Argentina y Brasil revelan diferencias significativas en su procesamiento y resolución, más allá de la lógica de ajuste estructural presente en los procesos de reforma atravesados por ambos en la década de los ´90. El federalismo brasileño, caracterizado por los acentuados grados de autonomía de los gobiernos subnacionales en comparación al gobierno central, aparece como un caso particular en el escenario latinoamericano (CEPAL, 1996: 55), siendo considerado como el país de América Latina que presenta los mayores indicadores de descentralización fiscal de la región. En relación a ello, vale decir que el movimiento de democratización de los ´80 tuvo entre sus principales demandas la recuperación y ampliación de las prerrogativas fiscales de los estados y municipios, hasta entonces concentradas en el Estado central. El éxito con que esas demandas fueron negociadas y pactadas por los entes federativos se materializó en la Constitución de 1988 (Draibe, 1998: 8). Esta nueva Constitución brasileña amplió significativamente las transferencias intergubernamentales y, como dijimos, las competencias fiscales de los entes subnacionales. El marcado fortalecimiento de los componentes estatales y municipales desde los años ´80 y hasta 1994, es reconocido como una de las características más salientes de las relaciones intergubernamentales en Brasil, en el período señalado. Sin embargo, vale destacar que en varias ocasiones los gobernadores estatales y elites regionales utilizaron ese poder en beneficio propio, lo cual puede constatarse en el uso de los bancos estatales como financiadores de un endeudamiento irresponsable; por el traspaso de costos al Estado central mediante refinanciamientos de la deuda pública e incumplimiento de contratos; por el debilitamiento de las instituciones de control del Ejecutivo estadual, favoreciendo la concentración de poder en la figura del gobernador; y por la “guerra fiscal” desatada como forma predatoria de competencia por atraer inversiones, cuyos costos eran transferidos al Gobierno Federal (Abrucio, 2002a: 213). La llegada de Fernando Henrique Cardoso al poder, pondrá fin a estos aspectos más negativos del “*estadualismo*”, como parte de su estrategia para combatir la inestabilidad económica y la aceleración inflacionaria.

Vale recordar que los recursos tributarios, además de integrar las rentas propias de los niveles subnacionales de gobierno, son distribuidos entre ellos de dos formas: por un lado, mediante transferencias constitucionales o automáticas (*transferencias tributarias*), y por otro, las transferencias negociadas o *no tributarias*. La mayor parte de los tributos es recaudada por el Estado central, el cual, a través del Fondo de Participación de Estados y Municipios, distribuye parte de esos recursos a estos niveles intermedios e inferiores de gobierno, siguiendo reglas constitucionales que definen los montos y criterios a efectos de garantizar tales

transferencias (Draibe, 1998: 9). Los municipios también reciben transferencias automáticas previstas por ley, desde sus estados, a través del Fondo de Participación de los Municipios. En lo que hace a las transferencias negociadas o no tributarias, se trata básicamente de convenios, préstamos, o financiamiento de proyectos, entre otras, del Estado central a los estados, y/o de éstos hacia los municipios.

Argentina: con el sello nacional

En Argentina, durante los '80, el grueso de las políticas sociales pasaba por el nivel nacional, y casi ni siquiera por la provincia. Los municipios argentinos seguían encargados de las “tres B” –baches, bombitas y basura-(Arroyo, 2001), y en esas condiciones los encontrará el brusco cambio en sus responsabilidades y atribuciones. Es en ese sentido que los '90 marcan un cambio significativo, puesto que se empieza a avanzar en la práctica con lo que ya se trabajaba en la teoría². Los gobiernos locales comienzan a encarar acciones en lo social y a plantearse básicamente tres cuestiones: a) cómo atender problemas sociales, qué políticas hacer; b) cómo apuntalar el desarrollo económico, definir el perfil, qué sector fortalecer; c) cómo articular al Estado con las organizaciones sociales. Estos debates en el nivel local van a ser acompañados de la puesta en marcha de nuevas acciones, en el marco de la descentralización y el traspaso de tareas desde la Nación.

Una particularidad muy importante de este proceso en Argentina se puede encontrar en el hecho de que las funciones se traspasan sin los recursos correspondientes, y casi sin capacidad de gestión por parte de los receptores. De aquí se deriva la idea de “*municipalización de la crisis*” (Arroyo, 1997: 317), de traspaso del ajuste hacia el nivel inferior; de que lo que no se hace en un nivel, cae al más bajo.

Brevemente, podemos hablar de una limitación de la autonomía financiera municipal. Existe una restricción de recursos que condiciona la flexibilidad del gasto, necesaria para adecuar las políticas públicas a las necesidades y preferencias de las respectivas poblaciones (Informe argentino sobre Desarrollo Humano, 1997: 113). La coparticipación a los municipios proviene tanto de recursos de origen nacional como provincial. Los recursos de que disponen las provincias están compuestos de impuestos propios, transferencias en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos, y Aportes del Tesoro Nacional –ATN-, siendo éstas últimas asignaciones completamente discrecionales, al margen de otros mecanismos como convenios específicos para el financiamiento de proyectos de obra pública y de infraestructura por parte del Estado nacional o en asociación con otros niveles de gobierno. Lo que importa señalar aquí es que, aunque el 50% de la masa de recursos coparticipables a los municipios está dada por la Coparticipación Federal de Impuestos (Informe Ministerio de Economía, 1999: 10) -recursos que no tienen una afectación específica, es decir se trata de ingresos de libre disponibilidad o sin un destino predeterminado-; igualmente los municipios deben destinarlos a financiar sus gastos fijos, debido a la *rigidización* de sus gastos operada como consecuencia de los incrementos en sus plantas

² Acerca de la Hiperinflación como clivaje que marcó profundos condicionantes a la gestión municipal, véase (Chiara, 2000).

de personal (Chiara, 2000). No está de más agregar que cada provincia decide qué porcentaje de recursos coparticipa a sus municipios, de modo que en ocasiones se registran fuertes variaciones entre unas y otras.

Otra particularidad del proceso de descentralización argentino tiene que ver con que en la primera parte de la década de los noventa, el Estado nacional empieza a generar programas sociales para ejecutar en los municipios. Ahí es donde arranca una fuerte distancia entre el “éxito” de las políticas sociales, sus resultados, y lo que realmente se necesita en el lugar³ (Chiara, 2000). Esto ha ocurrido sobre todo hasta 1998, momento en que hay recursos. Básicamente el Estado nacional “bajaba” programas y los municipios los tomaban aunque no les sirvieran demasiado, se producía el resultado final, pero no mejoraba la situación local.

En síntesis, si bien el Estado nacional argentino dejó de hacer algunas cosas, que pasaban a los niveles subnacionales; por otro encaró programas que desde la óptica de los resultados podían ser exitosos, pero desde la óptica del impacto socioeconómico, no siempre fue así.

Sobre diferencias nacionales: el financiamiento

Dos aspectos de esta dimensión resultan aquí muy pertinentes a los fines comparativos.

El primer aspecto se relaciona con la forma en que se establece la distribución de recursos entre los diversos niveles de gestión estatal. En el caso brasileño, como vimos, la Constitución establece claramente cuáles son los impuestos que corresponden a la Nación y cuáles a los estados, fijando reglas explícitas a seguir para la distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno (con la excepción de las *transferencias no tributarias*, las cuales no son definidas por Ley y dependen de acuerdos de cooperación específicos entre los gobiernos, o de decisiones *ad hoc*) (Draibe, 1998: pag. 72 nota 5).

En contraste, los constituyentes argentinos que participaron de la reforma de 1994, optaron por la constitucionalización de la coparticipación tributaria entre la Nación y las provincias (Maqueda, 1995: 51). Aunque el sistema es complejo, se puede afirmar que difiere del vigente en Brasil, toda vez que no establece reglas explícitas para transferencias automáticas, por ejemplo; sino que sólo estipula la forma en que se implementará la coparticipación federal: a través de una Ley-convenio –que tiene un trámite especial, y requiere aprobación de las legislaturas provinciales- que “nace del acuerdo de la Nación y las provincias” (Maqueda, 1995: 52). No es difícil pensar entonces que esos beneficios correrán el riesgo de estar permanentemente bajo disputas entre las diversas fuerzas políticas o los distintos niveles de gobierno, y sujetos a constantes negociaciones y renegociaciones en función de las circunstancias coyunturales y del poder de los actores implicados (Abdulhadi, 2002: 5-6). En ese sentido, podemos argumentar que se trata de un sistema muy susceptible de ser negociado políticamente, lo cual genera mayor incertidumbre en los gobiernos subnacionales, que no pueden apelar a la Constitución –como sí podría ocurrir en Brasil- en caso de que no se materialicen las

³ La generación de estos programas “enlatados”, que plantean una división entre formulación y ejecución de las políticas, es tratada por Chiara (2000) como otro clivaje relevante en relación a los gobiernos subnacionales.

transferencias establecidas (o se reduzcan los montos de las mismas). Además del aumento de los recursos transferidos a los niveles subnacionales a partir de la Constitución de 1988, este nuevo cuadro constitucional de Brasil tornó más transparentes y seguros los mecanismos por los cuales se efectivizan tales transferencias (Draibe, 1998: 12).

El segundo aspecto relevante a efectos de realizar una comparación tiene que ver con las desigualdades regionales y/o territoriales. Al respecto, podemos comenzar por señalar que tanto en Brasil como en Argentina los municipios muestran una marcada dependencia de las transferencias desde los niveles superiores –intermedios y central-, como también algunos estados y provincias dependen en buena medida de recursos nacionales (Draibe, 1998: 13; Informe Ministerio de Economía, 1999). Tomando el concepto de *equilibrio vertical* (la relación entre recaudación propia –tributaria y no tributaria- y los egresos definidos autónomamente –que no tienen destino prefijado), los estados brasileños presentan una relación bastante elevada, que en el caso de los municipios demuestra una menor capacidad de auto-financiamiento (Draibe, 1998: 13). Sin embargo, aunque los municipios de Brasil son altamente dependientes de recursos provenientes de los niveles superiores de gobierno, poseen igualmente una importante autonomía, en relación a los municipios argentinos, para definir el destino de las partidas que reciben siguiendo criterios propios.

En lo referente al concepto de *equilibrio horizontal*, el federalismo brasileño revela un fuerte componente redistributivo de las transferencias federales a favor de los estados y municipios menos desarrollados. Los porcentajes de recursos transferidos por el gobierno central a los estados de las regiones menos desarrolladas del Nordeste y Centro-Oeste, son mayores a los porcentajes de recursos líquidos recaudados por tales regiones, salvo escasas excepciones temporales. A la inversa, para los estados de las regiones más desarrolladas del país –Sudeste y Sur- las transferencias del gobierno central son menos expresivas en comparación a los recursos disponibles por recaudación propia (Draibe, 1998: 13-14). Esta relación descrita para los estados, es semejante para el caso de los municipios en Brasil. Por el lado de Argentina, poca atención se ha prestado a este aspecto, sobre todo comparado con Brasil. Una de las políticas llevadas a cabo por nuestro país en ese sentido es la conocida ley de promoción industrial, que favorece con exenciones tributarias a las empresas que se radiquen en la región del NOA. Sin embargo, se trata más bien de un subsidio a grandes firmas que localizan algunas sucursales en esa zona para obtener algún rédito, sin preocuparles su verdadera inserción en las sociedades locales, y conservando sus casas matrices en el área metropolitana de Buenos Aires, u otros grandes centros urbanos (Pírez, 1991). Fundamentalmente ha primado en Argentina la lógica liberal de la descentralización.

A modo de cierre de este apartado, podemos afirmar que en ambos países los gobiernos municipales dependen en buena medida de las transferencias financieras de los niveles estatales superiores (intermedios y central), para el sostenimiento de sus actividades. En ese sentido, más que capacitar y fortalecer a los entes

locales en la gestión tributaria, y antes que delegar el poder de auto-generación de recursos, se establece un sistema que implica una transferencia de los mismos (Orlansky, 1998: 841). Sin embargo, es insoslayable recordar que los municipios en Argentina participan en la ejecución de alrededor del 10% del gasto público total, en tanto los entes locales en Brasil ejecutan aproximadamente un 20 % de ese gasto (Iturburu, 2000), lo que hace una distinción, al menos, relevante.

Las Redes de Políticas: una solución para la Gestión Pública?

Un concepto de redes, que aquí puede ayudarnos a clarificar la exposición, las define como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica, que vincula a una variedad de actores autónomos que comparten intereses comunes en torno a una política, y que intercambian recursos para perseguir sus objetivos compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera para alcanzar tales metas comunes (Fleury, Migueletto, Arruda, 2002b)⁴.

La proliferación de redes de políticas sociales se debe, en primer lugar, a los dos macrofenómenos que definen el contexto actual de estas políticas, es decir, a los procesos de descentralización y democratización que marcaron a las sociedades latinoamericanas en los últimos tiempos (Fleury, 2002a). La descentralización contribuye de manera especial a la fragmentación de la autoridad política y administrativa, y para los gobiernos locales puede significar una pérdida de la cohesión garantizada por la gestión centralizada de las políticas públicas. A partir de esta situación, y de la definición arriba propuesta, la mayor virtud del concepto de redes de políticas reside en el reconocimiento de la multiplicidad de actores locales, que dependen unos de otros y cuya cooperación puede ayudarlos a enfrentar presiones externas y reducir la incertidumbre (Fleury, 2002a). Por sobre todo, tal cooperación y la sinergia de iniciativas, pueden contribuir a incrementar la eficacia de la acción política a través de la participación en el proceso decisorio ampliado; sea de las organizaciones sociales respecto a sus gobiernos territoriales, como de parte de éstos respecto a los niveles superiores del Estado.

Las redes de políticas están cada vez más presentes en el campo de las políticas sociales, como consecuencia de la complejidad de los problemas enfrentados, de la variedad de actores involucrados y de la incapacidad de cada uno de estos actores por separado, de contar con todos los recursos necesarios para resolver eficazmente aquéllos problemas (Fleury, Migueletto, Arruda, 2002b). No obstante, si bien las redes de políticas pueden erigirse como una posible solución en ese contexto, la gestión de una estructura reticular no es para nada una cuestión simple. Depende fundamentalmente de la capacidad de los actores, y en especial de los líderes organizacionales, para trabajar con la complejidad, la diversidad y las interdependencias, creando mecanismos que permitan la cooperación.

⁴ Las autoras cita a Borzel, Tanja A.: *Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea*; 1997. Para otros conceptos de redes, véase (Fleury, 2002a).

Es significativo en Brasil el caso del *Comité de Entidades Públicas en la Lucha contra el Hambre y por la Vida* (COEP), una red que se formó en 1993 con la articulación de 33 empresas estatales que tenían por objetivo atacar la situación de miseria que sufría gran parte de la población. Con el tiempo, esa red se amplió marcadamente, abarcando a más de 700 organizaciones a lo largo de todo el país, entre las cuales se cuentan instituciones de gobierno, empresas privadas, y entidades de la sociedad civil (Fleury, Migueletto, Arruda, 2002b).

Desde los años '80, surgieron diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG's), comprometidas con el desarrollo social. Una de ellas, que se destacó en el proceso de redemocratización del país liderando las principales iniciativas de movilización de la sociedad para la reconquista de los derechos de ciudadanía, fue el *Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos* (IBASE). Otra organización sobresaliente fue el *Movimiento por la Ética en la Política* que canalizó buena parte de la insatisfacción de la nación con la conducción política del país, y jugó un papel relevante en el *impeachment* a Collor de Mello en 1992. También de gran importancia fue la campaña de *Acción de la Ciudadanía*, dedicada a la denuncia del hambre y la concientización de la sociedad acerca de la creciente pobreza en el país (Fleury, Migueletto, Arruda, 2002b: 3). Estas organizaciones fueron de las más destacadas que participaron, entre tantas otras, de una serie de iniciativas de concientización social y de acción solidaria, que acabó alcanzando también al sector público. Dirigentes de diversas empresas estatales fueron reunidos por el principal líder del IBASE para reflexionar sobre la responsabilidad de las empresas públicas y cómo podrían participar de estas acciones ciudadanas. A partir de allí, 33 empresas públicas decidieron constituir el COEP, que hoy reúne a más de 700 organizaciones en todo Brasil, y cuenta con 45 entidades públicas que forman parte indirectamente del gobierno, tales como Universidades, Institutos de Investigación y Estadística, Empresas de Energía, de Transporte, de Petróleo, Órganos de Apoyo a las Pequeñas Empresas, entre otras tantas; y las acciones que desarrolla tienen que ver con proyectos de muy variada naturaleza, que pueden resumirse en “acciones estructurales” por un lado, y “coyunturales” o de emergencia, por otro (Fleury, Migueletto, Arruda, 2002b: 5). Las estructurales se relacionan con las causas de la pobreza, y apuntan a proyectos en el área educacional, de promoción de la salud, y actividades de generación de empleo y riqueza. Las coyunturales, tienen un carácter de auxilio a la población excluida, como la recaudación y distribución de alimentos y asistencia en general. Vale la pena destacar que el COEP ha sobrevivido a los procesos de privatización de empresas, que implicaban a veces el recambio de dirigentes, como así también ha logrado mantener viva la acción de la red, incluso convirtiéndose en una “red de redes”, capaz de trabajar con un amplio espectro de organizaciones, aún cuando obviamente hayan existido y existan conflictos y dificultades, tanto a nivel nacional como estadual y municipal. Uno de los principales éxitos de este arreglo institucional reticular, se debe al reconocimiento de las asociaciones que lo componen, de que la fragmentación de la acción social del gobierno representa una traba para los programas de desarrollo y para la

optimización de los recursos públicos, y en ese sentido la articulación en redes es considerada un punto clave para la cooperación y la atención eficaz de las cuestiones sociales (Fleury, Migueletto, Arruda, 2002b: 14).

Según Sonia Fleury, los motivos que aseguran la interdependencia de las entidades y la propia continuidad del COEP, son los valores de solidaridad y la sinergia de la cooperación, en un espacio que estimula la creatividad y el aprendizaje, permitiendo la formación de una conciencia ciudadana dedicada al desarrollo de la nación. El COEP representa, en ese sentido, un modelo de gestión pública innovadora.

En nuestro país, la debilidad estructural que presentan los municipios, en cuanto a recursos y capacidad técnica, también se percibe en las ONG's locales (u organizaciones de base, asociaciones de fomento, etc), que muchas veces actúan como receptoras de los problemas del municipio. Estas organizaciones sociales pueden participar de la elaboración e implementación de políticas estatales, interactuando con el ámbito público, pero como rasgo general se destaca la ausencia de programas de fortalecimiento de las capacidades de gestión de tales organizaciones. Este es un tema importante del cual el Estado casi se ha desentendido (Arroyo, 2001: 2). El trabajo conjunto entre organizaciones sociales y sector público estatal, en general apunta a resolver problemas de emergencia o de alta gravedad, básicamente asistencia a los sectores más empobrecidos de la población, y no pasa tanto por la generación de espacios de articulación al estilo de las redes de políticas. En este plano, las ONG's no cuentan normalmente con el apoyo y el compromiso que sí describían Fleury, Migueletto y Arruda (2002b) para el caso del COEP en Brasil.

El caso argentino se destaca por las escasas capacidades técnicas, organizativas, institucionales, de recursos humanos, y por las prácticas políticas clientelares que en general llevan adelante los municipios de nuestro país en su gran mayoría (Arroyo, 2001: 2). Por el contrario, Brasil nuevamente brilla como excepción debido a sus mejores reservas en capacidades técnicas (lo que obviamente no quiere decir que no existan redes de relaciones clientelares, patrimonialismo, etc.). Sobre los aspectos más innovadores de Brasil, en comparación con Argentina, se impone una reflexión que pretende comprender las diferencias.

Vilas (1997: 941) señala que el tránsito desde un esquema de centralización a otro descentralizado, es siempre complejo y toma tiempo, más aún teniendo en cuenta que las estructuras centralizadas han funcionado durante muchas décadas o incluso siglos (quizás refiriéndose a la herencia colonial centralista de América Latina), y se reproducen en la mentalidad de los actores. Esto es particularmente así, siempre siguiendo a Vilas, para el caso de los municipios, puesto que casi de un día para otro deben hacerse cargo de un amplio paquete de funciones sin contar con los recursos organizativos, administrativos, humanos, financieros y materiales, adecuados para cumplir tales tareas. En general, los esquemas de descentralización territorial están acompañados por un apoyo inicial en estos aspectos; sin embargo, la formación de capacidades organizativas y administrativas demanda algo más que personal o recursos materiales y financieros (Vilas, 1997: 941)⁵. Exige, diríamos aquí,

⁵ Citado por Pérez (2000: 54).

aprendizaje social, colectivo, transformación de las estructuras mentales y de los mapas cognitivos de los actores, y por lo tanto requiere necesariamente tiempo y continuidad en los esfuerzos. A nuestro entender, en este aspecto Brasil lleva una enorme ventaja en relación a la Argentina, toda vez que ha vivido desde los comienzos de la década de 1980 diversas experiencias de gestión, participación y articulación entre diversos actores sociales en torno de las instancias subnacionales; experiencias que han surgido desde las propias unidades territoriales y que, como vimos, han tenido una importante influencia sobre las líneas generales de la Constitución de 1988.

Comparando Procesos: evaluando la difícil combinación

Los municipios brasileños poseen un mayor grado de autonomía para definir el destino de los fondos con que cuentan, a diferencia de los municipios argentinos, los cuales presentan una importante “rigidización a la baja de los gastos”. En otras palabras, los municipios argentinos no sólo dependen sustantivamente de las transferencias de niveles superiores por contar con magros recursos propios, sino que en general tales transferencias tienen un destino prefijado, o bien son empleadas para cubrir sus gastos fijos. Quizás valga la pena recordar que, contradiciendo el proceso de racionalización administrativa ejecutado por el Estado nacional, buena parte de los gobiernos locales han incrementado sus plantas de personal administrativo, generando lo que algunos autores han denominado “empleo rentístico” (Pérez, 1991: 32-34), improductivo, que constituye de hecho una suerte de subsidio otorgado a través del empleo municipal –y a veces provincial. De esta manera, se reducen los recursos que los gobiernos locales podrían destinar de forma autónoma a ejecutar políticas públicas de mayor envergadura o planes estratégicos de desarrollo. La estructuración de redes de tipo clientelar como vía de acumulación política para las elites locales y como medio de subsistencia para los sectores más empobrecidos de la población, constituye un fenómeno ampliamente difundido -no sólo en Argentina-, y contribuye a crear un ciclo vicioso que reduce las posibilidades de un crecimiento sustentable, basado en actividades productivas y la generación de riquezas.

En otro orden de cosas, el proceso de descentralización en Argentina estuvo determinado profundamente por consideraciones de índole fiscal y por el ajuste de gastos. En tal sentido, primó la lógica propia de las reformas de inspiración neoliberal, que se reflejó en un proceso prácticamente unidireccional de abandono de servicios y funciones por parte del Estado central. En ese marco, tales funciones y servicios pasaban a ser ejecutados por los niveles inferiores, en la mayoría de los casos sin contar con los recursos necesarios. En marcado contraste, el caso de Brasil muestra un mejor equilibrio horizontal, a partir de una serie de mecanismos y reglas de redistribución de recursos a favor de las regiones más atrasadas⁶. Esto no quiere decir que en Argentina los municipios no sean asistidos por los gobiernos superiores, pero sí hay que remarcar que

⁶ Aún cuando diversos autores critican este aspecto señalando, entre otras cosas, que la mayor cantidad de población en situación de pobreza y las demandas más intensas se concentran en las áreas metropolitanas más desarrolladas (Maia Gomes y Mac Dowell, 2000; Gremaud y Toneto Jr, 2000).

mientras Brasil dispone de mecanismos institucionales para ejecutar las transferencias, en Argentina se trata en la mayoría de los casos de asignaciones más discrecionales.

Quizás valga la pena recordar que la descentralización en Brasil se inicia antes de los procesos de reforma y ajuste estructural de la década de los '90, y presentó contornos más políticos, incluyendo consideraciones relativas a la mejora en la calidad de los servicios prestados y al aumento de la participación ciudadana en los procesos decisorios. Las preocupaciones de orden fiscal ganarán preeminencia en los años '90, en el marco de los procesos de ajuste y estabilización de la economía, generando de alguna manera una tensión entre el proyecto inicial y el reformulado a la luz de las nuevas tendencias. En Argentina, en cambio, la descentralización comienza directamente en los años '90 como parte del programa de Reforma del Estado central, siendo más bien una estrategia para reducir el gasto y las dimensiones del sector público, a partir de una decisión nacional "de arriba hacia abajo". En relación a esto, podemos afirmar que ciertas causas socio-históricas específicas de Brasil, como los movimientos sociales surgidos *bottom-up* durante la dictadura militar y el rol que en ese sentido cumplieron los gobiernos locales como ámbitos de oposición al régimen, de experiencia y aprendizaje para la gestión, de creación de espacios para la acción colectiva; generaron las condiciones para una democratización más profunda, permitiendo la articulación de demandas de diversos actores en pos de la mejora de la calidad de la gestión de bienes y servicios públicos, como efectivamente ocurrió con la descentralización lanzada en los '80. La ausencia de estos fenómenos en Argentina, y como factor coadyuvante, una configuración partidaria altamente estructurada desde el nivel nacional hacia abajo (Cavarozzi y Casullo, 2003) y partidos tradicionales con gran inserción en la sociedad, inhibió la gestación de movimientos localistas o regionales y contribuyó a concentrar el poder en las elites gobernantes de los entes subnacionales.

Otro aspecto a destacar es que Brasil, en el artículo primero de su Constitución de 1988, se define como una Unión compuesta por estados y municipios, y a diferencia de otros países federales como Argentina, reconoce igual estatuto de autonomía tanto a los estados como a los entes locales (Finot, 2003). La Argentina, como es sabido, deja en manos de cada provincia la reglamentación del alcance y contenido de la autonomía municipal, limitándose en la Constitución Nacional de 1994, a exigir a los gobiernos provinciales que garanticen la autonomía municipal (Art. 123). Quizás el hecho histórico de que en Brasil la descentralización hacia los municipios fue una bandera de lucha por la democracia durante el régimen militar, con fuerte arraigo en los movimientos y actores localistas que la impulsaron, sirva para explicar esta diferencia. En consecuencia, Brasil define de otra manera, políticamente más democrática y económicamente más eficiente, el enfoque para descentralizar, cual es el de otorgar iguales grados de autonomía a estados y municipios. En contraste, en los demás países latinoamericanos de tradición castellana como la Argentina, sobrevive el prejuicio de que los municipios deben subordinarse a los niveles intermedios. En nuestro país, la descentralización se ha orientado principalmente a los niveles provinciales, reservándoles la potestad de decidir la descentralización hacia los

municipios. Este hecho caracterizó a los municipios argentinos como instituciones estatales de menor importancia frente a los niveles provincial y nacional, sumándose a su historia tradicionalmente administrativista (Informe Argentino sobre Desarrollo Humano, 1997: 93-94).

CONCLUSIONES

La relevancia que han adquirido los gobiernos locales en América Latina es una de las transformaciones de mayor envergadura acaecidas en la última década y media, y puede reconocerse en la práctica política, en lo discursivo, en las aproximaciones académicas y en los mecanismos de modernización del Estado (Grandinetti, 2004). A lo largo del presente trabajo hemos podido pasar revista a las características generales de los procesos de descentralización que tuvieron lugar en Argentina y Brasil, sus diferencias y similitudes, las debilidades y fortalezas de cada caso, de modo tal que estamos en condiciones de enunciar algunos de los principales desafíos que acechan a los gobiernos locales de ambos países. La amplísima diversidad y complejidad de los procesos y fenómenos aquí tratados, nos coloca frente a un gran margen de riesgo al realizar afirmaciones generales que pueden no dar cuenta adecuadamente de las variadas realidades existentes. Sin embargo, a la luz de lo expuesto y dejando momentáneamente de lado las diferencias encontradas entre los dos casos en estudio, los gobiernos locales de ambos países tiene por delante infinitas tareas. Así, deben esforzarse por mejorar sus capacidades técnicas de gestión, su capital en recursos humanos, su capacidad para mejorar la disponibilidad de recursos propios, definir un plan estratégico, y a la vez dar respuestas a las apremiantes necesidades sociales más básicas y urgentes. Deben buscar nuevas formas de relación y articulación con los niveles superiores del Estado a efectos de fortalecer la coordinación, y fundamentalmente con las organizaciones de la sociedad civil, de modo de generar espacios colectivos que permitan la sinergia de iniciativas y un mayor margen de sustentabilidad en la puesta en práctica de políticas públicas. Grandinetti (2004: 283) afirma que existe un significativo grado de consenso entre diversos autores, en señalar las capacidades políticas y de gestión como el nudo crítico que debe ser trabajado y desarrollado por los gobiernos locales al pensar en escenarios futuros. Se trata, al decir de Grandinetti, de superar la visión de las capacidades de gestión como sólo estatales y definidas por el profesionalismo de los cuadros técnicos de la burocracia; para pasar a entender las capacidades a partir de una noción centrada en el intercambio efectivo entre el gobierno local y la comunidad, donde el municipio debe asumir un rol de liderazgo de proyectos e iniciativas innovadoras. La construcción de un sustancial stock de capital social (Díaz de Landa, 2004: 144) requiere, entre tantas otras cosas, de un aprendizaje social, que por definición necesita tiempo, coherencia y continuidad en los esfuerzos del día a día, de modo tal que los cambios en las instituciones formales (como la legislación sobre la autonomía municipal) arraiguen en los patrones de conducta y en las prácticas sociales de los actores –instituciones informales- (Tecco y López, 2004: 164).

Dos breves puntos a tener en cuenta. Primero, las profundas desigualdades regionales y poblacionales, que colocan a muchos “inframunicipios” (Iturburu, 2000) en condiciones de inviabilidad como entes autónomos. Segundo, el período analizado, en que los municipios pasan de meros administradores a actores políticos, coincide con el crecimiento sistemático del desempleo, la pobreza y la marginalidad, en un contexto de ajuste estructural y escasez de recursos públicos⁷. Esto último, cuando menos, ha reducido las potencialidades de una gestión pública novedosa desde los ámbitos locales.

En el marco de los dos puntos señalados, los desafíos mayores a la gestión no son privativos de los gobiernos locales, sino que son responsabilidad de todos los niveles de gobierno. En consecuencia, quizás la profundización del estudio de la perspectiva de las relaciones intergubernamentales (RIG's), a futuro, pueda ayudarnos a contribuir en la búsqueda de la necesaria cooperación entre la multiplicidad de actores involucrados.

Es posible que existan más preguntas que respuestas luego de haber transitado los laberintos de la “cuestión local”. El “caleidoscopio”, es una metáfora que nos remite, en palabras de Rita Grandinetti (2004), a un juego de imágenes dinámicas en permanente construcción, disparador inagotable de diseños siempre diferentes (...) Promesa de innovación, de infinitud, de potencialidades (...) construcción compleja, cambiante y diversa a partir de elementos básicos comunes: territorio, instituciones, actores, valores y bienes (...). Y como señala la autora, nos enfrenta también a la pregunta crucial de si “lo local” es más ilusión que realidad.

Algo es seguro: más allá de cómo prosiga la historia, los gobiernos locales de Argentina y Brasil tienen hoy responsabilidades que pocos les habrían atribuido quince años atrás.

⁷ Véase (Altimir, 1997).

Referencias Bibliográficas

- Abrucio, Fernando Luiz (2002 a): *A experiencia de Descentralização: uma avaliação*; en *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão Pública*; Seminario; Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão; Coleção Gestão Pública; Brasília.
- Abrucio, Fernando Luiz (2002b): *Síntese do Seminário*; en *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão Pública*; Seminario; Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão; Coleção Gestão Pública; Brasília.
- Abdulhadi, A. (2002): *Descentralización y ...Desarrollo local? En Argentina*; Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional sobre Democracia; Universidad Nacional de Rosario; Rosario; 2004.
- Altimir, O. (1997): *Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo*; en *Desarrollo Económico* N° 145.
- Arocena, José (1997): *El desarrollo local frente a la globalización*; en *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*; García Delgado (comp); Ed. Universidad de La Plata; La Plata.
- Arroyo, Daniel (1997): *Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina*; en *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*; García Delgado (comp); Ed. Universidad de La Plata; La Plata.
- Arroyo, D. (2001): *Las microregiones como instrumentos para el desarrollo local en Argentina*; FLACSO; Programa de Desarrollo Local; Buenos Aires; Base del SIARE de la página del CLAD, www.clad.org.ve.
- Auyero, Javier (1996): *La doble vida del clientelismo político*; en *Revista Sociedad* N° 8; Buenos Aires.
- Banco Mundial (1993): *América Latina y el Caribe: diez años después de la crisis de la deuda*; Informe sobre el Desarrollo Mundial; Washington.
- Cavarozzi, M. Y Casullo E. (2003): *Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?*; en *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*; Cavarozzi M. Y Abal Medina J. M. (comp); Homo Sapiens Ediciones; Rosario.
- CEPAL/GTZ (1996): *Descentralización Fiscal en América Latina*; Santiago de Chile.
- Chiara, Magdalena G. (2000): *Las políticas sociales en el Gran Buenos Aires en los noventa. Algunas reflexiones acerca del régimen local de implementación*; en *Revista Quivera*; Año 2; N° 4.

- Ckagnazaroff, Ivan Beck (2002): *Reforma gerencial e o papel do gestor público: ator de mudança ou de resistência?*; Belo Horizonte; Universidade Federal de Minas Gerais; Base del SIARE de la página del CLAD, www.clad.org.ve.
- Damill, M. y Frenkel, R. (1996): *De México a México: el desempeño de América Latina en los noventa*; en Desarrollo Económico; Vol. 36.
- Díaz de Landa, M. (2004): *Situación actual de la gestión pública en los gobiernos locales en América Latina: la necesidad de la gestión estratégica*; en *La Gestión Pública en Gobiernos Locales. Experiencias Latinoamericanas*; Rita Grandinetti y Juan de Dios Pineda (comp.); Rosario.
- Draibe, Sonia M. (1998): *Evaluación de la descentralización de las Políticas Sociales en Brasil: Salud y Educación Fundamental*; CEPAL; Serie Reformas de Política Pública; N° 52; Santiago de Chile.
- Finot, Iván (2003): *Descentralización en América Latina: cómo hacer visible el desarrollo local*; ILPES-CEPAL.
- Fleury, Sonia (2002a): *El desafío de la gestión de las redes de políticas*; Río de Janeiro; Fundación Getulio Vargas; Base del SIARE de la página del CLAD, www.clad.org.ve.
- Fleury, Sonia (2003): *Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Económico e Social do governo Lula*; Río de Janeiro; Fundación Getulio Vargas; Base del SIARE de la página del CLAD, www.clad.org.ve.
- Fleury, Sonia, Migueletto, Danielle y Renata Arruda de Bloch (2002b): *A gestão de uma rede de políticas: o caso do Comitê das Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida*; Río de Janeiro; Fundación Getulio Vargas; Base del SIARE de la página del CLAD, www.clad.org.ve.
- Frenkel, R. (1996): *Políticas antiinflacionarios en América Latina*; en *Ágora* N° 5.
- Gezsler, Carlos West (2003): *Mecanismos de implementação das ações do segundo ciclo de reforma do Estado em Pernambuco*; Recife; Governo do Estado de Pernambuco. Secretaria de Administração e Reforma do Estado; Base del SIARE de la página del CLAD, www.clad.org.ve.
- Gremaud A. P. y Toneto Jr R. (2000): *Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades*; Universidad de San Pablo; Facultad de Economía, Administración y Contabilidad; Ribeirao Preto; Biblioteca del Ministerio de Economía de la Rep. Argentina.
- Guiñazú C. (1999): *Estado y reforma en las nuevas recomendaciones del Banco Mundial: conceptos y teorías*; mimeo.
- Iazzeta, O. (1997): *Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Melo*; en Desarrollo Económico N° 146.

- Informe Argentino sobre Desarrollo Humano (1997); Vol. I; Cap. 3; Buenos Aires; Hon. Senado de la Nación.
- Informe del Ministerio de Economía (1999): *Diez Años en la Relación Fiscal Nación, Provincias, Municipios*; Ministerio de Obras y Servicios Públicos; Secretaría de Programación Económica Regional; Buenos Aires.
- Iturburu, Mónica (2000): *Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*; INAP; Buenos Aires.
- Jelin, E. (2003) (comp.): *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*; El Zorzal; Buenos Aires.
- Lima de Farias, Pedro César (2002): *Conclusões e Recomendação do Seminário*; en *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão Pública*; Seminário; Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão; Coleção Gestão Pública; Brasília.
- Madoery, O. (2001): *El valor de la política en el desarrollo local*; en Vázquez Barquero A. y Madoery O. (comp.); *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*; Homo Sapiens Ediciones; Rosario.
- Maia Gomes, Gustavo y Mac Dowell María C. (2000): *Descentralización Política, Federalismo Fiscal y Creación de Municipios: lo que es malo para lo económico no siempre es bueno para lo social*; Instituto de Pesquisa Económica Aplicada; Brasília.
- Maqueda, Juan C. (1995): *El fortalecimiento Federal y Regional a partir de la nueva Constitución Nacional*; en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*; Año 2; N° 3.
- Orlansky, D. (1998): *Las políticas de Descentralización*; en *Revista Desarrollo Económico*; N° 151; Vol. 38.
- Pacheco, Regina (2002): *Avaliação, Síntese e Recomendações*; Seminário; Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão; Coleção Gestão Pública; Brasília.
- Palermo, V. (1997): *La presidencia de Cardoso*; en *Leviatán* N° 70.
- Palermo, V. (comp.) (2004): *Política brasileña contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación*; Siglo XXI; Buenos Aires.
- Pírez, Pedro (2000): *Descentralización y gobierno local en América Latina*; en *Revista Quivera*; Año 2, N° 3.
- Pírez, Pedro (1991): *Gobierno Local en Capitales Provinciales en Argentina: los casos de Resistencia y La Rioja*; IIED-América Latina; Buenos Aires.

- Reis Ribeiro, Sheila María (2003): *Um cenário da gestão pública no Brasil*; VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Panamá; Boletín Reforme del CLAD N° 82; Nov. 2004.
- Rezende, Flavio da Cunha (2002): *A Reforma do Estado em Perspectiva Comparada*; en *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão Pública*; Seminário; Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão; Coleção Gestão Pública; Brasilia.
- Rivas, Guillermo (1997): *La descentralización: buscando una salida al laberinto analítico*; en Oszlak Oscar (comp.): *Estado y Sociedad, las nuevas reglas del juego*; Buenos Aires.
- Santos, Luiz Alberto dos (2003): *Políticas e experiencias de gestão e fortalecimento da função pública: a experiencia brasileira com a regulação e as transformações na função regulatória do Estado*; VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Panamá; Boletín Reforme del CLAD N° 82; Nov. 2004.
- Stiglitz, J. (2003): *El rumbo de las reformas: hacia una nueva agenda para América Latina*; en Revista de la CEPAL N° 80.
- Svampa, M. y Pereira S. (2003): *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteros*; Biblos; Buenos Aires.
- Torre, J. y Gerchunoff, P. (1996): *La política de liberalización económica en la administración de Menem*; en Desarrollo Económico N° 143.