

**Descentralización de servicios esenciales.
Los casos de Brasil, Chile, Colombia,
Costa Rica y México en salud, educación,
residuos, seguridad y fomento**

**Sergio Galilea O.
Leonardo Letelier S.
Katherine Ross S.**



NACIONES UNIDAS



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Este documento fue preparado por Sergio Galilea O., Leonardo Letelier S. y Katherine Ross S., consultores del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/GIZ: "Descentralización y Buen Gobierno. Componente 1: Buena Gobernanza", ejecutado por CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no han sido sometidas a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones.

Agradecemos los aportes realizados por los señores Iván Silva, Carlos Sandoval, Luis Riffo, Frank Kramer, Carlos Mussi, Myriam Urzua, Olga Lucia Acosta, Samuel Garrido y Luis Mauricio Cuervo, haciendo una mención especial a los 52 informantes claves entrevistados y 207 expertos que aportaron con su conocimiento desde diversas partes de Latinoamérica.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.371

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2011. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Introducción	9
I. La descentralización: marcos conceptuales, metodológicos y la gestión del Estado	11
1. Las definiciones de la descentralización	12
2. El debate sobre los efectos de la descentralización.....	12
3. La organización del Estado en el nivel sub nacional.....	13
3.1. Los dos enfoques básicos.....	13
3.2. Descentralización y eficiencia económica	14
3.3. ¿Por qué los países se descentralizan?	15
4. Formas alternativas de gestión de los servicios públicos locales	17
5. Tamaño y tipo de jurisdicción local.....	18
6. La descentralización en servicios específicos del Estado.....	18
7. El diseño de la descentralización	19
7.1. El financiamiento.....	19
7.2. Ámbito competencial de la descentralización	21
7.3. Instancias de coordinación.....	22
8. Conclusiones	23
Bibliografía.....	24
II. Los servicios esenciales: una tipología a analizar.....	26
1. Los servicios esenciales: la situación actual en la Región.....	26
2. Los procesos de descentralización: sus dimensiones fundamentales.....	27
2.1. El enfoque institucional en los procesos de descentralización.....	29
2.2. Los procesos descentralizadores en los enfoques del desarrollo	30
2.3. La descentralización y las demandas por equidad e integración social	30
2.4. Los procesos de descentralización y la participación y gestión ciudadana.....	31
3. Los servicios públicos en la Región: una aproximación inicial	32
4. Los principales problemas de los servicios públicos en Latinoamérica	33
4.1. La acumulación de déficits en acceso y calidad	33
4.2. Problemas severos de desigualdad e integración social.....	34
4.3. Complejas inercias e ineficacias institucionales	35
4.4. Insuficiencias críticas de financiamiento.....	35
4.5. Participación variada y compleja de agentes privados.....	36
4.6. Problemas tecnológicos y organizativos.....	36
5. La tipología de servicios esenciales descentralizados.....	37

5.1. Los servicios de atención primaria de salud	38
5.2. Los servicios educacionales en sus niveles pre básico, básico y medio	40
5.3. Los servicios de recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios	42
5.4. Los servicios de seguridad ciudadana	44
5.5. Los servicios de desarrollo productivo regional y local	46
Bibliografía	48
III. La descentralización de servicios esenciales en Brasil	57
1. Avances, fortalezas y debilidades de la descentralización brasileña	57
1.1. La dimensión institucional	58
1.2. La dimensión del desarrollo económico regional y local	60
1.3. El enfoque de equidad e integración social	60
1.4. La dimensión de la participación y gestión ciudadana	61
2. Los servicios esenciales en Brasil	62
2.1. La atención primaria de salud	63
2.2. Los servicios de educación básica (fundamental) y media	64
2.3. La recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios	65
2.4. Los servicios policiales y de seguridad ciudadana	66
2.5. Los programas de fomento y desarrollo productivo: hacia las aglomeraciones productivas locales	67
3. Brasil: resultado de encuestas a expertos	71
4. Brasil. Tipología de servicios esenciales descentralizados. Cuadros de análisis	73
Bibliografía	94
IV. La descentralización de servicios esenciales en Chile	101
1. Avances, fortalezas y debilidades de la descentralización chilena	101
1.1. La dimensión institucional	102
1.2. La dimensión del desarrollo económico regional y local	103
1.3. El enfoque de equidad e integración social	103
1.4. La dimensión de la participación y gestión ciudadana	104
2. Los servicios esenciales en Chile	105
2.1. La atención primaria de salud	105
2.2. Los servicios de educación básica y media	106
2.3. La recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios	107
2.4. Los servicios policiales y de seguridad ciudadana	108
2.5. Los servicios de fomento y desarrollo productivo	109
3. Chile: resultado de encuestas a expertos	112
4. Chile. Tipología de servicios esenciales descentralizados. Cuadros de análisis	114
Bibliografía	134
V. La descentralización de servicios esenciales en Colombia	139
1. División político administrativa	139
2. Reformas recientes y evaluación del desempeño global	140
3. Los servicios esenciales en Colombia	141
3.1. El caso de la salud	141
3.2. El caso de la educación	145
3.3. Los servicios de recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios	148
3.4. Los servicios de seguridad y orden público	149
3.5. Los servicios de fomento productivo	150
4. Resultado de la encuesta sobre descentralización	152
4.1. Colombia: resultado de encuestas a expertos	154
5. Colombia. Tipología de servicios esenciales descentralizados. Cuadros de análisis	156
Bibliografía	177

VI. La descentralización de servicios esenciales en Costa Rica	181
1. División político administrativa de Costa Rica	181
2. Avances recientes en el proceso de descentralización	182
3. Los servicios esenciales en Costa Rica	184
3.1. El caso de la salud	184
3.2. El caso de la educación	185
3.3. Los servicios de recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios	186
3.4. Los servicios de seguridad y orden público	187
3.5. Los servicios de fomento productivo	188
4. Resultado de la encuesta sobre descentralización	192
4.1. Costa Rica: resultado de encuestas a expertos	194
5. Costa Rica. Tipología de servicios esenciales descentralizados.	
Cuadros de análisis	196
Bibliografía	212
VII. La descentralización de servicios esenciales en México	214
1. Avances, fortalezas y debilidades de la descentralización mexicana	215
1.1. La dimensión institucional	216
1.2. La dimensión del desarrollo económico regional y local	217
1.3. El enfoque de equidad e integración social	218
1.4. La dimensión de la participación y gestión ciudadana	219
2. Los servicios esenciales en México	220
2.1. La atención primaria de salud	221
2.2. Los servicios de educación básica y media	222
2.3. La recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios	224
2.4. Los servicios policiales y de seguridad ciudadana	225
2.5. Los programas de fomento y desarrollo productivo	226
3. México: resultado de encuestas a expertos	229
4. México. Tipología de servicios esenciales descentralizados.	
Cuadros de análisis	231
Bibliografía	251
VIII. Escalas óptimas en la entrega de Servicios Esenciales.	
Indicadores de Descentralización Fiscal Municipal y su incidencia	
en la disponibilidad a gastar en educación y salud en Chile	258
1. Introducción	258
2. Los indicadores de descentralización	259
2.1. El debate general	259
2.2. Una propuesta para el caso del nivel local de gobierno	260
3. Un modelo interpretativo del comportamiento municipal	261
4. Descripción de los datos	263
5. Estimación del modelo	266
6. Conclusiones del modelo	268
Bibliografía	270
IX. Descentralización de servicios esenciales en la última década:	
Análisis de encuestas a expertos	271
1. Análisis econométrico	272
1.1. Metodología	272
1.2. Análisis de resultados por frase	274
1.2.1. El proceso de descentralización es un proceso	
de modernización institucional	274
1.2.2. El proceso de descentralización es un proceso	
de activación de desarrollos regionales y locales	275
1.2.3. El proceso de descentralización es un proceso sistemático para	
el mejoramiento de la equidad y la integración social	275

1.2.4. El proceso de descentralización es un proceso favorecedor de la gestión social y la participación ciudadana	276
1.3. Resultado consolidado	276
1.4. Conclusiones del análisis econométrico	277
2. Análisis de encuestas a expertos: distribución promedio de respuestas	278
Bibliografía	282
Anexos capítulo nueve.....	283
X. Conclusiones.....	295
1. La singularidad de los procesos de descentralización	295
2. La descentralización tiene algunos avances en la década	296
3. Las escalas subnacionales para la gestión de servicios esenciales son variables y se requiere de un sistema de funciones coherentes y compartidas nacional-regional-local.....	296
4. Existen las suficientes “buenas prácticas” como para obtener conclusiones sobre replicabilidad.....	298
5. La problemática de la calidad está en el centro del desafío futuro en educación básica y en salud primaria	299
6. Los servicios de recolección y disposición de basuras, aunque “naturalmente” descentralizados, muestran una severa precariedad en cobertura y calidad.....	300
7. La seguridad ciudadana se ha constituido en la principal demanda ciudadana y la descentralización ordenada de su gestión, una necesidad imperiosa y urgente	301
8. El desarrollo económico regional y local tiene tremendos desafíos, pero constituyen una necesidad imperiosa para una descentralización eficaz.....	302
Anexos	304
Índice de diagramas	
Diagrama 1 Esquema sobre descentralización efectiva	16
Diagrama 2 Financiamiento de servicios públicos descentralizados.....	20
Diagrama 3 Áreas básicas a descentralizar	21
Diagrama 4 Las cuatro dimensiones de la descentralización.....	28
Diagrama 5 Los servicios de atención primaria de salud	39
Diagrama 6 Los servicios de educación pre básica, básica y media	41
Diagrama 7 Los servicios de recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios.....	43
Diagrama 8 Los servicios de seguridad ciudadana	45
Diagrama 9 Los servicios de desarrollo productivo regional y local	47
Índice de mapas	
Mapa 1 Brasil: Estados y Municipios	70
Mapa 2 Chile: Regiones y Municipios.....	111
Mapa 3 Colombia: Departamentos y Municipios	153
Mapa 4 Costa Rica: Provincias y Cantones.....	193
Mapa 5 México: Estados y Municipios	228
Índice de gráficos	
Gráfico 1 Percepciones y avances en las cuatro dimensiones de la descentralización durante la última década	71
Gráfico 2 Grado de avance en descentralización de servicios esenciales durante la última década	71
Gráfico 3 Propuestas de acciones de mejora en la descentralización de servicios esenciales.....	72
Gráfico 4 Percepciones y avances en las cuatro dimensiones de la descentralización durante la última década	112

Gráfico 5	Grado de avance en descentralización de servicios esenciales durante la última década	112
Gráfico 6	Propuestas de acciones de mejora en la descentralización de servicios esenciales.....	113
Gráfico 7	Percepciones y avances en las cuatro dimensiones de la descentralización durante la última década	154
Gráfico 8	Grado de avance en descentralización de servicios esenciales durante la última década	154
Gráfico 9	Propuestas de acciones de mejora en la descentralización de servicios esenciales.....	155
Gráfico 10	Percepciones y avances en las cuatro dimensiones de la descentralización durante la última década	194
Gráfico 11	Grado de avance en descentralización de servicios esenciales durante la última década	194
Gráfico 12	Propuestas de acciones de mejora en la descentralización de servicios esenciales.....	195
Gráfico 13	Percepciones y avances en las cuatro dimensiones de la descentralización durante la última década	229
Gráfico 14	Grado de avance en descentralización de servicios esenciales durante la última década	229
Gráfico 15	Propuestas de acciones de mejora en la descentralización de servicios esenciales.....	230
Gráfico 16	Gasto municipal anual por alumno (miles \$ 2009).....	264
Gráfico 17	Gasto municipal anual por alumno (miles \$ 2009).....	265
Gráfico 18	Gasto municipal anual por beneficiario salud (miles \$ 2009).....	265
Gráfico 19	Gasto municipal anual por beneficiario salud (miles \$ 2009).....	266
Gráfico 20	Percepciones y avances en las cuatro dimensiones de la descentralización durante la última década	293
Gráfico 21	Grado de avance en descentralización de servicios esenciales durante la última década	293
Gráfico 22	Propuestas de acciones de mejora en la descentralización de servicios esenciales.....	294

Índice de cuadros

Cuadro 1	Brasil: análisis de distribución de funciones sector salud – atención primaria	74
Cuadro 2	Brasil: análisis de distribución de funciones sector educación - niveles básica y secundaria.....	78
Cuadro 3	Brasil: análisis de distribución de funciones recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios (RSD).....	82
Cuadro 4	Brasil: análisis de distribución de funciones servicios policiales y seguridad ciudadana	86
Cuadro 5	Brasil: análisis de distribución de funciones servicios de fomento productivo	90
Cuadro 6	Chile: análisis de distribución de funciones sector salud – atención primaria	115
Cuadro 7	Chile: análisis de distribución de funciones sector educación – niveles básica y media.....	119
Cuadro 8	Chile: análisis de distribución de funciones recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios (RSD).....	123
Cuadro 9	Chile: análisis de distribución de funciones servicios policiales y seguridad ciudadana	127
Cuadro 10	Chile: análisis de distribución de funciones servicios de fomento productivo	131
Cuadro 11	Colombia: análisis de distribución de funciones sector salud – atención primaria	157

Cuadro 12	Colombia: análisis de distribución de funciones sector educación - niveles básica y media.....	160
Cuadro 13	Colombia: análisis de distribución de funciones recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios (RSD).....	165
Cuadro 14	Colombia: análisis de distribución de funciones servicios policiales y seguridad ciudadana	169
Cuadro 15	Colombia: análisis de distribución de funciones servicios de fomento productivo	173
Cuadro 16	Estructura de la Administración Pública de Costa Rica	182
Cuadro 17	Sector Salud	185
Cuadro 18	Organismos públicos vinculados al Fomento Productivo.....	190
Cuadro 19	Costa Rica: análisis de distribución de funciones sector salud – atención primaria	197
Cuadro 20	Costa Rica: análisis de distribución de funciones sector educación - niveles básica y media.....	200
Cuadro 21	Costa Rica: análisis de distribución de funciones recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios (RSD).....	203
Cuadro 22	Costa Rica: análisis de distribución de funciones servicios policiales y seguridad ciudadana	206
Cuadro 23	Costa Rica: análisis de distribución de funciones servicios de fomento productivo	209
Cuadro 24	México: análisis de distribución de funciones sector salud – atención primaria	232
Cuadro 25	México: análisis de distribución de funciones sector educación niveles básica y media	236
Cuadro 26	México: análisis de distribución de funciones recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios (RSD).....	240
Cuadro 27	México: análisis de distribución de funciones servicios policiales y seguridad ciudadana	243
Cuadro 28	México: análisis de distribución de funciones servicios de fomento productivo	247
Cuadro 29	Descripción de los datos (miles \$ 2009)	263
Cuadro 30	Estimación del modelo	268
Cuadro 31	País (efectos marginales).....	284
Cuadro 32	Profesión (efectos marginales).....	284
Cuadro 33	Cargo (efectos marginales)	285
Cuadro 34	Filiación institucional (efectos marginales).....	285
Cuadro 35	País (efectos marginales).....	286
Cuadro 36	Profesión (efectos marginales).....	286
Cuadro 37	Cargo (efectos marginales)	287
Cuadro 38	Filiación institucional (efectos marginales).....	287
Cuadro 39	País (efectos marginales).....	288
Cuadro 40	Profesión (efectos marginales).....	288
Cuadro 41	Cargo (efectos marginales)	289
Cuadro 42	Filiación institucional (efectos marginales).....	289
Cuadro 43	País (efectos marginales).....	290
Cuadro 44	Profesión (efectos marginales).....	290
Cuadro 45	Cargo (efectos marginales)	291
Cuadro 46	Filiación institucional (efectos marginales).....	291
Cuadro 47	Resumen de datos de la encuesta a expertos	292

Introducción

La presente investigación realiza un estudio comparado entre cinco países sobre la descentralización de servicios esenciales, efectuada bajo el alero de ILPES en el marco del convenio con la GIZ sobre Descentralización y Buen Gobierno, componente 1: Buena Gobernanza. La muestra contempla países representativos de realidades latinoamericanas diversas, a saber: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

La hipótesis de trabajo, establece que el suministro, cobertura y calidad de los servicios públicos esenciales podría mejorarse mediante modalidades descentralizadas. Se busca identificar las escalas subnacionales en las que la provisión de dichos servicios se optimiza, desde el punto de vista de los costos y beneficios sociales, los equilibrios fiscales, la particularidad de las prestaciones y la participación ciudadana. De lo anterior, se obtienen conclusiones que señalan las condiciones y requisitos para una descentralización eficiente y eficaz. Dichas recomendaciones se efectúan a los gobiernos nacionales, regionales y municipales, como a las respectivas comunidades regionales y locales, dando cuenta de una variedad extensa de situaciones, desde donde se han extraído las experiencias más relevantes y exitosas.

La descentralización de los servicios esenciales se contextualiza en procesos descentralizadores que postulan y promueven el desarrollo económico local, la modernización de la gestión gubernamental, la equidad e integración social y el protagonismo ciudadano.

Los servicios esenciales que se analizarán son los siguientes:

- i) La atención primaria de salud, servicios habitualmente prestados a nivel regional y local, que implica marcadas especificidades locales, supone el fortalecimiento de la red global de sanidad pública, privilegian la acción preventiva de salud y contemplan formas activas de participación ciudadana.
- ii) La educación pre básica (pre escolar), básica (primaria o fundamental) y media (secundaria), donde existe una variada y extensa practica regional, que suele mostrar avances en cobertura y severos cuestionamiento en temas de calidad y desigualdad de estas prestaciones, y donde se avanza crecientemente en acciones diferenciadas de política pública. Cabe mencionar que para los casos en estudio existen diversas definiciones sobre cada etapa de enseñanza.
- iii) Las actividades de recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios, que suponen una jerarquización territorial en su gestión óptima, y donde enfrentamos severos

problemas de cobertura y calidad, grandes necesidades modernizadoras en materia ambiental y sanitaria, y prácticas muy diversas en regiones y localidades.

- iv) Los servicios relativos a la seguridad ciudadana y policía, reconocido como el requerimiento regional de mayor demanda ciudadana, y donde los roles subnacionales en la gestión deben inscribirse en unificadas y poderosas políticas públicas que fortalezcan la probidad institucional y la confianza ciudadana; y,
- v) La provisión de servicios para apoyar el fomento productivo regional y local, como fundamentos de una diversificación y especialización productiva regional que asegure crecimiento, equidad social, empleo y sustentabilidad en el mediano y largo plazo en los territorios correspondientes.

La experiencia de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México dan cuenta de una variedad representativa de situaciones subnacionales en la región. Existen allí distintos esquemas institucionales federativos y unitarios centrales, diferentes prácticas descentralizadoras, distintas problemáticas políticas, sociales y económicas, variadas dimensiones territoriales y realidades locales, y una cantidad muy significativa de prácticas sobre gestión de servicios esenciales con sus ventajas y limitaciones. Se ha priorizado el análisis de la última década como referencia temporal predominante.

En términos metodológicos, se llevaron a cabo 52 entrevistas en profundidad a informantes claves en los distintos países y se efectuó una consulta a 207 expertos, cuyos resultados se entregan a nivel general y por países. Para estos efectos, se contempló incluir a autoridades públicas, expertos independientes e investigadores de trayectoria. Respecto a los resultados de dichas consultas, existe un grado importante de acuerdo sobre las particularidades de cada país en materia de servicios esenciales descentralizados, y la necesidad de conjugar prudentemente los esfuerzos subnacionales con los objetivos fiscales generales y las tareas estratégicas definidas en cada país. Se observa una distancia importante entre el “discurso descentralizador” y las prácticas descentralizadoras, habitualmente más modestas en sus logros.

En términos generales, se valora una revitalización del municipalismo en la Región, una priorización de los desarrollos económicos locales y el imperioso fortalecimiento de la institucionalidad subnacional y de sus capacidades profesionales, como requisitos para un mejor desempeño sobre los servicios descentralizados en Latinoamérica. Adicionalmente, parece de toda conveniencia que las instancias subnacionales asuman responsabilidades y competencias en la gestión de los servicios esenciales, sin embargo, que dicha delegación sea en base a una postulación específica que se corresponda con recursos, metas, objetivos y disposiciones, incluso, de revocabilidad. De esta manera, la descentralización dejaría de ser un mecanismo “genérico y forzoso”, para constituirse en un desafío regional y local para mejorar dichas prestaciones.

Respecto a la metodología de trabajo, se ha avanzado también en la construcción de algunos indicadores de “eficiencia descentralizadora” que permitan posteriormente una aplicación más generalizada para monitorear objetivamente los avances y limitaciones de estos esfuerzos subnacionales.

Para finalizar, es importante mencionar la estructura del estudio, que se divide en diez secciones. En los primeros dos capítulos, un marco teórico conceptual sobre la descentralización y su importancia en el diseño y ejecución de los servicios esenciales a diagnosticar, en el contexto de las ciudades latinoamericanas. Los capítulos tres, cuatro, cinco, seis y siete, contemplan el estudio de casos nacionales, mostrando los avances realizados en la última década para cada uno de estos servicios, incluyendo los resultados nacionales de la encuesta, además de cuadros de análisis que explicitan la forma en que se distribuyen responsabilidades y competencias por cada nivel de gobierno. El siguiente acápite incorpora un estudio econométrico para el caso de Chile, que da luces sobre el tamaño territorial óptimo para la entrega de servicios, mientras que en las siguientes secciones se presenta el análisis integral de la encuesta aplicada a expertos (capítulo nueve), terminando con las conclusiones generales de la investigación.

I. La descentralización: marcos conceptuales, metodológicos y la gestión del Estado

El propósito central de este capítulo es la presentación de un marco analítico que sirva de guía para la evaluación del diseño y estructura de asignación de funciones y responsabilidades entre niveles de gobierno a nivel de bienes públicos específicos. Si bien es abundante la literatura sobre aspectos generales de la descentralización, poco se ha discutido acerca de los méritos de la misma respecto de funciones particulares del Estado. Siguiendo la parábola de Oates (2008) en torno a la “segunda generación” en la teoría del Federalismo Fiscal, podríamos decir que una “tercera generación” debiese focalizar su atención en las diferencias entre tipos de bienes públicos, en orden a avanzar hacia lineamientos concretos sobre descentralización, mostrando los méritos de la misma en algunos casos, y destacando sus debilidades en otros.

Es en el contexto anterior que este capítulo aborda dos objetivos paralelos. El primero consiste en presentar sucintamente los elementos de juicio que tanto desde la perspectiva teórica como desde el ángulo de la evidencia empírica disponible, iluminan y ordenan la discusión sobre descentralización. Lo segundo es que, habida cuenta de las diferencias en el grado de descentralización entre tipos de bienes y servicios públicos, se plantea un marco analítico dentro del cual evaluar los méritos de la descentralización en áreas particulares de la administración del Estado. Ello supone reconocer que no obstante los méritos de la autonomía a nivel sub nacional, estos no son ajenos a las características técnicas del bien o servicio local específico del cuál hablamos. Lo anterior supone discutir el origen de la descentralización efectiva observable entre niveles de gobierno, e identificar los factores objetivos que expliquen tales diferencias, tanto desde la perspectiva económica, como desde el ángulo de otros aportes disciplinarios. Si bien el énfasis del trabajo apunta a identificar las ventajas de gestión relativas a la administración descentralizada de tales servicios, se propone un marco general que reconoce la incidencia de factores idiosincráticos de cada país en la conformación de los espacios sub nacionales, entendidos estos como entidades idealmente eficientes, pero a la vez funcionales a los fenómenos históricos, políticos y sociales que han tenido lugar en el tiempo.

El resto de este trabajo presenta la definición de descentralización que usaremos en la sección 1, el debate teórico vigente en torno a sus potenciales efectos en la sección 2, la descripción de la estructura del Estado y los enfoques relevante en la sección 3, las formas alternativas de gestión de servicios públicos locales en la sección 4, una reflexión en torno al tamaño óptimo de cada jurisdicción en la sección 5, la descentralización de servicios públicos específicos en la sección 6 y

una evaluación de los factores presentes en el diseño y evaluación de la descentralización en la sección 7.

1. Las definiciones de la descentralización

El primer paso es la definición de lo que entenderemos por descentralización. Es importante aclarar primeramente que este concepto difiere de lo que usualmente se denomina “desconcentración”. En este último caso solo se delega a un nivel inferior de gobierno la administración de un cierto servicio, más no la autonomía legal ni la responsabilidad –y representatividad– política y administrativa sobre el mismo.

Habida cuenta de esta definición general, diremos que la descentralización posee dos dimensiones básicas. Llamaremos a la primera la dimensión “institucional”. Ella se expresa en las normas –usualmente escritas–, que definen el ámbito de las responsabilidades de cada nivel de gobierno, conceden espacios de libertad y/o restringen el rango de acción y definen las fuentes de financiamiento disponible para la ejecución de las mismas. Esta primera dimensión posee a su vez categorías específicas, toda vez que las mismas normas poseen diversas jerarquías según sean de rango constitucional, leyes de la república o simplemente un reglamento interpretativo del texto legal. Debe ser evidente que el énfasis puesto en el propio texto de la norma, y el hecho de si la descentralización aparece referida como un concepto central en la institucionalidad vigente, representa un antecedente básico en la identificación del grado efectivo de descentralización de un país determinado. Otro rasgo distintivo de tales normas es su connotación general versus el carácter específico de las mismas. Suele ser el caso que determinadas funciones del Estado son una responsabilidad compartida de varios niveles de gobierno, siendo este mandato vago y general. En otros casos, la asignación de funciones entre niveles de gobierno es taxativa y clara a favor de un nivel específico de gobierno.

La segunda dimensión, muy ligada con la primera, es aquella usualmente reconocida como “descentralización fiscal” (DF). Esta se centra en la magnitud relativa de los recursos disponibles a nivel descentralizado, y/o el volumen de gastos sub nacionales en relación al gasto del gobierno general. Aunque la medición del grado efectivo de DF puede ser estimado en base a indicadores objetivos, resulta fundamental complementar dicha medición con antecedentes cualitativos basados en la información institucional. Un desafío metodológico fundamental del proyecto del cual este estudio forma parte, es intentar dicha integración para los cinco países de la muestra y las cinco funciones específicas del estudio. Este propósito general exige identificar el grado de rendición de cuenta de los gobiernos sub nacionales, las características específicas de las transferencias utilizadas para el financiamiento de estos servicios, y las competencias normativas del nivel sub nacional sobre los recursos descentralizados.

2. El debate sobre los efectos de la descentralización

Muchos y variados son los argumentos que conforman el debate vigente sobre los méritos (y deméritos) de la descentralización. Estos van desde las ventajas del conocimiento específico sobre los problemas locales que concede la cercanía de quienes administran el Estado respecto de sus beneficiarios (Von Hayek, 1945), hasta razonamientos basados en la economía política del problema (Lockwood, 2006) y las posibles implicancias sobre el grado de rendición de cuentas de la burocracia local (e.i. Seabright, 1996).

Aunque la teoría ha transitado desde el enfoque normativo de Musgrave (1958) hasta el neo institucionalismo de nuestros días, dos elementos quedan aún por explicar o al menos dimensionar en el contexto más amplio de una teoría general sobre descentralización. Por una parte cabe hacer notar que la praxis directamente observable exhibe notables diferencias en el grado de descentralización

entre países similares. Por la otra, si bien hablamos de descentralización entendida como un concepto general que engloba toda la administración del Estado, lógico es reconocer que esta admite matices entre tipos específicos de servicios públicos, los cuales poseen características técnicas diferentes.

En cuanto a las diferencias entre países, este ha sido un tema recurrente en la literatura (Panizza 1998, Letelier 2005). La pregunta central en este caso es si, habida cuenta de la innegable connotación política de la descentralización, existen razones objetivas que permitan explicar estas diferencias. Desde la perspectiva económica sería el “votante mediano”, el agente virtual que decide sobre este importante asunto. Un resultado empírico recurrente es la relación positiva entre ingreso por habitante y descentralización fiscal. Esta evidencia se mantiene incluso cuando utilizamos variables de control teóricamente pertinentes, tales como la diversidad étnica, la composición del gasto público, el grado de urbanización, el estatus constitucional del país en cuestión y otras similares (Letelier 2005). Dos interpretaciones pueden dar cuenta de este resultado. La primera es que la estructura de la demanda por bienes públicos en general, y por bienes públicos locales en particular, experimenta cambios conforme este ingreso aumenta. Habrá bienes públicos “superiores”, tales como la cultura, la educación de calidad y la atención personalizada de la salud primaria –entre otros– que suelen caer en la categoría de bienes públicos locales y cuya demanda es altamente sensible a niveles de ingreso por habitante más alto. Eventualmente, la descentralización puede considerarse un bien público “caro”, el cual solo se expresa a niveles altos de desarrollo. Una segunda interpretación es que el votante mediano nacional exige mayor rendición de cuentas cuando el presupuesto público alcanza cierto nivel mínimo, en razón del potencial de rentas privadas en beneficio del gobierno de turno cuando este presupuesto tiene un volumen muy significativo (Panizza 1998). Dado que la DF tiende a disipar el control monopólico del nivel central de gobierno sobre este presupuesto, esta se constituye en una restricción institucional al uso indebido de los recursos públicos.

3. La organización del Estado en el nivel sub nacional

3.1. Los dos enfoques básicos

Un aspecto central del debate sobre descentralización, el cual concentra especial atención en este trabajo, es la problemática en torno a la asignación óptima de funciones y responsabilidades entre niveles de gobierno. Cabe preguntarse en primera instancia cuál sería una distribución óptima de funciones, y si esta existiera, examinar la congruencia entre la realidad de los casos de estudio y las recomendaciones de la teoría.

Para ello resulta pertinente dar cuenta sucinta de los aportes más significativos en este debate desde el ángulo de la economía. Bajo esta perspectiva, un referente obligado es la escueta –si bien muy conocida– mención al tema realizada por Musgrave (1958) en su conocido texto sobre Economía del Sector Público. Señala Musgrave, que de las tres funciones básicas del Estado (estabilidad macroeconómica, asignación de recursos y redistribución del ingreso), solo aquella de “asignación” debe ser delegada a los niveles descentralizados de gobierno. Problemas de coordinación resultantes de las externalidades entre niveles de gobierno, hacen difícil e ineficiente, descentralizar funciones vinculadas a la estabilidad macroeconómica y/o la equidad. Esta visión del tema, conocida en la literatura por su impronta normativa y la concepción implícita del Estado como en un “dictador benevolente” que representa en forma fiel los intereses de la comunidad, constituye el punto de partida en una extensa literatura posterior. El texto clásico de Oates (1972) más otros conocidos trabajos teóricos sobre el tema han contribuido a formalizar la pertinencia de la descentralización en el marco de la “primera generación” de modelos sobre el tema.

El contrapunto a este enfoque proviene de la corriente neo institucionalista del papel del Estado, la cual tiene raíces en la moderna escuela de la elección pública, y su interpretación de la burocracia estatal como un ente maximizador de rentas ricardianas. Dicha concepción general releva la importancia de las restricciones institucionales sobre la propia acción del Estado, como una forma de “controlar” el potencial del “Leviatán” en su afán de cobrar impuestos y reducir la calidad de los

servicios públicos. Ilustran esta interpretación del problema, el énfasis en la autonomía del Banco Central observado durante las últimas décadas en América Latina, la necesidad de implementar reglas fiscales enforzables y la propia descentralización fiscal. Un marco analítico formal que propugna la descentralización en este marco teórico, es el trabajo elaborado por Brennan y Buchanan (1980). En su concepción del tema, la descentralización representa una restricción institucional que, entre otras varias ventajas, posee la virtud de reprimir el crecimiento excesivo del Estado, y disipar el peligro del “Leviatán”. De acuerdo con Brennan y Buchanan (BB), la descentralización será siempre mejor a la centralización, casi independientemente de la función del Estado bajo análisis. Una estructura fiscal descentralizada permite desarticular el poder del gobierno central como instancia única en su papel de cobrar y definir la carga tributaria, reduciendo su tamaño como fruto de la competencia entre jurisdicciones autónomas que compiten entre sí. No obstante dichos beneficios, la interpretación del tema en el marco analítico de la competencia entre jurisdicciones, tiene raíces ajenas a la propia hipótesis de BB. Entre otros, destacan en esta línea la idea seminal de Von Hayek (1945) y su hipótesis sobre la superioridad de la descentralización como un medio de aprovechar la información “colectivamente dispersa” en torno a las preferencias individuales, y la propuesta de Tiebout (1956) respecto a la analogía entre una industria competitiva y la oferta de bienes públicos locales en un marco descentralizado, entre otras.

3.2. Descentralización y eficiencia económica

Una hipótesis básica difícil de rebatir, es que siempre será económicamente eficiente algún grado de descentralización. Aún independientemente de la función del Estado de la cuál hablemos, la descentralización posee una lógica de gestión con méritos propios. Ella permite hacer más expeditos los canales de comunicación de distintos estamentos del Estado (Hooghe y Marks, 2009). Una decisión tomada a nivel central puede ser transmitida más eficientemente en la medida que esta sea informada primero a los encargados de la administración territorial de las jurisdicciones sub nacionales, y luego a las autoridades competentes –y/o la población relevante– según el caso. Luego, la estructura de múltiples niveles de gobierno, es una respuesta eficiente para comunicarse con un número muy importante de personas en breve tiempo.

Otros autores han propuesto ciertas categorías para evaluar la eficiencia. Por ejemplo, Baer & Ihrke (2004) proponen cuatro criterios para evaluar la eficiencia. El primero es lo que comúnmente se conoce como “eficiencia técnica”, la cual indica la relación entre los insumos y los productos obtenidos a cambio. La segunda es la “eficiencia asignativa”, cuya definición apunta a la correcta asignación de recursos en el proceso productivo. Una tercera la llamada eficiencia en la “escala” de producción. Finalmente, la eficiencia puede también entenderse como el grado de congruencia entre la oferta del servicio y las necesidades (demandas) de la propia comunidad (“eficiencia en el servicio”).

Respecto de la equidad, podemos también distinguir tres formas o enfoques. La primera es la “equidad en los servicios”, la cual implica servicios equivalentes entre jurisdicciones. Alternativamente, podemos hablar de “equidad distributiva”, en la medida que los recursos entre jurisdicciones se asignen en función de las necesidades específicas de cada localidad. Finalmente, la equidad puede también interpretarse en el contexto del concepto de “equivalencia fiscal” (Olson, 1969), en función del cual será equitativa una situación en la cual los beneficiarios de los servicios públicos son quienes pagan por ellos. Sin embargo, al abordar la problemática en torno a funciones específicas del Estado, ello exige reconocer que la descentralización admite múltiples matices y niveles de intensidad, tanto en la escala efectiva de provisión de los servicios públicos locales, como en la modalidad de provisión de los mismos. Una aproximación útil al problema exige reconocer que la descentralización impone costos y beneficios. Al respecto cabe identificar qué costos y qué beneficios derivamos de la misma. Desde el punto de vista económico, será eficiente aquella opción que produce la mejor combinación entre costos y beneficios.

Plantearemos que si bien son muchos y muy diversos los beneficios y los costos referidos, existen dos factores básicos que son ampliamente reconocidos como generadores de un conflicto permanente entre centralización y descentralización. Uno de ellos es el efecto que la autonomía sub

nacional tiene sobre la “información”. Siguiendo a Letelier y Sáez (2006), llamaremos a este factor el “efecto Von Hayek”. Debe entenderse que algunas funciones del Estado serán más sensibles a este beneficio, toda vez que el componente específico de la gestión local, y su consiguiente exigencia de “buena” y “oportuna” información, puede diferir sustantivamente entre tipos distintos de servicios públicos. Entre la amplia gama de potenciales bienes públicos descentralizables, habrá algunos respecto de los cuales las características de la demanda efectiva a nivel sub nacional pueden diferir sustancialmente dependiendo de rasgos tales como la población beneficiaria y el contexto geográfico de cada comunidad, entre otros factores. Suele argumentarse que este es el caso de la educación, ámbito en el cual pueden cohabitar en el mismo Estado Nacional, comunidades muy diversas en lo que a preferencias y prioridades se refieren. En el extremo opuesto tenemos el beneficio de la “coordinación”. Como ya hemos mencionado, los efectos externos a cada jurisdicción originados en acciones de política decididas e implementadas a nivel local, pueden provocar efectos negativos en la debida coordinación y coherencia de las políticas públicas. Un vertedero de basura localizado en la cercanía del municipio colindante, el beneficio sobre los no residentes de los servicios locales en áreas tan diversas como educación y salud, entre otros ejemplos, pueden inducir incentivos perversos a nivel del país en su conjunto. Se sigue por lo tanto que, ceteris paribus, las soluciones centralizadas tendrán genéricamente el beneficio de un mayor grado de coherencia. Letelier y Sáez (2006) llaman “efecto escala” a este segundo componente. Entenderemos que mientras mayor sea el efecto escala, y menor el efecto Von Hayek, mas centralizado deberá ser la administración del bien público específico.

En lo que a experiencia práctica se refiere, existen razones para suponer un cierto grado de logro espontáneo de esta eficiencia. Por una parte, podemos honrar el supuesto de que el propio juego político y la permanente tensión entre los actores interesados, habrá de converger en alguna solución “económicamente eficiente” al interior del Estado. La conocida teoría de los Clubes de Buchanan (1950), predice que de no mediar restricciones a la integración de nuevos miembros a un club (genéricamente definido), este alcanzará una “escala eficiente” cuando los beneficios de costo de aceptar un miembro más (beneficio marginal), sean iguales a los costos marginales respectivos, expresados estos en los costos de congestión. En esta misma lógica es pertinente reconocer que el grado de descentralización efectiva de las diversas funciones del Estado, posee rasgos particulares en términos de los mismos costos y beneficios antes referidos. Por otra parte, la evidencia indica que los factores económicos sí importan en la conformación de los gobiernos sub nacionales. Por ejemplo Hooghe y Marks (2009) examinan la asignación de competencias entre países, y concluyen que en el grueso de los casos, estas funciones son desempeñadas por el mismo nivel de gobierno en cada país de la muestra. Cualquiera sea la lectura de este resultado, ella arroja evidencia de primera instancia a favor de la racionalidad económica como factor relevante en la experiencia práctica del tema.

3.3. ¿Por qué los países se descentralizan?

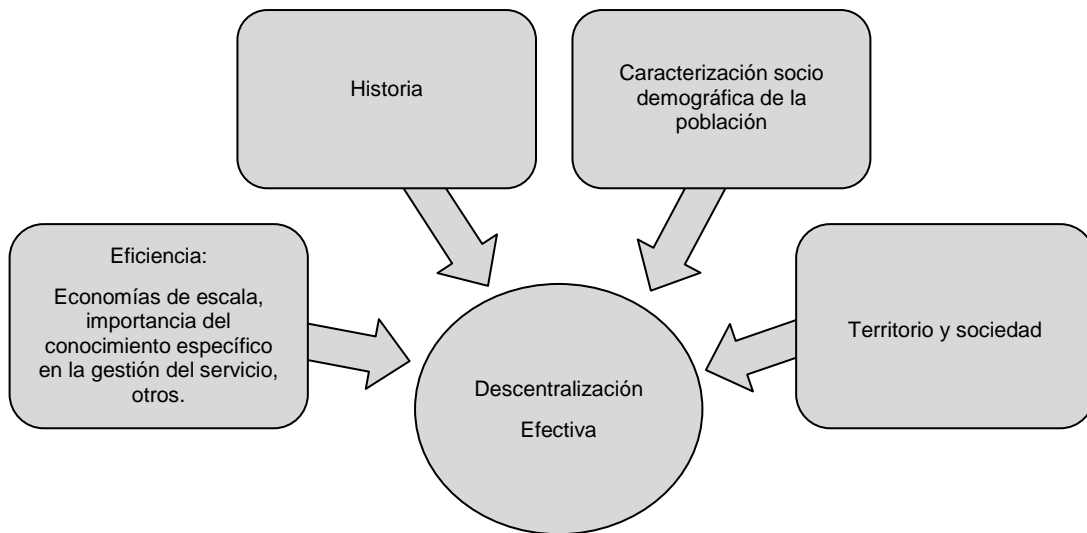
No obstante las consideraciones de eficiencia asignativa delineadas anteriormente, la realidad suele apartarse de la lógica estrictamente económica en la conformación de los espacios efectivos de acción de distintos niveles de gobierno en cada país específico. Diversos factores influyen significativamente en el resultado, de los cuales la racionalidad económica es uno de ellos. En este sentido, una dimensión fundamental del problema es el papel de la historia, y en el caso latinoamericano, la impronta de la conquista española en la conformación del nivel sub nacional del Estado. La conocida obra de Veliz (1980) consagra este argumento como una explicación clave del centralismo en América Latina, cuando señala que la propia organización del Estado español al momento de la conquista, fue transmitida a la región bajo la forma de ciudades y espacios geográficos políticamente definidos en nombre de la corona. Otro tanto ha sido reconocido como un factor clave en la división política norteamericana, en la cual se enfrentaron la tradición inglesa, descentralizadora y liberal, con la influencia napoleónica proveniente de Francia, heredera de un estilo centralista e interventor. La propia evidencia econométrica reconoce este punto, en base a estudios empíricos sobre el origen y la dinámica de la DF (Panizza, 1998; Letelier, 2005). Si bien tales estudios identifican factores objetivos en la explicación del grado de DF, tales como la heterogeneidad poblacional, el grado de urbanización y el ingreso por habitante, reconocen a la vez que el “residuo” de las regresiones estimadas contiene

información atribuible a factores propios entre países que comparten una historia común y/o tienen una localización geográfica similar.

Un segundo grupo de factores está constituido por lo que podemos reconocer como las características socio demográficas de la población. Estas van desde la distribución etérea de la población, hasta elementos tales como el grado de diversidad étnica y/o el grado de segregación económica y social existente en el territorio. Todo lo anterior debiese incidir en la estructura de preferencias de los electores, y a través de ellos sobre el mandato político implícito de los gobernantes. Esperaríamos, por ejemplo, que una sociedad más diversa y escasamente integrada, tenderá a favorecer los arreglos institucionales más descentralizados a fin de generar espacios de convivencia con rasgos homogéneos al interior de cada comunidad. Finalmente, la influencia del territorio, tendrá sin duda consecuencias inevitables en el tema que nos ocupa. Países grandes tienden a favorecer arreglos institucionales más descentralizados.

El diagrama 1 presenta un esquema general dentro del cual interpretar comprensivamente las ideas presentadas. Parece tentador señalar que el propio “azar” tendrá también algún grado de responsabilidad en el resultado final. Sin embargo, asumiremos que dicho componente aleatorio –asimilable al “error” de la regresión econométrica–, está contenido en la propia historia, la cual no es por cierto lineal en el tiempo, sino que por el contrario, es depositaria de elementos inesperados que afectarán también el grado de descentralización.

DIAGRAMA 1
ESQUEMA SOBRE DESCENTRALIZACIÓN EFECTIVA



Fuente: Elaboración propia.

4. Formas alternativas de gestión de los servicios públicos locales

Dado el énfasis de este ensayo sobre la provisión de bienes públicos específicos, cabe preguntarse cuáles son las alternativas de gestión de un determinado servicio. La amplitud de esta pregunta debe hacernos transitar desde lo general a lo particular en el proceso analítico. Lo general, supone reconocer que hay tres opciones básicas. La primera es la centralización, encarnada en la administración de tales servicios en manos del gobierno central, el cual decide desde el propio centro político del Estado. No hay representantes regionales de este gobierno en las jurisdicciones intermedias o locales, ni menos aun representación política de tales autoridades en cada jurisdicción. La segunda es la “desconcentración” antes definida, en la cual existen representantes del nivel central en la administración de los servicios proveídos en regiones específicas del territorio. Esta desconcentración puede también expresarse bajo la forma de organizaciones públicas autónomas no vinculadas a un determinado nivel de gobierno, que si bien son jerárquicamente independientes del gobierno central, no poseen vinculación administrativa con un determinado nivel de gobierno. El caso de Costa Rica y sus instituciones autónomas al interior del sector público es un buen ejemplo en esta dirección (Letelier, 2008a). La tercera opción, la cual admite múltiples matices, es la descentralización, en la cual él o los niveles sub nacionales de gobierno pueden llegar a tener personalidad jurídica y autonomía política.

Una aproximación más fina al mismo problema exige preguntarse cómo administrar tales funciones. Dependiendo del país y sujeto a las restricciones de cada caso, el nivel sub nacional de gobierno tiene dos opciones extremas de administrar los servicios de los cuales es responsable por ley. Por una parte, la jurisdicción respectiva puede asumir en forma directa la gestión y producción de los mismos a través de la adquisición del equipamiento e insumos y la contratación del personal necesario. Problemas de escala, falta de recursos humanos preparados y los costos potenciales de un escaso grado de especialización en la gestión de tales servicios, pueden hacer de esta opción una alternativa muy onerosa. Dos alternativas surgen como contrapartida natural. Una de ellas es la externalización de los servicios referidos. Esta opción supone licitar la ejecución con una empresa especializada, la cual –idealmente– proveerá aquello que está estipulado en el contrato y que ha sido unilateralmente definido por el mandante. La segunda alternativa, de creciente interés académico en la literatura empírica, es la “cooperación” entre jurisdicciones (Gress, 1996). Esta puede a su vez adoptar múltiples formas. Por una parte, pueden ser los propios gobiernos locales integrantes del acuerdo cooperativo los que producen el servicio. Alternativamente, esta misma cooperación puede ser la base de una externalización común de un servicio compartido. A diferencia de la externalización a nivel de una sola jurisdicción, la celebración de un contrato común entre varias jurisdicciones y una empresa proveedora por una parte, y la opción de un contrato con una jurisdicción única, es que en el primer caso, los integrantes del acuerdo deberán negociar entre ellos el tipo de servicio que desean tener. Acuerdos de este tipo son comunes en las áreas de la recolección de residuos sólidos, la provisión de seguridad pública, educación y otros similares.

Una cuestión de gran interés analítico en este sentido, es saber de qué depende esta cooperación. Krueger y Bernick (2009) plantean que un factor clave es la disponibilidad de recursos. A mayor nivel de recursos propios por habitante, menor será la tendencia a cooperar con otras jurisdicciones. Otro factor presente en la literatura es el llamado “capital social”, componente que si bien ha sido reservado casi exclusivamente para describir relaciones de confianza entre personas en el mundo privado, tiene un potencial evidente en los alcances de la cooperación entre jurisdicciones. Sin embargo, dicha cooperación suele generar costos de transacción que pueden superar los beneficios de tal acción colectiva. En dicho evento, diversos son los factores que facilitan la cooperación. Entre otros, destacan las restricciones legales impuestas sobre la acción del nivel local de gobierno, y la propia distribución de funciones y competencias entre niveles de gobierno. El estatus jurídico de

agrupaciones tales como federaciones municipales, mancomunidades y otras formas de acuerdos cooperativos sub nacionales, representan un aspecto central del problema.

5. Tamaño y tipo de jurisdicción local

Aun cuando el alcance de este trabajo abarca todo tipo de jurisdicciones, debe entenderse que la dimensión propiamente urbana, y el debate en torno a esta específica forma de jurisdicción son determinantes respecto del tamaño y la forma concreta de organización del Estado en torno a los servicios locales. En este sentido, cabe mencionar que dos escuelas básicas de pensamiento suelen encontrarse en la discusión académica sobre la organización óptima del Estado a nivel local. (Baer & Ihrke, 2004). Por una parte, la escuela centralizadora aboga por la existencia de un “gobierno metropolitano”, el cual pueda coordinar las acciones del gobierno local a nivel de toda el área urbana. Por la otra, la escuela de la elección pública propugna la existencia de numerosas áreas urbanas, las cuales pueden sobreponerse unas a otras, tener impuestos propios y ofrecer sus propios servicios. Si bien la opción descentralizadora es potencialmente capaz de generar competencia entre jurisdicciones y así reproducir la estructura de incentivos del mercado en la esfera de los bienes y servicios públicos locales, sus detractores advierten sobre los conflictos entre jurisdicciones, la descoordinación en la implementación de políticas públicas y el potencial efecto negativo sobre la equidad entre zonas urbanas.

En Estados Unidos existen los “Community Benefit Distrirts”, en los cuales solo las actividades comerciales pagan una sobre carga en su impuesto a la propiedad, a fin de recibir servicios públicos suplementarios. Estos existen en al menos 12 ciudades norteamericanas. El potencial peligro de este esquema es la “balcanización” (segregación) de la ciudad. Una solución posible es extender el área del distrito, fortaleciendo el compromiso de las áreas excluidas por entregar el mismo servicio. Sin duda, este tipo de comunidades no cumplen con la definición de equidad entendida en el contexto de una provisión homogénea del servicio a través del territorio nacional. La respuesta teórica de quienes propugnan la zonificación urbana así generada, es que los distritos diferenciados permiten ajustar mejor las preferencias a los gastos de cada comunidad, pudiéndose abordar el problema de la equidad (segregación) a través de jurisdicciones traslapadas que atiendan los requerimientos de servicios transversales de interés común.

Cierta literatura ha impugnado la zonificación antes referida, relevando el peligro de la fragmentación en la prestación de servicios urbanos, consagrando la tesis de la “explotación de las ciudades por parte de los centros sub urbanos”. Ella se basa en la hipótesis general de que la fragmentación referida tiende a provocar empobrecimiento relativo de los centros urbanos, por la vía del mejoramiento segregado de distritos pequeños. Aunque la evidencia sobre el particular es cuestionable (Hawkins & Ihrke, 1999), el referido debate tiene grandes implicancias en el tema que nos ocupa.

6. La descentralización en servicios específicos del Estado

La investigación empírica acerca de los efectos de la DF sobre la educación es extensa y genéricamente favorable a la hipótesis de que la gestión descentralizada es beneficiosa para el buen desempeño del Estado. Entre los estudios transversales con muestras de países, cabe destacar los trabajos de Letelier (2001), Lindaman y Thurmaier (2002) y Busemeyer (2008). Complementariamente, diversos trabajos sobre países específicos exhiben conclusiones semejantes. Destacan en este grupo el trabajo de Barankay y Lockhood (2007) para Suiza, el análisis sobre los efectos de la descentralización respecto de la estructura de la inversión pública para Colombia y Bolivia de Faguet y Sánchez (2007), más una extensa gama de estudios de casos.

Algo semejante sucede en el ámbito de la administración de la salud. Por ejemplo, un estudio cualitativo sobre el significado y posibles debilidades de la descentralización es aquel realizado por Regmi et. al (2009) en base a la experiencia de Nepal, país en el cual tuvo lugar un proceso de devolución de competencias a partir de la Acta de Autogobierno Local promulgada en 1999. Usando una combinación de entrevistas individuales a los usuarios y el resultado de diversos focus groups, los autores consultados concluyen que si bien el mismo significado de la descentralización no admite una interpretación única entre los beneficiarios, existe cierto consenso en el sentido de que esta mejoró la calidad del servicio público de salud en el área preventiva. Por su parte, un estudio sobre diversos componentes del proceso administrativo envuelto en la administración de la salud en Ghana y Guatemala (Bossert et. al., 2007), aportan evidencia en el sentido de que la descentralización desfavorece el componente logístico del proceso administrativo.

No obstante la evidencia señalada, una importante contraindicación respecto de los efectos de la DF es la eventual segregación de las comunidades de menor desarrollo relativo. El hecho de que las jurisdicciones de mayor ingreso puedan comprometer más recursos propios en beneficio de los servicios públicos locales, puede profundizar las diferencias entre jurisdicciones y agravar un problema de suyo importante en América Latina. Aun cuando tal efecto perverso pueda ser parcialmente neutralizado mediante el uso de transferencias niveladoras, las propias diferencias de base en cuanto a la calidad de los recursos humanos a nivel local, pueden llegar a constituirse en un obstáculo difícil de superar para las jurisdicciones más pequeñas y vulnerables. Lo anterior supone un desafío en el diseño de la asignación de funciones entre niveles de gobierno y en la forma de financiamiento de los mismos.

7. El diseño de la descentralización

A la luz de la discusión anterior, el desafío concreto de la política pública consiste en cómo aprovechar los beneficios de la descentralización, pero evitando, o al menos reduciendo, los efectos perversos de la misma. Al respecto, un factor del problema poco mencionado, es la propia “multidimensionalidad” de la descentralización, incluso al interior de cada servicio público específico. Probablemente el área de educación representa un caso ilustrativo de este fenómeno. La gestión de este servicio supone decidir sobre un rango amplio de temas puntuales, cada uno de los cuales posee méritos propios. En esta lógica se puede señalar que existen al menos tres componentes del problema que merecen un tratamiento diferenciado y por lo tanto un diseño específico diferente según el caso. Estos son el financiamiento, la definición del ámbito competencial de la descentralización, y la coordinación de políticas públicas a nivel nacional. Revisaremos a continuación tales ámbitos en forma independiente.

7.1. El financiamiento

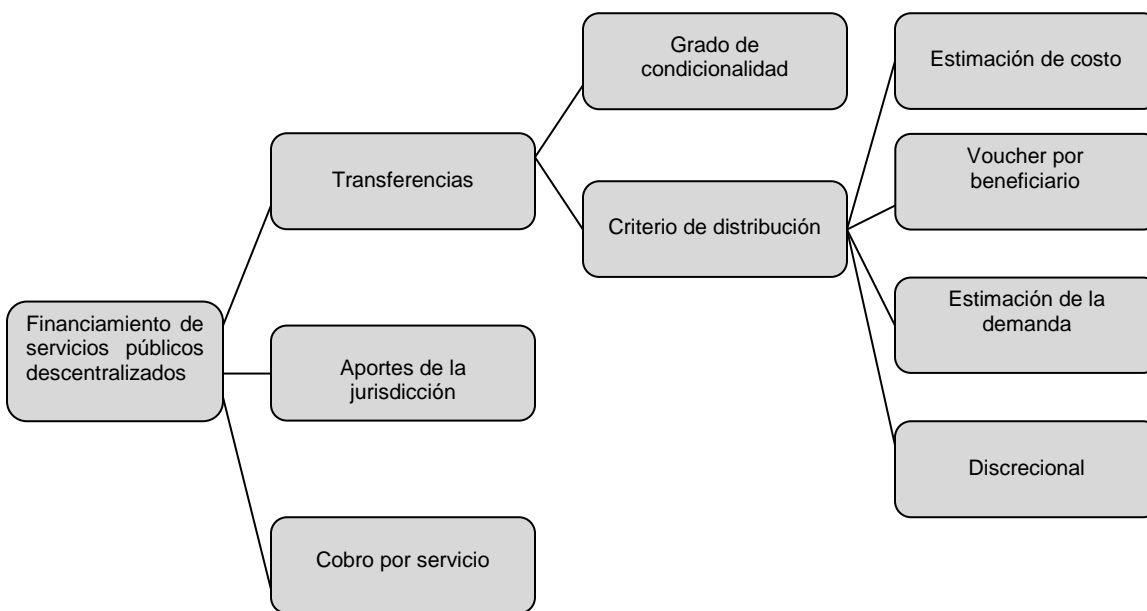
El financiamiento de un servicio descentralizado, puede estar basado en recursos propios aportados por el nivel sub nacional que administra el servicio, financiado por transferencias desde el nivel superior de gobierno o alguna combinación de ambos. Cualesquiera sea la solución, la fórmula adoptada debe considerar la recomendación general de que los gastos que tienen alguna implicancia redistributiva, deben ser financiados por el nivel central de gobierno (Oates, 1972; Musgrave, 1958). Sin embargo, cabe observar que la sola autonomía jurídica del nivel descentralizado lo habilita para realizar aportes voluntarios que inevitablemente pueden reproducir diferencias en la calidad del servicio a través del territorio nacional. Este es por ejemplo el caso de Chile en el contexto de la educación (Letelier, 2008b) y la salud primaria, servicios administrados por el municipio y financiados con un aporte del gobierno central. Aun cuando la opción de financiamiento haya definido que las transferencias desde el nivel superior de gobierno garantizarán una provisión mínimamente aceptable del servicio, queda pendiente definir en base a qué factores se hará la distribución de las mismas. Este problema puntual ocupa un lugar muy importante en la literatura de federalismo fiscal, y

puede tener grandes implicancias en el comportamiento del nivel de gobierno encargado de la gestión del servicio.

El diagrama 2 resume las opciones disponibles. Se desprende de este esquema, que una diferenciación básica al respecto se refleja en la importancia relativa de las transferencias en el conjunto. Debe esperarse que la condición de “agente” del gobierno central en la gestión del servicio descentralizado, supone que al menos una parte del financiamiento provenga de esta fuente. El propio marco institucional que asigna responsabilidades a distintos ámbitos del Estado, contiene la clave en torno a este importante punto. Habiéndose definido el nivel de gobierno responsable, cualquier delegación implica también facilitar este financiamiento a través de transferencias. Sin embargo, el carácter condicional de estos recursos, puede tener implicancias en el grado de rendición de cuentas del nivel sub nacional respectivo. Por ejemplo, en el caso italiano previo a la Constitución del 2001, las transferencias condicionadas a las provincias facilitaron el desequilibrio fiscal a nivel del presupuesto de la nación, toda vez que, si bien estas últimas administraban los servicios de educación y salud, el gobierno central mantenía la responsabilidad constitucional por los mismos, hecho que concedió a las provincias la posibilidad de presionar al nivel central por mas recursos cada vez que aquellos provenientes de las transferencias se agotaban (Brosio y Piperno, 2007). Por su parte, la propia condicionalidad suele generar desajustes entre las preferencias de gasto sub nacional, y los recursos efectivamente disponibles.

Un segundo aspecto básico a definir es el criterio de distribución entre las jurisdicciones del nivel de gobierno que administra el servicio. Las cuatro categorías identificadas en la ilustración relevan las opciones disponibles. El criterio de “Estimación del Costo” es una alternativa muy eficiente cuando las condiciones de operación del servicio respectivo difieren en forma significativa entre zonas geográficas. Este es el caso de las jurisdicciones rurales versus las urbanas, de las zonas sometidas a condiciones climáticas extremas y/o de aquellas que atienden beneficiarios más vulnerables. Otras alternativas incluyen la subvención por beneficiario, utilizada en las áreas de salud y otras áreas con una población objetivo variable, la estimación de la demanda –cuyo ejemplo más representativo es Inglaterra–, y finalmente la mera discrecionalidad, la cual ocupa un lugar relativo importante en la realidad latinoamericana.

DIAGRAMA 2
FINANCIAMIENTO DE SERVICIOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS



Fuente: Elaboración propia.

7.2. Ámbito competencial de la descentralización

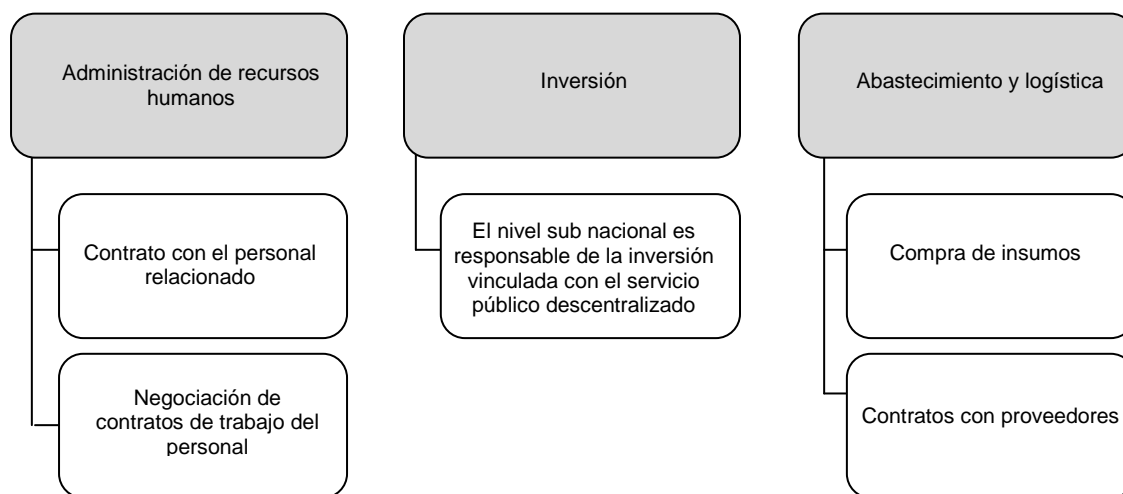
Tal como ha sido anteriormente mencionado, la descentralización involucra diversas dimensiones. La clasificación más general –pero también la más importante– es entre las funciones que según la Ley deben ser ejercidas por un determinado nivel de gobierno por una parte, y la propia descentralización fiscal (de recursos) por la otra. Esta sección releva el primero de estos dos elementos, en el reconocimiento de que también al interior de un ámbito particular, existe una amplia variedad de aspectos más específicos sobre los cuales corresponde definir el alcance de la descentralización.

El diagrama 3 muestra las áreas básicas entre las cuales pueden coexistir grados diferentes de descentralización. Aquello rotulado bajo el nombre de “Administración de Recursos Humanos”, comprende a su vez varios componentes que implican diversos grados de autonomía en la asignación del presupuesto. Aspecto crítico de este problema es la negociación de contratos entre los funcionarios y la jurisdicción responsable de negociarlos ya de pagar la nómina. Entre los países unitarios en los cuales el nivel municipal es protagonista en este aspecto destaca el caso de Suecia, en el cual los contratos de profesores son responsabilidad del nivel local. Si bien Chile utilizó el mismo esquema hasta el año 1990, las profundas diferencias en el acceso a recursos entre municipios en este último caso, provocaron efectos muy distintos de los observados en Suecia.

En cuanto al ámbito de la inversión, una diferenciación clave es la existencia de un sistema nacional de inversión, versus el caso en que tal sistema no existe. Mientras Chile constituye un ejemplo del primer tipo, Costa Rica se inserta en el segundo grupo. La ausencia de una instancia superior de planificación de la inversión, ídemamente integrada al nivel intermedio de gobierno, tiene el beneficio de reducir la discrecionalidad en las decisiones de inversión y de mejorar el grado de coordinación a nivel nacional. Cualesquiera sea el diseño respectivo, habrá que definir qué papel cumple cada distinto nivel de gobierno en proponer, ejecutar y/o participar en la discusión relativa al presupuesto de inversión de su región.

Un área que merece atención especial es el ámbito de la adquisición de insumos específicos. El ejemplo más elocuente es la gestión de la salud, en el cual se requiere adquirir gran cantidad de insumos en forma regular. Otro tanto sucede con la recolección de basura y/o áreas de gestión en las cuales la escala de operación sea un factor trascendente en el costo de los insumos. La pregunta clave es cuál es el nivel de gobierno que resuelve el problema logístico respectivo.

DIAGRAMA 3
ÁREAS BÁSICAS A DESCENTRALIZAR



Fuente: Elaboración propia.

7.3. Instancias de coordinación

Un componente clave en la estructura de las instituciones del Estado, es el diseño de los mecanismos de coordinación entre unidades de gestión diferentes al interior de la administración pública. En el caso que nos ocupa, esto adquiere una relevancia especial, puesto que una de las dificultades evidentes de la descentralización es el logro de objetivos coherentes y el desarrollo de acciones coordinadas por parte de todos los niveles de gobierno. La existencia de externalidades entre gobiernos locales, y/o el potencial desaprovechamiento de las economías de escala en la gestión de ciertos servicios públicos pueden generar dificultades en el logro de este objetivo, y por consiguientes pérdidas efectivas de bienestar como fruto del desaprovechamiento de oportunidades concretas de colaboración entre jurisdicciones autónomas.

Hemos señalado que este fenómeno puede tener gran importancia en la contratación de servicios externos al municipio, tales como la recolección de residuos sólidos, los cuales suelen ser externalizados mediante una licitación abierta. Comunidades más pequeñas y de bajo consumo, están expuestas a costos muy altos de operación si la licitación de tales servicios se realiza a nivel local. Otro tanto puede suceder con la educación. La factibilidad de contar con establecimientos mejor equipados y más y mejor personal docente, puede ser una meta difícil de lograr en el contexto de pocos alumnos y alta ruralidad de algunas comunidades. La experiencia francesa en el contexto de los llamados “Establisements Publics de Cooperetion Intercommunale” (EPCI) es de gran interés en este sentido. Dichas entidades administran servicios públicos específicos, tales como agua, saneamiento, transporte y electricidad entre otros. Su conformación está expresamente incentivada por el gobierno central, mediante la concesión de atribuciones especiales en las áreas de su competencia, y algunos beneficios tributarios respecto de los municipios individuales. En el extremo opuesto, la experiencia de Chile exhibe bajos incentivos a la cooperación, hecho que se ve agravado por la falta de personalidad jurídica de las llamadas “Asociaciones Municipales”.

Una cuestión central en el esfuerzo por generar dichas oportunidades de cooperación es el marco institucional que define los incentivos para tal efecto. El estatus jurídico de las asociaciones entre jurisdicciones, las instancias de coordinación entre gobiernos sub nacionales autónomos y el reconocimiento legal o de hecho de tales estructuras administrativas –si es que las hay–, constituyen un primer elemento a considerar. Otro factor importante es la eventual existencia de instancias de coordinación y encuentro entre los actores regionales relevantes, con miras a articular iniciativas comunes en la esfera de la inversión y otras formas de coordinación.

8. Conclusiones

Aunque el debate sobre descentralización ha privilegiado la definición de hipótesis generales en torno a sus costos y beneficios, es importante reconocer que cada tipo específico de servicio público amerita un tratamiento independiente en lo que a la descentralización se refiere. En este espíritu, este capítulo rescata la idea –ya sugerida en esta literatura–, de que existe una tensión entre las ventajas de costo de la centralización, y los beneficios de mejor gestión por efectos del conocimiento y mayor cercanía de la burocracia local con su comunidad.

Aunque la literatura empírica tiende a favorecer la descentralización como una forma de potenciar la eficiencia en la gestión pública, diversas contraindicaciones surgen en la esfera más específica de ciertos servicios públicos. Problemas de coordinación, y potenciales consecuencias en el objetivo de garantizar un estándar razonablemente homogéneo de servicios en todo el territorio nacional son importantes de considerar. Entre otros problemas ampliamente abordados en la literatura, destacan el papel de las economías de escala como un factor con méritos específicos en diferentes tipos de bienes públicos locales, y el efecto de las externalidades entre jurisdicciones, entre otros factores.

Este trabajo plantea que existen tres componentes básicos que deben ser analizados en la evaluación de la estructura de competencias entre niveles de gobierno. Un primer aspecto es el financiamiento, y en particular el papel de las transferencias. Estas últimas pueden tener diversos grados de condicionalidad, generando efectos concretos en el comportamiento de las jurisdicciones autónomas en función de su diseño. Un segundo aspecto es la definición del ámbito específico de la descentralización al interior de cada distinta función del Estado. Ámbitos tan diversos como la administración de recursos humanos, las atribuciones para decidir sobre la inversión pública en cada distinto tipo de servicio y el grado de descentralización en la gestión de compra de insumos básicos son componentes clave. Finalmente, la fortaleza de las instancias de coordinación entre jurisdicciones representa un aspecto de fondo en el tema que nos ocupa. De ellas depende el grado de articulación y coherencia del proceso de acción del Estado, y la calidad de la inversión pública en un contexto agregado.

Bibliografía

- Baer, Susan y Douglas Ihrke (2004), “The Local Political Economy of Inner City Neighborhoods: Theory and Application”, *Public Administration Quarterly*, p.p. 47-69.
- Barankay, Iwan y Ben Lockwood (2007), “Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from the Swiss cantons”, *Journal of Public Economics*, 91, p.p. 1197-1218.
- Bossert, Thomas, Diana Bowser y Johnnie Amenyah (2007), “Is Decentralization Good for Logistic Systems? Evidence on essential medicine logistics in Ghana and Guatemala”, *Health Policy and Planning*, N° 22, p.p. 73-82.
- Brennan, Geoffrey y James Buchanan (1980), “The power to tax. Analytic foundations of a fiscal constitution”, New York, Cambridge University Press.
- Brosio, Giorgio y Stefano Piperno (2007), “Assesing regional and local government expenditure needs in Italy. Small achievements and big prospective issues”, Paper prepared for the Seminar on Expenditure Needs in Copenhagen, Septiembre.
- Busemeyer, Marius (2008), “The impact of fiscal decentralisation on education and other types of spending”, *Swiss Political Science Review*, N. 14 (3), p.p. 451-481.
- Faguet, Jean Paul y Fabio Sánchez (2007) “Decentralization’s Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia”, *World Development* Vol. 36, No. 7, p.p. 1294-1316.
- Gress, Franz (1996), “Interstate Cooperation and Territorial Representation in Intermestic Politics”, *Publius: The Journal of Federalism*, p.p. 53-71.
- Hawkins, Brett y Douglas Ihrke (1999) “Reexamining the Suburban Exploitation Thesis in American Metropolitan Areas”, *Publius: The Journal of Federalism*, p.p. 109-1018.
- Hayek, Friedrich (1945), “The use of Knowledge in Society”, *American Economic Review*, V. 35, N. 4, p.p. 519-530.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks (2009), “Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government?”, *Annual Review of Political Science*, p.p. 225-241.
- Krueger, Skip y Ethan Bernick (2009) “State Rules and Local Governance Choices” *Publius: The Journal of Federalism*, pp.1-22
- Letelier Saavedra, Leonardo (2001), “Effect of Fiscal Decentralisation on the Efficiency of the Public Sector. The Cases of Education and Health”, Proceeding of the IIPF Conference on Public Finance, Agosto 2001, Linz.
- Letelier Saavedra, Leonardo (2005) “Explaining Fiscal Decentralization”, *Public Finance Review*. Vol 33, N. 2 Marzo. p.p. 155 - 183.

- Letelier Saavedra, Leonardo (2008a), “El gasto Municipal en Centroamérica”, *Un gasto que Vale*, Machado R. (Ed.), BID.
- Letelier Saavedra, Leonardo. (2008b), “Educación y Descentralización: virtudes, Debilidades y Propuestas en el Caso Chileno”, *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, N° 12, p.p. 7-18.
- Letelier Saavedra, Leonardo y José Luis Sáez Lozano (2006), “Economies of Scale, Information and Fiscal Decentralization”, Proceeding of the IIPF Conference on Public Finance, August 2006, Paphos, Chipre.
- Lindaman, Kara y Kurt Thurmaier (2002), “Beyond Efficiency and Economy: An Examination of Basic Needs and Fiscal Decentralization”, *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 50, N. 4, p.p. 915-934.
- Lockwood, Ben (2006), “The political economy of decentralization”, *Handbook of Fiscal Federalism*, Ehtisham Ahmad y Giorgio Brosio (eds.), pp. 33–60. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Méndez, Ricardo (2002), “Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes” en *Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales*, Volumen XXVIII, N° 84, septiembre 2002, Chile: EURE.
- Musgrave, Richard (1958), “The theory of public finance”, London, McGraw-Hill.
- Oates, Wallace (1972), “Fiscal Federalism”, Harcourt, New York, Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace (2008), “On the evolution of Fiscal Federalism. Theory and Institutions”, *National Tax Journal*, Vol. LXI, N. 2, Junio.
- Olson, Mancur (1969), “The principle of Fiscal Equivalence: The division of responsibilities among different levels of government”, *American Economic Review Papers and Proceedings*, 59: 479-87.
- Panizza, Ugo (1999), “On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence”, *Journal of Public Economics*, N°74, p.p. 97-139.
- Regmi Krishna, Jennie Naidoo, Paul Pilkington Paul y Alan Greer (2009), “Decentralization and district health services in Nepal: understanding the views of service users and service providers”, *Journal of Public Health*, pp. 1–12.
- Sassen, Saskia (2007), “El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: empujando las opciones de políticas y gobernanza” en *Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales*, Volumen XXXIII, N° 100, diciembre 2007, Chile: EURE.
- Seabright, Paul (1996), “Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model”, *European Economic Review*, Vol. 40, pp. 61-89.
- Sojo, Ana (2008), “Enfoque de derechos, políticas públicas y cohesión social” en *Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales*, Vol. II, Ximena Erazo, Víctor Abramovich, y Jorge Orbe (Eds.), Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Tiebout, Charles M. (1956), ‘A Pure Theory of Local Expenditures’, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, October, pp. 416-24.
- Veliz, Claudio (1980), “The Centralist Tradition of Latin America”, *Princeton University Press*, Princeton.

II. Los servicios esenciales: una tipología a analizar

1. Los servicios esenciales: la situación actual en la Región

La provisión de servicios esenciales para la población es una función pública que nuestros gobiernos cumplen en la Región, con importantes dificultades. En parte esto se justifica, dado que la demanda por estos servicios cada vez más se configura en los distintos escenarios nacionales en la categoría de “derechos”, acentuando la responsabilidad política del Gobierno. Una mirada rápida muestra insuficiencias en el modo en que las políticas públicas asumen la materialización de estos servicios, al incrementarse cotidianamente la demanda de “derechos” y con cada vez más limitaciones en sus prestaciones, marcando un cuadro de fuerte complejidad y conflictividad social.

Los temas de cobertura siguen siendo muy cruciales, porque se encuentran agudizados por la magnitud de las crisis internacionales, la inestabilidad fiscal y la disponibilidad menguada de recursos para su provisión. Asimismo, la extensión poblacional de estos servicios en los barrios más marginalizados de nuestras ciudades y las dificultades ancestrales de estas prestaciones en el medio rural y las localidades apartadas, acentúan los problemas. Ello es reconocido tanto por gobiernos como por entidades de cooperación y ayuda financiera internacional.

El debate sobre la calidad de estas prestaciones está presente con notable urgencia en las diferentes realidades. Especialmente en el caso de países que razonablemente han superado (o van en vías de superar) las metas relativas a la cobertura. Sociedades cada vez más exigentes social y políticamente van estructurando una “nueva frontera” de derechos sobre estos servicios esenciales, y exigen mejoras de estándares, modificaciones institucionales y crecientes obligaciones públicas para Estados enfrentados a dificultades ya serias en la gestión de estas prestaciones.

La sola mención de la última crisis mundial, ha implicado ajustes no menores en las maneras en que los Gobiernos asumen sus responsabilidades en materia social. En ocasiones, se han tenido que establecer restricciones importantes de recursos o se han producido adecuaciones que han adquirido severidad, especialmente en las situaciones que han exigido ajustes fiscales severos.

Existe otra discusión abierta de la mayor importancia, cual es las tecnologías y modalidades específicas con que se prestan los servicios esenciales. Las supuestas mayores coberturas comunicacionales y técnicas, que debieran mejorar la situación global, no siempre lo consiguen. El recurso humano profesional, y los equipos profesionales y humanos siguen siendo una dimensión

clave en la cobertura, calidad, continuidad y eficacia de estos servicios. En muchísimos casos, se acentúan las maneras “distintas” con que estos servicios se prestan en nuestras sociedades, correspondiéndose al modelo social y económico de abierta desigualdad que se observa y que se transmite mediante los propios equipos de trabajo. Las prestaciones educacionales y sanitarias, incluso en sus niveles más esenciales, son previstas de modo cualitativamente diferente.

Una dimensión adicional del problema es la provisión privada de servicios esenciales, ya sea de modo directo o mecanismo de subvención, y otras aportaciones públicas complementarias. La incorporación de “dinámicas de mercado” es una realidad que se impone, a lo menos parcialmente, en el debate sobre estas prestaciones esenciales. La posibilidad de cooperación público-privada y de complementariedades debe observarse también con atención.

Por ende, todas estas prestaciones sociales se expresan en el territorio de un modo muy complejo y diverso. De allí que se hable de la descentralización de los servicios esenciales, como parte de la dimensión territorial crecientemente asumida como relevante en las cuestiones del desarrollo, inclusión social, nuevos esquemas institucionales y la participación ciudadana. La discusión que abordamos aquí se ubica en esa perspectiva: El modo mediante el cual distintas iniciativas descentralizadoras pueden expresarse mejorando la eficiencia de las prestaciones de los servicios sociales. Dicho aún más expresamente, cual es la “escala territorial” (o nivel institucional) en que se puede optimizar la prestación de estos servicios. Es el sentido principal de esta investigación.

2. Los procesos de descentralización: sus dimensiones fundamentales

La descentralización es el proceso de transferencias de competencias y responsabilidades gubernamentales y sociales a entidades subnacionales, en la expectativa que ello asegure mayor eficiencia en el uso de los recursos, mayor adecuación a realidades diversas y cambiantes, y un grado de incorporación ciudadana que agregue adicionalmente en los esfuerzos de crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ambiental.

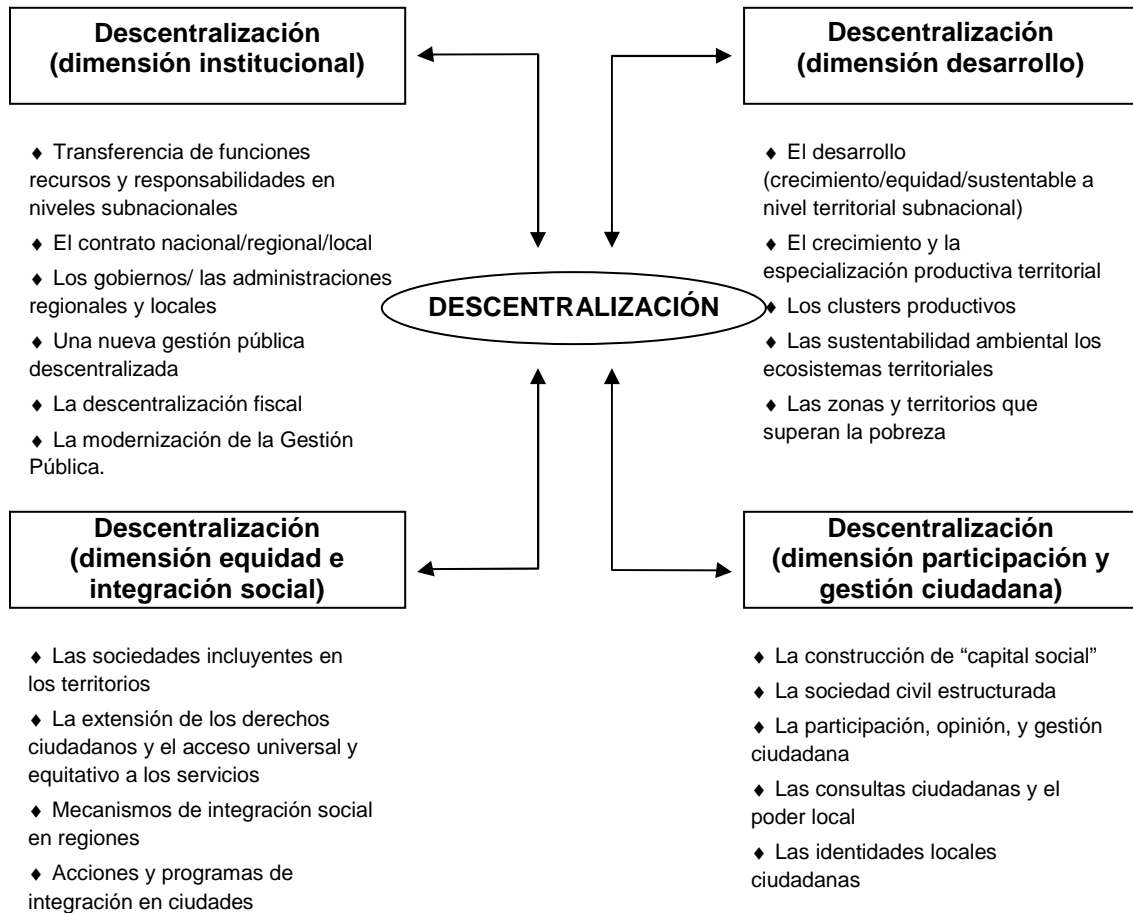
Se trata de procesos de alta complejidad, considerando la raigambre centralista que forma parte de la matriz institucional de Latinoamérica, aún reconociendo las realidades federativas, los Estados unitarios y la extensa gama de categorías intermedias que nos caracterizan. De allí que las “desconfianzas” estén siempre muy presentes sobre las acciones descentralizadoras, muchas veces agudizadas por crisis externas, dificultades de recursos y los problemas propios para efectuar prestaciones sociales de calidad.

Diversas aproximaciones efectuadas en CEPAL dan cuenta de una variedad muy significativa de procesos de descentralización, especialmente en cuanto responden configuraciones estatales federativas o unitarias; a diversos tamaños de países, a las tradiciones sociales y políticas más –o menos– participativas, a la constitución y dinámicas de los municipios y a las distintas identidades y realidades subnacionales regionales (provincias/regiones/departamentos).

La escala institucional descentralizada es variable. Existen ocasiones en que observaremos que al nivel nacional le siguen subnacionalmente los estados, las regiones, las provincias, los departamentos, las comunas y la institucionalidad barrial. Respecto de cada uno de esos niveles se podrán expresar “funciones institucionales” específicas o compartidas; se observarán desarrollos institucionales específicos; se alentarán procesos de desarrollo y de cohesión social y se llevarán a cabo distintas formas de participación y protagonismo ciudadano. Los sistemas de elección de autoridades institucionales darán cuenta también de niveles de “autonomía relativa” de cada entidad y, en todos los casos, tendremos una diferente estructura institucional territorial. Prácticamente cada caso nacional en América Latina y el Caribe es único, tenemos distintas evoluciones históricas y la cuestión de las “identidades territoriales” desempeñará o no un rol esencial.

Con todo proponemos que los procesos de descentralización se analicen en “cuatro dimensiones”: *la institucional, del desarrollo; de la equidad y de la participación*. Estos enfoques complementarios intentan dar cuenta de procesos muy complejos, con dinámicas muy variadas y con efectos previsible de diferente naturaleza en cada esfuerzo nacional.

DIAGRAMA 4
LAS CUATRO DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

2.1. El enfoque institucional en los procesos de descentralización

Se puede afirmar primigeniamente que esta dimensión es la más habitualmente conocida como descentralización, puesto que se hace principal referencia a la transferencia de competencias desde el nivel nacional hacia entidades subnacionales. En los hechos estamos hablando de una “cuestión de poder” en su expresión territorial y, por lo tanto, este proceso implica desprendimientos y empoderamientos de entidades de distinta connotación. Sin embargo, no siempre existe una autonomización de las entidades territorialmente desagregadas, puesto que además de compartir el concepto de “Estado-Nación”, existe una trama numerosa de competencias y funciones compartidas, cuando no delegaciones transitorias, dependientes del financiamiento y otras cuestiones vitales de las materias transferidas.

Podríamos establecer que en cada sociedad existe un “contrato territorial”, mediante el cual las entidades territoriales establecen acuerdos (permanentes y/o transitorios) en donde se despliegan competencias, recursos y las respectivas funciones. Se trata de una situación regulada por elementos constitucionales, legales y reglamentarios. Dicho status institucional es sujeto de diversas dinámicas que hacen a la descentralización un proceso cambiante y diverso.

En ocasiones se observa también que estas dinámicas son cambiantes en función del “juego del poder político”, alimentado de la evidencia que muestra que tras cualquier transferencia de responsabilidades, flujo de recursos o acciones compartidas, existe un juego de actuaciones de los actores políticos institucionales. No en pocas oportunidades, tras la lucha por ciertas transferencias o status de “autonomización relativa” se esconden intenciones políticas adscritas a liderazgos partidarios o líderes que actúan en el juego propiamente político.

Los Gobiernos Nacionales (el ejecutivo central), el Gobierno y/o las Administraciones Regionales (Provinciales, Departamentales), y la Administración y el Gobierno Comunal (Municipal), se constituyen en una trama institucional compleja y muy diversa. Mientras más alta la competencia institucional, mayor es la función gubernamental y así en las entidades más desagregadas se concentrarán principalmente las funciones propias de la gestión administrativa.

Para el caso latinoamericano, se han ido desarrollando con bastante fuerza procesos de descentralización fiscal, aludiendo con ello a las competencias y funciones que directamente se vinculan con los equilibrios fiscales. Las transferencias de recursos, los presupuestos y programas de inversión pública, la ejecución presupuestaria sectorial en las entidades subnacionales y hasta los ingresos tributarios y sus destinaciones diferenciadas, son materias que cubren esta dimensión fundamental de la descentralización institucional.

Del mismo modo surgen en la Región nuevos esquemas y orientaciones de gestión pública, que suelen reivindicar modalidades descentralizadoras importantes. La idea fundamental de “enfrentar y ojala resolver problemas donde ellos se presentan” es una norma de aplicación creciente. Ello en el marco de la funcionalidad y eficiencia administrativa de la gestión pública en general.

Las tendencias principales muestran que en la mayoría de los países estos procesos descentralizadores se valoran más en esta última década, aunque la distancia entre discursos y propuestas sean altas, y muchas propuestas a favor de las entidades subnacionales se mantienen a un nivel más bien programático. Como mencionamos anteriormente, en una cantidad importante de situaciones se han ido produciendo transferencias significativas en lo fiscal y presupuestario, como en funciones estatales relativas a la provisión de servicios fundamentales. En otros casos, la controversia política cruza de un modo muy significativo este debate. Finalmente, la crisis internacional última ha llevado a tendencias hacia “el orden y la disciplina fiscal”, lo que contribuye a la centralización decisional en el nivel nacional.

2.2. Los procesos descentralizadores en los enfoques del desarrollo

Las modalidades de descentralización que un país requiera dependen crucialmente del modo en que ellas contribuyan al desarrollo. De este modo, los logros del desarrollo deben expresarse en el nivel territorial, estableciéndose bases para distintas “desarrollos regionales” o “desarrollos locales” funcionales y participes de nuevas etapas del desarrollo nacional.

Entendemos como CEPAL que el desarrollo es el complejo proceso donde simultanea y funcionalmente se logra la expansión productiva sistemática (el crecimiento), la igualación básica de oportunidades sociales para las mayorías (la equidad) y un equilibrio esencial y de largo plazo con los ecosistemas naturales y construidos (la sustentabilidad).

En consecuencia, el camino del desarrollo como aspiración de cada sociedad supone el creciente reconocimiento de las realidades territoriales con carga institucional (estados, regiones, comunas), algunas de dimensión más natural (cuencas y otros ecosistemas definidos) y otras que serán propias de preferencias territoriales de políticas públicas (zonas de extrema pobreza; áreas de colonización). En todo territorio (o asociación de territorios incluso) será posible precisar el tipo de esfuerzo de desarrollo que permitirá definir una estrategia de acciones públicas y privadas que busquen “modalidades superiores de desarrollo”. Esos territorios estarán provistos (o desprovistos) de capital social, fuerzas asociativas público-privadas y capacidades institucionales, formativas y tecnológicas, donde sea posible “plantearse desde allí” el esfuerzo por desarrollo. Lo anterior, en concomitancia funcional con otros territorios (y sus asociaciones relativas) y por cierto con el Gobierno Central, donde se “acuerden” las tareas que la distribución territorial del esfuerzo por desarrollo demanden.

Desde otra perspectiva, se observa que la internacionalización y la competitividad han llevado a especializaciones productivas regionales y locales funcionales a propuestas de desarrollo que privilegian las capacidades exportadoras, el servicio a los mercados internos y el aprovechamiento de ventajas comparativas regionales y locales.

En la última década se han enfatizado propuestas de “clusters productivos” asociados a determinados territorios en donde, sobre el fundamento de una industria motriz, se lleven a cabo encadenamientos productivos virtuosos, con efectos agregados de expansión productiva, empleos y mejoras en calidad de vida. Estas propuestas suponen el despliegue inteligente e integrado de programas e instrumentos públicos y suponen acuerdos público-privados de largo aliento en materia de innovación y desarrollo tecnológico.

En territorios naturales (ecosistemas definidos), se hace posible inducir formas de desarrollo sustentables, que busquen adecuados equilibrios sobre conservación y empleo de recursos, modalidades activas de ecoturismo a base de comunidades locales y hasta el uso inteligente de recursos energéticos diversificados (centrales de pasada, uso eficaz de los vientos, energías mareomotrices).

También, en la última década ha habido atención preferencial por territorios donde predominan situaciones de pobreza y extrema pobreza. Asociados al desarrollo de pueblos originarios, a zonas más abandonadas de secciones costeras, cordilleranas o de sistemas naturales afectados, identificamos territorios “atrasados” que son objetos de una batería amplia de programas públicos para mejorar su condición. La “mirada territorial” de la pobreza es también una dimensión eficaz para plantearse la “cuestión de los territorios”.

2.3. La descentralización y las demandas por equidad e integración social

Aunque sea una dimensión “algo tratada” en el acápite anterior, las demandas por equidad e integración social exigen a los procesos de descentralización un abordaje principal: los “territorios latinoamericanos” expresan coeficientes altísimos de segregación social. Ello es particularmente

valido en el análisis de nuestras metrópolis y nuestras ciudades intermedias. Sin embargo, también ello se expresa en los asentamientos humanos en zonas rurales dispersas. Ese “sello desigual” marca nuestros territorios.

Las sociedades latinoamericanas demandan modalidades de inclusión social como una de sus cuestiones vitales. Es probable que la inclusión sea la cuestión más compleja y difícil de nuestros esfuerzos por desarrollo, y aquello de lo que depende en el mediano y largo plazo la paz y la convivencia social. Es así como el “esfuerzo inclusivo” supone una dimensión fundamental de los procesos de descentralización.

La extensión de los derechos ciudadanos y las demandas democráticas supone acciones de equidad e integración social. Supone también, avanzar en los “mínimos derechos garantizados” en materia de salud, educación y servicios esenciales. En esta investigación, que se referirá substantivamente a las modalidades descentralizadas en la prestación de servicios esenciales, esta dimensión descentralizadora es clave.

No obstante, los esfuerzos de integración social son de tremenda complejidad. Muchos son los indicadores que muestran que esta es “una asignatura pendiente” de primera magnitud en la Región. En el análisis metropolitano y urbano, varios sociólogos y analistas, dan cuenta de algunas alternativas de integración social, a través de intencionadas políticas de vivienda como de recuperación de barrios históricos. Nada de sencillo. Son requerimientos esenciales el acceso a suelo urbano, programas de alto costo, subsidios a la recuperación urbana y una fuerte organización de las familias beneficiarias. En otros casos se trata de asegurar a las familias originarias de barrios centrales y peri centrales, para que no sean expulsadas por la especulación inmobiliaria.

En los casos rurales, el predominio de formas de agricultura campesina en extensos territorios, como la irrupción expulsiva de agroindustrias y agricultura de exportación, generan también situaciones que ahondan la segregación y desigualdad social en el territorio, incuban fenómenos expulsivos para amplios sectores de población y establecen todo un desafío en el ámbito de las políticas públicas.

En suma, la integración social y la lucha para que la población en condiciones de pobreza supere su situación, requerirá sin duda una gran variedad de políticas y programas explícitos y en donde los servicios esenciales en el territorio han de jugar un rol capital.

2.4. Los procesos de descentralización y la participación y gestión ciudadana

La vertiente que reivindica la democracia activa acoge los procesos de descentralización de modo muy relevante. El rescate de aquellos modelos de gestión que “enfrentan y eventualmente resuelven” en el lugar la mayoría de las demandas ciudadanas supone grados de participación cualitativamente superiores a los habituales. Sin lugar a dudas, estamos aquí frente a la dimensión más relevante de la descentralización, en cuanto ella se funda en el “capital social” que la sostiene.

Esta fuerza social como elemento constitutivo en el territorio, es aquello que se rescatará como factor clave en las cuestiones relativas a la identidad territorial. Ello apunta a la capacidad asociativa entre actores, al dialogo y a la construcción de colectivos locales que priorizan y ordenan las tareas del desarrollo. Lo anterior supone que la sociedad civil regional y/o local es capaz de construir un poder social con identidad, principios y reivindicaciones que caracterizan sus respectivos territorios. Esta verdadera “geografía social” está en la base de los esfuerzos por desarrollo regional y local.

La presencia efectiva de actores sociales variados en la esfera de lo productivo, del consumo, de las demandas ciudadanas, de la programación y la gestión de servicios esenciales, hará posible “construcciones sociales” sólidas, abiertas al emprendimiento, la innovación y los cambios. Tendremos un sostén social que legitimará los procesos de descentralización. Serán claves la

capacidad de convocatoria y los objetivos ordenadores que se plantee la comunidad organizada. Todo ello favorecerá el diálogo con “las instancias centrales”, habitualmente áspero y complejo.

Las identidades locales que se van construyendo serán capaces de ir enfrentando los desafíos del desarrollo, la provisión de servicios esenciales, los complejos problemas de la equidad y la integración social y generarán influencia decisiva en la institucionalidad territorial que se va estructurando.

De esta manera, podrá haber diferentes expresiones de la fuerza social organizada. Se generarán condiciones para consultas y plebiscitos ciudadanos, lo que legitimará las decisiones públicas con respaldos ciudadanos. Se procesarán los conflictos y avanzará en aquellos desafíos de más largo aliento de diversificación productiva, avances en infraestructura pública y social básica.

Importancia esencial tendrá la manera en que esta fuerza social organizada avanza de las reivindicaciones a las propuestas y la responsabilidad sobre los distintos aspectos del desarrollo. Esta maduración política es la que explica que, en numerosos casos en nuestra Región, se observan fenómenos de desarrollo notables, en medio de condiciones precarias, en el nivel urbano como rural.

3. Los servicios públicos en la Región: una aproximación inicial

Los servicios públicos que acogen la atención preferencial de nuestra investigación son la educación pública, la salud pública, y aquellos tales como la recolección y procesamiento de los residuos sólidos, el fomento productivo y la seguridad ciudadana, en el bien entendido que su papel es clave en el desarrollo de los territorios. Aunque en términos globales haremos referencia a estos servicios en las ciudades (metrópolis y de mayor tamaño), el análisis es extensible a zonas rurales y localidades menores.

Como se puede observar, estamos frente a un muy variado tipo de servicios públicos, muchos de ellos muy arraigadamente administrados y gestionados por el Estado, los gobiernos regionales y la administración municipal. En parte estos están disponibles a la acción privada, en la asimilación de categorías de análisis con el comercio. En todos los casos es posible observar para Latinoamérica, en la última década, una notable evolución tecnológica y un debate francamente abierto sobre las responsabilidades públicas y de gestión privada, de marcos regulatorios y de transición creciente hacia la privatización de servicios. Al interior de esos enfoques es posible observar diferentes afirmaciones, a saber:

- i) Existe una idea de innovación y cambio, un lenguaje modernizador que permea la temática, esencialmente referido a una nueva manera de conceptualizar y trabajar con el usuario de estos servicios, mejorar su accesibilidad y entregarlos a través de tecnologías y procedimientos más eficaces. Este enfoque modernizador se impone sobre las modalidades más tradicionales de provisión de servicios.
- ii) La idea dominante es que la gestión y administración de servicios públicos puede y debe ser hecha de un modo diferente, que no es posible seguir “del mismo modo”, que es imprescindible un cambio y que ese cambio no es sólo tecnológico e informático, sino que se expresa incluso en la diversidad “conceptual” con la que debe enfrentarse la temática. Ello lleva a una apertura tecnológica mayor en la gestión de los servicios esenciales.
- iii) Existe una mayor aceptación a la participación de agentes privados en la prestación de estos servicios. Desde un punto de vista más general, podemos acoger aquí desde la privatización de activos y el traspaso de responsabilidades desde lo público a lo privado hacia formas asociativas entre ellos, especialmente a través de las concesiones reguladas a operadores privados. Esta perspectiva no se reduce a la “mera privatización” y ofrece una amplia gama de alternativas.

- iv) La idea de asociación con privados o de acción privada directa es la noción dominante respecto de los servicios públicos que puedan “tarificarse” y respecto de los que es posible encontrar mercados adecuados. Por otra parte también es necesario considerar que el funcionamiento eficaz de los mercados y las tarifas pueden establecer subsidios al consumidor en determinadas circunstancias sociales. La operación de estos complejos y particulares mercados supone un marco regulatorio público importante en materia de responsabilidades.
- v) El esquema persistente de los Servicios Públicos como responsabilidad exclusiva del Estado, atendidos los niveles de desigualdad social existentes y el rol compensador ineludible del Estado, pero que crecientemente se ha abierto hacia formas más activas de responsabilidad regional y municipal. Este enfoque se encuentra más establecido en el debate latinoamericano sobre la salud y la educación, más que en la administración de la justicia y el área de las “estrictamente indelegables” responsabilidades sobre seguridad ciudadana y orden público.
- vi) Este debate, especialmente en los últimos veinte años, va aparejado al rol crecientemente importante del Municipio como instancia de mayor responsabilidad institucional descentralizada y con alta legitimación democrática. Esta municipalización abre los servicios a la gestión y participación ciudadana, y acoge la particularidad local de las prestaciones.
- vii) En muchos casos parece conveniente “expandir” la idea municipal a la de la gestión regional, entendiendo que ella puede ser también de “asociaciones municipales” en áreas metropolitanas o zonas rurales de población dispersa donde la capacidad institucional de un único municipio es muy débil. Se observa un creciente tránsito desde el nivel territorial menor hacia “escalas regionales” con mejores eficiencias y adecuadas zonas de mercado.

Es interesante resaltar las importantes insuficiencias que han tenido las políticas públicas sobre gestión de servicios esenciales en las últimas décadas en América Latina. Acentuadas por un marcado formalismo y fundadas en experiencias internacionales poco aplicables a nuestras realidades, se han desenvuelto políticas y programas urbanos de dudoso efecto, que han concentrado esfuerzos en materias de diagnóstico y que han mostrado debilidades en la definición y continuidad de políticas efectivas. Incluso, recientemente han surgido dirigentes públicos con connotación urbana práctica que han debido enfrentar negociaciones de alta complejidad, como las que se desarrollan en torno a los mercados inmobiliarios, los gestores del transporte público, las exigencias ambientales respecto de la contaminación de las aguas y el aire. Allí, los temas de transparencia y probidad son asumidos como aspectos fundamentales de la provisión de servicios. La importante connotación ciudadana y demandas por estos servicios, hace que gestiones positivas o negativas de las autoridades, sean claves en el surgimiento de liderazgos políticos que en ocasiones obtienen alcances nacionales.

4. Los principales problemas de los servicios públicos en Latinoamérica

4.1. La acumulación de déficits en acceso y calidad

Estamos frente a un conjunto complejo de déficits históricos que se han acumulado, tanto respecto al acceso a estos servicios como a la calidad precaria con que ellos se entregan a la ciudadanía. Las prestaciones de salud, educación, saneamiento, tratamiento de residuos, seguridad ciudadana y de servicios locales en general, expresan un desequilibrio oferta-demanda de considerable magnitud. Las carencias en el acceso afectan a sectores sociales significativos, del orden de la mitad de la población de nuestras ciudades a las que se identifica en condición de pobreza. Lo anterior está muy ligado a la deteriorada calidad con que estas prestaciones son entregadas a la población en general. Dificultades

de acceso y de calidad “enmarcan” una situación que requiere un esfuerzo gubernamental y social de magnitudes inéditas en nuestras ciudades, con las consiguientes movilizaciones de recursos y modificaciones en la gestión que esta problemática requiere.

Aún cuando es posible advertir mejoras en la reducción de algunos déficits, se trata en América Latina de situaciones excepcionales. Una de ellas es la carencia habitacional y de servicios urbanos en Chile, donde desde 1993 el número de “soluciones habitacionales” ha superado el incremento anual de demandas habitacionales familiares (medido por el número de uniones y una aproximación de la obsolescencia habitacional). De hecho, existen años de disminución de hasta 40.000 unidades de déficit así medido, aunque allí deben incluirse las “segundas viviendas” y la subestimación de las uniones de hecho. Este ejemplo de la vivienda es el más recurrente en todos los análisis sobre servicios en nuestras ciudades. A ello se suele agregar los servicios de educación primaria y media y los servicios de atención básica de salud. En todos esos casos es dable observar carencias cualitativa-cuantitativas de enorme magnitud y generalmente crecientes. Muchas veces eso no permite dar cuenta de algunos servicios donde las carencias y déficit son aún más estructurales. Señalemos como ejemplo los servicios carcelarios, los servicios destinados a la atención de menores abandonados y los servicios que corresponden a la atención de salud de enfermos de Sida y otras patologías terminales. En esas materias, los esfuerzos sociales de movilización de recursos deben ser cualitativamente mayores para “entrar” a enfrentar la problemática, a riesgo del colapso o la insuficiencia abierta de esos servicios públicos.

4.2. Problemas severos de desigualdad e integración social

La heterogeneidad social en nuestras ciudades suele expresarse en fenómenos de marcada segregación socioespacial. Esta situación lleva a una configuración de estándares muy variados sobre servicios públicos en nuestras ciudades. No sólo se trata de localizaciones variadas y niveles distintos, sino del establecimiento de zonas o barrios que tienen diferencias extraordinariamente altas en cobertura, estándares y oportunidades de atención. Estas marcadas desigualdades se constituyen en factor explicativo de desintegración social, estructurando “ciudades en la ciudad” con lógicas distintas, diferentes sentidos de pertenencia social y una convivencia ciudadana severamente alterada. La situación descrita es particularmente compleja en los “barrios nuevos” de las grandes ciudades de la Región, extremadamente “descapitalizados” de servicios esenciales y fuertemente desintegrados a las dinámicas de “desarrollo” que se expresan en otras áreas de la ciudad.

La segregación que se configuró, adquirió así un sentido estructural y persiste aún cuando las cifras de la década del noventa sean totalmente inversas, la expansión urbana con segregación social es un elemento de identidad urbano-cultural en América Latina, y es difícil encontrar excepciones a dicha norma.

Estas configuraciones territoriales peculiares exigen análisis espacialmente diferenciados y también acciones de políticas que reconozcan dichas particularidades. Se hará necesario introducir nuevas racionalidades a la localización futura de servicios como a las mejoras en sus estándares de satisfacción a los usuarios, pero parece evidente que una política eficiente buscará redistribuir territorialmente y reconocerá la necesidad de poner énfasis en “zonas de carencias”.

Esta situación de segregación y diferenciación de estándares se da también en los ámbitos territoriales regionales, donde es posible establecer zonas estructuralmente diferenciadas en su desarrollo, o que han sido afectadas de modo muy desigual por la internacionalización creciente de nuestras economías y sociedades. Áreas rurales o apartadas suelen expresar los territorios de pobreza más estructural, aparejados con una provisión habitualmente más cara de las prestaciones esenciales por dispersión poblacional y “ausencia” de mercados significativos para la gestión privada complementaria.

4.3. Complejas inercias e ineficacias institucionales

En nuestras ciudades se expresa una muy variada institucionalidad en la provisión de servicios públicos, generalmente desestructurada y en donde coexisten las instituciones nacionales-sectoriales, las regionales-metropolitanas y las municipales-locales. Generalmente se trata de instituciones con fuertes grados de superposición, con competencias insuficientemente establecidas y donde se acumulan inercias e ineficiencias de alta significación. La defensa corporativa con que se afirman estas respectivas burocracias suelen conspirar respecto de la acción coordinada y conjunta. En ocasiones, visiones políticas “alternativas”, favorecen esquemas independientes que terminan restando esfuerzos a una tarea de suyo difícil.

A lo anterior se agrega la enorme complejidad para estructurar burocracias públicas eficientes y eficaces, especialmente respecto de los recursos profesionales de mayor calificación. Los insuficientes regímenes de incentivos, la ausencia de capacitación y perfeccionamiento permanente y sobre todo las inflexibilidades para constituir “equipos de trabajo” y “grupos de tareas” conspiran severamente en contra de esta modernización institucional. Como complemento negativo a lo anterior, escasamente existe “carrera profesional de mérito” y se abusa de los cargos directivos de confianza, dificultándose seriamente la continuidad profesional de las instituciones.

La profesionalización de un “servicio civil” en los servicios públicos, con régimen de exigencias formativas y exámenes de habilitación, sistemas de concursos públicos y selección calificada en los altos niveles de la administración, son parte de los desafíos que se comienzan a observar en la región como indispensables. Y en el caso de Chile, se ha expresado en el Sistema de Alta Dirección Pública.

4.4. Insuficiencias críticas de financiamiento

La provisión de servicios públicos en nuestras ciudades suele estar “estructuralmente desfinanciada”, en parte por lo ya descrito. Se supone que el financiamiento del presupuesto público (incluidas las instancias regionales y municipales, en sus relativos ámbitos de competencia) debe dar cuenta de los recursos para enfrentar esta tarea social. Fácilmente estamos hablando de presupuestos que distan de las necesidades efectivas. Sin embargo, interesa profundizar sobre la estructura del financiamiento, la asignación de costos y beneficios sociales y la adecuada focalización de los presupuestos públicos en sus distintas “escalas territoriales”.

El financiamiento adicional estructural requiere una “nueva escala” si se quiere enfrentar buena parte de las consideraciones previas. El tema, visto en esa perspectiva, es de gran amplitud, tiene que ver con la estructura impositiva, con el pago de los servicios públicos y los consiguientes sistemas de gratuidad y subsidios, con las particularidades de los impuestos locales por valorización de propiedades y contraprestación de servicios, como con la compleja estructura de financiamiento de la salud y la educación, cuando se reconoce una diferenciación significativa en el nivel nacional, regional y local de las atenciones.

Se trata de uno de los problemas de más difícil abordaje técnico y político. Especialmente porque las alternativas institucionales públicas de cofinanciamiento (sectoriales y locales) son complejas, como también las formas de copago con los usuarios y las maneras mediante las que incorpora la administración privada y las modalidades tarifarias.

Deben considerarse también muchas materias que se vinculan con el complejo espectro de los seguros, de la forma en la que es implementado en las prestaciones de salud y en los sistemas privados de salud. Si importantes y crecientes sectores de la población van disponiendo de un nivel de ingresos que les permiten “asegurarse” frente al riesgo de uso de determinados servicios básicos, del modo que se aseguran frente a “situaciones de emergencia”, no tendrá que ser el mecanismo y la institucionalidad pública la que deberá enfrentar inevitablemente un rol subsidiario, que en muchas ocasiones es cuestionable.

Otro aspecto de la mayor importancia es la disposición al pago de los ciudadanos respecto de los servicios estatales y municipales y la conducta de ellos frente al crédito que les es entregado directamente y donde la recuperación de los pagos es precaria. El Estado y sus respectivas agencias (incluidas las municipales) tienen una cantidad extraordinaria de deudas por cobrar y servicios impagos. Ello ocurre con frecuencia en los servicios de recolección y tratamiento de desechos domiciliarios. De modo similar, la mantención de parques y áreas verdes, aunque abierta a concesionamiento privado, está habitualmente desfinanciada.

4.5. Participación variada y compleja de agentes privados

En la última década se han promovido distintas formas de participación de agentes privados en la prestación de servicios que tradicionalmente se han definido como públicos. Es el caso de los servicios de electricidad, agua, gas y otros que se han transferido desde la esfera de las empresas públicas hacia las privadas. También es la situación de servicios más tradicionales de salud y de educación con la participación creciente de operadores privados con un régimen de subsidios variables. En muchos ámbitos de servicios más locales, la expresión privada es mayor. El resultado nos muestra, un gran debate sobre la incorporación de privados en estos servicios, y la urgente necesidad de establecer marcos regulatorios eficaces y aproximarse a formas de acción conjunta entre agentes públicos y privados.

Poca duda cabe de que la incorporación empresarial privada en los servicios públicos ha “vitalizado” este debate y las posibilidades de enfrentar con mayor éxito las ampliaciones de cobertura, mejoras en las prestaciones y el perfeccionamiento de las modalidades de financiamiento. Las experiencias en nuestras ciudades son bastante diversas, pero varias favorables a la incorporación de capitales y de gestión privada, especialmente cuando son desarrolladas en un marco general de crecimiento, adecuada transparencia y disposición favorable al pago de los usuarios.

El tema de la privatización de servicios básicos sigue enmarcándose en un debate más político e ideológico, donde no es menor el rol que juegan las organizaciones de trabajadores estatales “tradicionales” y su resistencia a estos cambios. Sin embargo la tendencia hacia asociación con privados es evidente y aparentemente “sin retorno”.

4.6. Problemas tecnológicos y organizativos

Un aspecto no suficientemente tratado sobre la provisión de servicios públicos, es toda la cuestión relativa a las formas tecnológicas en que estos servicios son provistos. Parte de nuestras dificultades está en la precariedad de las modalidades de administración, la atención a usuarios y el uso eficaz de los sistemas de información. Es el caso, por ejemplo, de los sistemas de recolección y tratamiento de residuos sólidos, donde las nuevas tecnologías incorporan modificaciones sustanciales a las “formas tradicionales”. En pocos campos, como en los servicios públicos, están más “abiertas” las opciones tecnológicas. Sin embargo, un factor principal sigue siendo la rutinización de procesos y la alta resistencia al cambio.

Los avances en investigación y tecnología aplicada son importantes acicates para un progreso modernizador en la gestión de servicios públicos. Estas tendencias deben ir superando las “resistencias” antes señaladas, especialmente cuando el funcionario público asume en la práctica las ventajas de los nuevos procesos informáticos y de una modalidad de atención al público más directa, oportuna y crecientemente valorada. La experiencia de distintos servicios en diferentes ciudades de la región así lo muestra. El liderazgo en la agencia pública que se trate es fundamental, llegándose a generar formas de mística y compromiso institucional inéditos. Un buen complemento con un régimen salarial que considere incentivos por metas y que refuerce la acción del “grupo de trabajo” suele acompañar innovaciones exitosas y notables, que la ciudadanía comprende y respalda.

5. La tipología de servicios esenciales descentralizados

Para propósito de esta investigación, hemos adoptado una tipología de servicios esenciales, de modo que permita un análisis de “sus dinámicas y realidades descentralizadoras” suficientemente variadas y desde donde será posible extraer una cantidad significativa de “debilidades y fortalezas”. Siendo muy amplia y extendida la cantidad de servicios esenciales que pudieran proveerse regional y localmente, parece adecuado considerar una muestra limitada pero representativa de ellos.

La elección de estos servicios esenciales está motivada por varias consideraciones metodológicas;

- i) Que sea la muestra lo suficientemente variada como para considerar servicios cuyo grado de descentralización efectivo sea diferente. Vale decir, desde algunos que se proveen local y regionalmente de modo más o menos evidente (como la atención primaria de la salud o la recolección de residuos sólidos domiciliarios) hasta aquellos que aunque se materialicen localmente –como los servicios relativos a la seguridad ciudadana–, no exista habitualmente una tradición ni perspectiva descentralizada en su gestión. También estarán aquellos, como la educación (pre básica, básica y media) que se desenvuelven tradicionalmente en un debate complejo sobre “su descentralización” y hasta aquellos servicios asociados al fomento productivo que poseen una notable tradición centralizada en su diseño y en su gestión territorial.
- ii) Que sea una muestra que dé cuenta de diferentes “escalas territoriales” respecto de sus políticas, sus características, su gestión directa y la relación con usuarios y ciudadanos. Es decir, que en los niveles instituciones que se investiguen (nacional/regional/local) exista una realidad diferenciada y que haya roles diferenciados en dichas escalas (o un debate respecto de dichos roles). De ese modo estarán planteadas explícitamente las opciones que corresponden en cada una de esas escalas territoriales.
- iii) Que la muestra permita estudiar y explicar distintas formas de coordinación interterritoriales en cada uno de los casos a considerar, habida cuenta que la calidad de dichas coordinaciones parece estar en la esencia de la optimización deseada de dichos servicios para los ciudadanos.
- iv) Que la muestra sea lo suficientemente amplia como para expresar distintas modalidades en la gestión de los recursos presupuestarios involucrados en la provisión de los servicios estudiados, también reconocida esta dimensión como clave en la definición de opciones de política pública y en donde los esquemas de descentralización fiscal pudieren tener diferentes grados de aplicación.
- v) Que sea posible construir un conjunto de indicadores sobre gestión de los servicios descentralizados de que se trate, que apunten a su eficiencia, calidad, probidad y reconocimiento ciudadano en cuanto se trate de modalidades descentralizadas en su gestión. Ello será imprescindible para proponer acciones descentralizadas en aquellos casos o situaciones (de los servicios y/o de los países) donde las escalas subnacionales optimicen dichas prestaciones.

En función de lo anterior hemos definido cinco servicios esenciales que cumplen con las características antes señaladas y que permiten dar cuenta, esperamos cabalmente, de su problemática y las formas y modalidades en que la descentralización de ellos se desenvuelve. Nos referimos a:

5.1. Los servicios de atención primaria de salud

Referidos al amplio conjunto prestaciones directas sanitarias, de acciones de prevención y de control sanitario para la eventual derivación a establecimientos especializados. Estos servicios se radican habitualmente en consultorios, postas y establecimientos de amplio número y distribución en el ámbito urbano como regional. Constituyen el “primer foco de atención o prevención sanitaria” que juega un rol esencial en todos los enfoques modernos sanitarios.

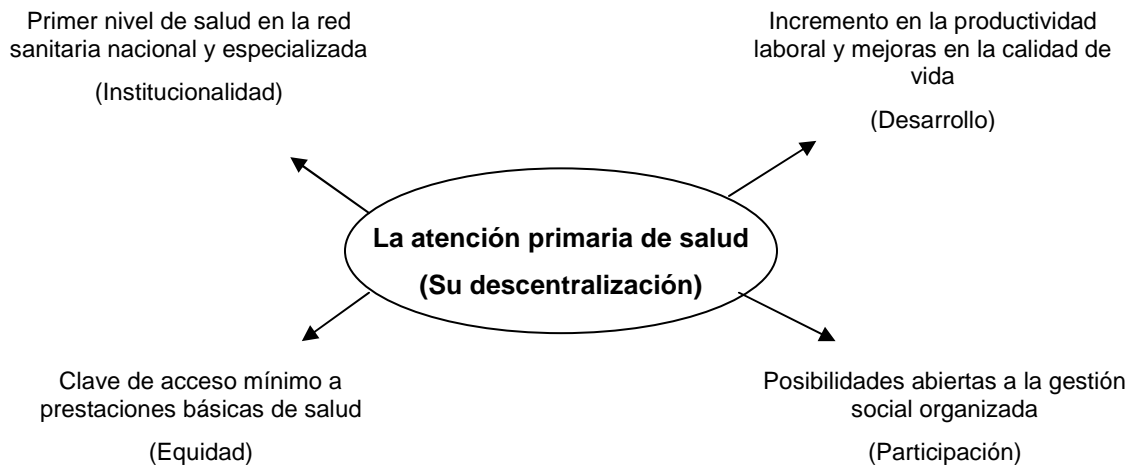
Se trata de servicios “eminente locales”, fundados en su cercanía a la población demandante, y suponen dotaciones importantes de personal especializado, auxiliar, equipamientos e instalaciones. Supone que la cercanía con la población y sus organizaciones vecinales constituyen una posibilidad efectiva de cooperación, lo que agregaría eficacia a los programas sanitarios, especialmente aquellos que consultan modalidades preventivas o se fundan en campañas sanitarias especiales. Estos servicios esenciales “de orden primario” forman parte del sistema o la red general sanitaria y suponen para la eficacia general una coordinación pormenorizada entre sí.

Estos establecimientos (o agrupaciones de ellos en un territorio urbano o rural) implican distintas modalidades de financiamiento, fundamentalmente mediante transferencias monetarias desde los niveles centrales o regionales, y fundados en aranceles por prestación como de gastos mínimos por funcionamiento. La productividad o eficiencia de estos servicios radicará en los costos unitarios por prestaciones equivalentes, la coordinación en los sistemas de derivación, el “desahogo” relativo de los establecimientos especializados y una cooperación con la ciudadanía que mejora también estándares sanitarios.

Institucionalmente, las unidades de salud primaria pueden ser dependencias sectoriales del sistema sanitario central o de un servicio sectorial en un ámbito territorial de una región. Existen realidades en que estos servicios se encuentran administrados por una institucionalidad local (como los Municipios en Chile, en la mayoría de los casos) y en esos casos se conforma una descentralización más que una desconcentración estrictamente. Estos servicios sanitarios llevados a cabo subnacionalmente, han sido objeto de críticas principalmente desde la “tradicción sectorial del sector salud”, también por las insuficientes transferencias presupuestarias, por las dotaciones de personal y calidad de las prestaciones, por la difícil relación con la red general de salud y porque no se perciben beneficios significativos en cuanto a participación y gestión ciudadana.

Los servicios a que hacemos referencia son eminentemente públicos y gratuitos o cuasi gratuitos para el conjunto mayoritario de la población. La prestación privada de estos servicios es minoritaria y se vincula al mercado, principalmente a través de seguros privados.

DIAGRAMA 5
LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD



- Resolución básica de patologías menores
 - Derivación en casos de mayor complejidad
- Modelos preventivos de salud
- Primer nivel en enfrentamiento de crisis sanitarias
- Incorporación de promotores sanitarios preventivos
- Lugar clave de campañas sanitarias en alimentación; virus; invierno; diagnósticos tempranos; controles periódicos (naturaleza del servicio a descentralización)

Fuente: Elaboración propia.

5.2. Los servicios educacionales en sus niveles pre básico, básico y medio

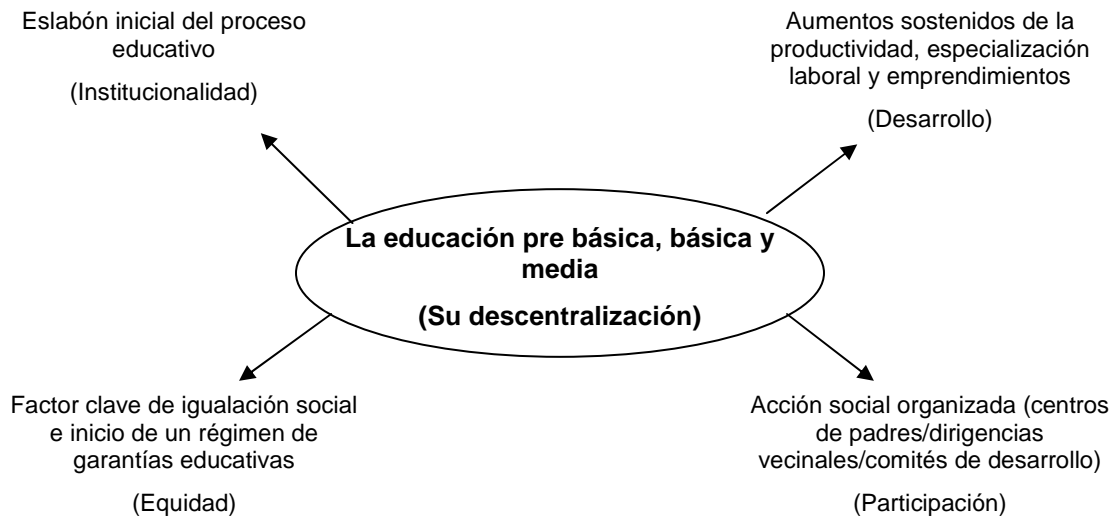
La prestación de los servicios educacionales en sus niveles pre básico, básico y medio, constituyen los servicios educacionales “de base” o habitualmente garantizados por el Estado. Se trata de un conjunto extenso de prestaciones en las que los países han efectuado (y siguen efectuando) esfuerzos principales en materia de cobertura e inician recientemente esfuerzos en materia de calidad. La modalidad subnacional de estas prestaciones se funda en que se trata de “coberturas geográficamente nacionales” donde la ejecución misma de la prestación se efectúa en el nivel local o regional. Estos servicios (escuelas y liceos) han sido tradicionalmente establecimientos públicos dirigidos cuando no gestionados directamente por el respectivo ministerio central. En las últimas décadas, se ha acentuado formas de ejecución y supervisión en los niveles locales y regionales, tanto por la particularidad territorial del servicio a prestar, como por la necesidad de adecuarlos a dichas realidades.

También aquí las “transferencias monetarias” desde el nivel central estén en el centro del debate crítico. Existen realidades en que el nivel local (municipio) desempeña un rol de administrador ó coadministrador importante y en otros casos se mantiene la modalidad de control y gestión sectorial. Aunque agrupados en los tres niveles referenciales educativos, debe reconocerse que existen distintos niveles de problemas y complejidad en cada caso. El énfasis puesto a la educación preescolar (salas cunas y jardines infantiles), tanto, por el convencimiento creciente que la “igualdad es de la cuna o no” como por el rol creciente de la mujer en la fuerza de trabajo. Los establecimientos básicos y medios (primarios y secundarios) muestran indicadores de calidad educativa muy diferenciados, por entorno social como por los niveles de eficiencia de los establecimientos, y hacen que estos sean los servicios esenciales más sugeridos por las políticas públicas en materia de equidad e igualdad social.

Los procesos educativos son de gran complejidad, aunque el cuerpo docente y directivo (recursos humanos) sea destacado generalizadamente como el factor crítico para los análisis sobre calidad educativa. Aunque suele reconocerse que se trata de servicios que deben materializarse “a escala local”, existe una abierta discusión sobre la supervigilancia educativa, la cuestión curricular, las acciones proccidad y las transferencias monetarias preferenciales y otras acciones que llevan a valorar “escalas intermedias” en la previsión de estos servicios.

La participación de la población, léase compromiso familiar y comunitario, juega un rol esencial en estas prestaciones educativas y muchas veces de esa virtuosa relación depende centralmente la calidad obtenida. Los centros de madres y padres, la propia comunidad educativa local organizada y el conjunto de actividades extracurriculares o sociales, le hacen a la calidad del servicio educacional y su adecuación territorial. Existen casos virtuosos en ese sentido, aunque difícilmente son la norma.

DIAGRAMA 6
LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN PRE BÁSICA, BÁSICA Y MEDIA.



- Nivel inicial pre básico en habilidades, socialización y crecimiento sano
- Niveles medios secundarios (técnicos profesionales y humanistas)
- Acciones y programas formativos básicos (la educación esencial para todos)
- El ámbito de aprendizaje: Jardín/ Escuela/ Liceo (Naturaleza del servicio a descentralizar)

Fuente: Elaboración propia.

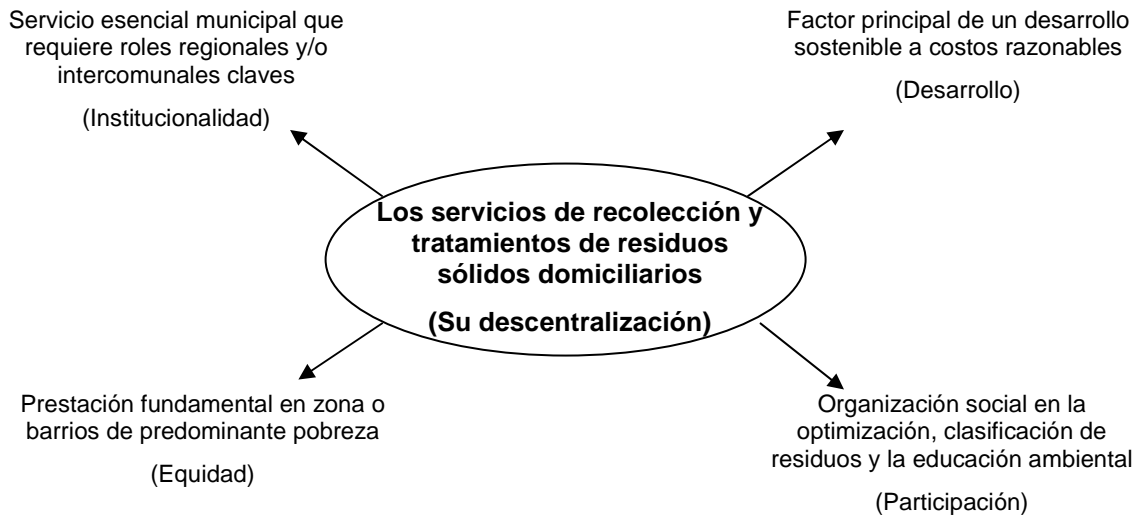
5.3. Los servicios de recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios

Los servicios de recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios se constituyen en una necesidad sanitaria y ambiental de primera importancia. También en este caso su “naturaleza local o regional” resulta, a primera mirada, incuestionable. Aún reconociendo la diversidad de residuos (orgánicos, incluso) y la diferente realidad institucional y tecnológica en los países de la Región, esta actividad se administra y ejecuta localmente (en su fase de recolección) y regionalmente (en su fase de disposición y tratamiento), y habitualmente mediante modalidades de concesión a entidades privadas, sujetas a tarifados diversos y mediante múltiples y muy variadas formas de gestión.

Nuestras ciudades, donde centraremos el análisis de estos servicios, expresando estas realidades diversas, predominando servicios de baja calidad, con escasa recuperación económica de sus usuarios (deficitarios estructuralmente) y que comprometen porcentajes muy importantes de los presupuestos de operación de municipios y entidades locales. Se trata de un servicio que ambientalmente es vital para la sanidad general de la población, especialmente para la población más modesta y, en donde, aunque teóricamente las distancias entre “lo que es” y “lo que podría ser” son muy significativas. El reciclaje y una recolección más organizada y consciente de la población, distintas formas de recuperación y tratamiento de desechos específicos, el compostaje y nuevas y modernas formas de recolección y sobretodo de disposición en rellenos sanitarios de estándar ambiental superior, suelen contrastar respecto de muy duras y diferentes realidades.

Como en pocos casos es tan clara una recolección local y una disposición regional, lo que llevaría a una jerarquización de funciones en los niveles subnacionales, que parece evidente. Pero allí es donde las formas de gestión los tarifados, las transferencias desde el nivel central (los subsidios inevitables para comunidades pobres), y la relación con los agentes empresariales privados, complejizan la situación.

DIAGRAMA 7
LOS SERVICIOS DE RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS
DOMICILIARIOS



- Servicio sanitario fundamental que requiere tecnologías ad hoc
- Recolección periodicidad, calidad y organización
- Disposición final: las claves de un relleno sanitario
- Mejora en la clasificación y formas de reciclaje
- La educación ambiental en escuelas y liceos (naturaleza del servicio a descentralizar)

Fuente: Elaboración propia.

5.4. Los servicios de seguridad ciudadana

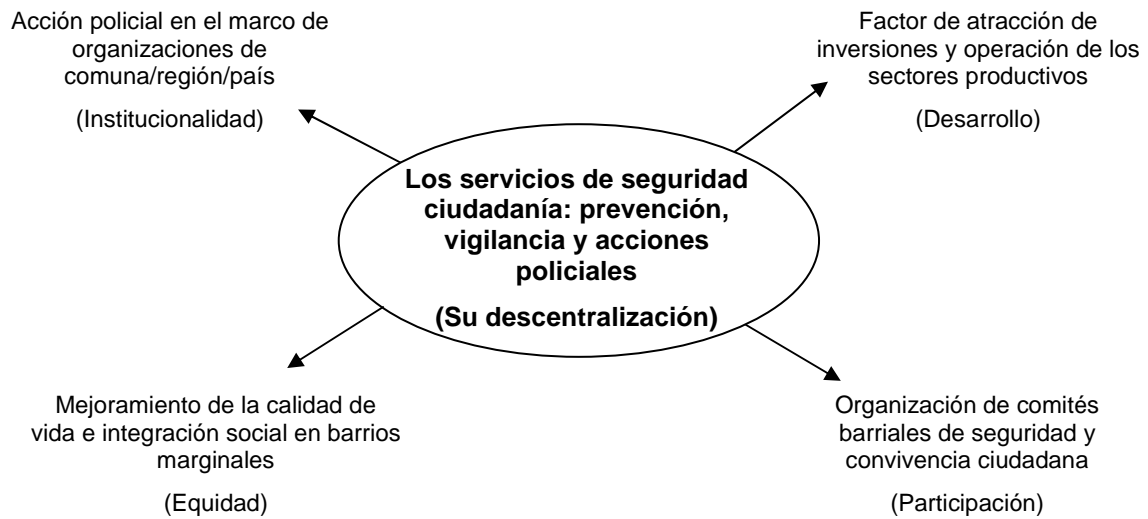
Los servicios de seguridad ciudadana de nuestras comunidades se han constituido en una necesidad sumamente urgente. Muy pocos servicios o prestaciones son más exigidos por la población. Es más, estudios recientes ubican a la delincuencia como preocupación principal de los ciudadanos, incluso superior a la preocupación por el empleo. Estas prestaciones de vigilancia, prevención, control activo al delito y materias conexas, se encuentran en manos de servicios especializados de policía.

Por otra parte, es evidente que se trata de un “servicio local”, vale decir, que es suministrado a escala directa a la población, aun cuando su gestión territorial puede variar, ya sea se trate de un país federal o unitario. Es este un servicio de alta complejidad, sometido como pocos al escrutinio ciudadano a resultados efectivos y a observaciones sobre transparencia y corrupción. Aunque habitualmente hablamos de “servicios policiales”, ellos se encuentran complementados por otros servicios y prestaciones locales, especialmente en el ámbito de los resguardos y la prevención. La eficacia de estos servicios de seguridad está asociada fuertemente a la “red de servicios” de los que forma parte el tratamiento de la delincuencia (procesos judiciales, centros de detención, rehabilitación y reparación, etc.).

En la última década en países de la Región, se observa una creciente incorporación de “servicios privados” de seguridad, lo que suele complejizar aún más una situación de suyo difícil. También existen realidades en que distintas policías, incluidas algunas de carácter regional y municipal, desempeñan un papel de relevancia. La difusión mayor del consumo de drogas, las redes amplias del delito, la incorporación de los jóvenes marginalizados a estas prácticas y la notable segregación en barrios urbanos determinados, agregan aspectos claves sobre estos servicios. Aquí la escala local y regional llevaría a una descentralización deseable, en el marco de la rigurosidad de procedimientos, prácticas, personal y especialización centralizada que se requiere, toda vez que la “confluencia” de distintos cuerpos policiales o parapoliciales son mas bien el germen de dificultades sobre calidad, eficiencia y transparencia en estos servicios de seguridad.

Se trata finalmente de un servicio en donde la mayoría de los estudios más relevantes muestran que la eficacia y eficiencia depende fuertemente de la incorporación de la población organizada, que es otra de las dimensiones importantes del proceso descentralizador. La acción coordinada finamente entre ciudadanía y policías parece ser la clave de los éxitos en las experiencias que hemos revisado.

DIAGRAMA 8
LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA



- Servicio de resguardo a la población y bienes públicos y privados
- Acción policial reforzada y organismos coadyudantes legales y procesales
- Procedimientos policiales y régimen de garantías
- La acción unificada comunidad-policías
- La prevención en el sistema escolar y en las organizaciones (naturaleza del servicio a descentralizar)

Fuente: Elaboración propia.

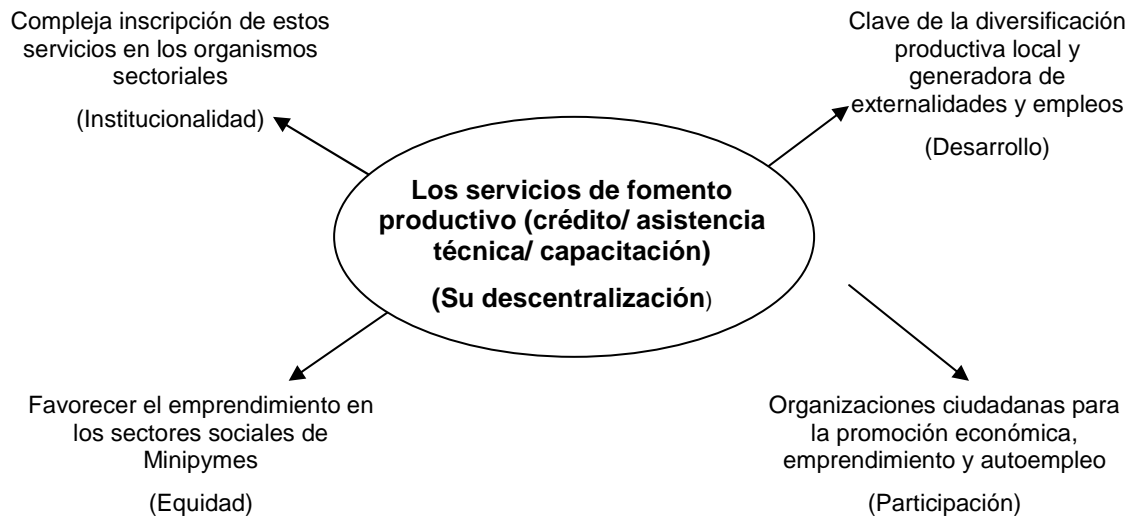
5.5. Los servicios de desarrollo productivo regional y local

Los servicios destinados a fortalecer el desarrollo productivo regional y local son fundamentales en la perspectiva de cimentar crecimiento, equidad, sustentabilidad y perspectivas de mejoras substantivas en las comunidades territoriales respectivas.

Se trata de una amplia gama de servicios que incorporan la promoción productiva, la asistencia técnica, el acceso crediticio y la capacitación de recursos humanos claves para el emprendimiento. Son servicios habitualmente dispersos en diferentes agencias predominantemente públicas, que llevan a cabo sus acciones de modo más bien compartimentado y fuertemente centralizado (en términos de procedimientos, localización de las agencias y autonomía menor de las sedes territoriales). Se da incluso el caso de instituciones de fomento, que en ocasiones utilizan otras redes (habitualmente privadas) para efectuar las prestaciones efectivas hacia el desarrollo, como ocurre con la banca, instituciones de capacitación, o agencias regionales y locales que muestran grados de asociatividad público-privada.

Con todo, estos servicios, vitales de ser “adecuados” territorialmente, cuando no definidos allí, son fuentes de colaboración entre agencias públicas y privadas, y debieran mostrar a escalas subnacionales una configuración más precisa, ya que este tipo de servicios son claves en el desarrollo productivo, el más amplio emprendimiento y el fortalecimiento de las redes intersectoriales productivas. Los niveles de producción, empleabilidad y desarrollo futuro en regiones y localidades dependen cada vez más significativamente de la cobertura, eficacia y eficiencia de estas prestaciones. No obstante, aquí también la fuerza empresarial, laboral y profesional local y regional jugará un rol vital y son esas “masas críticas” las que se deben potenciar y serán el resultado de la eficiencia de estos servicios.

DIAGRAMA 9
LOS SERVICIOS DE DESARROLLO PRODUCTIVO REGIONAL Y LOCAL



- Mejora en acceso a créditos y financiamiento
- Asistencia técnica para organizaciones productivas
- Capacitación en gestión de negocios y especializada
- Promoción de clusters productivos
- Mejoras en comercialización y exportaciones
- Nuevas formas de asociatividad público-privada (naturaleza del servicio a descentralizar)

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Acuña, Héctor (1977), “Participación de la comunidad en el desarrollo de los servicios primarios de salud”, *Bull. Pan. Am. Health Org.* 55, 93-97.
- Acquatella, Jean (2001), “Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes”, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 31 (LC/L. 1448-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.28.
- Adúriz Isidro y Eva Pablo (2006) “Construcción de ciudadanía: Experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina” en *AMÉRICA LATINA HOY*, volumen 42. España, abril 2006: ISSN 1130-2887 – CDU 3 (1 – 69 Iberoamérica)
- Aghón, Gabriel, Francisco Alburquerque y Patricia Cortés (2001), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo (LC/L.1549)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / GTZ.
- ____ (1993), “Descentralización Fiscal: Marco Conceptual”, en *Serie Política Fiscal*, N°44, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Albuquerque Llorens, Francisco (2001), “Ajuste estructural e iniciativa de desarrollo local”, en *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 8, agosto, pp. 675-682.
- ____ (1996), “Dos facetas del desarrollo económico y local: fomento productivo y políticas frente a la pobreza”, (LC/IP/R.166), agosto, Santiago de Chile, ILPES.
- ____ (1995a), “Cambio tecnológico, reestructuración productiva y estrategia de desarrollo”, (LC/IP/R.159), octubre, Santiago de Chile, ILPES.
- ____ (1995b), “Espacio, territorio y desarrollo económico local”, (LC/IP/R.160), 6 noviembre, Santiago de Chile, ILPES.
- ____ (1995c), “Factores decisivos y rasgos diferenciadores del desarrollo económico local”, (LC/IP/R.161), 16 noviembre, Santiago de Chile, ILPES.
- Analistas Financieros Internacionales (2006), “Sistemas de garantía de crédito para Mipyme en América Latina: orientaciones operativas”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Angelelli, Pablo, Rebecca Moudry y Juan José Llisterri (2006), “Capacidades institucionales para el desarrollo de políticas de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe”, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., Banco interamericano de Desarrollo (BID)

- Antúnez, Ivonne y Sergio Galilea (2003), “Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas”, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 69, (LC/L 1968-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- Arocena, José (2001), “Globalización, integración y desarrollo local: Apuntes para la elaboración de un marco teórico conceptual”, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, en A. Vásquez & O. Madoery (Eds.) pp 30-47. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- ____ (1997), “Lo global y lo local en la transición contemporánea”, en Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), N°s 78 y 79, Montevideo, Uruguay.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (2000), “¿Prevención o represión? El falso dilema de la seguridad ciudadana”, *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atkinson, Anthony y otros (2005), “Social Indicators, The EU and Social Inclusion”, Nueva York, Oxford University Press, 2ª impresión.
- Badura, Bernhard & Ilona Kickbusch (1991), “Health Promotion Research. Towards a New Social Epidemiology”, *WHO, European Series*, N° 37, Copenhagen.
- Banco Mundial (2007), “Hacia una Descentralización Incluyente. Tomo I: Informe Principal”, Washington, DC., Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2001), “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional”, Washington, D.C, BID.
- ____ (2000), “Geografía y desarrollo en América Latina”, *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000*, Washington, D.C.
- ____ (1999), “América Latina frente a la desigualdad. Informe sobre el Progreso Económico y Social en América latina 1998/1999”, Washington, D.C.
- Boex, Jameson y Renata Simatupang (2008), “Fiscal decentralisation and empowerment: evolving concepts and alternative measures” en *Fiscal Studies*, vol. 29 N°4, pp. 435 – 465.
- Boisier, Sergio (2004), “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente” en *Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales Volumen XXX*, N° 90, septiembre 2004, Chile: EURE.
- ____ (1996), “Modernidad y territorio”, *Cuadernos del ILPES*, N° 42 (LC/IP/G.90-P), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas.
- ____ (1995), “La modernización del Estado: Una mirada desde las regiones”, *Revoluciones, reformas, objetivos nacionales y el papel del territorio*, ILPES/DPPR, Santiago de Chile, marzo.
- ____ (1994), “Crisis y alternativas en los procesos de regionalización”, en *Revista de la CEPAL*, N° 52, abril, Santiago de Chile, CEPAL.
- Borda, Dionisio y Fernando Massi Ed. (2002), “Importancia de la cuestión territorial para los países latinoamericanos” publicada en el libro *Economía Territoriales y Desarrollo Territorial*, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), ISBN 99-925-826-6-9, Asunción, Paraguay.
- Bourguignon, Francois (1999), “Crime, violence, and inequitable development”, documento presentado en conferencia anual sobre economías en desarrollo, Banco Mundial.
- Brown, Flor y Lilia Domínguez (2006), “Acceso al crédito de la pequeña y mediana empresa (PyME). Obstáculos, programas y oportunidades”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Bulard, Martine (2010), “Cómo funcionan los sistemas de salud en el mundo”, en *Selección de artículos de Le Monde Diplomatique*, Santiago de Chile, Editorial Aún creemos en los sueños.
- Cabrero, Enrique (2006), “Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina”, en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, Vol. 34: 185-216.
- Calderón Alcas, Romy (2005), “La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Serie Financiamiento del desarrollo*, N° 157 (LC / L.2330-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Candioti, Magdalena (2009), “Apuntes sobre la historiografía del delito y el castigo en América Latina” en URVIO Revista Latinoamericana de seguridad Ciudadana mayo 2009, Ecuador: FLACSO.
- Caravaca, Inmaculada (1998), “Los nuevos espacios ganadores y emergentes”, EURE, Vol. XXIV, N°73, pp. 5-30, Santiago de Chile.
- Carrión Mena, Fernando y Jorge Núñez-Vega (2006), “La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo” en Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Volumen XXXII, N° 97, diciembre 2006, Chile, EURE.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), “América Latina frente al espejo: Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región”, (LC/G.2419/E), Santiago de Chile, CEPAL.
- ____ (2010b), “El lugar importa”, La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago de Chile, mayo, CEPAL.
- ____ (2010c), “Estado, política, fiscalidad y pactos sociales: una ecuación por construir”, La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago de Chile, mayo, CEPAL.
- ____ (2009a), Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009, Santiago de Chile.
- ____ -GTZ-BMZ (2009b), “Las relaciones intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis”, documento presentado en Conferencia Las políticas públicas ante la crisis global: problemas presentes y desafíos futuros, Santiago de Chile, 29 y 30 de Septiembre.
- ____ -SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2009c), Innovar para crecer: desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica (LC/L. 3138), Santiago de Chile, diciembre.
- ____ (2008a), Panorama social de América Latina, 2008 (LC/G.2402-P/E), Santiago de Chile.
- ____ (2008b), “La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades” (LC/G.2367 (SES.32/3)), Santiago de Chile.
- ____ (2008c), “Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe” (LC/L.2880), Santiago de Chile, abril.
- ____ (2008d), “Superar la pobreza mediante la inclusión social”, documentos de proyectos, N° 174 (LC/W.174), Santiago de Chile.
- ____ (2007), “Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social” (LC/G.2379), Santiago de Chile.
- ____ (2006), “La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad” (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago de Chile.
- ____ (2005), “Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza”, Irma Arriagada (ed.), 250 p.
- ____ (2004a), “Seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: necesidad y propuesta” (LC/G.2252 (SES.30/17)), Santiago de Chile, junio.
- ____ (2004b), “En búsqueda de efectividad, eficiencia equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación”, Jürgen Weller (comp.), Santiago de Chile, CEPAL/LOM.
- ____ (2003a), “Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (Comps.), Santiago de Chile, 264 p.
- ____ (2003b), “Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local” (LC/L.1854-P; LC/IP/L.217), Santiago de Chile.
- ____ (2003 c), “La ciudad incluida”, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 322 p.
- ____ (2002), “La sostenibilidad del desarrollo en América latina y el Caribe: desafíos y oportunidades”, Santiago de Chile, 251 p.
- ____ (2000), “Equidad, desarrollo y ciudadanía” (LC/G.2071Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- ____ (1998), “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos”, (LC/G.1997/ Rev. 1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.

- ____ (1993), “Descentralización fiscal: Marco Conceptual” Serie Política Fiscal N° 44, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas.
- Cetrángolo, Óscar y Juan Gómez Sabaini (2007a), “Hacia una mayor equidad en el financiamiento de las políticas públicas” [en línea] <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/1/44/4/hacia-una-mayor-equidad-en-el-financiamiento-de-las-politicas-publicas.html>.
- ____ (2007b), “Financiamiento municipal contra la pobreza: ejes de análisis”, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 134 (LC/L.2796-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas.
- ____ (2007c), “Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización”, serie Políticas sociales, N° 131 (LC/L.2700-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.50.
- Chile. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) (2009), “Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina”, Serie Documentos de Trabajo, División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile, SUBDERE.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2005), “Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales”, Crecimiento esquivo y volatilidad financiera, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, México.
- Collom, Ed (2001), “Social inequality and the politics of production: Identifying potential supporters of economic democracy”, Sociological Forum, Vol. 16, N° 3.
- Cominetti, Rossella (1997), “Descentralización de la atención primaria de salud en América Latina: un análisis comparativo”, serie Reforma de política pública, N° 56 (LC/L.1093), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- Corporación Latinobarómetro (2008), “Informe 2008” [en línea] http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf.
- Cuervo, Luis Mauricio (2003a), “Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte”, serie Gestión pública, N° 37, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- ____ (2003b), “Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación”, serie Gestión pública, N° 41 (LC/L.2018-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- Cunha, José Marcos Pinta da (2002), “Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas de América Latina”, Serie Población y Desarrollo 30, CELADE – CEPAL.
- Cunill, Nuria (1999), “La reinención de los servicios esenciales en América Latina: algunas lecciones de la experiencia”, en Revista del CLAD. Reforma y Democracia, N° 13, febrero.
- Dammert, Lucía y Patricia Arias (2007), “El desafío de la delincuencia en América Latina: Diagnóstico y respuestas de política”, Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía, Lucía Dammert y Liza Zúñiga (eds.), Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- ____ (2001), “Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina: ¿de qué participación hablamos?”, Santiago de Chile, Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo.
- De Grammont, Hubert (2010), “Nueva ruralidad: ¿un concepto útil para repensar la relación campo – ciudad en América Latina?” en Ciudades, N° 85, México.
- De Mattos, Carlos A. (2004), “De la planificación a la governance. Implicancias para la gestión territorial y urbana”, Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 107, julio – diciembre, Curitiba, Brasil.
- ____ (1993), “La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano”, Revista de Estudios Regionales n.35 octubre, Málaga, España.

- _____ (1990), “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”, *ES-Economía y Sociedad (Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid)* n.3, Madrid.
- _____ (1986), “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional”, *Pensamiento iberoamericano*, Santiago de Chile, Instituto de Cooperación Iberoamericano (ICI)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Del Castillo, Jaime y otros (1998), *Manual de desarrollo local*, ILPES, CEPAL. Santiago de Chile.
- Díaz-Cayeros, Alberto (2006), “Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America”, Cambridge, MA, Cambridge University Press.
- Di Gropello, Emanuella y Rossella Cominetti (Comps.) (1998), “La descentralización de la Educación y la Salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana” (LC/L.1132), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1997), “Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo”, serie *Reforma de política pública*, N°57 (LC/L.1096), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- Dini, Marco, Carlo Ferraro y Carolina Gasaly (2007), “Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina”, Serie desarrollo productivo, N° 180 (LC/L. 2788-P), Santiago de Chile, Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Durston, John (2001), “Capital social: parte del problema, parte de la solución” en R. Atria y Marcelo Siles, *Capital Social y Reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (LC/G.2194-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Erazo, Álvaro y Daniel Titelman (2008), “Cobertura y garantías en salud” *Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales*, Vol. II, Ximena Erazo, Víctor Abramovich, y Jorge Orbe (Eds.), Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Erazo, Ximena (2008), “Derechos sociales y políticas públicas”, *Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales*, Vol. II, Ximena Erazo, Víctor Abramovich, y Jorge Orbe (Eds.), Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Falleti, Tulia (2005), “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, en *American Political Science Review*, 99 (3), pp. 327-346.
- Fanelli, José María y Juan Pablo Jiménez (2009), “Crisis, volatilidad, ciclo y política fiscal en América latina” (LC/L. 3037), Santiago de Chile, CEPAL.
- FAO (Food and Agriculture Organization) (s/f), “El Desempeño de los Servicios Agrícolas y el Rol del Gobierno Local. Perfil de estudio comparativo sobre los procesos de descentralización en Brasil, Chile, México y Perú” [en línea], [fecha de consulta: septiembre 2010] http://www.fidamerica.org/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_197.pdf
- Feres, Juan Carlos. (1997), “Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso”, *Revista de la CEPAL*, N° 61 (LC/G. 1995-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Filgueira, Fernando y otros (2006), “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América latina”, *Documentos de trabajo del INDES*, N° I-57, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abril.
- Finot, Iván (2003), “Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local” Serie *Gestión Pública* (LC/IP/L.232), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.147.
- Finot, Iván (2001), “Descentralización en América Latina: teoría y práctica” (LC/L. 1521-P; LC/L.188), Santiago de Chile, Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.64
- Finot, Iván (1998), “Descentralización del Estado y participación ciudadana en América Latina: un enfoque crítico” (LC/IP/R.206), Santiago de Chile, Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicado en *Umbrales* 5: 65 – 85, junio de 1999.

- Finot, Iván (1996), “Descentralización, equidad y participación en América Latina” (LC/L.1521-P), Santiago de Chile, Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- García José y Sergio Afcha (2009) “El impacto del apoyo público a la I+D empresarial: Un análisis comparativo entre las subvenciones estatales y regionales” en *Investigaciones Regionales* N° 15, Monográfico 2009. ISSN: 1695 – 7253.
- Gatto, Francisco (1990), “Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus impactos territoriales”, *Revolución Tecnológica y Reestructuración productiva: Impactos y Desafíos Territoriales*, Albuquerque, F., C de Mattos y R. Jordán (Eds.) ILPES, IEU/PUC, Grupo Editor Latinoamericano.
- Grimaldi, André, Thomas Papo y Jean-Paul Vernant (2010), “Algunas proposiciones para el financiamiento de la salud”, en *Selección de artículos de Le Monde Diplomatique*, Santiago de Chile, Editorial Aún creemos en los sueños.
- Hidebrandt, Eugenie (1994), “A Model for Community Involvement in Health Program Development”. *Social Science and Medicine* 39 (2) 247-254.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2004), *Panorama de la gestión pública (LC/IP/L.43)*, Santiago de Chile.
- Jordán, Ricardo y Daniela Simioni, (1998), “Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana”, (CL/L.1117), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas.
- Kaztman, Rubén (2010), “La dimensión espacial de la cohesión social en América Latina”, *Cohesión Social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en cooperación con la Comisión Europea. Publicación de las Naciones Unidas, (LC/G.2420)
- ____ (2007), “La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes”, *Pensamiento iberoamericano*, N° 1.
- Kliksberg, Bernardo (1999), “Capital Social y cultura: Claves esenciales del Desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, 1999, 69: 85 -102.
- Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassini (eds.) (2002), “Capital social y cultural: claves estratégicas para el desarrollo”, México: BID / Fundación Felipe Herrera / Universidad de Maryland / Fondo de Cultura Económica.
- Krijt, Dirk (2009), “La evolución histórica de actores de violencia en América Latina” en *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* mayo 2009, Ecuador: FLACSO.
- Lechner, Norbert (2002), “Las sombras de mañana. La dimensión subjetiva de la política”, Santiago de Chile: LOM.
- Lira Cossio, Luis (2003), “La cuestión regional y local en América Latina”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- Lucioni, Luis (2004), “La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 31 (LC/L. 2213-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.135.
- Manzano, Nelson (2009), “Competitividad entre metrópolis de América Latina” en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales Volumen XXXV*, N° 106, diciembre 2009, Chile: EURE.
- Martínez, Sorely y Luis Mauricio Cuervo (2006), “Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia”, *serie Gestión pública*, N° 55 (LC/L.2495.P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- Massiris, Ángel (2002), “Ordenación del territorio en América Latina”, *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. 6, N° 125, Barcelona, Universidad de Barcelona, octubre.

- Mesa-Lago, Carmelo (2009), “Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América latina y el Caribe y recomendaciones de política”, Serie Políticas Sociales, N° 150 (LC/L.3104 -P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.85.
- Meyer-Stamer, Jörg (2002), “Estrategias de Desarrollo Local y regional: Clusters, Política de Localización y Competitividad Sistémica”, Revista El Mercado de Valores, septiembre 2000.
- Moncayo Jiménez, Edgar, (2002), “Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización” Serie Gestión Pública (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (2001), “Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial” (LC/L.1587-P; LC/IP/L.190), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Montecinos, Egón (2005), “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, en Revista EURE, Vol. 31, N° 93, Santiago de Chile, agosto.
- Montero, Alfred y David Samuels (2004), “Decentralization and democracy in Latin America”, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Moreno, Leonardo (2008) “Hacia políticas sociales con enfoque de derechos sociales garantizados” en Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales, Vol. II, Ximena Erazo, Víctor Abramovich, y Jorge Orbe (Eds.), Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Morgan, Kevin (1997). “The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal”, Regional Studies 31, pp 491 – 503.
- Montecinos, Egon (2005), “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática” en Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales Volumen XXXI, N° 93, septiembre 2005, Chile: EURE.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2007), Society at a Glance, París.
- ____ (2006), “Social Indicators, 2006 Edition” [en línea] http://www.oecd.org/document/24/0,2340,en_2649_37419_2671576_1_1_1_37419,00.html.
- OEA (Organización de Estados Americanos) (2004), “Proceso de participación de la sociedad civil. Propuestas y recomendaciones de la sociedad civil para la OEA y sus Estados miembros”, Quito XXXIV Asamblea General de la OEA, Foro Hemisférico de la Sociedad Civil, 26 y 27 de Abril, 2004.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (1979), Formulating Strategies for Health for All by the year 2000, Ginebra, OMS.
- ONU (Organización de Naciones Unidas) (1972). Participación popular en el desarrollo: nuevas tendencias del desarrollo de la comunidad. Naciones Unidas, New York.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1974), Servicios comunitarios de la salud y participación de la población. XXII Reunión del Consejo Directivo de la OPS. (Washington, DC, Octubre 1973). Pub. Científica N° 289 (E), Washington.
- Pablo, Federico y Carlos Muñoz (2009), “Localización empresarial y economías de aglomeración: el debate en torno a la agregación espacial” en Investigaciones Regionales N° 15, Monográfico 2009. ISSN: 1695 – 7253.
- Parnreiter, Christof (2005), “Tendencias de desarrollo en las metrópolis latinoamericanas en la era de la globalización: los casos de Ciudad de México y Santiago de Chile” en Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales Volumen XXXI, N° 92, mayo 2005, Chile: EURE.
- Pautassi, Laura, (2008) “Derechos sociales y políticas públicas”, en Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales, Vol. II, Ximena Erazo, Víctor Abramovich, y Jorge Orbe (Eds.), Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Penfold, Michael (2000), “Descentralización y mercado en América Latina”, en Revista del CLAD. Reforma y Democracia, N° 16, Caracas, febrero.

- Pietrobelli, Carlo y Roberta Rabelotti (2005), “Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina: el papel de las políticas”, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Portes, Alejandro y Kelly Hoffman (2003), “La estructura de las clases en América Latina: composición y cambios durante la era neoliberal”, *Desarrollo económico*, Vol. 171, N° 43.
- Ramírez, Juan Carlos, Iván Silva y Luis Mauricio Cuervo (2009), “Economía y territorio: desigualdades y políticas”, Libros de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.16.
- Restrepo, Darío (Ed.) (2006), “Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA”, Bogotá, Colombia, Universidad Nacional de Colombia - ISBN: 958-901-734-x.
- Rodríguez Vignoli, Jorge (2002), “Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas”, serie Población y desarrollo, N° 32 (LC/L.1831-P), Santiago de Chile, CELADE - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- Rojas, Eduardo, Juan R. Cuadrado-Roura y José M. Fernández (Eds.) (2005), *Gobernar las metrópolis*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ros, Jaime (2009), “Reducción de la pobreza en América Latina: incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos”, *Revista CEPAL*, N° 98 (LC/G. 2404 -P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Salama, Pierre (2008), “Informe sobre la violencia en América Latina”, *Revista de Economía Institucional*, Vol. 10, N° 18.
- Silva, Iván (2005), “Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2266-P), Santiago de Chile, abril.
- ____ (2003) “Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina” Serie Gestión Pública, N°33, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sojo, Ana (2000), “Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica” (LC/L. 1403-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Swyngedouw, Erik (2004), “Globalisation or “Glocalisation”? Networks, territories and re-scaling”, *Cambridge Review of International Affairs*, 17 (1): 25-48.
- Ugalde, Antonio (1985). “Ideological Dimensions of Community Participation in Latin American Health Programs”. *Social Sciences & Medicine* 21 (1): 41-52.
- UNICEF/OMS. Primary Health Care. Report of the International Conference on Primary Health Care, Alma Ata, USSR, Ginebra.
- ____ (1977), *Community Involvement in Primary Health Care. A Study of the Process of Community Motivation and Continued Participation*. Ginebra.
- Vásquez Barquero, Antonio (2009), “Una salida territorial a la crisis. Lecciones de la experiencia latinoamericana” en *Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales Volumen XXXV*, N° 105, agosto 2009. Chile: EURE.
- ____ (2006), “Surgimiento y transformación de clusters y milieux en los procesos de desarrollo”, *Eure*, XXXII (95), 75-93.
- ____ y Madoery, O. (compiladores), (2001), “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”, Buenos Aires: Homo Sapiens.
- ____ (2000), “Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual” (LC/R.1964), Santiago de Chile, CEPAL.
- Villatoro, Pablo (2007), “Propuesta de ampliación del segundo Objetivo del Milenio: un estado de avance”, serie Estudios estadísticos y prospectivos, N° 62 (LC/L.2856-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Williner Martina, Alicia (2007), *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. Estudios de casos comparados* (Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, México,

- Brasil, Perú, Honduras, Bolivia) 1990-2005. Síntesis General, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Winchester, Lucy (2008), “La dimensión económica de la pobreza y precariedad urbana en las ciudades latinoamericanas. Implicaciones para las políticas del habitar” en Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales Volumen XXXIV, N° 103, diciembre 2008. Chile: EURE.
- World Bank (2003), Guía didáctica para Municipios: Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina. Washington, DC: World Bank, 2003.

III. La descentralización de servicios esenciales en Brasil

El presente capítulo investiga las modalidades descentralizadas con que operan distintos servicios esenciales en Brasil. Se han revisado un extenso número de documentos e investigaciones específicas, tanto las que se refieren al proceso global de descentralización como aquellas que corresponden a los servicios específicos de la salud primaria, educación básica y secundaria, la recolección y disposición de basuras, los instrumentos de fomento productivo y los servicios relativos a las urgentes demandas sobre seguridad ciudadana. Lo anterior ha sido complementado por un importante número de “informantes claves”, principalmente investigadores y expertos independientes con trayectoria significativa en estos temas, los que emitieron juicios y observaciones de gran relevancia para el presente trabajo. Finalmente, la encuesta efectuada en el período de la presente investigación complementa observaciones de un número importante de autoridades, académicos y especialistas sobre estas temáticas.

1. Avances, fortalezas y debilidades de la descentralización brasileña

En Brasil, un país continente, los procesos de descentralización tienen necesariamente características especiales. La desagregación territorial de programas, políticas y proyectos, es de toda evidencia. La magnitud y la diversidad regional, y sus correspondencias poblacionales y sociales, establecen el marco de un proceso descentralizador histórico, que ha ido reconociendo, no exento de problemas, las especificidades territoriales. A lo anterior, han contribuido como problema las fuertes disparidades de ingreso y oportunidades que se expresan en el Brasil como conjunto y en sus regiones y subterritorios en particular. De allí que las ideas de “integración e inclusión social”, “superación de la pobreza de importantes regiones y sectores sociales” y la idea de asegurar “una calidad de vida esencial a sus familias” concentre buena parte de los esfuerzos gubernamentales, productivos y sociales en las últimas décadas.

Asimismo, el proceso de restauración democrática en Brasil y sus objetivos de desarrollo han implicado una fuerte revaloración internacional del país, promovido mediante una consistente estrategia desde adentro, expresada en un incremento sin precedentes de sus relaciones comerciales e importancia mundial y el despliegue creciente de políticas, programas y acciones sociales de gran

significación. Por otra parte, en un país federal de “estados tan diversos”, la Unión Federativa, los estados y los municipios constituyen eslabones de institucionalidad fortalecidos por la democracia y sujetos a un control ciudadano, el cual varía en su influencia relativa de acuerdo al tamaño y composición del sistema político de cada nivel de gobierno. Habitualmente, estas estructuras institucionales coexisten en responsabilidades sobre muchas materias, lo que también se da en los casos de los servicios esenciales en estudio. En algunas oportunidades, es la acción asociada y coherente entre esas instituciones la que está “a la base” de los logros de mayor significación y permanencia en el tiempo, y es su desarrollo a nivel local y estadual, basada en amplios consensos lo que le da permanencia y solidez.

En la última década en Brasil se ha producido un fortalecimiento general del país, tanto en su situación productiva, en su inserción internacional, en el ámbito de la diversidad democrática, la participación ciudadana y el logro de metas sociales de gran impacto ciudadano. Brasil está hoy entre las diez economías más importantes del mundo. No obstante, se mantienen muchos rezagos de una situación social marcada por la desigualdad social y una importante población con carencias muy significativas. El desarrollo brasileño es territorialmente muy desigual y fuerza a acciones, inversiones y programas gubernamentales que den cuenta de las necesarias compensaciones sociales y territoriales en sus servicios esenciales.

Finalmente, es importante destacar que, junto con estas dinámicas fundamentalmente positivas, incluso en medio de situaciones internacionales de crisis en los últimos años, existen problemas de seguridad ciudadana y violencia que afectan de modo notable la sociedad brasileña, especialmente en las grandes ciudades. Por otra parte, los aumentos en cobertura de programas sociales, no obtienen un impacto homogéneo manteniéndose importantes nivel de desigualdad social, y al mismo tiempo, no siendo equivalente en términos de mejoras de calidad, como ocurre claramente en materia de educación y de salud. Adicionalmente, se reiteran dificultades estructurales y severas en materia de financiamiento, recursos humanos y gestión en los servicios esenciales estudiados.

1.1. La dimensión institucional

Brasil es un país federal de extenso arraigo, donde dicha institucionalidad no hace sino reconocer la existencia de territorios, poblaciones, vocaciones productivas y hasta culturas diversas. La república federativa de Brasil se fortaleció con la Constitución de la restauración democrática. Ello no obsta que el “Estado central” (La Unión) tenga una importancia capital en una gran cantidad de materias y que sus directrices sean esenciales para aquellos servicios que se analizarán más detalladamente. Las relaciones internacionales, las grandes normativas y regulaciones económicas, el fuerte de las inversiones sociales considerando que la unión obtiene y conserva parte importante de la torta tributaria y las directrices nacionales en todo tema esencial son importantísimas. Existe un fuerte “gobierno de la Unión” con un importante nivel de negociación y poder gracias a su rol dirimente en la transferencia de recursos que hace a los niveles subnacionales, el que además se corresponde también con el fuerte arraigo y poder de la figura e institucionalidad presidencial, del parlamento federativo, y de las instituciones de justicia y el control de la legalidad.

A nivel subnacional, sin lugar a dudas, tenemos en Brasil la estructura estadual más poderosa de América Latina. Probablemente, hacemos referencia mundial sobre esta dimensión de la institucionalidad brasileña. Los estados federados tienen una importancia central y fundamental en, prácticamente, el conjunto de la actividad política, económica y social. Estos presentan estructuras económico-productivas de amplia variedad, y fenómenos de integración e inclusión social también muy diversos, siendo “verdaderos países” en la escala latinoamericana. Por otra parte, desde la elección de sus autoridades, los Gobernadores ejercen un poder de enorme significación. Sus competencias son prácticamente totales, sus responsabilidades y en parte substancial, su disponibilidad y manejo de recursos y financiamiento. Existen parlamentos estaduais y el completo cuadro ejecutivo de secretarios ministeriales en cada estado.

Aun cuando es evidente que la fuerza de cada estado en las decisiones nacionales es muy diversa, tanto por su importancia económica, como por su población y tradición en la política nacional, en prácticamente todos los estados se dan “formas de gobierno” efectivas y de suma importancia para las materias que esta investigación realiza. Un ejemplo, es el caso del fomento productivo a través de corporaciones y otros instrumentos de incentivo, capacitación y emprendimiento. También en la salud primaria que cubre un espectro importante de prestaciones garantizadas para la población con carencias. En la educación en sus niveles básico y medio, y crecientemente, también en la formación pre básica. La recolección de basuras, tarea eminentemente local, es complementada con acciones activas en materia de disposición de residuos sólidos a escala estadual o mediante consorcios supra municipales. Para el caso de la seguridad ciudadana, indudablemente, una enorme, creciente y compleja tarea compromete esfuerzos fundamentales en todos los estados, y especialmente en los de mayor tamaño, donde el crimen organizado y las redes de narcotráfico ejercen una importancia muy significativa, aun cuando vemos que estos esfuerzos no siempre son del todo coordinados.

Los gobernadores de los estados son figuras relevantes en el nivel nacional y muy habitualmente se han convertido en opciones presidenciales desde la reinstauración democrática. El Gobernador es “el Presidente en su estado”, incluyendo acciones presupuestarias, capacidades de endeudamiento y hasta relaciones internacionales propias.

Por otra parte, y con fuerza en la última década, los alcaldes municipales han adquirido una mayor relevancia. Aquello que era propio de las alcaldías de las ciudades y metrópolis más significativas, se extiende a las ciudades de rango intermedio. También los liderazgos estaduales y hasta nacionales suelen proyectarse desde esta posición institucional territorial, en la medida que se concentran muchas atribuciones, competencias, políticas, programas y proyectos. En las localidades menores el Alcalde Municipal es “la autoridad”, a la que responde hasta la Policía Local. En dichos casos la potestad como las responsabilidades sobre los servicios esenciales recae naturalmente en la autoridad local.

Se da el caso entonces de una institucionalidad con fortalezas, competencias y responsabilidades en los tres niveles institucionales relevantes. Es más, es posible observar otras categorías sub nacionales de importancia, aunque con un estatus institucional menor, como las asociaciones entre municipios, principalmente motivadas por alcanzar “escalas optimas” para la provisión de servicios de mayor cobertura y mayor calidad.

La consecuencia principal de esta institucionalidad, sin parangón en América Latina, es que la clave está dada por los niveles y calidad de la cooperación entre entidades. Especialmente en la superación de problemas ancestrales de pobreza, en el enfrentamiento de niveles graves de seguridad ciudadana y violencia o en el fortalecimiento de bases económicas para zonas más atrasadas, es sólo posible sobre la base de una cooperación o asociación entre entidades territoriales de distinto ámbito.

Ello es complementario con el renovado sistema político democrático brasileño, que ha generado un amplio espectro de partidos políticos, algunos con particular relevancias en algunos estados o en ciertas administraciones locales. La “cohabitación” política entre autoridades de diferente signo será muestra de conflictos pero, sobre todo, de fortaleza de una democracia donde los acuerdos son esenciales. El debate sobre el presupuesto nacional o las decisiones sobre tributos nacionales, estaduales y locales, han sido y son ocasiones privilegiadas donde se pone a prueba la democracia de los acuerdos. El Parlamento Nacional es también, por la naturaleza de sus funciones como por su composición, un espacio privilegiado del cabildeo y de los acuerdos, habitualmente complejos y difíciles, pero también exitosos.

1.2. La dimensión del desarrollo económico regional y local

Como fluye del acápite anterior, Brasil debe enfrentar los desafíos de su expansión y diversificación económica, de sus avances como economía exportadora relevante a nivel mundial y como país que tiene grandes pendientes, colonizadores de sus “espacios interiores” y grandes déficits en materia de pobreza y desigualdad del ingreso y las oportunidades, con una marcada diferenciación territorial. Ello hace que la dimensión del desarrollo económico regional y local sea evidente y desafiante en el Brasil.

Entre los desafíos nacionales más relevantes del Brasil de la última década surgen: a) la situación energética, que ha hecho que Brasil tenga de los avances más importantes en independizarse “relativamente” del petróleo; b) la problemática ecológica y medioambiental, al poseer la reserva natural amazónica, la más importante del planeta; c) la diversificación industrial manufacturera; d) la ampliación de la frontera agrícola y forestal activa, y, e) el enorme rezago de las “economías informales” en permanente crecimiento, con su correlato en desempleo y precariedad laboral.

Esos desafíos fundamentales de la economía brasileña implican “tareas regionales y locales” de muy diferente importancia, de allí que el desarrollo regional y local adquiera una relevancia capital. De manera evidente, las iniciativas de promoción productiva resaltan el papel institucional de los estados y, a nivel municipal, es llevada a cabo principalmente por los municipios relevantes. Así y todo, es posible reivindicar el rol de instituciones de fomento productivo, de ampliación del acceso crediticio, de capacitación laboral y de subsidio a actividades productivas exportadoras y/o empleadoras de fuerza de trabajo. También, es posible observar acciones y programas institucionales estatales y hasta municipales destinados a la formalización laboral y productiva de las economías “sumergidas” y a políticas y programas de relevancia en materia de producción agrícola en cultivos de importancia nacional para la independencia alimentaria y energética.

Por otra parte, aunque de manera insuficiente, se han llevado a cabo acciones concertadas productivas entre los agentes públicos y privados, siendo esta una línea de trabajo importante en materias claves del desarrollo económico, como las carreteras y redes viales y la infraestructura productiva en general. Los regímenes concesionados a privados de la infraestructura y las transferencias hacia empresas privadas o mixtas de servicios esenciales han sido más excepción que norma.

Es bastante recuperable la acción de fomento, crédito y apoyo infraestructural hacia los sectores de mediana y pequeña empresa, lo que naturalmente implica transferencias y posibilidades en considerables territorios del país. Ello, acompañado de una inversión pública inevitable en materia de redes viales, dotaciones de energía y superación de los déficits estructurales de infraestructuras, son todavía tareas pendientes en la mayoría de las localidades intermedias y menores del país, con énfasis en los estados donde la situación de precariedad y pobreza es muy estructural.

En un país de geografía económica y social tan diferenciada y de oportunidades tan desiguales, la acción gubernamental concertada entre la Unión, los estados y municipios, aparece como tarea imprescindible en el futuro inmediato.

1.3. El enfoque de equidad e integración social

Se trata del aspecto más notablemente llevado a cabo en la última década. Los programas gubernamentales destinados a mejorar las condiciones de vida de importantes poblaciones marginadas en el ámbito urbano y rural, son la manifestación principal de la inversión y el gasto público brasileño de estos años.

Programas como Hambre Cero, creación de fondos de acción social, acciones de inversión notables en salud y en educación, y mejoras infraestructurales en zonas de gran pobreza, son las manifestaciones más evidentes de una acción gubernamental sostenida para favorecer la calidad de vida de su población más pobre. Aún con fases de crisis internacionales relevantes, el avance brasileño en esta materia es evidente en esta década.

De esta manera, “llega” el Estado a sectores poblacionales donde había estado ausente por décadas, focalizando en los grandes centros metropolitanos, en las ciudades primadas de los estados, en las ciudades de rango medio y en las diversas localidades de vastas zonas rurales e indígenas. En estos casos, las experiencias más exitosas en cobertura son aquellas en que se han dado adecuadas coordinaciones y sinergias entre las entidades nacionales, estatales y municipales. En términos de resultados, y en plazos relativamente breves para la magnitud de las tareas emprendidas, se han logrado avances relevantes. Aún así, no es posible concluir, en opinión de variados expertos y especialistas, que se haya producido avances significativos en la distribución del ingreso y las oportunidades sociales.

También permanece como desafío muy relevante la cuestión de la calidad de las prestaciones esenciales que han logrado mejorar su cobertura.

Entre los temas urgentes a asumir en el futuro inmediato surgen cuestiones como; a) la mejora en la cobertura y calidad del empleo femenino y de los jóvenes, donde se concentra la precariedad laboral y la cesantía; b) una política especial para la población de mayor edad, en la medida que ha aumentado la esperanza de vida y la desprotección histórica y vulnerabilidad de estos sectores, también predominantemente femeninos y rurales es alta; c) la cuestión previsional, porque el sistema de pensiones muestra flaquezas importantes en cobertura y montos de las pensiones, y, d) el apoyo al emprendimiento y micro empresas, que aparece como opción laboral fundamental para grandes sectores metropolitanos, urbanos y rurales en todas las regiones del país.

Como es la opinión de la gran mayoría de los especialistas consultados y de los estudios y textos publicados, la dimensión descentralizadora de estos programas parece haber contribuido significativamente en sus logros. No se trata sólo de la realización de los servicios “en la escala regional o local”, sino de la gestión más global de ellos, vale decir definiciones sobre el sentido y orientación de los programas, especificaciones que diferencian los ámbitos metropolitano, urbano y rural y algunas especificidades locales de ellos. No obstante, los mismos especialistas señalan que la interacción o acción conjunta y coordinada entre subniveles territoriales de gestión puede ser optimizada, en pos de una contribución más maciza a la equidad y la integración social, junto con una mejora sustantiva en las capacidades de gestión de los niveles subnacionales.

1.4. La dimensión de la participación y gestión ciudadana

Conceptualmente los procesos de descentralización suponen grados de protagonismo y participación social de alta relevancia. Las escalas específicas, principalmente locales, darían cuenta de una participación ciudadana “virtuosa” para la prestación de dichos servicios. Los textos revisados, la opinión de los expertos y los informes sobre los programas y proyectos más relevantes, señalan que esta afirmación se cumple solo parcialmente. Habiendo casos, especialmente en el ámbito de organismos no-gubernamentales, de participación y protagonismo activo de la gente y sus organizaciones, no se trata de prácticas generalizadas.

Dado el grado de participación activa de muchas organizaciones de distinto tipo en Brasil, como organizaciones de pobladores, sindicatos, organizaciones de corte ecologista que adquieren gran relevancia, grupos organizados de consumidores y otras, se podría esperar que el protagonismo de la ciudadanía sea todavía una “asignatura pendiente” de estos procesos de descentralización.

Muchas reivindicaciones de grupos de campesinos, pobladores, jóvenes, mujeres y de consumidores, que tienen una presencia activa y con alta connotación social y grados de movilización, aún no alcanzan a tener el protagonismo necesario en la gestión de los servicios esenciales en la escala regional y local, los cuales son gestionados sin la opinión de sus grupos de interés, y en ocasiones son semilla para espacios de corrupción. Esto es un debate que debe abrirse, considerando especialmente que en estas escalas es donde se rescatan las experiencias de mayor fuerza, particularmente cuando en el diseño de los programas existe una “incorporación activa” de la ciudadanía, como ocurre con experiencias en la recolección y clasificación de desechos sólidos o en casos de gran complejidad en

donde las organizaciones de la población actúan de acuerdo con la Policía el control y mejora de las condiciones de seguridad de sus barrios.

Es destacable que muchas organizaciones no gubernamentales e iglesias lleven cabo esfuerzos significativos en la prestación de algunos de los servicios aquí estudiados, particularmente en la educación y la salud primaria. En dichos casos se observa un grado de involucramiento social y participativo algo mayor.

En cualquier caso y sobre todo en las localidades poblacionales menores, en barrios de ciudades con mayor organización social y en lugares donde la autoridad local es abiertamente partidaria de estas formas de participación activa, se obtienen logros muy destacables. Ello mostraría que la generalización de estas prácticas es un desafío para las próximas décadas, especialmente en el caso de las experiencias muy positivas.

2. Los servicios esenciales en Brasil

Los servicios esenciales en Brasil han sido objeto de un completo conjunto de políticas, programas y acciones en la última década. Ello ha correspondido a un período en el que se ha consolidado la posición internacional del país, se han incrementado significativamente el desarrollo y sobretodo ha acontecido que los programas sociales para enfrentar la pobreza han adquirido una relevancia sin parangón en la historia. Asimismo, dicho proceso ha ido acompañado de un consenso básico en la sociedad, respecto de estas acciones y programas prioritarios y de un compromiso que es asumido por la institucionalidad de la Unión, por la acción prioritaria de los diferentes estados y por una creciente incorporación y protagonismo de las alcaldías municipales. Entre otros aspectos generales destacan:

- i) Un incremento sostenido de los recursos que moviliza Brasil en el campo de los servicios esenciales. El incremento de las inversiones en infraestructura social, educación, salud, saneamiento, pensiones y fomento productivo, han superado con creces los incrementos medios de los presupuestos anuales, lo que es expresión concreta de la prioridad social de la acción gubernamental central, estadual y municipal.
- ii) Se ha ido asentando una sociedad fundada en los “derechos garantizados”, vale decir en la universalización de las prestaciones sociales, y por lo tanto, en la responsabilidad gubernamental sobre dichos servicios. No se trata sólo de garantías presentes en la Constitución y las Leyes, sino en acciones públicas sostenidas para ello. El incremento en la escolaridad garantizada, en prestaciones medicas esenciales y en el régimen de pensiones, son expresión de estos esfuerzos.
- iii) Se han definido programas nacionales especiales que apuntan explícitamente a la superación de necesidades esenciales en la sociedad brasileña, como fue el programa Hambre Cero en su oportunidad. Estas acciones nacionales disponen de recursos especiales, constituyen claras prioridades presidenciales y tienen expresiones diferenciadas en aquellos estados de la Unión donde las dificultades son más severas. Ello ha alcanzado una alta relevancia, cuando el IPEA señala recientemente que en el Brasil es posible erradicar la pobreza extrema antes del 2016, meta que hace una década sería una “mera ilusión” y hoy tiene visos de factibilidad.
- iv) Con todos los avances registrados en materia de cobertura en los programas referidos a servicios esenciales, persisten problemas graves de calidad en ellos y una notable desigualdad en los estándares con que dichos servicios se entregan a los diferentes sectores de la población. Estos son los desafíos más graves y persistentes que están presentes en la realidad brasileña.
- v) Es posible advertir diferencias muy marcadas en cobertura, calidad y equidad con que los servicios esenciales son prestados en los diferentes estados y territorios del país,

manteniéndose en zonas del Nordeste problemas cualitativamente más severos. También, en general se observan problemas de especial relevancia en las zonas rurales y en los asentamientos metropolitanos que siguen atrayendo volúmenes notables de población migrante. Estas formas de marginalidad rural y metropolitana siguen siendo el desafío social más grave del país.

- vi) Finalmente, la “cuestión” de la seguridad ciudadana se ha ido constituyendo en un problema nacional, regional y local de la mayor entidad. El crimen organizado, las redes de tráfico de drogas y la delincuencia en general, son el problema nacional más grave. Esta situación está lesionando gravemente la estabilidad, el crecimiento y la lucha contra la pobreza en la sociedad brasileña.

2.1. La atención primaria de salud

La atención básica o primaria de salud constituye uno de los servicios esenciales más requeridos por los ciudadanos y es, muy probablemente en opinión de los expertos consultados, una materia que tradicionalmente ha sido vista en enfoques descentralizados, a lo menos, desde el punto de vista de “la localidad”, la cual ejerce una influencia significativa en la provisión eficaz del servicio. Incluso antes de la Constitución de 1988, existían prácticas de atención médica primaria que privilegiaban la localidad y ciertamente la responsabilidad estadual en las prestaciones sanitarias de prevención, atención directa y derivación a niveles más especializados.

Estas iniciativas implicaron una acción conjunta entre los estados y los municipios, aun cuando se desarrolló sobre esquemas de desconcentración de los lineamientos sanitarios y médicos, y a través de prestaciones directas como de la compra de servicios privados. Entre 1986 y 1988 se va constituyendo un Sistema Unificado y Descentralizado de Salud, que delega importantes responsabilidades en salud básica a los estados y municipios. De hecho, diversos autores destacan en ese período la creación del Sistema Único de Salud (SUS), como una transformación radical en el contexto del conjunto de las políticas sobre provisión de bienes públicos esenciales. Así, se da la circunstancia histórica que muestra que justamente cuando se plantea la construcción de un sistema nacional de salud único, integrado y descentralizado, es cuando están en el mayor auge las tesis contrarias a las regulaciones estatales, la gratuidad y la universalización de las prestaciones sanitarias. El predominio de ideas privatizadoras ó a lo menos de políticas focalizadas y selectivas de ese período es la principal paradoja. Por otra parte, ello mismo explica las dificultades para llevar a la práctica los derroteros de universalización, descentralización y fortalecimiento estadual y municipal del sistema único de salud.

La Constitución de 1988 proclamó el derecho universal a la salud y ubicó esta temática en su perspectiva primigenia. Lo fundamental, desde el interés de esta investigación, es que se asumió la descentralización como un eje estratégico del sistema sanitario a construir. Así es como los principios de universalidad, equidad e integralidad de la prestación de los servicios de salud son acompañados por una descentralización que establece una jerarquización entre prestaciones y supone un adecuado control social participativo.

La reglamentación del SUS es de 1990. Allí se reserva a la escala federal la elaboración de políticas nacionales y la dictación de normas y evaluación de las líneas directrices del SUS. Los estados desempeñan un rol fundamental en el diseño de políticas de salud y el control a la gestión directa de los servicios de salud en sus respectivas áreas jurisdiccionales. Se establece que los estados deben efectuar esfuerzos de descentralización en sus propios territorios, buscando municipalizar los servicios de atención básica y ejerciendo sólo un rol complementario al de los servicios municipales. Las Secretarías Estaduales de Salud definen estrategias, adecuan políticas y supervigilan la prestación de los servicios que son llevados a cabo en la escala local.

Por otra parte, se definen Consejos de Salud en cada nivel de Gobierno, experiencia interesante que reúne a los agentes gubernamentales respectivos con los prestadores de servicios, profesionales del sector y representantes de los usuarios. Se crean subsidios federales y de pago de los

respectivos servicios, de acuerdo a criterios de población, perfiles epidemiológicos, características de las redes de servicios y desempeños anteriores.

Sin embargo, es sólo en 1993 mediante una renovada legislación, que se fortalece efectivamente la descentralización de la salud primaria. Allí, los estados asumen responsabilidad fuerte en la dirección y supervisión de los servicios de salud, delegando global o parcialmente responsabilidades en el nivel municipal. Existen variadas experiencias al respecto. Los municipios fueron adquiriendo mayor protagonismo en el final de los 90, aun cuando el “cuadro general” sea muy heterogéneo en coberturas, responsabilidades locales y calidad de prestaciones. Desde 2002, mediante la creación de “regiones asistenciales de salud” se propicia la acción conjunta o asociada entre municipios, en muchos casos alcanzando estas organizaciones un tamaño que mejora significativamente su eficacia y el uso de los recursos disponibles. Estos consorcios asumen en escala adecuada la compra de insumos y medicamentos, los sistemas de derivación hacia servicios más especializados, y aprovechan de mejor modo el aproximadamente 60% de los recursos del presupuesto nacional de Salud que se transfiere a estados y municipios. Existen “bloques de financiamiento”, entre los que destacan la atención básica y salud familiar; los equipos de salud, asegurando sus salarios y prestaciones fundamentales; equipos e infraestructura básica y compras para medicamentos e insumos. Desde 2006, opera un conjunto de instrumentos de programación y planeamiento que establece metas y compromisos de salud pública que comprometen acciones nacionales y responsabilidades de los estados y municipios.

2.2. Los servicios de educación básica (fundamental) y media

Existe una extensa tradición de servicios de educación básica y media en Brasil, organizados bajo modalidades descentralizadas con una responsabilidad claramente predominante en los estados y secundariamente en los municipios. En todos los casos, es el nivel estadual el gran proveedor y mantenedor de la red gratuita de enseñanza, salvo en el caso de la educación superior. Los estados asumen buena parte de la matrícula de la enseñanza básica y media, en cifras de entre el 70 y el 90%. Los municipios absorben el resto, aún cuando han tomado un rol bastante importante en la educación preescolar, donde en cifras de hasta dos tercios de la matrícula es asumida por ellos.

Las atribuciones regulatorias de la Unión son muy significativas y amplias. Aun así, las entidades estaduais y municipales tienen un amplio campo de autonomía para establecer sus propios sistemas de gestión e incluso reglamentar materias relativas a los currículos, siempre que estén enmarcados en los lineamientos nacionales. Aún así, como muestra IPEA en sus análisis sobre la descentralización de la educación y la salud, incluso con apego a las normas y legislación nacionales, el sistema educacional muestra una marcada heterogeneidad en materia de organización, contenido y desempeño.

El financiamiento público de la educación se da a través de recursos tributarios vinculados al área, y del denominado “salario-educación”, que es una contribución obligatoria del 2,45% sobre la nómina salarial de las empresas y que es recaudada por la Unión. Un hito importante lo constituyó la Ley de 1996 que reorganizó el sistema asignación de recursos para la educación básica y la instauración del salario medio profesional nacional. En cada estado se constituye un fondo desde el que se distribuyen en su territorio y los municipios, destinados predominantemente al financiamiento de los docentes y trabajadores de la educación. Los déficits que resultaren constituyen habitualmente compensaciones y aportes que efectúa la Unión, mediante su papel redistributivo y compensatorio, fundamental lo hará mantener una situación financiera educacional mínima.

Aunque dicha ley parecía constituir un estímulo significativo para el rol más activo de los municipios, no lo ha sido significativamente. El rol municipal se observa más activo en la operación de algunos programas complementarios importantes, como el programa de merienda escolar (PNAE), el programa de mantención y desarrollo de la enseñanza (PMDE) y el PAT-TV Escuela, que es de equipamiento tecnológico y de programa de TV para capacitación de los docentes. Allí se transfieren

recursos a los municipios y se produce un cofinanciamiento y una responsabilidad local mayor en los servicios que se suministran.

Respecto a la participación ciudadana, los expertos apuntan a un involucramiento bastante menor de las comunidades escolares en la gestión de los servicios educativos. En particular, se observa un escaso dinamismo de los centros de padres y otras organizaciones de la comunidad. Este factor, unido a la aun menor fuerza del sistema municipal en la educación, problemas severos de infraestructura, equipamiento, información y capacitación docente, parecen explicar los problemas permanentes de magra calidad que el rendimiento escolar establece en pruebas de medición nacional e internacional.

En relación a la institucionalidad, el Congreso de la Unión en 2000 aprueba y establece un Plan Nacional de Educación, con duración de diez años, el que señala el marco en que deben efectuarse los planes decenales correspondientes en los estados, el Distrito Federal y los diversos municipios del país. Esta Ley supone además evaluaciones periódicas de los objetivos planteados, y se trata de una legislación muy pormenorizada en materia de educación, que planea objetivos ambiciosos y muy significativos, y que en materia de descentralización consagra y perfecciona los roles simultáneos de los diferentes entidades subnacionales.

Asociado a esto, entre marzo y abril de 2010 se realizó la Conferencia Nacional de Educación (CONAE), la que ha dado origen al Plan Nacional de Educación (PNE) de 2011. Allí, se trazaron objetivos precisos y metas a alcanzar, se señalan las responsabilidades específicas de los diferentes niveles de gobierno y se pormenorizan las acciones a realizar.

2.3. La recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios

El tema de la recolección y el tratamiento de residuos sólidos domiciliarios en el Brasil es una problemática de larga data, en la que se han producido avances significativos en la última década, tanto en mejoras de gestión como en la recolección, clasificación y reciclaje. También existen hoy un número mayor de rellenos sanitarios que cumplen con normas ambientales y sanitarias de alto estándar. En síntesis, la situación general de la basura muestra notables diferencias en las modalidades tecnológicas, en la recuperación de material, en los costos, en tarifas y pagos, y en la calidad del servicio en las diferentes realidades estatales y municipales del país. Sin embargo, puede afirmarse que un porcentaje muy significativo de basura aún no es recolectada ni tratada de acuerdo a padrones ambientales básicos.

La Ley 11445 de 5 de enero de 2007 incorpora importantes modificaciones a las leyes, reglamentos y procedimientos anteriores y constituye un avance que es reconocido por el conjunto de los expertos consultados. Las directrices nacionales para el saneamiento básico presentes en esta Ley superan la de diciembre de 1979, de 1993, de 1995 y un conjunto de otras disposiciones reglamentarias. Mediante estas reglamentaciones, se busca explícitamente ordenar y dar coherencia al conjunto complejo de actividades relacionadas con los residuos sólidos domiciliarios y asegura una gestión de superior calidad, teniendo presente la relevancia que la actividad tiene sobretodo sobre los sectores poblacionales más diferenciados en las metrópolis, ciudades, localidades y medio rural.

Esta legislación sobre el saneamiento básico da cuenta simultáneamente de los esfuerzos por el abastecimiento de agua, el tratamiento sanitario, la limpieza urbana y el manejo de los residuos sólidos domiciliarios. Se establece la universalidad de acceso a estos servicios, la integralidad entre ellos, su vínculo con el desarrollo urbano planificado, la búsqueda de una adecuada sustentabilidad económica para cada actividad, la transparencia y el control social sobre los servicios y las condiciones de seguridad y de calidad. En la práctica, la limpieza urbana (barrido de calles, la poda de árboles y la limpieza de los desechos en las vías, veredas y caminos urbanos), y el manejo de los residuos sólidos implica actividades de infraestructura y equipamiento para las operaciones de recolección, transporte, transbordo, tratamiento y destinación final de las basuras domésticas y aquellas de los espacios públicos y vías. Además, se incorporan las responsabilidades de reciclaje, tratamiento, compostaje y, la disposición final.

En materias de gestión de los residuos sólidos, los titulares de los servicios podrán delegar la organización, regulación, fiscalización y prestación efectiva de los servicios generales de saneamiento básico en los términos definidos en el artículo 241 de la Constitución Federal y en la Ley 11107 de 2005. Estos titulares, administraciones municipales, intermunicipales, regionales o estatales, deberán establecer una política, en sus ámbitos jurisdiccionales que implique la elaboración de Planes de Saneamiento Básico, fijar derechos y deberes de los usuarios, establecer los parámetros que garanticen la salud pública, prestar directamente o delegar a privados con la respectiva licitación y contrato de servicios.

De la disposición de 2005 surgieron medidas variadas y efectivas, en opinión de los expertos, como las asociaciones entre entidades municipales de territorios aledaños, lo que ha generado buenas escalas económicas y de sustentabilidad ambiental. En ocasiones, la prestación del servicio es directamente municipal y en otras la mayoría de las localidades urbanas mayores es a través de una concesión o un contrato de servicio a privados con la licitación correspondiente.

La Ley 11445 de 2007 especificó más adecuadamente el tema de las tarifas y modalidad de cobro de estos servicios. Se consideró también de modo explícito el otorgamiento de subsidios que se aplican a la población con carencias significativas. Según investigaciones desarrolladas por IPEA, se fue incorporando en el tiempo una experiencia importante en el reciclaje y la clasificación de los residuos, con importantes ejemplos donde se han organizado o corporativizado los captadores. Esto ha servido como fundamento para las reformas legislativas posteriores en materias de gestión de residuos sólidos.

Es en este sentido que en agosto de 2010 se sanciona la ley que insta la Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS), la cual en complementación con medidas previas e investigaciones desarrolladas por IPEA, respecto a los beneficios medioambientales y económicos del reciclaje para el desarrollo del país, reglamenta la destinación final de las basuras producidas, limitaciones en los lugares permitidos para desecho y quema de basura, además de incentivar abiertamente el reciclaje y el uso sustentable de los rellenos sanitarios.

Los temas principales que son objeto de reglamentación son la logística territorial de estos servicios, considerando las cadenas productivas, los embalajes y los tipos de residuos domiciliarios de corte más orgánico. Existen avances significativos en clasificación y separación de basuras, unos 800 municipios del país tienen algún sistema al respecto. Se establecen planes con metas específicas en los niveles nacional, estadual, regional y municipal, siendo los municipales e intermunicipales los de mayor relevancia en la gestión. Para 2011, se ha definido una reglamentación asociada a dicho plan nacional que acoge muchas de las innovaciones y positivas experiencias en estados y municipios. Existe también la constitución de un sistema completo de información sobre residuos, el que se ha constituido en insumo esencial para los planes antes señalados. Conjuntamente, se han desarrollado regulaciones sobre residuos peligrosos, con sus respectivos planes de contingencia y emergencias, y zonas específicas.

2.4. Los servicios policiales y de seguridad ciudadana

Sin lugar a dudas, la seguridad ciudadana se ha constituido en el problema principal de Brasil. Incluso como la encuesta del Latinobarómetro señala, esta cuestión supera con creces la problemática económica (empleo, inflación y crecimiento económico).

En la última década la situación se ha acentuado, desde las grandes metrópolis a las ciudades intermedias e incluso en las localidades menores y el mundo rural. Así ocurre con el incremento notable de las tasas de homicidios, asaltos a mano armada, actuaciones del crimen organizado, barrios y zonas con verdaderos controles de mafias de traficantes, etc. La violencia ciudadana es, en opinión de todos los expertos consultados, el “cuello de botella” u obstáculo principal y clave para que Brasil pueda concretar el futuro promisorio que ofrece su actual inserción internacional, su expansión económica y una extensa década de logros sociales en la lucha contra la pobreza y la indigencia.

La situación de seguridad ciudadana constituye una preocupación nacional, un problema muy grave en prácticamente todos los estados de la Unión y la principal preocupación de los Alcaldes Municipales. Una publicación bastante certera de Luiz Eduardo Soares, establece un adecuado análisis histórico de la evolución del problema y de las insuficientes políticas, programas y proyectos para enfrentarlo.

Este autor señala la complejidad de estudiar rigurosamente el fenómeno de inseguridad y aquellas paradojas que cruzan la temática. Muchas situaciones pueden agravarse más, a pesar de mejoras en la actuación policial o la puesta en práctica de políticas y programas públicos eficaces. Factores contextuales de pobreza, crisis, migraciones, mejoras informáticas y segregación urbana, son factores estructurales que actúan “más allá” de los esfuerzos gubernamentales y sociales. Mayor confianza en la Policía aumenta los niveles de denuncias y el indicador de “victimización”—que es el principal reflejo de inseguridad— sin duda aumenta significativamente. Se mantiene en un nivel muy alto el “silencio” frente al crimen por miedo al trato policial, a la venganza de los malhechores o porque se considera un trámite inútil. Siguen dominando expresiones particulares de violencia a la población negra y a las mujeres. Existe una “adecuación” muy flexible de los delincuentes, traficantes y mafias, como respuesta a acciones públicas que alcanzan eficiencia, lo que hace que la situación sea muy dinámica y cambiante.

Se destaca la gestión en tiempos del Gobierno de Cardoso, a través del Plan Nacional de Seguridad Pública, dependiente del Ministerio de Justicia, que implicó el primer compromiso fuerte de la Unión con los temas de seguridad ciudadana. Los expertos valoran el inicio de programas de prevención y el diseño de programas estatales sociales complementarios y avances en los grados de cooperación entre instituciones con responsabilidad en la materia. No obstante, persisten ciertos problemas en la relación entre la Policía Militar y la Civil, en términos de responsabilidades y superposición de competencias, y en el hecho que la institucionalidad creada fue claramente insuficiente. En el primer Gobierno de Lula existe una versión más integral del tema de seguridad, un tema central en su campaña presidencial. Ello ocurre a través de una convocatoria nacional muy amplia y posicionando el tema como “cuestión de Estado”, consiguiendo importantes acuerdos con los gobernadores de los estados a través de los Gabinetes de Seguridad Pública. Se constituye un Fondo Nacional de Seguridad Pública y se normaliza el sistema Único de Seguridad Pública.

En la segunda gestión gubernamental de Lula se lanza en 2007 el Programa Nacional de Seguridad Pública con la Ciudadanía (PRONASCI), con una inversión muy significativa y un completo conjunto de acciones que comprometen a diferentes ministerios e implica intervenciones articuladas con los estados y municipios. Se avanza en entidades policiales especializadas como la Fuerza de Seguridad Pública, avances en el sistema carcelario, entidades protectoras de la Mujer, la Escuela Superior de la Policía Federal y campañas contra el armamentismo.

Con todos estos avances, los expertos concluyen que los problemas de seguridad ciudadana siguen siendo muy graves. Algunos establecen que es necesario aprender y replicar mejor experiencias locales en las que la confianza mutua entre policías, ciudadanos y autoridades, han enfrentado con éxito los temas de inseguridad. Es una línea de acción sugerida, que afianzaría la descentralización como metodología de abordaje del tema. También es destacable el debate sobre “policías comunales”, como expresión de dicha tendencia.

2.5. Los programas de fomento y desarrollo productivo: hacia las aglomeraciones productivas locales

Después de décadas de programas de desarrollo productivo inducidos por las políticas públicas en el Brasil, mediante diversas modalidades de subsidios directas e indirectas, y con una fuerte influencia del enfoque de los “polos de desarrollo”, en la última década se ha perfilado una política pública de otro carácter. Se apuesta a la constitución de aglomeraciones productivas en la escala regional y local mediante un enfoque predominantemente territorial, donde están privilegiadas las ideas descentralizadoras.

Se trata de un desafío enorme y los alcances de los primeros resultados, en opinión de los expertos consultados, son aún modestos. Especialmente, porque influyen negativamente el comportamiento más general de la economía abierta, la crisis internacional y dificultades para presupuestos de inversión infraestructural económico más expansivos. También en aquellos estados, regiones o territorios donde se concentran los indicadores de más altas carencias y pobreza, es donde la capacidad social empresarial y laboral es también insuficiente. Esta es una estrategia que ha comprometido fuertemente a CEPAL e ILPES, y ha contado con la invaluable aportación del SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo al Emprendedor y Pequeño Empresario). Probablemente tenemos aquí un conjunto de directrices de largo plazo con eventuales logros en esos términos de tiempo, sobre la diversificación productiva y el desarrollo regional de territorios rezagados.

El involucramiento importante de las entidades estatales, de los municipios y de las agencias de capacitación, crédito, financiamiento, garantías y apoyos productivos, resultan esenciales. Una de las claves es dicha acción coordinada, y los desafíos mayores están insertos también en el campo de las tecnologías y la innovación, siendo prioritario considerar el amplio sector de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que efectúan una contribución nacional y regional considerable al empleo y que, al irse especializando territorialmente en rubros de mejor competitividad, están llamadas a generar formas de desarrollo regional más fructíferas en el tiempo.

El SEBRAE (entidad privada de interés público), como servicio de importante trayectoria de apoyo a las PYMES, ha comprometido esfuerzos de significación, tanto en sus lineamientos y compromisos nacionales como en sus expresiones estatales y en su política de cooperación permanente con estados, municipios o asociaciones de municipios. Se trata de apoyo tecnológico, crediticio, de capacitación y de soporte gerencial. Muchos de esos esfuerzos están destinados a “aglutinar” actores productivos, buscando su acción cooperativa, a objeto de aprovechar escalas productivas, implicar innovaciones importantes, ampliar mercados y asumir los desafíos imprescindibles de capacitación, especialización y mayores productividades laborales. En los hechos, existen filiales de SEBRAE en todos los estados y unos 400 centros en municipios con su apoyo directo.

En este contexto, el compromiso político de las autoridades estatales y municipales es vital. Los expertos coinciden en que los casos más valorables son precisamente aquellos en que ese compromiso se da, en disposiciones administrativas, en compartir los desafíos con el sector privado a través de macizas acciones colaborativas y en asignaciones presupuestarias públicas que contemplen las inversiones infraestructurales imprescindibles en caminos, energía, redes de comercialización, programas de capacitación y gerencia.

El Ministerio de Desarrollo Industrial ha propiciado las “Aglomeraciones Productivas Locales (APL)” como modalidad institucional privilegiada para llevar a cabo estos esfuerzos. Un completo estudio de CEPAL y de SEBRAE da cuenta de los avances y dificultades de esa puesta en práctica.

El fundamento de esta estrategia de fomento productivo es generar una cooperación cualitativamente superior entre los agentes productivos de cada una de las aglomeraciones, estableciendo así la creación de ventajas competitivas dinámicas, fundadas en el aprendizaje y la innovación. El ámbito territorial depende del tipo de actividad productiva básica y no se circunscribe estrictamente a las categorías instituciones en el territorio. El poder público actúa como catalizador y promotor de estos procesos. En un sentido más tradicional estaríamos hablando de “clusters productivos”, con la diferencia que aquí la apuesta es más amplia y no circunscrita a una actividad clave y exportadora, como suele ocurrir con la experiencia de clusters.

Se reconoce en esta estrategia que uno de los requisitos esenciales es elevar la productividad de la fuerza de trabajo y su calificación. La capacitación, en sus variadas y modernas formas, se constituye en pilar de estos esfuerzos productivos de carácter asociativo.

En la investigación antes señalada, muy actual y con una metodología de trabajo rigurosa y de campo, se reúne información sistemática sobre 53 conglomerados localizados en 19 Estados de Brasil, y sus conclusiones principales son: a) Los problemas competitivos de las APL son de calificación de

la mano de obra, calidad y productividad y acceso a mercados; b) El bajo nivel de cooperación entre las empresas y las agencias de apoyo conspira respecto de la realización estratégica de las APL; y, c) Los problemas sistémicos de la macroeconomía brasileña afectan gravemente las aglomeraciones de pequeñas empresas, que sufren altos intereses, dificultades tributarias, de acceso al crédito y problemas de tipo de cambio.

Se trata de dificultades mayores y es en dicho contexto que se efectúan estos esfuerzos. Algunos de los obstáculos pueden removerse con acciones sistemáticas de capacitación, creación de confianzas, acciones concertadas que vayan mostrando resultados efectivos, enseñanza gerencial y las mejoras necesarias en infraestructura para el desarrollo que efectúan básicamente los estados. Otras requerirán de ajustes más globales y del desempeño general de la economía brasileña.

También en el terreno de “la problemática”, existen dificultades no menores de capacidad empresarial y asociativa entre empresarios, la innovación es más la excepción que la norma, el medio institucional es insuficiente y en muchos casos las regiones donde estos desarrollos se llevan a cabo tienen muchos problemas estructurales de pobreza.

No obstante, existen casos de resultados interesantes en empleo generado, en incremento de los mercados de ciertos productos y en mejoras ostensibles en la capacidad asociativa entre empresarios y de ellos con los organismos públicos. La “escala local”, que en estas líneas puede adoptar distintas dimensiones territoriales, es reivindicada como parte de una estrategia productiva complementaria al desarrollo brasileño, especialmente si logra articularse con los grandes desarrollos industriales y es capaz de proveerle insumos y generar desarrollos productivos complementarios.

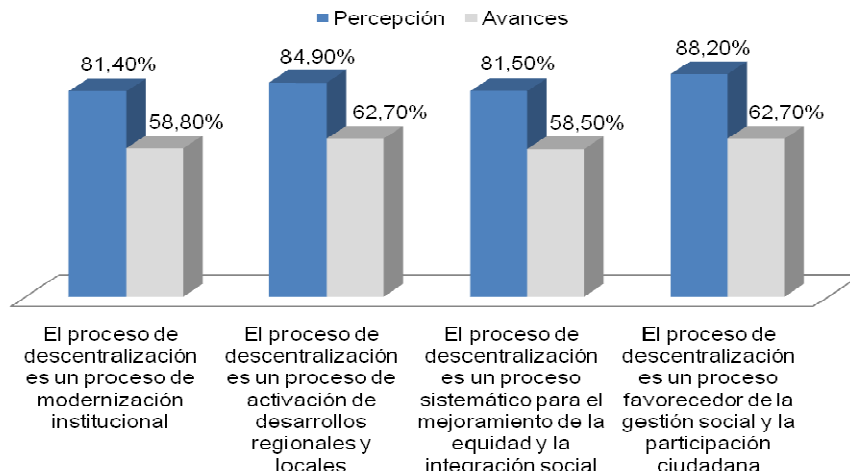
MAPA 1 BRASIL: ESTADOS Y MUNICIPIOS



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas. Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

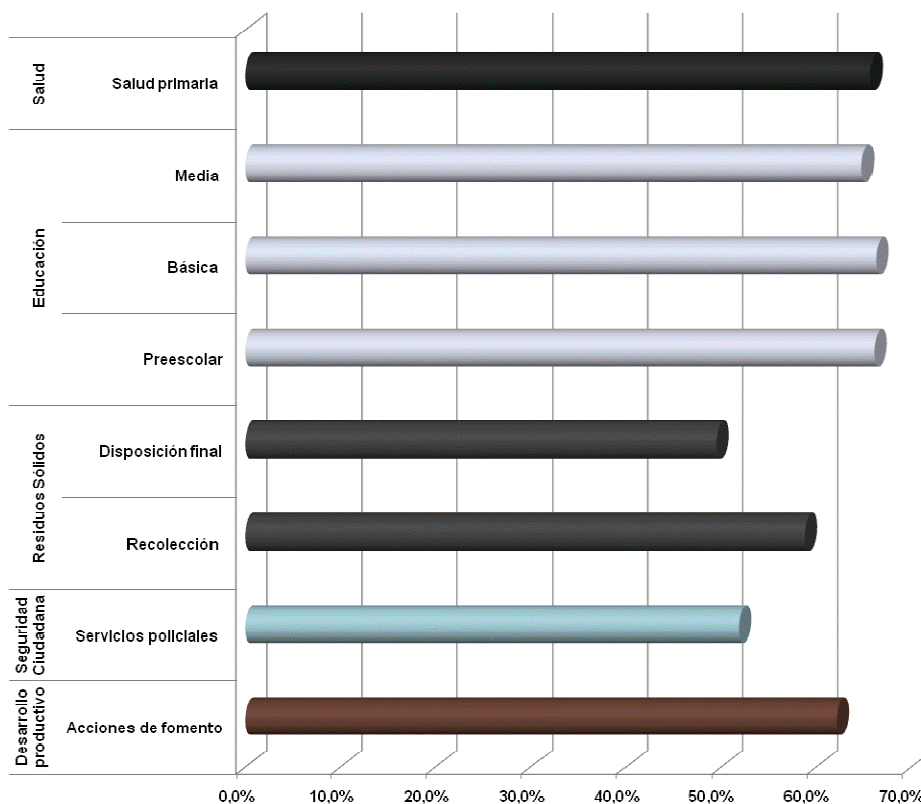
3. Brasil: resultado de encuestas a expertos

GRÁFICO 1
PERCEPCIONES Y AVANCES EN LAS 4 DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA



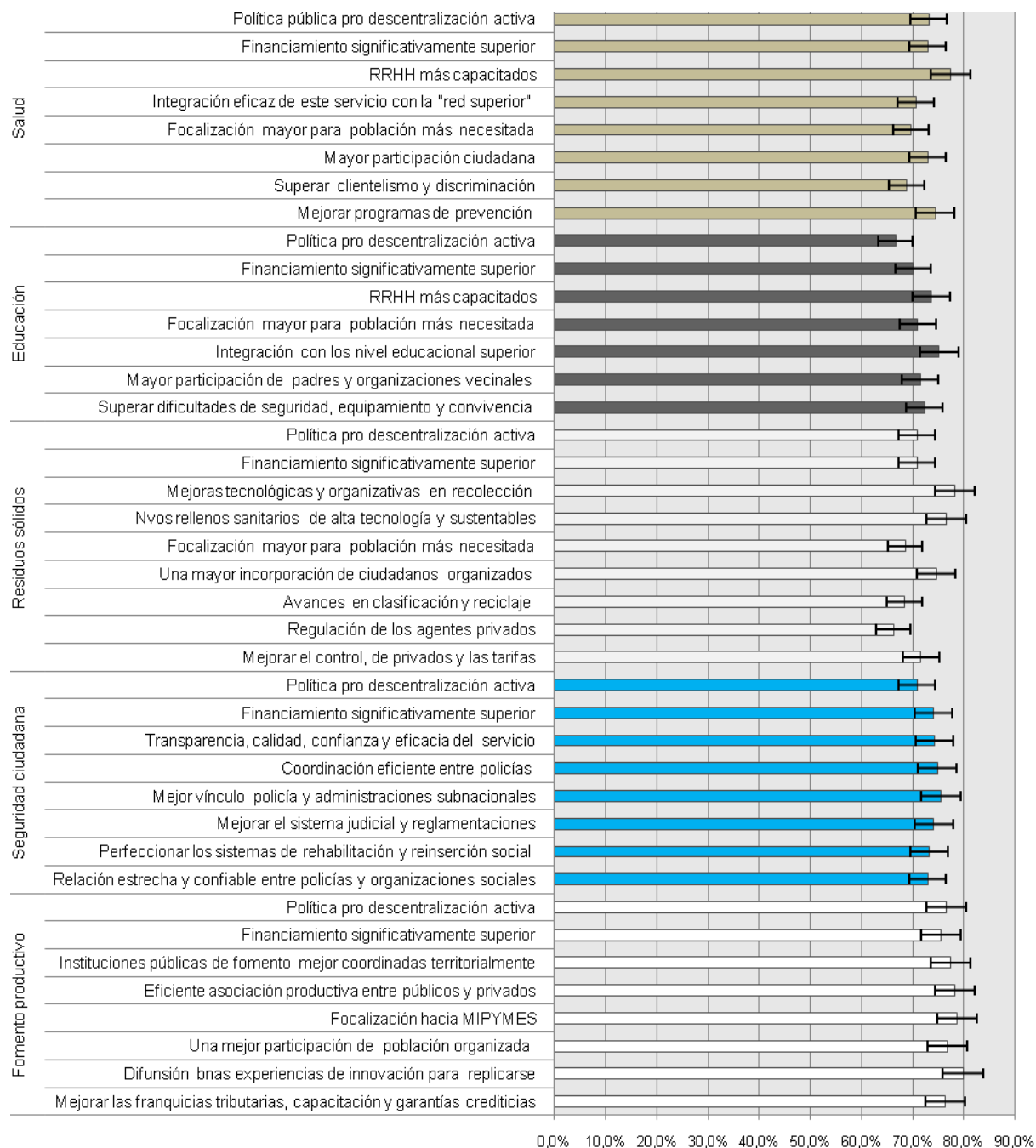
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 2
GRADO DE AVANCE EN DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS ESENCIALES DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 3
PROPUESTA DE ACCIONES DE MEJORA EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS
ESENCIALES



Fuente: Elaboración propia.

4. BRASIL

Tipología de servicios esenciales descentralizados

Cuadros de análisis

GLOSARIO DE TÉRMINOS:

Funciones a ejecutar por los diversos niveles de gobierno:

P = Planifica.

O = Opera.

F = Financia.

E = Evalúa.

Grado de responsabilidad e influencia en el desarrollo del servicio:

AA = Competencia exclusiva.

A = Alta influencia / intervención.

B = Intermedia influencia / intervención.

C = Baja influencia / intervención.

CUADRO 1
BRASIL: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SECTOR SALUD - ATENCIÓN PRIMARIA

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos	AA ^a	AA	AA	AA	A ^b	A	A	A	B ^c	B		
	Sistema Único de Salud	AA ^d	AA	AA	AA	AA ^e	AA	AA	AA	A ^f	A		
	Financiamiento	AA ^g	AA	AA	AA	AA	AA	AA	AA	A	A		
	Estándares de desempeño y calidad	A	A	A	A	AA ^h	AA	AA	AA	A	A		
Inversión	Infraestructura	A		A		AA ⁱ	AA	AA	AA	B	B		
	Equipamiento	A		A		AA ^j	AA	AA	AA	B	B		
Mantenición	Infraestructura					AA ^k	AA	AA	AA	A	B		
	Equipamiento					AA ^l	AA	AA	AA	A	B		
Funcionamiento – ejecución del servicio	Coordinación Técnica de Salud					AA ^m	AA	AA	AA	A	B		
	Contratación y administración de personal					AA ⁿ	AA	AA	AA	A	B		
	Prestaciones de salud					AA ^o	AA	AA	AA	AA	AA		
	Fiscalización de Servicios Privados de Salud	A	A	A	A	AA ^p	AA	AA	AA	A	A		
	Logística de compra					AA ^q	AA	AA	AA	A	A		
	Servicios de Información	B				AA ^r	AA	AA	AA	AA	A	A	A
Participación ciudadana	Portales de Internet					AA ^s	AA	AA	AA	AA	A	A	A
	Consejos de Salud	AA	AA			AA ^t	AA	AA	AA	AA	AA		
	Consejos Consultivos de Usuarios	A	A			A ^u	A	A	A	A	A		

Fuente: Elaboración propia.

^a Respecto de Leyes, Reglamentos y Normas es fundamental destacar inicialmente la disposición de la Constitución Federal de 1988 cuando establece en su artículo 198 los siguientes principios:

- a) universalidad de acceso a los servicios de salud;
- b) integralidad de la asistencia, entendida como el conjunto de acciones y servicios preventivos y curativos exigidos en los distintos niveles de complejidad del sistema;
- c) preservación de la autonomía de las personas en defensa de su integridad;
- d) igualdad en la asistencia de salud, sin preconcepciones ni privilegios;
- e) derechos a la información de las personas sobre su salud;
- f) divulgación de la información y las capacidades de los servicios de salud para una utilización adecuada del usuario;
- g) utilización de estudios epidemiológicos para el establecimiento de prioridades, utilización de recursos y orientaciones programáticas;
- h) participación de la comunidad;
- i) descentralización político-administrativa, con dirección única en cada esfera de gobierno;
- j) integración de las acciones de salud, medioambiente y saneamiento básico;
- k) conjunción de recursos financieros, tecnológicos, materiales y humanos de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y Municipios en la prestación de servicios de salud;
- l) capacidad de resolución de los servicios en todos los niveles de asistencia;
- m) organización de los servicios públicos evitando la duplicidad entre ellos.

Aún más, en su acápite i) desglosa los objetivos programáticos en: I.- Énfasis en la descentralización de los servicios a los Municipios, y, II.- Regionalización y jerarquización de la red de servicios de salud. Lo anterior da cuenta de una visión estratégica garantista, universal, equitativa y que compromete los distintos niveles subnacionales del Estado brasileño.

^b Gran parte de los objetivos estratégicos se han de especificar en un Plan de Salud para cada estado y Distrito Federal, el que habrá de recoger las particularidades epidemiológicas, demandas y problemas que son propios de dichos territorios y una lectura pormenorizada de las dificultades previas y sus vías de solución. En el caso local municipal también, aunque en términos de aplicación de las directrices nacionales y estatales, se debe establecer un Plan de Salud y se constituyen las instancias técnicas y participativas correspondientes.

^c Gran parte de los objetivos estratégicos se han de especificar en un Plan de Salud para cada estado y Distrito Federal, el que habrá de recoger las particularidades epidemiológicas, demandas y problemas que son propios de dichos territorios y una lectura pormenorizada de las dificultades previas y sus vías de solución. En el caso local municipal también, aunque en términos de aplicación de las directrices nacionales y estatales se debe establecer un Plan de Salud y se constituyen las instancias técnicas y participativas correspondientes.

^d El Sistema Único de Salud es el pilar fundamental de la política de salud pública brasileña, y si bien es acogido plenamente en las disposiciones constitucionales de 1988, tiene importantes antecedentes previos en esa dirección y varias especificaciones posteriores. El SUS ha sido objeto de críticas diversas, especialmente en los primeros años de los 90, en el contexto de un liberalismo y ofensivas privatizadoras. No obstante, de distintas contrarreformas y reformas, el SUS es el pilar institucional fundamental de la salud pública del Brasil y es objeto de un consenso básico en la sociedad. En la Ley 8080 de 19 de septiembre de 1990 se acogen las importantes competencias nacionales del SUS y que, entre otras, se refieren a:

- a) formular, apoyar y evaluar las políticas de alimentación y nutrición;
- b) participar en la formulación e implementación de las políticas;
- c) definir y coordinar los sistemas de redes integradas de asistencia, laboratorios y vigilancia epidemiológica;
- d) identificar los servicios estatales y municipales de referencia nacional;
- e) promover la descentralización para las unidades federales y los municipios de los servicios de salud;
- f) elaborar el Plan Estratégico Nacional del SUS en cooperación con los estados, municipios y Distrito Federal.

^e El SUS establece responsabilidades propias del nivel estatal que son de alta significación. La Ley especifica 15 atribuciones, entre las que destacamos:

- a) promover la descentralización hacia los municipios de los servicios de salud;
- b) acompañar, controlar y evaluar las redes jerarquizadas del Sistema Único de Salud;
- c) prestar apoyo técnico y financiero a los municipios y ejecutar supletoriamente acciones en sus servicios de salud;

- d) identificar establecimientos hospitalarios de referencia y definir sistemas de alta complejidad para referencia estadual y regional;
- e) colaborar con la Unión en la vigilancia sanitaria de puertos, aeropuertos y fronteras.

^f Las responsabilidades que la Ley dispone para el nivel local municipal son 12, entre las que destacan:

- a) planificar, organizar, controlar y evaluar las acciones de los servicios de salud y sus prestaciones;
- b) participar del planeamiento, programación y organización de la red regionalizada y jerarquizada del SUS, en articulación con sus directrices estatales;
- c) establecer consorcios administrativos intermunicipales. Esta última ha constituido una norma de aplicación relativamente reciente de gran fuerza y éxito, en el ámbito de conseguir escalas adecuadas para la provisión de ciertos servicios más especializados y abaratar el acceso a insumos y medicamentos.

^g El Organismo de la Seguridad Social destinará al Sistema Único de Salud (SUS) los recursos necesarios para la realización de sus finalidades, previstos anualmente en la propuesta elaborada por su dirección nacional y teniendo en cuenta las prioridades establecidas. Otras fuentes de financiamiento pueden allegarse por servicios prestados, contribuciones, donativos y eventuales rentas. Los recursos financieros del SUS serán depositados en una cuenta especial, en cada esfera de sus acciones y los movimientos financieros son fiscalizados por los respectivos Consejos de Salud, en el nivel institucional que corresponda. En la esfera federal, los recursos financieros son administrados por el Ministerio de Salud, a través del Fondo Nacional de Salud. Para el establecimiento de los montos a ser transferidos a los estados, Distrito Federal y municipios, se utilizará una combinación de criterios técnicos que corresponden al perfil demográfico de la región, su perfil epidemiológico, las características de la red de salud existente en el área, el desempeño técnico, económico y financiero del período anterior, los niveles de participación del sector salud en los organismos estatales y municipales y la provisión de inversiones quinquenales que corresponda.

^h En el ámbito de los estándares de desempeño y calidad, la responsabilidad se da en todos los niveles institucionales, aunque la opinión de los expertos tiende a priorizar a las Secretarías Estadales de Salud, que concentran la información de las regiones y municipios y desagregan los criterios evaluativos centrales. Es importante, como se observa en la distribución del financiamiento, que la calidad y el desempeño de las entidades incide en su presupuesto efectivo del año siguiente.

ⁱ La infraestructura y el equipamiento son una responsabilidad que predominantemente se observa en el nivel estadual, desde donde se manejan las prioridades de los programas de renovación o mejoramiento de la infraestructura. El equipamiento está muy asociado a esta y el manejo estadual, y en menor medida municipal, favorece economías de escala y una organización más al servicio del sistema de salud estadual conjunto. Las asociaciones entre municipios han sido una experiencia relevante en el último tiempo en estas materias.

^j La infraestructura y el equipamiento son una responsabilidad que predominantemente se observa en el nivel estadual, desde donde se manejan las prioridades de los programas de renovación o mejoramiento de la infraestructura. El equipamiento está muy asociado a ella y el manejo estadual, y en menor medida municipal, favorece economías de escala y una organización más al servicio del sistema de salud estadual conjunto. Las asociaciones entre municipios han sido una experiencia relevante en el último tiempo en estas materias.

^k Como en el caso anterior, la mantención como tarea del equipamiento y a la infraestructura de los servicios de salud, se expresa como una competencia fundamentalmente estadual. También con participación algo menor de los municipios, especialmente en la última modalidad de municipios asociativos.

^l Como en el caso anterior la mantención como tarea del equipamiento y a la infraestructura de los servicios de salud, se expresa como una competencia fundamentalmente estadual. También con participación algo menor de los municipios, especialmente en la última modalidad de municipios asociativos.

^m La coordinación técnica de los servicios de salud se da en los tres niveles gubernamentales. Sin embargo, la tuición de las redes estatales es el eje fundamental del sistema sanitario. Ello con un complemento importante de las entidades municipales, como se plantea en las directrices y ocurre parcialmente en la práctica.

ⁿ La contratación del personal de los servicios depende del ámbito administrativo estadual o municipal. En los servicios de mayor especialización o envergadura es en el nivel estadual, desde donde se administran y gestionan muchos servicios locales que no han sido estrictamente traspasados a la gestión, municipal directa.

^o Las prestaciones de salud se dan en el nivel estadual y en el ámbito municipal, destacando los grados de complementariedad entre servicios que conceptualmente deben estar jerarquizados y formando parte de un sistema.

^p Si bien la atribución de fiscalización de la salud privada está referida a los distintos ámbitos institucionales, la Ley dedica un título especial a los servicios privados de asistencia en salud. Ellos estarán sujetos a la fiscalización del SUS, en sus diferentes instancias, y el SUS podrá requerir si las disponibilidades son insuficientes en una determinada tarea, de estos servicios privados. Para ello se regularán contratos de prestaciones, cuyos valores serán establecidos por la dirección nacional del SUS. Los propietarios, administradores o dirigentes de entidades privadas tienen vedado ejercer funciones de confianza en el SUS. La práctica ha llevado, según los expertos, que sea el nivel estadual, el que ejerza predominantemente la función fiscalizadora.

^q La logística de compra del SUS compromete a todas las instancias gubernamentales, aunque los expertos también coinciden en focalizar en el nivel estadual la mayor responsabilidad. Este tema ha sido objeto de muchas observaciones, especialmente en el tema de los laboratorios, los remedios genéricos y otros insumos médicos importantes, donde Brasil hace un esfuerzo muy grande para abaratar costos y ampliar coberturas de beneficiarios.

^r Las bases de datos y los sistemas informáticos principales son mantenidos por el Ministerio de Salud y el Ministerio del Trabajo y la Seguridad, y el soporte principal de ellas reside en las Secretarías Estaduales y Municipales de Salud, desde donde se efectúa un arduo trabajo para llevar las estadísticas sanitarias y otros indicadores epidemiológicos y médico-hospitalarios.

^s Existe crecientemente portales informativos cada vez más completos en los distintos niveles gubernamentales, que buscan la orientación general y en ocasiones -las menos- de respuesta a consultas de los ciudadanos. No obstante, esta herramienta de trabajo favorecerá en el futuro formas más activas de participación.

^t Existe crecientemente portales informativos cada vez más completos en los distintos niveles gubernamentales, que buscan la orientación general y en ocasiones -las menos- de respuesta a consultas de los ciudadanos. No obstante, esta herramienta de trabajo favorecerá en el futuro formas más activas de participación.

^u Existe crecientemente portales informativos cada vez más completos en los distintos niveles gubernamentales, que buscan la orientación general y en ocasiones -las menos- de respuesta a consultas de los ciudadanos. No obstante, esta herramienta de trabajo favorecerá en el futuro formas más activas de participación.

CUADRO 2
BRASIL: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SECTOR EDUCACIÓN – NIVELES FUNDAMENTAL Y MEDIO

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos	AA ^a	AA	AA	AA	A ^b	A						
	Políticas educacionales	AA ^c	AA	AA	AA	A ^d	A			C ^e			
	Currículo educación básica y media	A		A		A ^f	A	A	A				
	Estándares de desempeño y calidad	A ^g		A		A	A			C ^h			
Inversión	Infraestructura	C	C	B		AA ⁱ	AA	AA	AA	B	B	B	B
	Equipamiento	C	C			AA	AA	AA	AA	B	B	B	B
	Mobiliario					A ^j	A	A	A	A	A	A	A
Mantenimiento	Infraestructura	C	C	B		AA ^k	AA	AA	AA	B	B	B	B
	Equipamiento	C	C			AA ^l	AA	AA	AA	B	B	B	B
	Mobiliario					A ^m	A	A	A	B	B	B	B
Funcionamiento – ejecución del servicio	Subvención escolar	B	B	B	B	AA ⁿ	AA	AA	AA	B	B	B	B
	Contratación y administración de personal					A ^o	A	A	A	B	B	B	B
	Bienes y Servicios de consumo					A	A	A	A	B	B	B	B
	Material educativo – tecnológico, bibliotecas	B	B			A ^p	A	A	A	C		C	
	Servicios de Información	B	B			A ^q	A	A		B		B	
	Reconocimiento y fiscalización de prestadores privados	B			B	A ^r	A	A	A	C			B
Participación ciudadana y actores sociales vinculados	Portales de Internet	C				B ^s	B	B	B	B	B	B	B
	Centros de profesores					B	B			B ^t	B		C
	Centros de padres					C	C			B ^u	B		C
	Consejos Escolares					B	B			B ^v	B		C
	Centros de alumnos									B ^w	C		C

Fuente: Elaboración propia.

^a Las leyes fundamentales en materia educativa, han sido siempre legislaciones en el Congreso de la Unión de extenso trámite, iniciativas del Ejecutivo Nacional. Es el caso de la legislación de 1996, que estableció directrices y bases para la educación nacional, en sus títulos fundamentales sobre principios y finalidades educativas, la reivindicación del derecho educativo de la población, la organización de la educación nacional -donde se reconocen los roles compartidos de la Unión, los estados y los municipios-, un capítulo específico sobre la Educación Básica y otro sobre la Enseñanza Media. Esta legislación ha sido objeto de variadas modificaciones en el periodo comprendido hasta la actualidad, en prácticamente el conjunto de sus títulos principales. Las fundamentales son el Decreto 3860 de 2001, la disposición 3324-7 de 2005 y la Ley 12061 de 2009. En la misma línea de directrices principales, están las disposiciones del año 2000 que fijaron el Plan Nacional de Educación, con objetivos y metas nacionales y estatales, basados en la necesidad de establecer planes en el nivel municipal. Es el Plan Nacional de Educación (PNE) 2001-2010, desde donde ha surgido recientemente el Plan Nacional de Educación de 2011 definido por la Conferencia Nacional de Educación (CONAE).

^b Observamos que a nivel de cada uno de los estados es posible y se efectúan propuestas programáticas y lineamientos de políticas enmarcados en las disposiciones nacionales antes expuestas. Dada la importancia que históricamente cada estado ha tenido en la gestión de los servicios educacionales básico y medio, tienen alta importancia como directrices.

^c Las políticas educacionales, en consonancia con las directrices, se efectúan principalmente en el nivel de la Unión y con reafirmaciones en las modificaciones legislativas y reglamentarias que corresponden.

^d En el nivel de los estados las políticas educacionales son amplias y precisas, y apuntan a cuestiones organizativas, a la definición de logros específicos, a planteos relativos al financiamiento y las complementariedades en materia de infraestructura y equipamientos educacionales.

^e A nivel local municipal se puede hablar de políticas educacionales en un nivel abiertamente menor al nacional y al estadual. Sin embargo, en materia de educación preescolar y en algunos aspectos de programas complementarios de alimentación, capacitación y apoyo docente. Esta situación es muy variable entre municipios, de acuerdo a su fortaleza institucional y capacidad financiera como a las prioridades que en materia educativa se establecen.

^f Aunque los currículos sean vistos como materias nacionales y estatales, de un modo bastante equilibrado en la práctica, existe una ligera predominancia del nivel de los estados. Se trata de un tema que aunque sea de potestad estadual, no se observan mayores diferencias, que hagan que las “facultades curriculares” den cuenta de particularidades como las que corresponden a realidades geográficas, económicas y culturales tan diversas como las que presenta Brasil.

^g Las evaluaciones de desempeño y los controles de calidad son materias reconocidas como fundamentales en los lineamientos de política y objetivos programáticos y ciertamente operan a nivel nacional y estadual, diríamos equilibradamente entre ellos. La perspectiva evaluativa es naturalmente distinta por las instituciones que operan.

^h En el nivel municipal crecientemente se efectúan evaluaciones y controles de calidad entre establecimientos, aunque predominantemente en los casos como la educación preescolar donde hay relevancia de gestión local, como en los programas de alimentación complementaria y de apoyo docente donde la gestión municipal es más valorada.

ⁱ La infraestructura y el equipamiento son predominantemente una responsabilidad en el nivel de cada estado, más allá que la discusión central se da anualmente en el debate sobre el presupuesto nacional y en los programas de inversión infraestructural de cada estado. La prioridad en inversiones y en equipamientos educacionales son muy variables en los diferentes Estados.

^j En el caso del mobiliario se produce una situación similar al equipamiento, aunque la intervención de la autoridad local está algo más acentuada, particularmente con la cercanía de los problemas específicos. Se identifican muchas carencias en estas materias, especialmente en los establecimientos más vulnerables, donde difícilmente se pueden considerar aportes de las comunidades locales.

^k La mantención de la infraestructura es un problema grave, y aunque la responsabilidad es del nivel estadual, los expertos señalan que se acumulan dificultades y mucha infraestructura supera su vida útil. Ocurre de modo bastante similar con el equipamiento. Salvo acciones puntuales en materia de mejoramiento informático y de algunas acciones

estadales de significación y en algunos municipios de mayor poder financiero, estos déficits se siguen acentuando. La excepción está dada por inversiones estadales que vienen de fondos generales y que implican una acción focalizada específica.

^l La mantención de la infraestructura es un problema grave, y aunque la responsabilidad es del nivel estadual, los expertos señalan que se acumulan dificultades y mucha infraestructura supera su vida útil. Ocurre de modo bastante similar con el equipamiento. Salvo acciones puntuales en materia de mejoramiento informático y de algunas acciones estadales de significación y en algunos municipios de mayor poder financiero, estos déficits se siguen acentuando. La excepción está dada por inversiones estadales que vienen de fondos generales y que implican una acción focalizada específica.

^m La mantención del mobiliario opera de un modo correspondiente a lo que ocurre con la inversión, es decir se comparten responsabilidades estadales y municipales y se suelen acumular carencias crecientes.

ⁿ La subvención escolar provenía de una fórmula de financiamiento general a través del Fondo de Desarrollo de la Educación (FUNDEF) que va incorporando diferentes porcentajes del Fondo de Participación de los estados y de los municipios, impuestos sobre la circulación de mercancías y servicios, impuestos a los productos industrializados, a la propiedad de los vehículos motorizados y una sección del Impuesto Territorial Rural, entre otras componentes. Los montos se establecían para cada nivel estadual y en ocasiones eran complementados más allá del mencionado Fondo. Desde enero de 2007 se establece el Fondo de Mantención y Desarrollo de Educación Básica (FUNDEB), destinado a promover y financiar la educación básica pública. Sustituye al FUNDEF y está constituido por recursos que provienen de la Unión, de los estados y de los municipios, y está destinado adicionalmente a atender la educación infantil y las modalidades de educación de jóvenes y adultos. Los estados y municipios colaboran al Fondo con un 20% de sus impuestos y transferencias (crece desde un 15% el 2006 hasta el referido 20% desde 2010). La Unión aplica recursos por 2 billones de reales en 2007, sube a 3 billones el 2008, a 4,5 billones el 2009 y a partir del 2010 se estima un aproximado de 5,5 billones de reales. Este tendrá una duración hasta el año 2020.

La distribución de los recursos está dada por subvención al número de estudiantes por cada nivel educacional. La mayoría de los expertos considera que esta modalidad de subvención y financiamiento es aún insuficiente, y asegura fundamentalmente el pago a maestros y trabajadores de la educación.

^o El personal es contratado por los estados correspondientes y en ocasiones excepcionales por los municipios respectivos.

^p El material educativo, bibliográfico y tecnológico de apoyo es resorte fundamental de cada estado, aunque en algunos casos se trate de transferencias especiales desde la Unión (programas nacionales) o, en bastante menor medida, proviene de recursos municipales.

^q También los servicios de información son resorte principalmente estadual, aunque existan sistemas de registros informáticos agregados a nivel ministerial central y en los municipios más relevantes.

^r La responsabilidad principal está en el nivel estadual, donde se concentra la fiscalización, el control del cumplimiento de las obligaciones básicas de los prestadores privados, los que son una minoría en relación a la educación básica y media propiamente pública.

^s A un nivel menor existe algún nivel de información que favorece la participación o el conocimiento de la ciudadanía, de sus familias y de los propios estudiantes.

^t Los Centros de Profesores que son la substancia del esfuerzo escolar, son débiles y son estructuras alimentadas desde las instancias estadales, o en algunos casos de Municipios que ponen un acento especial en esta materia.

^u La mayoría de los especialistas consultados señalan que la debilidad de la estructura participativa de los Centros de Padres es uno de los factores de debilidad de los procesos formativos y de un control ciudadano sobre la precaria calidad de los servicios educativos. En los casos menores en que esas instancias funcionan, los resultados son bastante adecuados en el proceso educativo. Si operan, lo hacen a nivel local municipal.

^v Los Consejos Escolares, entendidos como instancias de participación entre directivos, maestros y representantes de las comunidades locales son débiles, operan a nivel municipal y constituyen más bien una falencia del sistema educativo.

^w Sólo se observan experiencias menores en el nivel municipal.

CUADRO 3
BRASIL: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS (RSD)

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos	AA ^a	AA	AA	AA	A ^b	A	A	A				
	Política sobre Gestión de Residuos Domiciliarios, Industriales y Peligrosos	AA ^c	AA	AA	AA	A ^d	A	A	A	A ^e	A		
	Normativas sobre libre competencia y transparencia	AA ^f	AA	AA	AA		A ^g		A		B ^h		B
Inversión e infraestructura	Preparación de proyectos de inversión en RSD					AA ⁱ	AA	AA	AA				
	Calificación ambiental y urbana de proyectos RSD					AA ^j	AA	AA	AA				
	Programas de inversión pública regionales					AA ^k	AA	AA	AA				
	Licitación, adjudicación y control a operadores privados					A	A	A	A	AA ^l	AA	AA	AA
Mantenimiento y monitoreo	Seguimiento sanitario y ambiental					A ^m	A	A	A	A ⁿ	A	A	A
	Tratamiento y control de proyectos ilegales					A ^o	A	A	A	A ^p	A	A	A
Funcionamiento y ejecución del servicio (recolección y disposición)	Recolección de RSD									AA ^q	AA	AA	AA
	Acopio, clasificación y reciclaje de RSD					B		B	B	AA ^r	AA	AA	AA
	Logística de transporte a la disposición					B		B	B	A ^s	A	A	A
	Tarificación y cobranza del servicio	B	B	B	B	B		C		AA ^t	AA	AA	AA
	Operación y cierre de rellenos sanitarios					A ^u	A	A	A	A	A	A	A
Participación ciudadana y actores sociales	Iniciativas sociales de clasificación y reciclaje					B		B	B	AA ^v	AA	AA	AA
	Programas educativos sobre RSD					B		B	B	A ^w	A	A	A
	Participación en calificación ambiental de proyectos RSD					B ^x		B	B	B	B	B	B

Fuente: Elaboración propia.

^a La Ley 12305 de 2 de agosto de 2010 instituye la Política Nacional de Residuos Sólidos, estableciendo sus principios, objetivos e instrumentos y buscando la gestión integrada y el gerenciamiento de los residuos (incluso los peligrosos). Modifica la Ley 9605 de 12 de febrero de 1998 y actualiza la serie de legislaciones, reglamentaciones y otras acciones jurídicas como la ley 11445 de enero de 2007, la ley 9974 de 6 de junio del 2000 y la ley 9966 de 28 de abril del 2000. En esta Ley se normalizan las normas establecidas del Sistema Nacional de Medio Ambiente (SISNAMA), del Sistema Nacional de Vigilancia Sanitaria (SNVS), del Sistema Unificado de Atención y Sanidad Agropecuaria (SUASA) y del Sistema de Metodología, Normalización y Calidad Industrial (SINMETRO). La Política Nacional de Residuos Sólidos aglutina el conjunto de principios, objetivos, instrumentos, directrices, metas y acciones que adopta el Gobierno Federal, como tal, y en régimen cooperativo con los estados, Distrito Federal y municipios, con vistas a la gestión integrada y al manejo ambientalmente adecuado de los residuos sólidos.

Se defiende como principio la visión sistémica del tema de los residuos sólidos, considerando las variables ambientales, sociales, culturales, económicas, tecnológicas y de salud pública. Se plantea el objetivo fundamental de la generación, reducción, reutilización, reciclaje y tratamiento de los residuos sólidos, así como su disposición final en rellenos sanitarios ambientalmente adecuados. Se establecen los Consejos del Ambiente y órganos colegiados municipales destinados al control social de los servicios de residuos sólidos domiciliarios. Se incentiva la formación de consorcios y otras formas de cooperación entre los entes federados, para aprovechar escalas productivas.

^b La Política Nacional de Residuos Sólidos se deberá compatibilizar con las políticas sobre residuos sólidos en cada uno de los estados, Distrito Federal y municipios. Los estados deben promover la organización, la integración de intereses comunes en materia de residuos en las regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, bajo la coordinación estadual. También en cada estado se controlarán y fiscalizarán a los generadores y operadores de residuos como sus autorizaciones ambientales por el respectivo órgano estadual. Son instrumentos principales los planes sobre residuos sólidos; el incentivo al rol de los captadores para el reciclaje y la clasificación, ojalá mediante modalidades cooperativas y la colaboración técnica y financiera entre los sectores público y privado en el campo de la investigación, la innovación tecnológica y los nuevos emprendimientos.

^c Las políticas sobre gestión de residuos sólidos considera los respectivos niveles nacional, federal y municipal, con énfasis en las líneas directrices generales a nivel nacional. Se trata de residuos que se clasifican en cuanto a su origen: residuos domiciliarios producto de actividades domésticas; residuos de limpieza urbana; residuos sólidos urbanos; residuos de establecimientos comerciales o prestadores de servicios; residuos hospitalarios; residuos industriales; residuos propios de la construcción; residuos agrícolas; residuos de servicios de transporte y residuos de minerales. También se efectúa la distinción de residuos en función de su peligrosidad.

^d Las políticas sobre gestión de residuos sólidos considera los respectivos niveles nacional, federal y municipal, con énfasis en las líneas directrices generales a nivel nacional. Se trata de residuos que se clasifican en cuanto a su origen: residuos domiciliarios producto de actividades domésticas; residuos de limpieza urbana; residuos sólidos urbanos; residuos de establecimientos comerciales o prestadores de servicios; residuos hospitalarios; residuos industriales; residuos propios de la construcción; residuos agrícolas; residuos de servicios de transporte y residuos de minerales. También se efectúa la distinción de residuos en función de su peligrosidad.

^e Los municipios desempeñan un papel importante en materia de políticas, lo que se expresa en los Planes Municipales de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Estos planes son condición necesaria para que los municipios tengan acceso a recursos destinados a efecto por la Unión y para ser beneficiarios por incentivos de financiamiento de entidades federales de crédito y de fomento. Explícitamente las disposiciones legales establecen que los municipios serán priorizadas en su acceso a recursos de la Unión, en la medida que opten por soluciones consorciadas, incluidos planes intercomunales y aquellos que priorizan la clasificación selectiva con cooperativas de recolectores. En el caso de los municipios menores a 20.000 habitantes, el Plan Municipal de Gestión Integrado de Residuos Sólidos tiene una versión simplificada. También existen disposiciones específicas para áreas de especial interés turístico; zonas afectadas por grandes emprendimientos productivos con importantes efectos ambientales y territorios que correspondan a “áreas de conservación”.

^f Las normativas relativas a regular la competencia efectiva y plena transparencia en un mercado “habitualmente imperfecto” (con pocos proveedores de los servicios) son de gran amplitud e incorporan aspectos como:

- a) reglamentaciones relativas a las licitaciones y a la estructuración de los contratos, que buscan evitar formas de integración entre proveedores relacionados;
- b) normas estrictas en los llamados a licitaciones, algunas internacionales, con extensos “cuadernos de cargos” como requisitos, con un alto régimen de garantías y con comisiones técnicas “ad-hoc” en la valoración de las propuestas;
- c) sistemas rigurosos de cálculo de los costos operativos y de funcionamiento, como fundamento para el establecimiento de tarifas,
- d) sistema riguroso de sanciones y otras medidas administrativas sumarias, como las contempladas en el artículo 51 transitorio de la Ley de 2010;

e) normas que faciliten una competencia activa a través de beneficios e incentivos fiscales (financieros y crediticios) en el marco de la ley complementaria de 2000, a actividades económicas que reutilicen y reciclen.

^g Las modalidades antes expuestas que son resultado de disposiciones generales, se especifican en el nivel estadual y hasta municipal, en relación a las actividades que corresponden a sus distintas jurisdicciones.

^h Las modalidades antes expuestas que son resultado de disposiciones generales, se especifican en el nivel estadual y hasta municipal, en relación a las actividades que corresponden a sus distintas jurisdicciones.

ⁱ Los proyectos de inversión en materia de residuos corresponden al proceso de recolección y sobre todo a la disposición final, especialmente en los casos de rellenos sanitarios de tecnología ambientalmente cada vez más sustentable y que suelen corresponder a la escala territorial regional. De allí que la responsabilidad principal esté en el nivel estadual, ya sea que se trate de emprendimientos privados o con cogestión de instancias públicas. La gestión pública se expresa en el apoyo a la formulación de proyectos, a la disponibilidad de terrenos especiales para los emprendimientos o a asegurar demanda intermunicipal o regional que favorezca el “diseño de negocios” en el marco de licitaciones competitivas. En el artículo 42 de la Ley de 2010 explícitamente se habla de líneas de financiamiento que atiendan proyectos que reduzcan los volúmenes de desechos, productos con menor impacto ambiental y sanitario, y los ya referidos programas intermunicipales de escala adecuada.

^j En la calificación ambiental de los proyectos, especialmente los de mayor envergadura, los rellenos sanitarios pasan por un examen pormenorizado urbano y ambiental. La localización de los emprendimientos es vital, los impactos sobre el sistema de transporte y otros efectos suelen ser “simulados” de modo que la autoridad pública (habitualmente en el nivel estadual) establezca un conjunto estricto de condiciones que deben cumplir las inversiones. Se trata de inversiones habitualmente “poco queridas” por los ciudadanos y se hace necesario, como la práctica señala, un acompañamiento ambiental y social participativo para las iniciativas de inversión más importantes.

^k Existen una cantidad importante de programas de inversión pública, habitualmente regionales y en el ámbito de los programas de inversión estaduales, que corresponden a proyectos propiamente de residuos sólidos u otros de naturaleza infraestructural, vial, energéticos y relacionados, cuyos efectos derivados en programas de inversión públicos y privados (y eventualmente asociados) de residuos sólidos es relevante.

^l La licitación, adjudicación y control a licitantes privados es una materia más propia del nivel municipal o intermunicipal como se ha ido desarrollando en experiencia notables en la última década. No obstante, normativas y entidades de la Unión o en los estados juegan un papel relevante en sus instancias contraloras y fiscalizadoras.

^m El seguimiento sanitario y ambiental en materia de residuos sólidos se efectúa predominantemente en el nivel municipal y estadual. Ello es muy relevante, ya que los proyectos de recolección, y sobre todo, los de centrales de transferencia de basura y rellenos sanitarios deben ser “vigilados” cotidianamente y ser sometidos a controles rigurosos. Hay situaciones en que los Estados disponen de personal especializado que colabora con los municipios en estas faenas.

ⁿ El seguimiento sanitario y ambiental en materia de residuos sólidos se efectúa predominantemente en el nivel municipal y estadual. Ello es muy relevante, ya que los proyectos de recolección, y sobre todo, los de centrales de transferencia de basura y rellenos sanitarios deben ser “vigilados” cotidianamente y ser sometidos a controles rigurosos. Hay situaciones en que los Estados disponen de personal especializado que colabora con los municipios en estas faenas.

^o La ilegalidad y la informalidad es uno de los flagelos más graves que existe en materias de residuos sólidos. Este problema causa una focalización permanente en el control y la fiscalización a vertederos clandestinos (lugares donde se tratan desechos peligrosos sin autorización y la basura “sin responsables”). La capacidad fiscalizadora, mayores penalidades y las responsabilidades adscritas a los propietarios de los terrenos cuando el “operador de basura” deja de existir son fundamentales.

^p La ilegalidad y la informalidad es uno de los flagelos más graves que existe en materias de residuos sólidos. Este problema causa una focalización permanente en el control y la fiscalización a vertederos clandestinos (lugares donde se tratan desechos peligrosos sin autorización y la basura “sin responsables”). La capacidad fiscalizadora, mayores penalidades y las responsabilidades adscritas a los propietarios de los terrenos cuando el “operador de basura” deja de existir son fundamentales.

^q La recolección es una función eminentemente municipal. Allí debe disponerse de controles horarios, rutas predominantes y las menores interferencias a la vida urbana cotidiana. No obstante, la suciedad y falta de higiene es una variable de calidad de vida negativamente valorada por la población y los turistas.

^r La clasificación y el reciclaje han ido adquiriendo bastante fuerza en la última década, y el Ministerio del Medio Ambiente mediante la ayuda de IPEA ha sabido valorar estas experiencias mediante estudio. Diversas investigaciones llegan a conclusiones especialmente relevantes: como que los beneficios económicos y los ambientales del reciclaje serían de “alta significación”.

^s La logística de transporte es muy relevante y por cierto una materia también predominantemente local. Ello incluye las redes más adecuadas y funcionales, los medios de transporte, el sistema de contenedores en los diferentes barrios y otras materias vitales en la logística del servicio.

^t La tarificación es un tema de mucha relevancia en Brasil. La tendencia al no-pago es alta y compleja. Los municipios (o sus asociaciones) son los encargados al respecto.

Si bien existen matrices de costos bastante ajustadas y en muchos casos (especialmente en las grandes ciudades) se trata de modelos adecuados, la disposición al pago es bastante relativa. Los sistemas de cobro también lo son. Se ha acentuado en la última década el pago diferenciado y el acceso a subsidios para sectores poblacionales carenciados.

^u El cierre de los rellenos sanitarios constituye teóricamente una de las materias más relevantes de las “modernas tecnologías” para el destino final de desechos. En la práctica actual, un proyecto adecuado será aquel que considere una determinada vida útil, una carga de desechos óptima y que después se “cierre” o “recicle” el relleno, convirtiéndolo en parque y eventualmente recuperando el terreno urbano para la ciudad.

^v Una de las formas más importantes de participación y gestión ciudadana son los grupos organizados que se dedican al reciclaje o que recolectan materiales que tienen adecuado precio de mercado en la renovación productiva. El énfasis puesto en las cooperativas de colectores tiene buena expectativa actual y futura.

^w Con insuficiencias, los programas educativos sobre basura, reciclaje y cuidados sanitarios y ambientales, se abre campo en el nivel estadual y municipal. En esta década se han multiplicado los videos, folletos explicativos y otros materiales que favorecen una acción educativa más eficiente. El sistema escolar, en opinión de los expertos, sigue en deuda en esta materia y las experiencias exitosas son más bien puntuales.

^x La participación en la calificación ambiental de proyectos o en los consejos deliberativos, que a nivel predominantemente municipal se establecen, son oportunidades muy importantes de participación ciudadana. Existe una tendencia no menor desde las actitudes de “total rechazo” al “condicionamiento” de los proyectos sobre residuos sólidos.

CUADRO 4
BRASIL: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SERVICIOS POLICIALES Y SEGURIDAD CIUDADANA

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y Marco Normativo	Principios y atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias.	AA ^a	AA	AA	AA	A ^b	A			B ^c	B		
	Definiciones de estrategias de Seguridad Ciudadana	AA ^d	AA	AA	AA	A	A	A	A	B	B		
	Marcos legales y sancionatorios para delitos	AA ^e	AA	AA	AA	A	A	A	A				
	Normas para seguridad de privados	A				A ^f	A	A	A	C	C		
Inversión e infraestructura	Programas y proyectos de infraestructura	B		B		AA ^g	AA	AA	AA	C	C		
	Equipamiento policial	B		B		AA ^h	AA	AA	AA	C	C		
	Formación de Recursos Policiales	AA ⁱ	AA	AA	AA	AA	AA	AA	AA				
Mantenimiento y monitoreo	Mantenimiento de infraestructura básica	A		A		AA ^j	AA	AA	AA	A	A		
	Monitoreo de equipamiento fijo, móvil e informático					A ^k	A	A	A	A	A		
	Sistema de seguimiento, información y control periódicos	A ^l	A	A	A	A	A	A	A	B	B		
Funcionamiento y ejecución del servicio (Gestión directa de los Servicios de Seguridad)	Modalidades de ejecución policial (procedimientos policiales)					AA ^m	AA	AA	AA	A	A	A	A
	Acciones de prevención en seguridad	B		B		AA ⁿ	AA	AA	AA	A	A	A	A
	Recepción y procedimientos de denuncia					A	A			AA ^o	AA	AA	AA
	Programa de apoyo a víctimas					AA ^p	AA	AA	AA	A	A		
	Servicios informáticos y sistemas					AA ^q	AA	AA	AA	B	B		
	Indicadores de logros periódicos	A ^r	A	A	A	A	A	A	A	B	B		
Participación ciudadana	Comités pro seguridad ciudadana									B ^s	B	B	B
	Alianzas público – privadas en distintos ámbitos					B ^t	B	B	B	B	B	C	
	Medios de comunicación y roles ciudadanos					B	B			B ^u	B	B	B

Fuente: Elaboración propia.

^a Las políticas, leyes, reglamentaciones, planes y esfuerzos gubernamentales en materias de seguridad pública (o ciudadana) son potestad de la Unión. Es más, en los 90 y la primera década del 2000 han tenido un fuerte sello presidencial. Ello no se hace sino responder a la notable importancia e influencia que en el debate político, ciudadano y comunicacional tiene el grave tema de la inseguridad. En el segundo Gobierno de Cardoso (FHC), y en parte como respuesta a la perplejidad nacional de los sucesos de Candelaria en el sur carioca, que fueron transmitidos en tiempo real por la TV, se comienza a institucionalizar una importante política en seguridad pública. Destaca el Plan de integración y Acompañamiento a los programas sociales de Prevención Contra la Violencia (PIAPS), y los esfuerzos de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP). Asimismo, se crea el Fondo Nacional de Seguridad Pública.

En el primer periodo de la Presidencia de Lula se efectúa una propuesta audaz y completa, la que no obstante, en opinión de los expertos no logra sus principales objetivos. Desde su precandidatura a la Presidencia, apoyado por los esfuerzos institucionales del Instituto Ciudadanía, que tiene un rol vital en la formulación de esta innovativa política. Probablemente se trata de la formulación más completa, más consultada y consensuada en materia de seguridad ciudadana. A partir de ello, se consiguió un importante consenso entre los gobernadores de los estados, se creó el Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP) y se constituyeron gabinetes para la gestión integrada de la seguridad pública en cada uno de los estados, que fueron los “brazos operacionales” del SUSP, además aumentaron considerablemente los recursos del Fondo Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, este trabajoso consenso no se institucionalizó en el denominado Pacto por la Paz, cuando habían crecido las susceptibilidades políticas y se observaba un incremento fuerte de los problemas reales de seguridad que complicaron al Poder Ejecutivo. En el segundo mandato del Presidente Lula se retomaron los compromisos adquiridos y se ampliaron las temáticas de la seguridad. En agosto de 2007 se lanza el Programa Nacional de Seguridad Pública con la Ciudadanía (PRONASCI), que implica un alto nivel de inversión y un conjunto de 94 acciones que comprometen a diferentes Ministerios, de modo articulado con los Estados y los Municipios.

^b Los estados, en una medida muy importante, asumen responsabilidades en términos de normativas y lineamientos directrices, en el marco de acción nacional antes descrita. Esto es especialmente notable en los estados de mayor magnitud demográfica y económica, donde en las grandes ciudades como Rio, Sao Paulo y Bello Horizonte se concentran las dificultades más severas del crimen organizado y de las organizaciones de traficantes.

^c Los estados, en una medida muy importante, asumen responsabilidades en términos de normativas y lineamientos directrices, en el marco de acción nacional antes descrita. Esto es especialmente notable en los estados de mayor magnitud demográfica y económica, donde en las grandes ciudades como Rio, Sao Paulo y Bello Horizonte se concentran las dificultades más severas del crimen organizado y de las organizaciones de traficantes.

^d Las definiciones estratégicas se corresponden con los Planes de Seguridad Pública, que establecidos en el nivel nacional se expresan también con mucha nitidez y particularidad en cada uno de los estados. Fuerte importancia al respecto tienen las modalidades de distribución de recursos del FNSP, el que planteó una metodología para los años 2004 y 2005, construyendo un índice que consideró en cada ámbito territorial los homicidios y otros crímenes significativos, los efectivos de Policía Civil y Militar y la población, el área territorial, la concentración poblacional en urbes urbanas y los delitos de tránsito, incorporando como factores de corrección el Producto Interno Bruto y el Índice de Desarrollo Humano. En 2006 y 2007 se introdujeron otras variables como producto de la evaluación de las acciones previas.

Siempre en el ámbito de las definiciones estratégicas es bueno citar el texto de “Políticas de Seguridad Pública en Brasil: evolución reciente y nuevos desafíos”, que da una visión muy comprehensiva de esta materia y cita los textos más actualizados sobre el tema en sus diferentes y complejas perspectivas.

^e Los marcos legales y sancionatorios para los delitos están enmarcados en las disposiciones propias del ámbito judicial, con el apoyo de las instancias propias del Ministerio de Justicia. Las sucesivas reformas en estas materias, que han dado lugar a importantes debates y sanciones legislativas en leyes específicas. Muchas materias se relacionan con el régimen de sanciones que se corresponde con una burocracia compleja y de difícil acceso; con una situación carcelaria de notable complejidad, con muy escasos logros en el ámbito de la rehabilitación y de la reinserción laboral. Los temas de la justicia criminal, los dilatados tiempos de la burocracia judicial y el rol del Ministerio Público son de la mayor relevancia.

^f Existen normativas para la operación de los privados en materia de seguridad, lo que es particularmente importante en actividades donde hay flujos importantes de valores, el comercio establecido y el sistema financiero. Las principales son las que se definen en el ámbito estadual, y en el marco las directrices nacionales. Es este también un tema muy relevante en la práctica, porque varios especialistas consideran que la “seguridad privada” es mas parte del problema que de la solución de la seguridad. Este tema se asocia también al debate nacional sobre tenencia de armas, donde se impuso una cuestionable decisión por su legalización más que la abolición del uso privado de ellas.

^g Los programas y proyectos de infraestructura y de equipamiento para la seguridad ciudadana incluyen un conjunto extenso de inversiones. Instalaciones, construcciones, vehículos, sistemas computacionales y de información, sistemas de intercomunicaciones y otros requerimientos de equipamiento están contemplados en este aspecto. La responsabilidad principal, no total, reside en cada uno de los estados, donde con los recursos que provienen de la estructura de reparto antes señalada, como con inversiones que priorizan los gobernadores en relación a sus recursos disponibles se establecen.

^h Los programas y proyectos de infraestructura y de equipamiento para la seguridad ciudadana incluyen un conjunto extenso de inversiones. Instalaciones, construcciones, vehículos, sistemas computacionales y de información, sistemas de intercomunicaciones y otros requerimientos de equipamiento están contemplados en este aspecto. La responsabilidad principal, no total, reside en cada uno de los estados, donde con los recursos que provienen de la estructura de reparto antes señalada, como con inversiones que priorizan los gobernadores en relación a sus recursos disponibles se establecen.

ⁱ El tema de la formación policial ha sido objeto de un debate fundamental, especialmente en lo referido a la policía militar. La estrictez en la disciplina y en la formación, los escenarios pedagógicos y formativos con que se trabaja, las experiencias y “laboratorios”, el material de situaciones policíalmente comparables y la sólida formación en materia de sus atribuciones, competencias, jurisdicciones y normativas doctrinarias y éticas de la policía, son todos aspectos de la mayor importancia. Existe consenso entre los especialistas que la formación policial es un aspecto clave de la solución de los temas de la seguridad pública y ciudadana. Son procesos costosos que deben ser asumidos y vinculados a la confianza ciudadana y a la probidad, materias donde los policías suelen encontrar severas dificultades frente a la ciudadanía. Este es un aspecto, entre otros, asumido en un interesante texto de Almir de Oliveira Junior y Edison Benedito Da Silva sobre las policías estatales. Allí también se refieren al tema de las policías comunitarias, centro de un importante debate actual, y en donde los ciclos y características formativas son fundamentales.

^j La mantención de la infraestructura básica, los equipamientos y el monitoreo de los equipos tiene un tratamiento institucional parecido al acápite anterior, vale decir, se concentran las responsabilidades efectivas en el nivel estadual, considerando sí que el nivel local municipal suele desempeñar un papel al respecto. Las magnitudes de los esfuerzos, las necesidades muy sentidas en la comunidad y otros factores locales, llevan a que los municipios asuman prácticamente estas tareas.

^k La mantención de la infraestructura básica, los equipamientos y el monitoreo de los equipos tiene un tratamiento institucional parecido al acápite anterior, vale decir, se concentran las responsabilidades efectivas en el nivel estadual, considerando sí que el nivel local municipal suele desempeñar un papel al respecto. Las magnitudes de los esfuerzos, las necesidades muy sentidas en la comunidad y otros factores locales, llevan a que los municipios asuman prácticamente estas tareas.

^l Las cuestiones de la información son vitales en la seguridad ciudadana. Es necesario ir construyendo hipótesis y adecuando procedimientos a las formas variadas y cambiantes de la delincuencia organizada. Aunque se trata de materias que deben sintetizarse en el nivel central, donde se pueden observar las perspectivas globales y asumir las directrices correspondientes, en el nivel estadual y hasta en el ámbito municipal deben darse sistemas cada vez más organizados de información. La lucha contra la delincuencia supone una base actualizada y científica del actuar delictual, la reincidencia, los delitos y procedimientos dominantes y modalidades emergentes.

^m Los procedimientos policiales son normados, controlados y reprocesados especialmente en el nivel estadual, no obstante también ocurren en el nivel municipal. Los ajustes en los procedimientos dependen también de los cambios en las normativas jurídicas y otros aspectos en los que respetándose los debidos procesos se mejore la eficacia policial. Muchos procedimientos suponen acciones preventivas en grupos y poblaciones de riesgo de la mayor importancia.

ⁿ Las acciones preventivas se definen principalmente en el nivel estadual y su ejecución es compartida en los niveles estatales y municipales. Es posible mostrar un incremento significativo en programas preventivos.

^o La recepción de denuncias está en la esfera más propia de lo local y de las agencias policiales en el territorio. Es una materia muy relevante, que requiere agilización, prontitud y debida oportunidad. Si el mecanismo de denuncias es poco efectivo se constituye en un problema adicional de magnitud.

^p Existen diferentes y crecientes programas y dispositivos para la atención a víctimas de la violencia, ya sea en el ámbito intrafamiliar de la violencia doméstica, otras formas de violencia racial y los efectos de la violencia grave de asaltos a mano armada y episodios similares. La experiencia debe expandirse, según los expertos es adecuado que nivel estadual coordine estos esfuerzos que requieren mucha capacitación, pedagogía y aprendizaje desde las propias prácticas.

^q Los sistemas informáticos, bases del análisis científico, también debieran concentrarse a nivel estadual, con las desagregaciones en regiones y municipios que la problemática de seguridad pública establezca.

^r Los índices de logros (o carencia de ellos, como quiera verse) deben residir en el nivel central. No obstante se materializan en el nivel estadual y municipal. La síntesis de la información, homogeneización de los índices y sus correcciones en el tiempo así lo aconsejan.

^s Existen comités de seguridad ciudadana a nivel vecinal, por lo que estamos hablando de experiencias fundamentalmente locales. Estos, son mas la excepción que la norma, sin embargo, varios especialistas apuntan que una lectura cuidadosa de experiencias puede ser de notable utilidad y replicabilidad en el futuro.

^t Las asociaciones público-privadas en materia de seguridad ciudadana se dan predominantemente en el nivel estadual y tienen que ver con los vínculos entre policía y organizaciones de comerciantes, industriales y vecinos. No es una práctica muy habitual, a pesar que las experiencias muestran su eficacia.

^u Los Medios de Comunicación juegan un rol habitualmente muy cuestionable en materias de seguridad ciudadana, violencia y delitos de fuerte connotación. Sin embargo, en el nivel local y especialmente la radio, pueden desempeñar un papel muy importante en la participación más activa de los vecinos para enfrentar el flagelo de la inseguridad pública.

CUADRO 5
BRASIL: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SERVICIOS DE FOMENTO PRODUCTIVO

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos	AA ^a	AA	AA	AA	A ^b	A	A	A	C ^c	C	C	C
	Estrategias y programas de fomento productivo	A	A	A	A	AA	AA	AA	AA	A	A	A	A
	Asociatividad público - privada	A ^d		A		A	A			B	B		
Sectores y rubros de actividad productiva	Industria manufacturera	AA ^e				B	B						
	Agricultura, forestal y acuicultura	AA ^f				B	B			B	B		
	Minería y energía	AA ^g				A	A						
	Turismo	A				AA ^h	AA	AA	AA	B	B		
	Comercio y servicios	A				A ⁱ	A	A	A	B	B		
Acciones de fomento productivo	Inversión pública empresarial					B ^j	B	B	B				
	Inversión en infraestructura pública					AA ^k				C	C		
	Crédito y garantías	A ^l	A	A	A	A	A	A	A	B	B		
	Asistencia técnica y capacitación	A				AA ^m				B ⁿ	B		
	Emprendimientos asociativos	A				A ^o	A			B ^p	B		
Entidades prestadoras de servicios de Fomento Productivo	Instituciones públicas de fomento y desarrollo	B	B	B	B	A ^q	A	A	A		C		
	Instituciones privadas de fomento					B ^r					C		
	Universidades e Institutos profesionales	B				A ^s	A	A	A	B	B		
	Organizaciones No Gubernamentales					B ^t							
Participación ciudadana	Asociaciones privadas de productores	B ^u					A				B		
	Consejos o comités de desarrollo					AA ^v	AA	AA	AA	A	A	A	A

Fuente: Elaboración propia.

^a El contexto general de leyes, reglamentos y normativas atinentes a las instituciones de fomento productivo son establecidas principalmente como política de orden nacional, por cuanto compete a cuestiones relativas a financiamiento, incentivos, innovación, nuevas tecnologías, modernización productiva y asociaciones mayores entre privados, y entre ellos y las agencias del sector público. El Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC) desempeña así el papel principal. Desde allí y en el nivel central se definen las materias estratégicas de mayor significación. Papel fundamental en esta temática desempeña el Servicios Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) y desde allí surgió en la última década la propuesta estratégica sobre dinamización de aglomeraciones productivas locales (APL), desde el plan plurianual de inversiones de el cuatrienio 2004-2007, el que incorporó también a diferentes órganos gubernamentales en programas y acciones conjuntas. Desde 2008, se enunciaron los ejes de la política ministerial de desarrollo productivo, entre los que destaca claramente la asociación y articulación entre las agencias públicas y el sector privado. La estrategia de dinamización de las APL se apega a la adaptación del concepto de clúster y distritos industriales italianos, según las especificaciones efectuadas para regiones periféricas (Crocco, 2003). Ello también se expresa de un modo completo en el trabajo de Mauro de Morais, miembro de IPEA, especialmente en su capítulo dedicado a los programas especiales de acceso al crédito de instituciones financieras de fomento.

^b Como es evidente el despliegue principal de estas políticas y algunas de sus trascendentes aplicaciones se dan en los estados, los que presentan un muy desigual comportamiento al respecto. Se da la circunstancia que esta nueva estrategia de los APL prioriza la acción gubernamental, de fomento y de apoyo en las regiones relativamente rezagadas, que es donde se promueve estas formas de industrialización particulares. También existen políticas que suponen acuerdos con los agentes privados que tienen connotación estadual o regional. El tema del desarrollo productivo, la diversificación económica y estos nuevas agrupaciones y asociaciones propiciadas es una cuestión que los gobernadores asumen fuertemente, por cuanto existe el convencimiento de que a mediano y largo plazo sólo el dinamismo económico, el empleo y la mayor demanda estadual interna están en la perspectiva de un desarrollo sostenible. La investigación realizada por SEBRAE y CEPAL en 19 estados de Brasil revela que desde esas instancias se ha tenido un rol activo en materias de políticas de fomento productivo.

^c Las estrategias de desarrollo productivo se expresan en los tres niveles de la institucionalidad nacional, con predominancia del nivel estadual ya que allí las particularidades y especificidades productivas son muy significativas. Sin embargo, incluso en los estados existe cierta desagregación regional, dada sus magnitudes territoriales, las formas del asentamiento humano y las especializaciones productivas. Estas estrategias suponen grados de acuerdos importantes con los actores relevantes del sector empresarial, de modo que crecientemente observamos "grados de consenso" y una distribución de roles entre las agencias públicas y las entidades privadas, las que han acentuado adecuadamente su espíritu y organización cooperativa. Existen casos en el nivel municipal, particularmente para municipios de alta importancia, desde donde se elaboran estrategias y programas de fomento productivo, abarcando también los asentamientos humanos de sus entornos y su irradiación rural.

^d La asociatividad público-privada está en la base de los planteamientos actuales sobre el fomento productivo, sus instrumentos y las metas posibles de realizar en los respectivos territorios. El principio de la cooperación entre agencias públicas y entes privados recorre los niveles institucionales, con énfasis en el nivel nacional y estadual y, en ocasiones, el nivel municipal. Varios expertos sostienen que este "principio" es clave, especialmente para la factibilidad de los APL y que los resultados son bastante diversos. No es fácil vencer las resistencias de lado y lado, tanto de las burocracias públicas como de las desconfianzas de los empresarios, más habituados a conductas individuales que colectivas. Sin embargo, la experiencia de las APL, especialmente en zonas y territorios con una problemática muy grave de falta de desarrollo "han generado" condiciones mejores de cooperación.

^e En el caso de la industria manufacturera prima un sector con relevancia nacional y estadualmente en algunos Estados. De allí que los avances tengan más perspectiva global.

^f Para la situación de los sectores obligados a la producción primaria agrícola, forestal y acuícola, también las instancias de mayor relevancia son los ministerios a nivel nacional, que elaboran políticas, programas y definen los principales instrumentos de fomento productivo. En zonas donde existe predominio de estos sectores, ya sean estados y/o municipios de especial relevancia las instituciones nacionales tienen filiales, y en ocasiones los estados han desarrollado una institucionalidad adicional.

^g La minería y la energía son sectores de actividad muy centralizados en sus programas, políticas, instrumentos y decisiones. Algunos estados, donde se da la presencia de emprendimientos muy importantes en estos sectores, han construido una institucionalidad sectorial.

^h El turismo es una actividad de desarrollo en el conjunto de Brasil, con especificidades estaduales, regionales y locales evidentes. Los estados han asumido un rol preponderante en la gestión de este sector, tan importante para aprovechar condiciones naturales, dar empleo y generar actividades relacionadas significativas. Se observa un despliegue óptimo y

estratégico de instituciones estatales. Ello se da también, en menor pero importante medida, en el nivel municipal. Muchos de los ejemplos de programas APL han tomado al turismo como eje de actividades.

ⁱ El comercio y los servicios son un campo amplio de actividades en torno a las que es posible identificar varios ejemplos de APL, especialmente fomentados desde los niveles estatales y, en menor medida, municipales.

^j Las empresas públicas son experiencias menores en el Brasil, salvo en los sectores estratégicos del desarrollo. Aún así, es posible recuperar con alguna presencia emprendimientos públicos a nivel estatal, en condiciones más bien excepcionales, y cuando no hay capacidad privada suficiente, especialmente en los casos de iniciación de actividades innovativas en el territorio. Es la excepción y no la norma.

^k La inversión en infraestructura pública es vital para los procesos productivos y su responsabilidad competencial principal está en los presupuestos de inversión estatales. De un modo complementario y menor operan proyectos y programas de inversión municipales, especialmente en Municipios y consorcios municipales con elevados ingresos.

^l Los sistemas de financiamiento, crédito y garantías son definidos por las entidades bancarias y la consiguiente reglamentación pública en el nivel central y en el nivel estatal donde se han establecido fondos especiales de garantías y créditos preferenciales.

^m La asistencia técnica y la capacitación constituye una herramienta de fortalecimiento productivo del mayor interés. Las responsabilidades principales sobre ello las ejercen las entidades estatales y en menor medida, las municipales.

ⁿ La asistencia técnica y la capacitación constituye una herramienta de fortalecimiento productivo del mayor interés. Las responsabilidades principales sobre ello las ejercen las entidades estatales y en menor medida, las municipales.

^o Los emprendimientos asociativos, que están en los fundamentos básicos de las APL, competen a responsabilidades compartidas entre los diferentes entes territoriales, aunque el énfasis se ha estado puesto en el nivel estatal. Desde allí, se han desarrollado buenas experiencias, también con las asociaciones intermunicipales.

^p Los emprendimientos asociativos, que están en los fundamentos básicos de las APL, competen a responsabilidades compartidas entre los diferentes entes territoriales, aunque el énfasis se ha estado puesto en el nivel estatal. Desde allí, se han desarrollado buenas experiencias, también con las asociaciones intermunicipales.

^q Las instituciones públicas dedicadas al fomento productivo son una extensa red donde SEBRAE juega un rol vital. Estas instituciones han comenzado a adquirir mayor importancia ejecutiva y activa en los diferentes niveles estatales.

^r Las instituciones privadas de fomento productivo son relativamente menores, aunque han comenzado a tener roles más importantes en el nivel estatal, sobre la base de cooperativas y sociedades de productores afines con mayor fuerza, para constituirse en buenas contrapartes de las agencias públicas.

^s Las Universidades e Institutos Profesionales con mayor influencia en fomento productivo están en el nivel estatal y han comenzado a tener roles de relevancia, en el campo de las tecnologías aplicadas principalmente.

^t No hay una presencia significativa de organizaciones no gubernamentales en el fomento productivo, aunque las experiencias que existen están a nivel estatal.

^u Las asociaciones privadas de productores se organizan en función de las demandas hacia el ámbito público, y por lo tanto existen con algún alcance en el nivel nacional, aunque desde el punto de vista de la acción operativa han adquirido relevancia en el nivel estatal al aplicarse las estrategias de APL.

^v Los Consejos o Comités de Desarrollo han adquirido fuerte vigencia, precisamente para la aplicación de estrategias y políticas innovativas, como las llevadas a efecto en la última década. Se dan en el nivel estadual y regional, y en menor grado en los municipios.

Bibliografía

- Abrahão de Castro, Jorge, Bruno de Carvalho Duarte, José Aparecido Ribeiro, José Valente Chaves y Helene Barbosa Simões (2008), “Gasto Social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995 – 2005”. em *Texto para Discussão* N° 1324 p. 42, janeiro de 2008, Brasília, Brasil: Ipea.
- Abramovay, Ricardo (2006), “Conselhos Além dos limites, 2001, Artigo preparado para o Seminário Desenvolvimento Local e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural”, Brasil, EMATER/RS, FETAG/RS, GTZ.
- Afonso, José (1994), “Descentralização fiscal na América Latina: estudo do caso do Brasil”, *Serie Política Fiscal*, N° 64, Santiago, CEPAL.
- _____. (2004), “Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil”. *Revista de la CEPAL* 84, diciembre.
- Alves, Maria Odete y Santiago, Eduardo Girão (2005), “Tecnologia e relações sociais de produção do setor sisaleiro nordestino”, Artigo apresentado no XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, ocorrido em Ribeirão Preto, SP.
- Allebrandt, Sérgio Luís (2010), “Ciudadania e Gestão do Processo de Desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009”, Tese de doutorado, Santa Cruz do Sul, UNISC.
- Allebrandt, Sergio, Pedro L. Büttendier y Dieter R. Siedenberg (2010), “Detalhamento de um modelo de planejamento estratégico territorial”, *Fundamento e técnicas de planejamento estratégico local /regional*, Dieter R. Siedenberg (organizador), Santa Cruz do Sul, Brasil, EDUNISC.
- Amorim, Vilma de Souza. (2007), “A política de formação do professor para atuar nas primeiras séries do ensino fundamental: diretrizes e impasses”. *Disertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília*, Brasília, Brasil
- Arbix, Glauco (2005), “Arranjos produtivos locais y a ação do governo federal no fomento às pequenas empresas”, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE) (2006), *Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2006*, São Paulo.
- _____. (2007), *Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2007*, São Paulo.
- _____. (2008), *Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2008*, São Paulo.
- Bailey, David H. y Jerome Skolnick (2002), “Policiamento Comunitário”, São Paulo, Brasil, EDUSP.

- Banco Mundial (2007), “Governance in Brazil’s United Health System (SUS): raising the quality of public spending and resource management”, Washington, D.C.: World Bank, February 2007, p.16 (Report n.36.601 – BR).
- Bandeira, Pedro (1999), “Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional”, IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Brasília, 1999 [en línea] http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_630.pdf.
- Barros, Elizabeth (2003), “Financiamento do sistema de saúde no Brasil: marco legal e comportamento do gasto”, Organização Panamericana da Saúde. (Serie Técnica, No 4)
- ____ (1999). “Articulação de atores sociais, capital social e desenvolvimento regional: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul”, *Textos para Discussão*, N° 630, Brasília, Brasil, IPEA.
- Barros, Lúcio (2005), “Política e sociedade: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial.” Tese de doutorado do Departamento de Sociologia e Antropologia e do Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, Brasil.
- Barros, Ricardo, Mirela de Carvalho, Samuel Fraco y Rosane Mendonça (2007) “Determinantes da queda da desigualdade de renda brasileira”, *Texto para Discussão*, N° 1253, p.22. janeiro de 2007, Rio de Janeiro, Brasil, IPEA.
- ____ (2007). “A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza”, *Texto para Discussão*, N° 1256, janeiro de 2007, Rio de Janeiro, Brasil, IPEA, p. 22.
- Barroso, Luis Roberto (2002), “Saneamento Básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios”; em *Revista Diálogo Jurídico*, N° 13.
- Behring, Elaine y Ivanete Rossetti Boschetti (s/f), “Política social: fundamentos e história”. 4. ed. Cortez, São Paulo, Brasil.
- BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento) (2005a), “Cartilha de financiamentos às micro, pequenas e médias empresas”, Rio de Janeiro.
- ____ (2005b), “Apoio do Sistema BNDES às micro, pequenas e médias empresas”, Rio de Janeiro, Agencia Especial de Financiamento Industrial (FINAME) / DEREM.
- ____ (2003), “Termômetros Fiscais da Tributação e da Descentralização Posição: Outubro de 2003”, Rio de Janeiro, Brasil.
- Born Rubens, Harry y Sergio Talocchi (2005), “Compensações por serviços ambientais no Brasil: uma proposta para a integração de políticas ambientais e sociais”, *Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira*. Brasília, MMA.
- Bortoleto, Ana Paula y Keisuke Hanaki (2007), “Report: Citizen Participation as a part of integrated solid waste management: Porto Alegre case” en *Waste Management*, N° 25, pp. 276-282.
- Braga, Marília, Maria Helena Silveira (Org) (2000), “O programa diversidade na Universidade e a construção de uma política educacional anti-racista”, *Brasília: ensaios sobre o racismo no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra.
- Brandão, Carlos Antonio, Eduardo Costa, Jose Monteiro y Maria Abadia da Silva Alves (2006), “Construir o espaço supralocal de arivulação sócio productiva e das estratégias de desenvolvimento: os novos arranjos institucional”, *Economia Regional e Urbana*, Clélio Campolina Diniz y Marco Crocco (org), UFMG, Ministério da Integração Nacional, IICA- Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.
- Brasil, Ministerio da Saúde - Ministerio da Saúde. Secretaria de Vigilância á Saúde. Departamento de Análise de Situação em Saúd, (2009), *Saúde Brasil 2008. 20 anos de Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil. O Programa Nacional de Imunizações nos 20 anos do Sistema Único de Saúde no Brasil*. Brasília.
- ____ - Ministério do Meio Ambiente (MMA) (2008) “Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal”, Brasília.
- ____ SIM/CGIAE/DASIS/SVS/ (2007), *Nota Técnica Mortalidade Materna no Brasil. Estratégias. Política nacional de atenção integral à saúde da mulher: princípios e diretrizes*, Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas, Brasília, Editora do Ministério da Saúde.

- Bremaeker, François (2003), “A situação fiscal dos municípios Brasileiros em 2002” en *Séries Estudos Especiais*, N° 55, Brasil, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)
- Brzezinski, Iria (2008), “LDB/1996: uma década de perspectivas e perplexidades na formação de profissionais da educação”, *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*, Iria Brzezinski (Org), São Paulo, Cortez.
- Buarque, Sergio (1999), “Metodología de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável”, Recife, Brasil, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
- Campolina Díniz, Clélio (2003), "Repensando la cuestión regional brasileña: tendencias, desafíos y caminos" en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Volumen XXIX, N° 88, diciembre 2003, Chile, EURE.
- Campolina Díniz, Clélio y Bernardo Campolina (2007), "A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções" en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Volumen XXXIII, N° 98, mayo 2007, Chile, EURE.
- Caporali, Renato y Paulo Volker (2004), “Metodología de Desenvolvimento de Arranjos Productivos Locais. Projeto Promos/Sebrae/Bid, versao 2.0”, Brasil.
- Cassiolato, José Eduardo, Helena Lastres y Marina Szapiro, (2000), “Arranjos e sistema productivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico”, Nota Técnica 5, Seminario Local Clusters, Innovation Systems and Sustained Competitiveness. Rio de Janeiro, IE – BNDES.
- Castro, Jorge Abrahão y José Aparecido Ribeiro (2009), “As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios in Políticas Sociais” *Acompanhamento e Análise*, N° 17. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- ____, Bruno de Carvalho Duarte (2008), “Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e matrículas”, *Texto para Discussão*, N° 1352, Brasília, Brasil, IPEA.
- ____ y José Celso Jr Cardoso (2005), “Políticas sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002”, *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, Jaccoud, L. (Org.), Brasília, Brasil, IPEA.
- Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Práticas (CFAP). (s/f). “Critérios para apresentação de Projetos Estaduais (FNPS). Mecanismo de Distribuição de Recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública” [en línea] Brasil, agosto, <http://www.cfappm.ma.gov.br/pagina.php?IdPagina=367>
- CEPAL/ ILPES (2010), “Políticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial. O caso do Brasil”, Serie Desarrollo Territorial No 8, Santiago de Chile.
- ____ - DDPE (2009), “Aglomeraciones productivas locales en Brasil, formación de recursos humanos y resultados de la experiencia CEPAL – SEBRAE.”, *Serie Desarrollo Productivo*, N° 186, Santiago de Chile.
- ____ (2007), “Cinco piezas de política de desarrollo productivo”, Serie Desarrollo Productivo No 176, Santiago de Chile.
- ____ (2006), “Articulación productiva y desarrollo local” Position paper apresentado no Seminario *Tecnologia e Competitividade* na Assembléia do BIB. Belo Horizonte.
- ____ – GTZ (2005a), “Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe”: políticas de articulación y articulación de políticas. Santiago de Chile.
- ____. Cerqueira, Daniel y Waldir Lobão (2005), “Determinantes da criminalidade: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos”. *Texto para Discussão*, N° 1144, IPEA, diciembre.
- CNI (Confederación Nacional de la Industria) (2007), “Programa de apoio à competitividade das micro e pequenas indústrias “(PROCOMPI)” [en línea] <http://procompi.cni.org.br/>
- Costa, Roselene (2006), “Mecanismos de apoio a micro, pequenas e médias empresas inovadoras”, Río de Janeiro, Fondo para el Financiamiento de Estudios y Proyectos (FINEP).
- Crocco, Marcelo Aurélio, et al (2003), “Metodologia de identificação de arranjos produtivos locais potenciais”, *Texto para discussão* 212. 28p. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar.

- Da Silva, Alexandre Manoel, Guilherme Mendes Resende y Raul da Mota Silveira Neto (2007), “Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO”, *Texto para Discussão*, N° 1259, Rio de Janeiro, Brasil, IPEA.
- Damasio, João de Oliveira Filho (2006), “Análise do custo de geração de postos de trabalho na economia urbana para o segmento dos catadores de materiais recicláveis”, [en línea] <http://www.coletasolidaria.gov.br/menu/material-de-apoio/>.
- ____ (2009), “Diagnóstico econômico dos catadores de materiais recicláveis na Região Metropolitana do Rio de Janeiro”, [en línea] <http://www.esnips.com/doc/0a2e51f3-fb36-4ff4-bf43-5dd1c3d7dcb/PROJETO-CATA-RIO-Relatório-Final>.
- Delfim Netto, Antonio (2010), “O papel do Estado é igualar” *Desafios do desenvolvimento*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (organizador), Brasília, IPEA.
- Demo, Pedro (2010), “Democracia e distribuição de renda só com educação”, *Desafios do desenvolvimento*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (organizador), Brasília, IPEA.
- De Queiroz Ribeiro, Luiz Cesar y Orlando Alves dos Santos Junior (2003), “Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira” en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Volumen XXIX, N° 88, diciembre, Chile, EURE.
- Dhein Griebeler, Marcos Paulo y Siedenberg Dieter R. (2010), “O plano estratégico local e os objetivos do milenio” *Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico Local / regional*, Siedenberg Dieter (org.), Santa Cruz do Sul, Brasil, EDUNISC.
- Dieter R., Siedenberg y Fernanda Pasqualini (2010) “A origem e a trajetória do planejamento regional”, *Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico Local / regional*, Siedenberg Dieter (org.), Santa Cruz do Sul, Brasil, EDUNISC.
- Dieter R. Siedenberg y Sérgio L. Allebrandt (2010), “Fundamentos do planejamento”, *Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico Local / regional*, Siedenberg Dieter (org.), Santa Cruz do Sul, Brasil, EDUNISC.
- Dini, Marco, Carlos Ferraro y Carolina Gasaly (2007), “Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina”, *Serie Desarrollo Productivo*, N° 180, Santiago de Chile, CEPAL – División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- ____ (2004), “Programas de fomento de la articulación productiva: experiencias en América Latina en los años noventa”, *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudio de caso en América Latina*, Marco Dini y Giovanni Stumpo (Ed.), CEPAL – Siglo XXI, México.
- Dos Santos Galvão, Gustavo Antonio y Eduardo Diniz Barbosa (2004), “Aglomerações, Arranjos Productivos Locais e Vantagens Competitivas Locacionais” *Revista do BNDES*, V. 11, N° 22.
- Ferreira, Helder, y Natália de Oliveira Fontoura. (2008), “Sistema de justicia criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação”, *Texto para Discussão*, N° 1330, Brasília, IPEA.
- Gomez Temporão, José (2010), “Saúde”, Brasília, Presidência da Republica, Secretaria de Assuntos Estratégicos.
- Gonzaga Belluzo, Luiz (2010), “Políticas sociais melhoram a distribuição de renda”, *Desafios do desenvolvimento*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Org.), Brasília, IPEA.
- Jacooud, L. (2009), “Igualdade Racial. A construção de uma política de promoção de igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos”, Brasília, IPEA.
- Klering, Luis, Christine da Silva Schroeder (2008), “Políticas e estratégias públicas municipais: novos desafios e perspectivas para o desenvolvimento local”, *Revista Redes/UNISC*, volumen 13, N° 2. Disponível em: <http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/issue/view/48>.
- Lessa, Carlos (2010), “É preciso discutir o futuro”, *Desafios do desenvolvimento*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Org.), Brasília, IPEA.
- Libâneo, José. Carlos y Selma. Garrido Pimenta (1999), “Formação de profissionais da educação: visão crítica e perspectiva de mudança”, *Educação & Sociedade*, N° 68, Campinas, pp. 239-227.

- Macinko, James, Frederico Guanais y Fatima Marinho Souza (2006), “MFS.Evaluation of The Impact of the Family Health Program on Infant Mortality in Brazil, 1990 – 2002”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60:13 – 19.
- Maître, Rachel y Antônio Blanco (2009), “Reforma policial na América Latina: contribuições da Rede Latino-Americana de Policiais e Sociedade Civil”, *Cuadernos Adenauer IX no 4: Segurança Pública*, Wilhem Hofmeister (Org.), Rio de Janeiro, Brasil, Fundação Adenauer.
- Marques, Eduardo. y Haroldo Torres (2005), “*São Paulo: Segregacao, Pobreza e Desigualdade Sociais*”, São Paulo, Brasil, Editora Senac.
- Medici, André Cesar (1995), “Saúde: modelos de gestão descentralizadas alternativas para o Brasil”, *Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade*, Velloso, J.P.dos R.; Albuquerque, R. C.; Knoop, J.(Org.), Rio de Janeiro, Inae/Ildes, pp. 91 – 148.
- Melo, Anderson (2008), “A construção de uma polícia democrática no Brasil: reflexões e desafios”, *Revista IOB de direito Penal e Processo Penal*, vol. 8, Nº 48, pp. 131-145.
- Ministério da Integração Nacional (MI) (2007), “National Policy for Regional Development (NPRD)”, Executive Summary [en línea], <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/english/sumario.asp#summary>
- Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) (2007), “Exportación brasileira por envergadura de empresa, 2006”, Brasilia, MDIC.
- Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. (s/f), “Sistema Único de Segurança Pública” [en línea] Brasil, agosto <http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/index.htm>
- Ministerio de Meio Ambiente – Ministerio das Cidades (2009), *Compromisso pelo Meio Ambiente e Saneamento Básico*, Brasilia, Ministerio de Meio Ambiente – Ministerio das Cidades.
- ____ e IPEA (2010), “Relatório de Pesquisa: Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Gestão de Resíduos Sólidos”, Brasilia, Directoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR), IPEA.
- Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão, Governo Federal (1999), “Marcos do Planejamento Público no Brasil, 1999. Programa Brasil em Ação, 1996, Resultados do Estudo dos Eixos de Integração e Desenvolvimento”, Brasil
- Noronha, Eduardo G. y Turchi Lenita (2005), “Política industrial e ambiente instutucional na analise de arranjos productivos locais”, *Texto para Discussão*, Nº 1076, Brasilia, Rede – IPEA.
- Monsueto, Sandro Eduardo, Ana Flávia Machado y André Braz Golgher (2006), “Desigualdades de remuneraciones en Brasil: regresiones por cuantiles y descomposición de las brechas”, *Revista de la CEPAL*, Nº 90, (LC/G.2323.P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Morais, José Mauro de (2008), “Avaliação de programas especiais de crédito para as micro, pequenas e médias empresas”, *Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica no Brasil*, João Alberto De Negri e Luis Claudio Kubota (Orgs.), Brasilia, IPEA.
- Moreira de Calvalho, Inaiá (2006), "Globalização, metrópoles e crise social no Brasil" en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Volumen XXXII, Nº 95, mayo, Chile, EURE.
- Oliveira, Almir de y Edison Benedito da Silva. “As polícias Estaduais Brasileiras: Problema e Possiveis Caminhos de Reforma” Brasilia, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
- Piola, Sérgio Francisco (2006), “Perspectivas da descentralização na saúde pública, observatório da cidadania – Relatório 2002”, *O Impacto Social da Globalização no Mundo*, Nº 6, Rio de Janeiro, Brasil.
- Piola, Sérgio Francisco, Carlos Octávio Ocké Reis y José Aparecido Carlos Ribeiro (2001), “Financiamento das políticas sociais nos anos 90: o caso do Ministério da Saúde”, *Texto para Discussão*, Nº 82, Junho, Brasília, Brasil.
- Piola, Sérgio Francisco, Vianna, Solon Magalhães y Rafael Guerreiro Osorio (2002), “Saúde no Brasil na década de 1990”, Brasília, IPEA.

- Piola, Sérgio Francisco y Vianna, Solon. Magalhães (2008), “Saúde no Brasil: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS)”, *Texto para Discussão*, Brasília, IPEA.
- Rede Interagencial de Informação para a Saúde (2008), *Indicadores Básicos para a Saúde no Brasil conceitos e aplicações*, 2ª Edição, Brasília, Organização Panamericana da Saúde, p. 120.
- Rezende, Denis Alcides, Belmiro Castor y Jobim Valverde (2006), “Planejamento Estratégico Municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas”, Rio de Janeiro, Brasport.
- Rezende, Fernando (1997), “Federalismo Fiscal: Novo Papel para Estados e Municípios”, Brasil, [en línea] <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/>
- Ribeiro, Luis César (2000), “Cidade desigual ou cidade partida? Tendência da metrópole do Rio de Janeiro”, *O Futuro das Metrôpoles: Desigualdades e Governabilidade*, Luis.César Ribeiro (Org.), Rio de Janeiro, UFRJ-FASE.
- Rocha, Carlos y Carlos A. Pimenta Vasconcellos (2004), “Descentralização e Cooperação Intermunicipal no Brasil. 2004”, VIII Congresso Luso – Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, Portugal.
- Schejtman, Alexander y Julio Berdegú (2004), “Desarrollo territorial rural”, *Debates y temas rurales*, N° 1, Santiago de Chile, RIMISP - Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural.
- SEBRAE - Vox Populi (2007), “Sobrevivência e mortalidade de MPEs: fatores condicionantes”, São Paulo.
- ____ (2003), “Desenvolvimento Local e Pequenos Negócios. Experiências de Sucesso”, Brasil, SEBRAE.
- Seroa da Mota, Ronaldo y Ajax Moreira (2007), “Eficiência na gestão municipal no Brasil”, *Texto para Discussão*, N° 1301, setembro, Rio de Janeiro, Brasil, IPEA, p.24.
- Serra, José y José Afonso (1999), “El Federalismo Fiscal a la Moda Brasileña algunas Reflexiones”, *Revista de BNDES*, N° 12, José Rodrigues Afonso (Org.), Rio de Janeiro, Brasil, pp. 3-30.
- Shah, Anwar (1994), “The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies”, *Policy and Research Series*, N° 23, Washington, The World Bank.
- Soares, Luiz Eduardo (2007), “A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilema e perspectiva”, *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, Volumen 21, N° 61, pp. 77-97 [em línea] <http://www.scielo.br/>
- Suárez, Mireya y Marlene Libardoni (2007), “O impacto do programa Bolsa Família; mudanças e continuidades na condição social da mulheres”, *Avaliação de políticas e programas do MDS*, Jeni Vaitsman y Rómulo Paes-Sousa (orgs.), Brasília, Ministério de Desenvolvimento Social y Combate al Hambre.
- Steinberger, Marília y Regina Maniçoba (1999), “Brasília capital nacional-regional: Brasília cidade mundial?”, Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores (RII), sobre Globalización y Territorio, realizado en Toluca, México, mimeo, 26 p.
- Taschner, Suzana, y Lucia Bógus (2001), “Sao Paulo, uma metrópoli desigual”, Ponencia presentada al VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores (RII), sobre Globalización y Territorio, realizado en Rosario, Argentina, mimeo, 33 p.
- Teixeira, Luciana (2003), “O processo de descentralização do Sistema Único de Saúde”, *Cuadernos Aslegis*, volumen 6, N° 21, Brasília, Brasil.
- Torres Ribeiro, Ana Clara (1999), “Desigualdade, trabalho e organização social no Rio de Janeiro”, Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores (RII), sobre Globalización y Territorio, realizado en Toluca, México, mimeo, 21 p.
- Uga, María Alicia, et al (2003), “Decentralization and resource allocation in the Brazilian national Health system – Sistema Único de Saúde (SUS)”, *Ciência e Saúde Coletiva*, volumen. 8, N° 2, Rio de Janeiro, Brasil. pp. 417 – 437.

- UNO-HABITAT (Nações Unidas para os Assentamentos Humanos) (2010), “Estados das cidades do mundo 2010/2011. Unindo o Urbano Dividido”, Versão em Português, Brasília, Instituto da Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Presidencia da Republica (2010), “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” – *Relatório Nacional de Acompanhamento*, Brasília, Presidencia da República.
- Zackseski, Nelson, y Maria Leila Rodriguez (2007), “Gastos públicos federais regionalizados: exercícios de comparação temporal 1995 – 1998 e 2002”, *Texto para Discussão*, No 1265, abril, Brasília, IPEA.

IV. La descentralización de servicios esenciales en Chile

La descentralización de los servicios esenciales en Chile ha sido estudiada sistemáticamente, a través de una extensa cantidad de informes, documentación y planteamientos gubernamentales e independientes. La última década muestra tendencias interesantes en algunas líneas descentralizadoras, en el marco de las debilidades estructurales que dicho proceso padece en Chile, dado el arraigo institucional centralista, y mucho de nuestros ordenamientos institucionales, jurídicos y reglamentarios. Con todo y recogiendo la opinión sistematizada de un conjunto importante de expertos en la materia, es posible advertir progresos en la gestión subnacional de servicios esenciales, asociados principalmente a la valorización mayor de la institucional regional y local, como a los avances crecientemente consensuados sobre la necesidad de desplegar estos servicios en ámbitos subregionales.

El proceso de descentralización se analizará en las dimensiones propias y el marco conceptual y analítico de los capítulos anteriores. A esto se acompaña un pormenorizado análisis de las características de los servicios considerados en la presente investigación.

1. Avances, fortalezas y debilidades de la descentralización chilena

Un número significativo y plural de autores especialistas en descentralización y desarrollo regional y local, apuntan permanentemente a validar “algunos progresos” en la última década en la forma más descentralizada con que algunos servicios esenciales operan. Ello es producto principal de las reformas emprendidas desde 1992 que dieron lugar a importantes modificaciones constitucionales y a las respectivas Leyes Orgánicas Constitucionales sobre Municipios, y sobre Gobierno y Administración Regional. Estos cambios implementados en la década del 90, han tenido una maduración en la última década que permite evaluar sus resultados. Se trata de avances limitados, si los comparamos con la realidad de países desarrollados y hasta de países de la región con una raigambre federalista o más proactiva respecto del desarrollo regional y local. El último informe solicitado por la OCDE a Chile es sumamente decidor en esta materia.

Las reformas descentralizadoras coincidieron en su origen con la redemocratización del país, y ciertamente no se hubieran producido sino al calor de un proceso tan vital para la sociedad chilena. En los hechos, la elección directa de las autoridades locales (municipales) de octubre de 1992, dieron lugar a la reforma más significativa en materia de descentralización en la historia chilena.

Un desarrollo económico sistemático y significativo y reformas destinadas a mejorar las condiciones de equidad social y lucha contra la pobreza, enmarcan también las consideraciones sobre esta descentralización tan particular. Asimismo, sólo una dinámica redemocratizadora ha sido capaz de desplegar formas más activas de participación y gestión ciudadanas. Sin embargo, estas dinámicas, que contemplan un impulso descentralizador significativo, no han logrado permear una descentralización crecientemente activa. De allí que hablemos de una “asignatura pendiente”, por de pronto de los Gobiernos de 20 años de la Concertación Democrática y de su sucesión en la Alianza de centro derecha.

1.1. La dimensión institucional

Chile es un país unitario y presidencialista, constituyéndose una tradición arraigada en el conjunto de la sociedad. En la práctica, la configuración de “regiones” como territorios subnacionales parte durante el Gobierno de Frei Montalva como una herramienta de planificación que va permeando de manera lenta la gestión gubernamental general, la conciencia regional y el desarrollo municipal, bastante menor para el estándar latinoamericano.

Esta tradición centralista, supone que los riesgos de las propuestas descentralizadoras son muy importantes, incluso asumiendo muchas veces al máximo nivel presidencial que cuando se habla de descentralización se entre a “terra ignota” para nuestra tradición nacional. Complementariamente, la organización del Estado chileno ha sido generosa en instituciones altamente centralizadas (como la Corporación de Fomento de la Producción; el Servicio Nacional de Salud y los importantes ministerios) que han desarrollado una tradición no despreciable en materia de servicios esenciales.

Aun cuando en el régimen militar se había adoptado, a través de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), una suerte de regionalización formal que dividió el territorio en regiones y posteriormente transfirió importantes competencias sobre servicios esenciales (salud primaria y educación) a los municipios, gatillado por la elección municipal del 92, se inició un proceso de cambio constitucional y legal de envergadura sobre la base de un acuerdo político nacional gestado por la Administración del presidente Aylwin. Las reformas constitucionales y los cuerpos de leyes orgánicas posteriores dieron lugar a un nuevo arreglo institucional regional y local.

En la década del 2000, se fue afianzando una “práctica activa” de regiones y municipios en el desenvolvimiento institucional. La existencia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), como fuente compensatoria de recursos a los Gobiernos Regionales y de un conjunto de programas sectoriales de los Ministerios que requerían de una “priorización regional” ha ido aumentando el nivel de fortaleza de las regiones. El Fondo Común Municipal a nivel local, es una estructura de distribución y reparto también compensatorio que ha fortalecido, aunque insuficientemente, la energía y capacidades municipales. Una renovación y mejoramiento de los “servicios esenciales transferidos” completa un cuadro que en materia de descentralización es el más auspicioso que Chile ha tenido en su historia.

Sin embargo, los avances son modestos si los comparamos con las democracias modernas y con otras realidades latinoamericanas donde el “centralismo presidencial” tiene menos historia y arraigo. Se trata de un avance descentralizador en el marco del centralismo presidencial chileno.

Varios expertos insisten en que la descentralización como proceso es auspiciado en ciertos ámbitos académicos, especialmente cuando tomamos ejemplos europeos. En ocasiones de debate presidencial, el tema reaparece y se adoptan compromisos verbales que incluso son consensuales, a pesar de lo cual la descentralización institucional del país avanza a “cuenta gotas” y las desconfianzas centralistas siguen muy presentes en la sociedad chilena.

1.2. La dimensión del desarrollo económico regional y local

Conceptualmente, los procesos descentralizadores son vitalizadores del desarrollo en el ámbito territorial regional y local. Una extensa literatura y una importante práctica refuerzan estos conceptos: a cada escala territorial se corresponde un “estado de desarrollo” de las fuerzas productivas, los mercados, los emprendimientos y las carencias sociales y de infraestructura que lo limitan.

Por cierto no se trata de realidades económicas autónomas, pero es evidente la existencia de características particulares. El desarrollo regional y el urbano referidos a los asentamientos humanos, se fundan precisamente en la articulación de los factores productivos, distributivos y sociales que hacen posible lo que habitualmente es más conocido como desarrollo local. Este enfoque descentralizador, busca optimizar los esfuerzos del desarrollo de un país a partir de estas formas de desarrollo local. Muchos textos y no menos prácticas han contribuido a la planificación del desarrollo regional y urbano, buscando precisamente las combinaciones adecuadas que optimizan las potencialidades de un territorio.

Asimismo, dicha perspectiva del “desarrollo regional y local” ha estado presente en la realidad descentralizadora chilena, a través de propuestas de desarrollo regional que en la última década adquieren las formas de “estrategias de desarrollo regional”, como cartas de navegación de estas comunidades locales que son capaces de articular esfuerzos de agentes públicos y privados, en pos de una perspectiva de crecimiento y diversificación productiva y el mejoramiento de la calidad de vida de dichas comunidades locales.

Esta realidad de la última década, muestra algunos esfuerzos importantes en las estrategias de acción definidas, referidos a la búsqueda de modelos de gestión que generen capacidades regionales endógenas.

En el último tiempo en Chile este enfoque ha sido acogido a través de acciones como las siguientes:

- i) La elaboración de estrategias de desarrollo regional que contemplan un abanico de programas e inversiones en cada sector productivo y otro conjunto de inversiones públicas en materia de infraestructura y promoción del desarrollo;
- ii) La puesta en operación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, con énfasis en la colaboración entre agencias públicas y agentes privados, y en la establecimiento de clusters productivos como objeto central de la intervención asociada; y,
- iii) Una visión más territorial del esfuerzo de diversificación productivo y exportador del país, reconociendo al menos las particularidades territoriales.

1.3. El enfoque de equidad e integración social

En esta dimensión de la descentralización, en la última década en Chile se destaca un esfuerzo muy sostenido por superar la condición de pobreza de los sectores poblacionales que la padecen. Aunque la reciente encuesta CASEN muestra el primer retroceso relativo en integración social, se ha tratado de un camino muy sistemático. En dicha ruta destacan particularmente programas como Chile Solidario, Chile Crece Contigo y las acciones del Gobierno de la presidenta Bachelet en materia de protección social, en particular la creación de la Pensión Básica Solidaria como compromiso obligatorio estatal para toda persona de más de 65 años con necesidades y carencias.

Estos programas, en su diseño y práctica han efectuado un reconocimiento explícito de la “dimensión territorial”, acogiendo las particularidades y características de las diferentes realidades geográficas, especialmente cuando las acciones y programas buscan de modo explícito la integración social y mejores niveles de equidad.

Respecto a sus resultados, la Reforma Previsional y, en particular, la asignación de las pensiones básicas solidarias llegaron a tener cobertura de eficacia de más de 95% en los primeros

meses de aplicación, usando plenamente la cobertura territorial local (incluso rural) en el otorgamiento de estos servicios. Ello ha llevado a una optimización general de recursos para el país, porque la confianza en las agencias “regionales y locales” es uno de los factores por los que el costo administrativo del servicio no ha superado el 2%.

Otro tanto puede observarse en la gestión de uno de los programas sociales más innovadores del Chile Crece Contigo, cual es el incremento substantivo (más de 4 veces en tres años) de los establecimientos de salas cunas y de jardines infantiles, acción social vital para los niños en su proceso de aprendizaje, socialización y salud inicial como para el desempeño de las madres en el mercado laboral. Lo importante es que aquí se “pensó” y se operó particularmente optimizando la gestión regional y local donde correspondía. Nuevamente es el caso en que el costo incremental administrativo y de gestión muestra la bondad de la descentralización en la provisión del servicio.

1.4. La dimensión de la participación y gestión ciudadana

Si la descentralización supone formas más activas y eficaces de participación ciudadana y un despliegue de fuerzas sociales activas, estamos frente a una “asignatura pendiente” en la experiencia chilena. No ha sido el rasgo dominante de estos esfuerzos. Tampoco lo observamos de modo significativo en la provisión de los servicios esenciales que analizaremos a continuación.

Las formas institucionales de participación, a través de los consejos regionales y municipales, como de la elección de las autoridades, tiene limitaciones, porque el Intendente (cabeza del Gobierno Regional) es de nominación directa y de confianza del Presidente de la República, y los consejeros regionales son elegidos indirectamente por los concejales municipales. Existe un pendiente de representación democrática.

En la provisión de servicios, la escala regional y local, brinda la oportunidad de una gestión más directa a los ciudadanos y a sus organizaciones, especialmente las vecinales. Sin embargo, ello no constituye una práctica fuerte en la última década en Chile, es más, varios expertos destacan que la gestión ciudadana directa con fuerza y participación social se dio con más fuerza y vitalidad durante el Régimen Militar, con una fuerte incorporación de Organizaciones No Gubernamentales en base al contexto vivido. Los comités Pro Vivienda, los Comedores Populares, Las Guarderías Infantiles y hasta la atención primaria de salud fueron provistos en dicha época al margen del Gobierno, con el concurso de iglesias y otras instancias de cooperación internacional. Allí se rescatan formas participativas y de gestión ciudadana local muy significativas.

Actualmente, y de manera similar, mucho de las experiencias de participación ciudadana local se desarrollan de la mano de organizaciones no gubernamentales y voluntariado, los cuales en parte se asocian o colaboran con las instancias formales de gestión comunitaria, como son municipalidades, juntas de vecinos u otros.

2. Los servicios esenciales en Chile

Los servicios esenciales en Chile, aquellos que se entregan a la comunidad y que competen fundamentalmente a la acción pública, han tenido una interesante evolución durante la última década. Entre los aspectos relevantes se destacan:

- i) La última década ha implicado un esfuerzo sistemático por un desarrollo con equidad, lo que supone un incremento significativo de las obligaciones estatales, implantándose un conjunto extenso de “derechos garantizados” en materia de educación y de salud, fundamentalmente. Ello se ha extendido en un régimen de pensiones universal (pensiones básicas solidarias), en la propagación de la educación preescolar y la atención a recién nacidos e infantes (Chile Crece Contigo), entre otros esfuerzos gubernativos. Es decir, estamos en un contexto activo y positivo en políticas, programas y acciones sociales.
- ii) Las magnitudes presupuestarias de los ministerios y servicios en materia de prestaciones sociales se han incrementado notablemente, de modo que en una década de inversiones públicas expansivas, el crecimiento en los servicios esenciales duplica la media del incremento global.
- iii) Ha existido un privilegio por programas sociales que focalizan hacia los sectores sociales de menores ingresos relativos, es el caso de programas como Chile Solidario, la Pensión Básica Solidaria y el Programa de Chile Barrio. Esta focalización implica una mirada programática de lo social destinada a tratar los sectores sociales de mayor pobreza (indigencia), con menor cohesión y organización, y más marginados también de la acción pública habitual.
- iv) En el contexto anterior, la dimensión territorial de los programas –especialmente de los más innovativos y recientes– es superior a la existente previamente, de modo que existe una mayor confianza relativa en la gestión en los niveles subnacionales regionales y locales, expresado en un compromiso de gestión mayor de Gobiernos Regionales y Municipalidades.
- v) Los programas y proyectos sociales, ya desde más de 20 años, son sometidos a la calificación de rentabilidad social provista por el Sistema Nacional de Inversiones que dirige y gestiona MIDEPLAN, lo que de algún modo garantiza una adecuada asignación de recursos, una focalización ajustada y escalas subnacionales de gestión más activas.
- vi) La mayoría de estas acciones en servicios esenciales han tenido evaluaciones ex post por parte del Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuestos), lo que también genera un adecuado monitoreo y ajuste para los propios programas. La capacidad de readecuación habitualmente ha reconocido en la descentralización una modalidad preferente de gestión.

2.1. La atención primaria de salud

Los servicios de atención primaria constituyen, en opinión bastante generalizada de los expertos, tipos de prestaciones que lógicamente deben administrarse en el nivel local. La proximidad respecto de los problemas sanitarios específicos, la posibilidad de llevar a cabo programas más eficientes de prevención sanitaria y los éxitos relativos que tiene la incorporación de la población organizada en estos servicios, avalan estas afirmaciones.

Es discutible si la gestión, operación, administración y monitoreo de estos servicios sea entregada por entidades “desconcentradas” del Ministerio de Salud (servicios provinciales o regionales de salud) o por entidades “descentralizadas” como los municipios, los que habrán de constituir sus propias organizaciones especializadas (departamentos municipales de salud).

En el caso chileno, la transferencia de competencias en salud primaria hacia las municipalidades se efectuó en los 80 con la misma lógica que en la educación básica y media. Se procedió a responsabilizar, como norma general, a las municipalidades de un modo inmediato e inconsulto, incluso existiendo casos en que se constituyeron Corporaciones Municipales conjuntas de Salud y Educación, y con la excepción de la región de Aysén –por condiciones de aislamiento y de falta de capacidad municipal– el servicio de salud sectorial mantiene la tuición sobre la salud primaria. En los Servicios de Salud que corresponden a las divisiones en la Región Metropolitana también funciona la salud primaria, en ocasiones, “adosada” al funcionamiento hospitalario.

Después de un fuerte cuestionamiento, en los años 90, a lo que se denominaba la “municipalización de la salud primaria”, se ha ido logrando confirmar este modelo relativamente descentralizado con gran competencia municipal. Sin embargo, en los últimos años se ha acentuado una “mixtura” de modo que los servicios municipales trabajan más estrechamente con los servicios de salud. Muchas campañas nacionales de vacunación, el enfrentamiento de algunos virus de alta complejidad (como el H1N1) y campañas de salud de invierno, muestran esa más fina coordinación.

La experiencia municipal, como en todos los servicios esenciales, es muy dispar, tanto por los recursos financieros, profesionales y humanos, como por la capacidad de liderazgo municipal. Así existen experiencias muy diferenciadas, lo que hace poco aconsejable la aplicación de un “modelo generalizado” de transferencia de competencias hacia los municipios. A modo de ejemplo, en algunas oportunidades municipios asociados han logrado, en conjunto con una cooperación especializada del sector salud, algunos éxitos relevantes. Esto da cuenta también de ciertos “tamaños óptimos” para la entrega eficaz de dichos servicios.

Los esquemas de financiamiento, a través de la valoración de las prestaciones y de un per cápita, habitualmente subvaluados en opinión de los expertos, constituye otro problema grave. La coordinación fina con los establecimientos hospitalarios es otra cuestión clave. Los desafíos en materia de prevención suelen avalar la escala local, como ha quedado demostrado en varias ocasiones. La dotación de recursos profesionales de calidad es otro “cuello de botella” para la salud primaria municipal. Finalmente la conciencia, el liderazgo local y una participación más funcional de la ciudadanía organizada, completan el cuadro de observaciones sobre el perfeccionamiento del sistema.

La sobrecarga en los hospitales y sobretodo en los servicios de urgencias (especialmente en temporadas complejas), han valorizado la atención primaria local (sea sectorial o municipal), ya que la jerarquización de servicios de salud por especialización es lo suficientemente precisa como para alentar diferentes roles en la gestión de los niveles territoriales correspondientes.

2.2. Los servicios de educación básica y media

Instaurada mediante transferencia por el Gobierno Militar en los años 80, la denominada descentralización de la educación consistió principalmente en adjudicar un rol de gestor directo de dichos servicios a los municipios. Se produjo la transferencia directa, inmediata e inconsulta desde el nivel ministerial a los municipios. De la misma manera, se consideró secundariamente la posibilidad de constituir Corporaciones Municipales al efecto, aunque en la mayoría de los casos se constituyeron Departamentos Educativos Municipales (DEM).

La gran mayoría de los expertos consultados se refieren a este proceso como traumático, para los docentes en primer lugar, contribuyendo a la debilidad creciente del Ministerio de Educación en materias normativas y reglamentarias, y finalmente para los propios municipios a quienes se les transfirió “un problema” y no la solución de ello. Ciertamente, no hay un principio descentralizador en este mero traspaso de competencias a municipios, los cuales funcionaban con autoridades nominadas por el Ejecutivo sin legitimidad democrática, y a un proceso de gran complejidad efectuado con la celeridad propia de un gobierno autoritario. Algunos expertos señalan que este “mal de origen” ha afectado los esfuerzos para una descentralización más efectiva en los tiempos posteriores.

Esto pues la gestión municipal ha acentuado las notables diferencias que existen de capacidades, recursos, infraestructura y docentes, de acuerdo a municipios que se diferencian entre sí de modo tan notable como significativa es la segregación social y la pobreza en Chile. Paralelamente, la subvención ha sido tradicionalmente baja y tenemos allí el germen de la dificultad ancestral de la educación chilena. Tanto es así, que en los años 90 con la reinstalación democrática, importantes sectores (especialmente de los docentes) estaban por volver al sistema central ministerial, en la esperanza de revertir esa decadencia. En este contexto, las políticas gubernamentales han buscado alterar la lógica general del proceso, mediante mecanismos redistributivos bastante significativos, recuperando un rol activo del Ministerio de Educación, incluso en el nivel regional y provincial, y buscando otras aristas para generar mejoras en la cobertura, la calidad y la equidad de la educación chilena.

La última década ha coincidido con un gran debate nacional sobre la educación chilena, que incorpore la cuestión de la calidad tanto como la cobertura. En los hechos, hoy el Estado garantiza doce años de escolaridad universal, pero las sucesivas mediciones a la calidad educacional muestran pocos progresos y una brecha cada vez mayor entre “ricos y pobres”, no cumpliendo la educación pública con su función de promoción e integración social a la que esta llamada incluso constitucionalmente. El surgimiento del Movimiento Educación 2020 es recientemente la expresión más nítida de la crítica constructiva y propositiva.

Entre los elementos destacados del “actual debate” está el recuperar el nivel intermedio (regional y provincial) del Ministerio en términos normativos, reglamentarios y curriculares, al tiempo de ampliar la escala municipal a niveles intermunicipales o provinciales como entidades más eficientes en la gestión y la operación educativa. No es el único debate, puesto que los mecanismos redistributivos están en el corazón de las propuestas de cambio, no obstante, por primera vez la descentralización parece jugar un rol relevante en la provisión de los servicios educacionales.

Finalmente deben destacarse los últimos esfuerzos de la Administración Bachelet en materia de educación pre básica, tremendamente espectaculares en cuantía (los establecimientos y población atendida se ha multiplicado por cuatro en sólo tres años), experiencia en la cual han operado las instancias especializadas ministeriales y las municipalidades de manera bastante integrada en cada localidad, mostrando la posibilidad de un trabajo mancomunado y eficaz.

El nivel regional, especialmente en materia de recursos para la infraestructura y el equipamiento educacional, ha jugado un rol potente en esta década, a través del mecanismo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), incorporándose allí un nivel decisiones regional no menor.

2.3. La recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios

Los servicios de recolección de basura son eminentemente locales y su responsabilidad de los municipios, no obstante, éstos suelen ser licitados a algún privado o lo efectúan internamente a través de un servicio propiamente municipal. Se trata de un servicio complejo, porque requiere periodicidad, normas de higiene, separación entre orgánicos y restos reciclables y porque suele implicar para las entidades locales una actividad difícil y de cobro-tarifado complejo.

La disposición final de los residuos sólidos domiciliarios es otro tipo de servicio, estrechamente vinculado a la recolección, pero que consiste en el tratamiento final de los desechos. Hasta tiempos recientes ello se efectuaba en vertederos, vale decir en “montañas de basura” tratadas con taludes y otras normas, con un tratamiento insalubre al punto de en ocasiones, poder extraer gas de las emanaciones. Hoy en día, estos vertederos han dado lugar a los rellenos sanitarios, una modalidad tecnológica más avanzada que permite un tratamiento sistemático de la basura, el aprovechamiento energético, el trabajo por celdas y hasta incluyen los planes de cierre para transformar el relleno en área verde. Habitualmente la carga necesaria, el volumen y los costos de transporte hacen que este servicio sea “ eminentemente ” regional (intercomunal), salvo en el caso de grandes ciudades, como Santiago, en donde incluso pueden coexistir tres rellenos sanitarios.

En el Chile de la última década se han producido avances en tecnologías asociadas a estos servicios de recolección y tratamiento de residuos sólidos domiciliarios. Las innovaciones más importantes dicen relación con la aplicación de contenedores que facilitan los trabajos de recolección, con camiones u otros transportes asociados a dichos contenedores, y mejoras en la optimización de los recorridos en función de la demanda efectiva por barrios. Los municipios han avanzado también en licitaciones abiertas que favorecen una eficaz competencia en un mercado de tendencias altamente concentradas.

Con la aportación de experiencias internacionales (principalmente a través de GIZ) se ha producido un notable avance en materia de rellenos sanitarios, en donde el Municipio y hasta el Gobierno Regional adquiere un terreno, licita a su costo las instalaciones y oferta el servicio al mínimo costo entre operadores competitivos. Distintas combinaciones de la variante anterior pueden darse. Ello ha permitido la instalación de estos rellenos sanitarios, los que requieren una complicada certificación ambiental y aprobación en los respectivos Gobiernos Regionales de la parte de las inversiones que es pública. Tal situación tiene complejidades, ya que “la basura” es parte de los servicios “no deseados” en el entorno de cada cual, por sus externalidades negativas y los efectos sobre el transporte y el medio ambiente, aunque en algunos casos la protesta sea más subjetiva que objetiva con las tecnologías modernas que incorporan los rellenos.

Por otra parte, en la última década Chile presenta un gran problema con las tarifas y las modalidades de cobro. Como el servicio se cobra asociado al impuesto territorial a los bienes raíces –y aproximadamente el 75% de dichos predios ser encuentra exento– un porcentaje muy alto de gente no paga. Los municipios, que están autorizados a efectuar cobros específicos, se enfrentan al dilema de administrar un sistema de cobro complejo y de alcances bastante reducidos. De allí que, especialmente en las comunas pobres, tengamos un “déficit estructural” de recursos para la recolección de basuras. Aun cuando la gestión operativa se efectúe en los niveles regionales (rellenos sanitarios) y locales (recolección), toda la normativa sobre estas materias es de carácter nacional sectorial. El nivel intermedio regional influye solamente en la calificación ambiental de los proyectos de rellenos sanitarios, a través de la certificación ambiental previa de los proyectos. Ello habitualmente implica un conjunto de condicionantes ambientales a las inversiones, lo que se ve avalado por un proceso formal de participación ciudadana.

2.4. Los servicios policiales y de seguridad ciudadana

Los servicios de vigilancia, control y acción policial son crecientemente demandados en nuestros países. En los hechos, la mayoría de las encuestas de opinión recientes, establecen que la inseguridad es –junto al desempleo– el problema más relevante de las realidades latinoamericanas. La violencia en ciudades de alta segregación social como las nuestras, el mayor volumen del tráfico y micro tráfico de drogas y el aumento de robos, atracos y lesiones a las personas y a la propiedad, todos ellos, han visto incrementado su ocurrencia. En ocasiones, ha llegado a “colapsar” el sistema de denuncias, porque ni siquiera existe la confianza suficiente en las Policías.

La experiencia chilena de los últimos diez años es así. El problema nacional, regional y local más grave es la inseguridad ciudadana o pública. Esto ha llevado a diversos planes de acción gubernamental, que incluyen mejorar los niveles de denuncias, activar procedimientos policiales más efectivos, programas de prevención a comunidades particularmente expuestas, mejorar los procedimientos de detención y enjuiciamiento y la difícil tarea de mejorar los que, con énfasis variados, se han definido programas como “Comuna Segura” y “Barrio Seguro”.

Con ello, la connotación local de los servicios policiales queda en evidencia. Después de experiencias municipales de discutible utilidad, como sistemas de vigilancia propios, se ha ido afirmando la idea de reforzar las Policías institucionales: Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. Ambos, sobretudo Carabineros, tienen un alto reconocimiento ciudadano, al punto que las comunidades locales exigen la presencia policial como garante principal de sus grados de

seguridad. Esa confianza se expresa también en el aumento de denuncias y en el trabajo con tasas de victimización realistas (hogares victimizados). Esta tendencia se ha acentuado en la última década.

En términos operativos, los municipios juegan un rol importante en los servicios de seguridad, en la medida que se vinculan estrechamente con las Policías y siguen sus lineamientos básicos, entregan información, apoyan en la logística de seguridad, mejoran los niveles de equipamiento e iluminación en diferentes barrios y favorecen la organización activa y eficiente de la ciudadanía. En muchos de estos casos este esquema muestra eficiencia. Los casos de acción aislada de municipios y de predominio de la “vigilancia privada” son abiertamente menores en resultados.

La ciudadanía organizada ha jugado, en un número importante de casos, un papel destacado y muy eficiente, especialmente en el “Plan Cuadrante” donde la acción de seguridad se funda en la colaboración abierta de las dirigencias vecinales con Carabineros. Sistemas de alarmas comunitarias, acciones preventivas en los entornos de establecimientos educacionales y el desarrollo de actividades comunitarias para la población joven (del tipo de escuelas vecinales de fútbol), han mostrado resultados muy efectivos: La eficacia es menor frente al flagelo de la violencia intrafamiliar, la que sigue mostrando cifras muy altas y afectan notablemente a la mujer y los niños.

Por otra parte, aun cuando aumenta la confianza en las policías, ha existido una tendencia a la propiedad de armas en los hogares a causa de la victimización e inseguridad. No obstante, el Ministerio del Interior en conjunto con la Dirección General de Movilización por años lleva realizando campañas de entrega de armas, incluso en las iglesias, ya que la permanencia de armas en los hogares es contraproducente y estas terminan siendo usadas básicamente por los asaltantes.

Con todo y reconociendo a las Policías como eje de la acción de seguridad, las comunidades locales y los municipios desarrollan una labor importantísima en el ataque a la delincuencia y el tráfico de drogas, sobretodo en un esquema institucional colaborativo. Sistemas educacionales y sanitarios preventivos ligados, pueden mejorar la efectividad de la “acción local”.

2.5. Los servicios de fomento y desarrollo productivo

En Chile la función de fomento productivo está asociada a actividades y organismos fundamentalmente públicos que operan como “animadores” del fortalecimiento y el despliegue productivo. La Corporación de Fomento de la Producción, el Servicio de Cooperación Técnica y organismos temáticos especializados como el instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Empresa Nacional de Minería y el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) son las instituciones de mayor relevancia.

En el fomento productivo han sido incluidos los servicios de asesoría al emprendimiento privado, la asistencia técnica a los productores y sus organizaciones, el acceso al crédito y los regímenes de garantías que el Estado puede determinar y aquellas actividades que promueven la colocación y el mercadeo internacional de los productos , a través de PRO CHILE y otras instituciones.

En todos estos casos existen acuerdos para una acción mancomunada con los agentes empresariales privados.

En la última década y aun más, en los últimos cuatro años, se llevó a cabo una experiencia inédita de gran significación regional y local. Se constituyeron las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, como instituciones capaces de articular los esfuerzos de agencias públicas y asociaciones privadas en pos del desarrollo, especializadas en los sectores productivos vitales de cada Región del país. Esta solución innovativa se encuentra en evaluación por parte de la actual Administración.

Salvo esta experiencia, que ha sido capaz de identificar clusters productivos y que aplica recursos también regionales del FNDR para el fomento productivo, la mayoría de las demás acciones son de carácter nacional sectorial, y se replican bajo esquema desconcentrados en regiones, provincias y localidades.

Finalmente, los expertos consultados coinciden en que el desarrollo económico local y/o regional es una “asignatura pendiente” en el proceso de descentralización. Se hace necesario adecuar la institucionalidad del fomento productivo, movilizar mayores recursos para la especialización productiva regional, y generar condiciones para una cooperación más eficiente y eficaz entre agencias públicas y el empresariado privado.

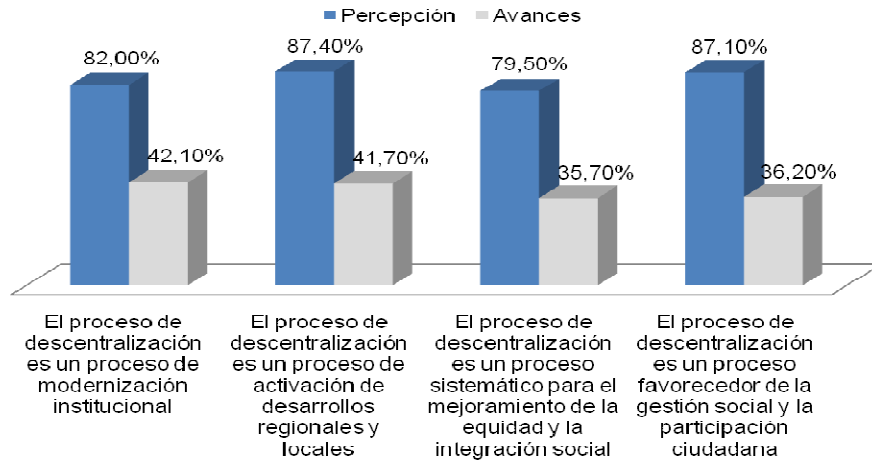
MAPA 2 CHILE: REGIONES Y MUNICIPIOS



Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior. Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

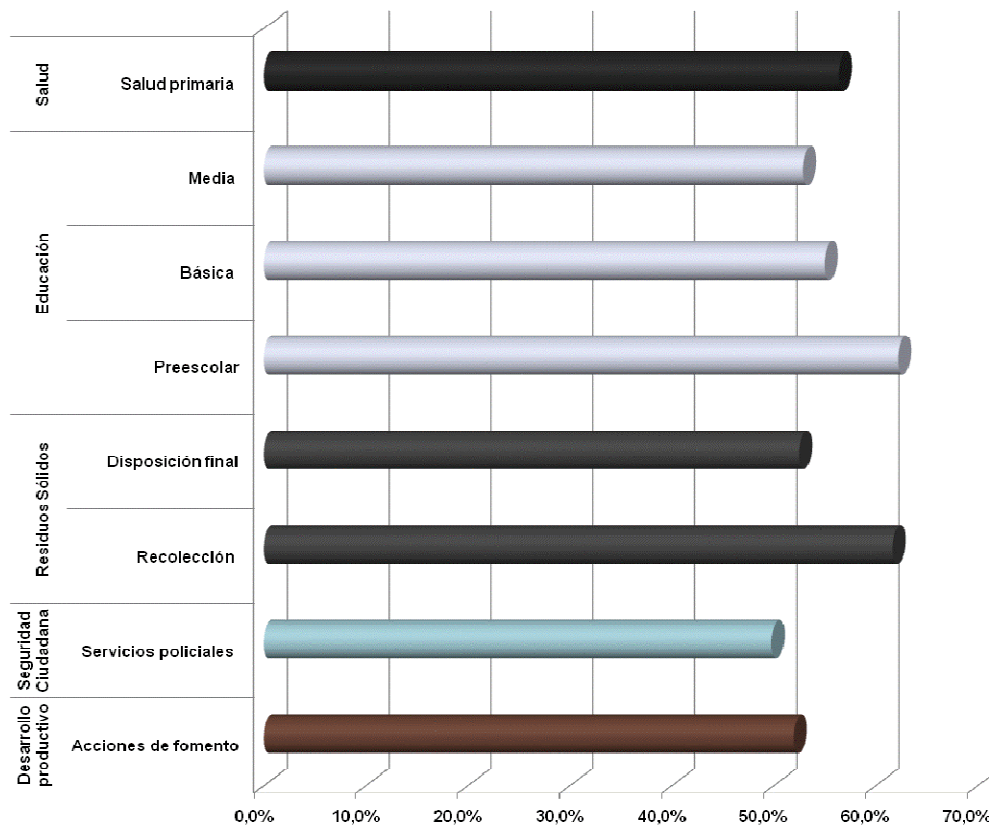
3. Chile: resultado de encuestas a expertos

GRÁFICO 4
PERCEPCIONES Y AVANCES EN LAS 4 DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA



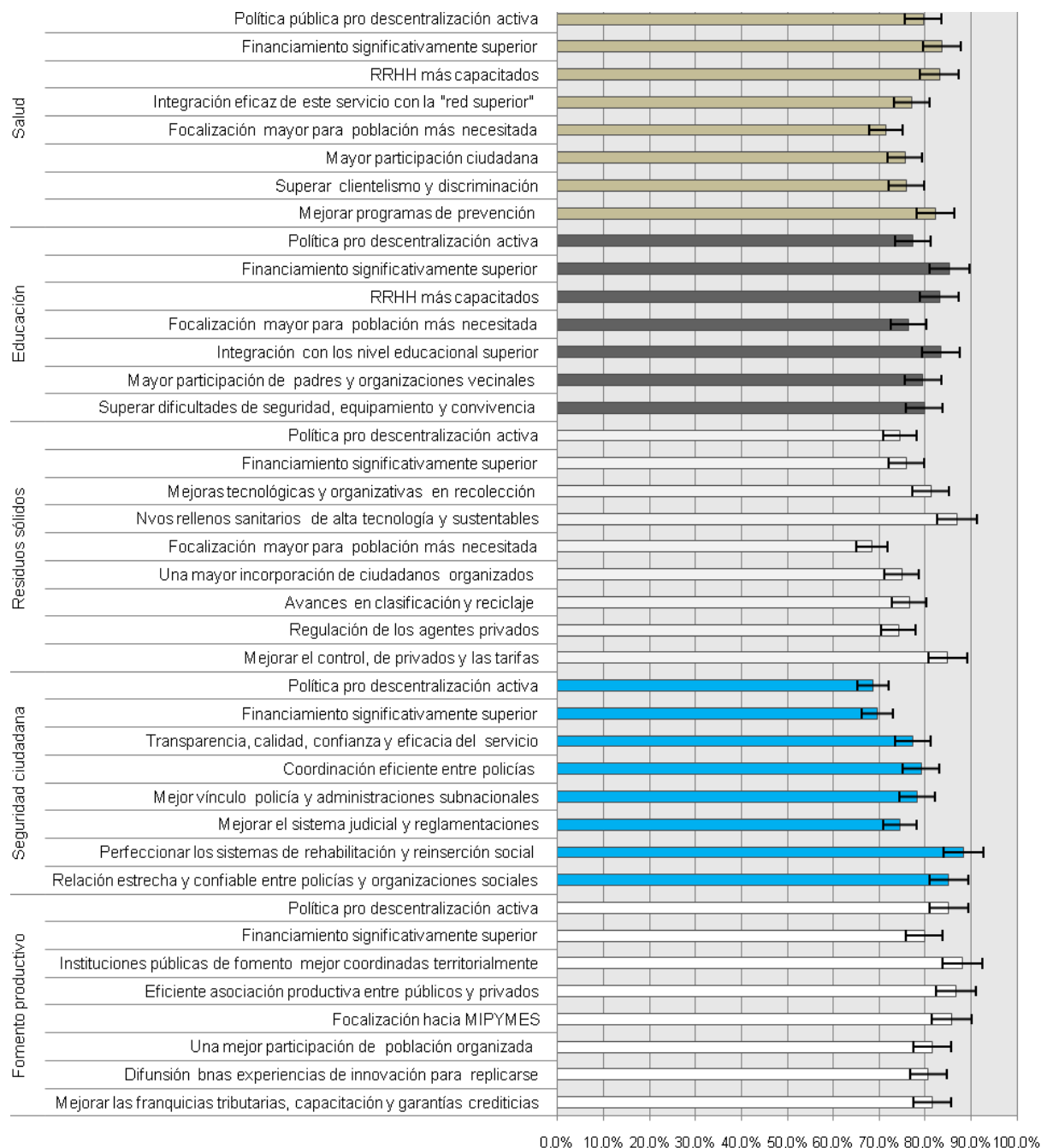
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 5
GRADO DE AVANCE EN DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS ESENCIALES DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 6
PROPUESTA DE ACCIONES DE MEJORA EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS
ESENCIALES



Fuente: Elaboración propia.

4. CHILE

Tipología de servicios esenciales descentralizados

Cuadros de análisis

GLOSARIO DE TÉRMINOS:

Funciones a ejecutar por los diversos niveles de gobierno:

P = Planifica.

O = Opera.

F = Financia.

E = Evalúa.

Grado de responsabilidad e influencia en el desarrollo del servicio:

AA = Competencia exclusiva.

A = Alta influencia / intervención.

B = Intermedia influencia / intervención.

C = Baja influencia / intervención.

CHILE: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SECTOR SALUD - ATENCIÓN PRIMARIA

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos ^a	AA	A	AA	AA								
	Plan de salud ^b	A ^c	A	A	A	A ^d	A	A	A	B ^e	B	C	C
	Estándares de desempeño y calidad ^f	AA	AA	AA	AA								
Inversión	Infraestructura	A ^g	A	A	A	A ^h	A	A	A ⁱ				
	Equipamiento	A ^j	A	A	A ^k	A	A	A	A				
Mantenimiento	Infraestructura	A ^l	A	A	A	A	A	A	A ^m				
	Equipamiento	A ⁿ	A	A	A	A	A	A	A				
Funcionamiento – ejecución del servicio	Coordinación técnica de Salud ^o	AA	AA	AA	AA	AA	AA	AA	AA				
	Contratación y administración de personal ^p			A ^q	A ^r					AA	AA	A	A
	Prestaciones de salud	A ^s		A ^t	AA ^u			A ^v		B ^w	AA	C ^x	
	Bienes y Servicios de consumo									AA	AA	A ^y	A
	Logística de compra ^z	A	A	A	A					B	B	B	B
	Servicios de información ^{aa}	AA	AA	AA	AA								
Participación ciudadana	Portales de Internet ^{bb}	A	A	A	A	C	C	C	C	C	C	C	C
	Consejos Asesores Regionales ^{cc}	AA	AA	AA	AA								
	Consejos Consultivos de Usuarios ^{dd}					AA	AA	AA	AA	A	A	A	A
	Comités de Salud Comunales ^{ee}									AA	AA	A	A

Fuente: Elaboración propia.

^a Normas constitucionales, leyes y reglamentos están radicados en el nivel central, teniendo competencias específicas el Poder Legislativo y el Ejecutivo mediante el Ministerio de Salud.

Al respecto, corresponde al MINSAL dictar normas generales sobre materias técnicas, administrativas y financieras a los que deberán ceñirse los organismos y entidades del sistema.

^b Hay planes de salud en los tres niveles.

^c Los planes de salud son diseñados y llevados a cabo por el Ministerio de Salud, mediante sus servicios descentralizados (Servicios de Salud). Al mismo tiempo, son financiados por MINSAL y la evaluación es desarrollada por sus órganos desconcentrados (SEREMIS) quienes velan por el cumplimiento adecuado de los objetivos del plan de salud. En este sentido, existe un Plan Nacional de Salud y Planes Regionales de Salud Pública que están a cargo de los SEREMIS y que diseñado en conjunto con el Consejo Asesor Regional que contiene participación ciudadana) De acuerdo a Circular A15 N° 17 del 13 de agosto de 2007.

^d Los planes de salud son diseñados y llevados a cabo por el Ministerio de Salud, mediante sus servicios descentralizados (Servicios de Salud). Al mismo tiempo, son financiados por MINSAL y la evaluación es desarrollada por sus órganos desconcentrados (SEREMIS) quienes velan por el cumplimiento adecuado de los objetivos del plan de salud. En este sentido, existe un Plan Nacional de Salud y Planes Regionales de Salud Pública que están a cargo de los SEREMIS y que diseñado en conjunto con el Consejo Asesor Regional que contiene participación ciudadana) De acuerdo a Circular A15 N° 17 del 13 de agosto de 2007.

^e El Plan de Salud Comunal, es desarrollado por la Unidad, Departamento o Corporación de Salud Municipal de cada comuna. Su financiamiento proviene de transferencias ministeriales y presupuesto municipal. (Entidades administradoras de salud municipal, según Ley 19378 sobre Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal)

^f Según la ley 19.937 sobre Autoridad sanitaria, el Ministerio de Salud es quien está a cargo de la rectoría del sector y formulará, controlará y evaluará planes, programas en materias de salud. Entre estos se contemplan, la definición de objetivos sanitarios, el diseño y mantención de un sistema de estándares mínimos a ser cumplidos por los prestadores de salud, el sistema de acreditación y de certificación de especialidades y subespecialidades.

^g Competencia ministerial en término de grandes definiciones, que se complementan con las prioridades de las Estrategias Regionales y los proyectos de Inversión del FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional). Los servicios de salud son los que gestionan recursos para financiar obras de infraestructura, adquisición de equipamiento médico, industrial, computacional y vehículos.

^h Mediante el esfuerzo conjunto del Gobierno Regional y el Ministerio de Salud y su Subsecretaría de Redes, estas inversiones son planificadas.

ⁱ Entre los productos estratégicos de los Gobiernos Regionales se incluye el financiamiento, ejecución y fiscalización de la inversión del FNDR y PROPIR (Programa Público de Inversión en la Región).

^j Competencia ministerial en término de grandes definiciones, que se complementan con las prioridades de las Estrategias Regionales y los proyectos de Inversión del FNDR. Los servicios de salud son los que gestionan recursos para financiar obras de infraestructura, adquisición de equipamiento médico, industrial, computacional y vehículos.

^k También tendrá injerencia el Ministerio de Obras Públicas, como es el caso de las obras concesionadas.

^l Los servicios de salud son los que gestionan recursos para financiar obras de infraestructura, adquisición de equipamiento médico, industrial, computacional y vehículos (de hecho existen iniciativas de presupuestos participativos ligadas a los Servicios de Salud). Se complementan con las prioridades de las Estrategias Regionales y los proyectos de Inversión del FNDR.

^m Entre los productos estratégicos de los Gobiernos Regionales se incluye el financiamiento, ejecución y fiscalización de la inversión del FNDR y PROPIR.

ⁿ Los servicios de salud son los que gestionan recursos para financiar obras de infraestructura, adquisición de equipamiento médico, industrial, computacional y vehículos (de hecho existen iniciativas de presupuestos participativos ligadas a los Servicios de Salud). Se complementan con las prioridades de las Estrategias Regionales y los proyectos de Inversión del FNDR.

^o Función desarrollada por MINSAL mediante sus Subsecretarías de Salud Pública y Redes Asistenciales. Estas son los superiores jerárquicos de SEREMIS y Servicios de Salud respectivamente, en sus funciones de Autoridad sanitaria (SEREMI) y el desarrollo de la red asistencial (SS).

^p Los establecimientos de salud municipal son administrados en base a convenios entre Servicios de Salud y Municipalidades. Es obligación de cada municipalidad la contratación de personal adecuado y necesario para dar cumplimiento a las obligaciones asistenciales que contrae en virtud de los convenios. (Ley 19378)

^q Mediante transferencias ministeriales (Servicios de Salud).

^r Artículo 12, ley 19378: “La fijación de la dotación (municipal) se hará mediante una proposición que deberá ser comunicada al correspondiente Servicio de Salud en el plazo de diez días. El Servicio de Salud podrá observar la fijación si considera que no se ajusta a las normas señaladas en la letra c) del artículo anterior (las normas técnicas que sobre los programas imparta el Ministerio de Salud), dentro del plazo de diez días, contado desde la recepción de la respectiva proposición que fijó una dotación. La observación se hará mediante resolución fundada y no podrá implicar un incremento de la dotación precedentemente fijada. Si la municipalidad rechaza algunas de las observaciones, se formará una comisión, integrada por el Secretario Regional Ministerial de Salud, el Alcalde de la comuna respectiva y un consejero, representante del Consejo Regional, quien la presidirá. Esta comisión deberá acordar la dotación definitiva antes del 30 de noviembre del año correspondiente.

^s Es función del MINSAL establecer protocolos referenciales de atención de salud (manejo operativo de problemas de salud).

^t Artículo 49, ley 19378: “Cada entidad administradora de salud municipal recibirá mensualmente, del Ministerio de Salud, a través de los Servicios de Salud y por intermedio de las municipalidades correspondientes, un aporte estatal, el cual se determinará según los siguientes criterios:

- a) Población potencialmente beneficiaria en la comuna y características epidemiológicas;
- b) Nivel socioeconómico de la población e índices de ruralidad y dificultad para acceder y prestar atenciones de salud;
- c) El conjunto de prestaciones que se programen anualmente en los establecimientos de la comuna, y
- d) Cantidad de prestaciones que efectivamente realicen los establecimientos de salud municipal de la comuna, en base a una evaluación semestral.

El aporte a que se refiere el inciso precedente se determinará anualmente mediante decreto fundado del Ministerio de Salud, previa consulta al Gobierno Regional correspondiente, suscrito, además, por los Ministros del Interior y de Hacienda. Este mismo decreto precisará la proporción en que se aplicarán los criterios indicados en las letras a), b), c) y d) precedentes, el listado de las prestaciones cuya ejecución concederá derecho al aporte estatal de este artículo y todos los procedimientos necesarios para la determinación y transferencia del indicado aporte.

Las entidades administradoras podrán reclamar al Ministerio de Salud, por intermedio del Secretario Regional Ministerial de Salud.

Asimismo, existen recursos destinados, provenientes de FONASA.

^u Las SEREMIS cumplen funciones de fiscalización y acreditación de entidades prestadoras, incluso colaborando en la implementación de recepción de reclamos.

Asimismo, vela por la ejecución de las acciones de salud pública por parte de las entidades que integran la red asistencial.

^v Artículo 49, ley 19378: “Cada entidad administradora de salud municipal recibirá mensualmente, del Ministerio de Salud, a través de los Servicios de Salud y por intermedio de las municipalidades correspondientes, un aporte estatal, el cual se determinará según los siguientes criterios:

- a) Población potencialmente beneficiaria en la comuna y características epidemiológicas;
- b) Nivel socioeconómico de la población e índices de ruralidad y dificultad para acceder y prestar atenciones de salud;
- c) El conjunto de prestaciones que se programen anualmente en los establecimientos de la comuna, y
- d) Cantidad de prestaciones que efectivamente realicen los establecimientos de salud municipal de la comuna, en base a una evaluación semestral.

El aporte a que se refiere el inciso precedente se determinará anualmente mediante decreto fundado del Ministerio de Salud, previa consulta al Gobierno Regional correspondiente, suscrito, además, por los Ministros del Interior y de Hacienda. Este mismo decreto precisará la proporción en que se aplicarán los criterios indicados en las letras a), b), c) y d) precedentes, el listado de las prestaciones cuya ejecución concederá derecho al aporte estatal de este artículo y todos los procedimientos necesarios para la determinación y transferencia del indicado aporte.

Las entidades administradoras podrán reclamar al Ministerio de Salud, por intermedio del Secretario Regional Ministerial de Salud.

Asimismo, existen recursos destinados, provenientes de FONASA.

^w Estas, surgen del Plan Municipal de salud, el cual contempla las necesidades y urgencias del nivel local.

^x Hay costos absorbidos por las municipalidades con cargo a sus fondos generales, ingresos propios o transferencias del FCM (Fondo Común Municipal).

^y Hay costos absorbidos por las municipalidades con cargo a sus fondos generales, ingresos propios o transferencias del FCM.

^z La Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud tiene por objetivo abastecer de fármacos e insumos clínicos a los establecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud, a los establecimientos municipales de salud y a otros adscritos al sector público, como los hospitales de las Fuerzas Armadas o universidades. Sin perjuicio de lo anterior, las municipalidades también pueden realizar compra.

^{aa} Según ley 19937, será función del Ministerio tratar datos con fines estadísticos y mantener registros o bancos de datos respecto de las materias de su competencia. Las SEREMIS deberán mantener actualizado el diagnóstico epidemiológico regional.

^{bb} En materias de salud, son MINSAL, SEREMIS y Servicios de Salud quienes mantienen páginas Web Institucionales y en donde promueven la información de la comunidad. Lo anterior, no limita la promoción de materias de salud en páginas de Gobiernos Regionales (con sus Estrategias de Desarrollo Regional) y Municipalidades (y sus Planes de Salud Municipal).

^{cc} Según directrices de la Subsecretaría de Salud Pública, que instruye a las Secretarías Regionales Ministeriales para la constitución de Consejos Asesores Regionales, los cuales estarán compuestos por organizaciones sociales con legitimidad en la región, que puedan aportar al debate del Plan Regional de Salud.

^{dd} Conformados por representantes de Consejos de Desarrollo y Consultivos de Usuarios de Hospitales y Centros de Salud de Atención Primaria de nuestra Red, los que a su vez cuentan con participación de: organizaciones comunitarias, agrupaciones de usuarios, voluntariado y representantes de los funcionarios de salud.

^{ee} Denominados también Comités Vida Chile. El Comité Vida Chile es una red de trabajo local en la cual pueden participar todas las instituciones públicas y privadas de una comuna, además de todas las organizaciones sociales y culturales, cuyo interés sea el de abordar de manera conjunta los principales problemas que afectan la calidad de vida y la salud de la población de esa Comuna. Con una mirada integral sobre la calidad de vida de la población, una comunidad diseña y ejecuta acciones conjuntas para alcanzar el nivel de vida deseado.

CUADRO 7
CHILE: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SECTOR EDUCACIÓN – NIVELES BÁSICA Y MEDIA

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos ^a	AA	A	AA	AA		B				C		
	Política Educacional ^b	AA	A	AA	AA						C		
	Currículo básica y media	AA ^c	A	AA	AA						B ^d		
	Estándares de desempeño y calidad ^e	AA		AA	AA								
Inversión	Infraestructura	A		B ^f		A	A	A ^g			C ^h		
	Equipamiento	A		A ⁱ			A	A			C	C	
	Mobiliario	A		A ^j			A	A			C	C	
Mantenimiento ^k	Infraestructura	B		B				A ^l			C ^m		
	Equipamiento	A		A			B ⁿ	A			C	C	
	Mobiliario	A		A				A			C	C	
Funcionamiento – ejecución del servicio	Subvención escolar	AA ^o	A ^p	AA ^q	AA		B ^r				A		
	Contratación y administración de personal ^s	A		A	AA ^t						AA	B	C ^u
	Bienes y servicios de consumo ^v									AA	AA	AA	AA
	Material educativo – tecnológico, bibliotecas	A ^w		A	A						A		
	Servicios de información ^x	AA	AA	AA	AA								
	Reconocimiento y fiscalización de prestadores privados ^y	AA	AA	AA	AA								
Participación ciudadana y actores sociales vinculados	Portales de Internet ^z	AA	AA	AA	AA						C	C	C
	Centros de profesores ^{aa}										AA	AA	AA
	Centros de padres ^{bb}										AA	AA	AA
	Consejos escolares ^{cc}										AA	AA	AA
	Centros de alumnos ^{dd}										AA	AA	AA

Fuente: Elaboración propia.

^a Las normas constitucionales y reglamentos son generados a nivel nacional, se aplican para todo el territorio, y las funciones pueden ser generadas desde el poder legislativo o ejecutivo, quien realiza es el Ejecutivo mediante MINEDUC (Ministerio de Educación). No obstante, al ser de carácter nacional, en la operación también intervienen en menor medida el ámbito regional y local. Principales normas: Constitución, LEGE (Ley General de Educación), LOCE (Ley Orgánica Constitucional de Educación) (artículos no derogados), Ley 18956, etc.

^b El Ministerio de Educación es quien diseña, norma, evalúa y supervisa políticas, planes y objetivos de desarrollo educacional, y las ejecuta a través de sus órganos, y su relación con servicios descentralizados y/o privatizados.

^c Diseña, norma, desarrolla y evalúa el marco curricular y su aplicación, y los planes y programas de estudio para niveles pre básico, básico y medio.

^d Los establecimientos educacionales desarrollan jornadas de planificación docente al inicio de cada semestre y al término del año lectivo, las que forman parte del calendario escolar. Estas jornadas son lideradas por el director o jefe técnico -con la asesoría de la supervisión- y son apoyadas con documentos de trabajo elaborados por el Ministerio de Educación.

^e Estándares de tipo nacional, que se exigen al total del sistema educacional, y que son impuestos por el Ministerio.

^f El marco regulatorio vigente obliga al MINEDUC a entregar el 70% de los recursos del Fondo de Infraestructura Escolar (FIE) a los Gobiernos Regionales al inicio de cada periodo.

^g Mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Estos recursos se destinarán a financiar la ejecución de iniciativas de inversión y adquisición de activos no financieros destinados a infraestructura, equipamiento y mobiliario educacional, y a la compra de terrenos para la instalación o acondicionamiento de establecimientos o locales educacionales del sector municipal (municipalidades y corporaciones municipales). Esto se define en base a las disposiciones de SUBDERE en conjunto con MINEDUC.

^h En la presentación de proyectos al FIE de MINEDUC.

ⁱ Área de programas de Gestión Municipal provenientes del Ministerio de Educación, como parte de líneas de financiamiento para infraestructura escolar.

^j Área de programas de Gestión Municipal provenientes del Ministerio de Educación, como parte de líneas de financiamiento para infraestructura escolar.

^k Aplica similar sistema de planificación, operación, financiamiento y evaluación que el proceso de inversión.

^l Mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Estos recursos se destinarán a financiar la ejecución de iniciativas de inversión y adquisición de activos no financieros destinados a infraestructura, equipamiento y mobiliario educacional, y a la compra de terrenos para la instalación o acondicionamiento de establecimientos o locales educacionales del sector municipal (municipalidades y corporaciones municipales). Esto se define en base a las disposiciones de SUBDERE en conjunto con MINEDUC.

^m En la presentación de proyectos al FIE de MINEDUC.

ⁿ Para el caso de la EDR de Región Metropolitana, se menciona la función de implementar equipamientos de apoyo cultural (bibliotecas, medios digitales, áreas deportivas) en los sectores más vulnerables de la Región. Esto se presenta como un caso que no necesariamente se replica en otras regiones.

^o La planificación de la subvención a establecimientos educacionales surge desde MINEDUC.

^p La coordinación nacional de subvenciones dependiente del Ministerio de Educación es quien fiscaliza y coordina los pagos de subvenciones a los sostenedores, principalmente vía Banco Estado (el Banco del Estado de Chile) o cheques en las secretarías Ministeriales.

^q Representa un 60% del presupuesto total del ministerio al 2009.

^r Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 13, del D.F.L.(Ed.) N°2, de 1998, facúltase al Ministerio de Educación, a solicitud del Intendente Regional, para decretar que en el cálculo del pago de la subvención mensual no se considere la asistencia media promedio de algunos días registrados por curso del o los establecimientos educacionales de la respectiva región, atendiendo a que esta ha experimentado una baja considerable motivada por factores climáticos, epidemiológicos o desastres naturales. Los días no considerados por las razones señaladas no podrán superar los diez días, en el año escolar 2010.

^s El proceso de descentralización de los establecimientos educacionales del sector público llevo a que los profesores comenzaran a regirse por el Código del Trabajo, sin embargo, el Estatuto Docente de 1991 volvió a centralizar las decisiones sobre contratos y remuneraciones de los profesores de establecimientos municipales.

Para que los docentes se incorporen en calidad de titulares a una dotación municipal, deben ingresar por concurso público de antecedentes. Cada docente debe postular al municipio de su elección.

^t La evaluación del desempeño se orienta al mejoramiento de la labor pedagógica de los educadores, con el propósito de contribuir al mejoramiento de los aprendizajes esperados de los niños, niñas y jóvenes.

La evaluación tiene carácter formativo y constituye una oportunidad para que el docente se conozca mejor desde el punto de vista profesional, identificando tanto sus fortalezas como los aspectos que puede mejorar. Es desarrollada por el MINEDUC.

Marco legal: Ley N° 19.933, febrero de 2004 y Ley N° 19.961, de agosto de 2004.

^u En el proceso de evaluación, hay un informe de referencia del Director y Jefe UTP del colegio en cuestión.

^v Costos a cargo de los establecimientos, corporaciones y/o unidades a cargo de los establecimientos, en sus modalidades públicas, particular–subvencionada y particulares.

^w MINEDUC planifica, genera y entrega material educativo, tecnológico y bibliotecas directamente o a través de proyectos que postulan los colegios.

^x Los servicios de Información, son parte de los productos estratégicos de la Subsecretaría de educación, el cual entrega información a usuarios y resultados de evaluaciones principalmente.

^y El Ministerio de Educación reconocerá oficialmente a los establecimientos educacionales que impartan enseñanza en los niveles de educación parvularia, básica y media. Todos los sostenedores que reciban recursos estatales deberán rendir cuenta pública respecto del uso de los recursos y estarán sujetos a la fiscalización y auditoría de los mismos que realizará la Superintendencia de Educación.

^z Desarrollados, subidos y actualizados por el MINEDUC oficialmente, no obsta que tanto colegios, como Municipalidades mantengan información en materias de educación para la comunidad escolar.

^{aa} El Centro de Profesores es la institución interna del colegio que agrupa a todos los profesores y que tiene como meta fomentar la convivencia e integración de sus miembros.

^{bb} Aun cuando lo común es que esta estructura se mantenga nivel de establecimientos educacionales, los Centros de Padres pueden asociarse en distintos niveles: por comunas, provincias, regiones y a nivel nacional (Asociaciones de Centros de Padres).

^{cc} En esta instancia, padres, madres y apoderados, estudiantes y docentes podrán, a través de sus representantes, informarse, proponer y opinar sobre materias relevantes para el mejoramiento de la calidad de la educación en sus establecimientos. El Consejo Escolar estará compuesto, al menos, por los siguientes integrantes: el/la director/a, el/la sostenedor/a o su representante, un/a docente elegido por sus pares, el/la presidente/a del Centro de Alumnos y el/la Presidente/a del Centro de Padres.

^{dd} De acuerdo a disposiciones del Decreto N° 524 – 1990 reformulado en 2006. Sobre composición y funcionamiento de Centros de alumnos.

CUADRO 8
CHILE: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS (RSD)

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos	AA ^a	AA	AA	AA								
	Política sobre Gestión de Residuos Domiciliarios, Residuos Industriales y Peligrosos	AA ^b	A	AA	AA		B ^c				C ^d		
	Normativas sobre libre competencia y transparencia	AA ^e	AA	AA	AA								
Inversión e infraestructura	Preparación de proyectos de inversión en RSD	A ^f		A	A		B ^g				C		
	Calificación ambiental y urbana de proyectos RSD		B				A ^h		A		B		
	Programas de inversión pública regionales			A	A	AA ⁱ	A	A	A		B ^j		B
	Licitación, adjudicación y control a operadores privados					A ^k	A	A	A	A ^l	A	A	A
Mantenimiento y monitoreo	Seguimiento sanitario y ambiental					AA	AA ^m				B		
	Tratamiento y control de proyectos ilegales					A	A ⁿ				B		
	Actualización de proyectos, licitaciones y operaciones	A ^o				A				B			
Funcionamiento y ejecución del servicio (recolección y disposición)	Recolección de RSD									AA ^p	AA	AA	AA
	Acopio, clasificación y reciclaje de RSD									B ^q	B	B	B
	Disposición en rellenos sanitarios de los RSD					AA ^r	AA	AA	AA				
	Logística de transporte a la disposición					A ^s	A			B ^t	B		
	Tarificación y cobranza del servicio									AA ^u	AA	AA	AA
	Operación y cierre de rellenos sanitarios					AA ^v	AA	AA	AA				
Participación ciudadana y actores sociales	Iniciativas de clasificación y reciclaje									B ^w			
	Programas educativos sobre RSD									B ^x			
	Participación en calificación ambiental de proyectos RSD					A	A ^y		B	B			

Fuente: Elaboración propia.

^a Las Leyes referidas a Residuos Sólidos Domiciliarios (RSD) se encuentran en el ámbito del Código Sanitario y de las competencias del Ministerio de Salud, que es donde se regula las modalidades de recolección y la disposición de ellos, estableciéndose un conjunto estricto de requisitos al efecto.

Esta legislación se encuentra complementada por reglamentos sanitarios específicos, tanto los referidos a recolección como a disposición, particularmente cuando se establece el requisito de los rellenos sanitarios.

La Ley de Municipios establece la competencia de dichas entidades en la recolección de RSD como en la capacidad asociativa con otros municipios al efecto.

La Ley de Gobierno y Administración Regional señala competencias y responsabilidades en el ámbito de acciones territoriales de alcance mayor al municipal.

La Ley del Medio Ambiente y el reglamento sobre Calificación Ambiental provee a la CONAMA (Comisión Nacional de Medio Ambiente) como a las COREMAS (Comisiones Regionales de Medio Ambiente) en cada región de diferentes responsabilidades. Actualmente el nuevo Ministerio del Medio Ambiente y el Servicio de Calificación Ambiental precisan sobre esta materia.

^b Políticas, normativas y reglamentos particulares han sido confeccionados respecto de residuos industriales como de residuos peligrosos. Estos aspectos son relevantes, en la medida que los RSD suelen “coexistir” con alguno de ellos.

Se trata de normas muy estrictas que se vinculan con el transporte, la localización de lugares de acopio, las normas relativas a los riesgos de dichas operaciones y la disposición final.

^c A nivel regional se han definido políticas y programas sobre residuos sólidos domiciliarios, en el marco de la normativa y reglamentación general. Se hace así un reconocimiento a la especificidad y el tamaño regional, especialmente en lo referido a disposición en rellenos sanitarios que constituyen en Chile una cifra cercana al 40% de dichos residuos, pero con un avance concentrado en la última década.

^d En la escala local, para el caso de municipios de escalas importantes se han definido programas y políticas para la recolección de residuos sólidos domiciliarios, señalándose en ocasiones la necesidad de una clasificación elemental de ellos y una periodicidad de los retiros.

^e Dado que la estructura empresarial del sector (tanto en recolección como en disposición final) suele presentar rasgos monopólicos o cuasi monopólicos, el Tribunal de la Libre Competencia y otras entidades especializadas del Ministerio de Economía, establecen regulaciones especiales, revisan los llamados a licitación y resuelven controversias importantes en estas materias. La judicialización de estos conflictos también es habitual.

El régimen de contratos municipales sobre RSD es una de las materias en la que existen más controversias y presentaciones relativas a la probidad.

^f Los proyectos de inversión en materia de RSD, sea recolección y sobretodo disposición, requieren de un alto nivel de especialización, incorporando estudios de suelos, drenajes, ingeniería general y de detalle, vías de acceso, procesos químicos, recuperación de fluidos, tratamientos de riles, mercadeo, alternativas de operación, planes de cierre, etc.

Ello conduce a que sea “el nivel central” el encargado (a nivel público y/o privado) de su preparación, dimensionamiento e importantes variables ambientales y sanitarias.

^g A nivel operativo regional, se pueden preparar perfiles de proyectos relativos a RSD, aunque habitualmente se trata de una especificación de lineamientos centralmente definidos (incluso de proyectos “llave en mano”). También se da el caso de proyectos algo más sencillos que pueden ser enfrentados con la capacidad profesional regional o local.

^h De acuerdo a la Ley 19300 del Medio Ambiente y sus modificaciones sucesivas, como del reglamento de Certificación Ambiental, estos proyectos requieren de la realización de Estudios de Impacto Ambiental, que se efectúan generalmente en el nivel institucional regional. Esto requiere de informes pormenorizados que efectúan los servicios públicos

atingentes a nivel regional, y en ocasiones existen pronunciamientos de servicios del nivel nacional, cuando existen controversias o aspectos especialmente delicados del proyecto. El nivel municipal actúa como un servicio más, aunque su opinión es de particular relevancia.

Estos proyectos tienen tratamientos ambientales complejos, producto que se trata de iniciativas poco deseadas por la población en general. De allí que el tema de las compensaciones sea de especial relevancia, al igual que las aprobaciones ambientales sujetas a un conjunto importante de condiciones.

ⁱ Dado que estos proyectos suelen tener origen público en su gestación, en el caso chileno se ha establecido en la última década un programa de inversiones regionales. La idea es que mediante este mecanismo, los recursos públicos se utilizan en la infraestructura, el acopio de basura, la compra de terrenos para la instalación de rellenos sanitarios y en la coordinación intermunicipal para la licitación y operación privada de dicho relleno. Este esfuerzo ha tenido apoyo de la cooperación internacional de GIZ, en coordinación con el Banco BFW alemán.

^j A nivel más operativo actúa la escala municipal, que puede o no ser intercomunal, dependiendo de los tamaños geográficos y demanda de basura.

^k La licitación, adjudicación y el control en la gestión de operadores privados es efectuada principalmente en el nivel regional(o intercomunal).

^l Para el caso fundamentalmente de recolección operan estas actividades en el ámbito local municipal.

^m El seguimiento sanitario y ambiental se da en la instancia regional del Ministerio de Salud Pública, la Secretaría Ministerial Regional de Salud, a través de su responsabilidad ambiental. Secundariamente observamos controles municipales a los operadores de recolección en función de los respectivos contratos.

ⁿ Una tarea de las instancias regionales de Salud de la mayor importancia en el control y término de basurales o vertederos ilegales, los que tienden a presentarse con mucha fuerza. Este tema central de cualquier política de residuos sólidos, implica fuertes controles y medidas consignadas a redestinar los terrenos utilizados allí a áreas verdes u otros proyectos con prontitud.

^o Estas materias implican la revisión sistemáticas de políticas, normas, programas y proyectos. De allí que se efectúan con diferentes connotaciones en los tres niveles, aunque la principal responsabilidad está en el ámbito nacional y el regional.

^p La recolección es una actividad eminentemente local municipal, aunque habitualmente se trate de contratos de suministro del servicio por parte de operadores privados. Esta acción directa incluye en ocasiones el cobro por el servicio. Ello porque el cobro por basuras se encuentra asociado al de las contribuciones de los bienes raíces, cobro del que en promedio un 75% de las propiedades están eximidas.

La ley ha facultado el cobro a los Municipios, una materia muy compleja de llevar a cabo. De allí que el servicio local sea estructuralmente deficitario, especialmente en las comunas de menores ingresos relativos donde los predios exentos son superiores al 90%.

^q La clasificación y el reciclaje, así como todas las formas de división de la basura, se desarrollan precariamente en el nivel local, salvo excepciones en municipios de altos niveles de ingresos y conciencia ambiental, donde el reciclaje clasificado es una actividad creciente.

^r Esta actividad es de naturaleza territorial más amplia que la comuna, vale decir intercomunal o regional, es decir existe un tamaño que hace conveniente que esta actividad especializada se lleve a cabo con una amplitud de mercado que sea compatible con los costos de transporte y una rebaja importante de tarifas que asumen los municipios participantes para con el operador privado que licita el servicio.

^s El transporte es una variable fundamental de disposición final (regional o intermunicipal).

^t En el caso de la recolección, el transporte es una variable fundamental que se trabaja, analiza y resuelve en el nivel local municipal.

^u El cobro es municipal, aunque con las características habitualmente deficitarias antes señaladas. La tarificación dependerá de las bondades y competencia de las licitaciones a que se llama y de la existencia de competencia efectiva.

En todos los casos en que la competencia ha existido los costos bajan ostensiblemente, como en el caso de Santiago de Chile al comenzar a operar tres rellenos sanitarios (Santiago Poniente, Santa Marta, además de KDM en el norte de la ciudad). La historia de estos rellenos sanitarios es particularmente ilustrativa, puesto que el Gobierno Regional Metropolitano y los municipios debieron llevar a cabo un proceso de alta complejidad y muy poco apoyo ciudadano.

^v El cierre de los rellenos sanitarios es una materia predominantemente regional, como de hecho está establecido en las aprobaciones ambientales de los proyectos de la última década.

^w Se trata de iniciativas más bien menores y asociadas a Municipios con capacidades de financiamiento para solventar instalaciones y procedimientos. Cuentan con apoyo y creciente participación ciudadana.

^x Se trata de esfuerzos principalmente municipales destinados a generar conciencia y a formar “promotores” de ciudades limpias. Existe una participación limitada de escolares sobre esta materia.

^y De acuerdo a los procedimientos de certificación ambiental, se da una incorporación activa, formalizada y que requiere respuestas de los organismos técnicos como de los oferentes de proyectos. En esta última década, se va produciendo un lento tránsito desde la fuerte oposición ciudadana a estos proyectos hacia el condicionamiento de ellos.

CUADRO 9
CHILE: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SERVICIOS POLICIALES Y SEGURIDAD CIUDADANA

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Principios y atribuciones constitucionales legales y parlamentarias.	AA ^a	AA	AA	AA								
	Definiciones de estrategias de Seguridad Ciudadana	AA ^b	A	AA	AA		B ^c				C ^d		
	Marcos legales y sancionatorios para delitos	AA ^e	A	AA	AA								
	Normas para seguridad de privados	AA ^f	A	AA	AA		B ^g				C ^h		
Inversión e infraestructura	Programas y proyectos de infraestructura	A ⁱ				B ^j		B ^k					
	Equipamiento policial	A ^l				B		B					
	Formación de Recursos Policiales	AA ^m											
Mantenimiento y monitoreo	Mantenimiento de infraestructura básica	A ⁿ				B		B			B		
	Monitoreo de equipamiento fijo, móvil e informático	A ^o				B		B			C		
	Sistema de seguimiento, información y control periódicos	AA ^p											
Funcionamiento y ejecución del servicio (Gestión directa de los Servicios de Seguridad)	Modalidades de ejecución policial (procedimientos policiales)	AA	AA	AA	AA ^q								
	Acciones de prevención en seguridad	A ^r					B				B		
	Recepción y procedimientos de denuncia	A ^s									C		
	Programa de apoyo a víctimas	A ^t					B				B		
	Logística de compra y renovaciones	A ^u											
	Servicios informáticos y sistemas	A ^v											
	Indicadores de logros periódicos	A ^w											
Participación ciudadana	Asambleas ciudadanas vecinales												
	Comités pro seguridad ciudadana										C ^x		
	Alianzas público – privadas						C ^y				B		
	Medios de comunicación y roles ciudadanos												

Fuente: Elaboración propia.

^a La Constitución Política, las Leyes Orgánicas relativas a Seguridad y el Orden Público, las normativas de Carabineros de Chile y de la PDI (Policía de Investigaciones de Chile) establecen el marco normativo y legal privativo sobre las funciones que las Policías deben llevar a cabo.

Se trata de una función extraordinariamente centralizada, al punto que las materias reseñadas sólo son modificables por iniciativa del Ejecutivo y con quórum calificado en el Congreso Nacional.

Todas las materias de planificación, operación, financiamiento y control se encuentran concentradas nacionalmente en los Ministerios de Interior y Defensa. Esta última entidad para situaciones de emergencia y/o que comprometan el actuar coadyuvante de las Fuerzas Armadas.

^b En materia de Estrategias de seguridad y orden público, es el nivel central el que concentra privativamente estas direcciones de acción. Más allá de las Policías, el Ministerio de Interior efectúa estas definiciones, a través de una dependencia de la Subsecretaría del Interior sobre Seguridad Pública Ciudadana.

En la actualidad, se debate en el Congreso Nacional la reestructuración de dicho Ministerio, que incorpora una Subsecretaría de Seguridad Pública.

^c En el ámbito regional, como parte de las funciones del Intendente Regional, él preside un Comité de Seguridad Pública, donde se dirigen y coordinan los esfuerzos y acciones de las Policías con diferentes entes privados y sociales. En cada Región se lleva a cabo una Estrategia Regional de Seguridad Pública, que es la aplicación en ese territorio de las estrategias en el nivel nacional.

^d Existen comisiones y eventualmente planes de seguridad que se establecen en el nivel comunal, pero se trata de especificaciones territoriales particulares, donde se busca una articulación entre agentes productivos y sociales con las Policías. El Municipio juega un rol coordinador de dichos esfuerzos y en ocasiones el Ministerio del Interior provee de un secretario ejecutivo al efecto.

^e Los marcos legales y sancionatorios se encuentran centralizados en el Poder Judicial. Es así como las normas, leyes y reglamentos forman parte de una completa legislación sobre seguridad y orden público.

Se trata de una función absolutamente centralizada y cualquier modificación a ella es iniciativa del Ejecutivo y requiere quórum calificado del Congreso Nacional. La última Reforma Judicial y Penal, incluida las Defensorías Públicas y las Fiscalías, desde hace una década ha establecido nuevos procedimientos y procesos, que responden a esquemas de mayor eficiencia, garantías, celeridad y eficacia de los procesos legales.

^f Estas normas, habitualmente reglamentarias o fruto de leyes específicas, como el Control y Tenencia de Armas, y aquellas disposiciones sobre seguridad en recintos privados, son altamente restrictivas respecto de la “iniciativa privada”.-En ocasiones, frente a determinados eventos y actos públicos existen específicas modalidades de resguardo. También se trata de normativas centralizadas y restrictivas.

^g Algunas reglamentaciones implican a nivel operativo regional, responsabilidades de las entidades desconcentradas del nivel central.

^h En grado menor y subordinado a normas generales, y en el marco de las atribuciones de la Ley de Municipalidades, los municipios se involucran secundariamente en cuestiones relativas a estas normas y procedimientos operativos.

ⁱ La infraestructura policial compete fundamentalmente a las Policías centralmente. De allí se establecen las prioridades sobre la renovación, mejoramiento y nuevos proyectos de cuarteles, recintos policiales, instalaciones de formación y demás cuestiones de infraestructura.

^j Ha ocurrido que la escasez relativa de recursos, como el surgimiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) de la ley de Gobierno y Administración regional (LOC, 19175), hace que en la práctica con esta modalidad de financiamiento total o parcial se puedan efectuar proyectos de este tipo. Este procedimiento ha ido creciendo (en términos relativos), de modo que hoy se puede afirmar que existe una responsabilidad que es compartida por los Gobiernos Regionales.

^k Además deben cumplirse las normas del sistema nacional de inversiones (SNI), y someterse a pautas de rentabilidad social. Como los proyectos del FNDR pueden ser destinados a una variedad de acciones en el campo de las inversiones, la voluntad del Intendente Regional y del respectivo Consejo Regional (CORE) son vitales en la priorización de iniciativas de esta naturaleza. La mayor relevancia de las cuestiones de seguridad pública y ciudadana han hecho que se hayan incrementado los recursos en este sentido.

^l El Equipamiento Policial (vehículos, transportes, materiales, computadores, sistemas de información, etc.) pueden asociarse a la categoría anterior de infraestructura, y por lo tanto, es válido el análisis del aspecto anterior. Aplica lo mismo para nivel intermedio.

^m La formación de recursos policiales es privativa de las Policías, en todos sus procedimientos de planificación, financiamiento, operación y control. Se trata de una tarea indelegable, así como todo aquello que tratándose de infraestructura o equipamiento sea definido como policialmente estratégico.

ⁿ La mantención de la infraestructura básica es responsabilidad principal de las instituciones policiales, puesto que allí surgen las normativas, los procedimientos y en ocasiones, el financiamiento. Como en los casos descritos en ítems anteriores, algunas acciones de mantención sistemática de locales y recintos pueden ser resortes (como fuente de financiamiento) del ámbito de los Gobiernos Regionales (vía FNDR) y hasta del apoyo de recursos municipales. Lo que tenemos a este nivel es básicamente modalidades de cofinanciamiento, en cuanto al origen de los recursos, pero bajo los procedimientos establecidos por las Policías. Siempre se está haciendo referencia a Municipios de cierta envergadura económica y capacidad financiera. Aplica lo mismo para nivel intermedio y local.

^o En lo referido a equipamiento se cumplen las disposiciones del acápite anterior, con el solo agregado que en estos casos el cofinanciamiento municipal es menor. Aplica lo mismo para nivel intermedio y local.

^p En las cuestiones relativas a la información el sistema es celosamente centralizado en las Policías y sus instancias superiores.

^q Los procedimientos policiales, cualquiera sean ellos, son estrictamente de responsabilidad de las Policías. El celo policial es aquí evidente, y en el caso chileno, la existencia (aunque pasajera o de colaboración menor) de servicios de vigilancia municipal ha sido objeto de encendidas polémicas, siempre resueltas por la necesidad de mantener los roles privativos de las Policías.

^r En materia de prevención existen importantes formas de cooperación de las instancias regionales y comunales, especialmente con acciones y programas en zonas de mayor peligrosidad, en establecimientos educacionales y de concentración de público y en campañas hacia grupos de riesgo. Lo importante es que tanto el nivel regional como el municipal siguen las directivas de seguridad de las Policías. La ciudadanía ha mostrado, particularmente en la última década, un gran respeto por las Policías, lo que se registra periódicamente en encuestas de opinión sobre reconocimiento, transparencia y probidad. Ello también es válido con los nacientes programas de atención a víctimas, y con particular importancia en la violencia intrafamiliar, que ha adquirido mucha connotación y una mayor denuncia de las víctimas. Esto se replica a nivel regional y local.

^s En el tema de las denuncias, materia operativa clave de cualquier programa de seguridad ciudadana, la experiencia muestra que las víctimas confían mucho más en las Policías y sus procedimientos, incluido el resguardo del denunciante. Sin embargo, la extensión de los problemas de seguridad vecinal, han hecho que, en ocasiones, en el nivel local del municipio se canalicen denuncias fundadas. Esto se aplica al nivel nacional y el local.

^t En materia de prevención existen importantes formas de cooperación de las instancias regionales y comunales, especialmente con acciones y programas en zonas de mayor peligrosidad, en establecimientos educacionales y de concentración de público y en campañas hacia grupos de riesgo. Lo importante es que tanto el nivel regional como el municipal siguen las directivas de seguridad de las Policías. La ciudadanía ha mostrado, particularmente en la última década, un gran respeto por las Policías, lo que se registra periódicamente en encuestas de opinión sobre reconocimiento, transparencia y probidad. Ello también es válido con los nacientes programas de atención a víctimas, y con particular importancia en la violencia intrafamiliar, que ha adquirido mucha connotación y una mayor denuncia de las víctimas. Esto se replica a nivel regional y local.

^u Las materias relativas a las compras y renovaciones, los servicios informáticos y el diseño de indicadores sobre logros periódicos son propias del nivel centralizado de las Policías. Particular importancia tiene la realización anual de una Encuesta Nacional sobre Victimización, con indicadores desagregados territorialmente, pero con metodología y procedimientos de auscultamiento centralizados.

^v Las materias relativas a las compras y renovaciones, los servicios informáticos y el diseño de indicadores sobre logros periódicos son propias del nivel centralizado de las Policías. Particular importancia tiene la realización anual de una Encuesta Nacional sobre Victimización, con indicadores desagregados territorialmente, pero con metodología y procedimientos de auscultamiento centralizados.

^w Las materias relativas a las compras y renovaciones, los servicios informáticos y el diseño de indicadores sobre logros periódicos son propias del nivel centralizado de las Policías. Particular importancia tiene la realización anual de una Encuesta Nacional sobre Victimización, con indicadores desagregados territorialmente, pero con metodología y procedimientos de auscultamiento centralizados.

^x Los Comités organizados pro seguridad ciudadana o barrial son propios del ámbito local específico, y allí es donde se pueden rescatar experiencias participativas activas. En programas como Barrio Seguro o Escuelas Seguras, existen ejemplos en que la acción mancomunada, estrecha y confiable entre la dirigencia poblacional organizada y las Policías se ha constituido en un factor de avance en seguridad barrial. Algunas experiencias participativas se dan en aquellos Municipios que llevan a cabo formas de “presupuestos participativos” donde las organizaciones suelen priorizar acciones vinculadas a la seguridad barrial.

^y La colaboración público-privada es una forma de participación y compromiso de los actores empresariales y vecinales, en ocasiones con buenos resultados. Aplica para nivel intermedio y local.

CUADRO 10
CHILE: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SERVICIOS DE FOMENTO PRODUCTIVO

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos	AA ^a	AA	AA	AA								
	Estrategias y programas de fomento productivo	A ^b	A	A	A		B ^c						
	Asociatividad público - privada	A ^d	A	A	A	B	A ^e	B			C ^f		
Sector es y rubros de actividad productiva	Industria manufacturera	AA ^g	AA	AA	AA								
	Agricultura, forestal y acuicultura	A ^h	A	A	A		B						
	Minería y energía	A ⁱ	A	A	A								
	Turismo	A ^j	A	A	A		B	B			C		
	Comercio y servicios	A ^k	A	A	A								
Acciones de fomento productivo	Inversión pública empresarial	C ^l											
	Inversión en infraestructura pública	A ^m	A	A	A	A	A ⁿ	A	A		B		
	Crédito y garantías	A ^o	A	A	A		B						
	Asistencia técnica y capacitación	A ^p	A	A	A		B						
	Emprendimientos asociativos	A ^q	A	A	A		B						
Entidades prestadoras de servicios de Fomento Productivo	Instituciones públicas de fomento y desarrollo	A ^r	A	A	A		B						
	Instituciones privadas de fomento	B ^s	B	B	B		C						
	Universidades e Institutos profesionales	B ^t	B	B	B		C						
	Organizaciones No Gubernamentales										C		
Participación ciudadana	Asociaciones privadas de productores	A ^u	A	A	A		B						
	Consejos o comités de desarrollo	A ^v	A	A	A		B				C		

Fuente: Elaboración propia.

^a El Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción es la estructura central que dirige los esfuerzos gubernamentales para el fomento productivo. El Ministro preside el Consejo de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), principal entidad para el fomento productivo, el apoyo crediticio y el sostén institucional de los esfuerzos para el desarrollo. También preside el Consejo del Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) que tiene importantes funciones en este campo.

El conjunto de las políticas como de los instrumento de fomento, de crédito ,de asesoría técnica y de capacitación tienen una dirección fuertemente centralizada.

^b Las estrategias pro fomento productivo se establecen a nivel central, en términos ministeriales como de los servicios antes señalados, a los que deben agregarse el BancoEstado, único banco público que posee líneas de crédito preferenciales, fondos de garantías y otros apoyos especiales para la mediana y pequeña empresa.

^c A nivel operativo regional se observan algunas elaboraciones, entendidas principalmente como especificaciones territoriales de las estrategias nacionales de desarrollo.

^d En la última década se ha profundizado en distintas formas de cooperación público privado, al compartirse programas e instrumentos financieros, programas especiales de apoyo al emprendimiento y otras iniciativas de fomento productivo y exportador.

^e Las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo han sido desde 2006 instancias privilegiadas para una acción sistemática de apoyo y colaboración en cada región del país. Surgen como instancias regionales de la CORFO (son “comités sectoriales”) y buscan una cooperación eficiente y eficaz con el empresariado regional en los sectores de actividad estratégica pertinentes, mediante la configuración de clusters productivos. A partir del 2010 estas entidades están en revisión por parte de la nueva Administración.

Se trata de la contribución institucional de mayor envergadura en la historia del país y su práctica en la mayoría de las regiones ha sido especialmente destacada.

^f De un modo menor también se observa algún grado de cooperación entre los municipios y los empresarios de los rubros de mayor significación, en este caso centrados en servicios, comercio y turismo.

^g En el caso de la industria manufacturera los servicios en instrumentos de apoyo productivo se encuentran centralizados y suelen definirse entre el Ministerio de Economía y la Sociedad de Fomento Fabril, entidad gremial que representa estas actividades.

La CONUPIA (confederación de pequeños empresarios) también desempeña un papel de promoción productiva, en asociación algo más estrecha con los organismos públicos de fomento, como el SERCOTEC, y la CORFO.

No existe una expresión regional ni local de estas entidades que sea relevante e influya en los servicios a ser prestados en el ámbito del fomento productivo.

^h El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) son entidades nacionales en las que el fomento productivo es de gran relevancia. Estas entidades tienen expresiones regionales (no locales), aunque dentro de un carácter fuertemente desconcentrado.

Acciones en el nivel operativo pueden llevarse a cabo en regiones. No se registra vínculo relevante en el ámbito local.

ⁱ La ENAMI (Empresa Nacional de Minería) desempeña un rol de fomento importante, en su carácter de empresarial, que une al fomento mismo de la actividad, seguridades, garantías y hasta poderes de compra para los pequeños productores mineros.

^j El Servicios Nacional de Turismo (SERNATUR), próximo a constituirse en Subsecretaría de Turismo dependiente del Ministerio de Economía, es la entidad que fomenta la imagen país en el turismo, apoya la realización de ferias y eventos internacionales y nacional y promociona el turismo nacional para grupos de tercera edad u estudiantes. Esta entidad tiene servicios en el ámbito regional, también en una perspectiva desconcentrada. Sin embargo, ha existido desde años una gran demanda para que esta actividad se desarrolle con más fuerza y autonomía en los niveles regionales y locales.

Eventuales aportaciones de recursos regionales (vía FNDR) y de recursos de municipios con capacidades económicas y vocación turística, le dan alguna relevancia a los servicios de fomento turístico regionales y locales.

^k Las Cámaras Empresariales de Comercio y las referidas a Servicios desarrollan leves actividades de fomento altamente centralizadas, con representaciones regionales y locales de orden menor.

^l La inversión empresarial para el fomento es menor y se reduce a ciertas acciones de divulgación, capacitación y la organización o participación en giras al exterior en rubros específicos.

^m El efecto en la actividad productiva de la inversión en infraestructura pública es notable. Particularmente en la última década, donde se han incorporado los sistemas concesionales privados en caminos, telecomunicaciones, energía e infraestructura portuaria y aeroportuaria. El efecto de fomento al desarrollo en regiones es evidente. Aun así estas inversiones o programas públicos en infraestructural tienen un funcionamiento altamente centralizado.

ⁿ El caso del FNDR, como programa de inversiones dedicado especialmente a la infraestructura social, y que se define y gestiona en el nivel de cada Gobierno Regional, tienen efectos de fomento productivo importante. Ello especialmente en inversiones viales, de infraestructura social básica, de electrificación y de comunicaciones.

^o En materia de Créditos y Régimen de garantías, ambas materias muy vinculadas al fomento productivo, el BancoEstado y sobretudo la CORFO llevan a cabo acciones de crédito preferencial, la operación de fondos de garantías (como el FOGAPE) y otros mecanismos financieros de apoyo. En el nivel regional sólo reside la gestión operativa directa, sobre lineamientos nacionales generales.

^p La Asistencia Técnica, incluidas acciones de transferencia tecnológica y la existencia de equipos profesionales especiales de apoyo al emprendimiento, es definida nacionalmente y el nivel regional lleva a cabo acciones operativas específicas. Otro tanto existe en el ámbito de la Capacitación, en donde crecientemente los gestores de los programas son privados.

^q Los Emprendimientos asociativos son una modalidad clave para el fomento productivo. Han surgido en la última década, especialmente entorno a ciertas actividades productivas de relevancia exportadora, a través de los denominados clusters productivos.

Ello requiere cuadros profesionales de alta especialización, lo que hace que estos clusters, aunque operen en el nivel regional, tengan una dirección estratégica muy centralizada.

^r Hemos hecho referencia a las principales instituciones públicas sobre fomento productivo. Agregamos las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, entendidas como asociaciones entre el sector público y los agentes y empresariales privados. Estas agencias han implicado una innovación importante en materia de fomento. A pesar de ello han tenido solo tres años de duración y en la actual Administración se encuentran en revisión.

^s Estas Instituciones son de origen propiamente empresarial y suelen vincularse a alguna o algunas actividades productivas particulares. Su acción de fomento está en su relación con entidades privadas similares en el exterior, la promoción de exportaciones, la realización de programas de mercadeo especiales y algunas programas de capacitación.

^t Las Universidades e Institutos Profesionales han reducido su participación a la formación de recursos profesionales y técnicos necesarios para la expansión productiva en actividades estratégicas.

^u Los actores que participan y demandan acciones del Estado y sus políticas públicas, son las organizaciones empresariales o de rubros productivos específicos.

^v En Consejos o entidades asociativas particulares se da una forma indirecta de participación de la ciudadanía. Se trata de experiencias más bien excepcionales.

Bibliografía

- Ábalos König, José Antonio (2000), “El fomento al desarrollo productivo local: orientaciones, actores, estructuras y acciones. La situación en Chile en los noventa”, Santiago de Chile, CEPAL, Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”.
- Aedo, Cristián (1997), “La Competencia Manejada y Reformas para el Sector Salud en Chile”, Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 50, Santiago de Chile, CEPAL, julio.
- Aroca, Patricio y Mariano Bosch (2000), “Crecimiento, convergencia y espacio en las regiones chilenas: 1960-1998”, Estudios de economía, vol. 27, N° 2, Santiago de Chile, Universidad de Chile, diciembre.
- Bensión, Alberto (2005), “Las reformas del Estado de Chile a partir de la década del noventa y sus lecciones”, Inter-American Development Bank.
- Beyer, Harald y Paulina Araneda (2009), “Hacia un Estado más efectivo en educación: una mirada a la regulación laboral docente” en Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma, Santiago de Chile, Consorcio para la Reforma del Estado.
- Bitran, Ricardo (1997), “Las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) en Chile”. Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 56, Santiago de Chile, CEPAL, julio.
- Boisier, Sergio (2007). “Territorio, estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad”, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Alcalá de Henares, España.
- ____ (2004a), “La doctrina (oculta) de la descentralización chilena”, MIDEPLAN Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales, Santiago de Chile, MIDEPLAN, 25 de noviembre.
- ____ (2004b), “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en manos de la gente”, en Revista EURE. (Vol. XXX, No 90), Santiago de Chile, pp. 27-40.
- ____ (2000), “Desarrollo Local ¿de qué estamos hablando?”, Revista de Estudios Sociales, N° 103, Santiago de Chile, Corporación de promoción Universitaria (CPU).
- ____ (1999), “El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico”, en Estudios Sociales, N° 99, Santiago de Chile, CPU.
- ____ (1994), “Modernización y gestión regional. El caso chileno”, Documento 94/25, Serie Ensayos, Santiago de Chile, ILPES/DPPR, marzo
- Castañeda, Tarcisio (1986), “El sistema de salud chileno: organización funcionamiento, y financiamiento”, Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, Vol. 103, N° 6, diciembre.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), Políticas de apoyo a las PYMES en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales”, (LC/G.2421-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.09.II.G.143.
- _____/DT (2009), “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile”, Serie Desarrollo Territorial, N° 5, Santiago de Chile.
- _____/FD (2000), “Reformas al sistema de salud en Chile: desafíos pendientes”, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 104, Santiago de Chile.
- Chile, SUBDERE, Ministerio del Interior. (2009a), “Políticas para la descentralización. Construyendo institucionalidad para un Chile heterogéneo”, Santiago de Chile, diciembre.
- ____ (2009b), “Profundización del Proceso de Descentralización Agenda Estratégica de Mediano y Largo Plazo”, Santiago de Chile, abril.
- ____ (2009c), “Informe de seguimiento y sistematización: Proceso de transferencia de competencias en materias en ordenamiento territorial”, Santiago de Chile.
- ____ (2007a), “Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales”, Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, Santiago de Chile, Guía 1. ISBN: 978-956-7808-69-4.
- ____ (2007b), “Índice de Demanda de Servicios Municipales”, Documento del Departamento. de Políticas y Descentralización, Santiago de Chile.
- ____ (2006a), “Propuesta metodológica para el traspaso de competencias en fomento productivo y desarrollo urbano e infraestructura”, Santiago de Chile.
- ____ (2006b), “Memoria de la descentralización 2000-2006”, Santiago de Chile.
- ____ (2003a), “Servicios Públicos Regionales. Informe Final”, Santiago de Chile, Proyecto SUBDERE/Universidad de Chile.
- ____ (2003b) “Algunos criterios para la definición de las competencias de los niveles Nacional, Regional y Local de la Administración del Estado”, Santiago de Chile.
- ____ (2002), “El Chile Descentralizado que queremos. Hacia un nuevo municipio”, Santiago de Chile, diciembre.
- ____ (s/f), “Modelo de gestión de Calidad de los Servicios Municipales”, Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, Santiago de Chile, Guía 2. ISBN: 978-956-7808-70-0.
- ____ (s/f), “Plan de mejoras: Metodología para el Diseño e Implementación”. Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, Santiago de Chile, Guía 4, ISBN: 978-956-7808-69-4.
- Chong, Carlos y Leonardo Letelier (s/f), "Eficiencia técnica de Carabineros de Chile y el efecto de las variables socioeconómicas. El caso de la región metropolitana", Santiago de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- CIPYME (Centro de Investigación de Políticas Públicas para la PYME) (2006), Informe final de la primera Encuesta Longitudinal a la PYME, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Contreras, Dante et al. (2004), “Dinámica de la Pobreza y Movilidad Social: Chile 1996 – 2001”, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile. Agosto.
- Crespi, Gustavo (2004a), “PYME en Chile: nace, crece...y muere”, Santiago de Chile, Fundación para el Desarrollo Económico de la Universidad de Chile.
- ____ (2004b), “Evaluación de los resultados económicos de los proyectos de innovación tecnológica financiados por el FONTEC”, Informe final, Santiago de Chile.
- Dammert, Lucia (2004), “¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago” en Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales, Volumen XXX, N° 91, diciembre 2004, Chile, EURE.
- Dini, Marco y Giovanni Stumpo (2002), “Análisis de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Chile”, Serie Desarrollo Productivo, N° 136 (LC/L.1838-P / E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.02.II.G.144.
- Dockendorff, Eduardo, Alfredo. Rodríguez and Lucy. Winchester (2000), “Santiago de Chile: Metropolization, Globalization and Inequity”, Environment and Urbanization, Vol. 12, No. 1, págs. 1713-1736.

- Galilea, Sergio (1990), “Propuesta de reorganización regional para Chile. Una propuesta de descentralización regional efectiva” en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XXIII – No 91 y 92.
- García Huidobro, Juan Eduardo (1990), “¿Qué pueden esperar los pobres de la educación?” Santiago de Chile, CIDE, 1990 pp. 107-124.
- Garrido, Samuel (2009), “Reforma Municipal: un proceso en marcha”, Santiago de Chile, Documento interno SUBDERE.
- Gentes, Ingo (2006), “Modernización del Estado y Gestión Pública en Chile: alcances, obstáculos y perspectivas” en América Latina Hoy, volumen 42. España, abril 2006: ISSN 1130-2887 – CDU 3 (1 – 69 Iberoamérica)
- Gobierno Regional Bio-Bio (2005), Sistematización y evaluación del modelo de gestión territorial de la región del Bio-Bio, Concepción Chile.
- Gutiérrez, Mauro, Javier Núñez y Jorge Rivera (2009), “Caracterización socioeconómica y espacial de la criminalidad en Chile” en Revista CEPAL N° 98, agosto 2009. Santiago de Chile, CEPAL.
- Heinrich, Dirk, Henning Nuissl y Claudia Rodríguez (2009), “Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile” en Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Volumen XXXV, N° 104, abril 2009.Chile, EURE.
- Horst, Bettina (2009), “Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal” en Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma, Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.
- ____ (2007). “Modernización del Estado: Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales”, en Serie Informe Económico, N° 177, Santiago de Chile, Libertad y Desarrollo.
- Irrázaval, Ignacio y Eduardo Pérez (2009), “Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias” Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma, Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Larrañaga, Osvaldo (1997), “Eficiencia y Equidad en el Sistema de Salud en Chile”, Serie Financiamiento del Desarrollo, N°49, CEPAL, julio.
- Letelier Saavedra, Leonardo (2002), “Teoría y práctica de la descentralización. El caso de la Ley de Rentas Municipales II”, en Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública, N° 2, Santiago de Chile.
- Maggi, Claudio (1994), “Descentralización territorial y competitividad: El caso de Chile”, Instituto Alemán de Desarrollo, Estudios e Informes 3.
- MIDEPLAN – GTZ (2008), “Planificación y Proyectos Territoriales. Estudios sobre métodos y buenas prácticas de la planificación de proyectos territoriales con un enfoque integral”, Santiago de Chile.
- ____ (2004), “Bases para la elaboración de una guía metodológica que articule los instrumentos de planificación y gestión territorial”, Santiago de Chile, elaborado por A&C Ltda.
- Montero, Cecilia (2004) “Formación y desarrollo de un clúster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile”, Serie Desarrollo Productivo, N° 145 (LC/L.2061-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G5.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2009), “Estudios Territoriales de la OCDE. Chile”, traducido por el Ministerio del Interior del Gobierno de Chile para esta edición.
- Orellana, Arturo (2009), “La gobernabilidad metropolitana de Santiago. La dispar relación de poder de los municipios” en Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales, Volumen XXXV, N° 104, abril 2009.Chile, EURE.
- Orrego, Claudio (1999), “Participación ciudadana y el fortalecimiento de la accountability de los municipios en Chile”, Santiago de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y administrativo (SUBDERE), LOM – Ediciones.
- Oyarzo, Cesar y Ulises Nancuante (2009), “La gestión de personas en el sector público de salud chileno: ¿excesiva rigidez o desaprovechamiento de las flexibilidades existentes?” en Un

- mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma, Santiago de Chile, Consorcio para la Reforma del Estado
- Riffo, Luis (1999), “Crecimiento y disparidades regionales en Chile: una visión de largo plazo”, en http://www.ine.cl/regiones/f_regiones.htm
- Riveros, Luis (2005), “La Educación como factor clave en materia de distribución de Ingreso”, Chile en la tarea de superar las brechas de la desigualdad, Santiago de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas – INE. ISBN: 956-7952-07-8.
- Rufián Lizana, Dolores (2006), “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sabatini Francisco., Rodrigo Salcedo, Guillermo Wormald y Gonzalo Cáceres (2010), “Tendencias de la Segregación en las Principales Ciudades chilenas. Análisis censal 1982 – 2002”, Santiago de Chile, publicación en convenio entre la Pontificia Universidad Católica de Chile y el Instituto Nacional de Estadística. (INE).
- _____, Héctor Vásquez, Sarella Robles y Alejandra Rasse (2010), “Gentrificación sin expulsión, fuerza de transformación de las ciudades latinoamericanas: datos e interpretación para Santiago”, Tendencias de la Segregación en las Principales Ciudades Chilenas. Análisis censal 1982 – 2002. F. Sabatini, R. Salcedo, G. Wormald y G. Cáceres. (Comps.), Santiago de Chile. Publicación en convenio entre la Pontificia Universidad Católica de Chile y el Instituto Nacional de Estadística (INE), ISBN: 978-956-14-1110-4.
- _____, Gonzalo Cáceres, Carlos Sierralta, y Sarella Robles (2010), “La segregación residencial en 5 ciudades chilenas según las estadísticas censales: tendencias y giros”, Tendencias de la segregación en las principales Ciudades Chilenas. Análisis censal 1982 – 2002. F. Sabatini, R. Salcedo, G. Wormald y G. Cáceres. (Comps.), Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica e Instituto Nacional de Estadística, ISBN: 978-956-14-1110-4.
- ____ y Guillermo Wormald (2004), “La guerra de la basura de Santiago: desde el derecho a la vivienda al derecho a la ciudad” en Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales, Volumen XXX, N° 91, diciembre 2004, Chile, EURE.
- ____ (1999), “Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile”, documento presentado al Seminario “Latin America: Democracy, Markets and Equity at the Threshold of a New Millennium” Upsala, Universidad de Upsala, 1 al 3 de septiembre.
- Sepúlveda, Cecilia (2010), “Sistema de salud chileno”, en Selección de artículos de Le Monde Diplomatique, Santiago de Chile, Editorial Aún creemos en los sueños.
- Serrano, Claudia y María Ignacia. Fernández (2001), “Descentralización del Estado en el Nivel Regional y Local ¿Reformas Paralelas?”, Serie de Estudios Socioeconómicos CIEPLAN, N° 18.
- Silva Lira, Iván y Carlos Sandoval (2005), “Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena”, serie Gestión pública, N° 49 (LC/L.2279-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.60.
- ____ (2002), “Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un clúster eco turístico en la región de Aysén” (LC/L.1804-P; LC/IP/L.120), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (2000), “Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago” (LC/IP/L.171), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Solimano, Andrés y otros (2007), “Microempresas, PYMES y desarrollo empresarial: Chile y la experiencia internacional”, Santiago de Chile.
- Soms, Esteban (2007), “Guía metodológica. Estrategia y planes regionales”, Santiago de Chile, División de Planificación Regional del Ministerio de Planificación.

- UNICEF (1986), “Del Macetero al Potrero”, Santiago de Chile, UNICEF - Centro de Políticas Sociales y Planificación en Países en Desarrollo. Univ. De Columbia, New York, septiembre, págs. 1985-202.
- Valenzuela, Juan Pablo (2006), “Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile”, IADB, Washington.
- Von Baer, Heinrich (2009), “Chile será descentralizado o no será desarrollado”, Red Sinergia Regional, IDER – UFRO Y CONAREDE
- Zúñiga Zárata, Luis (s/f), “Educación y Política Social para Superar la Pobreza”, Santiago de Chile: CIDE / UNICEF.

V. La descentralización de servicios esenciales en Colombia

1. División político administrativa

De acuerdo a su Constitución, Colombia es un país unitario, pero “organizado en forma descentralizada”. La carta fundamental contempla como entidades territoriales a los departamentos, los municipios, los distritos y también a las “jurisdicciones especiales para los pueblos indígenas”, todas las cuales podrán tener autoridades propias. También pueden constituirse como entidades territoriales las “provincias y regionales”, las cuales pueden conformarse a partir de municipios y departamentos. El artículo 298 señala que los Departamentos “tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio”, debiendo “ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”. No obstante la mención sobre el particular, y habida cuenta de la evidente amplitud del mandato constitucional en dicha materia, la carta fundamental señala que una “ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”. Dicha norma general está aún pendiente. A fin de optimizar la gestión del “Desarrollo Económico y Social” del territorio, los propios departamentos pueden constituirse en regiones, las cuales tienen también personalidad jurídica. En términos de representatividad, mientras que las autoridades municipales son libremente elegidas desde 1988, lo propio sucede con las autoridades departamentales a partir de 1993.

En lo referente a los municipios, sus funciones están igualmente sujetes a la Ley de Ordenamiento Territorial antes mencionadas. Sin embargo, diversas funciones particulares de este nivel de gobierno, ya han sido definidas en la Ley. En forma amplia, la Constitución le concede al municipio las funciones de ordenamiento territorial, promoción de la participación ciudadana, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y “aquellas que señale la Ley”. Es interesante constatar, que el artículo 320 de la Constitución permite la creación de municipios con diferentes categorías. Al igual que los departamentos, los municipios contiguos que tengan una fuerte vinculación económica y social, pueden constituirse en “Áreas Metropolitanas”, las cuales tendrán una cobertura territorial más amplia. También en este caso, la Ley de Ordenamiento Territorial antes referida deberá definir más precisamente cuáles son sus competencias. Cabe mencionar que la

administración de la educación pública (primaria y secundaria), recae sobre los municipios en la medida que estos estén “certificados” (ver sección sobre educación).

Una excepción a la regla general es la figura del Distrito Especial, estatus jurídico que define los casos de la Capital (Bogotá), Cartagena de Indias, Barranquilla, Santa Marta, Cúcuta, Tunja, Buenaventura, Tumaco y Turbo. Cada una de ellos posee un carácter distrital específico. También en este caso, las autoridades deberán velar por el “desarrollo armónico e integrado de la ciudad”. Dicha entidad tendrá un “alcalde mayor” y un consejo distrital democráticamente elegido (Art. 322). A diferencia de los municipios, los distritos operan –al menos potencialmente–, fuera del marco legal municipal, estando sujetos a una normativa propia, la cual puede concederles atribuciones especiales en materias específicas. Por su parte, tanto su creación, supresión, agregación y segregación territorial dependen del Congreso de la República, y no de la Asamblea Departamental como en el caso de los municipios. También son excepciones las entidades territoriales indígenas, cuya delimitación es una facultad del Gobierno Nacional. Las autoridades a cargo serán elegidas según usos y costumbres de su comunidad en un contexto de resguardo por la propiedad colectiva y “no enajenable” (Art. 329). Desde el punto de vista del financiamiento con recursos propios, es interesante constatar que si bien la Constitución descarta la posibilidad de establecer tratamientos territoriales de excepción en lo relativo al impuesto territorial (Art. 294), indica también que las entidades territoriales podrán emitir títulos, bonos de deuda pública e incluso contratar créditos externos (Art. 295). Respecto de las transferencias desde el nivel central, estas se encuentran normadas en leyes especiales (ver más abajo). Un aspecto de interés es la concesión de presupuesto propio a favor de los departamentos, lo cual representa un importante componente de autonomía en el uso de los recursos fiscales.

En la actualidad, Colombia posee 32 Departamentos y 1.120 municipios. Si bien los municipios son clasificados en 6 categorías según su población y capacidad para generar ingresos, la asignación de competencias solo hace diferencias para efectos de los municipios y distritos certificados y no certificados. El financiamiento de las entidades territoriales proviene de fuentes propias más los recursos asignados mediante el llamado “Sistema General de Participaciones” (SGP). En la actualidad, un aspecto de interés sobre el particular, es aquel sobre el uso y destino de las “regalías” generadas en la explotación de recursos naturales. De estas, el 80% tienen origen en la industria petrolera, las cuales se distribuyen entre los municipios en los cuales se encuentra la industria respectiva y/o sirven de paso para el traslado del recurso a su destino final.

2. Reformas recientes y evaluación del desempeño global

La situación presente de Colombia en lo que a distribución de competencias administrativas, fiscales y políticas se refiere, posee una trayectoria muy clara a partir de la segunda mitad de los años ochentas, periodo en el cual se dio inicio a un proceso activo de descentralización. Aspectos claves de este proceso fueron la Ley 10 de 1990, luego la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993. Mientras que la Constitución referida definió el llamado “situado fiscal” y transfirió competencias administrativas a los municipios y departamentos, la Ley 60 estableció reglas más precisas de asignación fiscal, en virtud de las cuales los recursos transferidos a los entes sub nacionales debían estar atados a los ingresos corrientes de la Nación. Rectificaciones posteriores al texto constitucional y la promulgación de la 715 del 2001, introdujeron importantes cambios, entre los cuales se cuenta la clarificación de las competencias específicas asignadas a los niveles sub nacionales de gobierno. Un rasgo muy importante de todas las reformas mencionadas, es que estas estuvieron esencialmente motivadas por el propósito de mejorar la cobertura en educación y salud, áreas claramente deficitarias con anterioridad al inicio del proceso mencionado (Santa María et. al., 2009).

Las dificultades fiscales inducidas por los compromisos adquiridos a nivel sub nacional como fruto de las reformas descentralizadoras mencionadas sumado a la incidencia de la crisis de fines de los noventas, indujeron drásticos cambios a esta normativa. Estos se expresaron en dos actos legislativos o modificaciones constitucionales. La primera es el Acto Legislativo 01 del 2001, el cual

estableció que entre el 2002 y el 2005, las transferencias aumentarían lo correspondiente a la inflación del año anterior más un 2,0%. Entre el 2007 y el 2008, tal incremento sería de la inflación más un 2,5%, y a partir del 2009 estarían nuevamente atadas a los ingresos corrientes de la nación. Un segundo cambio consistió en la modificación de esta última disposición mediante el acto legislativo 04 del 2007, de acuerdo al cual el incremento señalado sería igual a la inflación más el 4% durante el 2008 y el 2009, la inflación más el 3,5% el 2010 y del 3% entre el 2011 y el 2016.

De acuerdo con el artículo 3 del Acto Legislativo 04 del 2007, “El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad”. Lo anterior adquiere forma concreta en el Decreto 28 del 2008, el cual define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto realizado con recursos del SGP. Esta incluye exigencias en el ámbito de la información, de la generación de indicadores y de las medidas de corrección respectivas en el marco de los planes y programas ejecutados por las entidades sub nacionales. La norma citada crea también una unidad especial para tal efecto a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNA), bajo el nombre de “Unidad Administrativa Especial de Monitoreo, Seguimiento y Control”. El artículo 8 del mismo decreto, asigna a los propios departamentos un papel de acompañamiento del nivel nacional en lo que a monitoreo y control se refiere, y les concede un papel de “intermediarios” con el municipio. Cabe señalar, que en el evento de que la entidad subnacional tenga un desempeño deficiente en el ámbito bajo monitoreo, la norma exige la “adopción y ejecución” de un plan de desempeño especial, cuyo incumplimiento “dará lugar a la aplicación inmediata de medidas correctivas por parte de las autoridades competentes”. Conjuntamente, se definen los mecanismos de “control social” sobre el desempeño de las entidades territoriales. Finalmente, un compromiso renovado con la descentralización se observa una vez más en la definición de estrategias para alcanzar los objetivos del bicentenario, entre las cuales se menciona el “fortalecimiento de la descentralización” y la “adecuación del ordenamiento territorial” (DNP, 2007).

La evaluación de las reformas descritas admite diversas interpretaciones. Por una parte, son muchos los autores que atribuyen a la descentralización ocurrida en los noventa, un beneficio evidente bajo la forma de mayor cobertura en la provisión de servicios básicos (DNA, 2007). Sin embargo, las mismas fuentes advierten sobre la persistencia de grandes diferencias en el acceso entre personas y entre regiones (departamentos) al interior del territorio. Por su parte, cierta evidencia indica que el proceso antes referido, trajo consigo un mayor grado de disparidad en el ingreso entre regiones. Por ejemplo Bonet (2006) utiliza un panel de datos para examinar la evolución del ingreso de los departamentos en los años noventa, y concluye que la descentralización colombiana acentuó las diferencias entre departamentos, y no generó mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos a nivel subnacional. Atribuye dicho resultado a fallas en el diseño institucional que asigna las transferencias, escasos incentivos del nivel local para recaudar sus propios tributos y carencia de capacidad institucional a nivel local.

3. Los servicios esenciales en Colombia

3.1. El caso de la salud

Los hitos de la descentralización en salud son los siguientes:

Situación previa a 1990

La institucionalidad que precede a la actual estructura del sistema de salud en Colombia, contemplaba tres pilares básicos. Estos eran:

- Sistema de Seguridad Social: conformado por dos cajas, que atendían en forma independientes a los funcionarios públicos y a los empleados del sector privado. Los

primeros estaban atendidos por la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL). Este organismo se financiaba con un 5% de la nómina de los empleados públicos, lo cual cubría tanto salud como pensiones. El segmento privado era atendido por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), el cual atendía al 71% de la población en 1990. Su financiamiento provenía del 4,5% de los ingresos del trabajador afiliado, lo cual cubría tanto el financiamiento de la salud como los aportes previsionales, siendo $\frac{3}{4}$ del total aportado por el empleador.

- El Sector Público: constituido por la red de centros y hospitales públicos, cuyo objetivo era atender a las personas no atendidas por el sistema de Seguridad Social, pero que no poseían un ingreso suficiente para atenderse en el sistema privado. En ambos casos, el financiamiento provenía de la oferta del sistema, toda vez que los centros de atención costeaban su atención con un financiamiento independiente de la demanda. El financiamiento provenía de los departamentos, a través del “Situado Fiscal”, y del propio presupuesto nacional. Esta última era una transferencia a los departamentos, cuya distribución secundaria (entre departamentos), estaba basado en criterios de población y pobreza, enmarcados en un presupuesto histórico inherente a cada hospital y centros de atención (Santa María et. al., 2009). Los propios departamentos, mediante la asignación de fuentes tributarias propias ajenas al Situado Fiscal, y en algunos casos también los municipios, complementaban estos recursos básicos.
- El Sistema Privado: atendía el segmento de ingresos altos de la población. Tanto los intermediarios del sistema como los prestadores eran privados.

Un diagnóstico genéricamente compartido en torno a la calidad, equidad y eficiencia de la institucionalidad referida, señala que los tres pilares referidos operaban en forma desarticulada, y con una alto grado de segmentación al interior de la población atendida (Santa María et. al., 2009). La calidad de la atención era muy disímil entre sistemas, la eficiencia y el nivel de ocupación de los hospitales públicos era sub óptima. Por su parte, si bien el uso del Situado Fiscal antes referido, mas los aportes departamentales y municipales constituían el presupuesto a nivel departamental, los recursos para cada hospital por separado se basaban en criterios históricos exentos de consideraciones relativas a la eficiencia y las necesidades efectivas de cada centro. A lo anterior se sumaba la carencia de una relación precisa entre el financiamiento y la población atendida, hecho que generaba incentivos perversos a nivel de los departamentos, los cuales con frecuencia añadían beneficiarios políticamente cercanos a la administración de turno.

Ley 10 de 1990

Mediante esta ley, se transfirió a los departamentos y municipalidades, la responsabilidad de proveer los servicios de salud, incluyendo la responsabilidad de administrar el personal. Mientras que los primeros (departamentos), estarían a cargo de la atención secundaria y terciaria, los segundos (Municipios), se harían cargo de la salud primaria.

Ley 60 de 1993

La Ley 60 ratifica la disposición constitucional según la cual, los departamentos están llamados a “dirigir” el Sistema Seccional de Salud. Lo anterior supone encargarse del segundo y tercer nivel de atención. Lo anterior con cargo a los recursos transferidos por el nivel central (Situado Fiscal), y eventualmente con recursos propios. Una innovación de importancia en lo relativo a descentralización, es que esa Ley cedió, (a “título gratuito”) a los departamentos, distritos y municipios, la propiedad de los bienes muebles e inmuebles destinados para la prestación de servicios de salud. Sin embargo, la cesión de responsabilidades en salud por parte de los departamentos en los niveles dos y tres, no es automática, toda vez que para tal efecto, el departamento debe cumplir varias condiciones de buena organización y capacidad técnica.

Igual cosa sucede en el ámbito municipal. La Ley señala que este nivel “puede” prestar servicios en el segundo y tercer nivel de salud. Sin embargo, advierte también que ello debe estar en el marco de un acuerdo con el respectivo departamento. Si este fuere el caso, la norma establece que el departamento no podrá ceder al municipio tales competencias, sin los respectivos recursos para financiarla, y habida cuenta de que el municipio posea ciertos requisitos de capacidad de gestión establecidos en la propia Ley.

Ley 100 de 1993

Luego de aprobada la Constitución de 1991, la Ley 100 cambió integralmente el sistema de prestación de salud vigente, cuyo objetivo era alcanzar la cobertura universal y generar competencia entre aseguradoras de salud y prestadores del servicio. Esta creó formalmente el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). La Ley separó claramente el financiamiento, de la hotelería y la prestación del servicio. Desde el punto de vista financiero, esta creó las llamadas, “Entidades Promotoras de Salud” (EPS), las cuales, actuarían como aseguradoras de los usuarios, comprando los servicios de salud requeridos por la población. El papel de estos organismos era de “articulación” del sistema, toda vez que estas recibirían los aportes de las fuentes de financiamiento (aportes de la nómina de los trabajadores formales), y un aporte per cápita por personas pobres, ejecutado por las municipalidades (o el departamento; ver punto anterior) en base a transferencias del gobierno central. El resultado sería un ambiente de competencia entre los operadores, el cual se registraría tanto al interior de las EPS –entre las cuales los usuarios elegirían con libertad–, como entre los proveedores de salud, que serían contratados por las EPS. El Ministerio de Protección social (MNS), generado mediante la fusión del Ministerio de Salud y el de Trabajo en el 2003, sería el organismo regulador del SGSSS.

Al MNS le toca definir las condiciones de licenciamiento de las EPS, supervisar los planes de salud definidos por estas y establecer también el monto de la asignación per cápita respectiva. A los departamentos y municipalidades se les concedió propiedad sobre los hospitales públicos, y responsabilidad de coordinar la provisión de los servicios de salud dentro de sus respectivas jurisdicciones. Por su parte, los hospitales públicos fueron transformados en entidades “para estatales”, con mucha mayor autonomía de gestión, un directorio conformado por miembros profesionales e integrantes de la comunidad y capacidad de competir por recursos en el mercado de los proveedores de salud. En suma, estos fueron transformados en empresas públicas de carácter social, con patrimonio propio y posibilidad de operar en el marco de las leyes contractuales del sector privado. Todo lo anterior, supone cambiar un sistema basado en la oferta, por uno basado en incentivos a la demanda a través de los contratos celebrados entre las EPSs y los proveedores de salud. Todo lo anterior sería complementado por la definición de un estándar mínimo de salud, la acreditación voluntaria de los hospitales y EPSs, y la diseminación de información respecto de los proveedores (Tono et. al. 2009).

Respecto del financiamiento del sistema, el cambio de mayor envergadura dice relación con la desaparición de la división entre sistema público y sistema privado, los cuales tenían originalmente una institucionalidad diferente entre sí. La contrapartida fue la creación de dos regímenes diferenciados. Uno llamado “Régimen Subsidiado”, el cual posee financiamiento estatal e independiente de la nómina de los beneficiados. Su grupo beneficiario estaría dado por quienes tuviesen un ingreso insuficiente como para optar a un seguro privado, a la población en condiciones de pobreza y a los llamados “vinculados”, correspondientes a personas que “por problemas de incapacidad de pago y mientras logren ser beneficiarios del régimen subsidiario tendrán derecho a los servicios gratuitos del Estado” (artículo 157). Las unidades ejecutoras de tales prestaciones, las cuales actuarían como intermediarias respecto de los oferentes de servicios, serían las llamadas Administradoras del Régimen Subsidiario (ARS). El otro es el llamado “Régimen Contributivo”, financiado con aportes de los afiliados, y destinado a servir un segmento de ingresos altos. Las EPSs, recibirían un aporte per cápita a cambio de un paquete estandarizado de servicios, lo cual solo deja un margen para la competencia por precios (Santa María et. al., 2009). A contrario sensu, las instituciones

prestadoras serían contratadas por las EPSs, debiendo las primeras competir tanto en calidad como en precio en la oferta de servicios de salud.

El componente de solidaridad del sistema estaría dado tanto por el financiamiento del Régimen Subsidiado, como por el aporte del 1,5% del sueldo base de quienes son beneficiarios del Régimen Contributivo. Incluyendo dicho aporte, estos cotizan un porcentaje de su ingreso para el financiamiento de la salud.

Ley 715 del 2001

Además de la creación del actual régimen general de participaciones, la Ley 715 conservó el papel de planificador y formulador de políticas del nivel central, y el papel de vigilante, fiscalizador y coordinador de los municipios sobre la materia.

Sin embargo, la Ley 715 transfirió importantes competencias al nivel municipal, transformándolo en protagonista central en la prestación de salud primaria. Un cambio importante en esta dirección fue que el nivel local asumió la responsabilidad de “promoción y prevención” de salud, dejando de ser esta una función de las ARSs. Los municipios deben además ejecutar acciones de salud en el primer nivel, identificar a los beneficiarios y promover la filiación al régimen contributivo (Molina, 2005).

El debate sobre el resultado de las reformas

A partir del inicio de las reformas (1993), se esperaba que en 7 años se alcanzara la cobertura total en salud. Sin embargo, diversas dificultades prácticas dilataron la implementación del conjunto de cambios planificados en la Ley, e impidieron el logro de tal objetivo en el tiempo planeado. Tono et al. (2009) argumentan que entre las dificultades más visibles se encuentran la demora en legislar sobre el paquete de atenciones mínimas en salud y la diseminación de información pública sobre la calidad de los hospitales –la cual solo se inició a partir del 2006–, la crisis económica de fines de los noventa, la baja capacidad institucional de los municipios y de algunas EPSs, la inflexibilidad laboral del personal hospitalario y las trabas para transferir recursos a los municipios no acreditados. A esto se suma el hecho de que, el sistema continuó financiando a los trabajadores no asegurados en función de criterios históricos vigentes antes de la reforma, lo cual introdujo un elemento ajeno al subsidio a la demanda concebido inicialmente.

Dado el modelo implementado, el cual se basa en la capacidad de competir al interior de los EPSs y los correspondientes prestadores de salud, un aspecto clave parece ser la capacidad de los propios hospitales públicos de desenvolverse con flexibilidad en la industria. Cierta evidencia indica que esto no ocurrió en una primera etapa, en la cual tales hospitales siguieron operando en un marco normativo rígido en el ámbito laboral, y acumularon deudas crecientes como fruto de los beneficiarios no incorporados en el sistema de financiamiento per cápita. Sin embargo, variados estudios señalan que las reformas referidas fueron conducentes a mejoras en eficiencia hospitalaria y mayor satisfacción de los beneficiarios.

Cabe mencionar que desde el punto de vista de su financiamiento, el sistema de salud de Colombia posee un rasgo semejante al de naciones desarrolladas. Este se refiere al aporte del sector privado en el gasto total. Si bien los operadores privados juegan un papel protagónico como proveedores de servicios de salud, es el Estado el que los financia mayoritariamente. Mientras que en América Latina, la mayor parte de los países en cuestión tiene un aporte privado al financiamiento total superior al 50%, la cifra equivalente en Colombia es solo del 24%, el cual es solo superior a los casos de Cuba y Costa Rica con un 14% (Escobar et. al. 2009).

3.2. El caso de la educación

Los hitos de la descentralización en materias de educación son los siguientes:

Situación previa a la Constitución de 1991

Si bien se registra un esfuerzo sistemático por mejorar la cobertura de la educación desde 1957, cuando una Reforma Constitucional exigió que por los menos un 10% del presupuesto general de la nación fuese invertido en educación, las reformas propiamente descentralizadoras se inician con el Decreto 102 de 1975, el cual concede la administración del servicio educativo a los Fondos Educativos Regionales, los cuales administraban la educación primaria y secundaria. Estos estaban conformados por autoridades departamentales y municipales e integrantes del nivel central.

Posteriormente, el Decreto 77 de 1987 y la Ley 29 de 1988 cedieron a los alcaldes importantes competencias en la definición de la planta física de los establecimientos, y la eventual remoción de profesores. Un paso en sentido opuesto fue la Ley 52 de 1990, la cual devolvió a los Departamentos esta última competencia. Un punto de inflexión en la saga de reformas, es la propia Constitución de 1991, la Ley 60 de 1993 y la Ley General de Educación, la cual definió la estructura actual del sistema. Posteriormente, la Ley 715 del 2001 redefinió tales competencias y buscó reparar las consecuencias fiscales incubadas en la institucionalidad anterior.

Constitución de 1991 y la Ley 60

La asignación de competencias en Colombia quedó establecida en la Ley 60 de 1993, la cual señala que la dirección del sistema educativo es responsabilidad “conjunta” de los departamentos y de los municipios y distritos certificados. Estos debían administrar los servicios, realizar las inversiones respectivas y evaluar a establecimientos educacionales. Se da especial predominancia al municipio en la administración de la educación, con apoyo de los departamentos.

A través del “Situado Fiscal” y las “Participaciones en los Ingresos Generales de la Nación” (PIGN), la ley mencionada estableció un mecanismo concreto de transferir recursos para el financiamiento de la educación. La principal transferencia a las municipalidades sería las PIGN, de las cuales un 30 % debería ser gastado en educación, lo cual incluye gastos de capital, salarios y otros gastos corrientes. Un 5% adicional sería gastado en cultura y deportes. Si bien un 20 % debería ser gastado en la provisión de agua potable, las municipalidades con un estándar satisfactorio en la materia podrían utilizar estos recursos para financiar salud, educación u otros ítems localmente relevantes. Finalmente, un 20% de las PIGN era de libre disponibilidad en el marco de las funciones municipales, entre las cuales la propia educación era una de ellas. En suma, de acuerdo a la Ley 60, los municipios podían llegar a gastar hasta un 75% del PIGN en educación (World Bank, 2007).

La misma Constitución de 1991 definió al “Situado Fiscal” como la fuente principal de financiamiento de las entidades sub nacionales. Un aspecto crítico y controvertido es la norma según la cual; “El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución” (artículo 357 de la Constitución), cuyo incumplimiento dio lugar a varios artículos transitorios (ver más adelante). Posteriormente, la Ley 60 agravó el problema al señalar explícitamente la proporción de los ingresos corrientes de la nación que debían ser asignados a través del Situado Fiscal. En cuanto a la distribución secundaria, la Constitución señala criterios bastante específicos para salud, educación y otros sectores. De acuerdo a la Ley un 15% de tales recursos deberían asignarse a los departamentos y distritos por igual. El restante 85% se distribuiría en función de los usuarios efectivos y potenciales de los servicios públicos. El uso específico de tales recursos a nivel departamental, contemplaba también un cierto

grado de condicionalidad. El 60% debería ser utilizado en educación, el 20% en salud, y el resto en cualquiera de los dos sectores anteriores.

El marco regulatorio del pago de profesores, está contenido en el Estatuto Docente de 1979 y diversas concesiones hechas con posterioridad, las cuales crearon un sistema independiente y generoso de seguridad social para este sector (Ley 91 de 1989).

Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación)

Esta Ley General de Educación estableció nuevas responsabilidades nacionales, departamentales y municipales en el sector. Al nivel nacional le fueron asignadas cuatro grandes áreas competenciales. La primera es la de *Política y Planeación*, función en la cual se le reconocen deberes en la formulación de metas, desarrollo del plan nacional de educación, cambios curriculares y otras relativas al plan de inversión con cargo a los recursos públicos destinados al sector. El gobierno central debe también velar por el cumplimiento de las reglas y normas legales vigentes a través de su labor de Inspección y Vigilancia. En el ámbito de la *Administración*, el Ministerio de Educación no solo debe gestionar los recursos físicos y humanos del propio ministerio, sino también debe “coordinar todas las acciones educativas del Estado”, entre las cuales se cuentan aquellas realizadas por los entes territoriales. Finalmente, en el ámbito *Normativo*, el nivel central es responsable de presentar proyectos de ley destinados a mejorar la eficiencia y calidad del servicio, pero a la vez le corresponde reglamentar lo relativo a los concursos docentes y definir los criterios técnicos de selección de personal docente.

Similares competencias de alcance departamental se les asigna a las Secretarías Distritales y Departamentales de Educación. Vale la pena mencionar que entre las varias funciones –todas ellas definidas en forma general–, las referidas secretarías deben realizar los concursos departamentales y distritales del personal docente en coordinación con los municipios, a los cuales deben a su vez supervisar y apoyar técnicamente. La Ley es también muy taxativa al señalar que las funciones de “inspección, vigilancia, control y asesoría en la educación” deben ser ejercidas por las autoridades del nivel nacional sobre el departamental, y por este último sobre los municipios (artículo 170). En cuanto al financiamiento, esta Ley establecía que el costo de los servicios se financiaba con cargo al “situado fiscal” (el cual fue luego sustituido por el Sistema General de Participaciones; Ley 715 del 2001), con aportes complementarios de las entidades territoriales.

Ley 715 de 2001

El contexto de crisis que sobrevino hacia fines de los noventas, puso en tela de juicio las normas que definían los recursos transferidos a los entes sub nacionales. Ello en razón de la dependencia establecida en la Ley, entre los recursos generales de la nación, y la magnitud de las transferencias a través del PIGN y del Situado Fiscal. Por una parte, ello hacía más volátil las propias transferencias, y por la otra, magnificaba los requerimientos de recursos para el nivel central, toda vez que este último debía ceder a los primeros una parte de lo recaudado. Lo anterior desembocó en la Ley 715, la cual redefinió las competencias sub nacionales y creó el “Sistema General de Participaciones” (SGP), en reemplazo del sistema original de transferencias, el cual fue desligado temporalmente de los ingresos corrientes de la nación (Santa María et. al., 2009).

Del total de recursos consignados bajo el título de SGP, la Ley 715 contempla un descuento del 4% con cargo a ciertos rubros específicos, entre los cuales se cuentan los “resguardos indígenas”, municipios y distritos limítrofes y el financiamiento de las pensiones de las entidades territoriales. Si bien la versión original de la norma establecía 3 participaciones diferenciadas (salud, educación, y agua potable y saneamiento), la Ley de 1.176 del 2007 añadió la participación de “propósito general”. De acuerdo a esta última norma, el 58,5% de los recursos del SGP debe destinarse a educación. El texto menciona criterios específicos de asignación secundaria entre departamentos. Por concepto de la “población atendida”, el criterio establecido cubre el costo del personal docente y administrativo requerido por los establecimientos educacionales, recursos destinados al fortalecimiento de la calidad

del servicio escolar (infraestructura y otros), y el financiamiento de la administración del servicio por el departamento, la llamada “interventora” y los sistemas de información.

En cuanto a las competencias, el artículo 5 de la Ley 715, contempla 23 aspectos específicos en los cuales se enmarcan las competencias de la nación. En lo propiamente educativo, el nivel central debe “formular las políticas del sector”, “establecer las normas técnicas curriculares y pedagógicas para los niveles preescolar, básico y medio”, “fijar los parámetros técnicos para la prestación del servicio educativo” y “definir la canasta educativa”. Debe también prestar asistencia técnica al departamento, fiscalizar y evaluar su desempeño en torno al cumplimiento de las metas nacionales, y regular tanto los aspectos docentes como propiamente curriculares. También debe cofinanciar –junto al departamento y/o municipio respectivo–, la evaluación de los logros. Respecto de las entidades territoriales, la Ley 715 les asigna 15 competencias. De estas, destaca la “administración” de los recursos provenientes del SGP, y la administración de los recursos humanos (docentes) vinculados a los establecimientos educacionales. En particular se indica que el Departamento tendrá la facultad de trasladar docentes entre municipios, “sin más requisitos que la expedición del respectivo acto administrativo”. El Departamento tiene también la potestad de “certificar” a los municipios que cumplan con los requisitos respectivos, para fines de delegar en ellos las competencias de educación. Sin embargo, la Ley establece que si el Departamento no lo certifica, el municipio puede solicitar dicha certificación al nivel nacional.

En lo referente al nivel municipal, la misma Ley 715 separa lo que son municipios certificados de los que no lo son. Respecto de los primeros, estos asumen, casi en función de un mandato legal –de redacción casi idéntica al referido para los departamentos en la esfera de los municipios no certificados–, la gestión de la educación pública, incluyendo en ello los mismos aspectos de la administración del personal y las responsabilidades de fiscalización, evaluación y generación de información. Sin embargo, el Departamento mantiene las llamadas competencias “generales” (así definidas en la Ley), las cuales incluyen la asesoría técnica y financiera de los municipios, la responsabilidad ante la nación por la calidad de la información educativa entregada, y por cierto, la propia certificación de los municipios respectivos. Por su parte, la Ley 115 del 2007, aclara que en aquellas localidades en que la provisión pública del servicio sea insuficiente, la entidad territorial responsable podrá contratar dicha provisión de entidades privadas sin fines de lucro, a las cuales se les pagará un monto por alumno equivalente al del sistema público. Si el costo respectivo resulta superior, la diferencia deberá ser cubierta por la entidad territorial respectiva.

Mención especial merece el hecho de que tanto los departamentos como municipios certificados, pueden cofinanciar la prestación del servicio en su territorio, lo cual se asemeja el sistema de financiamiento de la educación en Chile. Este es un aspecto crítico del problema, toda vez que existen importantes diferencias en los ingresos propios de los gobiernos sub nacionales y en el acceso a recursos extraordinarios por la vía de las regalías con cargo a la explotación de recursos naturales. Santa María et al. (2009) señala que en el período 2002 al 2007, la importancia relativa de estas dos últimas fuentes de financiamiento se ha incrementado, llegando en la actualidad a cerca del 19%. No obstante lo anterior, la distribución secundaria del SGP (entre departamentos), tiene un componente muy significativo de equidad y de dispersión geográfica, lo cual tiende a compensar la desigualdad de base entre los departamentos.

La reforma antes mencionada (Ley 715), tuvo un sesgo municipalista, al conceder la certificación automática de los municipios de más de 100.000 habitantes (4% del país), en virtud de los cual estos fueron habilitados para administrar la educación autónomamente. Desde entonces la certificación de nuevos municipios ha sido lenta. El proceso respectivo recae sobre los departamentos, los cuales deben considerar los cuales deben considerar los siguientes factores en dicha certificación: la presentación de un plan de desarrollo municipal en el marco del plan nacional de desarrollo, una planta de personal definida y aprobada de acuerdo a los estándares del nivel central, organización de centros educativos en función del las normas de la Ley 715 y la capacidad institucional necesaria para asumir las exigencias de administrar sus propios establecimientos educacionales. En caso de que el departamento respectivo se niegue a hacerlo, es el nivel central de gobierno el que debe decidir sobre

la certificación respectiva. Los municipios no acreditados tienen un papel marginal en el ámbito de la educación, lo cual incluye la distribución de los recursos del SGP, el traslado de plazas entre los establecimientos y la generación de la información requerida a nivel central y departamental. En la actualidad, solo 48 municipios han sido certificados y 12 municipios están en proceso de acreditarse.

3.3. Los servicios de recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios

Un rasgo muy particular de Colombia, es el hecho de exhibir una institucionalidad ambiental bastante desarrollada para los estándares latinoamericanos. La Constitución de la nación es muy explícita en señalar el derecho de los ciudadanos a gozar de un “ambiente sano” (título II, capítulo 3), y dedica varios artículos del mismo capítulo a presentar diversas facetas de este derecho. Por su parte, la Ley del Medio Ambiente (Ley 99 de 1993), introduce significativas innovaciones normativas en el marco de los lineamientos de la Constitución. Señala esta Ley que el manejo ambiental será “descentralizado, democrático y participativo” (artículo 1), creando además el propio Ministerio del Medio Ambiente –actualmente Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial–, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y el Fondo Nacional Ambiental (FONAM), el cual es un fondo de protección del medio ambiente.

En cuanto a las CARs, estas poseen gran autonomía financiera, administrativa y política respecto del propio Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de las autoridades departamentales y municipales. Si bien antes de la Ley 99 ya existían 18 CARs, su estatus legal fue modificado a partir de 1993, creándose además otras nuevas CARs. Existen 33 de estas en todo el territorio, y son legalmente, la autoridad ambiental dentro de su territorio. Su condición de entidades “regionales” obedece al carácter eco sistémico del área geográfica en las cuales cada CAR ejerce sus competencias. Para distritos con más de un millón de habitantes, existen también las Corporaciones Ambientales Urbanas, con idénticas atribuciones que las primeras en la zona de su jurisdicción. Por su parte, los Distritos Especiales poseen también autoridades ambientales propias.

Una faceta específica de la institucionalidad ambiental es la gestión de residuos sólidos. Al respecto, la Ley 144 de 1994 establece varios hitos jurídicos de interés. Uno importante es la creación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como un organismo técnico adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico. Esta superintendencia desempeña funciones de control, inspección y vigilancia de los servicios locales. Entre otras funciones específicas, cabe mencionar la de “vigilar y controlar el cumplimiento de los contratos entre las empresas de servicios públicos y los usuarios”, y apoyar las labores que en este mismo sentido desarrollan los “comités municipales de desarrollo y control social” de los servicios públicos domiciliarios” (Ley 1713 del 2002). Los aspectos normativos en torno a la disposición final de residuos sólidos están especificados en el reglamento 838 del 2005. En él se menciona que la entidad territorial debe definir, en el marco del Plan Integral (nacional) de Residuos Sólidos, cuáles son las áreas potenciales de localización de los lugares de acopio y las condiciones técnicas del relleno respectivo, a las cuales debe ceñirse el municipio (distrito).

En cuanto a la distribución de competencias entre niveles de gobierno, el nivel nacional define las políticas del sector, establece los incentivos económicos con miras a cumplir con el Plan Nacional respectivo, y realiza asistencia técnica capacitación. Debe además definir una Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, la cual en este caso se expresa en un documento del año 1997 del Ministerio de Medio Ambiente. Este, contiene objetivos explícitos de reducción en la cantidad de residuos producidos y la necesidad de avanzar en el aprovechamiento (reciclaje) de los mismos, y la implementación de técnicas y patrones culturales facilitadores de la clasificación y separación de los residuos en tipos específicos. El plan vigente abunda en referencias a la precariedad de las prácticas locales (municipales) en el manejo de los vertederos y el escaso esfuerzo por el reciclaje. En tal sentido, la política nacional señala la necesidad de contar con planes integrales “a nivel regional” que avancen en la dirección indicada en los lineamientos nacionales. El nivel departamental posee un papel fiscalizador sobre la gestión de los municipios, debiendo diseñar políticas y proyectos sobre su

territorio, dar apoyo técnico sobre la materia y hacer un monitoreo y seguimiento de las decisiones municipales sobre el particular.

Por su parte, el Decreto 1.713 del 2002 le asigna a los municipios y distritos la responsabilidad en el manejo de los residuos sólidos, y la obligación de formular e implementar “Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos”. En cuanto a la participación de la comunidad se refiere, el decreto menciona que en la elaboración del plan, los municipios y distritos deberán “garantizar” la participación de los recicladores y del sector solidario en la elaboración del plan. En cuanto a la asignación de responsabilidades, se indica que es responsabilidad de los municipios asegurar la prestación eficiente de servicios domiciliarios de acueductos, “alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio” (artículo 2). El mismo artículo agrega que también es responsabilidad del municipio asegurar (en los términos de la misma Ley), “la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de los servicios públicos en el municipio”. La Ley especifica en forma exhaustiva los casos en los cuales el municipio deberá prestar directamente el servicio, versus al caso en que dicha prestación se debe realizar a través de terceros.

3.4. Los servicios de seguridad y orden público

Esta función se organiza en Colombia en torno a la llamada Policía Nacional (PNC), la cual depende administrativamente del Ministerio de Defensa, y a través de este, de la Dirección General de la Policía Nacional del Colombia. La línea de mando de la PNC está encabezada por el Presidente de la República, seguido por el Ministro de Defensa y el ya referido Director General. Si bien la Constitución señala que los alcaldes tienen entre sus responsabilidades la de “Conservar el orden público en el municipio”, esta sentencia se entiende en el contexto de la “conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador”. El artículo 315 de la Constitución establece que “la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”. Es evidente sin embargo que en este punto, si bien el alcalde aparece con atribuciones explícitas en materia de seguridad, la norma vigente contiene un elemento potencialmente conflictivo, toda vez que el jefe de la policía depende funcionalmente del Director General, adjunto al Ministerio de Defensa. Sin embargo, la norma constitucional mencionada abre una puerta de autonomía sobre el particular, al permitir –dada la responsabilidad asignada–, que los municipios hagan aportes con presupuesto propio en materias de seguridad. No obstante que este mecanismo puede generar importantes asimetrías entre municipios en función de sus recursos, concede poder efectivo al nivel sub nacional sobre el tema que nos ocupa.

Desde la perspectiva de la administración del servicio, el artículo 56 del decreto 2203 de 1993, indica que “cada Departamento en que políticamente se divide el territorio nacional y el Distrito Capital, tendrán un Departamento de Policía, cuya jurisdicción será la del respectivo Departamento o Distrito Capital. A nivel municipal la Unidad Policial será la Estación de Policía”. El director de la referida jurisdicción, tiene diversas obligaciones con el respectivo gobernador, las cuales incluyen la de presentarle –para su consideración–, el Plan de Seguridad de la Policía en dicha jurisdicción y los resultados de su gestión, brindarle información oportuna en torno a la acción de la policía, y atender los requerimientos del propio gobernador sobre la materia. Por su parte, en el nivel municipal habrá una –o más de una según el tamaño del municipio– Policía Municipal, la cual se inserta en la misma línea de mando que el resto del servicio, debiendo cumplir a nivel municipal, similares funciones respecto de aquellas asignadas en el ámbito del departamento.

Diversas leyes, decretos y reglamentos han contribuido a precisar la asignación de competencias y la línea de mando de la Policía Nacional. En particular, la Ley 63 de 1993, promulgada en marco de ingentes problemas de seguridad pública, dispuso la creación de Comandos Municipales, los cuales se sumaban a los ya existentes Comandos Departamentales. La Ley también impulsó la participación ciudadana, mediante la creación de una Comisión Nacional de Policía,

integrada por miembros de la propia policía, Ministerio de Defensa y de la sociedad civil. Una figura equivalente debía también conformarse a nivel departamental y municipal. Estas serían un canal e instancia de diálogo entre la comunidad y las autoridades competentes. En el mismo espíritu se inserta el artículo 18 de la Ley 63, en virtud del cual se creó expresamente la Subdirección de Participación Comunitaria.

Un aspecto del mayor interés en el caso colombiano, es la existencia de una cierta superposición de roles entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Ello tiene su origen en los múltiples problemas de seguridad interna vinculados a la guerrilla, en los cuales las fuerzas militares se han visto involucradas (Vargas, 2008). Esta indefinición funcional tuvo un impulso especial en los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010), en virtud del fortalecimiento de la Fuerza Pública, incrementando su dotación, profesionalizando la tropa y mejorando su organización interna. Se suma a lo anterior la dependencia funcional de la policía respecto del Ministerio de Defensa, hecho que potencia esta ambigüedad en la práctica.

3.5. Los servicios de fomento productivo

La ley básica que define la institucionalidad pública en torno al apoyo de la micro, pequeña y mediana empresa en Colombia, es la Ley 905 del 2004. Esta establece un “Sistema de Apoyo” integral a este tipo de empresas, el cual opera a través de la acción conjunta de aquellos ministerios vinculados al tema, coordinados a su vez por el nivel central de gobierno a través del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, quien preside un consejo superior (de la Nación) para tal efecto. Esta instancia posee competencias en el diseño y evaluación de políticas pro MIPYMES, siendo además un organismo regulador de la acción de los beneficiarios. Conjuntamente, se establecen Consejos Regionales que cumplen semejante función de coordinación a nivel departamental. En ellos, la Ley dispone la presencia de representantes gremiales, municipales y sectoriales.

A nivel operativo, la acción de apoyo y la ejecución de políticas están a cargo de diversas entidades públicas, todas las cuales son independientes del nivel departamental de gobierno (artículo 6 de la Ley 905). Entre ellas cabe destacar al Fondo Nacional de Garantías, el SENA, Colciencias, Bancoldex, Proexport, Finagro, Fondo Agropecuario de Garantías, Banco Agrario y otras compañías promotoras y Corporaciones Financieras vinculadas al sector. En aspectos específicos de la Ley de promoción de MIPYMES, la Ley antes referida define ciertas competencias a nivel sub nacional. En el ámbito de la “promoción”, el artículo 14 indica que los niveles sub nacionales de gobierno deben promover la celebración de ferias y exhibiciones en beneficio de estos organismos de emprendimiento. En la esfera tributaria, el artículo 42 señala que los municipios, distritos y departamentos, podrán crear regímenes tributarios especiales para las MIPYMES, tales como “exclusiones, períodos de exoneración y tarifas inferiores a las ordinarias”.

De acuerdo al artículo 19 de la Ley 715, los departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio, lo cual deben hacer en coordinación con los municipios. Este mandato general implica la planificación y orientación de las políticas de desarrollo, el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos nacionales, responsabilidades en la esfera del medio ambiente, y el fomento de la actividad privada en beneficio de la comunidad. Similares competencias corresponde a los Distritos. En cuanto a los municipios (artículo 76), estos poseen diversas atribuciones de “promoción”, entre las cuales se cuenta la de “promoción del desarrollo”. Esta consta de dos componentes; los cuales son la promoción de las asociaciones de alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio, y la promoción de la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial. La expresión práctica de este mandato, se manifiesta en los planes de desarrollo de las propias entidades sub nacionales, las cuales pueden incorporar iniciativas de parques tecnológicos, políticas regionales de mejoramiento de la productividad, apoyo al turismo y otras iniciativas semejantes.

Por su parte, la Ley 1.014 del 2006 (de fomento a la cultura del emprendimiento), establece que deberá haber una Red Regional para el Emprendimiento, la cual estará adscrita a la Gobernación

Departamental. Esta “red” estará integrada por entidades gremiales de la industria (Cámara de Comercio de la Ciudad Capital), mas los representantes departamentales y municipales respectivos. El objetivo de la red es amplio, y se enmarca en diversas labores de apoyo, coordinación, evaluación y diseño de políticas destinadas al fomento del emprendimiento. La norma extiende este mandato al nivel escolar, al señalar que los programas educativos de enseñanza pre básico, básico primario, básico secundario y media, deben incluir contenidos destinados a promover el emprendimiento. Los recursos para las actividades señaladas “podrán” ser originados en el nivel nacional, departamental, distrital o municipal.

4. Resultado de la encuesta sobre descentralización

Colombia aparece como un país genéricamente favorable a la descentralización, hecho compatible con su evolución institucional reciente. Esto se expresa por ejemplo, en el hecho de que los avances reales sobre la materia aparecen sistemáticamente por debajo de los cambios efectivos (gráfico 7). Otro antecedente de interés, es que la opinión sobre el tema se identifica más claramente con la visión de la descentralización como un medio de promover la gestión social y la participación ciudadana, en contraste con una visión más tecnocrática del tema. Los sectores específicos en los cuales se percibe un mayor potencial de beneficios son la educación –entre los cuales sobresale el nivel básico– y la recolección de residuos. Menos favorecidas por los encuestados son la salud primaria y las acciones de fomento (gráfico 8). Entre las mejoras propuestas para la descentralización (gráfico 9), destacan la necesidad de mejorar los programas de prevención en salud, la demanda por recursos humanos más capacitados y la integración de la educación pública local con el nivel educacional superior, las mejoras tecnológicas y la mayor supervisión de los operadores privados en la recolección de residuos sólidos, el desarrollo de relaciones de confianza entre la policía y la comunidad y la disfunción de experiencias innovadoras en materia de fomento.

Cabe observar que el grueso de las recomendaciones emanadas de las encuestas, coinciden con el “deber ser” en materia de descentralización. Siendo precisamente las acciones de fomentos aquellas que poseen un ámbito menos localizado en una jurisdicción sub nacional, se entiende que la opinión resumida sea poco favorable a profundizar más en dicha función en el marco de la descentralización. Lo contrario sucede tanto con la salud como con la recolección de residuos, sendos ámbitos en los cuales la descentralización ha demostrado tener múltiples beneficios.

MAPA 3
COLOMBIA: DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS

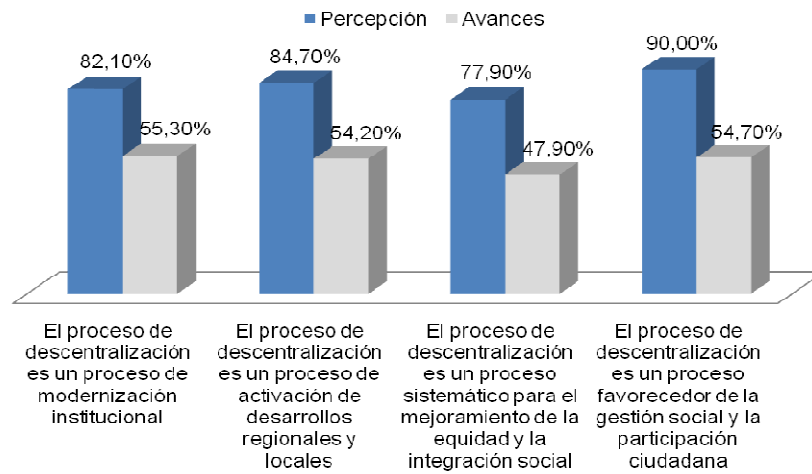
Número de departamentos	32 + 1 Distrito Capital
Número de municipios	1102



Fuente: Elaboración propia. Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas”.

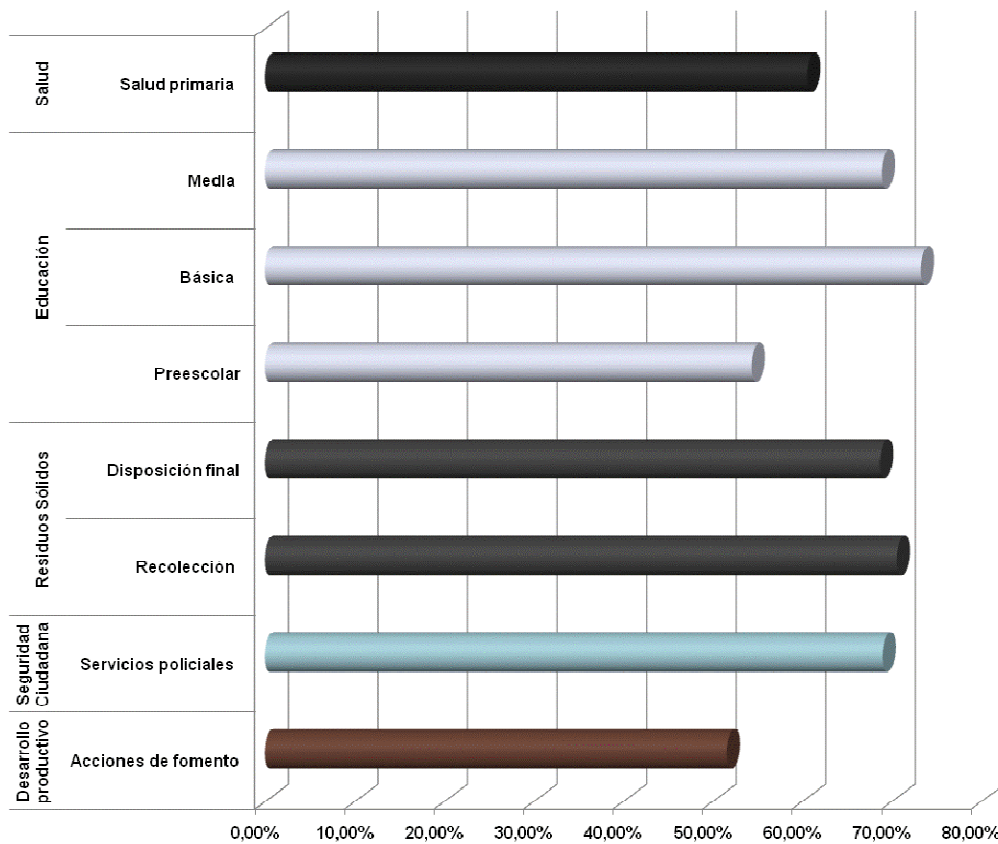
4.1. Colombia: resultado de encuestas a expertos

GRÁFICO 7
PERCEPCIONES Y AVANCES EN LAS 4 DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA



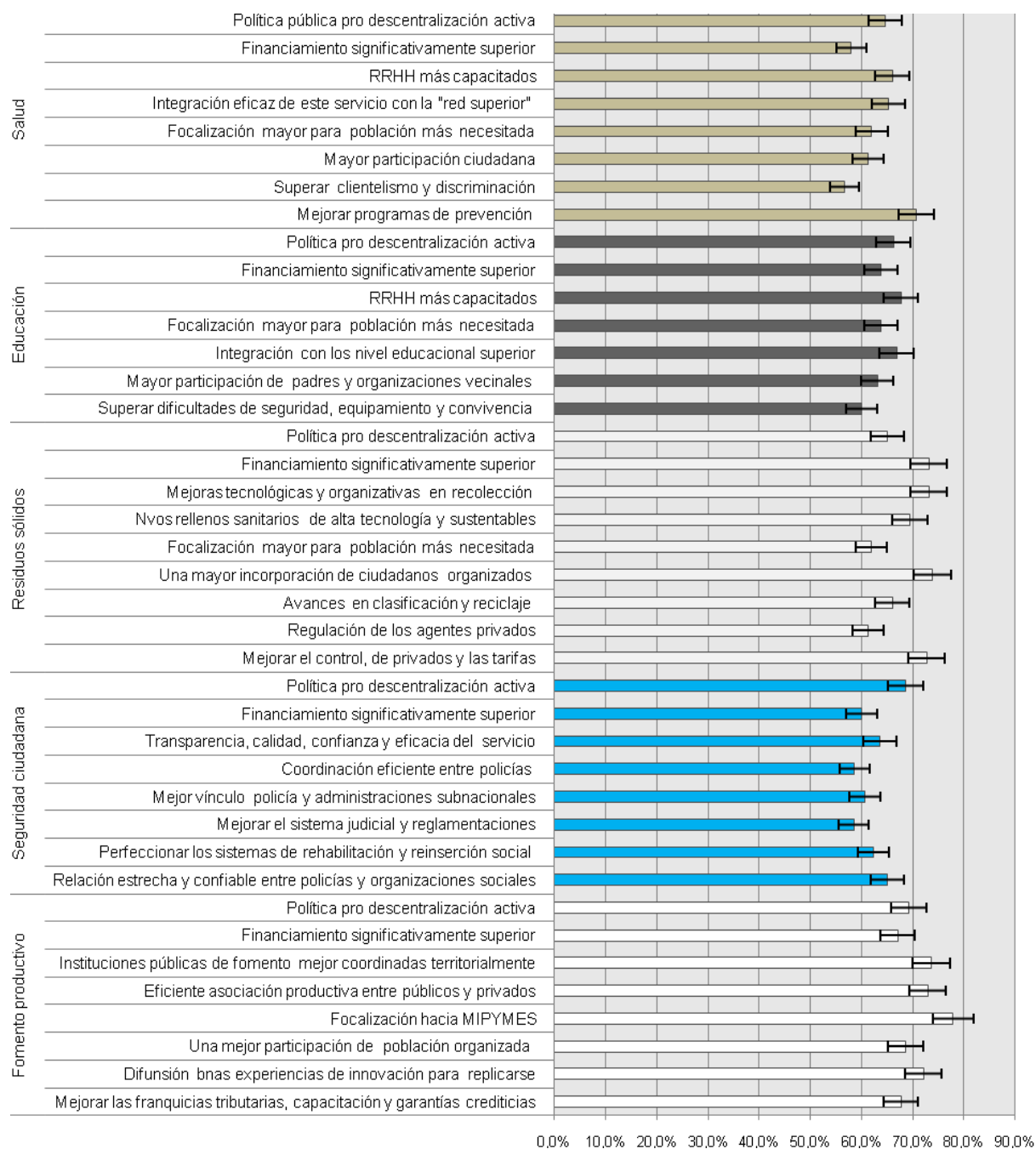
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 8
GRADO DE AVANCE EN DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS ESENCIALES DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 9
PROPUESTA DE ACCIONES DE MEJORA EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS
ESENCIALES



Fuente: Elaboración propia.

5. COLOMBIA

Tipología de servicios esenciales descentralizados

Cuadros de análisis

GLOSARIO DE TÉRMINOS:

Funciones a ejecutar por los diversos niveles de gobierno:

P = Planifica.

O = Opera.

F = Financia.

E = Evalúa.

Grado de responsabilidad e influencia en el desarrollo del servicio:

AA = Competencia exclusiva.

A = Alta influencia / intervención.

B = Intermedia influencia / intervención.

C = Baja influencia / intervención.

CUADRO 11
COLOMBIA: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SECTOR SALUD - ATENCIÓN PRIMARIA

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos	A ^a	A	A	A	B	B ^b			A ^c	A		
	Plan de salud	A ^d	A	A	A	B ^e	B						
	Estándares de desempeño y calidad	A ^f	A	A	A		B ^g						
Inversión	Infraestructura	A ^h	A	A	A	B	B ⁱ	B	B ^j	B	B		
	Equipamiento	A	A	A	A	B	B	B	B	B	B		
Mantenimiento	Infraestructura	A	A	A	A	B	B	B	B	B	B		
	Equipamiento	A	A	A	A	B	B	B	B	B	B		
Funcionamiento – ejecución del servicio ^k	Coordinación Técnica de Salud												
	Contratación y administración de personal					A	A			A ^l	A		
	Prestaciones de salud					A	A			A-B ^m	A		
	Bienes y servicios de consumo					A	A			A	A		
	Logística de compra					A	A			A	A		
	Servicios de información	A ⁿ	A	A	A		B ^o				B ^p		
Participación ciudadana	Portales de Internet	A ^q	A	A	A								
	Juntas Directivas de Hospitales Locales										A ^r		
	Redes de Organizaciones Comunitarias					B ^s							

Fuente: Elaboración propia.

^a Es la nación quien expide la regulación para el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Tal cual define el artículo 49 de la Constitución, es el Estado quien dirige, organiza y reglamenta la prestación de los servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental.

^b Los departamentos adoptan, difunden, implantan, ejecutan y evalúan en el ámbito departamental las normas, políticas, estrategias, planes, programas, y proyectos del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud que formule y expida la nación o en armonía con estas.

^c El principal componente de responsabilidad municipal en salud pública, es el Plan de Atención Básica (PAB). El PAB incluye servicios colectivos e individuales de salud pública y saneamiento ambiental, destinados a toda la población y complementarios a los servicios prestados por las aseguradoras (ARS y EPS) en los planes obligatorios de salud –POS– para los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

^d Es función del nivel nacional formular las políticas, planes, programas y proyectos de interés nacional para el sector salud, y el Sistema de General de Seguridad Social en Salud y coordinar su ejecución, seguimiento y evaluación. Además definir las prioridades de la nación y de las entidades territoriales en materia de salud pública y las acciones de obligatorio cumplimiento del Plan de Atención Básica (PAB).

^e Los departamentos formularán planes, programas y proyectos para el desarrollo del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en armonía con las disposiciones del orden nacional.

^f El nivel nacional es el que define y aplica sistemas de evaluación y control de gestión técnica, financiera y administrativa a las instituciones que participan en el sector y el Sistema General de Seguridad Social en Salud; así como divulgar sus resultados con la participación de las entidades territoriales. También establece las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas y ejerce su vigilancia y control.

^g El departamento deberá vigilar y controlar el cumplimiento de las políticas y normas técnicas, científicas y administrativas que expida el Ministerio de Salud, así como las actividades que desarrollan los municipios en su jurisdicción.

^h Es la nación quien está a cargo de impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión en materia de salud, con recursos diferentes a los del Sistema General de Participaciones. Además reglamenta, distribuye, vigila y controla el manejo y destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin perjuicio de las competencias de las entidades territoriales en la materia.

ⁱ Es función de los departamentos supervisar y controlar el recaudo y la aplicación de los recursos propios, los cedidos por la nación y los del Sistema General de Participaciones con destinación específica para salud, y administrar los recursos del Fondo Departamental de Salud. Además, deberán preparar el plan bienal de inversiones públicas en salud, en el cual se incluirán las destinadas a infraestructura, dotación y equipos, de acuerdo la Política de Prestación de Servicios de Salud.

^j Es función departamental vigilar el cumplimiento de las normas técnicas dictadas por la nación para la construcción de obras civiles, dotaciones básicas y mantenimiento integral de las instituciones prestadoras de servicios de salud y los centros de bienestar de ancianos.

^k A partir del año 1990, mediante la Ley 10 se asignó a los municipios todas las competencias de funcionamiento del primer nivel de atención, para lo cual requerían estar certificados. Los requisitos de certificación a cumplir son:

- a. Sistema básico de información.
- b. Plan sectorial de salud.
- c. Plan de descentralización.
- d. Organización de la dirección local de salud.
- e. Organización de la carrera administrativa.

- f. Manual de cargos.
- g. Creación de Empresas Sociales del Estado.
- h. Creación de plantas de personal propias.
- i. Celebración de contratos de prestación de servicios.
- j. Creación del fondo local de salud.
- k. Afiliación de los servidores a la seguridad social.
- l. Afiliación de los servidores a fondos de cesantía.
- m. Acta o convenio de entrega de infraestructura y personal.

^l Para el caso de los municipios certificados, éstos paulatinamente asumen la dirección y gestión de hospitales locales, y la red de puestos y centro de salud mediante una Secretaría Local de Salud (directamente o de manera delegada).

^m Según artículo 26 de la Ley 1122 de 2001, “la prestación de servicios de salud por parte de las instituciones públicas solo se hará a través de Empresas Sociales del Estado (ESE) que podrán estar constituidas por una o varias sedes o unidades prestadoras de servicios de salud (...). En cada municipio existirá una ESE o una unidad prestadora de servicios integrante de una ESE”. No obstante, los municipios no certificados no tienen competencia para la prestación de servicios de salud. En consecuencia solo tienen competencia en materias de aseguramiento al régimen subsidiado y en salud pública.

ⁿ Es el nivel nacional quien define, diseña, reglamenta, implanta y administra el Sistema Integral de Información en Salud y el Sistema de Vigilancia en Salud Pública, con la participación de las entidades territoriales.

^o El departamento adopta, implementa, administra y coordina la operación en su territorio del sistema integral de información en salud, así como genera y reporta la información requerida por el sistema.

^p Parte de las funciones que se espera cumplan los municipios, como parte de las entidades territoriales certificadas, para direccionar de esta manera, el plan local de Salud.

^q Es el nivel central quien mantiene bases de datos e información, mediante el portal del Ministerio de Protección Social.

^r Como una forma de asumir responsabilidades locales en salud, los alcaldes de municipios certificados presiden las Juntas Directivas de los Hospitales Locales.

^s Es función de los departamentos promover la participación social y la promoción del ejercicio pleno de los deberes y derecho ciudadanos en materias de salud y seguridad social.

CUADRO 12
COLOMBIA: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SECTOR EDUCACIÓN – NIVELES BÁSICA (PRIMARIA) Y MEDIA

		Nivel Nacional				Nivel Intermedia				Nivel Local				
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E	
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos ^a	AA	A	AA	A		B ^b		B					
	Política educacional ^c	AA	A	AA	A ^d		B ^e		B					
	Currículo básica y media ^f	AA	A	AA	AA		B ^g							
	Estándares de desempeño y calidad ^h	AA	AA	AA	AA		B ⁱ							
Inversión ^j	Infraestructura	A ^k	A	A	AA ^l	A ^m	A ⁿ	B ^o	B		B ^p	C		
	Equipamiento	A	A	A	AA	A	A	B	B		B	C		
	Mobiliario	A	A	A	AA	A	A	B	B		B	C		
Mantenimiento	Infraestructura	A	A	A	AA	A	A	B	B		B ^q	C		
	Equipamiento	A	A	A	AA	A	A	B	B		B	C		
	Mobiliario	A	A	A	AA	A	A	B	B		B	C		
Funcionamiento – ejecución del servicio	Subvención escolar	A ^r		A ^s			A		A ^t		C ^u		C	
	Contratación y administración de personal	B ^v	B ^w	B ^x	A ^y	A	A ^z	A ^{aa}	A		C ^{bb}			
	Bienes y servicios de consumo ^{cc}	A ^{dd}		A	A						B ^{ee}	AA	B	A
	Material educativo – tecnológico, bibliotecas	A ^{ff}									B ^{gg}	AA	B	A
	Servicios de Información ^{hh}	A	A	A	A		B ⁱⁱ					C ^{jj}		
	Reconocimiento y fiscalización de prestadores privados ^{kk}													
Participación ciudadana y actores sociales vinculados	Portales de Internet ^{ll}	AA	AA	AA	AA									
	Foros Educativos	A ^{mm}				A ⁿⁿ	A	A	A	A ^{oo}	A	A	A	
	Juntas de Educación	A ^{pp}	A	A	A	A ^{qq}	A	A	A	A ^{rr}	A	A	A	
	Gobierno Escolar ^{ss}									AA	AA	AA	AA	
	Asociaciones de padres ^{tt}	A		B		A				A				

Fuente: Elaboración propia.

- ^a Es función del nivel nacional, ya sea mediante legislatura o el diseño de políticas, planes y programas por parte del Ministerio de Educación Nacional.
- ^b La facultad de operación y vigilancia de las políticas nacionales y normas del sector educativo, radicadas en el nivel nacional, pueden delegarse en los departamentos con respecto a los municipios no certificados. Los departamentos prestan asistencia técnica, financiera y administrativa a los municipios cuando corresponda.
- ^c Es competencia de la Nación mediante el Ministerio de Educación Nacional (MEN) formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio. (artículo 5 de la Ley 715 de 2001)
- ^d El MEN vigila el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector en los distritos, departamentos, municipio, resguardos indígenas y/o entidades territoriales indígenas.
- ^e La facultad de operación y vigilancia de las políticas nacionales y normas del sector educativo, radicadas en el nivel nacional, pueden delegarse en los departamentos con respecto a los municipios no certificados. (dirige, planifica y presta el servicios en los niveles preescolar, básica y media)
- ^f Es función del Ministerio de educación establecer las normas curriculares y pedagógicas para los niveles de educación preescolar, básica y media, sin perjuicio de la autonomía de las instituciones educativas y de la especificidad de tipo regional.
- ^g Es función de los departamentos dirigir y prestar el servicio de educación, considerando las directrices definidas por el nivel nacional.
- ^h Es función del MEN regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales, estableciendo mecanismos e instrumentos para la calidad de la educación. De la misma forma, existe un Consejo Nacional de Acreditación y una Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad.
- ⁱ Los departamentos ejercen la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.
- ^j El Ministerio de Educación es el encargado de impulsar, coordinar, financiar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión de orden nacional en materia de educación, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones. Además, el MEN distribuye los recursos para educación del sistema General de Participaciones (SGP).
- ^k Es función de la Dirección de Descentralización del MEN orientar la supervisión de convenios y contratos para la construcción de infraestructura escolar, suscritos por el Ministerio de Educación y las entidades territoriales.
- ^l En materia de Fondos de Servicios Educativos, la ley 715 de 2001 y el decreto 0992 de 2002 son el nuevo marco legal por el que deben regirse los establecimientos educativos estatales y las entidades territoriales a través de las dependencias competentes (Secretaría de Educación, Oficina de Planeación y Finanzas, Contraloría Departamental, Oficina de Control Interno) para la administración, control y asesoría de los Fondos de Servicios Educativos.
- ^m Es función de los departamentos participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones. Funciones similares cumplen los distritos.
- ⁿ En conjunto con lo anterior, los departamentos administran y distribuyen entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la ley.

^o Es competencia de los departamentos es prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando a ello haya lugar.

^p Los municipios podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados por estos recursos no podrán generar gastos permanentes para el Sistema General de Participaciones.

^q Será función de los municipios no certificados administrar y distribuir los Recursos del Sistema General de Participaciones que se le asigne para el mantenimiento y mejoramiento.

^r El es Ministerio el que expide la regulación sobre costos, tarifas de matrícula, pensiones, derechos académicos y otros cobros en las instituciones educativas

^s El MEN es quien determina anualmente la asignación por alumno para la prestación del servicio educativo financiado por el SGP.

^t Los departamentos deberán vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en los establecimientos educacionales.

^u Los distritos y municipios certificados deberán vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.

^v Es responsabilidad del MEN reglamentar los concursos que rigen la carrera docente. Además, definir y establecer las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente.

^w La Comisión Nacional del Servicio Civil en conjuntos con las Secretarías de Educación y el MEN desarrolla los concursos para proveer cargos docentes y directivos docentes. Asimismo, para la carrera docente existe un Escalafón Nacional Docente.

^x Mediante el Fondo Educativo Regional.

^y La evaluación anual del desempeño utiliza como base la Guía 31 y el decreto 3782 de 2007. Este es desarrollado por el MEN e involucra el trabajo de 80 entidades territoriales certificadas en educación.

^z Es función de los departamentos distribuir entre los municipios los docentes, directivos y empleados administrativos de acuerdo a las necesidades del servicio. Funciones similares cumplen los distritos.

^{aa} El Fondo Educativo Regional es un sistema de manejo de cuentas de los bienes o recursos que la Nación y la entidad territorial respectiva destinen a la educación; su función no es organizar y administrar los servicios educativos, sino, los recursos para estos servicios; es así, como las decisiones que afecten a la comunidad del Distrito Capital son de responsabilidad del Alcalde Mayor y de los Secretarios o Directores de Departamento o de sus delegados y, para el efecto no requieren la aprobación de la Junta del FER, pues no es de su competencia.

Este fondo paga los salarios del personal docente y administrativo.

^{bb} Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, mediante acto administrativo debidamente motivado.

^{cc} El Fondo Educativo Regional es un sistema de manejo de cuentas de los bienes o recursos que la Nación y la entidad territorial respectiva destinen a la educación; su función no es organizar y administrar los servicios educativos, sino, los recursos para estos servicios; es así, como las decisiones que afecten a la comunidad del Distrito Capital son de responsabilidad del Alcalde Mayor y de los Secretarios o Directores de Departamento o de sus delegados y, para el efecto no requieren la aprobación de la Junta del FER, pues no es de su competencia.

^{dd} El MEN es quien define la canasta educativa (Cantidad de insumos, bienes y servicios que se requieren en el establecimiento educativo para ofrecer una educación de calidad)

^{ee} Los fondos de servicios educativos son cuentas contables creadas por la ley como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos estatales para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal. El rector o director rural en coordinación con el consejo directivo del establecimiento educativo estatal administra el Fondo de Servicios Educativos de acuerdo con las funciones otorgadas por la Ley 715 de 2001 y el decreto 7491 de 2008.

^{ff} El MEN es quien define la canasta educativa (Cantidad de insumos, bienes y servicios que se requieren en el establecimiento educativo para ofrecer una educación de calidad)

^{gg} Los fondos de servicios educativos son cuentas contables creadas por la ley como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos estatales para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal. El rector o director rural en coordinación con el consejo directivo del establecimiento educativo estatal administra el Fondo de Servicios Educativos de acuerdo con las funciones otorgadas por la Ley 715 de 2001 y el decreto 7491 de 2008.

^{hh} El es Ministerio de Educación quien define, diseña, reglamenta y mantiene un sistema de información del sector educativo. El Plan Nacional de Desarrollo Educativo menciona la existencia de sistemas de certificación de calidad no solo en materias de calidad educativa, sino también en la administración de las secretarías de educación de los departamentos y de los municipios acreditados. Existen sistemas como SIMAT (Sistema de Información sobre Matricula a nivel departamental y municipal), SINEB (Sistema de Información Nacional sobre Educación Básica), Sistemas de Información de Recursos Humanos, entre otros. Administrado por el nivel central, con participación de municipios y departamentos.

ⁱⁱ Las secretarías de educación administran y responden por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental, suministrando información al nivel nacional cuando se requiera.

^{jj} En relación a los sistemas de información, los municipios nutren su sistema con información que les proporcione las instituciones educativas y los departamentos a su vez lo harán con la información que suministren los municipios.

^{kk} Es función del MEN regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales, estableciendo mecanismos e instrumentos para la calidad de la educación.

^{ll} Es el Ministerio de Educación Nacional es quien principalmente mantiene portales web informativos.

^{mm} El gobierno nacional será quien dicte la reglamentación de los foros educativos.

ⁿⁿ Competencia exclusiva de los gobernadores en la convocatoria y dirección de los foros departamentales.

^{oo} Competencia exclusiva de los alcaldes en la convocatoria y dirección de los foros municipales.

^{pp} Junta Nacional de Educación.

^{qq} Juntas Departamentales y Distritales de Educación.

^{rr} Junta Municipal de Educación.

^{ss} Presente en cada establecimiento educativo del Estado, conformado por el Rector, Consejo Directivo y el Consejo Académico.

En el gobierno escolar serán consideradas las iniciativas de los estudiantes, de los educadores, de los administradores y de los padres de familia en aspectos tales como la adopción y verificación del reglamento escolar, la organización de las actividades sociales, deportivas, culturales, artísticas y comunitarias, la conformación de organizaciones juveniles y demás acciones que redunden en la práctica de la participación democrática en la vida escolar.

Los voceros de los estamentos constitutivos de la comunidad educativa, podrán presentar sugerencias para la toma de decisiones de carácter financiero, administrativo y técnico-pedagógico.

^{tt} Para asegurar la universalidad de la educación básica, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales podrán estimular la conformación de asociaciones sin ánimo de lucro o de economía solidaria, formadas por padres de familia y educadores cuya finalidad sea crear establecimientos educativos que se financien con los aportes y pagos de los padres de familia y ayuda del Estado en dinero.

CUADRO 13
COLOMBIA: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS (RSD)

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local ^a			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos	AA ^b	AA	AA	AA								
	Política sobre Gestión de Residuos Domiciliarios, Residuos Industriales y Peligrosos	A				A ^c	A			B ^d	B		
	Normativas sobre libre competencia y transparencia ^e	AA	AA		AA								
Inversión e infraestructura	Preparación de proyectos de inversión en RSD					B ^f		B		A ^g	A	A	A
	Calificación ambiental y urbana de proyectos RSD					AA	AA ^h	AA	AA				
	Programas de inversión pública regionales					A	A ⁱ	A	A				
	Licitación, adjudicación y control a operadores privados				A				A	A	A ^j	A	A
Mantenimiento y monitoreo	Seguimiento sanitario y ambiental ^k	A	A	A	A	B	B ^l	B	B				
	Tratamiento y control de proyectos ilegales						A		A ^m	A	A ⁿ	A	A
	Actualización de proyectos, licitaciones y operaciones									A	A ^o	A	A
Funcionamiento y ejecución del servicio (recolección y disposición) ^p	Recolección de RSD									AA ^q	AA	AA	AA
	Acopio, clasificación y reciclaje de RSD									AA	AA	AA	AA
	Disposición en rellenos sanitarios de los RSD									AA ^r	AA	AA	AA
	Logística de transporte a la disposición									AA ^s	AA	AA	AA
	Tarificación y cobranza del servicio ^t	A								A	AA	AA	AA
	Operación y cierre de rellenos sanitarios									A ^u	A		
Participación ciudadana y actores sociales	Iniciativas de clasificación y reciclaje									AA	AA ^v		AA
	Programas educativos sobre RSD	A ^w	A		A								
	Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios ^x									AA	AA		AA

Fuente: Elaboración propia.

^a En el nivel local se incluye lo municipal y distrital. El distrito Especial, es un estatus jurídico que define el caso de la Capital (Bogotá), Cartagena de Indias, Barranquilla, Santa Marta, Cúcuta, Tunja, Buenaventura, Tumaco y Turbo.

^b Es función del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deben sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales.

^c Serán las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible y Grandes Centros Urbanos los responsables de asesorar y orientar a las entidades territoriales en la elaboración de los PGIRS. Su actuación está orientada a encaminar a los entes territoriales en la consolidación de proyectos regionales cuando las condiciones lo ameriten, en la definición de programas y proyectos viables y sostenibles, y la localización de áreas patas para la construcción y operación de rellenos sanitarios. (Resolución 1045 de 2003)

^d Es responsabilidad de las entidades territoriales (municipalidades y distritos) elaborar y mantener actualizado el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), basado en la Política Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos, en donde se incluyen objetivos, metas, programas, proyectos y actividades para la prestación del servicios de aseo, y que deberá realizarse bajo un esquema de participación con los actores involucrados en la gestión, manejo y disposición de los Residuos Sólidos. (Fuente: Resolución 1045 de 2003, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial)

^e En relación a la normativa que vigila el servicio de recolección y disposición de residuos sólidos y su operación, es el nivel nacional el responsable de transparentar y vigilar la libre competencia mediante normativas de carácter general, y organismos como la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, DNP u otros. Según Decreto 689 de 2001, que establece modificaciones a la ley 142 de 1994 sobre régimen de actos y contratos en la prestación de servicios públicos domiciliarios, estos contratos pueden ser llevados a cabo ya sea por persona natural o jurídica, pública (cuando el servicio lo desarrolla el municipio o distrito directamente) o privada que efectúen el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos.

^f En virtud de la ley 142 de 1994, los departamentos deberán realizar funciones de coordinación y apoyo técnico, financiero y administrativo a los municipios en la elaboración de programas y proyectos, en especial de aquellos de carácter regional.

^g Son los municipios mediante el PGIRS, los que definen objetivos y metas, proyectos específicos, presupuesto, plan de inversiones y financiero, y los respectivos estudios de prefactibilidad y factibilidad.

^h Las Corporaciones Autónomas Regionales otorgan o niegan los permisos y licencias para el uso o afectación de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, y ejercen el control sobre el cumplimiento de la normatividad ambiental.

Estas son entes corporativos de carácter público, que no están adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo, pues gozan de autonomía e independencia, al haberseles conferido por mandato legal autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política; limitada, por la obediencia a las políticas y directrices fijadas por el Ministerio del Medio Ambiente como ente rector de la política nacional ambiental.

ⁱ Las Corporaciones Autónomas Regionales tienen la importante facultad de ejecutar proyectos de inversión para la protección y restauración ambiental, sin embargo, en términos del servicios de recolección de residuos sólidos es más común desarrollar el servicio a nivel municipal aun cuando puede existir una coordinación de nivel regional incluyendo a los alcaldes de los municipios de la región o sus delegados. Esto ocurre, cuando se justifica la coordinación y desarrollo del servicio a nivel supramunicipal.

^j Son las municipalidades y distritos los que estudian, diseñan, revisan y adjudicar una licitación a través de la cual se otorgan estos contratos. También cumplen funciones de supervisión la Superintendencia de Servicios Públicos y la Corporación autónoma Regional.

^k Es la Superintendencia de Servicios Públicos quien, con base en el informe de disposición final (información disponible en el Sistema Único de Información de Servicios Públicos http://reportes.sui.gov.co/reportes/SUI_ReporteAseo.htm), evalúa la disposición de los residuos sólidos, exigiendo información sobre las acciones adelantadas y previstas para corregir ineficiencias.

^l Los agentes prestadores del servicio público domiciliario de aseo en la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos deberán informar trimestralmente a la autoridad ambiental regional competente (Corporaciones Autónomas Regionales dentro del Sistema Nacional Ambiental), sobre la capacidad y las condiciones de operación del sitio de disposición final de residuos sólidos a su cargo, en un todo de acuerdo con lo previsto en el Reglamento Técnico del Sector, RAS, para dicha actividad.

^m Las autoridades ambientales regionales (Corporaciones Autónomas Regionales dentro del SINA), en cumplimiento de sus funciones, deberán de manera inmediata efectuar el correspondiente control y seguimiento del cierre, clausura y restauración ambiental o su transformación técnica a relleno sanitario de los sitios de disposición final de residuos sólidos.

ⁿ Todos los municipios o distritos quedan obligados a ejecutar todas las acciones necesarias para clausurar y restaurar ambientalmente o adecuar técnicamente los actuales sitios de disposición final que no cumplan la normativa vigente.

^o Las entidades territoriales y los prestadores del servicio público domiciliario de aseo mediante acciones de colaboración, definen en el PGIRS la actualización de proyectos y operaciones. En esto existen autoridades ambientales regionales (Corporaciones Autónomas Regionales vistas dentro del SINA)

^p Según Decreto 28811 de 1997 en su Título III, los municipios deberán organizar servicios adecuados de recolección, transporte y disposición final de basuras. Lo anterior no obsta a que esta responsabilidad pueda ser otorgada a distritos.

La prestación del servicio puede ser ejecutada por la entidad territorial o personas naturales o jurídicas de derecho privada (Ley 142), en este último caso se requerirá autorización ajustada a los requisitos y condiciones que establezca el gobierno, mediante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

^q Las personas prestadoras del servicio público de aseo en los componentes de recolección y transporte deberán entregar los residuos sólidos en la estación de transferencia, planta de aprovechamiento y/o relleno sanitario, de acuerdo a PGIRS del municipio o distrito.

^r Los prestadores del servicio público domiciliario de aseo en la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos deberán publicar bimestralmente en un diario de amplia circulación la información sobre las cantidades de residuos sólidos que pueden recibir en términos de toneladas diarias. Dicha información deberá igualmente ser remitida con la misma periodicidad a la autoridad ambiental regional competente y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para lo de sus respectivas competencias.

^s Las personas prestadoras del servicio público de aseo en los componentes de recolección y transporte deberán entregar los residuos sólidos en la estación de transferencia, planta de aprovechamiento y/o relleno sanitario, de acuerdo a PGIRS del municipio o distrito.

^t La ley 689 define el régimen tarifario de las empresas de servicios públicos, sobre sus estratos y metodologías de cobranza de acuerdo a tipo de inmueble. Estas metodologías elaboradas por el Departamento Nacional de Planeación serán suministradas directamente a los alcaldes y el Comité Permanente de Estratificación de cada municipio, quienes finalmente definen dichas tarifas.

^u Según el Decreto 1713 de 2002, todos los municipios o distritos quedan obligados a ejecutar todas las acciones necesarias para clausurar y restaurar ambientalmente o adecuar técnicamente los actuales sitios de disposición final que no cumplan la normativa vigente. Asimismo, el decreto 838 de 2005 determina que sin perjuicio de las actividades establecidas en el respectivo plan de manejo ambiental, corresponde a las entidades territoriales y a los prestadores del servicio de aseo en la actividad complementaria de disposición final, recuperar ambientalmente los sitios que hayan sido utilizados como "botaderos" u otros sitios de disposición final no adecuada de residuos sólidos o transformarlos, previo estudio, en rellenos sanitarios de ser viable técnica, económica y ambientalmente. (Fuente: Decreto 1390 de 2005)

^v El llamado Sector Solidario (ONGs) y recicladores participan en el nivel municipal, además de en sus actividades propias, en los procesos de elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

^w Es función del Gobierno promover la realización de jornadas ambientales con participación de la comunidad, y de campañas de educación popular, en los medios urbanos y rurales para lograr la comprensión de los problemas del ambiente, dentro del ámbito en el cual se presentan. En esto participará el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Territorialidad en conjunto con el Ministerio de Educación, adoptando los planes y programas docentes y el pensum que en los distintos niveles de la educación nacional se adelantarán en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, promoviendo con dicho ministerio programas de divulgación y educación no formal y reglamentando la prestación del servicio ambiental.

^x El Comité de Desarrollo y Control Social funciona en representación de los usuarios y suscriptores de los servicios públicos domiciliarios de aseo, acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y telefonía fija en los municipios, y contribuyen a garantizar la adecuada organización en la participación comunitaria para la vigilancia de la gestión y fiscalización de las entidades de carácter privado, oficial o mixto, que presten los servicios públicos domiciliarios. Es el alcalde quien debe velar por la conformación de los comités, y constituido un comité es deber de las autoridades municipales y de las empresas de servicios públicos reconocerlo como tal.

CUADRO 14
COLOMBIA: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SERVICIOS POLICIALES Y SEGURIDAD CIUDADANA

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Principios y atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias.	AA ^a	AA	AA	AA		B ^b				C ^c		
	Definiciones de estrategias de Seguridad Ciudadana	A	A ^d	A	A	B	B ^e	B	B	C	C ^f	C	C
	Marcos legales y sancionatorios para delitos	AA	AA ^g	AA	AA								
	Normas para seguridad de privados	A	A ^h	A	A								
Inversión e infraestructura ^{ij}	Programas y proyectos de infraestructura	A	A	A	A		B ^k	B				C ^l	
	Equipamiento policial	A	A	A	A		B	B				C	
	Formación de Recursos Policiales ^m	A	A	A	A								
Mantenimiento y monitoreo ^{no}	Mantenimiento de infraestructura básica	A	A	A	A			B				C	
	Monitoreo de equipamiento fijo, móvil e informático	A	A	A	A			B				C	
	Sistema de seguimiento, información y control periódicos	A ^p	A			B	B ^q			B	B ^r		
Funcionamiento y ejecución del servicio (Gestión directa de los Servicios de Seguridad)	Modalidades de ejecución policial (procedimientos policiales)	A ^s	A				B ^t	B			B ^u	C	
	Acciones de prevención en seguridad	A ^v	A ^w			B ^x	B	B		C ^y	C	C	
	Recepción y procedimientos de denuncia ^z					A	A	B		A	A	C	
	Programa de apoyo a víctimas ^{aa}	A ^{bb}				A	A	B		A	A	C	
	Servicios informáticos y sistemas ^{cc}	A	A	A	A	B	B			C	C		
	Indicadores de logros periódicos ^{dd}	A	A	A	A	B	B			C	C		
Participación ciudadana	Comisión de Policía y Participación Ciudadana	A	A ^{ee}	A	A	B	B ^{ff}	B	B	B	B	B	B
	Planes cuadrantes ^{gg}		B				A				A		
	Medios de comunicación y roles ciudadanos	A ^{hh}	A	A	A			B			C		

Fuente: Elaboración propia.

^a Colombia, posee una estructura específica para organizar la seguridad interna, esta se denomina el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, confirmado por el presidente de la República, los Ministros de Gobierno, Defensa y Justicia, el Director General de la Policía Nacional, el Comisionado Nacional para la Policía, un gobernador y un alcalde.

Entre sus funciones está:

Recomendar las políticas de Estado en materia de seguridad de la comunidad, estableciendo planes y responsabilidades entre las diferentes entidades comprometidas.

Adoptar y disponer medidas tendientes a satisfacer las necesidades de la Policía Nacional, para el eficaz cumplimiento de su misión.

Establecer y adoptar mecanismos de revisión interna, tendientes a evaluar, controlar y mejorar la prestación del servicio.

Coordinar y hacer seguimiento del desarrollo de las diferentes acciones interinstitucionales, en función de las políticas establecidas en materias de policía y seguridad ciudadana.

Regular de manera equilibrada la doble función que desarrolla la Policía en los aspectos de prevención y control de delitos y contravenciones, así como formular recomendaciones relacionadas con el servicio de Policía y la seguridad general.

Recomendar políticas y normas técnicas que garanticen el manejo transparente, eficiente y oportuno de la información de que dispone, de acuerdo a las normas legales.

Solicitar y atender los informes que presente el Director General de la Policía, formulando recomendaciones sobre los mismos.

Velar por que la institución policial, como organización de naturaleza civil, cumpla su fin primordial de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, asegurando que los habitantes de Colombia convivan en paz.

Expedir su reglamento y ejercer las demás funciones que por su naturaleza le correspondan.

^b El Gobernador es la primera autoridad de Policía en el Departamento, proponiendo medidas y reglamentos de policía de conformidad con la constitución y las leyes, y a la Asamblea Departamental.

^c El Alcalde es la primera autoridad de Policía en el Municipio, proponiendo medidas y reglamentos de policía de conformidad con la constitución y las leyes, y al Consejo Municipal.

^d Existen iniciativas permanentes, como la Política para la Seguridad Democrática del Gobierno de Uribe.

^e Es el Gobernador quien convoca y preside el Consejo de Seguridad Departamental y desarrolla los planes de Seguridad Ciudadana y Orden Público que apruebe el respectivo Consejo. Por su parte, los comandantes de policía departamentales presentan a consideración del gobernador el plan de seguridad de la policía en la respectiva jurisdicción.

^f Es el Alcalde quien convoca y preside el Consejo de Seguridad Municipal y desarrolla los planes de Seguridad Ciudadana y Orden Público que apruebe el respectivo consejo. Por su parte, los comandantes de policía municipales presentan a consideración del Alcalde el plan de seguridad de la policía en la respectiva jurisdicción.

^g Según ley 62 de 1993, se crea el cargo de Comisionado Nacional para la Policía. El Comisionado Nacional para la Policía ejercerá las funciones de veeduría ciudadana y vigilancia del régimen disciplinario y operaciones policiales, verificando el estricto cumplimiento de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, directivas, disposiciones, órdenes y demás normas expedidas por el Director General para el correcto funcionamiento de las unidades orgánicas estructurales de la Institución y de ésta en conjunto.

^h Existe la Superintendencia de Vigilancia y seguridad Pública, la cual ejerce el control, inspección y vigilancia sobre la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada en Colombia, asegurando la confianza pública en los mismos con un adecuado nivel técnico y profesional en la prestación de éstos, combatiendo la ilegalidad y contribuyendo con las autoridades en la prevención del delito.

ⁱ Según Resolución 002 del 04/01/2010, se señalan las partidas Anuales del Presupuesto de Aportes de la Nación de la Policía Nacional, para atender las necesidades prioritarias de la Dirección General, Dirección Administrativa y Financiera, Dirección de Investigación Criminal, Dirección de Antinarcoóticos, Dirección Antisecuestro y Antiextorsión, Dirección de Bienestar Social, Regiones de Policía, Departamentos de Policía, Policías Metropolitanas, Dirección y Escuelas de la Dirección Nacional de Escuelas.

^j Las autoridades departamentales y municipales podrán contribuir para la adquisición de equipos, dotaciones, mejoramiento de instalaciones, vivienda fiscal, apoyo logístico y de bienestar de la Policía Nacional. También podrán celebrar convenios con la Nación para mejorar la seguridad pública sin perjuicio de las obligaciones que correspondan a aquella.

^k Según ley 62 de 1993, existen comités departamentales presididos por el Gobernador, e integrados además, por el Comandante del Departamento de Policía y Metropolitano en su caso, el Alcalde de la ciudad capital, otros dos Alcaldes y el Secretario de Hacienda del departamento, con la finalidad de analizar el presupuesto nacional asignado a la unidad y con base en ello solicitar, a través de las autoridades competentes, a la Asamblea, y a los Concejos Municipales, los apoyos presupuestales necesarios.

^l Los municipios también forman parte y son representados en los comités departamentales mencionados en el punto anterior.

^m La formación de recursos policiales es privativa de las Policías, en todos sus procedimientos de planificación, financiamiento, operación y control. Se trata de una tarea indelegable, así como todo aquello que tratándose de infraestructura o equipamiento sea definido como policialmente estratégico.

ⁿ Según Resolución 002 del 04/01/2010, se señalan las partidas Anuales del Presupuesto de Aportes de la Nación de la Policía Nacional, para atender las necesidades prioritarias de la Dirección General, Dirección Administrativa y Financiera, Dirección de Investigación Criminal, Dirección de Antinarcoóticos, Dirección Antisecuestro y Antiextorsión, Dirección de Bienestar Social, Regiones de Policía, Departamentos de Policía, Policías Metropolitanas, Dirección y Escuelas de la Dirección Nacional de Escuelas.

^o Las autoridades departamentales y municipales podrán contribuir para la adquisición de equipos, dotaciones, mejoramiento de instalaciones, vivienda fiscal, apoyo logístico y de bienestar de la Policía Nacional. También podrán celebrar convenios con la nación para mejorar la seguridad pública sin perjuicio de las obligaciones que correspondan a aquella.

^p Es parte de las funciones del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Pública solicitar y atender los informes del Director General de la Policía, formulando recomendaciones.

^q Sera función del Gobernador solicitar al comandante de la policía informes sobre las actividades cumplidas por la Institución en su jurisdicción. Asimismo el Comandante de Policía deberá informar diariamente al Gobernador sobre las situaciones de alteración del orden público en la jurisdicción y asesorarlo en la solución de los mismos.

^r Sera función del alcalde solicitar al comandante de la policía informes sobre las actividades cumplidas por la institución en su jurisdicción. Asimismo el Comandante de Policía deberá informar diariamente al alcalde sobre las situaciones de alteración del orden público en la jurisdicción y asesorarlo en la solución de los mismos.

^s El Gobierno Nacional desarrollará la estructura de la Policía Nacional y las funciones establecidas, teniendo en cuenta criterios que respondan a la especialización de la carrera policial, eficacia y desarrollo de mecanismos de participación comunitaria.

^t Tanto alcaldes como gobernadores tendrán la atribución de impartir órdenes atinentes a la Policía Nacional por conducto del respectivo comandante.

^u Tanto alcaldes como gobernadores tendrán la atribución de impartir órdenes atinentes a la Policía Nacional por conducto del respectivo comandante.

^v La acción de formular políticas tendientes a la prevención en seguridad está a cargo del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana y de la Asamblea Departamental y Concejo Municipal, en relación a la jurisdicción de cada entidad.

^w Las materias los servicios informáticos y el diseño de indicadores sobre logros periódicos son propias del nivel centralizado de las Policías, lo cual no obsta su desarrollo en sus unidades desconcentradas, en relación a las atribuciones de alcaldes y gobernadores.

^x La acción de formular políticas tendientes a la prevención en seguridad está a cargo del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana y de la Asamblea Departamental y Concejo Municipal, en relación a la jurisdicción de cada entidad.

^y La acción de formular políticas tendientes a la prevención en seguridad está a cargo del Consejo Nacional de Policía y seguridad Ciudadana y de la Asamblea Departamental y Concejo Municipal, en relación a la jurisdicción de cada entidad.

^z Realizado por la Policía Nacional en sus expresiones departamentales y municipales, las cuales están guiadas por comandantes de policía y guiadas por la política general y las consideraciones de alcaldes y gobernadores.

^{aa} Realizado por la Policía Nacional en sus expresiones departamentales y municipales, las cuales están guiadas por comandantes de policía y guiadas por la política general y las consideraciones de alcaldes y gobernadores.

^{bb} Existe una definición amplia en la relación a la protección de víctimas en la Política de Seguridad Democrática, y en relación a reformas legales que aseguran la protección en caso de violencia, secuestro, trata de personas, etc.

^{cc} Las materias relativas a los servicios informáticos y el diseño de indicadores sobre logros periódicos son propias del nivel centralizado de las Policías, aun cuando pueda existir información asociada y bases de datos en sus unidades desconcentradas como parte de las solicitudes de alcaldes y gobernadores.

^{dd} Las materias relativas a los servicios informáticos y el diseño de indicadores sobre logros periódicos son propias del nivel centralizado de las Policías, aun cuando pueda existir información asociada y bases de datos en sus unidades desconcentradas como parte de las solicitudes de alcaldes y gobernadores.

^{ee} Existe la Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana como mecanismo del más alto nivel encargado de orientar y fiscalizar las relaciones entre la ciudadanía, la Policía Nacional y las autoridades administrativas.

Este está compuesto por: Ministro de Defensa, el o los que designe el Presidente de la República según las circunstancias, el Director de la Policía Nacional, el Comisionado Nacional para la Policía, el Subdirector de Participación Comunitaria, Defensor del Pueblo, un Gobernador Delegado por la Conferencia Nacional de Gobernadores, un Alcalde delegado por la Federación Colombiana de Municipios, el Presidente de la Federación de Organismos no Gubernamentales, un representante de los medios de comunicación social, sector sindical, gremial (comercio, producción industrial y agropecuaria y de los servicios y transporte), del campesinado, comunidades indígenas, negras, movimientos comunales, universidades, movimientos juveniles, organizaciones femeninas, de DDHH, educadores, retirados de la policía y de tercera edad y minusválidos.

^{ff} En los departamentos, municipios y localidades que lo requieran, existirán comisiones de participación ciudadana presididas por gobernadores, alcaldes y las autoridades correspondientes. El Gobierno determinará la composición de las comisiones, previo concepto de las respectivas autoridades político-administrativas (artículo 29 ley 62).

^{gg} Incitados y llevados a cabo por la Policía Nacional en conjunto con la comunidad. Para esto, hay definiciones generales de ámbito nacional y participación en cada jurisdicción.

^{hh} El principal mecanismo es la Comisión Nacional de Policía y Participación Comunitaria. Asimismo, las definiciones de información a la comunidad y los medios provienen de la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa, como los organismos a cargo de la seguridad pública.

No obstante, la política de seguridad democrática del Gobierno de Uribe, incentiva la creación de un tipo de comunicación estratégica con los medios de comunicación y la comunidad, mediante las instancias internacionales, nacionales, departamentales y municipales. Por ende, es la institución mediante sus diversas dimensiones quien desarrollo este rol.

CUADRO 15
COLOMBIA: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SERVICIOS DE FOMENTO PRODUCTIVO

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos	A	A ^a	A	A	B	B ^b	B	B				
	Estrategias y programas de fomento productivo ^c	A	A ^d	A	A	B	B	B	B		C		
	Asociatividad público - privada ^e	A	A	A	A	B	B	B	B				
Sectores y rubros de actividad productiva	Industria manufacturera	A	A ^f	A ^g	A	B	B						
	Agricultura, forestal y acuicultura												
	Minería y energía												
	Turismo	A	A	A	A	B	B	B	B				
	Comercio y servicios	A	A	A	A	B	B	B	B				
Acciones de fomento productivo	Inversión pública empresarial												
	Inversión en infraestructura pública												
	Crédito y garantías	A	A	A ^h	A	B ⁱ	B			B ^j	B		
	Asistencia técnica y capacitación												
	Emprendimientos asociativos	A	A ^k	A	A	B	B	B	B		C ^l		
Entidades prestadoras de servicios de Fomento Productivo	Instituciones públicas de fomento y desarrollo	A	A ^m	A ⁿ	A								
	Instituciones privadas de fomento												
	Universidades y centros de educación ^o	A	A	A	A	B	B ^p	B	B	C	C		
	Organizaciones No Gubernamentales ^q		C				C				C		
Participación ciudadana	Asociaciones privadas de productores ^r		A				B				C		
	Consejos o comités de desarrollo					A	A	A		B	B ^s	B	B

Fuente: Elaboración propia.

^a En el caso de iniciativas de emprendimiento, las políticas, normas y reglamentos estarán suscritos al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo quien preside la Red Nacional para el Emprendimiento (RNA), organismo nacional con expresión regional que mediante trabajo interinstitucional determina las directrices del fomento productivo y emprendedurismo en Colombia.

La Red Nacional para el Emprendimiento está conformada por los Ministerios de: Comercio, Industria y Turismo, Protección Social, Educación, Dirección General del servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Departamento Nacional de Planeación, Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología (Colciencias), Programa Presidencial Colombia Joven, Instituciones de Educación Superior (3), Asociación Colombia de Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI), Federación Colombia de Comerciantes (FENALCO), representante de los jóvenes empresarios (CEC), Fundaciones de emprendimiento, Cajas de Compensación Familiar, Banca de Microcrédito, Incubadoras de empresas del país.

^b La expresión territorial de la RNE son las Redes Regionales para el Emprendimiento (RRE), que en su ámbito de acción diseñan y ejecutan políticas y directrices.

Las Redes Regionales están compuestas por Gobernación Departamental, Dirección regional del SENA, Cámara de Comercio de la Capital del Departamento, Alcaldía de la Capital departamental y un representante de los alcaldes municipales, representantes de: oficinas departamentales de Juventud, instituciones de Educación Superior, Cajas de Compensación Familiar, Asociaciones de Jóvenes Empresarios, Banca de Microcrédito, gremios, incubadoras.

^c Serán las secretarías técnicas, instrumentos operativos de las redes de emprendimiento a nivel nacional y regional, las que planearán y acompañarán la implementación de las estrategias previstas para el fomento, presentando informes mensuales a los integrantes de la red en torno a acciones y programas realizados en torno al emprendimiento.

^d El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y en particular, el Viceministerio de Desarrollo Empresarial a través de la Dirección Mipymes apoya y promueve la inclusión del componente de Desarrollo Productivo y Empresarial en los Planes de Desarrollo Municipal e incita la cultura empresarial, la asociatividad, la promoción de los encadenamientos productivos y en general coordina acciones nacionales con los departamentos y municipios.

^e Las RNE y RRE tienen como función propiciar la creación de redes de contacto entre inversionistas, emprendedores e instituciones afines con el fin de desarrollar proyectos productivos, y además ordenar e informar la oferta pública y privada de servicios de emprendimiento aprovechando los recursos tecnológicos con los que cuentan las entidades integrantes de la red.

^f Considerando la Encuesta Anual Manufacturera, la cual nos permite valorar la incidencia de la MIPYME en el panorama empresarial colombiano. Estas representan el 96.4% de los establecimientos, aproximadamente el 63% del empleo; el 45% de la producción manufacturera, el 40% de los salarios y el 37% del valor agregado (Fuente: <http://www.businesscol.com/empresarial/pymes/#antiguedad>)

En este sentido, el Ministerio de Comercio, industria y Turismo crea el Sistema Nacional de Mipymes, entidad está a cargo de formular políticas y planes de promoción de la industria manufacturera en su expresión MIPYME.

Este Sistema estará coordinado por el Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

^g Mediante Fondo Nacional de Garantías.

^h Según la Ley 905 de 2004, para el financiamiento de MIPYMES, el Instituto de Fomento Industrial o quien haga sus veces y el Fondo Nacional de Garantías establecerán, durante el primer trimestre de cada año el monto y las condiciones especiales para las líneas de crédito y para las garantías dirigidas a los creadores de micro, pequeñas y medianas empresas.

ⁱ Los municipios, distritos y departamentos, podrán establecer regímenes especiales sobre los impuestos, tasas y contribuciones del respectivo orden territorial, con el fin de estimular la creación y subsistencia de Mipymes. Para tal efecto podrán establecer entre otras medidas, exclusiones, periodos de exoneración y tarifas inferiores a las ordinarias.

^j Los municipios, distritos y departamentos, podrán establecer regímenes especiales sobre los impuestos, tasas y contribuciones del respectivo orden territorial, con el fin de estimular la creación y subsistencia de Mipymes. Para tal efecto podrán establecer entre otras medidas, exclusiones, periodos de exoneración y tarifas inferiores a las ordinarias.

^k En la Dirección Mipymes del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Fomipyme se concentra en iniciativas productivas de gran impacto y que demuestren beneficios para un significativo número de empresas. Por tanto, existe un programa de cadenas en las microempresas, que promueve el criterio asociativo y de integración entre empresas y eslabones productivos.

Asimismo, la RNE y las RRE mantienen planes y estrategias de trabajo para promover asociatividad, y asimismo se generan mesas de trabajo de la red de emprendimiento que mediante el debate, identifica oportunidades de negocio y propone una metodología de Plan de Negocios para la Región.

^l Es intención del Gobierno Nacional el incorporar en los Planes Municipales materias asociadas a fomento productivo, emprendedurismo y asociatividad.

^m El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo crea el Sistema Nacional de Mipymes, conformado por los consejos superiores de pequeña y mediana empresa, el consejo superior de microempresa y los consejos regionales. Dicha entidad está a cargo de formular políticas y planes de promoción MIPYME.

El Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes estará integrado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación, Sena, Colciencias, Bancoldex, Fondo Nacional de Garantías y Finagro.

Este Sistema estará coordinado por el Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

ⁿ El Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, cuyo objeto es la financiación de proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las Mipymes y la aplicación de instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción.

El fondo opera bajo el esquema de convocatorias públicas en las cuales se deben presentar proyectos con base en la guía de presentación de proyectos conservando los parámetros de antigüedad y experiencia del proponente, rubros cofinanciables y requisitos definidos en los términos de referencia y en el manual de operaciones.

^o Las universidades e instituciones de educación, sin considerar el Ministerio de Educación como rector del sector educativo, son parte de la Red Nacional para el Emprendimiento y sus representaciones regionales. Su misión es colaborar en la formación de una cultura del emprendimiento y en la capacitación de recursos humanos para el cumplimiento de dicha estrategia. De esta forma se crea y fortalece un vínculo entre el sistema educacional y productivo mediante la formación en competencias básicas, laborales y empresariales. Esta iniciativa es de largo aliento, y se espera sea fomentada desde la educación preescolar, básica, secundaria, media y universitaria.

^p Los establecimientos de educación media, en todas las modalidades, crearán Consejos Consultivos para el relacionamiento con el sector empresarial, con delegados de las entidades aglutinantes de las MIPYMES y/o con empresarios de la región, municipio o comunidad donde se localice el establecimiento educativo.

^q Existen una serie de fundaciones y organismos que trabajando de forma autónoma, generan alianzas con el sector público. En este sentido, existen iniciativas de superación de la pobreza o desarrollo de capacidades de emprendimiento, que se logran gracias a la cooperación con municipios, distritos o ministerios. Tanto las acciones a realizar, el rubro o sector, todo esto dependerá de las características del organismo a cargo.

^r Un espectro de asociaciones de productores, comerciantes y emprendedores participan formalmente de la construcción, ejecución y evaluación de políticas y estrategias de carácter nacional y regional, mediante las Redes Nacional y Regional para el Emprendimiento. En particular, el trabajo se desarrolla mediante instancias como las mesas de trabajo.

Por otra parte, se incita desde el nivel central que los municipios incorporen materias de fomento productivo a los Planes Municipales.

⁵ Ante la deficiente organización gremial y comunitaria que se observa en algunos municipios, la Ley Mipyme creó los Comités Municipales de Microempresas, con el objetivo de promover la articulación con las políticas, programas y acciones sectoriales en el nivel territorial.

Estos Comités, sugiere que se conformen con el liderazgo de las alcaldías, y por medio de decretos o acuerdos, con participación de los principales actores públicos y privados que se ubiquen en el Municipio, estos son: gremios, fundaciones, la academia, Cámara de Comercio, SENA y la institucionalidad que se considere útil para su conformación.

Los Comités Municipales constituyen un escenario que garantiza la concertación de estrategias de desarrollo productivo local, la identificación de las unidades productivas en el respectivo municipio, la promoción de procesos de asociatividad, selección de encadenamientos productivos y la determinación de acciones de políticas dirigidas a fortalecer el sector empresarial. (Fuente: <http://www.mipymes.gov.co/microempresario/newsdetail.asp?id=108&idcompany=45>)

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2007), *El derecho a la ciudad en la Bogotá sin indiferencia*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2008), *Acuerdo 308 de 2008, Plan de Desarrollo 2008-2012. Bogotá positiva. Para vivir mejor*, Bogotá.
- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2007), *Introducción, conclusiones y recomendaciones del Balance de la política pública de atención integral de población desplazada por la violencia. 2004-2006*, Bogotá: ACNUR.
- Arboleda, José (1997), *“Una misión posible. Políticas y programas de apoyo a la microempresa en Colombia”*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Banco Mundial (2008), *Informalidad: escape y exclusión*, Bogotá, Banco Mundial.
- Barón, Juan D. y Adolfo Meisel (2004), *“La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990”*, *Macroeconomía y regiones en Colombia*, Adolfo Meisel (Comp.), Bogotá, D.C., Banco de la República.
- Becker, Alejandro, Sandra Castro y Miguel Cárdenas (Comps.) (2004), *“Desarrollo de las regiones y autonomía territorial”*, Bogotá, Colombia, GTZ – FESCOL.
- Becker, Alejandro, Carolina Chica y Miguel Cárdenas (Comps.) (2003), *“Ordenamiento territorial: reivindicación de la descentralización para el desarrollo”*, Bogotá, GTZ - FESCOL.
- Bonet, Juan (2006), *“Fiscal decentralization and regional income disparities: evidence from the Colombian experience”*, *Annals of Regional Science*, N° 46, pp 661-667.
- Caballero, Piedad (1995), *“Descentralización y la gestión educativa en Colombia”*, serie *Gestión Escolar*, Santiago de Chile, CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación)
- Caicedo Cuervo, Carlos (2006), *“Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Colombia”*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Castañeda, Alberto y Jon García (2007), *“Hábitat y Espacio Público. El caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá”*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, UN-Habitat, PNUD.
- Colombia (2006), *Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. Estado comunitario para todos*, Bogotá.
- Colombia. Ministerio de Salud Pública (1980), *Taller nacional de atención primaria de salud*. Bogotá.
- ____ (1977), *Taller sobre atención primaria de salud*. Montería, inédito.
- ____ (s/f) - Dirección de Investigaciones, *Estudio: Participación de la Comunidad en la Planeación de la Salud*. Vol. 7. Bogotá.

- Colombia. DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2007a), “Actualización de la cartilla: las regalías en Colombia”, Colombia, Departamento Nacional de Planeación.
- ____ (2007b) “Visión Colombia II Bicentenario. Fortalecer la Descentralización y Adecuar el Ordenamiento Territorial”.
- ____ (2007c), “Visión Colombia II Centenario 2019. Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial”, Colombia, Departamento Nacional de Planeación.
- ____ (2006a), Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. Hacia un Estado, Bogotá, DNP.
- ____ (2006b), “Ciudades dentro de ciudades”, Colombia 2019. Visión Colombia II Centenario, Bogotá: DNP.
- ____ – DDTs – UNDP (2004), Balance del desempeño fiscal de los municipios y departamentos 2000 – 2003. Bogotá, octubre.
- ____ (2003), Lineamientos para el proceso de construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios, Bogotá, Corporación Andina de Fomento / Departamento Nacional de Planeación.
- ____ (2002a), “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Balance de una década. Tomo I. Marco conceptual y resultados del progreso municipal”, Bogotá, DNP.
- ____ (2002b), Hacia un Estado Comunitario. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Bogotá, DNP.
- ____ (2001), Ley 715, Sistema General de Participaciones, Bogotá, DNP.
- ____ (1998), Cambio para construir la paz. Plan nacional de Desarrollo 1998-2002, Bogotá, D. C.
- ____ (1994), El salto social. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, Bogotá, D. C.
- Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2004), “Coordinación de las políticas fiscal y ambiental en Colombia: evaluación de los beneficios tributarios para la inversión ambiental”, documento presentado al segundo Taller regional de política fiscal y medio ambiente, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 27 de enero, inédito.
- Contreras, Loreto (2009), “Políticas de desarrollo territorial y transformaciones productivas”, La ciudad latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación, Brand, Peter (Ed.), Medellín Colombia, Universidad Nacional de Colombia, pp. 123-147.
- Cortés, Pedro, Luis Briceño y Darío Restrepo (Eds.) (2002), “Enlaces y rupturas: experiencias de participación representativas de una década en Colombia”, Bogotá, Fundación para la Participación Comunitaria, Parcomún / Acción Ecueménica Sueca – Diakonía.
- Cuervo, Luis Mauricio (1999), “Ciudad y competitividad: entre las partes y el todo” en Revista Territorios de Estudios Regionales y Urbanos, N°3 agosto 1999 – enero 2000, Bogotá.
- ____, et al. (1997a), “Iniciativas locales de desarrollo económico”, Bogotá, DNP – UPRU - CIDER.
- ____, Carlos Caicedo Cuervo, Josefina González y Esperanza Montaña (1997b), “Dinámica territorial de las cadenas productivas”, Bogotá, IGAC – CIDER.
- García Sánchez, Miguel. (2003), “¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá”, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Universidad de los Andes.
- García, Jorge (2004). “¿Por qué la descentralización fiscal? Mecanismos para hacerla más efectiva”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, N° 41, Bogotá, Colombia, Banco de la República.
- ____ (1999), “De cómo el modelo económico colombiano impidió el desarrollo de las regiones atrasadas”, El rezago de la Costa Caribe Colombiana, Calvo, Haroldo, Adolfo Meisel (ed.), Bogotá, Banco de la República – Fundesarrollo - Universidad del Norte -Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Giraldo, Fabio, Jon García, Cesar Ferrari y Alfredo Bateman (2009), “Urbanización para el Desarrollo Humano”, Colombia: ONU HABITAT.
- Giraldo, Fabio y Elkin Velásquez (eds.), “Habitat y seguridad urbana. Tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad”, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, UN-Habitat, PNUD.
- Lacouture Daníes, Hugues Manuel (2006), “Aproximación a las Autoridades Ambientales Regionales en Colombia”, Revista de Derecho, N. 25, pp 305-324.

- Lotero, Jorge (2005), “Eficiencia productiva, localización y polarización de la industria en Colombia en el contexto de la integración comercial de los noventa” en *Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales*, Volumen XXXI, N° 92, mayo 2005, Chile: EURE.
- Maldonado, Alberto (2008). “Competencias de los departamentos. La experiencia Colombiana”, Taller de gestión para el Desarrollo de los territorios, 4 y 5 de Septiembre (SUBDERE-GTZ, Santiago de Chile).
- ____ (2005), “El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia”, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 110 (LC/L.2380-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.124.
- Molina, Gloria (2005) “Relaciones intergubernamentales y descentralización en salud: Colombia 2005”, trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Moncayo, Edgard (2002), “Las políticas regionales en Colombia: apuntes para una evaluación de contenidos, alcances, actores e impactos”, ILPES – CEPAL.
- Montenegro, Santiago (1996), “El papel de las regiones para la estabilidad macroeconómica de Colombia”, *Desarrollo y sociedad*, N° 38, Bogotá, D.C., Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes, septiembre.
- Moreno, Ana Isabel (2007), “Dinámica, estructura y calidad de las exportaciones industriales en Colombia: 1975-2003”, *Desarrollo espacial, productividad y competitividad comercial durante la apertura de los noventa*, Jorge Lotero Contreras (Ed.), Medellín, Centro de Investigaciones Económicas, Universidad de Antioquia.
- Muller, Fritz (1980), *Participation in Primary Health Care Programs in Latin America*. Escuela Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia, Medellín.
- ____ (1979), “Participación popular en programas de atención primaria sanitaria en América Latina”, Medellín, Universidad de Antioquia, Colombia.
- Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2007), “Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia. Respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención”, Bogotá: PMA y CICR.
- Ramírez, Juan Carlos, Horacio Osorio y Rafael Parra-Peña (2007), “Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia”, Serie Estudios y Perspectivas, N° 16 (LC/L.2684-P), Bogotá, D.C., Oficina de la CEPAL en Bogotá.
- Restrepo, Darío (2009), “Descentralización para la equidad”, *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*, Brand, Peter (Ed.), Medellín Colombia, Universidad Nacional de Colombia, pp. 309-330.
- ____ (ed.) (2007a), “Equidad y salud. Debates para la acción”, Bogotá, Colombia, ISBN: 978-958-701-932-2.
- ____ (ed.) (2007b), “20 años de la descentralización en Colombia: Presente y futuro”, Bogotá, Colombia, Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial – RINDE - ISSN: 1816-1278.
- Rodríguez, Libardo (2004), “Estructura del poder público en Colombia”, Bogotá, Temis.
- Rodríguez, Oscar (2002), “Los avatares del Servicio de Salud para pobres”, tomo II, Bogotá, Universidad de Colombia.
- Rubiera, Fernando. y Elizabeth Aponte (2009), “Análisis del impacto de los Fondos Europeos 2000 – 2006 en la Comunidad de Madrid a partir de la matriz de contabilidad social del año 2000” en *Investigaciones Regionales*, N° 16, otoño 2009, ISSN: 1695 – 7253.
- Rudas-Lleras, Guillermo (ed.) (2002), “Instrumentos económicos y financieros para la política ambiental”, *Documentos de Economía*, N° 3, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, D. C.
- Ruiz Vásquez, Juan Carlos (2009), “Dos décadas de prevención en Bogotá: una lección crítica” en *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, mayo, Ecuador: FLACSO.

- Sánchez Torres, Fabio y Jairo Núñez-Méndez (2000), “Geography and economic development in Colombia: a municipal approach”, Research Network Working Paper, N° 408, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____ y Catalina Gutiérrez (1994), “Descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales en Colombia”, en *Coyuntura Social*, N° 10, Mayo, Santafé de Bogotá, Fedesarrollo e Instituto SER.
- San María, Mauricio, Natalia Millán, Julián Moreno Bonilla y Carlos Felipe Reyes (2009) “Descentralización, el financiamiento de la salud y la educación y los departamentos. ¿Cuáles son las alternativas?”, en *Convenio de Cooperación para el fortalecimiento de la intervención departamental en materia de salud y educación*. Federación Nacional de Departamentos y FEDESARROLLO.
- Sarmiento, Alfredo (2004), “La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro”, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1993), “La descentralización en educación: Una descentralización con centro”, *Revista Planeación y Desarrollo*, Santafé de Bogotá.
- Tono, Teresa, Enriqueta Cueto, Antonio Guiffrida, Carlos Arango y Álvaro López (2009) “Public Hospitals and Health Care Reform”, en *From Few to Many. Ten years of Health Insurance Expansion in Colombia*, Glassman A., Escobar M. L., Guiffrida A. y Giedon U. (Eds.) IDB y Brookings Institution.
- UNICEF (2005), “Marco Normativo y Político Para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en Colombia”.
- Vargas, Alejo (2008), “La Seguridad en Colombia: Fuerzas Armadas en Seguridad Interior”, [en línea] (www.resdal.org.ar)
- Vargas, Jorge Enrique y Alfredo Sarmiento (1997a), “Características de la descentralización colombiana”, serie *Reformas de política pública*, N° 49, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1997b), “La descentralización de los servicios de educación en Colombia”, serie *Reformas de política pública*, N° 50, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1997c), “La descentralización de los servicios de salud en Colombia”, serie *Reformas de política pública*, N° 51, Santiago de Chile, CEPAL
- Velásquez, Elkin (comp.) (2007), “Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia en Bogotá. Primeros resultados”, Bogotá: UN-Habitat.
- Victoria, María (2003), “La relación entre la política para promover el desarrollo de las MIPYMES en Colombia y los modelos de desarrollo e industrialización”, en *Revista Economía, gestión y Desarrollo*, N°1, agosto, Cali.
- World Bank (2007) “Colombia Decentralization: Options and Incentives for Efficiency”, *Poverty Reduction and Economic Management*, Report N° 39832-CO.
- Zuccardi, Igor Esteban (2002), “Efectos regionales de la política monetaria en Colombia”, *Documentos de trabajo sobre economía regional*, N° 32, Cartagena de Indias, Banco de la República, julio.

VI. La descentralización de servicios esenciales en Costa Rica

1. División político administrativa de Costa Rica

La Constitución de la República establece que desde la perspectiva administrativa, el territorio se “divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos”. Mientras que las primeras han perdido fuerza relativa como espacio territorial, los cantones representan la unidad desconcentrada relevante. La administración del llamado Cantón está a cargo de un “Gobierno Municipal”, cuyas autoridades (“regidores”) son elegidos libremente. Si bien el distrito posee también una autoridad democráticamente elegida (Consejos de Distrito), esta solo tiene el papel de comunicar al nivel de gobierno inmediatamente superior (municipio) las necesidades y demandas de la comunidad residente en tal distrito. Los alcaldes se eligen solo desde hace 8 años. Al votar por los regidores se vota por la lista de los partidos respectivos. Asimismo, se vota por un “síndico” que también es parte del Consejo Municipal y se eligen los consejos de distritos. Las regiones, como órganos instituidos, son solo para la administración del sector público y la planificación del desarrollo y no están en la constitución. En 1970 se agrupó al país en 6 regiones para los fines de la planificación del desarrollo, a las cuales se han agregado dos adicionales desde entonces.

La estructura general del sector público en Costa Rica se puede identificar en base a las dos categorías generales señaladas en el cuadro 16. De ella se desprende que en la estructura central, los 18 ministerios se encuentran integrados con 77 órganos adscritos. El tipo y grado de dependencia y/o autonomía de estos órganos es particular de cada ministerio, y su caso concreto depende de las normas específicas del ministerio en cuestión. Un aspecto del mayor interés en el caso de Costa Rica es la figura de las llamadas “*Instituciones Autónomas*”, las cuales fueron creadas en los cincuenta y sesentas como una forma de desconcentrar al sector público. Dichos organismos están expresamente sindicados en la constitución (título XIV), y si bien solo poseen un papel desconcentrador, representan un espacio de autonomía administrativa de mucha relevancia. Esto les permite tomar decisiones concretas en su actuación cotidiana (MIDEPLAN, 2010), entre las cuales se cuenta la propia definición de las condiciones contractuales con sus funcionarios. La Constitución señala que estos organismos cubren áreas tales como Banca, seguros estatales, y otras que puedan surgir de un acuerdo con el congreso. Una figura paralela es el de las “*Instituciones Semi Autónomas*”, las cuales –a diferencia de las propiamente autónomas–, solo requieren de mayoría simple en el parlamento para ser creadas y no gozan de rango constitucional. Las instituciones autónomas y semi autónomas reciben

instrucciones sobre que hacer, pero no como hacerlo. Tienen autonomía administrativa (en el caso de las universidades tienen autonomía de gobierno), deciden quien contratar y como remunerarlo.

A nivel constitucional es importante señalar que la propia carta fundamental consagra la autonomía municipal y establece la necesidad de asignar funciones específicas a los municipios (Art. 170). Estos operan en un marco normativo muy amplio que data de 1998, el cual solo define competencias generales (Letelier, 2008). Si bien por una parte ello limita la apropiación, por parte del municipio, de ciertas funciones, permite también que este pueda intervenir en todo aquello que estime razonable.

CUADRO 16 ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE COSTA RICA

Nivel Central
Poder ejecutivo y órganos adscritos
18 ministerios
77 órganos adscritos
Sector Público Descentralizado Institucional
34 instituciones autónomas
13 organismos adscritos
8 instituciones semi autónomas
25 empresas públicas
46 entes públicos no estatales
1 ente administrador de fondos públicos
Sector Público Descentralizado Territorial
81 municipios

Fuente: Elaboración propia

2. Avances recientes en el proceso de descentralización

Siendo Costa Rica un país esencialmente centralista en el contexto de la muestra, corresponde analizar los avances reales desarrollados en años recientes. Uno específico de gran relevancia es la promulgación de la “Ley General de Transferencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades” (2010), la cual se funda en un mandato constitucional, según el cual el Ejecutivo debe transferir el 10% de los ingresos de la República al nivel municipal. La Ley contempla que todas las funciones del Estado no explícitamente asignadas al nivel central son “*descentralizables*”, con excepción de la salud y la educación.

La nueva disposición legal representa un marco amplio dentro del cual se inserta el proceso de descentralización implícito en el Artículo 170 de la Constitución, y constituye avance que rompe la antigua resistencia política sobre el tema. El proceso contempla que, con cargo al objetivo de alcanzar el referido 10% constitucional, las transferencias se harán paulatinamente “a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto de ingresos y gastos de la República en cada ley especial y de manera acumulativa hasta completar al menos un diez por ciento” (artículo transitorio de la Constitución). Sin embargo, –y de acuerdo a la propia Constitución– la implementación de dicha norma supone la promulgación de leyes específicas que indique la función particular que será transferida al nivel municipal, la cual vendría acompañada con los recursos requeridos para tal efecto. Cabe reiterar que el propio Código Municipal vigente (Ley 7794), no especifica las funciones del nivel local, pudiendo los municipio ejercer cualquier función, si tuviese los recursos y lo estimase pertinente.

No obstante la carencia de avances concretos en esta dirección, diversas iniciativas legales implementadas en el curso de los últimos años, han ido fortaleciendo los recursos de beneficio municipal. En particular, la Administración Arias (MIDEPLAN, 2008) (2006-2010), quiso imprimir un esfuerzo especial en la dirección de un mayor grado de descentralización fiscal, lo cual queda expresado en el plan nacional de desarrollo de dicha administración, como así también en algunos pasos concretos.

Se puede decir que los principales avances normativos recientes son los siguientes:

- Ley Simplificación y Eficiencia Tributarias del 2001. Contiene disposiciones específicas en torno a la distribución del impuesto a los combustibles. Estas consisten en que el 75 % de lo recaudado por este concepto deberá ser utilizado en la conservación y mantenimiento de la red vial. De dicho porcentaje, un 25% se entrega directamente a las municipalidades, las cuales financian con estos recursos la red vial cantonal. La distribución referida se hace en función directa a la extensión de dicha red en cada cantón (60%), y en relación inversa al índice de desarrollo humano (40%)
- Ley de Partidas Específicas de 1998. Esta Ley desarrolló una norma clara, equitativa y transparente para la asignación de las partidas específicas a favor de los cantones. Con anterioridad a la vigencia de esta norma, los criterios utilizados tenían contenido político y no respondían a criterios objetivos. La Ley estableció que serían los Consejos de Distrito, los llamados a identificar los proyectos a ser financiados con cargo a tales recursos. Por una parte, la distribución primaria hacia los municipios sería en función de la extensión geográfica y la población (25% en cada caso), y el 50% restante en base a la pobreza. Por la otra, las municipalidades asignarán recursos a cada distrito en función de los mismos criterios.
- Ley sobre bienes inmuebles de 1995. Transfirió la administración tributaria del impuesto territorial al municipio. Este tributo es denominado “impuesto sobre los bienes inmuebles” y tiene una tasa única en todo el país (0,25%). La norma mantiene en el Ministerio de Hacienda la potestad de definir el valor de las propiedades a través de un “órgano de desconcentración mínima” denominado “Órgano de Normalización Técnica”, el cual “tendrá por objeto garantizar mayor precisión y homogeneidad al determinar los valores de los bienes inmuebles en todo el territorio nacional; además, optimizar la administración del impuesto”. El artículo 28 de esta misma ley creó un “Fondo de Desarrollo Municipal”, en virtud del cual todas las municipalidades debían aportar a un fondo común (8%) que luego se distribuía entre las 5 municipalidades más pobres. Sin embargo, esta disposición generó gran resistencia política –especialmente de las municipalidades más grandes–, bajo el argumento de que desincentivaba el esfuerzo recaudatorio municipal, siendo luego modificada en 1997 (Ley 7729).

Cabe señalar que todas las normas antes mencionadas no forman parte, al menos oficialmente, de las transferencias correspondientes al 10% constitucional (artículo 170). Sin embargo, en el marco de la implementación real de dicho mandato general, existe hoy un debate respecto de si las disposiciones antes mencionadas, han generado recursos que deben “restarse” de futuras iniciativas de transferencias de recurso a favor de los municipios. En esta perspectiva, la Ley General de Competencias promulgada recientemente, constituye un avance inequívoco en la dirección de cumplir con el artículo 170 de la Constitución.

- Ley 8801 General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (2010). Es una Ley marco, que precede a un conjunto de leyes específicas que fijarán la delegación de funciones a los municipios, lo cual se realizará con la consiguiente transferencia de recursos. La Ley establece que al menos potencialmente, todas las competencias no asignadas en forma exclusiva al nivel central, son susceptibles de ser transferidas. La excepción a la regla son la educación y la salud, las cuales “no podrán ser transferibles”.

El texto legal crea también una instancia de coordinación política entre todos los entes públicos con representación cantonal, “con el propósito de coordinar el diseño, la ejecución y la fiscalización de toda política pública con incidencia local”. Se señala además, que las competencias transferidas son “complementarias” a la acción del nivel central, agregando que estas “serán ejercidas de manera subsidiaria y temporal por la Administración Pública central o descentralizada, cuando de manera excepcional lo amerite el interés público y la protección de los derechos de los vecinos de un cantón”.

La Ley antes referida establece un plazo de 7 años para la delegación de competencias con sus respectivos recursos, hasta llegar al 10% señalado en el artículo 170 de la Constitución. Cabe hacer notar que la Ley no especifica diferencias entre municipios, aceptando de hecho que las competencias serían transferidas a todas las municipalidades por igual. Esto es sin duda una dificultad y un potencial peligro en el desarrollo de este proceso, toda vez que las municipalidades de Costa Rica exhiben muy diversos grados de capacidad de gestión y de recursos para cumplir con los compromisos establecidos en la Ley.

3. Los servicios esenciales en Costa Rica

3.1 El caso de la salud

En la definición de las políticas públicas a nivel general para el sector salud, y de la coordinación de los servicios y organismos relacionados, tanto el Ministerio de Planificación Nacional como el Ministerio de la Presidencia están inevitablemente presentes como actores relevantes. No obstante lo anterior, la “Constitución del Sector Público de Salud” de Costa Rica tiene un referente muy importante en el Decreto Ejecutivo N° 14.313 del mismo nombre, el cual regula y estructura su organización.

La Ley General de Salud (Ley 5395), es muy expresa en señalar en su artículo primero, que corresponderá al Ministerio de Salubridad Pública la función de “definir la política nacional de salud, la normación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley”. La misma norma consagra también el “derecho” a las prestaciones de salud. Dicho ministerio tiene potestades para dictar reglamentos autónomos en estas materias y define las potestades (competencias) de los actores y entidades involucradas en el sector. Incluyendo al propio Ministerio de Salubridad, son siete los organismos explícitamente mencionados en el Decreto de Constitución del Sector Público de Salud. Sin embargo, el propio decreto señala que también son parte del sector los otros organismos designados por el ejecutivo en esta función. El cuadro 17 explicita la constitución del sector. Este posee diversas instituciones de apoyo en relación a las funciones que la ley le confiere.

En el ámbito de la información y la promoción de estudios sobre recursos hídricos y asuntos medio ambientales se encuentra el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (CEDI). Nacido como un organismo destinado a la prevención del alcoholismo, el actual Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) creado oficialmente en 1982, tiene actualmente como objetivo “la dirección técnica, el estudio, la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de la adicción al alcohol, el tabaco y otras drogas lícitas o ilícitas; además, desempeñará otras funciones que la ley establezca y será el responsable de coordinar y aprobar todos los programas tanto públicos como privados relacionados con sus fines” (Ley 8.289). En una labor de apoyo a la investigación sobre el tema y de prevención de problemas prioritarios de salud se encuentra el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), (Ley 6.088, 1977). Este se define como un organismo “responsable de dirigir, conducir y ejecutar investigaciones en materia de salud y participar en los procesos de vigilancia epidemiológica y enseñanza, en concordancia con las prioridades del país”. Una labor semejante, aunque más amplia y de orientación más académica se encuentra el Instituto de Investigación en Salud de la Universidad de Costa Rica (INISA).

Desde el punto de vista financiero, el organismo con mayor protagonismo es la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSC), a la cual le corresponde el “gobierno y la administración de los seguros sociales” que financian la salud pública. El artículo 1 de la Ley 17, que crea a la CCSC, le concede a esta gran poder respecto del propio nivel central, al señalar que dicha institución autónoma “no está sometida ni podrá estarlo a órdenes, instrucciones, circulares ni directrices emanadas del Poder Ejecutivo o la Autoridad Presupuestaria, en materia de gobierno y administración de dichos seguros, sus fondos ni reservas”. El artículo 24 de la misma Ley establece el origen de los recursos que financian tales seguros, indicando que a ello contribuyen los trabajadores, los empleadores y el Estado. Una labor paralela, aunque centrada en las enfermedades o accidentes laborales, cumple el Instituto Nacional de Seguros (INS). En términos regulatorios, la Caja Costarricense del Seguro Social administra las platas de la salud, y otorga atención primaria mediante servicios de salud a la población (centros de atención sanitaria), como mini oficinas de los hospitales. En esta función el municipio no tiene injerencia, teniendo todas estas organizaciones de representación regional.

CUADRO 17
SECTOR SALUD

Nivel Central	Nivel Desconcentrado
Ministerio de Salud	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)**
Ministerio de la Presidencia	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)**
Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN)	Instituto Nacional de Seguro Social **
	Universidad de Costa Rica (Instituto de Investigación en Salud: INISA)**
	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)*
	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)*

** Instituciones Autónomas, * Instituciones Semi Autónomas.

Fuente: Elaboración propia.

3.2. El caso de la educación

La educación primaria y secundaria en Costa Rica es administrada centralizadamente por el Ministerio de Educación Pública, a través un Consejo Superior de Educación presidido por el ministro del ramo. La Ley Fundamental de Educación (Ley 2.160) indica que dicho consejo “autorizará los planes de estudio y los programas de enseñanza para los diversos niveles y tipos de educación”.

El referido ministerio posee a su vez Direcciones Regionales (DR), existiendo 27 de estas en distintas provincias y zonas del país. La estructura interna de las DR posee un departamento técnico y uno administrativo, y está a su vez desconcentrada en unidades territoriales menores denominadas “circuitos escolares”, que agrupa a las instituciones de servicios educativos dependientes del Ministerio de Educación. Cada centro está a cargo de un “Asesor Supervisor”, quien es jefe de los centros educativos de su jurisdicción escolar.

El protagonismo del nivel municipal en lo relativo a materias de educación, ha ido experimentado un progresivo debilitamiento desde fines del siglo XIX, hecho que se vio consagrado primeramente con la Ley General de Educación Común de 1886, según la cual “la dirección e inspección supremas de la educación común corresponden al Ministerio del ramo, asistida de un Consejo de Instrucción Pública”, dejando a los Cantones una función de “inspección inmediata” de las escuelas a través de la Junta Municipal de Educación. Los integrantes de dicha junta “serán nombrados por la Municipalidad del Cantón a propuesta de los funcionarios que ejerzan la inspección de las escuelas del circuito, previa consulta con los Directores, quienes a su vez consultarán al Personal Docente de su respectiva escuela”. Habrá una junta por cada distrito escolar.

La Ley de Educación también indica que en cada “Institución de Enseñanza Media contará con una Junta Administrativa nombrada por la Municipalidad respectiva, de las ternas enviadas por los Consejos de Profesores correspondientes”. Se desprende de lo anterior, que la participación ciudadana se expresa solo en forma indirecta, sirviendo solo un propósito de promoción y supervisión de la educación.

Con la Constitución vigente desde 1949, en la cual se indica en forma genérica, mediante el artículo 169, que “la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estará a cargo del Gobierno Municipal”, se produce otro importante hito del proceso de centralización de Costa Rica en el tema que nos ocupa. Sin embargo, el Código Municipal indica que dicha competencia genérica, “no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades públicas”. Solo se agrega que tales entidades “informarán” al Consejo Municipal sobre sus proyectos y decisiones. Finalmente, cabe señalar que el artículo 2 del Código Municipal le concede a este nivel administrativo la labor de impulsar la educación a nivel local, establecer becas y destinar recursos (según sus posibilidades) a los colegios públicos del cantón.

3.3. Los servicios de recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios

La normativa

Dos instancias centrales están involucradas en la gestión de residuos sólidos. Estas son Ministerio de Salud y los municipios. Una antigua disputa competencial entre los ministerios de Salud y de Medio Ambiente –por una parte–, y el de Energía y Telecomunicaciones por otra, ha sido zanjada a través de una ley de reciente aprobación por la Asamblea Legislativa de la Nación, conocida como la Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (Ley 8.839). Participan también en el proceso de apoyo a la gestión de los residuos sólidos, la Cámara de Industria de Costa Rica, la cual apoya la formación de microempresas para el reciclado, y el Instituto de Fomento Municipal, que por ley es el encargado de brindar apoyo técnico a los municipios. Esta última actúa también financiando iniciativas de inversión municipal, entre las cuales se cuentan la adquisición del equipamiento requerido para la recolección de residuos.

En relación a los contenidos de la Ley para la Gestión de Residuos Sólidos, esta garantiza derechos individuales sobre la materia, y aclara responsabilidades respecto de los organismos públicos involucrados, concediéndole al Ministerio de Salud un carácter “rector en materia de gestión integral de residuos, con potestades de dirección, monitoreo, evaluación y control”. La norma contiene diversos objetivos generales, entre los cuales sobresale el fomento a la conservación del medio ambiente, y al derecho de habitar en un ambiente descontaminado y libre de residuos sólidos. Ello supone no solo establecer los reglamentos que ameriten al caso, sino también fiscalizar su cumplimiento.

En cuanto a las municipalidades, la Ley de Salud Pública vigente (artículo 280), señala que les corresponde “el servicio de recolección, acarreo y disposición de basuras, así como la limpieza de caños, acequias, alcantarillas, vías y parajes públicos”. Se indica también que estas “podrán realizarlo por administración directa o mediante contratos con empresas o particulares, que se otorgarán de acuerdo con las formalidades legales y que requieran para su validez la aprobación del Ministerio”. Las municipalidades deberán elaborar un “plan municipal de gestión integral de residuos”, el cual debe ceñirse a los lineamientos del Plan Nacional. La Ley 8.839 señala que son las municipalidades las encargadas de la “gestión integral de residuos” en su cantón, lo cual supone establecer reglamentos específicos dentro de su territorio, contratar servicios de recolección y vertedero de residuos sólidos y desarrollar un plan cantonal de gestión de residuos. El municipio puede también establecer convenios con microempresas, o formar empresas mixtas que tengan por objetivo la gestión antes referida. En este marco, y tal como la propia Ley antes referida lo establece, el municipio posee libertad “para

desarrollar” tecnologías alternativas para el tratamiento de residuos, siempre y cuando sean menos contaminantes”.

En lo que a participación ciudadana se refiere, esta misma Ley indica que el Ministerio de Salud, en forma *participativa*, deberá elaborar una Política Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos. Por su parte, “las municipalidades y las demás instituciones públicas tienen el deber de garantizar y fomentar el derecho de todas las personas que habitan la República a participar en forma activa, consciente, informada y organizada en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente”. No obstante que la forma específica de tal participación deberá ser materia del reglamento de la misma Ley, la cual especificará los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos podrán manifestar sus demandas, la Ley bajo análisis contempla acciones particulares que deben ser realizadas tanto por el Ministerio de Salud como por los municipios. Estas se refieren al mandato de convocar a organizaciones de la sociedad civil involucrados en el tema, la realización de acciones conjuntas con la comunidad para definir y valorar las políticas sobre la materia, y otras disposiciones específicas similares.

La gestión

La gestión de los residuos en su expresión territorial (cantón), supone la puesta en marcha de un sistema de recolección y de los correspondientes vertederos. En forma creciente, los municipios de Costa Rica han derivado hacia la internalización del servicio a través de empresas que son previamente licitadas para tal efecto.

Dos formas alternativas de asociatividad municipal son importantes de mencionar, ninguna de las cuales posee por su solo mérito personalidad jurídica, debiendo constituirse en empresas para los fines de vender servicios a la comunidad. Por una parte existen las llamadas “Federaciones Municipales”, las cuales tienen un papel más bien político, toda vez que estas se vinculan a zonas territorialmente afines, y su papel en la práctica es de lobby a favor de los intereses de los cantones que las integran. Una segunda forma, es la conformación de las llamadas “mancomunidades”. Estas poseen un papel más ejecutivo, pudiendo llegar a transformarse en empresas mixtas que contraten servicios de gestión de residuos en forma directa o en conjunto con otra empresa.

Cabe mencionar que la gestión bajo análisis posee un componente técnico muy singular, tanto en la etapa de recolección como en la de acopio o establecimiento de los rellenos sanitarios y el posterior reciclaje. En la actualidad existe en Costa Rica un proyecto en marcha financiado por la GIZ, destinado a fortalecer la capacidad de gestión municipal en 8 cantones especialmente seleccionados, a los cuales se les ha dado apoyo en todos los ámbitos relacionados, incluyendo la factibilidad de organizar negocios rentables a partir de dichos residuos. Un aspecto muy importante, es la fijación de las tarifas a cobrar por el servicio prestado a la comunidad, decisión que según la Ley recae sobre el municipio.

3.4. Los servicios de seguridad y orden público

Costa Rica constituye un caso especial en esta materia, puesto que la organización vigente de la policía está inserta en artículo 12 de la Constitución, en virtud del cual se abolió el Ejército. A partir de entonces, es la llamada Fuerza Pública, la única institución del Estado encargada de velar por la paz y seguridad de la Nación. Lo anterior, contiene implícito el mandato de que la policía en su deber de asumir también responsabilidades en la defensa nacional, circunstancia que la diferencia de todos los otros casos de la región y refuerza el carácter centralista de su administración (Gonzales y Ulloa, 2003). Hasta inicios de la década de los setentas, la Fuerza Pública concentraba las labores de prevención y represión, además de las responsabilidades implícitas antes mencionadas. Esta situación fue abordada y modificada mediante la creación en 1993 de la Policía Judicial, dependiente del Poder Judicial a través del Ministerio Público, a quien ahora se destina la función propiamente represiva y de investigación. Por su parte, la Fuerza Pública quedó en manos del gobierno central, a través del Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública.

Un hito fundamental en el proceso de modernización del sector fue la promulgación de la actual Ley General de Policía de 1994. Esta fue la culminación de una etapa de extrema desarticulación de las fuerzas policiales, en un marco de dependencia de distintos ministerios “casi todos de competencia nacional, esquemas de organización diversa y duplicidad de funciones” (Gonzales y Ulloa, 2003). La nueva ley mantuvo la adscripción de las fuerzas policiales a distintos ministerios pero en un marco globalmente consistente y coordinado, dependiente del “Consejo de Seguridad Pública” encabezado por el Presidente de la República.

La Policía “preventiva” está constituida por la llamada “Fuerza Pública”. Esta es la principal fuerza policial del país, y depende del Ministerio de Seguridad Pública. Cabe hacer notar, que la propia Fuerza Pública posee a su vez diversas divisiones que operan a través de diez direcciones regionales que funcionan en forma desconcentrada. Las divisiones son la policía de fronteras, el servicio de guardacostas, seguridad comunitaria y comercial, control de drogas, apoyo legal, unidades especiales, aeropuertos y tratamiento, y análisis de información. Del mismo Ministerio de Seguridad Pública, depende también la policía de migración y extranjería. Por su parte, la policía “represiva” continúa en manos del Poder Judicial, a través del llamado “Organismo de Investigación Policial”. Complementariamente, los ministerios de Justicia, Obras Públicas y Haciendas, poseen también policías específicas bajo su dependencia.

Cabe observar que la estructura antes descrita es también representativa del esquema general de organización de otros servicios públicos en Costa Rica, toda vez que si bien este mantiene un mando centralizado en su administración, tiende a desconcentrar la gestión en diversos ministerios. Un modelo semejante se encuentra también en esfuerzos más recientes (últimos 10 años), por impulsar en Costa Rica elementos de participación ciudadana en la prevención del delito, a través del fortalecimiento de “La Policía Comunitaria”. Esto se ha expresado en dos programas gubernamentales en esta dirección; el Programa de Seguridad Comunitaria y el de Policía de Proximidad (Eijkman, 2007). El primero ha intentado involucrar a la comunidad local mediante la creación de Comités de Seguridad Ciudadana, los cuales se contactan y coordinan con los funcionarios de la policía encargados de la comunidad. Por su parte, la Policía de Proximidad, tiene un sesgo típicamente desconcentrador de la gestión policial, hecho que se expresa en el esfuerzo de coordinar acciones para prevenir –y no solamente reprimir–, los delitos en el ámbito local.

En lo referente al papel del municipio en el ámbito de la seguridad, es menester señalar que tanto en este como en otros temas, el código municipal de Costa Rica no contiene un listado exhaustivo de las funciones de dicho nivel de gobierno (Letelier, 2008). Esta falta de definición debe interpretarse en el marco de la doctrina que permite a los municipios hacer aquello que no esté expresamente prohibido. En este sentido, una interpretación muy citada de la Corte Constitucional de Costa Rica, indica que la llamada “Policía Municipal” debe actuar sin interferir las funciones propias de la fuerza pública, quedando su papel limitado a ciertas funciones propiamente comunitarias, tales como el cuidado de parques, protección de edificios municipales, control sobre el comercio ambulante, fiscalización sobre juegos y venta de licores. Un proyecto de ley actualmente en discusión intenta precisar el alcance de esta policía y fortalecer sus competencias. Existen en la actualidad solo 14 de estas policías, de las cuales la más importante es la de San José.

3.5. Los servicios de fomento productivo

Nivel General

Tal como en los restantes países de la muestra, existe en Costa Rica una entidad central que elabora los planes de desarrollo de largo plazo, y por lo tanto se involucra en el fomento productivo por diversos medios. En el caso de Costa Rica, este papel lo cumple el Ministerio de Planificación Nacional y Política Pública (MIDEPLAN), organismo centralizado cuya misión institucional es “orientar el desarrollo nacional y mejorar la gestión pública a corto, mediano y largo plazo, asesorando

a la Presidencia de la República en la toma de decisiones, elaborando insumos estratégicos de calidad, propiciando el debate nacional y coordinando el Sistema Nacional de Planificación”.

Un aspecto que destaca en la realidad de Costa Rica, es que no obstante el papel de MIDEPLAN, no existe en el país un sistema nacional de inversión, que contenga un registro integrado de la inversión pública y/o posea un protocolo establecido y común de generación y evaluación de proyectos específicos. La creación de las 6 regiones originales –y las dos que se agregaron luego– (ver primer acápite), tenía por objeto generar un espacio de participación ciudadana en el cual se debatieran las necesidades locales, a través de los llamados Consejos Nacionales de Desarrollo. Pese a que tal instancia de encuentro fue eliminada a inicios de los noventa, subsistieron los Comités Técnicos Sectoriales que fueron creados como la versión sectorial de coordinación, pero de los cuales solo subsiste el Comité Técnico Agrícola. No obstante, los ministerios sectoriales poseen un encargado regional, aun cuando el grueso de las decisiones sigue tomándose en el nivel central. El proceso de puesta en marcha de un proyecto de inversión debe partir del distrito, para luego ser canalizado al cantón y después a las instancias sectoriales pertinentes. En la práctica, la aprobación del proyecto concreto se realiza en ausencia de un mecanismo concreto de coordinación entre los representantes sectoriales involucrados, siendo muy sensible a las presiones políticas ejercidas sobre las autoridades centrales por parte de los diputados comprometidos territorialmente con el caso. El proceso de aprobación final recae sobre el ministerio específico encargado del caso, el cual no reporta a MIDEPLAN ni posee protocolos comunes de decisión con el resto del sector público.

En la actualidad, MIDEPLAN se encuentra en una etapa de recuperación de un Sistema Nacional de Inversión Pública. Ello implica asignar protagonismo concreto al Plan Nacional de Inversión desarrollado por MIDEPLAN, exigiendo además la aprobación previa de este ministerio para los fines de recibir financiamiento a favor de cada proyecto específico. Un reglamento actualmente vigente y el cual debe cumplirse a partir del 2011, establece como condición el visto bueno de MIDEPLAN de todo proyecto de inversión en el marco de un procedimiento estandarizado. Sin embargo, aún queda por definir la forma específica que adoptará el sistema de aprobación de proyectos de inversión por parte del propio MIDEPLAN. Queda pendiente también la recuperación de la instancia regional como espacio de coordinación y planificación desconcentrada, función que por ley debe cumplir dicho ministerio.

En la esfera del “financiamiento del desarrollo”, la Ley 8.634 del 2008, crea una “Banca para el Desarrollo”, la cual tiene por objeto financiar proyectos que apunten a la “movilidad social de los grupos especificados por la Ley”. El texto señala que el llamado “Sistema de Banca para el Desarrollo” (SBD) estará integrado por “por todos los intermediarios financieros públicos, el Instituto de Fomento Cooperativo (Infocoop), las instituciones públicas prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, y las instituciones u organizaciones estatales y no estatales que canalicen recursos públicos para el financiamiento y la promoción de proyectos productivos, de acuerdo con lo establecido en esta Ley”. La propia Ley crea un fondo especial para el financiamiento de las políticas definidas por el SBD (FINADE), recursos que son complementados con los Fondos de Financiamiento del Desarrollo y los Fondos de Crédito para el Desarrollo (artículo 9). No obstante la amplitud del mandato definido en la Ley, el artículo 46 señala que al menos el cuarenta por ciento (40%) se destinará a proyectos agropecuarios, acuícolas, agroindustriales o comerciales asociados, excepto si no hay demanda por tales recursos. En la misma dirección debe entenderse el artículo 7 de la norma, el cual expresa una opción preferente por proyectos de “producción limpia”, ejecutados por “mujeres, minorías étnicas y discapacitados”.

La instancia de coordinación del SBD está constituida por dos ministros del área, cuatro representantes del sector privado empresarial, y un representante de los bancos estatales. En forma específica, la Ley menciona ciertas “organizaciones cooperadoras” que deberán orientar su acción en función de las directrices del SBD. Concretamente, tanto el Instituto Nacional del Aprendizaje (INA), como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), deberán entregar apoyo preferente a iniciativas de micro emprendimiento desarrolladas por personas en condiciones de pobreza o pobreza extrema y “que presenten proyectos viables, factibles y sostenibles, que permitan la movilidad social y no posean

hasta un veinticinco por ciento (25%) de garantía, para poder tener acceso al Fondo de avales del SBD”. Ambas son instituciones autónomas. Por su parte, el sector público de Costa Rica cuenta con varios bancos, de los cuales –en el caso que nos ocupa– son muy relevantes los tres referidos en el cuadro 18. Estos poseen una misión corporativa orientada a favor del desarrollo productivo a nivel de micro y pequeñas empresas. El más recientemente creado es el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el cual data del 2008 y posee un estatus jurídico de “organismo público no estatal”.

En la esfera del mejoramiento de rendimiento del sector productivo, existe también un “Instituto Nacional de Aprendizaje” (INA, Ley 3506 de 1965), institución autónoma cuya misión consiste en capacitar y formar personas mayores de 15 años con miras a fortalecer el “trabajo productivo”. Su estructura organizacional posee “núcleos de formación” en doce áreas específicas, entre las cuales destacan el núcleo agropecuario, comercio, industria gráfica, textil y artesanal entre otros. EL INA es financiado por varios medios, entre los que se cuenta el aporte de las propias empresas en función del número de trabajadores y del monto de la planilla de remuneraciones. Los cursos son gratuitos, manteniendo la institución diversos medios de ayuda para cubrir los gastos de los interesados. La planificación y contenido de los cursos es diseñado en colaboración con el sector privado, y tiene una especial orientación hacia las PYMES. Los cursos duran entre 2 años y tres meses, siendo algunos de modalidad virtual.

CUADRO 18
ORGANISMOS PÚBLICOS VINCULADOS AL FOMENTO PRODUCTIVO

Área	Nivel Central	Nivel Desconcentrado
Turismo		Instituto Costarricense de Turismo **
Agricultura	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Instituto de Desarrollo Agrario ** Consejo Nacional de la Producción** Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento** Programa Integral de Mercadeo Agropecuario* Servicio Costarricense de Pesca y Acuicultura**
Industria y Comercio	Ministerio de Industria y Comercio	
Generales	Ministerio de Economía Ministerio de Comercio Exterior Sistema de Banca para el Desarrollo	Instituto de Fomento Cooperativo ** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas** Banco de Crédito Agrícola Cartago* Banco Popular y de Desarrollo Comunal*** Banco Nacional de Costa Rica** Instituto Nacional de Aprendizaje** Instituto Mixto de Ayuda Social** Instituto Nacional de Aprendizaje **

** Instituciones Autónomas, * Instituciones Semi Autónomas., *** Ente Público No Estatal

Fuente: Elaboración propia.

El caso de dos sectores específicos

Turismo

Actor fundamental en la esfera del turismo es el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), el cual tiene por misión general el desarrollo de actividades “promocionales, de coordinación gubernamental e intergubernamental, de protección y puesta en valor del patrimonio turístico, de planificación de la actividad y el apoyo a la empresa privada incluyendo a la microempresa, con el fin de incrementar el ingreso, el desarrollo de zonas de menor bienestar y la grata permanencia en el país de los turistas nacionales y extranjeros”. La propia misión del ICT lo obliga también a “fortalecer la participación estratégica de la actividad en el desarrollo nacional y consolidar el turismo como la principal actividad económica sostenible del país”. En la práctica, las actividades del ICT se centran en la promoción y articulación de iniciativas destinadas a potenciar el turismo en el país.

Por vía de la elaboración del Plan Nacional de Turismo, y de la elaboración y fiscalización de leyes y normas regulatorias del sector, este instituto representa un pilar básico en el área. Por su parte, en la esfera más específica de la actividad productiva sectorial, el ICT posee también un papel en el “fortalecimiento de la competitividad y gestión empresarial”, por la vía de la certificación de la sostenibilidad turística, la concesión de la “bandera azul ecológica”, y la “asistencia a pequeños hoteles”.

Un hito reciente en este ámbito, es la promulgación de la Ley de Turismo Rural Comunitario (2010), la cual tiene por objeto dar apoyo a pequeñas empresas rurales que desarrollan actividades de turismo. Ello se expresará en beneficios fiscales a favor de tales empresas, como una forma abierta en la promoción del empleo rural. Si bien el nivel municipal no es aludido en forma directa como actor fundamental en la implementación de la Ley, su texto señala que “El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica procurará incorporar a este programa a las municipalidades, cooperativas, asociaciones de desarrollo de la comunidad y empresas de autogestión y cogestión, con apoyo en los programas agroindustriales de las empresas de la Corporación de Desarrollo, Sociedad Anónima”, esto vuelve a dejar un amplio margen de maniobra al nivel local. Los cantones, dentro del espectro amplio de gestión que le concede el Código Municipal vigente, pueden ejecutar múltiples acciones vinculadas a la promoción del turismo.

Agricultura, Ganadería y Pesca

El Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica es el principal implicado en la promoción de la “eficiencia, sostenibilidad y competitividad de la producción agropecuaria del país, permitiéndole a los agentes económicos de la producción, mayor y mejor integración a los mercados”. Al igual que sus similares, esta cartera posee direcciones regionales. Las funciones específicas ejercidas son amplias y cubren aspectos de integración y coordinación de las instituciones del sector, como acciones concretas a favor de la transferencia tecnológica y mejoramiento del acceso a los mercados por parte de los productores de Costa Rica. Elabora además las políticas nacionales sobre la materia, y tiene un papel fundamental en la planificación de la estrategia nacional del sector.

En aspectos más específicos del fomento productivo del sector, cuatro instituciones autónomas son protagonistas centrales en el sector agropecuario. Una es el Instituto de Desarrollo Agrario, creado en 1961, el cual ejecuta la política del estado en materia agraria, administra las reservas nacionales de tierra, promueve el ejercicio de la legalidad vigente sobre el particular, contrata prestamos y coopera en la conservación de los recursos naturales, entre otras funciones. Si bien la normativa también le asigna a este instituto un papel de “promover y realizar todo tipo de estudios necesarios, en coordinación con los organismos correspondientes, para determinar la aptitud productiva de la tierra en las diferentes zonas del país, a fin de elevar la producción nacional a su más alto nivel”, el acento de su gestión está marcado por el objetivo de articular y promover un mejor grado de integración entre los actores rurales, con miras a proteger el acervo cultural de la nación y conservar el patrimonio natural. La segunda institución es el Consejo Nacional de la Producción, cuya misión es la “promoción de la capacidad competitiva del Sector Agropecuario Costarricense mediante una oferta de servicios que atienda los requerimientos de la cadena agroproductiva, mercadeo y financiamiento, así como la seguridad alimentaria y abastecimiento al sector público, a fin de promover el bienestar humano, económico y social del pequeño y mediano productor agropecuario”. En la práctica, dicho objetivo general se expresa en el ejercicio de un poder de compra para ciertos productos.

4. Resultado de la encuesta sobre descentralización

Un primer aspecto en cual destacan los resultados de la encuesta es la significativa diferencia entre “percepción” y “avances” reales en materia de descentralización. Si nos ceñimos a los datos disponibles, las cifras muestran que de las cuatro afirmaciones presentadas en el gráfico 10, la realidad es menos de la mitad de lo esperado por los entrevistados. La interpretación más simple es que existe una diferencia significativa entre la opinión de los informantes clave y las reales preferencias políticas sobre la materia. Si tal brecha existe, parece procedente preguntarse sobre su origen. Es muy probable que la propia estructura del sector público en Costa Rica, en el cual existe una forma muy singular de centralización política conjuntamente con un amplio grado de desconcentración administrativa, sea genéricamente percibida como un activo que es bueno poner en riesgo.

Respecto de la opinión en torno a los servicios esenciales consignados en el gráfico 11, el tratamiento de los residuos sólidos destaca como el área de mayor potencial descentralizador, seguida por salud. En el extremo opuesto, las acciones de fomento y la educación convocan menor consenso entre los encuestados.

Entre las acciones de mejoramiento en servicios esenciales (gráfico 12), destacan aquellas vinculadas a la prevención de salud, la mayor incorporación de los ciudadanos organizados, el mayor control de los privados y la focalización en las Pymes. Las opiniones vertidas tienden a confirmar la necesidad de fortalecimiento en áreas competenciales que suelen ser del ámbito local. En este sentido, es interesante consignar el bajo interés en torno a la descentralización del área de seguridad ciudadana, hecho que nuevamente refrenda las aprensiones sobre el particular a la luz de la experiencia de países con una policía de dependencia municipal.

MAPA 4 COSTA RICA: PROVINCIAS Y CANTONES

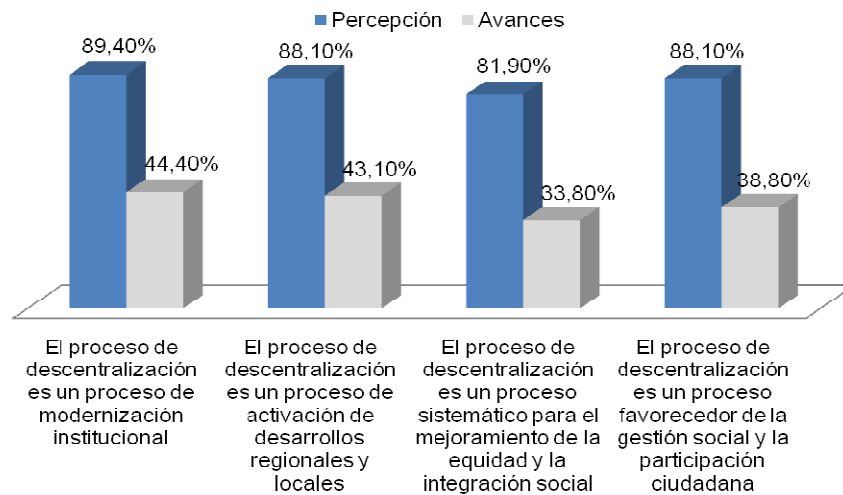


Número de provincias	7
Número de cantones	81

Fuente: Elaboración propia. Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

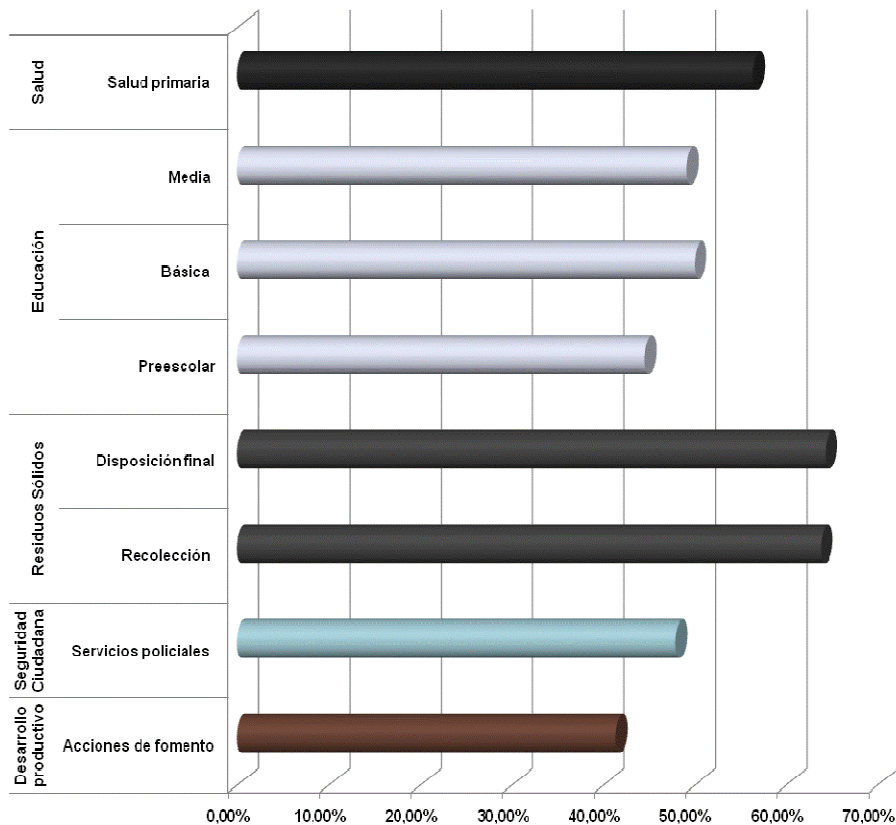
4.1. Costa Rica: resultado de encuestas a expertos

GRÁFICO 10
PERCEPCIONES Y AVANCES EN LAS 4 DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN
DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA



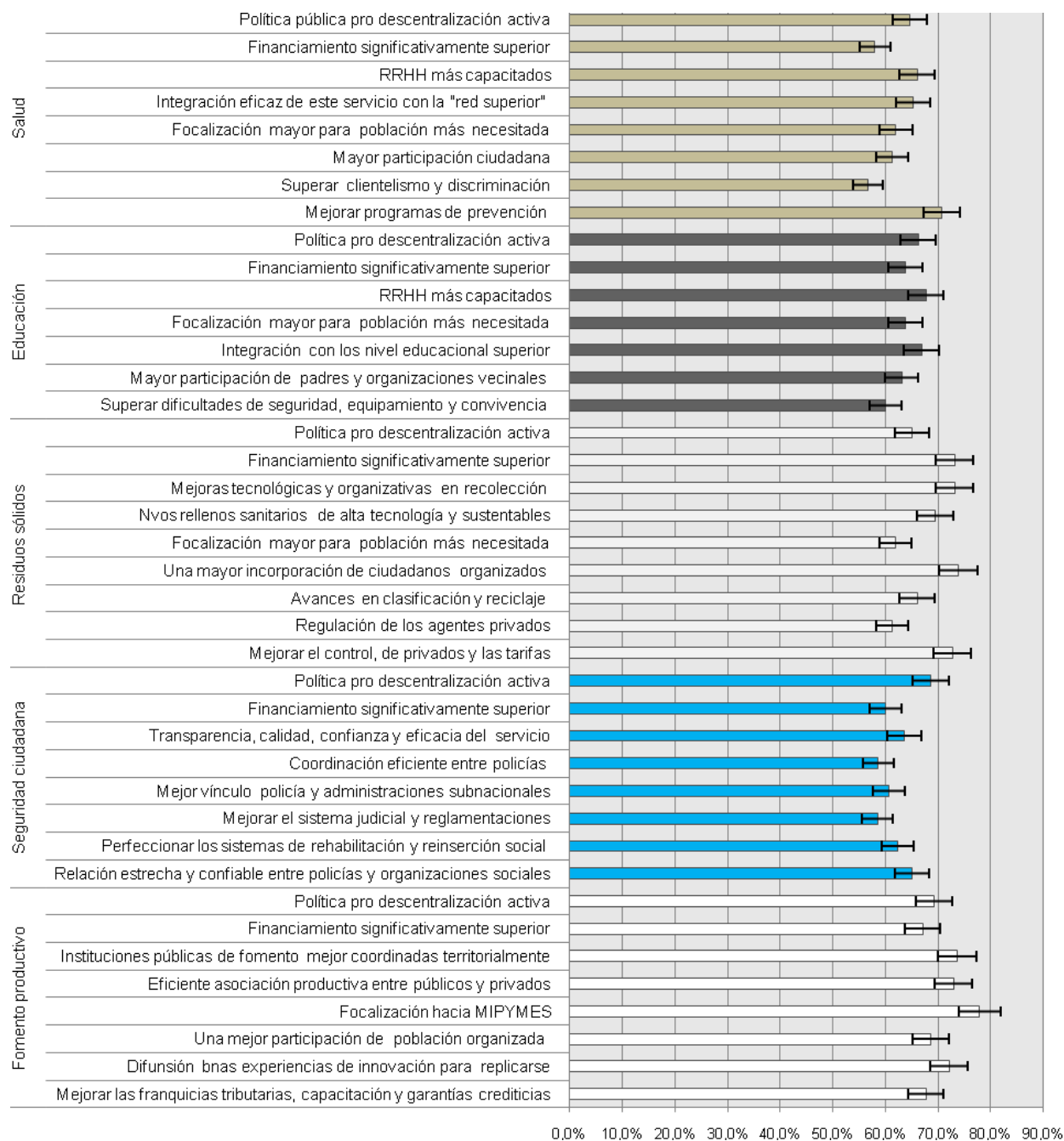
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 11
GRADO DE AVANCE EN DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS ESENCIALES
DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 12
PROPUESTA DE ACCIONES DE MEJORA EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS
ESENCIALES



Fuente: Elaboración propia.

5. COSTA RICA

Tipología de servicios esenciales descentralizados

Cuadros de análisis

GLOSARIO DE TÉRMINOS:

Funciones a ejecutar por los diversos niveles de gobierno:

P = Planifica.

O = Opera.

F = Financia.

E = Evalúa.

Grado de responsabilidad e influencia en el desarrollo del servicio:

AA = Competencia exclusiva.

A = Alta influencia / intervención.

B = Intermedia influencia / intervención.

C = Baja influencia / intervención.

CUADRO 19
COSTA RICA: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SECTOR SALUD - ATENCIÓN PRIMARIA

		Nivel Nacional ^{abc}				Nivel Intermedia				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos ^d	AA	A ^e	AA	AA								
	Plan de salud ^f	AA	A ^g	AA	AA								
	Estándares de desempeño y calidad ^h	AA	A ⁱ	AA	AA								
Inversión ^j	Infraestructura	AA	AA	AA	AA								
	Equipamiento	AA	AA	AA	AA								
Mantenimiento ^k	Infraestructura	AA	AA	AA	AA								
	Equipamiento	AA	AA	AA	AA								
Funcionamiento – ejecución del servicio ^l	Coordinación Técnica de Salud ^m	AA	AA	AA	AA								
	Contratación y administración de personal ⁿ	AA	AA	AA	AA								
	Prestaciones de salud ^o	AA	AA	AA	AA								
	Bienes y servicios de consumo	AA	AA	AA	AA								
	Logística de compra ^p	AA	AA	AA	AA								
	Servicios de información ^q	AA	AA	AA	AA								
Participación ciudadana ^r	Portales de Internet ^s	AA	AA	AA	AA								
	Juntas de Salud ^t	AA	AA	AA	AA								
	Redes de organizaciones comunitarias ^u	AA	AA	AA	AA								

Fuente: Elaboración propia.

^a Constituye el nivel político-estratégico y técnico-normativo de la institución. Está conformado por el Despacho del Ministro de Salud, apoyado por sus tres Viceministros –de Salud, de Deportes y de Desarrollo Social-. Tiene dos direcciones técnicas: la Dirección General de Salud y la Dirección de Desarrollo Infantil y Nutrición. La Auditoría Interna, la Unidad de Asuntos Internacionales en Salud y la Dirección de Asuntos Jurídicos funcionan como unidades asesoras. También cuenta con entes adscritos al Ministerio, que incluye al Inciensa, el IAFA y tres Consejos. (Fuente: <http://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/sobre-ministerio-memoria-institucional-ms>)

^b Existe un nivel regional, denominado Dirección Regional con dos tipos de unidades organizativas: Direcciones Regionales de Rectoría de la Salud y Direcciones Regionales de Nutrición y Desarrollo Infantil. Estos serán organismos técnica, administrativa y geográficamente *desconcentrados* de las direcciones generales del nivel central en el Ministerio de Salud.

^c Existe un nivel local, cuyas unidades organizativas son: Direcciones de Áreas Rectoras de Salud y Direcciones de Servicios de Nutrición y Desarrollo Infantil. Estos serán organismos *desconcentrados* técnica, administrativa y geográficamente del Ministerio de Salud, y dependen de las direcciones regionales.

^d Normas constitucionales, leyes y reglamentos están radicados en el nivel central, teniendo competencias específicas el Poder Legislativo y el Ejecutivo mediante el Ministerio de Salud.

^e La Direcciones Regionales de Rectoría de Salud garantizan el cumplimiento del marco estratégico institucional a nivel regional, asegurando que los componentes regional y local de todos los procesos institucionales se ejecuten de manera articulada, eficaz, con la calidad requerida, acorde con el modelo conceptual y estratégico de la Rectoría de la Producción Social de la Salud y con los lineamientos estratégicos emitidos por el Director General de Salud. Similares funciones cumplen las Direcciones Regionales de Nutrición y Desarrollo Infantil.

^f Mediante la función de Planificación Estratégica de la Salud contenida en el Ministerio de Salud y sus políticas nacionales. La formulación y ejecución del Sistema de Producción Social de la Salud, a través de planes y proyectos sectoriales e intersectoriales dirigidos a proteger y mejorar la salud de la población.

^g La Direcciones Regionales de Rectoría de Salud garantizan el cumplimiento del marco estratégico institucional a nivel regional, asegurando que los componentes regional y local de todos los procesos institucionales se ejecuten de manera articulada, eficaz, con la calidad requerida, acorde con el Modelo Conceptual y Estratégico de la Rectoría de la Producción Social de la Salud y con los lineamientos estratégicos emitidos por el Director General de Salud. Similares funciones cumplen las Direcciones Regionales de Nutrición y Desarrollo Infantil.

^h Es responsabilidad del Ministerio de Salud regular y certificar la calidad de las prestaciones que se otorguen en las instituciones estatales o se distribuyan en el mercado. (Fuente: Decreto N ° 34510-S)

ⁱ La Direcciones Regionales de Rectoría de Salud garantizan el cumplimiento del marco estratégico institucional a nivel regional, asegurando que los componentes regional y local de todos los procesos institucionales se ejecuten de manera articulada, eficaz, con la calidad requerida, acorde con el Modelo Conceptual y Estratégico de la Rectoría de la Producción Social de la Salud y con los lineamientos estratégicos emitidos por el Director General de Salud. Similares funciones cumplen las Direcciones Regionales de Nutrición y Desarrollo Infantil.

^j Esta a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) la construcción e instalación de Hospitales, Clínicas y EBAIS (Equipos Básicos de Atención Integral en Salud).

^k De la misma forma, la mantención de Hospitales, Clínicas y EBAIS está a cargo de la CCSS.

^l La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), mantiene la función prestadora, asume las actividades operativas de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, y por ende la encargada de los servicios de atención primaria de salud, además del régimen de pensiones de la población costarricense. En su actividad, ha desarrollado una desconcentración de hospitales y clínicas, de acuerdo a las necesidades del Centro de Salud y su población asignada.

Conjuntamente, el modelo de Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS), implica en esencia la asignación de un grupo de funcionarios en atención primaria a un sector geográfico, con una población que oscila entre 2.500 y 6.000 habitantes, definida bajo criterios demográficos, medios de comunicación y accesibilidad, cantidad y tipo del recurso humano disponible, asignación de recursos según necesidades, utilización de infraestructura de menor costo, costo beneficio y economías de escala. Este tiene como funciones el mejoramiento real en el acceso a los servicios de salud, atención con enfoque biosociedad del proceso salud enfermedad, con una atención integral y continua de la salud de las personas y el ambiente, con énfasis en la promoción y prevención, fundamentada en la Estrategia de Atención Primaria.

^m Realizada a través del Ministerio de Salud y su función de Armonización de la Provisión de los Servicios de Salud. Consiste en determinar con criterios de necesidad, desempeño e impacto el conjunto de servicios que deben ser garantizados por el Estado, definir el modelo de entrega de servicios, y promover la articulación y complementariedad de los proveedores de servicios de salud, tanto públicos como privados.

ⁿ La CCSS mantiene los procesos de reclutamiento, selección de personal y sus regulaciones sobre permanencia y carrera funcionaria.

^o Los hospitales en Costa Rica son establecimientos que agrupan diferentes especialidades de la salud tales como odontología, pediatría, ginecología, medicina general, ultrasonidos, rayos X, cirugía, entre otros. Normalmente son privados y las empresas dedicadas a este servicio son relativamente numerosas. Sin embargo, existen también los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social, como principal modalidad pública en la prestación de servicios.

^p Realizado por la CCSS. Los compromisos de gestión son el instrumento clave para asignar y transferir recursos en función del rendimiento y cumplimiento de metas, especificando objetivos de salud y fijando acuerdos de producción para cada centro, en los tres niveles de atención.

^q El ministerio de salud mantiene un complejo sistema de información, asociado a sus funciones de rectoría en Salud (Dirección Política, Mercadotecnia, Vigilancia, Planificación Estratégica, Financiamiento y Regulación de la salud, entre otros). Esto no obsta que en sus funciones de prestación la CCS también mantenga un sistema de información, tales como estadísticas de salud, o detalle de centros de atención. (Fuente: <http://www.ccss.sa.cr/html/transparencia/transparencia.html>)

^r Es parte de las instancias propuestas por el Modelo Conceptual y Estratégico de la Rectoría de la Producción Social de la Salud. Finalmente es generada y administrada por el Ministerio de Salud y sus instituciones desconcentradas y no se presenta como autónoma. Asimismo ocurre con la Ley 8239 sobre Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud Públicos y Privados.

^s Tanto del Ministerio de Salud como la CCSS. Mediante estos, hay múltiples documentos e información disponible.

^t Entes auxiliares de los hospitales y las clínicas, para mejorar la atención de la salud, el desempeño administrativo y financiero, así como la promoción de la participación ciudadana. Constituidas por dos representantes patronales de la zona de atracción del Centro de Salud, tres asegurados de la zona y dos representantes de las asociaciones pro hospitales o pro clínicas. (Ley 7852 sobre Desconcentración de los Hospitales y las Clínicas de la CCSS)

^u El Modelo Conceptual y Estratégico de la Rectoría de la Producción Social de la Salud del año 2008, propone que el Ministerio de Salud en el ejercicio de su función rectora debe propiciar la organización de estos grupos y articularlos para crear espacios de participación activa.

CUADRO 20
COSTA RICA: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SECTOR EDUCACIÓN – NIVELES BÁSICA Y SECUNDARIA

		Nivel Nacional				Nivel Intermedia				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos ^a	AA	AA	AA	AA								
	Política educacional ^b	AA	AA	AA	AA		C ^c						
	Currículo básica y media ^d	AA	AA	AA	AA		C						
	Estándares de desempeño y calidad ^e	AA	AA	AA	AA								
Inversión ^f	Infraestructura	A ^g		A ^h	AA					A	A	B	
	Equipamiento	A		A	AA					A	A	B	
	Mobiliario	A		A	AA					A	A	B	
Mantenimiento ⁱ	Infraestructura	A		A	AA					A	A	B	
	Equipamiento ^j	A		A	AA					A	A	B	
	Mobiliario	A		A	AA					A	A	B	
Funcionamiento – ejecución del servicio	Subvención escolar ^k												
	Contratación y administración de personal ^l	AA	AA	AA	AA								
	Bienes y servicios de consumo ^m			A						A	A	B	A
	Material educativo – tecnológico, bibliotecas ⁿ			A						A	A	B	A
	Servicios de información	AA	AA	AA	AA								
	Reconocimiento y fiscalización de prestadores privados ^o	AA	AA	AA	AA		C ^p						
Participación ciudadana y actores sociales vinculados	Portales de Internet ^q	AA	AA	AA	AA								
	Juntas de educación ^r									AA	AA	AA	AA
	Juntas administrativas de enseñanza media ^s									AA	AA	AA	AA
	Comités de Apoyo Educativo ^t									AA	AA	AA	AA
	Tribunal Electoral Estudiantil									AA	AA	AA	AA

Fuente: Elaboración propia.

^a Las leyes generales como la 2160, 3481 u otras son diseñadas y aprobadas en el nivel central.

^b Son parte de las funciones del Consejo Superior de Educación (el Consejo Superior de Educación Pública se compone del Secretario del ramo, que es su presidente nato, los Jefes Técnico y Administrativo de Educación Primaria, el Rector de la Universidad de Costa Rica y dos Vocales nombrados cada año por el Poder Ejecutivo, representantes el uno de la segunda enseñanza y el otro de la enseñanza particular). Artículo Ley Fundamental de Educación.

^c Dirección Regional: Dependencia administrativa y educativa del Ministerio de Educación Pública (MEP). Su función es la de gestionar y coordinar todas las directrices emanadas del MEP canalizándolas hacia todas las instituciones de primaria y secundaria pública y privada que se encuentren autorizados, por medio de los Asesores Supervisores. Su objetivo será coadyuvar con la implementación y seguimiento de la política educativa, mediante la prestación de servicios técnicos y curriculares a los centros educativos de la jurisdicción de la Dirección Regional.

^d Artículo 9°, Ley 2160: El Consejo Superior de Educación autorizará los planes de estudio y los programas de enseñanza para los diversos niveles y tipos de educación. Esos planes y programas serán flexibles y variarán conforme lo indiquen las condiciones y necesidades del país y el progreso de las ciencias de la educación y serán revisados periódicamente por el propio Consejo.

^e Estándares de tipo nacional, que se exigen al total del sistema educacional, y que son impuestos por el Ministerio. Asimismo, y según establece la Constitución, los establecimientos privados de enseñanza estarán sometidos a la inspección del Estado.

^f Las Juntas Escolares y Administrativas tendrán competencias para la adquisición, traspaso, remodelación, ampliación, construcción, demolición de edificaciones escolares, previa autorización de la Contraloría General de la República y mediante dictamen favorable del Centro Nacional de Infraestructura Física Educativa del Ministerio de Educación Pública.

Asimismo estas llevarán registro de proveedores de bienes y servicios.

^g La distribución e inversión de los dineros correspondientes a las Juntas de Educación y Administrativas se hará de conformidad con la política educativa y el planeamiento de la enseñanza indicados por el Consejo Superior de Educación y el Ministerio del ramo.

^h La distribución e inversión de los dineros correspondientes a las Juntas de Educación y Administrativas se hará de conformidad con la política educativa y el planeamiento de la enseñanza indicados por el Consejo Superior de Educación y el Ministerio del ramo.

Ley 6746 que crea Juntas de Educación y Administrativas:

ARTICULO 8°: Las juntas de educación y las juntas administrativas, deberán invertir, preferentemente, las rentas o subvenciones que reciban de lo que dispone esta ley, en material didáctico, mobiliario y equipo, y materiales de oficina.

ARTICULO 9°: El Ministerio de Educación Pública, podrá usar, como fondos de contrapartida, el 5% de reserva señalado en el artículo 6° de esta ley, para contratar empréstitos destinados a realizar los proyectos de inversión que le presenten las juntas de educación y las juntas administrativas.

ⁱ Aplica similar sistema de planificación, operación, financiamiento y evaluación que el proceso de inversión. Las Juntas Escolares y Administrativas tendrán competencias para la adquisición, traspaso, remodelación, ampliación, construcción, demolición de edificaciones escolares, previa autorización de la Contraloría General de la República y mediante dictamen favorable del Centro Nacional de Infraestructura Física Educativa del Ministerio de Educación Pública.

Asimismo estas llevarán registro de proveedores de bienes y servicios.

^j Según el reglamento de Juntas de Educación y Administrativas, es su función procurar la satisfacción de necesidades económicas, de equipo y mobiliario de la institución o instituciones a su cargo, incluso gestionando donaciones de instituciones públicas y privadas, de los fondos suministrados por el Ministerio de Educación Pública.

^k Proyecto de Ley Expediente N° 16.578: “La Constitución Política en su artículo 80 dispone que la iniciativa privada en materia de educación merece el estímulo del Estado, en la forma que indique la ley. Es decir, el constituyente otorgó una especial cobertura con rango constitucional a los proyectos educativos de naturaleza privada, en virtud de la cual, se faculta al Estado costarricense a colaborar y estimular a los centros educativos privados, pero condicionando esa posibilidad a la promulgación de una ley formal emanada de la Asamblea Legislativa.

La modalidad que tradicionalmente ha utilizado el Ministerio de Educación Pública, para cumplir con dicho precepto constitucional, ha sido la subvención a escuelas y colegios privados, pagando parte o la totalidad de la planilla docente que labora en esas instituciones educativas. Para fundamentar ese millonario pago, o mejor dicho, para legitimar las subvenciones otorgadas, durante muchos años se incluían normas en las leyes de presupuesto que contemplaban la citada erogación. Sin embargo, a partir de que la Sala Constitucional declaró la inconstitucionalidad de las normas atípicas del presupuesto, el Ministerio de Educación Pública, dejó de incluirlas en la partida de gastos y prácticamente el pago de salarios a los funcionarios de esas entidades privadas quedó huérfana de regulación.

En este punto, es preciso realizar una aclaración conceptual. El pago de salarios al personal docente y administrativo no implica una modificación de la naturaleza jurídica de los centros subvencionados, que son sin lugar a dudas, instituciones de carácter privado, por lo que denominarlos escuelas o colegios semioficiales o semiprivados, constituye un error conceptual que debemos obviar a la hora de proponer una regulación para ellos.

^l Para la contratación de la planta docente del primer y segundo ciclo, están involucrados la Dirección General de Servicio Civil y el Ministerio de Educación mediante el Director o Jefe del Departamento de Personal del Ministerio de Educación Pública. Por tanto es el nivel central quien mantiene dicha planta.

^m Las juntas de educación y las juntas administrativas, deberán invertir, preferentemente, las rentas o subvenciones que reciban de lo que dispone esta ley, en material didáctico, mobiliario y equipo, y materiales de oficina. (artículo 8, ley 6746)

ⁿ Las juntas de educación y las juntas administrativas, deberán invertir, preferentemente, las rentas o subvenciones que reciban de lo que dispone esta ley, en material didáctico, mobiliario y equipo, y materiales de oficina. (artículo 8, ley 6746)

^o Artículo 33, Ley 2160: Los establecimientos privados de enseñanza estarán sometidos a la inspección del Estado, de conformidad con el artículo 79 de la Constitución Política.

^p En la Dirección Regional se recibe y tramita toda la documentación referente al reconocimiento de Centros Educativos Privados por parte del Ministerio de Educación Pública.

^q El Ministerio de Educación mantiene un portal de Internet, incluso ofreciendo la posibilidad que las Direcciones Regionales y los Centros Educativos puedan crear sus propios sitios de manera anexa.

^r Entes descentralizados presentes en las instituciones educativas oficiales. Son delegaciones de las municipalidades y organismos auxiliares, que funcionan como agencias para asegurar la integración de la comunidad y el centro educativo. (Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, N° 31024 - MEP)

^s Entes descentralizados presentes en las instituciones educativas oficiales para Enseñanza Media. Son delegaciones de las municipalidades y organismos auxiliares, que funcionan como agencias para asegurar la integración de la comunidad y el centro educativo. (Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, N° 31024 - MEP)

^t Todo centro educativo público y privado organizará un Comité de Apoyo Educativo el cual tendrá funciones consultivas y estará integrado por el director o su representante, y representantes docentes y padres de familia de los estudiantes con necesidades educativas especiales, matriculados en la institución.

CUADRO 21
COSTA RICA: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS (RSD)

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos ^a	AA	AA	AA	AA								
	Política sobre Gestión de Residuos Domiciliarios, Residuos Industriales y Peligrosos ^b	AA	AA	AA	AA								
	Normativas sobre fomento de un mercado asociado ^c	AA	AA	AA	AA								
Inversión e infraestructura	Preparación de proyectos de inversión en RSD ^d			A ^e	A					A	AA	A	A
	Calificación ambiental de proyectos RSD ^f	AA	AA	AA	AA								
	Programas de inversión de rellenos sanitarios			A ^g	A					A	AA	A	A
	Licitación, adjudicación y control a operadores privados – otros. ^h									AA	AA	AA	AA
Mantenimiento y monitoreo	Seguimiento sanitario y ambiental ⁱ	AA	AA	AA	AA								
	Tratamiento y control de proyectos ilegales ^j									AA	AA	AA	AA
	Actualización de proyectos, licitaciones y operaciones ^k									AA	AA	AA	AA
Funcionamiento y ejecución del servicio (recolección y disposición) ^l	Recolección de RSD ^m									AA	AA	AA	AA
	Acopio, clasificación y reciclaje de RSD									AA	AA	AA	AA
	Disposición en rellenos sanitarios / basurales de los RSD									AA	AA	AA	AA
	Logística de transporte a la disposición									AA	AA	AA	AA
	Tarificación y cobranza del servicio ⁿ									AA	AA	AA	AA
	Operación y cierre de rellenos sanitarios ^o				AA					AA	AA	AA	
Participación ciudadana y actores sociales ^p	Iniciativas de gestión integral de RSD ^q									AA	AA	AA	AA
	Participación en calificación ambiental de proyectos ^r												
	Programas educativos sobre RSD ^s	A	A	A	A					A	A	A	A
	Construcción de planes municipales de disposición de RSD									AA	AA	AA	AA

Fuente: Elaboración propia.

- ^a El Ministerio de Salud será rector en materia de gestión integral de residuos, con potestades de dirección, monitoreo, evaluación y control.
- ^b Será función del Ministerio de Salud formular y ejecutar la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos, así como evaluarlos y adaptarlos periódicamente en coordinación con el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- ^c Aun cuando la función de recolección y disposición de residuos sólidos se atribuye a las municipalidades, esto no obsta a que el Ministerio de Salud promueva incentivos para la gestión integral de residuos, dirigidos especialmente al fomento y la capacitación de microempresas, cooperativas y otras organizaciones y/o empresas sociales que trabajan en la recuperación y gestión de residuos.
- ^d Todo proyecto de inversión debe apegarse a las disposiciones y normas del Ministerio de Salud u otras que lo rijan.
- ^e Mediante IFAM (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal). Será este organismo quien conceda préstamos a las municipalidades a corto mediano y largo plazo, para financiar proyectos de obras y servicios.
- ^f Todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que se dediquen a la gestión total o parcial de residuos para poder operar deben registrarse ante el Ministerio de Salud y cumplir los requisitos que establezca el reglamento respectivo, así como cualquier otra legislación ambiental, de salud y social pertinente.
- ^g Mediante IFAM. Será este organismo quien conceda préstamos a las municipalidades a corto mediano y largo plazo, para financiar proyectos de obras y servicios.
- ^h Función municipal, en relación a diversas modalidades que aprueba la ley y que sean definidas por el Gobierno Local respectivo. Las municipalidades podrán establecer convenios con microempresas, cooperativas, organizaciones de mujeres y otras organizaciones y/o empresas locales, para que participen en el proceso de gestión de los residuos, especialmente en las comunidades que se ubican lejos de la cabecera del cantón.
- ⁱ Ley 8839: Será el Ministerio de Salud quien defina los indicadores de cumplimiento en materia de gestión integral de residuos y evalúe de forma continua planes, programas y reglamentos técnicos que son presentados de los diferentes niveles.
- De la misma forma, los funcionarios del Ministerio de Salud debidamente identificados, podrán realizar las inspecciones de verificación, seguimiento o cumplimiento de la normativa relativa a la gestión integral de residuos, en cualquier inmueble y en el momento que lo requieran, para lo cual tendrán carácter de autoridad de policía, con fe pública. Dicha inspección se realizará sin previo aviso y deberá cumplir el procedimiento estandarizado que vía reglamento se establecerá.
- Los inspectores municipales podrán coadyuvar con el Ministerio de Salud en la supervisión de los generadores públicos y privados, en los mismos términos en que lo hacen los funcionarios precitados.
- ^j Es función municipal prevenir y eliminar los vertederos en el cantón y el acopio no autorizado de residuos.
- ^k Función municipal, en relación a diversas modalidades que aprueba la ley y que son definidas por el Gobierno Local respectivo. Las municipalidades podrán establecer convenios con microempresas, cooperativas, organizaciones de mujeres y otras organizaciones y/o empresas locales, para que participen en el proceso de gestión de los residuos, especialmente en las comunidades que se ubican lejos de la cabecera del cantón.
- ^l Por ley, las municipalidades tienen la función de control de higiene, recolección de basuras y mantenimiento de acueductos y alcantarillados, entre otros. Al respecto, deben destinar no menos del 20% de sus entradas anuales para los servicios de sanidad (artículo 47 Ley 5412).
- ^m Las Municipalidades tienen la función de garantizar que en su territorio se provea del servicio de recolección de residuos en forma selectiva, accesible, periódica y eficiente para todos los habitantes, así como de centros de recuperación de materiales, con especial énfasis en los de pequeña y mediana escala para la posterior valorización. Al respecto, puede tomar la función directamente, mediante empresas municipales, servicios por contrato u otras alternativas. En este sentido, también se propone a través de IFAM la construcción de soluciones regionales (asociación de municipalidades), sin embargo esa alternativa está poco explorada y es más probable en áreas metropolitanas.

ⁿ Los usuarios deberán pagar por la limpieza de vías públicas y recolección de basuras. En el caso específico de residuos ordinarios, se autoriza a las municipalidades a establecer el modelo tarifario que mejor se ajuste a la realidad de su cantón, siempre que este incluya los costos, así como las inversiones futuras necesarias para lograr una gestión integral de residuos en el municipio y cumplir las obligaciones establecidas en la Ley para la Gestión Integral de Residuos, más un diez por ciento (10%) de utilidad para su desarrollo. Se faculta a las municipalidades para establecer sistemas de tarifas diferenciadas, recargos u otros mecanismos de incentivos y sanciones, con el fin de promover que las personas usuarias separen, clasifiquen y entreguen adecuadamente sus residuos ordinarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley para la gestión integral de residuos.

^o El Ministerio de Salud podrá suspender, revocar o cancelar las licencias, los permisos y los registros necesarios para la realización de las actividades que hayan dado lugar a la comisión de la infracción.

^p Artículo 23, ley 8839: El Ministerio de Salud y las municipalidades, en el marco de sus competencias, promoverán la participación de todas las personas en forma activa, consciente, informada y organizada en la gestión integral de residuos. Para ello deberán:

Convocar, fomentar y apoyar la conformación, consolidación y operación de grupos intersectoriales interesados en participar en el diseño e instrumentación de políticas y programas correspondientes.

Apoyar a los grupos sociales organizados en la realización de programas, proyectos y otras iniciativas sociales para la gestión integral de residuos.

Fomentar la aplicación de la Ley, mediante la realización de acciones conjuntas con la comunidad para la gestión integral de residuos, con énfasis en la valorización de los materiales contenidos en ellos. Para tal fin, podrán establecer convenios de cooperación con comunidades urbanas y rurales, instituciones académicas, micro y pequeñas empresas, cooperativas y otras formas de organización social, de la gestión integral de residuos.

^q Las municipalidades podrán establecer convenios con microempresas, cooperativas, organizaciones de mujeres y otras organizaciones y/o empresas locales, para que participen en el proceso de gestión de los residuos, especialmente en las comunidades que se ubican lejos de la cabecera del cantón.

^r La Ley Orgánica del Ambiente indica que la aprobación de las evaluaciones de impacto ambiental debe gestionarse ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental. Estas evaluaciones deberán ser hechas por un equipo interdisciplinario de profesionales inscritos y autorizados por la Secretaría, y el costo de las evaluaciones correrá por cuenta del interesado.

Se establece que las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, tendrán el derecho a ser escuchadas por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, en cualquier etapa del proceso de evaluación y en la fase operativa de la obra o el proyecto.

^s La ley 8839 crea un programa nacional de educación para la gestión integral de residuos y se declara de interés público. Este incluye tanto la educación formal como la no formal. El Consejo Superior de Educación emitirá las políticas educativas nacionales que orienten el Programa nacional de educación sobre la gestión integral de residuos, en todos los niveles de la Educación Preescolar, General Básica y Diversificada, tanto pública como privada.

CUADRO 22
COSTA RICA: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SERVICIOS POLICIALES Y SEGURIDAD CIUDADANA

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio ^a				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo ^b	Principios y atribuciones constitucionales, legales y parlamentarias.	AA	AA	AA	AA								
	Definiciones de estrategias de Seguridad Ciudadana ^c	AA	AA	AA	AA								
	Marcos legales y sancionatorios para delitos ^d	AA	AA	AA	AA								
	Normas para seguridad de privados ^e	AA	AA	AA	AA								
Inversión e infraestructura ^f	Programas y proyectos de infraestructura	AA	AA	AA	AA								
	Equipamiento policial	AA	AA	AA	AA								
	Formación de Recursos Policiales	AA	AA	AA	AA								
Mantenimiento y monitoreo ^g	Mantenimiento de infraestructura básica	AA	AA	AA	AA								
	Monitoreo de equipamiento fijo, móvil e informático	AA	AA	AA	AA								
	Sistema de seguimiento, información y control periódicos	AA	AA	AA	AA								
Funcionamiento y ejecución del servicio ^h (gestión directa de los servicios de seguridad)	Modalidades de ejecución policial (procedimientos policiales)	AA	A	AA	AA		B						
	Acciones de prevención en seguridad	A	A	A	A		B			C ⁱ	C	C ^j	C
	Recepción y procedimientos de denuncia	AA	A	AA	AA		B						
	Programa de apoyo a víctimas	AA	A	AA	AA		B						
	Logística de compra y renovaciones	A	A	A	A					C	C	C ^k	C
	Servicios informáticos y sistemas ^l	AA	A	AA	AA		B						
	Indicadores de logros periódicos ^m	AA	AA	AA	AA								
Participación ciudadana	Comités de Seguridad Comunitaria y Comercial ⁿ	A	A	A	A		B						
	Cursos de Seguridad Comunitaria ^o	A	A	A	A		B						

Fuente: Elaboración propia.

^a Las Direcciones Regionales dependen de la Dirección General de la Fuerza Pública y su número y ubicación están determinados por las necesidades del servicio policial. Sin perjuicio de las funciones establecidas para la Fuerza Pública, cada Dirección Regional de la Fuerza Pública cumple con las siguientes funciones:

Realizar acciones para promover intensamente la prevención y represión del delito.

Planear y ejecutar estrategias y operativos preventivos ordinarios y de reacción, según las necesidades regionales, con el propósito de mantener el orden público y la seguridad de los (las) habitantes, sus bienes y el respeto de sus derechos y libertades fundamentales.

Brindar vigilancia y protección física por medio de puestos fijos, a las sedes diplomáticas, expresidentes, viudas de expresidentes, exprimeras damas, residencias de embajadores y dignatarios acreditados en Costa Rica, y otros (as) funcionarios (as) del Estado que lo requieran por razones judiciales o de otra índole.

Proteger objetivos especiales por decisión del (de la) Ministro (a) de Seguridad Pública.

Coordinar dispositivos de seguridad en eventos organizados en donde haya presencia de representantes diplomáticos o personalidades importantes, a solicitud de la Sede Diplomática.

Implementar los protocolos de actuación definidos de acuerdo con las disposiciones operativas de la Dirección de Operaciones y de la Dirección de Unidades Especializadas.

Velar por el cumplimiento de la normativa ambiental, ejerciendo labores de vigilancia, protección y conservación del ambiente y denunciando, ante los órganos administrativos y judiciales competentes, aquellos actos y omisiones que contravengan esa normativa.

Participar en los procesos de capacitación relacionados con la normativa y educación ambiental, que posibiliten ejercer mejor control, vigilancia, protección y conservación del ambiente.

Coordinar con el (la) Oficial Regional Administrativo (a) las acciones administrativas y de soporte operacional de la Región.

Apoyar a la Dirección de Servicios de Seguridad Privados en la labor de verificación y control de las personas físicas y jurídicas dedicadas a prestar este servicio al amparo de la Ley de Servicios de Seguridad Privados.

Ejercer la representación de la Fuerza Pública, en su Región, cuando así sea necesario.

Aquellas otras que se deriven del ordenamiento jurídico de conformidad con su competencia.

Cada Dirección Regional posee su respectiva Unidad Administrativa, Unidad Operativa y delegaciones policiales cantonales y distritales que corresponde.

^b El mando supremo de la Fuerza Pública lo ejerce el Presidente de la República. De manera delegada, el Ministerio de Seguridad Pública es la institución responsable de la protección de la soberanía nacional, la vigilancia, el mantenimiento del orden público y la seguridad de los habitantes, desarrollando acciones efectivas para la prevención del delito, colaborando en su represión y en apoyo a la defensa de los recursos naturales, en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico.

^c El Consejo Nacional de Seguridad, como órgano colegiado encargado de definir las políticas generales de conformidad con las directrices del Presidente y como mecanismo de coordinación, desde el plano general es el llamado a velar por la integralidad de la política de seguridad pública nacional, ampliando su integración a todo el Sector Seguridad, inclusive a instituciones que no ostentan propiamente naturaleza policial (Fuente: Programa Nacional de Seguridad Pública)

^d Desde el Consejo Nacional de Seguridad se definirán las políticas nacionales de seguridad que permitirán redefinir el Sector Seguridad en las áreas preventiva y represiva. El Consejo Nacional de Seguridad Pública y los Ministerios de Gobernación y Policía y Seguridad Pública como integrantes del mismo, han puesto especial énfasis en la coordinación con el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

^e Ley 8395: regula la actividad de personas físicas o jurídicas que presten, de manera individual o colectiva, servicios de seguridad privados tanto a personas como a sus bienes muebles e inmuebles; además, sanciona las infracciones contra las normas aquí previstas.

^f Función desarrollada por el Ministerio de seguridad Pública, asociada al presupuesto anual, y objetivos y metas anuales en la gestión de cuerpos policiales. Tanto en inversión inicial como mantención. Fuente: http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/Presupuestos/Proyectos_Ley/2009/informe_Tec_2009_web.pdf

^g Función desarrollada por el Ministerio de Seguridad Pública, asociada al presupuesto anual, y objetivos y metas anuales. Tanto en inversión inicial como mantención.

^h Ley 7410, sobre Policía Nacional: Las fuerzas de policía encargadas de la seguridad pública, son las siguientes: la Guardia Civil, la Guardia de Asistencia Rural, la policía encargada del control de drogas no autorizadas y de actividades conexas, la Policía de Fronteras, la Policía de Migración y Extranjería, la Policía del Control Fiscal, la Dirección de Seguridad del Estado, la Policía de Tránsito, la Policía Penitenciaria, la Policía Escolar y de la Niñez, así como las demás fuerzas de policía, cuya competencia esté prevista en la ley.

Las Fuerzas de Policía o Fuerza Pública estarán al servicio de la comunidad; se encargarán de vigilar, conservar el orden público, prevenir las manifestaciones de delincuencia y cooperar para reprimirlas en la forma en que se determina en el ordenamiento jurídico.

ⁱ Existen 14 cuerpos de Policía Municipal en Costa Rica. La labor de estos cuerpos de seguridad es principalmente preventiva y funcionan como asistentes de la Fuerza Pública.

^j Los cuerpos de seguridad funcionan con recursos propios de las municipalidades, por lo que su presupuesto es escaso, debido a las múltiples obligaciones en obras y mantenimiento.

^k Los cuerpos de seguridad funcionan con recursos propios de las municipalidades, por lo que su presupuesto es escaso, debido a las múltiples obligaciones en obras y mantenimiento.

^l Será atribución de la Fuerza Policial llevar los libros de registro necesarios, en los que constarán: las operaciones policiales, los responsables de esas actividades, la nómina completa del personal que intervenga en cada operativo, patrullaje o acción policial, los datos personales, las horas de ingreso y egreso de los detenidos, así como otros datos que sirvan para el adecuado control de esas operaciones.

Asimismo deberán levantar y mantener actualizados los registros de armas, propiedad de particulares, permitidas por ley, y otorgar los permisos para portar armas.

^m El Ministerio de Seguridad Pública desarrolla anualmente un informe de evaluación de gestión en base al Plan Estratégico Institucional, principalmente en materias presupuestarias y metas asociadas.

ⁿ Los Comités de Seguridad Comunitaria y Comercial son entes privados e informales, sus integrantes participan de forma voluntaria y no se rigen por normativa, ni tienen derechos u obligaciones adicionales a las que tiene cualquier otro grupo de vecinos.

Los Directores Regionales, Jefes de Puesto Cantonales y Distritales serán los responsables de brindar esta sostenibilidad, para ello deben visitar las comunidades y los comercios organizados, coordinar capacitaciones de interés comunal, asistir a reuniones, promover convivios comunales, y actividades cívico-policiales, entre otras. Por tal razón la policía local no debe limitarse solo a capacitar y constituir los comités de seguridad comunitaria y comercial.

^o A cargo de la Fuerza Pública y sus órganos desconcentrados. El curso de Seguridad Comunitaria promueve dentro de sus fundamentos la participación activa y comprometida de la mayoría de las personas que integran la comunidad, siendo que se solicita un mínimo de conciencia para adquirir un compromiso con la comunidad, se considerará la participación a los módulos abierta a quien desee participar, pero para efectos de certificación solo los mayores de 15 años se les entregará certificado por su participación.

El trabajo de las comunidades y comercios es tomar medidas de prevención y coordinar con instituciones públicas y privadas para solucionar los problemas que generan inseguridad. Brindar información que oriente la acción policial y a ejercer su derecho a estar informado del resultado obtenido.

CUADRO 23
COSTA RICA: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SERVICIOS DE FOMENTO PRODUCTIVO

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo ^a	Leyes, normas y reglamentos	AA	AA	AA	AA								
	Política de gestión	AA	AA	AA	AA								
Sectores de actividad ^b	Agricultura - silvicultura - pesca ^c	AA	AA	AA	AA								
	Industria manufacturera ^d	AA	AA	AA	AA								
	Minería ^e y energía ^f	AA	AA	AA	AA								
	Comercio y servicios ^g	AA	AA	AA	AA								
	Turismo ^h	AA	AA	AA	AA								
Acciones de fomento productivo ⁱ	Inversión pública en infraestructura	AA	AA	AA	AA								
	Inversión pública empresarial	AA	AA	AA	AA								
	Crédito y garantías	AA	AA	AA	AA								
	Asistencia técnica y capacitaciones	AA	AA	AA	AA								
	Emprendimiento asociativo	AA	AA	AA	AA								
Prestación del servicio	Directa (instituciones públicas de fomento y desarrollo) ^j	AA	AA	AA	AA								
	ONGs ^k	AA	AA	AA	AA								
	Instituciones privadas de fomento ^l	AA	AA	AA	AA								
	Universidades e Institutos profesionales ^m	AA	AA	AA	AA								
Participación ciudadana	Fomento a la asociatividad / participación ⁿ	AA	AA	AA	AA								

Fuente: Elaboración propia.

a Según la Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, este tendrá entre sus funciones principales ser el ente rector de las políticas públicas de Estado en materia de fomento a la iniciativa privada, desarrollo empresarial y fomento de la cultura empresarial para los sectores de industria, comercio y servicios, así como para el sector de las pequeñas y medianas empresas. No obstante, existe también la participación el Ministerio de Planificación que elabora los planes nacionales de desarrollo (PND), involucrando acciones de fomento productivo (las cuales se coordinan intersectorialmente).

Asimismo, el MEIC mediante la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa formulará políticas de fomento y desarrollo para PYMES, como mínimo en las siguientes áreas de desarrollo: comercialización, capacitación y asistencia técnica; financiamiento, información, desarrollo sostenible; innovación tecnológica y cooperación internacional.

b Al respecto, cada uno de los Ministerios e Institutos a cargo de cada uno de los sectores de actividad trabajan a nivel nacional y que se desarrolla sus acciones de fomento mediante sus unidades desconcentradas.

c Será función del Ministerio de Agricultura y Ganadería contribuir en el desarrollo agropecuario del país, por medio de impulso de políticas, planes y programas de crédito, fomento a la producción de alimentos y mejoramiento de los procesos de comercialización y procesamiento de los productos agropecuarios.

El Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura está a cargo de coordinar el sector pesquero y acuícola, promover y ordenar el desarrollo de la pesca, la caza marítima, la acuicultura y la investigación; Asimismo fomentar, sobre la base de criterios técnicos y científicos, la conservación, el aprovechamiento y el uso sostenible de los recursos biológicos del mar y de acuicultura.

d Función desarrollada por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

e Dentro del Ministerio del Ambiente y Energía, (MINAE el presente/ MINAET al futuro). Actualmente las instancias que se encuentran involucradas en este importante subsector son: SINAC, Geología y Minas y SETENA.

Externamente se encuentran directamente involucradas las siguientes instituciones: ICE, Municipalidades, CNE, Sector Académico, Sector de Recursos Hídricos y MOPT.

f Dentro del Ministerio del Ambiente y Energía, (MINAE el presente/ MINAET el futuro) actualmente la instancia que se encuentra involucrada en este importante subsector es: Dirección Sectorial de Energía, Dirección General de Transporte y Comercialización de Combustible y Dirección General de Hidrocarburos.

Externamente se encuentran directamente involucradas las siguientes instituciones: ARESEP, CNFL, RECOPE, ESPH, ICE, JASEC, CTP. Además generadores privados y cooperativas de electrificación.

g Función desarrollada por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

h El Instituto Costarricense de Turismo es la institución líder y rectora de la actividad turística en Costa Rica, por medio de acciones promocionales, de coordinación gubernamental e intergubernamental, de protección y puesta en valor del patrimonio turístico, de planificación de la actividad y el apoyo a la empresa privada incluyendo a la microempresa, con el fin de incrementar el ingreso, el desarrollo de zonas de menor bienestar y la grata permanencia en el país de los turistas nacionales y extranjeros. Además, fortalecer la participación estratégica de la actividad en el desarrollo nacional y consolidar el turismo como la principal actividad económica sostenible del país.

i En relación al Sector Productivo que se refiera, existen diversas iniciativas de inversión en infraestructura pública, empresarial, créditos y garantías, asistencia técnica u otros. En estas acciones de fomento productivo se involucran diversas organizaciones públicas todas ellas a nivel nacional y desconcentradas tanto territorial como funcionalmente.

A modo de ejemplo, vemos que el Banco Nacional cumple un rol importante en término de concesiones a proyectos de infraestructura pública en aprobación del Ministerio de Transporte, que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio mantiene programas y fondos para dar garantías a PYMES, o la función de MIDEPLAN en la administración del Sistema Nacional de Inversiones. Asimismo cada órgano sectorial establece políticas de inversión y fomento, tales como bancos de crédito agrícola y popular e Institutos de ayuda social entre otros.

Finalmente, la función que cumplen las municipalidades, puede variar y es principalmente como sujetos de crédito para inversión pública.

j Órganos tales como, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, Servicio de Pesca y Acuicultura, Instituto de Fomento Cooperativo, Red de Apoyo PYME en el MEIC, entre otras iniciativas.

k Organismo como el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal desarrollan iniciativas con Programas de Cooperación Internacionales u Organismos No Gubernamentales

l Instituciones de origen principalmente empresarial, asociadas a un sector productivo en particular. Por ejemplo, podemos apreciar el trabajo de la Cámara de Comercio de Costa Rica que apoya empresarios para incrementar sus posibilidades de obtener alternativas de crecimiento empresarial a nivel nacional e internacional.

m Una forma de graficar este ámbito es mencionando el CITA, (Centro Nacional de Ciencia y Tecnología de Alimentos) un convenio de cooperación entre la Universidad de Costa Rica, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Agricultura y Ganadería que fue creado en una forma muy visionaria en el año 1974. El Centro ha contado con una conformación y organización muy particular e innovadora en la que la Universidad de Costa Rica estableció un programa para trabajar en beneficio de la ciencia y tecnología de alimentos en el país, en colaboración directa con el gobierno a través de los ministerios asociados en esta línea.

n El Ministerio de Economía, Industria y Comercio mantiene una política de fomento a las PYME y Emprendedurismo, y en particular un Programa Nacional de Encadenamientos en el Mercado Local, mediante al cual promueve encadenamientos productivos que potencien el crecimiento de las PYMES mediante la vinculación entre ellas y las grandes empresas.

Bibliografía

- Araya, Manuel (2001), “Rasgos del sistema político en la percepción de la opinión pública”, San José, Costa Rica: Editorial CIMPA.
- Costa Rica, Ministerio Federal de la Cooperación Económica y Desarrollo – GTZ (2008), “Planificamos para la gestión responsable de nuestro cantón. Guía informativa para la elaboración de Planes Municipales de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PMGIRS)” Programa CYMA, San José, Costa Rica.
- Costa Rica, Ministerio Federal de la Cooperación Económica y Desarrollo – GTZ (2008), “PRESOL. Planes de Residuos Sólidos” Programa CYMA, San José, Costa Rica, mayo.
- Costa Rica, Ministerio Federal de la Cooperación Económica y Desarrollo – GTZ (2008), “Manual para la elaboración de Planes Municipales de Gestión Integral de Residuos Sólidos” Programa CYMA, San José, Costa Rica, octubre.
- Costa Rica, MIDEPLAN (2000), “Gobierno de la República de Costa Rica: Administración Áreas Sánchez”, Costa Rica.
- Costa Rica, MIDEPLAN (2009), *Costa Rica: estadísticas regionales 2001 – 2008*, San José, Costa Rica.
- Echeverría, Jaime (2004), “Hacia la gestión integrada de los recursos hídricos en Costa Rica: ¿existe coordinación entre la política fiscal ambiental?”, documento presentado al segundo Taller Regional de Política Fiscal y Medio Ambiente, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 27 de enero, inédito.
- Gangas, Pilar y José Retana (2006), “Ciudadanos críticos: las movilizaciones contra el “Combo ICE” en Costa Rica”, en *América Latina Hoy*, volumen 42. España, abril 2006: ISSN 1130-2887 – CDU 3 (1 – 69 Iberoamérica)
- Jaramillo Antillón, Juan (1983), “Los problemas de la salud en Costa Rica. Políticas y Estrategias”. San José, Talleres de Litografía Ámbar.
- Morgan, Lynn (1990), “International Politics and Primary Health Care in Costa Rica”. *Social Science and Medicine*, N° 30 (2), 211-219.
- González Álvarez, Daniel (2003), “La policía en el Estado de Derecho latinoamericano: el caso Costa Rica” *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericano*, Ambos K., Gómez C. J-L y Vogler R. (Eds.), Bogotá, Colombia, Instituto Max-Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Ltda.
- Eijkman, Quirine (2007), “El largo Camino hacia la Policía Comunitaria: Las Estrategias de Derechos Humanos para la Policía en Costa Rica”, *Cuadernos de Ciencias Sociales*, N° 145, FLACSO.

- Letelier Saavedra, Leonardo (2008), “El Proceso de descentralización Fiscal”, *Un Gasto que Valga: Los Fondos Públicos en Centro América y República Dominicana*, Roberto Machado (Ed.), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Quirós Billy, Alexander Acuña. y Carlos Álvarez (2007), “Los Servicios Públicos de Salud y Seguridad en manos del Régimen Municipal”, *Ciencias Económicas* 25, pp 199-217.

VII. La descentralización de servicios esenciales en México

Este capítulo contiene un análisis pormenorizado de la gestión de algunos servicios esenciales en sus diferentes ámbitos y escenarios subnacionales en México. Para ello, se ha revisado un extenso conjunto de documentos, investigaciones y publicaciones, que tratan el complejo proceso de descentralización mexicano y la manera en que han evolucionado la entrega de servicios esenciales en el ámbito de la salud primaria, la educación básica, la recolección y disposición de basuras, los servicios de fomento productivo y los importantes servicios policiales destinados a generar una mayor seguridad ciudadana. La atención preferencial está puesta en esta última década, donde en México han incidido especialmente las dificultades económico productivas y la crisis internacional; un nuevo esquema de gestión político institucional que expresa un activo multipartidismo en los niveles nacional, estadual y municipal, y la aparición de expansión de problemas graves de seguridad que afectan de modo particular a las diferentes regiones de México.

La gestión descentralizada de los servicios esenciales contemplados en la presente muestra investigativa se da en un contexto de marcadas carencias y desigualdades sociales, que tienen una expresión territorial diferenciada y en el marco de una descentralización institucional variada, con roles diversos entre el Gobierno Central, los Gobiernos Estaduales y las Administraciones Municipales. Notables particularidades se presentan en la riqueza de experiencias metropolitanas, urbanas y rurales en México. A la variedad de situaciones señalada se suman varias realidades con avances y retrocesos en los procesos descentralizadores.

Para efectuar esta investigación, se entrevistó a un número importante de informantes claves, tanto sobre los procesos de descentralización como de los servicios específicos ya señalados. También se ha contado con una encuesta adicional a especialistas mexicanos. En todos los casos, hacemos referencia a personeros gubernamentales en los diferentes niveles, investigadores de los principales centros de estudio y representantes del ámbito no gubernamental.

1. Avances, fortalezas y debilidades de la descentralización mexicana

El Estado mexicano establece en su Constitución Política como en su práctica acentuada por décadas, un centralismo que convive con realidades estatales poderosas y, especialmente en el último tiempo, también con Gobiernos y Administraciones Municipales con creciente significación e importancia. Sin embargo, en opinión de la gran mayoría de los expertos consultados, la organización federativa ha estado subordinada a un fuerte poder central en la Unión, expresada en la influyente e importante Presidencia de la República.

La magnitud y variedad territorial y social del país hacen de México un tradicional “país de regiones”, lo que conlleva una estructura muy diferenciada. Los estados, sus asambleas legislativas y los amplios poderes legales, tributarios y normativos que poseen, establece las bases de la República Federativa. Ello se expresa en un “federalismo fiscal” con un sello especial de mixtura, aunque con énfasis en el nivel central y en la asignación de transferencias hacia los estados (y eventualmente municipios) que tienen destino específico, lo que se ha denominado los “recursos etiquetados”. Así, existen responsabilidades estatales, pero ellas se inscriben en el marco de un estricto ordenamiento central.

En exposición reciente la investigadora Laura Flamand de El Colegio de México efectúa un análisis de la evolución del federalismo mexicano, exponiendo sobre la institucionalidad formal, las prácticas políticas y el diseño y la ejecución de políticas públicas. Allí, se concluye que los gobiernos estatales y municipales han ido adquiriendo un papel cada vez más activo e influyente, lo que se expresa en un énfasis por la descentralización fiscal, las políticas públicas y en la gestión de servicios esenciales.

Por otra parte, ha influido de modo relevante la mayor competencia electoral en el Distrito Federal, los estados y municipios, en el período que va entre 1989 y el actual 2010. Como expresión del multipartidismo actual, señalemos que mientras en 1989 había 30 gobernadores del PRI y 1 del PAN (Baja California), en la actualidad observamos 18 gobernadores del PRI, 8 del PAN y 6 del PRD. Aunque el PRI sigue siendo la principal expresión política nacional y sobretodo estatal y municipal, el actual multipartidismo ha dado lugar a un “juego político” que en lo fundamental ha valorado las instancias gubernamentales subnacionales. Incluso es más, la necesaria cohabitación política entre los diferentes niveles institucionales, partiendo por la Presidencia de la República, ha dado lugar a variadas controversias, pero también a muchos acuerdos políticos que se expresan en debates de primera importancia nacional, como es el debate sobre presupuestos y roles de las diferentes instancias estatales.

En el último tiempo, esta revalorización del rol de los gobernadores estatales ha dado lugar a la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), la cual ha jugado un papel de creciente importancia en el debate nacional, político y fiscal. Destaca nítidamente el rol del Gobernador del Distrito Federal, quien tiene un rol político permanente de carácter abiertamente nacional. También se da en estados diferentes, ya sea por su importancia económica, demográfica y política, como en aquellas situaciones de la amplia zona sur del país, donde predominan situaciones de amplia pobreza.

De esta manera, se asiste en México a un escenario en donde los municipios adquieren un rol de importancia cada vez mayor, como se expresa con nitidez en la publicación del CIDE que correspondió al Premio Gobierno y Gestión Local, que acoge los principales avances de las administraciones municipales. Existe un lugar relevante para la innovación y el emprendimiento institucional local, para una gestión colaborativa entre entidades municipales y para un despliegue más adecuado a la participación y la gestión de las organizaciones comunitarias. Los gobiernos locales se han constituido en una instancia clave del desarrollo del país y, muy notablemente, en la prestación de servicios esenciales.

Esta valorización de los “gobiernos subnacionales” es el factor más favorable que propicia el avance de modalidades descentralizadas en la gestión de dichos servicios esenciales. Diversas investigaciones analizan las complejas dinámicas entre el sistema federal y la autonomía de los gobiernos estatales, donde se reflexiona sobre los avances y retrocesos de esta materia.

No obstante, una situación económica y fiscal más ajustada en la última década marcada considerablemente por la crisis, ha llevado a revalorizar el equilibrio fiscal nacional, y en ocasiones, ha llevado a la recentralización de ciertos procesos –lo que los expertos consultados denominan “menor despliegue” (cuando no directamente retroceso) del proceso de descentralización–. La cultura centralista presidencial, que también se expresa en cada uno de los estados con connotaciones similares, contribuye a desalentar las tendencias descentralizadoras.

Al mismo tiempo, tampoco es evidente que la mayor descentralización en la gestión de determinados servicios esenciales, haya implicado solo beneficios. No se expresan beneficios nítidos, sobretudo en la calidad de las prestaciones. También existen críticas sobre el aprovechamiento adecuado de las particularidades locales y regionales de la gestión de dichos servicios. Los expertos coinciden en la necesidad de analizar el contexto en que se gestionan los respectivos servicios y el reconocimiento de experiencias concretas muy diversas.

Con todo lo anterior, la cultura centralista sumada a las nuevas dinámicas estatales y municipales, da un resultado mixto, digno de analizarse en sus propias contradicciones.

1.1. La dimensión institucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un conjunto de disposiciones y normativas que rigen el ordenamiento del Gobierno en sus diferentes niveles. Así es como la Federación, los estados y municipios están obligados a desempeñarse al servicio de los principios fundacionales de la República Federativa. Se consagra en el Capítulo II sobre las Partes Integrantes de la Federación y del territorio nacional, en sus disposiciones 42 a 48, definiendo así los Estados integrantes y en particular el estratégico Distrito Federal de la Ciudad de México.

En el Título Quinto de los Estados de la Federación y del Distrito Federal se señalan las disposiciones principales sobre las competencias de estados y municipios, en los artículos 115 al 122.

En el artículo 115 se señala explícitamente que “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que establezca la Ley. La reforma constitucional de 23 de diciembre de 1999 explicitó que “la competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre ésta y el gobierno del Estado”.

En la última disposición del artículo 116 se señala explícitamente que la Federación y los Estados podrán convenir, ejecutar y operar obras y la prestación de servicios públicos cuando sea necesario. Se celebrarán convenios entre los estados y los municipios al efecto. Esta disposición ha tenido una amplia aplicación a través de la que opera principalmente la descentralización de los servicios esenciales. Las disposiciones presupuestarias y de transferencias generales y específicas definidas desde la Unión, hacen que las diferentes entidades estén entrelazadas en sus responsabilidades sobre los servicios que aquí se analizan.

Particular importancia tiene la disposición 117 de la Constitución donde se establecen precisamente las inhabilidades de los Estados, acciones que no se pueden realizar en ningún caso.

En el artículo 122 se explicitan las responsabilidades que el artículo 44 de la Constitución le confiere al Distrito Federal. Entre otras se señalan las competencias del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, elegido por votación universal, libre, directa y secreta; y se define un Estatuto del Gobierno

del Distrito Federal en cinco “bases fundamentales”, que se refieren a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno, a la organización de la Administración Pública Local, al Tribunal Superior de Justicia y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Aun cuando la relevancia de la jefatura del Gobierno del D.F. es evidente, también ha ocurrido crecientemente con los gobernadores de algunos estados. En muchos de esos casos, son cargos que están en la línea de las candidaturas a la Presidencia de la República.

Desde el punto de vista práctico, en el último tiempo se han desarrollado modalidades de trabajo que complementan la situación institucional antes descrita. Así es como observamos el caso de la Conferencia Nacional de Gobernadores en México (CONAGO) que ha sido analizada con precisión en variadas investigaciones. Otro tanto ha ocurrido con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), que ha jugado un rol principal en la asociatividad municipal, estando a la base de las reformas, adecuaciones e innovaciones institucionales que buscan revalorizar las instancias municipales.

1.2. La dimensión del desarrollo económico regional y local

Probablemente sea México el país de la Región donde la “dimensión” del desarrollo regional y local ha tenido más relevancia. Ello ha sido compilado de modo certero y completo en una publicación del Doctor Sergio González.

Un país de la extensión del mexicano, con la enorme variedad de recursos y ecosistemas que lo integran, debe asumir la “dimensión territorial” de su desarrollo como una cuestión vital. Los últimos gobiernos han asumido esa perspectiva y se han llevado a cabo interesantes propuestas favorecedoras del desarrollo regional y local. En todas estas experiencias se fusionan acciones de fortalecimiento institucional, de cooperación e integración económica, de subsidios de distinta naturaleza buscando la diversificación productiva y el empleo regional e instrumentos más específicos en el campo del crédito, la asistencia técnica y la capacitación laboral.

De modo más explícito, el Plan del presidente Fox (2000-2006) buscó una formulación con explícita dimensión territorial, donde se explicita la búsqueda de un “crecimiento con equidad”, lo que conlleva una promoción fundamental del desarrollo económico regional equilibrado. Ello, comprometió esfuerzos de comisiones nacionales importantes, todas las que tienen expresión estadual posterior. Hacemos referencia a la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión para el Desarrollo Social y Humano.

De la misma forma, se reconoce que existe una responsabilidad del Poder Ejecutivo federal para crear las condiciones para el desarrollo equilibrado del país, especialmente en materia de infraestructura energética, caminera, de servicios y en cuestiones esenciales de salud y educación que afectan la productividad de la fuerza de trabajo.

Los esfuerzos por desarrollo regional buscan fortalecer especialmente las regiones y territorios rezagados, a través de programas extensos de inversión infraestructural (energía, vías, comunicaciones, transportes y servicios básicos), y la búsqueda de aglomeraciones productivas “virtuosas” en el territorio como el caso de los clusters productivos que sean capaces de generar efectos productivos y de empleo permanentes. Supone también una asociatividad mayor entre el empresariado privado y de este con las agencias del sector público.

De modo explícito, estas “acciones de desarrollo en el territorio” suponen una acción de privilegio hacia los sectores de pequeña y mediana actividad productiva, las PYMES. Allí se han focalizado los instrumentos de crédito, de fomento, de capacitación y también los esfuerzos por una asociatividad superior entre empresarios.

Los expertos tienden a coincidir que, con variantes, en la última década estas formulaciones han estado en la dirección señalada. También en que los efectos reales y precisos de estas políticas, programas y sobretudo instrumentos de crédito, fomento y asociatividad, han tenido expresiones

menores como resultado efectivo. La distancia entre formulaciones conceptuales y prácticas empresariales y de desarrollo son manifiestas. La explicación para los “modestos resultados” de estas políticas son dos: por una parte, aún se trata de formulaciones menores en volúmenes de recursos presupuestarios continuos y se deben promover algunos ajustes institucionales importantes a los vínculos privado-públicos, y por otra, los estados y municipios aparecen como “actores menores” de estas propuestas. En los hechos, son excepciones y no normas las situaciones en las que se diseña y logra un compromiso institucional regional y local. Aun así, en esos casos es donde las experiencias muestran logros más prometedores.

Contrastan estas experiencias con formulaciones más comprehensivas del desarrollo económico local, como las formuladas desde CEPAL, desde donde se propician acciones integrales y coordinadas, el establecimiento de confianzas locales, la acción asociativa con los privados e incremento de relevancia a los actores institucionales regionales y locales.

1.3. El enfoque de equidad e integración social

La situación de pobreza y desigualdad social constituye una dimensión fundamental del desarrollo mexicano, siendo la marginalización y exclusión social características desafortunadamente destacadas en las diferentes regiones de México. Las mediciones, investigaciones y análisis efectuados en la última década muestran que estas características siguen estando estables e incluso que el rigor de la última crisis, de la que la economía y sociedad mexicana se reponen lentamente, habría acentuado esta grave situación.

Ello ha llevado al Estado mexicano a la realización de programas especiales que buscan enfrentar las situaciones más radicales de pobreza. Desde el diseño de programas de alimentación complementaria, pasando por acciones de subsidios directos focalizados en sectores de extrema pobreza, hasta las propuestas más generales del programa Solidaridad en su tiempo, se desarrollan acciones integrales de inversión y equipamiento público y de subsidios programados, a objeto de promover e inducir desarrollos propios en comunidades con graves carencias.

A través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se han efectuado los principales esfuerzos sobre esta materia, cuyos efectos territoriales son evidentes y explican, en buena medida, algunos de los avances más relevantes que la sociedad mexicana ha efectuado en materia de extrema pobreza e inclusión social. Estas ideas de inclusión social e integración suponen siempre una intervención central en el territorio. Asimismo, los expertos destacan históricamente estas intervenciones como acciones “del nivel central en los territorios”, con una intervención maciza, importante y significativa durante la década anterior. Estos programas se efectúan vía “delegación central”, a veces desde la propia Presidencia de la República o SEDESOL, un pilar fundamental de la inversión infraestructural y social del Estado mexicano.

El actual programa OPORTUNIDADES de SEDESOL se inscribe en la perspectiva anterior. Con una fuerte orientación hacia los sectores pobres rurales y acciones programadas en las comunidades intermedias y menores, se trata de una gestión focalizada en las familias de mayor pobreza. La identificación de los conjuntos de familias lleva a una acción que incluye un subsidio (becas) para asegurar la permanencia de los niños en las escuelas, acciones alimentarias fundamentales, el desarrollo de capacidades para el progreso y el emprendimiento e inversiones patrimoniales básicas. Actualmente se busca orientar este mismo programa a los centros urbanos más significativos. Se van incorporando otras acciones complementarias, a través del programa de Guarderías Infantiles, algunos programas de empleo temporal, ayudas para recuperación de espacios públicos urbanos y el mejoramiento del hábitat popular.

La tendencia en el último tiempo, ha sido favorecer la acción conjunta con los municipios, a través de convenios explícitos de cooperación con SEDESOL, lo que llevaría a integrar más las categorías locales institucionales en estos programas que propician la equidad y la integración social.

1.4. La dimensión de la participación y gestión ciudadana

La participación y la gestión ciudadana son siempre una dimensión “deseable” de los procesos descentralizadores que no alcanza a concretar beneficios ni prácticas generalizadas en México. Con todo, existen una gran cantidad de experiencias participativas a nivel local (municipal) e incluso algunas que son el resultado de prácticas gubernamentales estatales que se han instalado. En el texto *Democracia y Ciudadanía* existe una muy buena elaboración de Rodríguez Wallenius al respecto.

Se analizan como prácticas representativas la experiencia del Parlamento Democrático en Ciudad Mendoza, Veracruz; la Asamblea Popular de Tatahuicán, Veracruz; y los presupuestos participativos en Tlalpan, D.F. Asimismo existen otras que se presentan en el ya citado texto del Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE, donde están experiencias tales como la de Villa de Allende en México; los programas de inversiones en Tonalá, Chiapas; el caso de Torreón en Coahuila; el desarrollo municipal en San Martín de las Peras en Oaxaca y la experiencia del Estado de Sinaloa. Estas son experiencias en las que se muestra que la participación organizada de actores sociales efectivos contribuye poderosamente a la realización de determinadas propuestas de desarrollo.

En prácticamente todas ellas se da una participación genuina de movimientos sociales, una participación colaborativa de agencias no-gubernamentales y particularmente una decisión de la autoridad municipal (y en algunos casos estatal) que facilita las experiencias. Resulta difícil la generalización, aunque existe una buena cantidad de casos en la propia Ciudad de México, donde la participación ciudadana ha jugado roles importantes, como el emblemático caso del terremoto de 1985.

También la apertura política y la transición hacia un multipartidismo activo han favorecido el “clima participativo”. Debe destacarse la emergencia de movimientos ciudadanos, en materias medio ambientales, en la organización para el mejoramiento de los barrios, en movimientos de reivindicación cultural, donde existen gérmenes interesantes de participación ciudadana.

Institucionalmente los Consejos Deliberativos y otras formas de participación institucional no muestran, en opinión de los expertos, una experiencia muy extendida y acabada. Más bien, se trata de reacciones frente a iniciativas gubernamentales o municipales que generan rechazo ciudadano.

En experiencias de Oaxaca, con municipios ancestrales y formas de participación propias y culturales, sin duda que la participación y la gestión ciudadana y de las comunidades adquiere importante trascendencia. En casos de Municipios del Sur del país, donde la organización rural y campesina tienen fuerza, también observamos fenómenos participativos dignos de mención. Pero no se trata de una práctica generalizada, por el contrario está escasamente institucionalizada, y tampoco se recoge con la fuerza necesaria la gestión de la ciudadanía como una de las claves descentralizadoras.

2. Los servicios esenciales en México

Los servicios esenciales en México han sido objeto de un conjunto extenso de políticas, programas y proyectos. En esta última década, que es el objeto fundamental de esta investigación, se han producido un conjunto de fenómenos de especial importancia, como la aguda crisis que ha acompañado la situación del país y que ha comprometido significativamente el crecimiento productivo, produciendo también un aumento relativo del desempleo y la difusión aún más generalizada de la informalidad laboral. Ello, ha dificultado la extensión y calidad de muchas propuestas en el ámbito de las carencias principales, incrementándose la población en programas de empleo, ingresos básicos y subsidios públicos.

La sociedad mexicana se ha ido afincando una democracia representativa y política más heterogénea, lo que se expresa tanto en el multipartidismo como en el énfasis que las autoridades estatales y municipales electas tienen en las dinámicas políticas nacionales. Los gobiernos estatales y las administraciones municipales, incluida la acción asociativa entre ellos, han adquirido mayor relevancia. Ya en una situación territorial y regional variada, extensa y desigual, México avanza en una descentralización compleja, que según CONEVAL muestra que de 253 programas federales de desarrollo social identificados, el 89% de ellos contemplan la participación de los gobiernos estatales y el 59% de ellos contemplan la participación de los Gobiernos Municipales, mientras en el 36% de los casos existe algún mecanismo significativo de coordinación intergubernamental.

En términos de inversión social, es de gran importancia que los ingresos estatales se hayan prácticamente triplicado en diez años y que adicionalmente se han reducido la discrecionalidad en la asignación de transferencias. Los estados mexicanos dependen en una muy alta proporción de transferencias federales (del orden del 82%), y los mismos estados determinan el destino final de su gasto en una cifra estimada menor al 40%. Todos los expertos coinciden en señalar que estados y municipios son recaudadores bastante menos efectivos. Así es como este proceso especial de descentralización no siempre ha implicado avanzar en niveles mayores de autonomía estatal y municipal.

Entre otros aspectos relevantes, conviene destacar:

- i) El proceso político mexicano ha adquirido mayor variedad partidaria, lo que conlleva la existencia de liderazgos interesantes de Gobernadores Estatales, más allá del tradicional e influyente liderazgo del Jefe de Gobierno del D.F. y del Gobernador del Estado de México. Esta mayor importancia política de los estados y sus administraciones hace que junto a la Presidencia de la República coexistan otras presencias mediales y políticas relevantes. Este “mayor poder político” relativo le confiere mayor respaldo a la gestión estatal, aun con las limitantes centralistas que se materializan en la gestión presupuestaria y en la dirección establecida de las transferencias en los denominados “programas etiquetados”.
- ii) El municipalismo ha ido adquiriendo mayor fuerza y presencia en el país, en sus responsabilidades, competencias y mayores recursos (aunque fundamentalmente direccionados) y los liderazgos locales tienen más relevancia relativa. El cronograma electoral variado favorece la atención preferencial política en contiendas locales de creciente relevancia. La no reelección influye también en un interesante intercambio de funciones entre parlamentarios federales y estatales y las propias administraciones municipales.
- iii) Existe un aumento significativo de las demandas sobre servicios esenciales, tanto como manifestación de la crisis, debilidad del crecimiento y otras vulnerabilidades que expresa la sociedad mexicana. Ello se expresa fundamentalmente en la alta tasa de desempleo y la

precariedad laboral general. Con sus particularidades, la situación se expresa en los diferentes estados y territorios del país.

- iv) Algunas acciones de inversión social tradicionales, desde SEDESOL principalmente, han visto disminuido su importancia, significación y coberturas. Aunque el programa OPORTUNIDADES sigue siendo una iniciativa con influencia directa en la lucha contra la pobreza rural, los programas nacionales especiales de SEDESOL tienen hoy menor influencia relativa.
- v) En la salud y la educación, servicios esenciales que se han descentralizado significativamente, persisten problemas severos de calidad en las prestaciones entregadas. La diferenciación de estándares entre servicios públicos, y entre ellos y las prestaciones privadas, se ha acentuado.

2.1. La atención primaria de salud

La Secretaría de Salud llevó a cabo acciones descentralizadoras a lo menos desde 1983, aun cuando en ese tiempo contemplaron a 14 Estados de la Unión y la Secretaría continuó ejerciendo controles regulatorios y presupuestarios muy estrictos. A través de los años y con distintas singularidades, el proceso descentralizador de la salud primaria en México sigue teniendo esas características, se ejerce y administra fuertemente desde los estados y crecientemente en los municipios, pero sobre la base de directrices centrales y presupuestos acotados y “etiquetados”. De hecho, algunos expertos hablan más bien de una desconcentración de los servicios y/o de una descentralización sumamente acotada. De lo anterior, las formas de gestión local que existen son interesantes aunque excepcionales, y la participación y protagonismo ciudadano siguen como “asignaturas pendientes”.

El 20 de agosto de 1996 se suscribió un “Acuerdo nacional para la descentralización de los Servicios de Salud”, que firmaron el Secretario de Salud, los Gobernadores de los 31 estados de la República y la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud. Este “hito” descentralizador es de la mayor importancia, especialmente si se acogen sus perspectivas estratégicas declarativas. Se postula la transferencia a los estados de la responsabilidad de prestar servicios primarios de salud y medicina preventiva a la población abierta. La universalidad del servicio se establece en la medida que se consideran beneficiarios todos aquellos que no están en las instancias formales de la seguridad social y que no tengan capacidad para solventar estos servicios. Asimismo, se establece también el objetivo programático de transferir progresivamente el control sanitario de los establecimientos y servicios a los municipios. Explícitamente se busca “[...] un doble propósito: el político, al fortalecer el federalismo y reintegrar a la esfera local las facultades que le son propias al suscribir el pacto federal; y social, al acercar a la población servicios fundamentales que al ser prestados en los Estados, aseguran a los usuarios mayor eficiencia y oportunidad”.

El esfuerzo descentralizador deja al nivel central privativamente el conjunto de las actividades normativas, legales y reglamentarias, entregándole a los estados la prestación directa de los servicios. El Gobierno Federal asume el financiamiento del conjunto de los sistemas estatales de salud mediante las correspondientes transferencias a los gobiernos de los estados, suponiendo que esta contribución constituya un “piso” sobre el que fueran posibles incrementos sucesivos. El Gobierno Central transfirió a más de cien mil trabajadores del sector salud, entre médicos, enfermeros, personal auxiliar y de administración. También estas transferencias, valoradas entorno a los 940 millones de dólares a 1996, debían ser complementadas por la vía de programas compensatorios para regiones más deprimidas y poblaciones más vulnerables.

Durante años, han coexistido establecimientos de salud federales (ministeriales) con aquellos en los que operó la transferencia a los estados, añadiéndole complejidad a un sistema sujeto a muchos desafíos en cobertura como en calidad. Esta fragmentación hace difícil la coexistencia y una complementariedad que favorezca la eficiencia del conjunto de las prestaciones.

Por otra parte, a las diversas organizaciones históricas de la Seguridad Social se le agrega esta responsabilidad de una suerte de “seguro popular de salud”, que incluye un paquete básico de más de 250 prestaciones establecidas y un fondo adicional para en enfrentamiento de enfermedades catastróficas. La responsabilidad de las Secretarías de Salud de los Estados es vital en dicho compromiso. Así es también como se instalan los Institutos de Salud Estatales para la población no asegurada. Estas entidades programarán el conjunto de prestaciones antes expuesto, que es casi idéntico a lo denominado en la Región como atención primaria, por cuanto incluye medicina preventiva y atención de primer nivel.

En cifras de la última década, de modo aproximado un estado mexicano destinaba su gasto a tres rubros principales: 65% a educación, 11% a servicios de salud y 24% a administración pública. Aunque las tres cuartas partes del gasto estadual se dedica a educación y salud, las estimaciones señalan que la mayor parte de esas erogaciones son para el gasto corriente, sobre todo a la planilla de salarios. Entre 1997 y 2007 un estado “promedio” dedicó el 88% a erogaciones corrientes y sólo un 12% a inversión, entendiéndose que hay variaciones significativas entre estados. Las transferencias sirven fundamentalmente para la operación inmediata del sistema (pisos salariales centralmente) y existe un déficit estructural para infraestructura, equipamiento, nuevos programas y proyectos. Investigadores expertos señalan que la descentralización “etiquetada” en salud limita estructuralmente los grados de autonomía y decisión en los propios estados, al tiempo que no existen responsabilidades específicas, programas y propuestas específicas y autónomas en este nivel. La transferencia de estas responsabilidades ha generado que los estados con recursos (la excepción) tengan que solventar los déficit y eventualmente las innovaciones que son propias de su realidad epidemiológica y otras prioridades preventivas en salud.

Estas dificultades y no pocas contradicciones han sido planteadas en el último tiempo por la CONAGO, la asociación de Gobernadores, que con fuerza cada vez mayor efectúa demandas al nivel federal.

Una visión renovada de las demandas sanitarias pendientes se encuentra en el texto “La salud en México: 2006-2012”, la visión de FUNSALUD, donde se efectúan 26 propuestas específicas de acción y donde abiertamente se defiende una profundización responsable del rol de los estados y la creciente incorporación de los municipios a estas tareas, sobre la base de principios mayores de cooperación y convenios con compromisos específicos para cada entidad.

2.2. Los servicios de educación básica y media

El acceso universal a la educación está establecido en el artículo 3 de la Constitución al señalarse que “[...] todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria, y ellos conformarán el sistema de educación básica obligatoria [...]”. En particular y por disposiciones constitucionales, dicha educación será democrática, nacional y deberá contribuir a la mejor convivencia humana. El Ejecutivo Federal determinará los planes y programas, viabilizará la gratuidad del servicio y regulará la participación de particulares en el proceso educativo. El Congreso de la Unión, para unificar y coordinar la educación en toda la República, establecerá las leyes destinadas a distribuir la función educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes y a señalar las sanciones que correspondan.

La Ley General de Educación, publicada el 13 de julio de 1993, –cuya última reforma publicada data de junio de 2006–, explicitó que los servicios educativos universales preescolares, primarios y secundarios, se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia de instituciones previstas en la Constitución. La aplicación de las disposiciones legales de la Ley le corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades Federativas y de los Municipios, a través de la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública federal, al ejecutivo de cada uno de los Estados y a la autoridad educativa municipal del ayuntamiento en cada municipio.

Se definen, en consecuencia, ámbitos de competencia exclusiva a cada uno de esos niveles y, adicionalmente, competencias concurrentes. Se dispone el mecanismo de convenios colaborativos entre entidades para coordinar o unificar las actividades educativas previstas en la Ley.

Asimismo, se estableció mediante la reforma de enero de 2005, que el monto general que el Estado-Federación, entidades federativas y municipios destinen al gasto en educación pública y en los servicios educativos no podrá ser menor al 8% del producto interno del país, incluyendo un 1% a la investigación científica y tecnológica. Dichos recursos federales deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios educativos, y el gobierno de cada entidad federativa publicará los recursos que se le transfieran en forma desagregada por nivel, programa educativo y establecimiento escolar (reforma de junio de 2006).

La Equidad Educativa está expresada en el capítulo III de la Ley, y se plantea la necesidad de asegurar una adecuada igualdad en las oportunidades de acceso de los servicios educativos para toda la población, a través de atenciones preferenciales en localidades aisladas y zonas marginadas urbanas y rurales, programas de apoyo a maestros y acciones que impidan el abandono escolar.

Un acápite especial en el capítulo VII está referido a la participación social en la educación, relativo a los padres de familia y los consejos de participación social, en cada entidad federativa, como órgano de consulta, orientación y apoyo. Se establece también el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, confirmado por asociaciones de padres, maestros y su organización sindical, autoridades educativas y sectores sociales representativos.

La visión de destacados investigadores de centros de estudio y académicos, es que ciertas modalidades descentralizadoras se han ido haciendo realidad en México, aún en el contexto cultural de una marcada centralización. Se destaca el “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” de 1992 y la posterior ley de 1993, donde se establece un régimen educativo, la eficiencia en la administración del servicio y la equidad en su provisión. La división de funciones entre el Gobierno Central y los Estados se establece en el marco de lo que los investigadores han denominado “nuevo federalismo”, en que se consagran las facultades centrales de “determinar, normar, regular, evaluar y fijar lineamientos generales” y se obliga a las autoridades locales a destinar recursos crecientes a la educación. Los Estados “ajustan y operan el sistema”. Se centraliza el poder y se descentraliza la administración.

A ello ha contribuido de modo singular el que los cambios en el sistema educativo no buscan dismantelar el estratégico pacto corporativo entre el Gobierno y los trabajadores de la Educación, buscando ajustes adecuados a las circunstancias nacionales. El Sindicato, posee en la práctica una suerte de “poder de veto” sobre las modificaciones, los arreglos y muchas de las formas administrativas que inciden en la gestión global y pormenorizada de los servicios educativos.

En términos operativos, la federalización educativa muestra situaciones muy diversas. En un estudio sobre seis estados mexicanos (Chihuahua, Estado de México, Durango, Veracruz, Puebla y Oaxaca), se observa que los avances de la descentralización son muy heterogéneos, siempre circunscritos a “directivas centrales”, con gran influencia del Sindicato de Maestros y con resultados menores en materia de eficiencia y calidad educativa. La participación social sigue siendo disposición legal sin asidero práctico significativo.

En un análisis más reciente, María del Carmen Pardo llevó a cabo una investigación en otros cinco estados: Guanajuato, Nuevo León, Chihuahua, Aguascalientes y Oaxaca. Allí se efectúa un reconocimiento respecto de las características de la descentralización de la educación, la que habría generado impactos positivos en la mayoría de esos estados, aun cuando no es posible atribuir mejoras en la calidad y en la prestación del servicio educativo exclusivamente a la descentralización. Dichas transformaciones son expresadas al relevar el tema educativo como cuestión central para los gobernadores y al favorecer algunas limitadas transformaciones técnico-educativas.

Está iniciado un camino, probablemente de tránsito lento pero posible de mejoras educativas, en la medida que se involucre activa y eficientemente a los actores del campo de la educación. Un

mayor rol de los municipios y la mayor autonomización y dinamismo de las comunidades educativas, parecen estar en línea con el afianzamiento de un proceso descentralizador más eficaz y que redunde en mejoras efectivas de calidad.

2.3. La recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios

La recolección y la disposición de los residuos sólidos son definidas en la Constitución Política como parte de una faena a ser llevada a cabo por los municipios. Específicamente en el acápite c) de la sección III del artículo 115 se señala la función edilicia sobre la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, incorporado en reforma de 23 de diciembre de 1999. La competencia habla de residuos en general, aunque se aplica genéricamente para los residuos sólidos domiciliarios, en el entendido que residuos industriales u otros que requiriesen tratamientos especializados se manejan de acuerdo a los instructivos sanitarios correspondientes y competen fundamentalmente a las empresas productoras. En ocasiones, sin embargo, esta diferenciación no se da y la responsabilidad municipal sigue siendo genérica y total.

En la práctica nos muestra que este “servicio local” efectivamente compromete al municipio respectivo, ya sea mediante gestión directa de sus trabajadores, empresas municipales definidas al efecto o, como es más habitual, a través de contratos de servicios a privados, con aportación variable de maquinaria, transporte y sitios por parte local, existiendo diferentes tipos de concesión. Lo anterior es válido sobre todo para la recolección de basuras.

Una situación algo diferente se da respecto del tratamiento y la disposición final de los residuos, la que generalmente ocurre en vertederos dispuestos al efecto, vale decir sitios habilitados para la acumulación de desechos con mínima clasificación, donde se desarrollan distintas tecnologías primarias de acumulación. Muchas veces esas situaciones, por escala productiva mínima, acogen los residuos de un conjunto de municipios de un cierto territorio, lo que lleva a que esas instalaciones sean de competencia intermunicipal. Puede ocurrir una localización “regional”, cuando los proyectos de tratamiento y disposición adoptan tecnologías de rellenos sanitarios, vale decir, de estructuradas plantas tecnológicamente más avanzadas, que recuperan, producen y aprovechan gas, efectúan alguna forma de compactación y clasificación, acogiendo en ocasiones residuos industriales o de tratamiento especial, y en donde hablamos de emprendimientos productivos de escala mediana a mayor. Estas instalaciones se explican cuando existe una demanda alta, significativa y constante de residuos, justificando una “escala regional” más que municipal, incorporándose responsabilidades directas e indirectas a los Gobiernos Estadales. Ellos proveerán la localización, aglutinarán demanda y en ocasiones administrarán o delegarán a privados mediante concesión y otros mecanismos de contrato.

Una aproximación muy pertinente, ilustrativa y formativa es la que efectuaron los investigadores Meraz y Román del Instituto Politécnico Nacional con apoyo del PNUMA, en modalidad de educación a distancia, sobre manejo integral de Residuos Sólidos Urbanos. Una investigación pormenorizada es la realizada por Flamand y Rodríguez, investigadoras de El Colegio de México y de El Colegio de la Frontera Norte respectivamente, que muestran un desarrollo completo de la complejidad del sector, las distintas modalidades tecnológicas y de negocios, y las formas en que los municipios, con auxilio de los estados, enfrentan esta difícil responsabilidad.

Los efectos sobre la salud pública y la imagen urbana de estos servicios son muy importantes. Los factores institucionales, sean estos legales, administrativos, financieros y de gestión ciudadana, ejercen una influencia clave. En dicha investigación se analizaron tres municipios con reconocidas “buenas prácticas”, que son Toluca, Irapuato y Coahuila de Zaragoza, y tres municipios de control (Naucalpan, Celaya y Xalapa), construyéndose indicadores cualitativos y cuantitativos. Allí se mostró de modo categórico que los mejores desempeños en esta compleja actividad se asocian directamente a instrumentos legales actualizados y coherentes, a personal especializado y con experiencia, a recursos financieros importantes de programas federales y una activa y eficaz participación ciudadana. Prácticamente el contenido integral de una política y de programas de acción para los municipios y los estados mexicanos.

2.4. Los servicios policiales y de seguridad ciudadana

Analizaremos los servicios policiales y de seguridad ciudadana, como componentes de la “seguridad pública”, referida a la seguridad del conjunto de la sociedad en relación a su protección física, sus garantías individuales, los derechos de propiedad, el bienestar básico y acceso a los servicios públicos. Hablamos de la “seguridad de la gente”, de la percepción y la realidad del delito, la amenaza y la delincuencia en la calle, en los hogares y en el barrio. Por cierto, hacemos referencia a uno de los problemas centrales de la sociedad mexicana, el mismo que en el texto reciente “América Latina frente al espejo” se ha relevado como el problema principal de la sociedad, superior incluso a la problemática del empleo.

Esta verdadera inseguridad ciudadana está inmersa, en el caso mexicano, en medio del fragor de los carteles del narcotráfico, las asociaciones del crimen organizado y una violencia institucional que deja víctimas muy significativas entre autoridades federales, alcaldes municipales, representantes policiales y ciudadanos en general. Existen ejemplos todos los días. La Comisión de Desarrollo Municipal de la Cámara Alta de México denunció recientemente que las bandas de narcotraficantes tendrían controladas completamente 195 Alcaldías e influencia significativa en otras 1536, lo que constituye el 71% del total de Municipios del país (2439). En la mayoría de dichas entidades existe una estructura criminal capaz de controlar los negocios del crimen organizado, el narcomenudeo, el cultivo y tráfico de drogas, el secuestro y la extorsión. Dichos análisis considera que ello ocurre bajo el resguardo de la corrupción y muchas veces con el apoyo de las policías municipales. Crímenes masivos, especialmente en áreas fronterizas, y otros hechos espectaculares, son materia cotidiana en los medios de comunicación.

El control a la posesión de armas, los sistemas privados de seguridad y vigilancia, un sistema judicial de alta complejidad y demoroso, escasos avances en el sistema carcelario y de los programas de rehabilitación, completan el complejo cuadro antes señalado.

Este contexto de violencia tan generalizada y de insuficiencia de la acción policial y judicial, cuando no una acendrada desconfianza ciudadana y cultural en las policías, transforma este problema en una “Cuestión de Estado” que pone en tela de juicio a las instituciones. Se crea subjetivamente una percepción de temor en la población y se afecta fundamentalmente el desenvolvimiento de la economía y la sociedad en muchos sectores estratégicos. Por cierto, estos problemas y las sensaciones subjetivas de temor y otras conductas, se aprecian de modo distinto en diferentes zonas del país, siendo la frontera norte el territorio más afectado, aun cuando también es un flagelo en el D.F. y prácticamente en el conjunto de las grandes ciudades. Este tema está situado en la Presidencia de la República, tanto por la connotación política que tiene como porque llega inevitablemente a dicha instancia.

Todos los especialistas consultados coinciden en los juicios anteriores. Todos estiman que es una problemática en extremo difícil, porque se agrega una “crisis de confianza en las instituciones”, acentuada por la coexistencia de Policías con distintas jurisdicciones y competencias y porque las Policías serían más “parte del problema que de la solución”.

El rol de las Policías (Federal, Estatal, Municipal y los cuerpos especializados) es vital. Conceptualmente ha existido un debate entre una práctica más cercana a un “régimen policial reactivo”, en que solo se interviene cuando la situación conflictiva se ha desatado, hacia un “régimen policial de proximidad”, preventiva de conflictos, que cuente con sistemas de inteligencia y recursos técnicos y que adopte claramente el enfoque de la seguridad ciudadana. En el debate académico, de los medios editoriales de mayor significación y de personalidades nacionales, esta es la cuestión esencial, donde el Gobierno Central, los Estados y los Ayuntamientos debieran optar por la segunda opción. Todos coinciden en que este desafío no es sencillo de cumplir, porque se deben mostrar muchas experiencias exitosas para generar los márgenes mínimos de credibilidad ciudadana.

Algunos indicios puntuales y excepcionales muestran un aumento de las tasas de denuncias y situaciones locales de confianza estructurada en barrios entre policías y vecinos. La sistematización de

esas prácticas debe ser la fuente de una pedagogía social de primer orden, no obstante, la descentralización de los servicios policiales en pos de una seguridad ciudadana de mayor calidad, enfrenta entonces varios desafíos previos. Sin el requisito inicial de una Política de Estado relativa a la seguridad ciudadana, sin una unificación del mando policial, sin instancias claras de dirección nacional del desafío, se hace muy difícil depositar esperanzas en una descentralización eficiente y eficaz de estos servicios.

Si esas directrices se dieran, es posible que en cada uno de los estados se reproduzca el mando único y coherente. Ello es indispensable para fincar interés en extender las experiencias locales de colaboración entre organizaciones de vecinos y policías, la que de lejos, es la clave para enfrentar la inseguridad ciudadana.

2.5. Los programas de fomento y desarrollo productivo

En México existe una interesante transición conceptual, metodológica y práctica desde los enfoques tradicionales del “desarrollo regional” hacia el “desarrollo económico territorial”, en donde el acento está puesto en la movilización inteligente de los factores productivos en el territorio local, en generar articulaciones productivas eficaces, desarrollando bases para una especialización productiva local que combine las actividades endógenas con la especialización exportadora nacional y externa, y que convoque a un mejoramiento cualitativo de la alianza estratégica entre los empresarios privados y las agencias públicas. Ello ha sido presentado de un modo exhaustivo y completo en el trabajo reciente de Sergio González López.

En el ámbito constitucional y legal han sido tradicionalmente definidas acciones gubernamentales promotoras del desarrollo productivo, a través del apoyo sistemático en asistencia crediticia y tecnológica a las PYMES; en el favorecimiento de conglomerados productivos asociados en el territorio; en formas de desarrollo social inclusivo; en la expansión organizada de la infraestructura pública energética, caminera y de comunicaciones efectuada por los respectivos ámbitos gubernamentales y en el direccionamiento estratégico del desarrollo que capta y asume la “dimensión de los territorios” como cuestión vital.

En dichas acciones de fomento juegan un papel importante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP), donde destacan la creación en la Subsecretaría de Desarrollo Regional, del Programa Nacional de Solidaridad (PRODASOL) en el sexenio de Salinas de Gortari, las orientaciones y prácticas del sexenio de Fox donde la política territorial productiva se revaloriza en la SHCP, con vínculos más estrechos entre la planeación regional y la regionalización del gasto público. Los sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo dan cuenta de esta reciente visión territorial del desarrollo, fuertemente propiciatorio de modalidades de desarrollo económico local en muchos estados de la República.

El papel de SEDESOL es fundamental en la promoción de modalidades de desarrollos productivos locales, ya sea mediante sus programas propios de desarrollo social como por aquellos que se vinculan con la estructuración de nuevas formas de ordenamiento territorial en los diferentes estados de la República. En particular, ha tenido un rol fundamental la Coordinación General de Microrregiones, en donde se identifican zonas, municipios y comunidades en diferentes estados del país, caracterizadas por su abierto rezago productivo y social. En los casos señalados, se establece una batería completa de intervención de programas públicos con un sentido integral y se incrementan las sinergias con el ámbito empresarial productivo.

La Secretaría de Economía ejerce competencias y desarrolla programas claves en el fomento productivo, en ámbitos como la capacitación y la innovación tecnológica y la promoción empresarial, con claro énfasis en el apoyo y colaboración con las pequeñas y medianas industrias (PYMES). Especial relevancia tiene el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. En todas esas actividades, desempeña un rol institucional clave la Coordinación General de Delegaciones Federales, lo que asegura una

coordinación y sinergias eficaces en todo el territorio nacional, fomentando la celebración de acuerdos y convenios entre la entidad federativa, los estados y los municipios.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) desempeña también un rol promotor del desarrollo productivo local, en terrenos importantes como la planeación y política ambiental, y la gestión para la protección ambiental, entendiéndose que son características fundamentales a preservar para un desarrollo sostenible en los territorios objeto de programas especiales de fomento productivo.

Adicionalmente, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ejerce competencias también fundamentales para conseguir formas de desarrollo regional y local eficaces y sólidas, a través de su acción en la conservación de carreteras, las autopistas de cuota y los programas generales de infraestructura en caminos rurales y alimentadores, lo que favorece una visión pormenorizada de los territorios.

El conjunto de instituciones, políticas y programas sectoriales antes mencionados, disponen todos de una “visión territorial” eficaz. Aún cuando la coordinación interagencial o interministerial no ha sido ni será una faena sencilla. A nivel de los estados, de regiones al interior de ellos y de la figura de “territorios especiales” se debe avanzar estratégicamente hacia formas de desarrollo local donde se optimicen los instrumentos de fomento disponibles.

La revalorización de los municipios y del desarrollo local es probablemente la principal “novedad” en la última década en materia de fomento productivo. Esto se expresa en un modelo de Desarrollo Económico Territorial. De esta forma, se ha buscado recuperar el protagonismo de las entidades territoriales específicas, en ocasiones a través de exitosas experiencias de asociaciones intermunicipales en territorios específicos, que en opinión de los expertos consultados, muestran prometedores resultados.

El desarrollo económico territorial (DET) implica confiar y fundamentarse en la capacidad de las sociedades locales, con lo que se abre una oportunidad de creación de mejor calidad entre los canales institucionales y programas gubernamentales con la sociedad civil, la estructura empresarial local y los esfuerzos generales por mejora de la calidad de vida que se impulsan desde estados y municipios. Esta integridad territorial está a la base de los esfuerzos por los DETs.

MAPA 5 MÉXICO: ESTADOS Y MUNICIPIOS

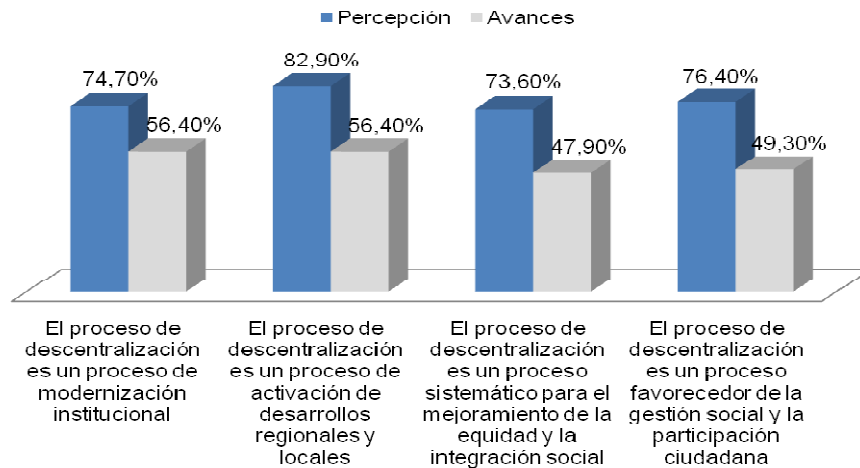


Número de estados	31 + D.F.
Número de municipios	2.439

Fuente: Elaboración propia en base a información de INAFED. Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

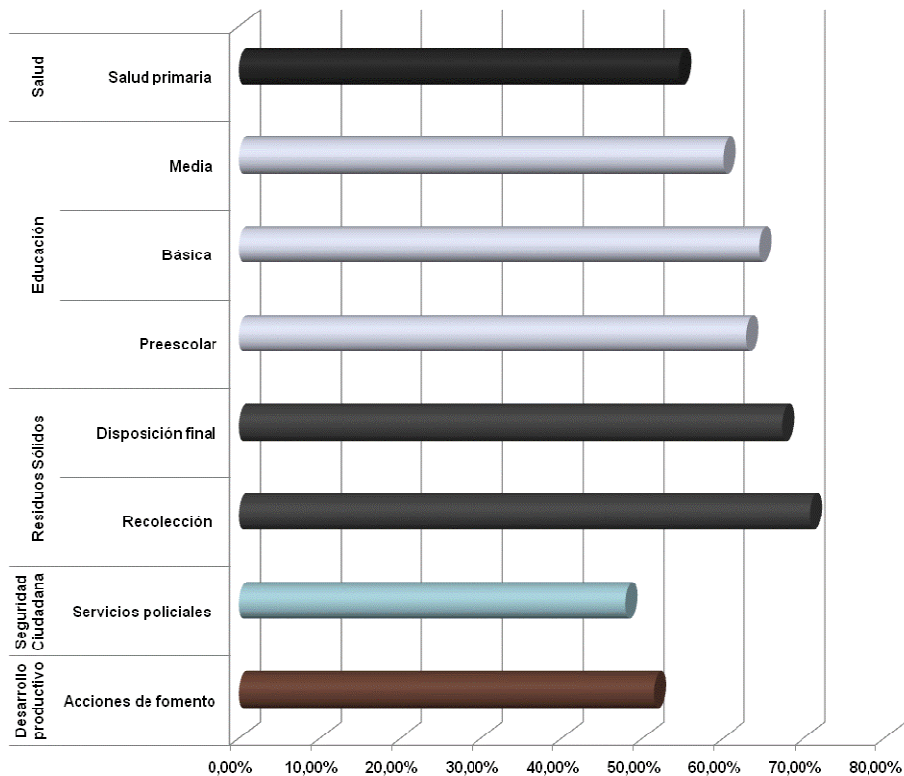
3. México: resultado de encuestas a expertos

GRÁFICO 13
PERCEPCIONES Y AVANCES EN LAS 4 DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA



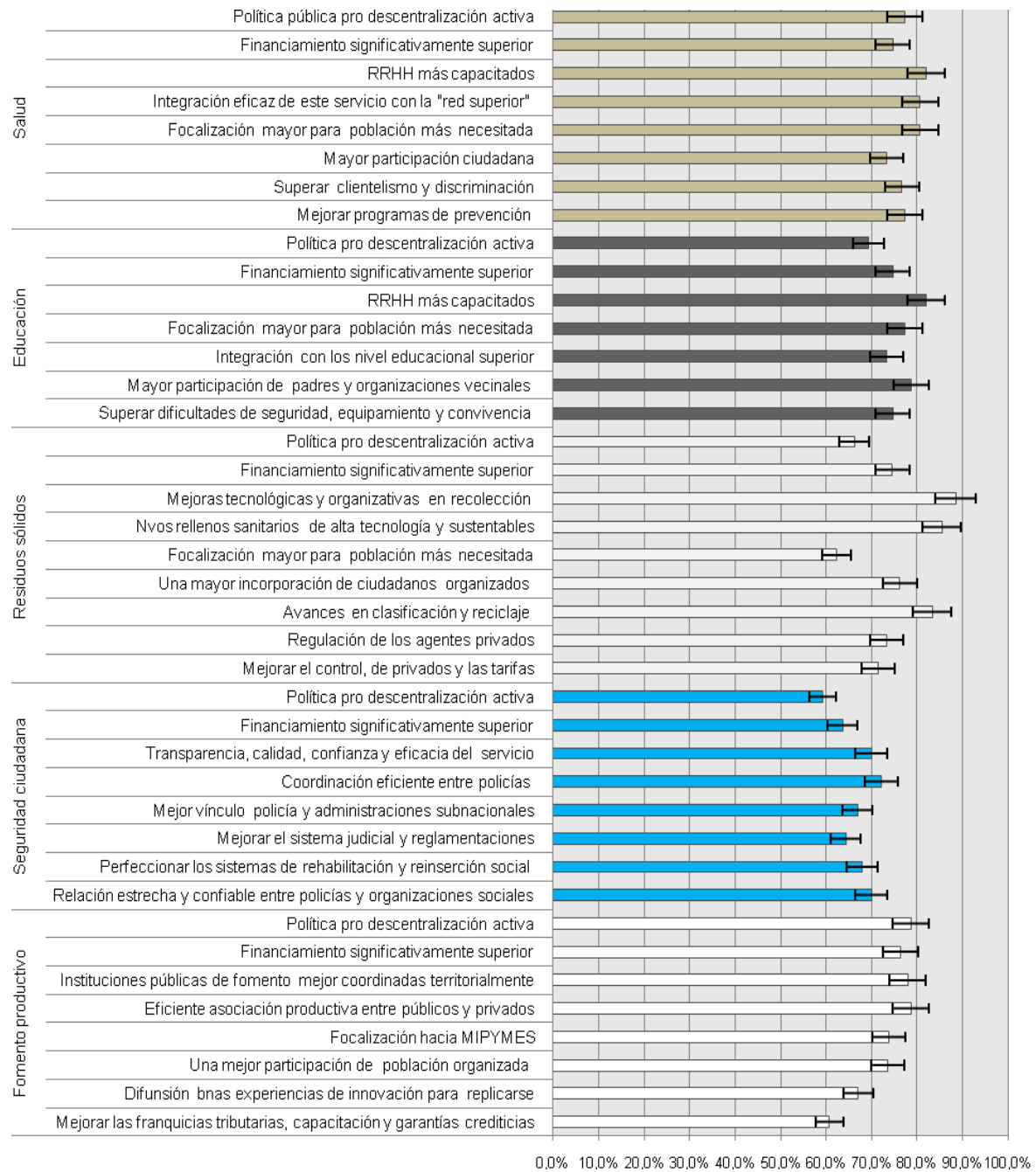
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 14
GRADO DE AVANCE EN DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS ESENCIALES DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 15
PROPUESTA DE ACCIONES DE MEJORA EN LA DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS
ESENCIALES



Fuente: Elaboración propia.

4. MÉXICO

Tipología de servicios esenciales descentralizados

Cuadros de análisis

GLOSARIO DE TÉRMINOS:

Funciones a ejecutar por los diversos niveles de gobierno:

P = Planifica.

O = Opera.

F = Financia.

E = Evalúa.

Grado de responsabilidad e influencia en el desarrollo del servicio:

AA = Competencia exclusiva.

A = Alta influencia / intervención.

B = Intermedia influencia / intervención.

C = Baja influencia / intervención.

CUADRO 24
MÉXICO: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SECTOR SALUD - ATENCIÓN PRIMARIA

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentosa	AA	AA	AA	AA	A	A	A	A				
	Sistema unico de salud	AA ^b	AA	AA	AA	A	A	A	A				
	Financiamiento	AA ^c	AA	AA	AA	B	B	B	B				
	Estándares de desempeño y calidad	B	B	B	B	B ^d	B	B	B				
Inversión	Infraestructura	B		B		B ^e	B	B	B		C		
	Equipamiento	B		B		B ^f	B	B	B		C		
Mantenimiento	Infraestructura	B		B		B ^g	B	B	B		C		
	Equipamiento	B		B		B ^h	B	B	B		C		
Funcionamiento – ejecución del servicio	Instancia Técnica de Salud	A	A	A	A	AA ⁱ	AA	AA	AA		B		
	Contratación y administración de personal					AA ^j	AA	AA	AA	B	B	B	B
	Prestaciones de salud	B	B	B	B	AA ^k	AA	AA	AA	B	B	B	B
	Fiscalización de Servicios Privados de Salud	A		A		A ^l	A	A	A		B		
	Servicios de información					A ^m	A	A	A		B		
Participación ciudadana	Portales de Internet					C ⁿ	C	C	C		C		
	Consejos de Salud					B ^o	B	B	B		C		
	Consejos Consultivos de Usuarios					C ^p	C	C	C		C		

Fuente: Elaboración propia.

^a Las leyes, normas y reglamentos en materia de atención primaria de salud tienen un sólido fundamento en el Gobierno Central, desde el que surgen y se llevan a cabo las principales reformas en materia sanitaria. Más allá de las instituciones de seguridad social que abarcan un porcentaje importante de la demanda efectiva por prestaciones de salud, la gran mayoría de la población debe ser asistida por el sistema de salud público. Desde la década del 80, en el sexenio del gobierno de Miguel de la Madrid se dieron pasos para considerar una descentralización importante en el país. Ello, se expresó en 1983 por la vía del decreto presidencial que se transfiriera a los Gobiernos de Guerrero, Jalisco y Sonora la responsabilidad de la atención preventiva y de los hospitales generales. Otro decreto de ese periodo instituye el Sistema Nacional de Salud. Otros 11 estados se suman posteriormente a diferentes convenios de descentralización.

Los expertos, coinciden en señalar que estos progresos que implicaban gestión más descentralizada estuvieron acompañados de una fuerte descentralización presupuestaria, con lo que la autonomía relativa y el manejo y la gestión de políticas sanitarias en los estados ha estado severamente limitada. El Acuerdo Nacional de 20 de agosto de 1996 estableció un modelo general de transferencia de recursos y de descentralización de los servicios primarios y preventivos de salud en el conjunto de los estados y el Distrito Federal. Esta centralización de los recursos ha llevado a Ornelas a plantear que “el modelo” que se seguiría hacia adelante sería el de coordinación, que no transferiría autoridad”. A lo que se agrega el que otros especialistas añaden que, considerando que el mecanismo de financiamiento no ha sido suficiente, la operación estadual del sistema es estructuralmente precaria.

La importancia de la temática para la sociedad y la ciudadanía, los fuertes déficits acumulados y la precariedad institucional con que se ha marginado a extensos sectores de población de estos servicios esenciales de salud ha transformado esta temática en alta prioridad política. El Gobierno Central estará en el centro de las definiciones de normas, de las leyes fundamentales e incluso de las reglamentaciones específicas.

Debe agregarse que en el diagnóstico de los problemas de salud de México, muchos expertos coinciden en una sumatoria de grandes dificultades difíciles de enfrentar y remover. A saber, las siete “in”: inseguridad, inequidad, insatisfacción, ineficiencia, inadecuada calidad, inflación e insuficiencia. A lo que se añaden cuestiones de credibilidad del Gobierno Central y sus políticas públicas.

A nivel de los Estados, desde 1996 se asumen responsabilidades directas y delegada de los servicios de salud, instalando al efecto las Secretarías de Salud correspondientes. Sin embargo, se trata más bien de una “administración condicionada”, reglada y normada centralmente, con una estructura de financiamiento casi sin holguras y con muy escasos grados de autonomía.

^b El Sistema Nacional de Salud instaurado en el Gobierno de De la Madrid da lugar después del Acuerdo Nacional de 1996 a un modelo descentralizado de prestaciones de salud. De allí, derivan estrategias y principios con acciones específicas de gestión para los Estados, así como un número importante de responsabilidades concurrentes entre el nivel nacional y los estados. Se incluye en el sistema general una cantidad importante de compensaciones nacionales hacia grupos sociales carenciados como a territorios específicos, regiones y estados menos favorecidos del país. Del mismo modo, el sistema descentralizado se define en la confianza que va a crear condiciones para una participación de las organizaciones de la sociedad en la definición y gestión de los programas específicos de salud. Los especialistas coinciden en señalar que estos objetivos programáticos del sistema descentralizado se han ido cumpliendo muy limitadamente y que persisten muchas falencias respecto de los programas y acciones planificadas.

El Sistema Nacional de Salud (SNS) supone la existencia y vigencia de un Consejo Nacional de Salud, definida como una instancia permanente de coordinación entre las autoridades centrales de la Secretaría y las autoridades de las 31 entidades federativas, para el desarrollo, la gestión y el monitoreo de la descentralización sanitaria. Allí se deben crear los consensos políticos fundamentales, los mecanismos de consulta a autoridades locales y hacer el seguimiento de las metas comprometidas.

El SNS se plantea la descentralización en las entidades federativas de los servicios de salud para la población no asegurada, la configuración de sistemas estatales de salud, la ampliación del conjunto de las prestaciones básicas de servicios sanitarios y la creación de institutos descentralizados de las administraciones públicas en los estados con estructura y funciones similares.

^c Desde 1997, con algunos ajustes posteriores, se define una estructura de financiamiento en el nivel central. A veces, en relación con los respectivos ciclos económicos y la modalidad consiguiente que adoptan los presupuestos públicos, las variaciones han sido menores. Una conducta fundamentalmente inercial define las transferencias anuales en relación al comportamiento del año anterior. Son los fondos especiales de compensación algunas transferencias relativas a programas especiales, ya sea para sectores sociales o algunas localidades, las que ofrecen las mayores variaciones.

Se utiliza una fórmula de reparto estadual vinculada a los índices de atención y de pobreza. Como se señalaba, la inercia presupuestal ha debilitado el que esta estructura de reparto de cuenta de muchos fenómenos de empobrecimiento y carencias territorial, socialmente focalizadas.

Al asumir el modelo nacional estas rigideces en su estructura de financiamiento se han llevado a cabo algunos programas que buscan mayor equidad. Allí es donde se destinan recursos a la aplicación de la cobertura hacia los 10 millones de habitantes que viven las situaciones de mayores carencias. Esto corresponde, en general, a las regiones indígenas del sur del país, a los habitantes de zonas más alejadas, en las zonas de mayor marginalidad metropolitana y urbana y en las áreas donde laboran trabajadores temporeros. En esos casos, los recursos son provistos enteramente por el Gobierno Central y la gestión, prioridades, focalización y gestión de programas se efectúan en los respectivos estados. Ello suele comprometer también a otras instituciones, y en especial a las municipalidades, o asociaciones intermunicipales que han tenido interesantes éxitos.

Es bueno considerar que en términos fiscales, entre 1996 y 2005, los ingresos de los Gobiernos Estatales se incrementaron, al punto de la duplicación real. Aun cuando una proporción muy alta de las transferencias federales son condicionadas (o “etiquetadas”), las que desde 1998 se identifican precisamente como transferencias condicionadas. Estas se asignan, además que para necesidades de salud, para educación y programas de enfrentamiento de la pobreza. Existen, aunque secundariamente, las transferencias no condicionadas que son el instrumento fundamental del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SCCF), caso en que los estados disponen de esos recursos como propios, y que corresponden a los ingresos generados por los estados que coordinadamente y acordadamente se transfieren al gobierno federal más el ingreso generado por el petróleo en las regiones especializadas. Este sistema de tributación ha sido considerado por especialistas como exitoso. Estos recursos, en ocasiones, dada la prioridad del sistema sanitario y sus déficits estructurales se suman en algunos estados con capacidad recaudadora.

^d Los estándares de desempeño y de calidad, siendo una cuestión fundamental en las prestaciones de salud, no tienen un “lugar institucional” permanente. De hecho, se trata de una función poco relevante en la práctica, aunque si esta en un lugar es el nivel central y el estadual, especialmente este último donde se lleva una cantidad suficientemente importante de información que permite cruzar indicadores fundamentales de beneficio-costos de las prestaciones sanitarias. Con todo, se trata de algo que hay que reforzar, en vista de las grandes pendientes de calidad de dichas prestaciones.

^e Las acciones de inversión en infraestructura sanitaria, en el importante papel del equipamiento y de los sistemas de información, se inscriben todas en el contexto de un insuficiente financiamiento, dado que las transferencias cubren casi totalmente los costos de operación de los establecimientos en los estados, y eventualmente en municipios (o asociaciones entre ellos). Las entidades locales participan marginalmente de estos esfuerzos.

^f Misma explicación de la nota e.

^g Misma explicación de la nota e.

^h Misma explicación de la nota e.

ⁱ Las Secretarías de Salud en cada uno de los estados son las instancias fundamentales de la institucionalidad de salud. Su rol de dirección y coordinación técnica de la atención primaria de los servicios de salud es fundamental. En el margen de las directrices nacionales de los respectivos cuerpos técnicos nacionales, que son el Consejo Nacional de Salud. Allí se concentran las consultas, los contactos y opiniones especializadas, y las evaluaciones sobre avances y dificultades que presenta la operación de la gestión sanitaria en los Estados. Los expertos consultados, no obstante, consideran que el aporte de estas instancias es relativamente limitado y no se expresa claramente en la asignación de los recursos federales en relación a las necesidades expuestas.

^j La contratación, administración y gestión del personal de los establecimientos sanitarios corresponde fundamentalmente a los estados, en el contexto de una estructura salarial definida centralmente y acordada con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Salud. Existen casos en que dicha situación supone dependencia municipal, pero solo en los casos en que se haya definido un convenio de desempeño explícito entre la instancia municipal y el estado.

^k Las prestaciones de salud dependen fundamentalmente del nivel estadual. Desde allí, está la dependencia directa principal de los establecimientos de atención primaria y salud preventiva. En ocasiones las prestaciones pueden llevarse a cabo por establecimientos dependientes directamente del nivel federal, cuando son establecimientos especializados de relevancia nacional. También existen prestaciones que se efectúan en ámbitos municipales o intermunicipales.

^l La fiscalización de los servicios privados de salud, que dan prestaciones de salud primaria, debe cumplir un protocolo definido centralmente, desde el cual la labor de fiscalización se encuentra predominantemente en el nivel de los Estados.

^m Los servicios de información, que se manejan a nivel de cada uno de los establecimientos, son sistematizados principalmente en la escala estadual de las respectivas secretarías.

ⁿ Existe un incipiente uso de portales de internet que favorezcan el acceso de la ciudadanía, su nivel de acercamiento a los establecimientos, horarios y prestaciones.

^o Los Consejos de Salud son el resultado de la invitación del modelo descentralizado de salud que llamó explícitamente a constituir comités de servicios y consejos ciudadanos de salud, para mantener fuentes estables de opinión, evaluación, debates sobre la calidad de las prestaciones y demandas para el mejoramiento de las acciones gubernamentales. Con todo, no se trata de grandes experiencias, en el sentido que las opiniones, iniciativas y propuestas no son vinculantes.

^p Se aplica la explicación de la nota o.

CUADRO 25
MÉXICO: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SECTOR EDUCACIÓN – NIVELES BÁSICA Y MEDIA

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos	AA ^a	AA	AA	AA	A ^b	A	A	A				
	Políticas educacionales	AA ^c	AA	AA	AA	A	A	A	A				
	Currículo educación básica y media	AA ^d	AA	AA	AA	A ^e	A	A	A				
	Estándares de desempeño y calidad ^f	AA	AA	AA	AA	A	A	A	A	B	B	B	B
Inversión	Infraestructura	B		B		AA ^g	AA	AA	AA	B		C	
	Equipamiento y mobiliario	B		B		AA ^h	AA	AA	AA	B		C	B
	Informática y computación	B		B		AA ⁱ	AA	AA	AA	B		C	B
Mantenimiento	Infraestructura	B		B		AA ^j	AA	AA	AA	B		C	B
	Equipamiento y mobiliario	B		B		AA ^k	AA	AA	AA	B		C	B
	Informática y computación	B		B		AA ^l	AA	AA	AA	B		C	B
Funcionamiento – ejecución del servicio	Subvención escolar	AA ^m	AA	AA	AA		A				B		
	Contratación y administración de personal					A ⁿ	A	A	A	A	A	A	A
	Bienes y servicios de consumo					A ^o	A	A	A	B	B	B	B
	Material educativo – tecnológico, bibliotecas	B		B		A ^p	A	A	A	C	C		
	Servicios de información	B		B		A ^q	A	A	A	C	C		
	Reconocimiento y fiscalización de prestadores privados	A		A		AA ^r	AA	AA	AA	B	B		
Participación ciudadana y actores sociales vinculados	Consejos escolares y maestros					B				B ^s	B	B	B
	Consejos educacionales	A	A	A	A	A ^t	A	A	A	A	A	A	A
	Centros de padres									B ^u	B		
	Centros de alumnos									C ^v	C		

Fuente: Elaboración propia.

^a La Ley General de Educación, de publicación en el Diario Oficial de la Federación de 13 de julio de 1993 establece los capítulos y disposiciones generales educativos para México, que son el resultado del “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” de 1992. En esa Ley se expresan las expectativas de un régimen educativo descentralizado donde se ha de reforzar el federalismo, se mejorará la calidad de la educación, se mejorará la eficiencia en la administración del servicio y se procurará equidad en su provisión.

No sólo existe el protagonismo del nivel central en la definición de leyes, normas y reglamentos, sino que esta disposición legal “madre” es el fruto de un consenso nacional relevante, consagrado en el Congreso de la Unión. Con sus variantes en el tiempo, que han implicado importantes modificaciones a dicho texto legal. Como ocurre con el Decreto de Artículo Único en que se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 41, de 12 de junio de 2000; el Decreto por el que se reforma el artículo 25, donde se explicita que los presupuestos del Estado contemplarán un incremento gradual anual, a fin de alcanzar en 2006, recursos equivalentes al 8% del Producto Interno Bruto que mandata la reforma, de 30 de diciembre de 2002; el Decreto por el que se reforma la fracción XI del artículo 7 y el párrafo tercero del artículo 48, de 30 de diciembre de 2002; el Decreto por el que se crea la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que reforma la fracción IV del artículo 7, con fecha 13 de marzo de 2003; el Decreto referido a la educación preescolar, de 10 de diciembre de 2004 y el Decreto que reforma el artículo 25 sobre competencias de las autoridades educativas de nivel federal, estatales y municipales, para ampliar la cobertura y garantizar la permanencia y el fortalecimiento de los estudiantes del nivel medio-superior, de 4 de enero de 2005.

El propósito del sistema educativo a construir es el de un sistema nacional unificado, homogéneo e igualitario, donde el Gobierno Federal se compromete a canalizar recursos compensatorios para lograr la igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia en el sistema de los grupos y regiones con mayor rezago educativo.

Todas estas disposiciones legales y normativas suponen un margen importante de competencias compartidas entre los niveles estatales central, estadual y municipal, pero son definidas nítidamente en el nivel central y en la búsqueda de un modelo unificado e integrador.

^b Se aplican los mismos conceptos de la primera nota.

^c Las políticas educacionales son también fruto de definiciones nacionales, que se plasman en instructivos, reglamentos y normativas, los que se reproducen con adecuación específica en cada uno de los estados. Ello ha dado lugar a lo que se denomina el federalismo educativo. Como han señalado diferentes investigadores, se fueron transfiriendo importantes responsabilidades a los estados, desde los que hay también un rol importante en políticas educativas adscritas al esquema nacional. Lo ha llevado a afirmar cierta descentralización en la educación mexicana, en la medida que se produjo dicha transferencia administrativa, sobre la base de un acuerdo marco nacional con el Sindicato de Maestros, el que adoptará posteriormente distintas precisiones en cada estado.

^d Los currículos en la educación básica y media, y las materias reglamentarias vinculadas están en el nivel central nacional. Allí se determinan en toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria y secundaria. También los programas para la formación de maestros y la actualización del material de estudio y bibliográfico fundamental. Se fijan los requisitos pedagógicos de los planes y programas escolares. Todas estas funciones educativas esenciales son propias del nivel central nacional.

^e Sólo se señalan competencias a autoridades estatales en la prestación de los servicios educativos y en la proposición al nivel central de contenidos regionales que debieran incluirse en los planes y programas de estudio en el Estado correspondiente.

^f También se trata que los estándares de desempeño son definidos desde el nivel central, aun cuando allí es posible observar una mayor relevancia del nivel estadual, en la medida que crecientemente se han ido transfiriendo atribuciones. Esta tarea se vincula estrechamente con la Secretaría de la Educación Pública (SEP), la que fue reorganizada para fortalecer sus funciones normativas y reguladoras, despojándose de funciones predominantemente administrativas. Así es como se crearon la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, suprimiendo las de Educación Elemental y Educación Media y se constituyó la de Servicios Educativos para el Distrito Federal. Es a la SEP a quien le corresponde establecer los programas de vigilancia y evaluación del sistema en su conjunto. Se diseñan ejercicios de microplanificación y se ha perfeccionado un sistema de información integral que permite conocer por región los servicios, indicadores y necesidades educativas. Desde la SEP se lleva a cabo una coordinación permanente con las autoridades educativas de los Estados, con sus respectivos Secretarios Estatales de Educación. En el nivel municipal es posible reconocer algunos intentos interesantes en materia de indicadores de desempeño y de calidad, aunque en las situaciones de municipios de mayor desarrollo relativo, que son los que son acreditados por el respectivo estado. En algunas situaciones se ha dado ciertas experiencias de evaluación intermunicipal de cierta relevancia.

^g Las tareas de la infraestructura son asumidas principalmente por los programas de inversión en cada uno de los estados, especialmente cuando en los recursos transferidos desde la Unión alcanzan para asumir recursos que van más allá de la planilla de salarios de maestros y funcionarios de la Educación. Con presupuestos estatales se efectúan suplementos significativos, especialmente cuando la ciudadanía y la opinión pública en los estados es crecientemente sensible a la cuestión del equipamiento, el que en general muestra importantes índices de deterioro y en donde una sección cercana al 40% de los establecidos ha superado la vida útil para la que fue construido, en opinión de algunos expertos. Especial relevancia tienen estas acciones en el marco de las tareas compensatorias que el Gobierno Central ha establecido en estados donde la situación educacional es bastante más precaria. Allí, en el marco de la equidad educativa, se han canalizado mayores recursos para infraestructura, vía recursos federales transferidos. Destacan programas con el Banco Mundial que han permitido en ocasiones transferir recursos significativos en esos estados rezagados, para material didáctico, cursos de capacitación y las referidas a proyectos de infraestructura. Las obras comprometidas están siendo realizadas en general mediante convenios municipales y estatales en los que se estipula la construcción directa.

^h El contexto del mobiliario es bastante similar al de la infraestructura, con una participación algo superior de los municipios, en algunos casos. Las acciones progresivas de equipamiento y de mantención son de una envergadura menor a los proyectos de infraestructura y suelen consumir recursos estatales y hasta municipales propios, especialmente en los periodos inmediatamente anteriores al inicio del respectivo año escolar. Estos ítems de gastos forman parte crecientemente de las presentaciones presupuestarias de cada uno de los estados y es a nivel central donde se decide respecto de los incrementos fundados, aunque algunos expertos señalan un margen importante de discrecionalidad en estas decisiones.

ⁱ Los servicios informáticos y de computación siguen las lógicas anteriores en materia de infraestructura, equipamiento y mobiliario. La diferencia principal está en la posibilidad de acceder a programas centrales especialmente relevantes y acciones de política que identifiquen avances informáticos relevantes. En algunas ocasiones, en algunos Estados (y a ese nivel principalmente) existen algunas formas de cooperación con proveedores de estos servicios informáticos privados o corporaciones privadas de determinadas asociaciones productivas.

^j La mantención es vista por los expertos consultados como una “asignatura pendiente” más o menos permanente, ya sea por la escasez de recursos misma o porque los estados y municipios no disponen de capacidades importantes para la materia. La ausencia de una cultura de mantención agrava la situación. Esto es válido para la mantención de obras de infraestructura, el mobiliario, los equipamientos directos y complementarios, y los servicios y dotaciones especiales de Informática.

^k Se estableció en la nota previa la forma de administración de la mantención.

^l Se estableció en la nota j la forma de administración de la mantención.

^m La subvención escolar adopta la modalidad de una transferencia desde el nivel central que se traslada a los estados y de allí a los municipios, en los casos en que se haya delegado vía convenio la ejecución del servicios educativo en el propio ayuntamiento. Lo importante es que por las disposiciones legales señaladas, con las modificaciones y ajustes ya señalados, se ha producido un incremento importante de los recursos de estas transferencias, las que constituyen prácticamente el 90% del financiamiento del sistema educacional público. Estos recursos se distribuyen en el “gasto irreductible”, vale decir, aquel que corresponde a los salarios, las prestaciones y los gastos de operación, que habitualmente se miden en función de los ejercicios anuales anteriores. Por otro lado, están las aportaciones complementarias, que se vinculan con los planes y programas de desarrollo del sector. A lo anterior, se suma un monto de recursos que gasta el Estado y/o el Municipio con recursos propios, que provienen de impuestos locales, lo que es importante en contados casos.

ⁿ La contratación y administración del personal está en el ámbito de los estados, para lo cual ellos reciben los montos antes expuestos como recursos etiquetados del nivel central. Una serie de disposiciones, especialmente de inamovilidad y otros sistemas de prestaciones, como los niveles salariales propiamente tales, son el resultado de negociaciones periódicas con el Sindicato de Maestros, que con su millón y seiscientos mil afiliados constituyen una estructura de poder sumamente relevante. Todas las modificaciones y ajustes educacionales deben consultar al Sindicato dirigido por Esther Gordillo, personaje político nacional de relevancia.

Que el Sindicato vise las reformas y los cambios es señal de viabilidad para ellas, y al mismo tiempo, las materias salariales, de prestaciones y otros beneficios históricos son “piso no transable” para la entidad sindical.

^o Los bienes y servicios de consumo se efectúan bajo la dependencia de las secretarías de los respectivos estados o en los casos de municipios que han establecido convenios con ellos.

^p El material educativo, bibliográfico y el sistema bibliotecario es un insumo de la mayor importancia en el proceso educativo. Si bien existen lineamientos y programas nacionales, es a nivel de las Secretarías Educativas en los estados donde está la mayor competencia cotidiana.

^q Los servicios de información periódicos, que son fundamentales en la gestión presupuestaria y educativa, preferentemente son llevados en el nivel de cada estado, aunque la agregación nacional es del nivel central y la desagregación informática, del nivel comunal.

^r Directivas nacionales bastante estructuradas están llamadas a fiscalizar y supervisar a los prestadores privados de servicios educativos básicos y secundarios. Sin embargo, la labor de tuición y vigilancia directa se da predominantemente en las Secretarías de los Estados.

^s Los Consejos Escolares, entendidos como agrupación de maestros, operan en los niveles locales, incluso de cada uno de los establecimientos. Tienen una dinámica relativamente menor, salvo en enfrentamiento de situaciones conflictivas que tienen que ver con reivindicaciones de sus miembros.

^t Los Consejos Educativos están establecidos en cada una de los niveles gubernamentales y todos ellos desempeñan roles relevantes en el debate presupuestario nacional, estadual y municipal. En muchos casos, sobretodo en algunos Estados, se han introducido allí dinámicas de cooperación entre actores del proceso educativo, sector privado y organismos no gubernamentales que han adquirido fuerza. Cierta dinámica de innovación y cambio, en el marco de la inflexibilidad general del sistema, tiene ese importante origen. El debate educativo es una cuestión relevante en el debate electoral de Gobernadores y Alcaldes Municipales.

^u Los Centros de Padres, reconocidos en la Ley de Educación, como un activo del proceso educativo, han jugado un rol más bien menor y circunscritos a la realidad local de los establecimientos.

^v Existen registros menores y locales de estas experiencias, casi siempre en dinámicas reivindicativas menores.

CUADRO 26
MÉXICO: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES RECOLECCIÓN Y DISPOSICIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS (RSD)

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos	AA ^a	AA	AA	AA								
	Política sobre Gestión de Residuos Domiciliarios, Industriales y Peligrosos	AA ^b	AA	AA	AA	B	B	B	B				
	Normativas sobre libre competencia y transparencia	AA ^c	AA	AA	AA								
Inversión e infraestructura	Preparación de proyectos de inversión en RSD					B ^d	B	B	B	B	B	B	B
	Calificación ambiental y urbana de proyectos RSD					B ^e	B	B	B				
	Programas de inversión pública regionales					A ^f	A	A	A				
	Licitación, adjudicación y control a operadores privados					B	B	B	B	A ^g	A	A	A
Mantenimiento y monitoreo	Seguimiento sanitario y ambiental					B	B	B	B	A ^h	A	A	A
	Tratamiento y control de proyectos ilegales					B	B	B	B	A ⁱ	A	A	A
Funcionamiento y ejecución del servicio (recolección y disposición)	Recolección de RSD									AA ^j	AA	AA	AA
	Acopio, clasificación y reciclaje de RSD									AA ^k	AA	AA	AA
	Logística de transporte a la disposición					B	B	B	B	AA ^l	AA	AA	AA
	Tarificación y cobranza del servicio					B	B	B	B	A ^m	A	A	A
	Operación y cierre de rellenos sanitarios						B	B		AA ⁿ	AA	AA	AA
Participación ciudadana y actores sociales	Iniciativas sociales de clasificación y reciclaje									A ^o	A	A	A
	Programas educativos sobre RSD					B	B	B	B	B ^p	B	B	B
	Participación en calificación ambiental de proyectos RSD					C	C	C	C	C ^q	C	C	C

Fuente: Elaboración propia.

^a Los servicios de recolección y disposición de Residuos Sólidos Domiciliarios (RSD) corresponde, de acuerdo a la Constitución de la República a los Municipios. En el literal III del artículo 115 se consagra esa responsabilidad, cuando se sostiene que entre las funciones y servicios públicos de responsabilidad municipal está la “limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos”. En párrafos posteriores de ese mismo artículo 115 existe una disposición genérica sobre los servicios públicos que es muy atingente a los RSD. Se señala que “[...] Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden [...]”. Se pormenoriza incluso la posibilidad de asociaciones de municipios de dos o más estados, donde la asociación requerirá de la aprobación de las legislaturas de dichos estados.

Estas disposiciones constitucionales se desagregan en leyes, reglamentos sanitarios y otras instancias, pero siempre adscribiendo en los municipios (o asociaciones de ellos) la competencia en los RSD. Esta situación se expresará en reglamentos sanitarios de aplicación en los diferentes estados y sobretodo en los municipios que tienen la responsabilidad directa sobre los RSD.

El Gobierno central dispone, en ocasiones, de recursos importantes para subsidiar la operación de los sistemas de tratamiento de los RSD, especialmente bajo la fórmula de recursos específicos o “etiquetados”, a través de los respectivos estados.

^b La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales es la instancia gubernamental nacional que tiene tuición sobre los RSD. En 2006, se efectuó un diagnóstico que muestra una situación lamentable en los servicios de RSD en México. Mientras ha crecido muy fuertemente la generación de residuos sólidos urbanos, ya se estima a 2010 una generación de 39,1 millones de toneladas, cifra que expertos califican como “moderada” frente a una realidad que parece ser aún mayor. Lo más importante, sólo el 5% de los municipios cuenta con una cobertura completa del servicio de recolección y dispone todos sus residuos en rellenos sanitarios o sitios controlados.

El 8 de octubre de 2003 se dicta la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos en México, la LGPGIR, lo que muestra que en tiempos sólo recientes se posee una normativa, sus reglamentos y disposiciones específicas. Estudios posteriores, sobre la gestión de residuos sólidos en México completan este panorama sombrío, con efectos graves en salubridad pública y la prevalencia de numerosas enfermedades. La situación había sido calificada de grave ya en el diagnóstico municipal general realizado en 2004 en la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales efectuada por SEDESOL. La gran mayoría de los gobiernos municipales mexicanos se encuentran “sobrepasados” en su tarea sobre RSD, la que idealmente incluye actividades de reducción de la fuente, separación, reciclaje, almacenamiento, transporte y disposición final de residuos.

Los estados asumen roles de cierta significación en términos de políticas y programas sobre RSD, ya sea que ellos vehiculizan recursos para una actividad tan deficitaria localmente, cuando no, en los casos en que algunos gobernadores asumen directamente una modernización del sector, promoviendo los rellenos sanitarios que por su escala suponen agregar la demanda de municipios colindantes.

^c Las normas sobre transparencia y libre competencia son las de aplicación general en el país, reconociéndose que se trata de un sector de proveedores de servicios “relativamente únicos” y contratos de largo aliento, lo que constituye un mercado de oferentes limitado. No pocas controversias se han presentado en la materia, por cuanto los contratos de servicios municipales son de los contratos más relevantes en monto a nivel local.

^d Los proyectos de inversión que se preparan, ya sea en la recolección y sobretodo en la disposición final de RSD, requieren cierta envergadura técnica, profesional y financiera. De allí que se trate de una actividad promovida tanto en el nivel estatal como municipal. Los operadores privados eventuales requieren de esos estudios de prefactibilidad mínimos o, a lo menos de reglas del juego que incluyan la localización del “punto de disposición” para arriesgarse en la pre inversión específica de proyectos.

^e La calificación ambiental de las inversiones en proyectos de recolección como de tratamiento, suelen implicar un análisis sanitario riguroso, afectan el sistema de transporte y eventualmente generan “deseconomías” territoriales que las convierten en proyectos poco deseables. Son esas instancias, junto a las que establece cada vez con mayor propiedad y especificación Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

^f Crecientemente los Estados han comenzado a desarrollar inversiones en infraestructura directa o complementaria con la actividad de los RSD. Preparación y saneamientos de terrenos, proyectos de plantas de tratamiento intermedio para compactación y clasificación de basuras y proyectos de rellenos sanitarios de alta tecnología, son inversiones que requieren más y mejores carreteras, inversiones energéticas, programas sanitarios y acciones educativas conforme avancen los proyectos de RSD.

^g Las licitaciones de contratos a privados para la recolección, tratamiento y disposición final o para el “conjunto” del servicio se efectúan por parte del ente municipal, en ocasiones con asistencia estadual y excepcionalmente cuando se trate de proyectos de envergadura con propia gestión estadual. Se trata de procesos que pueden adquirir distintas características, también por la vida útil de largo aliento de los recintos donde se dispone finalmente la basura, como porque las opciones privadas suelen ser limitadas. En ocasiones se prefiere contratar los servicios por separado. Como el cobro privado es de alta complejidad, los contratos suelen implicar un desembolso municipal directo de significación, y allí es donde son requeridas las transferencias estaduales o federales.

^h El seguimiento ambiental y sanitario de los servicios de RSD es absolutamente fundamental y debiendo ser realizado allí donde se presta el servicio, el nivel municipal, no siempre dispone de una capacidad profesional fiscalizadora. En ocasiones el auxilio estadual es necesario, pero también hay restricciones de recursos y de personal especializado. Las investigaciones efectuadas en diferentes municipios, muestran que cuando el personal municipal tiene buena capacitación, permanencia en el tiempo y experiencia y se ha profesionalizado sin depender directamente del alcalde municipal, los resultados de los procesos de fiscalización son muy buenos.

ⁱ Este tema es de la mayor importancia. Los tiraderos sin control, vertederos al “aire libre” y microbasurales, constituyen un porcentaje muy alto de la basura que se trata en México. Tras este fenómeno existen intereses privados como acciones de recolectores, de modo que no es fácil su “formalización”. Otro desafío clave de los servicios de RSD.

^j La recolección es exclusivamente un servicio municipal. Existen casos donde de manera funcional e inteligente se han mejorado las rutas, los horarios e incluso la separación entre basura orgánica y no orgánica, y otras formas de clasificación que favorece un reciclaje importante. Diversos municipios han convenido, en ocasiones bien eficazmente, con recolectores asociados de determinados envases, vidrios, cartones y otros elementos básicos para el reciclaje.

^k El acopio, clasificación y reciclaje posterior a la recolección, es una actividad de reciente importancia en muchas ciudades de México. Una cultura ecológica favorable, con adecuada participación de las familias en los barrios, puede favorecer mucho esa tendencia. Es interesante observar que la investigación de Rodríguez y Flamand, donde construyeron un completo indicador de eficacia en el manejo de basuras, que es el Índice de Manejo Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios (IMIRSD), con aspectos como la cobertura de recolección, la actualización de rutas, la disponibilidad de unidades de recolección, la existencia de centros de acopio, el porcentaje de recuperación de residuos en la ruta, el número de estaciones de transferencia, el porcentaje de recuperación en sitio de disposición, el total recuperado y el tipo de sitio de disposición.

^l La logística de transporte, como se estableció en el acápite anterior, es muy importante y un factor de eficiencia que debe trabajarse en el nivel local. Las variantes horarias en zonas de tránsito de valle son cruciales para optimizar el proceso de los RSD.

^m La tarificación y el cobro, tarea municipal, es una de las cuestiones más difíciles del servicio de los RSD, porque los municipios deben generar una estructura de administración del cobro, tarificar diferenciadamente y administrar subsidios. La recuperación por cobro es muy menor y ello contribuye al déficit estructural del sistema.

ⁿ El cierre de los rellenos sanitarios es parte integrante de los proyectos tecnológicos más avanzados. En algunos casos ello da lugar, después de la vida útil del relleno sanitario, la posibilidad de recuperar ese sector para áreas verdes y otras propuestas urbanas adecuadas. Ello ha logrado disminuir el rechazo de estos proyectos en la ciudadanía.

^o Existen iniciativas, en el nivel local, aunque los expertos hablan de experiencias muy diversas. Es valorable que tengamos algunas importantes buenas prácticas, y que se busque su replicabilidad.

^p De todo más bien menor y auspiciado por algunas organizaciones no gubernamentales se llevan a cabo interesantes programas educativos.

^q De todo menor, y habitualmente opositor a proyectos de RSD, existe un grado de opinión ciudadana que se manifiesta críticamente respecto de estos proyectos, alegando situaciones urbanas complejas, situaciones sanitarias y dificultades en las redes de transporte.

CUADRO 27
MÉXICO: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SERVICIOS POLICIALES Y SEGURIDAD CIUDADANA

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Atribuciones constitucionales	AA ^a	AA	AA	AA								
	Definiciones de estrategias de Seguridad Ciudadana	AA ^b	AA	AA	AA	A ^c	A	A	A				
	Marcos legales y sancionatorios para delitos	AA ^d	AA	AA	AA								
	Normas para seguridad de privados ^e	AA	AA	AA	AA	B	B				C		
Inversión e infraestructura	Programas y proyectos de infraestructura ^f	A	A	A	A	A	A	A	A				
	Equipamiento policial ^g	A	A	A	A	A	A	A	A				
	Formación de Recursos Policiales ^h	AA	AA	AA	AA	A	A	A	A				
Mantenimiento y monitoreo	Mantenimiento de infraestructura básica	A ⁱ	A	A	A	A	A	A	A		B		
	Monitoreo de equipamiento fijo, móvil e informático	B ^j	B	B	B	B	B	B	B				
	Sistema de seguimiento, información y control periódicos	B	B	B	B	B ^k	B	B	B				
Funcionamiento y ejecución del servicio (Gestión directa de los Servicios de Seguridad)	Modalidades de ejecución policial (procedimientos policiales)	B	B	B	B	B ^l	B	B	B	B ^m	B	B	B
	Acciones de prevención en seguridad	B	B	B	B	B ⁿ	B	B	B	B ^o	B	B	B
	Recepción y procedimientos de denuncia						B ^p				B ^q		
	Programa de apoyo a víctimas						B ^r				B ^s		
	Indicadores de logros periódicos					B ^t	B	B	B	C	C	C	C
Participación ciudadana	Comités pro seguridad ciudadana						C				B ^u		B
	Alianzas público – privadas en distintos ámbitos					B ^v	B	B	B	C ^w	C	C	C
	Medios de comunicación y roles ciudadanos									C ^x	C	C	C

Fuente: Elaboración propia.

^a Los temas de la seguridad pública, las Policías, el Ministerio Público, el sistema judicial y sus competencias, las características del sistema penitenciario, los procedimientos de investigación, los derechos de las víctimas y el conjunto de aspectos variados que incluye esta problemática se encuentran en varios de los artículos de la Constitución de la República.

En el artículo 21 referido a la investigación de los delitos que corresponden al Ministerio Público y a las Policías, bajo la dirección del Ministerio. En particular, en dicho articulado textualmente se señala “[...] La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, y comprende la prevención del delito, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala [...]” Agrega que: “[...] la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución [...]”. Las instituciones de seguridad pública se reconoce serán de carácter disciplinado, civil y profesional, conformarán coordinadamente el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que está sujeto a algunos principios fundamentales. A saber, a) la operación y desarrollo de las funciones esenciales de las instituciones de seguridad pública serán competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbitos de sus respectivas atribuciones -nos estamos refiriendo a la selección, el ingreso, la formación, la permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de sus integrantes- ; b) las bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública; c) la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos; d) la participación de la comunidad para que ayude en el proceso de las políticas preventivas, y, e) los fondos de ayuda federal que serán aportados a las entidades federativas y municipales, para dedicarse exclusivamente a esos fines.

Existen otras disposiciones sobre la autoridad judicial federal (artículo 16), el sistema penitenciario (artículo 18), las garantías del proceso penal y de los derechos de las víctimas (artículo 20) y la normativa sobre el Ministerio Público y el Procurador General (artículo 102).

Se trata de un conjunto de normas, leyes y disposiciones definidas a nivel central, bajo la Constitución Política del Estado y disposición del Presidente de la República con sanción cuando corresponda del Congreso de la Unión. Estamos asociando la seguridad pública al concepto de seguridad ciudadana, entendida como “el cambio de concepto de seguridad de basarse exclusivamente en la seguridad nacional, a un énfasis mucho mayor sobre la seguridad de la gente; y de una seguridad a través del armamentismo a una seguridad sustentada en el desarrollo humano”.

Se observa un lento tránsito de política pública en seguridad en México, hacia un enfoque integral y efectivo de la seguridad pública, actuando sobre el conjunto de los aspectos programáticos que eviten los problemas de caos social, deslegitimación institucional e inestabilidad política, todos enemigos notables para la seguridad ciudadana.

^b Las estrategias de seguridad ciudadana se definen a nivel de la Presidencia de la República, como ocurrió con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuando el Presidente Zedillo estableció la agenda de seguridad nacional, que contemplaba: a) la defensa de la integridad territorial frente a amenazas externas y las organizaciones criminales internacionales; b) la vigencia del Estado de Derecho y la protección de los Derechos Humanos; c) La actualización de la planeación estratégica del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; d) la coordinación de las dependencias estatales y federales, y, e) la unidad de criterio en el combate al narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y terrorismo.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) de la época tiene como función proporcionar en cualquier estado la seguridad requerida a la ciudadanía. La complejidad de esa misión implica procurar distintos tipos de seguridad pública, jurídica, social, alimentaria, ecológica y financiera. Se reconoce así una acción del Estado que reduzca los riesgos a la seguridad nacional mediante medidas preventivas, disuasivas y creativas.

En el sexenio de Fox, en el Plan de Desarrollo (PND) 2001-2006, las metas principales de la seguridad nacional se definieron como “velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando y minimizando los riesgos a las personas y las instituciones, mediante acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico de drogas”. Sin embargo, esta orientación criticó el enfoque anterior de los Gobiernos del PRI que habrían justificado acciones de seguridad en el marco de asegurar la continuidad en el poder

La agudización de los problemas de seguridad en México es evidente en la última década. Esto se ha agravado por la insuficiente coherencia y coordinación entre políticas públicas. Esta situación ha llevado a una formulación más completa en el actual sexenio del Gobierno de Calderón, el que reconoce la agudización del problema y su complejidad creciente. Así es como observamos en esta última formulación un plan más integral e incluso algunas apreciaciones sobre la especificidad en algunos estados y una incorporación más activa de los municipios en la seguridad ciudadana.

^c Aplica la explicación de la nota anterior.

^d Los marcos constitucionales y legales están precisamente establecidos en la Constitución y en los códigos legales en el ámbito de las responsabilidades civiles y penales. Se trata de una normativa de carácter nacional, la que se aplica en los diferentes estados de acuerdo a sus directrices. Se ha acumulado un debate público y comunicacional en el que varios expertos propician la necesidad de una normativa aún más estricta, al tiempo que el debate está aún más abierto en el régimen carcelario y las muy escasas oportunidades de reinserción.

^e La seguridad privada ha surgido con mucha fuerza en la última década y se extiende a sistemas de control en las residencias, establecimientos financieros y empresariales, debido a la reiteración de delitos de mayor gravedad en dichos ámbitos. La mayoría de los expertos consultados consideran que “la seguridad privada” ofrece pocas garantías y muchas veces termina con resultados paradójicos, como el caso de las armas en propiedades que resultan apropiados por los propios asaltantes o existe incapacidad de ser usada eficazmente por el propietario. Las regulaciones existen, aunque más bien genéricas, y en la práctica los especialistas consideran que se toleran estas formas de seguridad privada, de efectos bastante parciales en su eficiencia.

^f Los proyectos de infraestructura y el equipamiento policial son fundamentales. Sin embargo, no siempre existen recursos importantes a ser destinados desde la Federación a los Estados para solventar la reposición de infraestructura y sobretodo de mecanismos operativos en vehículos, servicios de mayor especialización, sistemas de información y otros apoyos tecnológicos acordes con el enfrentamiento del delito. Para algunos expertos esto contrasta con la gran capacidad adaptativa de los delincuentes (especialmente las bandas organizadas) a las nuevas modalidades de comunicación y otras tecnologías.

^g Aplica la explicación de la nota anterior.

^h La formación de policías es una cuestión fundamental y naturalmente requiere de procesos de selección muy finos, programas de capacitación con duración extendida, trabajo en talleres con distintos escenarios y una sólida formación física y moral. La cuestión de la probidad es fundamental, porque existe una cultura de “corrupción” entorno a las Policías. Las diferentes instancias policiales (federales, estatales, municipales) contribuyen a una “dispersión formativa” que tiene alta complejidad. A lo menos, debiera propiciarse una escuela unificada, que pudiera operar y gestionarse con particularidades en cada Estado.

ⁱ La mantención de la infraestructura básica en lo referido a cuarteles, centrales informativas, escuelas de formación, se encuentra habitualmente en situación deficitaria, porque suele competir con otras alternativas en los recursos nacionales o estatales. Los programas de rehabilitación de sedes con éxito son los impulsados nacionalmente que operan con transferencias específicas.

^j El monitoreo del equipamiento fijo, móvil y de informatización es bastante menor, y la mayoría de los expertos consultados coinciden en que esta debilidad está afectando severamente la eficacia de los programas y proyectos de seguridad. Se requiere con urgencia “información en línea”, porque la acción oportuna depende centralmente de la información adecuada.

^k Los sistemas de información periódica y la construcción de los indicadores delincuenciales fundamentales muestran ciertos rezagos peligrosos. Las tasas de victimización, los tipos de delitos predominantes, las modalidades de acción de los delincuentes, deben ser informatizadas con prontitud y oportunidad. Son parte de los aspectos de la “guerra científica” contra la delincuencia. Respecto del crimen organizado, los secuestros y el tráfico de drogas se requiere información y adecuación periódica a la acción, variables y adaptativas de las bandas.

^l Los procedimientos policiales se efectúan en los tres niveles de la institucionalidad territorial, aun cuando observemos que por su formación, grados de especialización, trayectorias y tipos de delitos predominantes, sea posible observar una cierta “variabilidad” de procedimientos.

^m Aplica los mismos conceptos de la nota anterior.

ⁿ Las acciones preventivas constituyen el centro de los programas estatales y municipales de mayor difusión, dentro de lineamientos y financiamientos nacionales específicos. No obstante, los especialistas coinciden en que allí sigue el sistema mexicano adoleciendo de importantes dificultades.

^o Aplica los mismos conceptos de la nota anterior.

^p Las denuncias dependen de la confianza de la ciudadanía en las policías, de la existencia de buena información de los recintos y sobretodo de la privacidad con que se trabaje, evitando represalias respecto de los delincuentes. No es una ecuación sencilla y ello explica una tasa de denuncias bastante menor a la existencia de los delitos efectivos. Esta impunidad favorece sensiblemente la delincuencia.

^q Aplica los mismos conceptos de la nota anterior.

^r Aun cuando las disposiciones sobre apoyo a las víctimas de la delincuencia están establecidos en la Constitución de la República, los expertos coinciden en señalar las grandes debilidades de estos programas. Especialmente cuando se trata de delitos de “violencia doméstica” o delitos asociados con el tráfico y el crimen organizado, donde hay redes de protección de los delincuentes y, en ocasiones, colaboración policial.

^s Aun cuando las disposiciones sobre apoyo a las víctimas de la delincuencia están establecidos en la Constitución de la República, los expertos coinciden en señalar las grandes debilidades de estos programas. Especialmente cuando se trata de delitos de “violencia doméstica” o delitos asociados con el tráfico y el crimen organizado, donde hay redes de protección de los delincuentes y, en ocasiones, colaboración policial.

^t Los indicadores de logros periódicos se trabajan a nivel fundamentalmente estatal, aún cuando sin la rigurosidad de la información de series periódicas que se requiere. Dada la alta sensibilidad política y comunicacional de estas informaciones, es difícil encontrar la transparencia necesaria. Algunas organizaciones no gubernamentales o internacionales llevan información que es vista por la ciudadanía como más confiable.

^u Existen a nivel municipal, pero se trata de excepciones. Los temores ciudadanos suelen prevalecer y participar en acciones conjuntas con las Policías es visto con sospecha. Naturalmente formar asociaciones ciudadanas tiene una dosis alta de riesgo.

^v En el nivel estatal y municipal es posible encontrar algunas experiencias de acción conjunta entre asociaciones empresariales de la industria, el comercio y los servicios (especialmente financieros) que actúan en forma conjunta en programas asociativos de seguridad, adscritos a sus respectivas autoridades.

^w En el nivel estatal y municipal es posible encontrar algunas experiencias de acción conjunta entre asociaciones empresariales de la industria, el comercio y los servicios (especialmente financieros) que actúan coordinadamente en programas asociativos de seguridad adscritos a sus respectivas autoridades.

^x El tema en los medios ciudadanos y portales de internet aparece frente a ciertos hechos de especial relevancia. Crecientemente se avanza en estas formas de comunicación e información ciudadana.

CUADRO 28
MÉXICO: ANÁLISIS DE DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES SERVICIOS DE FOMENTO PRODUCTIVO

		Nivel Nacional				Nivel Intermedio				Nivel Local			
		P	O	F	E	P	O	F	E	P	O	F	E
Políticas y marco normativo	Leyes, normas y reglamentos	AA ^a	AA	AA	AA	A ^b	A	A	A				
	Estrategias y programas de fomento productivo ^c	A	A	A	A	AA	AA	AA	AA	B	B	B	B
	Asociatividad público - privada	B		B		B ^d	B	B	B		C		
Sectores y rubros de actividad productividad	Industria manufacturera	AA ^e				B	B						
	Agricultura, forestal y acuicultura	AA ^f				B	B						
	Minería y energía	A ^g					B						
	Turismo	A				A ^h	A	A	A	B	B		
	Comercio y servicios	A				A ⁱ	A	A	A	B	B		
Acciones de fomento productivo	Inversión pública empresarial					B ^j	B	B	B				
	Inversión en infraestructura pública			A		AA ^k	AA	AA	AA	C	C		
	Crédito y garantías	A ^l	A	A	A	B	B	B	B				
	Asistencia técnica y capacitación	A		A	A	AA ^m	AA		A	B	B		
	Emprendimientos asociativos	B				A ⁿ	A			B	B		
Entidades prestadoras de servicios de Fomento Productivo	Instituciones públicas de fomento y desarrollo	A ^o	A	A	A	B	B	B	B				
	Instituciones privadas de fomento	B		B		B ^p	B	B					
	Universidades e Institutos	B				B ^q	B						
	Organizaciones No Gubernamentales					B ^r	B				C		
Participación ciudadana	Asociaciones privadas de productores	B					A ^s				B		
	Consejos o comités de desarrollo	A ^t	A	A	A	A	A	A	A	B	B	B	B

Fuente: Elaboración propia.

^a Desde la Constitución Política de la República se consagra el papel que el Estado tiene en materia de fomento productivo, en su dimensión financiera y de acceso crediticio, de capacitación y mejoramiento de la productividad laboral, en apoyo infraestructural, energética, vial y de soporte productivo, en las redes de comercialización, en la transferencia tecnológica, en la innovación empresarial y en el apoyo sistemático al emprendimiento productivo. Esta legislación manifiesta siempre un apoyo especial hacia las PYMES, la pequeña y mediana actividad e incluso en el último tiempo se ha ido focalizando la acción pública hacia la microempresa. Ello es expresa en la Ley de Planeación, incluida la reforma de junio de 2003; y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la reforma de diciembre de 2005.

Adicionalmente el artículo 115 de la Constitución se refiere el ámbito de competencias de los municipios, y su relación con los Gobiernos de los Estados y la Federación. Allí están las normas que permiten, facilitan y entregan actividades vinculadas al fomento productivo para las entidades institucionales territoriales. Especial importancia tienen las disposiciones que señalan: “[...] Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan [...]”. Lo mismo vale para los convenios con el estado y sus instituciones, como ocurre con todas las entidades nacionales vinculadas al fomento productivo. Del aprovechamiento eficaz de estas disposiciones, dependerá el grado de descentralización que nosotros observemos en los servicios vinculados al fomento productivo.

Ciertamente la Ley de Coordinación Fiscal, especialmente el denominado Fondo General de Participaciones que es el 20% de la recaudación federal. Estas reglamentaciones están en la base del financiamiento de todas las acciones estatales y municipales en los servicios del fomento productivo.

^b Se aplica la misma explicación de la nota anterior.

^c En los sucesivos planes Nacionales de Desarrollo, para cada uno de los últimos cuatro sexenios gubernamentales están expresadas no solo los lineamientos generales para el desarrollo y los desafíos económicos y sociales, sino también las precisiones y particularidades vinculadas al fomento productivo. Allí se observan crecientemente las valoraciones del desarrollo económico territorial, en su sentido clásico que define Iván Silva. En el trabajo de Sergio González, se concluye que “A grandes rasgos, los principales matices del enfoque territorial han transitado del equilibrio regional (con base principalmente en medidas desconcentradoras), a redistribución territorial (a partir del sistema de ciudades) y al desarrollo de capacidades (por medio de mesoregiones). En contraste, lo territorial local si ha sido muy consistente: está focalizado hacia zonas urbanas, rurales marginales y aplicando medidas asistencialistas [...]”. Si bien institucionalmente las variantes de los planes y estrategias no son significativas, se observan énfasis claros hacia las capacidades regionales. Ello ha estado bien fundado en la acción de SEDESOL, que transitó desde PRONASOL a PROGRESA y en la actualidad a OPORTUNIDADES.

^d La asociatividad público-privada ha sido y es claramente insuficiente. La mayoría de los especialistas consultados explican ese déficit en la falta de constitución de un sector privado empresarial con mayores fortalezas y un “sentido de cuerpo” y de allí que no siempre existen contrapartes eficaces para las agencias públicas.

Existen escasas prácticas, aunque en ocasiones, se trate de ejemplos con buenos resultados. Es el caso de muchas experiencias del programa de microrregiones o territorios especiales de SEDESOL. Incluso es a nivel de algunos estados, donde se concentran experiencias colaborativas entre públicos y privados, especialmente mediante “convenios de inversión simultánea”, programas de infraestructura, programas de capacitación o en diseños más ambiciosos de emprendimientos. Los alcances de estas asociaciones deben situarse en estas experiencias que habitualmente trabajan con territorios rezagados, donde los resultados más efectivos en actividad, empleo y replicabilidad se dan sólo en el mediano y largo plazo. De allí que las actividades productivas a ser fortalecidas son las que promueven un desarrollo territorial endógeno y no solo a la captación de inversiones foráneas. Es la difusión de nuevas tecnologías en los territorios otra de las claves estratégicas. Debe llevar ello a la conformación de “agrupaciones” de establecimientos que permitan fortalecer el desarrollo de largo aliento.

^e El nivel central es el que tienen las responsabilidades casi exclusivas sobre los lineamientos estratégicos en relación a la industria manufacturera, con todas las desagregaciones entre ramas de actividad que se expresan en los diferentes territorios del país. La aplicación de estos programas se efectúa a nivel de cada estado y generalmente apuntan a la diversificación o especialización manufacturera en la que se asegure un mercado nacional “cercano” de cierta fuerza como para sostener el emprendimiento manufacturero. Muchas veces ello está a la base de lo que algunos autores han denominado el “desarrollo económico local articulado”.

^f Los planes y estrategias más importantes sobre estas materias son las que provienen de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), a las que se agregan las iniciativas, propuestas y programas de Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Industria de la Secretaría de Economía; la Dirección

General de Opciones productivas y la Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social; la Subsecretaría de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte.

Cada una de estas entidades tiene presencia en los estados y el desafío más importante. De acuerdo a la opinión de los expertos consultados, está en la coherencia, coordinación y sinergia entre las diferentes iniciativas institucionales.

^g Las estrategias y programas en materia de Minería y Energía no tienen tanta significación en el territorio. Sin embargo, en la última década, dadas las importantes restricciones energéticas y problemas severos que afectan las producciones mineras menores, han llevado a programas especiales desde el nivel federal.

^h El Turismo es, de lejos, una de las actividades en las que existen claras expectativas en estados y localidades. Especialmente cuando se pueden estructurar “circuitos turísticos” en determinados territorios y ello implica aprovechar a plenitud muchas capacidades locales. Se acumulan varias experiencias interesantes de turismo en zonas rurales, donde acciones adecuadas para proveer transporte, la celebración de fiestas populares y religiosas y aprovechar avine los periodos de vacaciones y los fines de semana largos, están entre los fundamentos de instrumentos que estados propician, favorecen y apoyan financiera y comunicacionalmente, y municipios asociados o en solitario llevan a la práctica.

ⁱ El comercio y los servicios se expresan en todas las localidades de un mínimo tamaño, aunque sean actividades que dependen fuertemente de la demanda y son requeridos determinados tamaños para generar economías capaces de inducir desarrollo autosustentables. No obstante, entorno a estas actividades, en las que se da un porcentual importante de trabajo femenino, se pueden sostener algunos desarrollos locales de significación. El ámbito estadual aparece como el adecuado para guiar estas acciones y emprendimientos, vehiculizando acceso al crédito, capacitación y el apoyo logístico de los programas nacionales al efecto.

^j La inversión pública empresarial, de extensa tradición en México, se encuentra muy reducida, y se dan casos a nivel estadual de cierta relevancia en algunos mercados, sectores donde tradicionalmente ha existido una preocupación pública por los centros de abastecimiento, lugares de acopio de determinadas cosechas agrícolas, caletas de pescadores, algunos emprendimientos mineros y otras iniciativas que han devenido en entes públicos.

^k La inversión en infraestructura pública, energía, tranques, obras de regadío, electrificación, agua potable y servicios de alcantarillado y aguas servidas, caminos secundarios y rurales, mercados y centros de abastecimiento, son todas inversiones sostenedoras de las posibilidades efectivas de distintas formas de desarrollo económico local. Ello requiere destinación de recursos federales y una dirección clara sobre la materia y una aplicación que se lleva a cabo fundamentalmente en el nivel estadual, desde donde se pueden efectuar adecuados programas secuenciales en distintas zonas del territorio.

^l El sistema financiero público o la operación mediante la banca privada con apoyo estatal, implican la gestión de un régimen de garantías y otros mecanismos de créditos subsidiados. Las instancias de financiamiento, en ocasiones, son provistas por las propias instituciones públicas dedicadas al fomento y operan a nivel fundamentalmente estadual.

^m Los programas de asistencia técnica y de capacitación son fundamentales para la promoción del desarrollo económico local y operan a través de las instituciones públicas dedicadas al efecto. A nivel de los Estados están los principales desarrollos institucionales. En el último tiempo existen programas de becas u otras formas de subsidio para la administración de instituciones privadas especialmente reconocidas.

ⁿ Los emprendimientos asociativos suponen apoyos específicos para la institución de cooperativas u otras entidades que logren la agrupación en diferentes sectores y actividades productivas, a objeto de favorecer la capacidad negociadora y la existencia de escalas productivas adecuadas. Las experiencias, desafortunadamente limitadas, se dan fundamentalmente en algunos estados.

^o Las instituciones públicas rectoras en el fomento productivo operan en el nivel nacional, como instituciones de fomento, capacitación, crédito, asistencia técnica y de apoyo productivo en rubros específicos. Filiales estaduales desempeñan roles particulares. Existe una extensa tradición de instituciones públicas de ese corte.

^p Constituyen instituciones privadas, en bastante menor medida que las entidades públicas, y suelen estar relacionadas con determinadas ramas de la producción o actividad económica. En ocasiones gremios de larga tradición han generado instituciones de apoyo productivo a los sectores de pequeña actividad (ámbito de la construcción, de la agricultura, algunas ramas industriales, el comercio y los servicios).

^q Las universidades y algunos institutos especializados, fundamentalmente en algunos Estados de la República, desempeñan papeles importantes en el fomento productivo.

^r Organizaciones no gubernamentales se han dedicado, aunque en medida menor, al fomento productivo y del empleo, especialmente impulsando la organización productiva campesina, faenas manufactureras menores y rubros vinculados a los recursos naturales.

^s Una forma de participación en la gestión de estos programas de asistencia y apoyo público al fomento productivo, son las asociaciones de productores, especialmente pequeños y medianos, que bajo la forma institucional de Cámaras de Comercio o Industria, de organizaciones vinculadas a la agricultura u otros rubros, se constituyen en asociaciones gremiales de demanda y diálogo con las autoridades, principalmente en los Estados.

^t Consejos de Desarrollo y Fomento Productivo se expresan en los distintos niveles de la institucionalidad nacional, estadual y, en menor medida, municipal. Tienen participación como contrapartes de programas e iniciativas públicas y tienen un rol especialmente relevante frente a determinadas crisis de algunos sectores o rubros productivos.

Bibliografía

- Aguilar, Adrian Guillermo (2002), “Las mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México” en *Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales*, Volumen XXVIII, N° 85, Chile, EURE, diciembre.
- Aguilar, Luis (1996), “Hacia un nuevo federalismo”, *México hacia un Nuevo Federalismo*, Rogelio Arellano Cadena (Comp.), México, Gobierno del Estado de Puebla – FCE, pp. 13-23.
- Arnaut, Alberto (1999), “La Federalización Educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, *Federalización e Innovación Educativa en México*, Ma. Carmen Pardo (coord.), México D.F, El Colegio de México.
- Bailey, John y Jorge Chabat (eds.) (2003), “El combate a la delincuencia organizada en México: ¿Una misión (im)posible?”, México, Plaza y Janés.
- Bel, Germá (2005), “Un análisis de los gastos municipales por el servicio de residuos sólidos urbanos” en *Revista de Economía Aplicada*, Volumen XIII, número 38, pp. 1-28.
- Becerril-Torres, Osvaldo, Inmaculada Álvarez-Ayuso y Laura del Moral-Barrera (2010), “Eficiencia técnica de las entidades federativas de México” en *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. X, núm. 33, mayo – agosto, México.
- Bonilla, Javier (1996), “Descentralización de la Secretaría de Salud”, *Hacia la federalización de la salud en México*, México D.F., Consejo Nacional de Salud.
- Buenrostro, Otoniel y Gerardo Bocco (2003), “Solid waste management in municipalities in Mexico: goals and perspectives” en *Resources Conservation & Recycling*, número 39, pp. 251-263.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Carlos Gil García (2010), “La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX ¿Cien años de soledad municipal?” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 25, N° 1, enero – abril, México, El Colegio de México.
- _____, Enrique, Isela Orihuela Jurado y Alicia Ziccardi Contigiani (2009), “Competitividad urbana en México: una propuesta de medición” en *Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales*, Volumen XXXV, N° 106, diciembre, Chile, EURE.
- _____ (2006), “Participación y deliberación en la acción pública local: la experiencia municipal”, *Democracia y Ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos*, Andrew Selle y Leticia Santín (Coords.), Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars - AGORA.
- _____ (Coord.) (2002), “Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México”, México, CIDE.

- ____, Laura Flamand, Claudia Santizo y Alejandro Vega (1998), "Claroscuros del Nuevo Federalismo Mexicano. Estrategias en la Descentralización Federal y Capacidades en la Gestión Local.", en *Gestión y Política Pública*, 6 (2), México, pp. 329-387
- Camacho Quiróz, Cesar (2004), "Federalismo y descentralización en México, los retos y las perspectivas", *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, Rafael Tamayo Flores y Fausto Hernández Trillo (Coords.), México, TEC-WW-CIDE- Miguel Ángel Porrúa, pp. 61-68.
- CEAMSE (2007) "La gestión de los residuos sólidos en México" en *Revista: Noticias CEAMSE*, Año XI, número 22, Abril/Mayo, pp. 22-26.
- CEPAL / OPS - OMS (2010), "Evaluación preliminar del impacto en México de la influenza AH1N1", *Evaluación de Desastres*, (LC/ MEX/L.958), México D.F., CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas.
- Colmenares, David (2003), "Visión preliminar de las finanzas municipales", en *Documento de trabajo*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Dávila, Enrique, Georgina Kessel y Santiago Levy (2004), "El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México", Levy, Santiago (Comp.), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México: FCE, pp. 512 – 577.
- De María y Campos, Mauricio (2002), "Las pequeñas y medianas empresas en el marco de la política tecnológica industrial: el caso mexicano de las tres últimas décadas", serie *Desarrollo Productivo*, N° 123 (LC/L.1743-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.55.
- De Remes, Alain (2006), "Democratization and Dispersion of Power: New Scenarios In Mexican Federalism", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 22 (1), pp.175-204.
- Díaz Cayeros Alberto (2006), "pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal", serie *Medio Ambiente y Desarrollo*, N°130, México, CEPAL.
- ____ y Sergio Silva Castañeda (2004), "Descentralización a escala municipal en México: la inversión en la infraestructura social", ONU-CEPAL, p.p. 57, libro electrónico, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/estudiosyperspectivas/15>
- Duhau, Emilio y Angela Giglio (2007), "Nuevas centralidades y prácticas de consumo en la ciudad de México: Del microcomercio al hipermercado" en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Volumen XXXIII, N° 98, mayo 2007, Chile, EURE.
- Ezpeleta, Justa (1999), "Federalización y Reforma Educativa", *Federalización e Innovación Educativa en México*, Ma. Carmen Pardo (coordinadora), México D.F., El Colegio de México.
- Ferraro, Carlos y Giovanni Stumpo (comps.) (2010), "Políticas e instituciones de apoyo a la pequeña y mediana empresa en México" *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Cooperazione Italiana.
- Flamand, Laura y Juan C. Olmeda (2010), "Un análisis comparativo de las relaciones intergubernamentales en Argentina y México", *México en el Espejo Latinoamericano. Democracia o Crisis*, Ilán Bizberg (coord.), México, El Colegio de México - Fundación Konrad Adenauer.
- ____ (2009a), "Políticas intergubernamentales de salud. El papel de los gobiernos municipales", documento presentado en el Diplomado en Gobierno y Gestión Local III, CIDE, México D.F., 10 de Julio.
- ____ (2009b), "La Conferencia Nacional de Gobernadores en México ¿Cómo resolver un problema de acción colectiva?", *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, Ma. del Carmen Pardo (coord.), México, El Colegio de México, (ISBN 978 607 462 021 4).
- ____ (2006), "El juego de la distribución en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente sobre la asignación de fondos federales a los estados mexicanos", en *Política y Gobierno*, II (13), México, pp. 315-358.

- ____ (s/f), “Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales. Avances y retrocesos en el caso mexicano” *Estado, gobierno y políticas pública en el México del siglo XXI*, José Luis Méndez (coord.), México, El Colegio de México, en prensa.
- Fierro Evans, María Cecilia y Guillermo Tapia García (1999), “Descentralización Educativa e Innovación. Una mirada desde Guanajuato”, *Federalización e Innovación Educativa en México*, Ma. Carmen Pardo (Coord.), México D.F., El Colegio de México.
- Figueroa, Jorge y Antonio Sánchez (2005), “Construyendo juntos Gobiernos Locales Transparentes en el Estado de Sinaloa”, *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, Tonatiuh Guillén López y Pablo Rojo Calzada (Coords.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fundación Ford.
- FUNSAUD (Fundación Mexicana para la Salud) (2006), “La salud en México: 2006 / 2012. Visión de FUNSAUD”, México D.F., FUNSAUD.
- Galdsdén Carrasco, Carlos (2004), “Descentralización y desarrollo local en México”, *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, Rafael Tamayo Flores y Fausto Hernández Trillo (Coords.), México: TEC-WW-CIDE- Miguel Ángel Porrúa, pp. 43-60.
- Gamboa, Rafael y Miguel Messmacher (2002), “Desigualdad regional y gasto público en México”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Garza, Gustavo (1999), “Global economy, metropolitan dynamics and urban policies in Mexico”, en *Cities*, vol. 16 N° 3, Pergamon, pp. 149-170.
- Gaytán, Soledad (2005), “Planeación Comunitaria Participativa. Villa de Allende, México”, *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, Tonatiuh Guillén López y Pablo Rojo Calzada (Coords.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fundación Ford.
- Giorguli, Silvia, Eunice Vargas Valle, Viviana Salinas, Celia Hubert y Joseph Potter (2010), “La dinámica geográfica y la desigualdad educativa en México” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 25, N° 1, enero – abril, México, El Colegio de México.
- González, Samuel, Ernesto López Portillo y José Yáñez (1994), “Seguridad Pública. Problemas, perspectivas y propuestas”, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Coordinación de Humanidades.
- González López, Sergio (2008), “Políticas e instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso de México”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - GTZ.
- Guillén López, Tonatiuh (2006), “Democracia representativa y participativa en los municipios de México: procesos en tensión”, *Democracia y Ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos*, Andrew Selle y Leticia Santín (Coords.), Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars - AGORA.
- ____ y Pablo Rojo Calzada (Coords.) (2004a), “Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos”, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fundación Ford.
- ____ y Alicia Ziccardi (Coords.) (2004b), “Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de los 13 estado de la república”, México: UNAM – Miguel Ángel Porrúa.
- Gutiérrez, Vladimir (2006), “Diagnóstico básico para la gestión integral de los residuos”, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
- Hernández Trillo, Fausto (2004), “El federalismo hacendario en México: cuidando algunos aspectos del proceso”, *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, Tonatiuh Guillén López y Pablo Rojo Calzada (Coords.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fundación Ford.
- Hiernaux, Nicolás Daniel (1999), “Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México”, Ponencia presentada al V Seminario

- Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores (RII), sobre Globalización y Territorio, realizado en Toluca, México, mimeo, 19 p.
- ____ y Guadalupe Hoyos Castillo (1998), “Las tensiones socio territoriales de la mundialización: la respuesta de las grandes metrópolis”, Ponencia presentada al IV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores (RII), sobre Globalización y Territorio, realizado en Bogotá, Colombia, mimeo, 20 p.
- Instituto de Ingeniería (2007), *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa* (Fondo Pyme) durante 2006, México D.F.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2008), *Sistema de cuentas nacionales de los gobiernos estatales*, México, INEGI.
- ____ (2007), *Finanzas públicas estatales y municipales*, México, INEGI.
- Jaime, Edna (2010), “Evaluación del Gasto en Educación, Salud, Infraestructura y Equidad Social 2010”, México, México Evalúa.
- Loera Varela, Armando y Fernando Sandoval Salinas (1999), “La Innovación Educativa en el Proceso de Descentralización en el Estado de Chihuahua”, *Federalización e Innovación Educativa en México*, Ma. Carmen Pardo (Coord.), México D.F., El Colegio de México.
- López Portillo, Ernesto (2001), “La seguridad ciudadana y la democracia. Hacia la seguridad ciudadana”, *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de Derecho*, Arturo Alvarado y Sigrid Arzt (eds.), México, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.
- López, Mauricio (2005), “Programas de inversión para el Desarrollo económico y Social Municipal. Tonalá, Chiapas” *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, Tonatiuh Guillén López y Pablo Rojo Calzada (Coords.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fundación Ford.
- Matute González, Carlos Fernando (2007), “El reparto de facultades en el federalismo mexicano”, México, Porrúa.
- Mejía Ayala, José Antonio (1999), “Federalismo e Innovación Educativa en México. El caso Nuevo León”, *Federalización e Innovación Educativa en México*, Ma. Carmen Pardo (Coord.), México D.F., El Colegio de México.
- México, Comisión de Desarrollo Municipal de la Cámara Alta de México (2010) “Ayuntamientos y crimen organizado”, México.
- ____, Secretaría de Desarrollo Social (2007), Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007 – 2012, México D.F, 28 de noviembre.
- ____ (2003), *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*, México, Diario Oficial de la Federación, 8 de octubre.
- Monsiváis, Carlos (2005), “No sin nosotros. Los días del terremoto 1985-2005”, México, D.F., Ediciones Era.
- Moreno, Alejandro (2009), *La decisión electoral: volantes, partidos y democracia en México*, México D.F., Miguel Ángel Porrúa.
- ____ (2005), *Nuestros valores: los mexicanos en México y en Estados Unidos a inicios del siglo XXI*, México D. F., Departamento de Estudios Económicos y Sociopolíticos de Banamex.
- Murillo, Gabriel (2006), “El fortalecimiento de la ciudadanía: consideraciones sobre gobernanza, participación ciudadana y democracia deliberativa en la era de la globalización”, *Democracia y Ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos*, Andrew Selle y Leticia Santfín (Coords.), Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars - AGORA.
- Navarro, Alejandro y Karen Rábago (2005), “Centro de Acopio de Residuos Sólidos. Huanímara, Guanajuato”, *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, Tonatiuh Guillén López y Pablo Rojo Calzada (Coords.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fundación Ford.
- Osorio Franco, Lorena (2001), “De lo local a lo global: Querétaro, una ciudad en transición”, Ponencia presentada al VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores (RII), sobre Globalización y Territorio, realizado en Rosario, Argentina, mimeo, 21p.

- Pacheco Pedraza, Alberto (2008), “Estrategias para la promoción del desarrollo regional de los gobiernos estatales en México. Los casos de Hidalgo y Jalisco”, Tesis de Maestría en Desarrollo Regional, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Paquette Catherine y Daniel Delaunay (2009), “Movilidad residencial y política de redensificación: el área central de la Ciudad de México” en *Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales*, Volumen XXXV, N° 105, agosto, Chile, EURE.
- Pardo, Ma. Carmen (coord.) (2008), “Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y las políticas públicas”, México, El Colegio de México.
- ____ (2005), “Relleno sanitario. Tlalnepantla de Baz, México” Pérez, José (2005), *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, Tonatiuh Guillén López y Pablo Rojo Calzada (Coords.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fundación Ford.
- ____ (1999), “El Órgano Central: la tarea normativa y reguladora”, *Federalización e Innovación Educativa en México*, Ma. Carmen Pardo (coord.), México D.F.: El Colegio de México.
- Parnreiter, Christof (2002), “Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global” en *Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales*, Volumen XXVIII, N° 85, diciembre, Chile, EURE.
- PEF (2001), “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, México: SHCP.
- ____ (1995), “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, México: SHCP.
- ____ (1989), “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994”, México: SHCP.
- ____ (1984), “Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda”, México.
- ____ (1989), “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”, México: SPP.
- Peña, José Antonio (2005) “Desarrollo Municipal con Jornaleros Agrícolas Migrantes. San Martín de las Peras, Oaxaca”, *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, Tonatiuh Guillén López y Pablo Rojo Calzada (Coords.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fundación Ford.
- Pérez, José (2005a), “Modernización de la Infraestructura de Seguridad Pública. Acapulco de Juárez, Guerrero”, *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, Tonatiuh Guillén López y Pablo Rojo Calzada (Coords.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fundación Ford.
- ____ (2005b), “Constitución de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero. Iguala, Guerrero”, *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, Tonatiuh Guillén López y Pablo Rojo Calzada (Coords.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fundación Ford.
- Perevochtchikova, María (2009), “Situación actual del sistema de monitoreo ambiental en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 24, N° 3, septiembre - diciembre, México, El Colegio de México.
- Pineda, Luis (2006), “La participación de la ciudadanía, condición necesaria para el desarrollo de la gobernabilidad”, *Democracia y Ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos*, Andrew Selle y Leticia Santín (Coords.), Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars - AGORA.
- Ramírez, Blanca (2006), “Del funcionalismo industrial al funcionalismo de servicios: ¿la nueva utopía de la metrópoli postindustrial del valle de México?” en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Volumen XXXII, N° 95, mayo, Chile, EURE.
- Ramos García, José María (2005), “Seguridad Ciudadana y la Seguridad Nacional en México: hacia un marco conceptual”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, mayo – agosto, año /vol. XLVII, número 194, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 33-52.
- Rivero, Ángel (2006), “¿Del gobierno local a la gobernación municipal? La participación y deliberación democráticas en perspectiva histórica”, *Democracia y Ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos*, Andrew Selle y Leticia Santín (Coords.), Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars - AGORA.

- Rodríguez, Ana Lucia (2008), “Gestión local e intergubernamental de los residuos sólidos urbanos. Una evaluación de las ‘buenas prácticas’ en los municipios mexicanos”, tesis de maestría en administración integral del ambiente, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Rodríguez Bautista, Juan Jorge y María del Rosario Cota Yáñez (2001), “Los efectos de la reestructuración económica en la zona metropolitana de Guadalajara, México 1985-1998”, Ponencia presentada al VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores (RII), sobre Globalización y Territorio, realizado en Rosario, Argentina, mimeo, 20 p.
- Rodríguez Lepure, Ana y Laura Flamand, “La influencia de los factores institucionales sobre la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en los municipios mexicanos, una evaluación”, documento preparado para Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, manuscrito.
- Rodríguez Wallenius, Carlos (2006), “Experiencias municipales de participación y deliberación en México: hacia la construcción de una democracia territorial de proximidad”, *Democracia y Ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos*, Andrew Selle y Leticia Santín (Coords.), Washington, US, Woodrow Wilson International Center for Scholars - AGORA.
- Rubalcava, Rosa María y Martha Schteingart (2000), “Segregación urbana en el Área Metropolitana de la Ciudad de México”, *La ciudad de México en el fin del Segundo Milenio*, Gustavo Garza (ed.), México, El Colegio de México – Gobierno del Distrito Federal.
- Ruiz Cervantes, Francisco (1999), “El Proceso de Federalización Educativa en Oaxaca”, *Federalización e Innovación Educativa en México*, Ma. Carmen Pardo (Coord.), México D.F., México: El Colegio de México.
- Sánchez Bernal, Antonio y Ma. Luisa García Batiz (2010), “El desempeño económico de los gobiernos municipales mexicanos en los procesos de desarrollo a escala local” en *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. X, núm. 33, mayo – agosto 2010, México.
- Santín del Rio, Leticia (2007), “La intermunicipalidad. Gestión pública eficaz y operativa entre Municipios Asociados en México”, trabajo presentado en Taller Zonas metropolitanas y gobiernos locales en sistemas federales COLMEX – INAFED, México D. F., 6 y 7 de marzo.
- ____ (2005), “Mejoras en el Centro de Salud del municipio para implementar un Sistema de Atención Primaria a la Salud. Luis Moya, Zacatecas”, *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, Tonatiuh Guillén López y Pablo Rojo Calzada (Coords.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fundación Ford.
- Saraví, Gonzalo (2008), “Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México”, en *Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales*, Volumen XXXIV, N° 103, diciembre, Chile, EURE.
- Schteingart, Martha y Luciano D’Andrea (Comps.) (1991), “Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente”, México, COLMEX y CE.R.FE.
- Scott, John (2004), “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, en *Gestión y política pública*, XIII (3) pp. 785-831.
- Soria Romo, Rigoberto (2004), “La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional”, Tesis doctoral en estudios organizacionales en ciencias sociales. México, UAM-Iztapalapa.
- Tamayo Flores, Rafael y Fausto Hernández Trillo (Coords.), “Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?”, México: TEC-WW-CIDE- Miguel Ángel Porrúa.
- Torres, Elfid (2006), “Evaluación de impacto del programa de garantías de la Secretaría de Economía. Principales resultado”, Seminario Visa, México, D.F., inédito.
- Trujeque, Daniel (1999), “Ciudades rotas. La experiencia de la globalización en ciudades de la frontera noreste de México” Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores (RII), sobre Globalización y Territorio, realizado en Toluca, México, mimeo, 24 p.

- Urzua Venegas, Myriam (s/f) “Descentralización de la Gestión Ambiental. Una herramienta en la construcción del Desarrollo Sostenible.”, México, CEPAL, mimeo.
- Villareal G., Diana (2001), “Transformaciones en la estructura productiva y morfología urbana en el área metropolitana de Monterrey y Nueva León en la globalización”, Ponencia presentada al VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores (RII), sobre Globalización y Territorio, realizado en Rosario, Argentina, mimeo, 13 p.
- Zorrilla Fierro, Margarita (1999), “Descentralización e innovación Educativa en Aguascalientes, 1992-1998. De un modelo armado a un modelo para armar”, *Federalización e Innovación Educativa en México*, Ma. Carmen Pardo (Coord.), México D.F, México, El Colegio de México.

VIII. Escalas óptimas en la entrega de servicios esenciales

Indicadores de Descentralización Fiscal Municipal y su incidencia en la disponibilidad a gastar en educación y salud en Chile

1. Introducción

Este capítulo centra su atención sobre la medición de la autonomía financiera (fiscal) municipal, y el grado de rendición de cuentas del municipio ante la comunidad. Nuestra hipótesis básica es que a mayor descentralización fiscal municipal efectiva, y a mayor grado de rendición de cuentas, los gobiernos municipales tendrán mayor incentivo a realizar aportes voluntarios al financiamiento de estos servicios. En el caso chileno, tanto la llamada educación municipal, como la salud primaria, se financian mediante transferencias condicionadas desde el gobierno central. El foco de nuestro análisis está centrado sobre los aportes suplementarios que los municipios realizan a este financiamiento básico.

A fin de cuantificar los conceptos requeridos para el análisis, se estiman dos indicadores de autonomía fiscal municipal y dos indicadores de representación política local. La estimación de un modelo de panel con datos de gasto e ingreso municipal en base anual para Chile entre el 2005 y el 2009, permite confirmar la hipótesis básica del estudio, en el sentido de que los municipios más autónomos financieramente y sujetos a un mayor grado de rendición de cuenta en el uso de sus recursos, son también aquellos que gastan más en salud y educación.

El debate sobre los indicadores de descentralización y la propuesta metodológica de adaptación del caso general al caso municipal Chileno se presenta en la sección 2. La sección 3 presenta el modelo empírico a estimar. La sección 4 describe los datos utilizados, y la sección 5 muestra los resultados econométricos.

2. Los indicadores de descentralización

2.1. El debate general

Genéricamente definida, la “descentralización” puede interpretarse como el grado de empoderamiento ciudadano sobre las decisiones políticas a los niveles subnacionales de gobierno. Una hipótesis largamente discutida en la literatura empírica, sugiere que la cercanía con los electores, y el mayor control y fiscalización que la propia sociedad civil puede ejercer sobre la gestión del gobierno, se acrecienta conforme el rango de competencias y recursos delegados al nivel subnacional es más significativo. Lo anterior impone evidentes dificultades de medición en torno al concepto de descentralización, e invita a examinar qué incidencia tiene la propia descentralización cuando esta se la mide a través de diversos indicadores.

El presente trabajo innova en dos aspectos básicos del tema. El primero consiste en distinguir matices entre jurisdicciones en lo que a descentralización se refiere, utilizando como marco de referencia la propuesta metodológica realizada por Boex y Simatupang (B&S, 2008). Si bien el referido trabajo utiliza tales indicadores con el objetivo de discriminar en el grado de descentralización fiscal entre países, el presente estudio avanza en la dirección de distinguir entre municipios al interior del caso chileno. Dicho propósito se logra mediante la adaptación de los indicadores respectivos desarrollados por B&S al nivel local. El segundo objetivo consiste en estimar el impacto de tales indicadores sobre el desempeño de los municipios, tomando como referencia el caso de la educación municipal y la salud primaria.

Cabe señalar, que siguiendo la propia metodología de B&S, y atendiendo a las dificultades de medición asociadas al componente institucional (normativo) de la descentralización ampliamente definida, la propuesta metodológica presentada trabaja sobre el concepto más específico de la “descentralización fiscal”, ámbito en el cual se busca medir tanto el grado de autonomía que los municipios poseen en la administración de sus recursos, como la magnitud de su efecto sobre la disponibilidad a gastar en salud y educación.

El desarrollo de tales indicadores planteado por B&S se centra en el concepto de “*Empoderamiento Fiscal*” (E), el cual refleja el grado en el cual la propia sociedad civil es capaz de ejercer su voz (V) sobre el uso de aquellos recursos públicos respecto de los cuales la jurisdicción “i” está efectivamente empoderada (F). La expresión (1) resume la idea anterior. B&S sostienen que tal indicador, medido a nivel nacional a través de todas las jurisdicciones se representa en base a la ecuación 1.

$$E_i = V_i F_i \quad (1)$$

Por su parte, la definición de F (*grado de Control Fiscal*) excede la sola medición del gasto realizado a nivel local, toda vez el grado relativo de empoderamiento sobre dicho gasto difiere entre jurisdicciones. B&S definen F de la siguiente manera:

$$F_i = \frac{1}{N_i} \alpha_i G_i = \frac{1}{N_i} g_i \quad (2)$$

Donde N representa el número de gobiernos locales independientes al interior de “i”, α es la proporción del gasto total realizado por la jurisdicción i respecto del gobierno general y G representa el gasto agregado del gobierno general ($\alpha G = g$). Dos modificaciones a esta fórmula deben ser realizadas a fin de adaptarla al nivel municipal. La *primera* es que en el caso que nos ocupa N es igual a 1, toda vez que no existe en Chile una unidad territorial de menor tamaño al municipio. Lo segundo es que solo una parte del gasto es efectivamente controlado por el municipio, lo cual exige definir un

valor de g restringido, al cual llamaremos $g_i^* = gmt_i - gfm_i$, donde gmt es el gasto municipal total y gfm es el gasto fijo municipal (ambos por habitante), sobre el cual el gobierno local no tiene control. Cabe señalar que el concepto de gfm admite distintas definiciones, en razón de aquello que consideramos “fijo”, y en qué plazo. Vale decir, si bien ciertos ítems de gasto pueden estar fijos en el corto plazo, pueden no estarlo en el largo plazo. Llamaremos g^* al gasto municipal promedio por habitante. De lo anterior se sigue que en nuestro caso:

$$F_i = g_i^* = g^* P_i \quad (3)$$

El grado de “voz” (*voice*) en cada jurisdicción se puede representar a través de la ecuación 4. En ella se indica que V disminuye conforme aumenta el número de residentes representados (P_i), siendo directamente proporcional a la profundidad democrática de los arreglos institucionales que definen la forma de participación ciudadana vigente en dicha jurisdicción (π). Debe entenderse que dicho parámetro captura la estructura institucional vigente en i para los efectos de la participación ciudadana. Tal como B&S lo señalan, si bien sabemos que π estará entre 0 y 1, resulta difícil asignarle un valor específico. Los autores utilizan como proxy de π , a la tasa de participación en las elecciones por parte de la población registrada para tal efecto. Respecto a γ , este parámetro captura la pérdida de voz inducida por el propio crecimiento de la población. Debe entenderse que en general, $\gamma > 1$, toda vez que el grado de asimetría de información entre el gobierno local y los electores, se profundiza más que proporcionalmente respecto al crecimiento de la población.

$$V_i = \frac{1}{P_i^{1+\gamma_i}} \pi_i \quad (4)$$

De lo anterior se sigue que el “valor monetario de los beneficios recibidos por un ciudadano representativo” en la jurisdicción i (E_i) puede definirse de acuerdo a la ecuación 5:

$$E_i = \frac{1}{P_i^{1+\gamma_i}} \pi_i F_i = \frac{1}{P_i^{1+\gamma_i}} \pi_i g^* P_i \quad (5)$$

Manipulando la ecuación 5, obtendremos lo que llamaremos “Empoderamiento Fiscal” ($EF_i = E_i/g$), medida que tendrá un valor específico para cada jurisdicción (Ec.6).

$$EF_i = \frac{E_i}{g^*} = \frac{1}{P_i^{1+\gamma_i}} \pi_i P_i \quad (6)$$

Es interesante constatar a partir de la ecuación 6, que si $\pi_i = 1$ y $\gamma_i = 0$, caso en el cual existe una perfecta democracia representativa, la participación ciudadana alcanza el 100% y la población local es completamente homogénea, el valor de EF_i será igual a uno. Luego, nuestro indicador EF deberá estar entre 0 y 1.

2.2. Una propuesta para el caso del nivel local de gobierno.

A diferencia del ejercicio de B&S, en el caso que nos ocupa las normas generales que definen la participación ciudadana son comunes para todos los municipios. Existen solo diferencias menores, entre las cuales destaca la existencia de tres categorías de consejos municipales. Mientras que 6

municipios poseen consejos municipales integrados por 10 consejeros, y 62 tienen consejos de 8 consejeros, en todos los restantes hay solo 6 integrantes.

No obstante lo anterior, un refinamiento interesante desde la perspectiva de un país específico, es el reconocimiento de que al interior de un municipio particular, existen categorías de gasto que ameritan grados diversos de autonomía por parte de la autoridad local. En el caso chileno, un ítem del mayor interés desde esta perspectiva, es el gasto en personal. Tres tipos de contratos pueden observarse. El primero es aquel referido a quienes poseen contrato permanente, y el cual representa un gasto obligado para el municipio tanto en el corto como en el largo plazo. En una segunda categoría se encuentra el llamado “personal a contrata”. Si bien el personal contratado en el marco de este esquema puede desvincularse en el plazo de un año, esta categoría de gasto puede experimentar cambios en el mediano plazo. Por último, identificaremos al “gasto corriente”, como aquel que el municipio debe realizar con cargo a la mantención de la infraestructura administrativa existente, tanto aquella requerida para el buen funcionamiento de la burocracia local, como la necesaria para prestar los servicios municipales a la comunidad.

En cuanto a los indicadores de Descentralización Fiscal Municipal (*dfm*), se reportan dos mediciones alternativas. Estas se definen de la siguiente manera:

$$dfm1 = \frac{\text{Ingreso Total Municipal} - \text{Gasto en Personal del Planta}}{\text{Ingreso Total Municipal}}$$

$$dfm2 = \frac{\text{Ingreso Total Municipal} - \text{Gasto en Personal del Planta} - \text{Gasto en personal a Contrata}}{\text{Ingreso Total Municipal}}$$

A diferencia del llamado Ingreso Propio Permanente, el Ingreso Total del Municipio incluye todas las transferencias netas recibidas, entre las cuales la más importante es el aporte del llamado “Fondo Común Municipal”. Entre las dos mediciones de *dfm* antes referidas, debe entenderse que *dfm2* es más restringida y exigente que la primera, toda vez que el llamado personal a contrata, posee una vinculación contractual que puede discontinuarse una vez al año. En dicho contexto, solo el personal de planta, puede considerarse como un gasto obligado del municipio, considerando que el despido de dicho personal solo puede realizarse previa ejecución de un sumario administrativo, el cual es largo en el tiempo, siendo usualmente favorable al trabajador.

En conjunto con las dos definiciones de *dfm* referidas, los indicadores de *voice* (Ec.4) y de diversidad de los residentes pueden también construirse para cada municipio por separado (ver secciones 3 y 4).

3. Un modelo interpretativo del comportamiento municipal

Supondremos que el municipio tiene diversas opciones de gasto, entre las cuales se encuentran la salud primaria y la educación, funciones que forman parte de sus competencias de acuerdo a la Ley Municipal vigente. Supondremos también que las preferencias del gobierno local son a su vez las preferencias del votante mediano local, lo cual implica que la maximización de la función de utilidad del municipio es equivalente a la maximización de la función de utilidad “social” de la comunidad. En dicho contexto, el gobierno local (municipal) maximiza dicha función sujeto a tres restricciones explícitas. La primera es que dispone de un presupuesto limitado. Lo segundo es que el costo de cada distinto uso de los recursos, está dado por condiciones de contexto ajenas al municipio. En el caso de los de los servicios que analizamos, la educación implica un costo determinado por las exigencias del llamado estatuto docente (González, 1996). En el caso de la salud, el costo de mantener consultorios primarios exige compromisos de personal, insumos y equipamiento que son semejantes entre municipios. Cabe observar que en ambos casos, las condiciones de ruralidad del territorio, pueden

tener una incidencia importante en los costos, tanto por la necesidad de traslado de los beneficiarios (alumnos) como por el mayor costo de traslado del personal de apoyo.

En base a lo anterior, plantearemos que el municipio debe decidir el valor del aporte al sector educación, a la salud primaria y a otros servicios, donde cada uno de estos ítems es el producto de multiplicar un cierto volumen (cantidad) del servicio por el costo unitario del mismo. Sabemos sin embargo, que el gobierno central financia un “per cápita por beneficiario” en la salud (Agostini y Brown, 2007), y que aporta una subvención por alumno en la educación municipal. De lo anterior se sigue que la decisión realmente autónoma del municipio en lo que a financiamiento se refiere –y sobre la cual versa este estudio–, es sobre aquella parte del financiamiento total que aporta el municipio a partir de sus recursos propios. El monto de este aporte estará a su vez determinado por diversos factores, que constituyen el conjunto de variables explicativas de nuestro modelo.

El primer grupo de variables debe reflejar la disponibilidad de recursos del municipio. En nuestro caso, ello se mide a través de la magnitud de recursos propios, y el grado de libertad en el uso de los mismos. Este último tendrá estrecha relación con el grado de descentralización fiscal del municipio, definido como la autonomía en el uso de sus recursos propios. Plantearemos que a mayor ingreso propio por habitante, y a mayor autonomía financiera, el municipio deberá gastar más en los dos ítems de gasto analizados. En otras palabras, dado que los municipios chilenos no tienen acceso al crédito (Letelier, 2010), sendas variables antes mencionadas deben ser significativas en el grado observado de esfuerzo fiscal del municipio en educación y salud.

Sin perjuicio de lo anterior, existen otros factores que deben añadirse al análisis. Por una parte, las variables políticas inherentes a la estructura de preferencias e intensidad de la participación ciudadana a nivel local son también importantes. Dos indicadores son utilizados a fin de capturar esta dimensión del problema. El primero es la dispersión de preferencias al interior del municipio, medido a través del índice de Herfindahl estimado en base a la dispersión de partidos políticos representados en el consejo municipal. El segundo es la intensidad de la voz de los electores, el cual es estimado en base a la fórmula presentada en la ecuación 4. Deberemos esperar que a mayor valor de la voz, mayor será el gasto tanto en educación como en salud. Por su parte, a mayor dispersión ideológica, menor el grado de rendición de cuentas frente a los electores, dado que estos tienen un menor nivel de homogeneidad en sus preferencias.

Respecto de la pobreza por municipio, debe entenderse que aquellos municipios con mayor porcentaje de población pobre, tienen prioridades diferentes de gasto respecto de aquellas con ingresos más altos. Esto hará que no obstante la precariedad de la propia educación municipal, el aporte complementario a la subvención del gobierno central sea aun menor. Lo anterior puede ser menos claro en el caso de la salud primaria, en la cual los consultorios vinculados a comunidades de menor nivel socio económico suelen tener una natural sobrecarga de atención. Factores de ruralidad pueden también afectar el resultado. Tal como antes se mencionó, la mayor ruralidad puede incidir significativamente en los costos del servicio, hecho que se expresa en mayor disponibilidad a gastar. Finalmente, existen en Chile 54 “Corporaciones Municipales”, figura legal que permite a los municipios respectivos gestionar la educación pública municipal en el marco normativo de la empresa privada. Esto permite evitar las dificultades del llamado “Estatuto Docente”, y las regulaciones de la Contraloría General de la República, para los efectos de los aportes que el propio sector privado realiza a las mismas. Para fines de controlar por el potencial impacto de las referidas corporaciones en la disponibilidad del municipio a cofinanciar la educación, el modelo estimado incluye una variable muda igual a 1 en el municipio en los cuales existen corporaciones. La versión reducida del modelo a estimar se puede expresar mediante la ecuación 7:

$$GMUN_{ALSALCAP} = F(EC, INST, SOC, POL) + u \quad (7)$$

Donde la matriz *EC* (factores económicos) está constituida por los ingresos propios municipales por habitantes (*ippcap*), y el indicador de autonomía financiera (*dfm*). La variable *INST* (institucional) captura la existencia de una corporación municipal y la matriz *SOC* (social) incluye dos elementos socio demográfico; el porcentaje de pobres en la comuna y el grado de ruralidad. Las variables propiamente políticas son dos: el grado de “*voice*”, y la dispersión ideológica de los concejales, medido por el promedio del índice del índice de Herfidahl de los años 2002 y 2006.

4. Descripción de los datos

Los datos básicos utilizados en el análisis econométrico se describen en el cuadro 29. El llamado Ingreso Permanente Municipal utilizado, responde a la definición de la SUBDERE sobre la materia, y este se compone por todos los tributos y derechos de beneficio municipal. Esto incluye el excedente del impuesto territorial recaudado una vez que se ha descontado el aporte neto (beneficio neto) al llamado Fondo Común Municipal, los derechos de aseo, ingresos por licencias de conducir y similares, ingresos por concesiones, multas, patentes mineras y acuícolas y el 37,5 de lo recaudado por permisos de circulación.

CUADRO 29
DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS
(miles de \$2009)

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
<i>ippcap</i>	1.701	41.101	55,2	1	838
<i>dfm1</i>	1.706	.849	.0446	.527	.958
<i>dfm2</i>	1.706	.814	.0556	.434	.947
<i>GMUNAL</i>	1.693	114.1	275.5	0	3.510.1
<i>GMUNSALCAP</i>	1.576	7.313	11.03823	0	141.096
<i>voice1</i>	1.725	.0001	.0002	4.74e-06	.0017
<i>herfav</i>	1.725	.516	.081	.167	.861

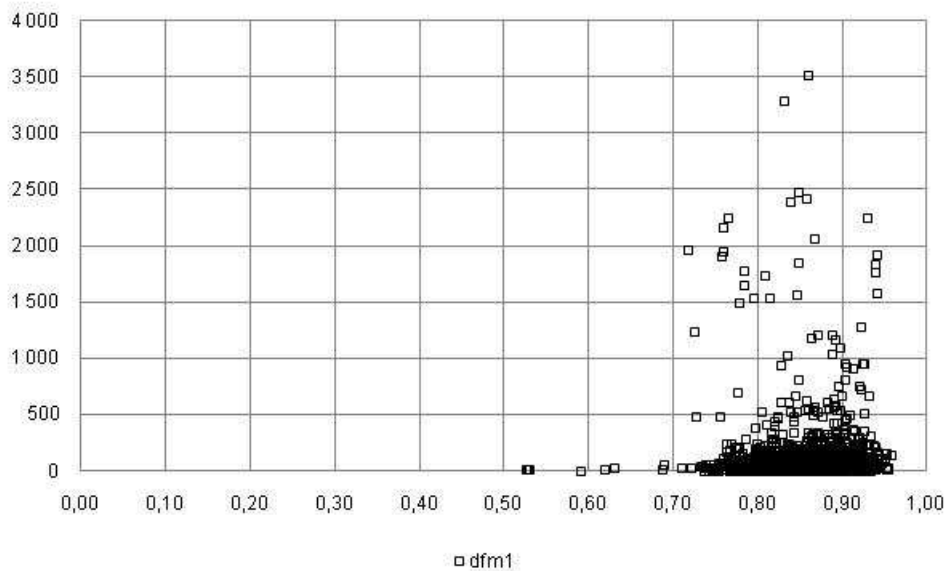
Fuente: Elaboración propia.

Las variables cuya sensibilidad respecto de *dfm* queremos medir son *GMUNED.AL* (gasto autónomo municipal en educación por habitante) y *GMUNSAL.CAP* (gasto autónomo municipal en salud por habitante). La primera es el aporte del municipio al financiamiento de la educación. En el sistema chileno de financiamiento, cada municipio recibe un aporte por alumno atendido bajo la forma de un “voucher”. Esto implica que si un alumno específico abandona el establecimiento educacional de origen y migra a otro municipio, será este último el que recibirá este financiamiento, habiéndolo perdido el municipio de origen. Bajo el supuesto de que esto estimula la competencia entre establecimientos, los recursos públicos asignados por el gobierno central dependen así del número de alumnos atendidos. No obstante lo anterior, en forma voluntaria y en razón de diversos factores, entre los cuales se encuentra la propia autonomía financiera de la cual hablamos, los municipios hacen también aportes a dicho financiamiento, lo cual genera importantes diferencias en el gasto por alumno entre municipios (Letelier, 2008). Las cifras del cuadro confirman la significativa dispersión de esta variable (*GMUNED.AL*) en torno a su media. Si la función de densidad por municipio fuese normal, el 95 por ciento de los casos estaría comprendido en un rango entre \$ (M) 300,7 y 250,5 de pesos chilenos. Sin embargo, las cifras reales muestran una distribución muy sesgada en favor de los municipios con ingreso propio por habitante más alto, lo cual puede verificarse a partir de los gráficos 16 y 17. Para el año 2009, 5,2 % de los municipios hicieron un aporte propio igual a cero, y 2,6% del total aporta una cifra igual o superior \$ 100.000 (algo más de US\$ 200 por alumno). Si se lo mira desde la perspectiva del fondo total aportado por el sistema municipal, el mismo 2,6% anterior aporta más del 26% del total. En cuanto a los indicadores de descentralización fiscal, sendas estimaciones (*dfm1* y *dfm2*) exhiben una dispersión similar. En ambos casos la media está entre 0,8 y 0,85

respectivamente. Menos dispersión registra la variable “*voice*”, cuyo coeficiente de variación (media/desviación estándar) es menor a 1. Finalmente, la misma medición respecto del índice de Herfindgal (*herfav*), es igual a 6,4, lo cual es indicativo de que los municipio exhiben gran variación en lo que a su perfil ideológico se refiere.

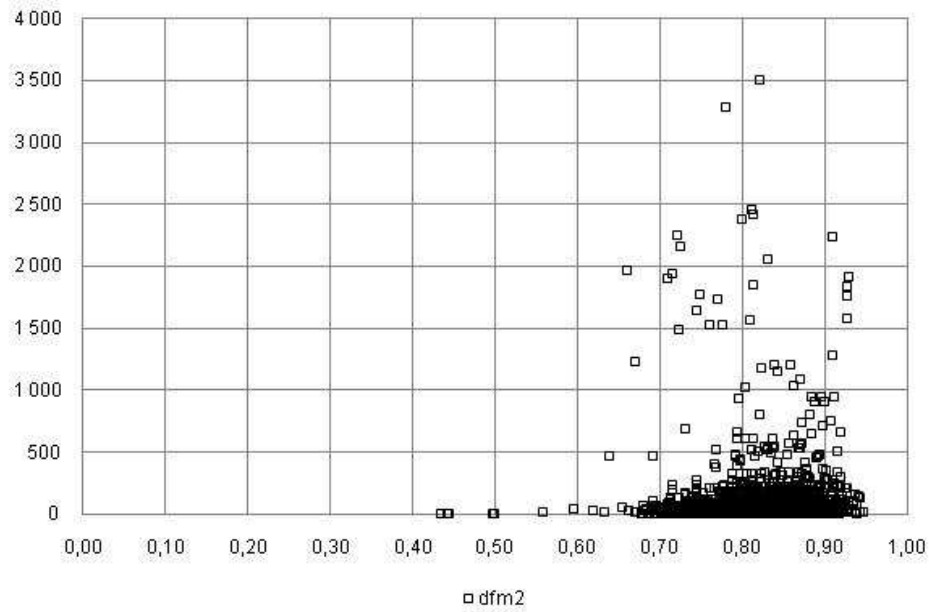
En el tema que nos ocupa, un aspecto central se refiere a la incidencia de la autonomía financiera municipal sobre la disponibilidad a gastar en educación y salud. Los gráficos 16 a 19 proporcionan una idea de primera instancia en torno a la pregunta central del estudio. Los primeros dos gráficos muestran la relación entre el gasto municipal en educación por alumno y sendos indicadores de descentralización por separado. Los gráficos 18 y 19 muestran lo propio respecto al gasto en salud primaria. En ambos casos se puede observar nítidamente la existencia de una relación positiva entre ambas variables, lo cual es evidencia de primera instancia a favor de nuestra hipótesis central. Lo anterior tiene dos implicancias que deben reexaminarse a la luz de la evidencia econométrica. La primera es que los municipios, y a través de ellos los electores que son representados por los gobiernos municipales respectivos, estarían dispuestos a gastar más en los dos rubros bajo análisis. Lo segundo, es que la restricción al crédito impuesto sobre el sistema municipal genera una situación de evidente sesgo por mayor gasto en municipios con mayor disponibilidad de financiamiento propio.

GRÁFICO 16
GASTO MUNICIPAL ANUAL POR ALUMNO
(miles de \$2009)



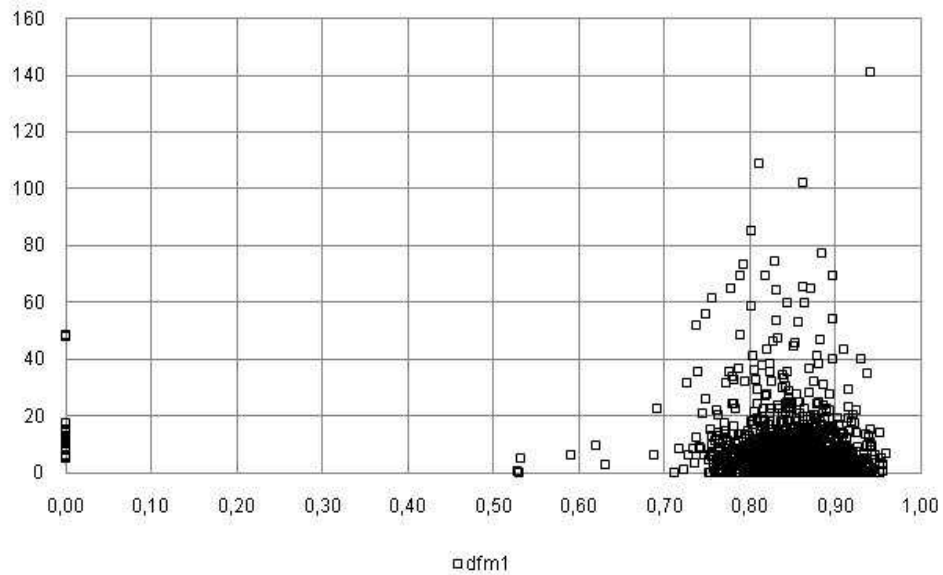
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 17
GASTO MUNICIPAL ANUAL POR ALUMNO
(miles de \$2009)



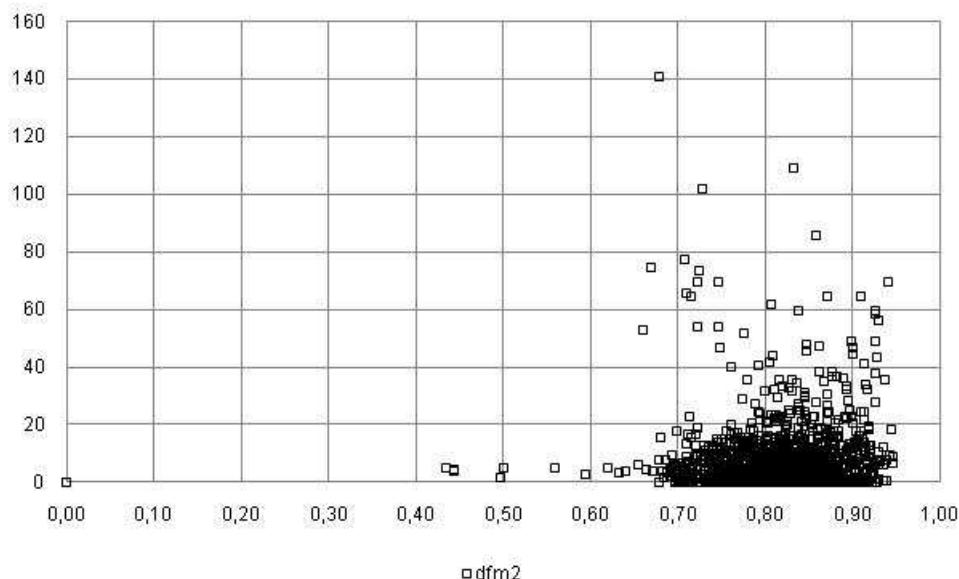
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 18
GASTO MUNICIPAL ANUAL POR BENEFICIARIO SALUD
(miles de \$2009)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 19
GASTO MUNICIPAL ANUAL POR BENEFICIARIO SALUD (MILES \$ 2009)



Fuente: Elaboración propia.

5. Estimación del modelo

El modelo presentado en la ecuación 7 ha sido estimado en base a un panel de datos anuales, entre el 2005 y el 2009. Dado que las variables *rur*, *herfav* y *voice* son homogéneas a través de los 5 años de muestra, el procedimiento de estimación elegido es en base a efectos aleatorios. Se realizaron 4 estimaciones por separado: dos usando como variable endógena al gasto autónomo municipal en educación, y las otras dos en base al gasto autónomo municipal en salud. En ambos casos, el modelo fue estimado alternativamente con los dos indicadores de descentralización fiscal municipal antes definidos (*dfm1* y *dfm2*). Las restantes variables de control corresponden a aquellas definidas anteriormente.

El primer resultado de interés dice relación con el signo y la significancia estadística de sendos indicadores de Descentralización Fiscal. Este resultado es muy visible en las cuatro estimaciones reportadas, y confirma la hipótesis básica de este estudio, consistente en que la autonomía fiscal de los municipios restringe severamente sus posibilidades de gasto en ciertos ítems. Vale decir, la solución autónoma del gobierno local resultante de maximizar la función de utilidad social de la comunidad que representa sin restricciones al crédito y/o limitaciones al uso autónomo de sus recursos, genera un nivel óptimo de gasto tanto en educación como en salud, que es superior al efectivo.

Una lectura alternativa del mismo resultado permite interpretarlo en base a la hipótesis de que solo el nivel local sabe con precisión en qué utilizar sus propios recursos. Si consideramos que el nivel de gasto autónomo promedio anual de un municipio por alumno es de \$ 114.100 (US\$ 232) (cuadro 29), el impacto de *dfm1* hará que (ceteris paribus), un municipio con un *dfm1*=0,5 tenga en verdad un gasto por niño atendido de \$ 114.100+[Coef.Estimado]×*dfm1*. Dado que en este caso el Coef. Estimado =162,3 (cuadro 30), el gasto referido será de \$ 196.250 (US\$ 400), agregando más de \$ 82.000 (US\$ 177) al gasto total por alumno. Sin embargo, el rango efectivo de variación de *dfm1* es entre 0,53 y 0,96 (gráfico 16), lo cual implica que la sola falta de autonomía fiscal municipal reduce el gasto por alumno en un rango que va entre US\$ 176 y US\$ 318 anuales por alumno. De lo anterior se sigue que bajo condiciones de total autonomía (*dfm1*=1), el gasto por alumno sería en promedio \$

162.300 (US\$ 338) superior al gasto promedio actual. En todo el sistema municipal Chileno, el aporte equivalente del Gobierno Central (subvención mensual promedio por alumno anualizada) es de aproximadamente US\$ (millones) 1.040. Si estimamos lo que deja de gastar el sistema municipal como fruto de tener un valor de $dfm1 < 1$, la potencial mayor autonomía (si $dfm1=1$) podría aumentar en torno al 30 % del valor efectivo de la subvención anualizada del gobierno central, la cual alcanza un promedio real (por alumno) cercano a los US\$ 1.000 anuales. Lo propio sucede con el caso de la salud primaria. Si bien el coeficiente respectivo es más pequeño (8,25), el gasto autónomo promedio municipal es de algo más de \$ 15,2 (cuadro 30).

En cuanto a las restantes variables de control, mención especial merece el caso de *voice*, la cual recoge el grado de rendición de cuentas del municipio frente a sus electores (ver sección 2.1). Esta es muy significativa, lo cual arroja evidencia en favor de que una responsabilidad política menos diluida frente a sus electores (mayor *voice*), constituye un incentivo favorable al gasto en ambos servicios básicos analizados. Las variables *ippcap* y *rur* (ruralidad), son también significativas y poseen el signo esperado. En cuanto a la primera, esta captura la mayor disponibilidad de cada comunidad a pagar por educación y salud primaria, conforme el ingreso por habitante aumenta. Este resultado refrenda además la hipótesis de que bajo restricción al crédito, los municipios tienen una restricción activa sobre su gasto. Debe entenderse que esta variable es una proxy del ingreso promedio por habitante del residente medio. Respecto al grado de ruralidad (*rur*), el mayor gasto observado en municipios rurales obedece posiblemente a razones de costo. En línea con las consideraciones teóricas esbozadas en la sección 4, los municipios con mayor población rural, deben asumir costos por alumno mayores que los municipios urbanos. Finalmente, la significancia (y signo negativo) de la pobreza en las regresiones, sugiere que las prioridades de gasto son diferentes en comunidades pobres. Tal como los propios resultados lo confirman, esto es evidente en el caso de la educación, rubro en el cual los municipios con mayor porcentaje de pobres gastan significativamente menos por alumnos. Sin embargo, y tal como es dable esperar, esta variable no es significativa en lo que al gasto en salud se refiere, toda vez que el grueso de las comunidades con mayor incidencia de pobreza suelen hacer uso intensivo de los consultorios primarios municipales.

Variables no significativas en los resultados son *herfav* y *dcormun*. En cuanto a la primera, ello puede ser interpretado como el reflejo de un escaso nivel de intervención real del Consejo Municipal en los asuntos locales. Si bien este organismo debe aprobar el presupuesto municipal y posee atribuciones fiscalizadoras sobre el alcalde, su influencia real es baja. Por su parte, las Corporaciones Municipales, cuya influencia sobre la disponibilidad del municipio de hacer aportes a educación y salud está siendo capturada por *dcormur*, no parece tener en la práctica un efecto significativo al menos en este aspecto. Esta evidencia no permite sin embargo concluir que dichas corporaciones sean en verdad neutrales desde la óptica de la gestión local, toda vez que estas tienen por objetivo central aprovechar los beneficios de la institucionalidad privada para lograr resultados en educación y salud.

Respecto de las mediciones de bondad del ajuste del modelo, estas indican que al interior de cada grupo o municipio (within R^2), la proporción explicada de la variación en el aporte en siedo tipos de gasto es del orden del 5%. El grueso de la variación en el aporte se debe por lo tanto a la variación entre municipio (between R^2), el cual es cercano al 40% en educación e igual al 44% en salud. Ambos resultados refrendan la evidencia de primera instancia presentada en la sección 5, la cual muestra grandes diferencias entre municipios, tanto en ingreso como también en otros indicadores relevantes. El modelo en su conjunto explica en torno al 40% de la variación total, siendo el conjunto de los regresores muy significativos en su conjunto (ver Wald test).

**CUADRO 30
ESTIMACIÓN DEL MODELO**

	GMUNAL				GMUNSALCAP			
	Dfm1		Dfm2		Dfm1		Dfm2	
	Coef.	T ratio	Coef.	T ratio	Coef.	T ratio	Coef.	T ratio
Ippcap	0.77	**12,01	0.77	**12,04	0,04	**12,25	0,04	**12,29
dcormun	-6.97	-0.38	-6,92	-0,38	-0,74	-0,82	-0,74	-0,81
casen	-0.62	**2,39	-0,61	**2,31	-0,002	-0,12	-0,002	-0,14
rur	0.95	**3,56	0,95	**3,56	0,03	**2,12	0,03	**2,13
herfav	-78.6	-0,98	-81,2	-1,01	5,23	1,31	5,11	1,28
voice	608915,3	**6,44	608420,5	**6,44	39231,8	**7,90	39235,2	**7,90
Dfm1	162,3	**2,56			8,25	**2,21		
Dfm2			129,9	**2,59			5,71	**1,94
Const.	-122,3		-89,2	-1,49	-9,78	**2,50	-7,37	**2,24
R ²								
within	0,05			0,05		0,04		0,04
between	0,41			0,41		0,44		0,44
overall	0,38			0,38		0,44		0,44
Wald chi2(7)	**281			**282		**294		**293

*Significativo al 10%, ** Significativo al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

6. Conclusiones del modelo

- i) La estimación de dos indicadores de autonomía fiscal por municipio, un indicador de “voz” que captura la intensidad de la rendición de cuentas del gobierno local respecto de sus electores, más un indicador de dispersión de las preferencias de los residentes, permiten concluir que los municipios chilenos poseen significativas diferencias en todas las mediciones señaladas. Todos los indicadores señalados, constituyen una aplicación al caso municipal chileno, de un ejercicio similar realizado para una muestra de países por Boex y Simatupang (2008).
- ii) En cuanto a la pregunta central del estudio, en torno al eventual efecto de la autonomía fiscal municipal sobre el gasto voluntario de cada gobierno local en educación y salud, la presentación de los datos arroja evidencia de primera instancia a favor de la hipótesis de que los municipios más autónomos financieramente, son también aquellos en los cuales el aporte voluntario antes mencionado es mayor.
- iii) La estimación de un modelo econométrico de panel, con datos de gasto municipal entre 2005-2009, arroja resultados significativos y favorables a la hipótesis básica señalada en el punto anterior. Incluso al ser controlado por diversas variables teóricamente relevantes, la estimación respectiva confirma que los municipios más autónomos financieramente tienden a realizar aportes mayores a educación y salud.
- iv) Entre las variables de control utilizadas, el estimador de “voice” parece incidir en forma positiva y significativa sobre la disponibilidad de los municipios a realizar aportes con recursos propios. Así también, los municipios con menor proporción de residentes bajo la línea de pobreza y/o mayor ingreso propio permanente por habitante, exhiben también un

aporte mayor. El modelo en su conjunto explica en torno al 40% de la variación del aporte tanto educación como en salud.

- v) Una estimación en base a los coeficientes estimados del modelo, indica que si los municipios tuviesen completa autonomía en el manejo de sus ingresos totales, estos gastarían en torno al 30% más en educación básica y media. Algo similar sucede en el caso de la salud primaria.
- vi) El conjunto de resultados mencionados, refrenda la hipótesis de que la falta de autonomía fiscal municipal constituye una restricción activa sobre la gestión presupuestaria municipal, induciendo un nivel de gasto en educación y salud significativamente menor al deseado.

Bibliografía

- Agostini, Claudio y Phillip Brown (2007), “Desigualdad Geográfica en Chile”, *Revista Análisis Económico*, 22 (1), 3-33.
- Boex Jameson y Renata Simatupang (2008), “Fiscal decentralization and empowerment: evolving concepts and alternative measures”, *Fiscal Studies*, Volumen 29, N° 4, p.p. 435-465.
- González, Pablo (1996), “La Gestión Financiera de las Unidades Educativas bajo el régimen de subvenciones imperante en Chile”, *Serie de Estudios Municipales*, N°. 7, p.p. 196-216.
- Letelier Saavedra, Leonardo (2008), “Educación y Descentralización: virtudes, debilidades y propuestas en el caso chileno”, *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública.*, N°. 12, págs. 7-18.
- Letelier Saavedra, Leonardo (2010), “Theory and Evidence of Municipal Borrowing in Chile”, *Public Choice* (ISI), DOI: 10.1007/s11127-010-9596-7

IX. Descentralización de servicios esenciales en la última década: análisis integral de encuestas a expertos

En el presente capítulo, se presentan los resultados de la encuesta a expertos. Para este propósito, se consideran dos métodos para un estudio comprehensivo: un análisis de tipo econométrico que estima la probabilidad de respuesta de los encuestados, además de la construcción de conclusiones basadas en los resultados promedios de las respuestas totales y por países.

La encuesta en cuestión, considera una amplia gama de expertos desde aquellos pertenecientes a países de la muestra, como a especialistas que pudiesen plantear su análisis desde un punto de vista regional. Entre los cargos e instituciones a las cuales pertenecen dichos expertos, la muestra se distribuye entre funcionarios públicos del nivel nacional, intermedio y local, desde aquellos pertenecientes a la alta dirección, como técnicos y asesores. Asimismo, se integraron un número interesante de investigadores y académicos, lo cual en conjunto ha enriquecido la representatividad de la muestra.

El total de encuestados es de 207 expertos, 207 visiones que nos ha llevado a reconocer los acuerdos que existen en el debate de la descentralización, en relación a sus dimensiones, avances en la última década y desafíos a futuro.

1. Análisis econométrico

1.1. Metodología

Dada la naturaleza de la base de datos, el análisis econométrico requerido consiste en la estimación de un modelo “Logístico Multinomial”. Este permite obtener estimaciones independientes de la probabilidad de que una respuesta específica haya caído en una de las categorías definidas en la encuesta. Formalmente, esto supone estimar el modelo basado en una variable latente (Y^*), cuyo valor se define en base a $Y^* = \alpha + \beta X_i + u$. La respectiva función de distribución acumulada corresponde a (Ec.1):

$$F[(\alpha + \beta X_i)] = P_i = \frac{\exp(\alpha + \beta X_i)}{1 + \exp(\alpha + \beta X_i)} \quad (\text{Ec. 1})$$

Dado que la variable Y^* es por naturaleza no observable, recurrimos a definir rangos dentro de los cuales, con una cierta probabilidad estará el valor de Y^* . El conjunto X agrupa todas las variables explicativas, que en nuestro caso están compuestas de dos elementos diferentes: $X = (X_1, X_2)$. Reconoceremos X_1 como el conjunto de variables de control que determinan el grado efectivo de descentralización observable en cada país de la muestra. Por su parte X_2 captura los rasgos específicos de cada entrevistado, cuyo efecto sobre la probabilidad de respuesta deseamos medir. Estos rangos dan origen al modelo logístico en cuestión.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, los rangos entre los cuales se define cada respuesta son 10 (ver estructura de la encuesta, incluida en los anexos), lo cual reduce considerablemente el número de observaciones por categoría en el marco de la muestra, y por consiguiente también la eficiencia de los estimadores. A fin de reparar esta dificultad, se ha optado por agrupar las respuestas en torno a tres categorías más amplias. Las llamadas opciones 1 a la 3 del cuestionario original, serán identificadas por lo que llamaremos “opción 1” en nuestro análisis, el cual supone un grado de acuerdo *bajo* con la frase en análisis, y por lo tanto un escaso compromiso con la descentralización (entre 0 y 30%). La llamada “opción 3” representa el extremo opuesto, el cual se expresa en un *alto* grado de acuerdo entre un 70 y 100%. Las tres opciones intermedias del cuestionario (acuerdo entre 40 y 60%) serán identificadas como la “opción 2”, y ellas servirán de referencia (línea base) en la estimación del modelo. En términos estrictos, nuestro modelo estimará probabilidades para Y^* en los siguientes rangos:

$$\begin{array}{lll} \infty < Y^* < \theta_1 & \Rightarrow & \text{Opción 1} \\ \theta_1 \leq Y^* < \theta_2 & \Rightarrow & \text{Opción 2} \\ \theta_2 \leq Y^* < \infty & \Rightarrow & \text{Opción 3} \end{array}$$

Una segunda dificultad metodológica es que las variables mudas que deben usarse para distinguir los cuatro factores idiosincráticos del entrevistado (país, filiación institucional, profesión y cargo), poseen un alto grado de colinealidad al interior de la muestra, lo cual hace muy difícil estimar el modelo (Ec.1) incluyendo todos dichos factores simultáneamente. En vista de lo anterior, se ha optado por estimar el modelo Ec.1 en forma separada para cada característica del entrevistado, asimilando X_1 al rasgo específico analizado en cada caso. Esto implica suponer para cada regresión,

que las características de los entrevistados no incluidas explícitamente entre los represores, son comunes para todos los individuos de la muestra. Si bien esto introduce un sesgo en los estimadores, es la única solución viable dada las limitaciones de información.

Una última dificultad práctica dice relación con la extensión de la encuesta. Esta contiene 20 preguntas, de las cuales 12 son preguntas de respuesta cerrada, conteniendo cada una entre 4 y 9 campos o afirmaciones (columna vertical en la encuesta) a partir de los cuales el entrevistado debe expresar su opinión en el marco de las 10 opciones anteriores (de 0 a 100%). El análisis independiente de cada una de las 12 preguntas por cada una de las categorías del perfil del entrevistado (26 en total) genera una enorme cantidad de información de difícil asimilación. En beneficio de hacer el análisis más acotado y preciso, se ha optado por concentrar la atención sobre la pregunta 1, la cual tiene el mérito de ser general, y de recoger la esencia del problema en cuestión. Esta está referida a la eventual relación de la descentralización con ciertos “procesos”, los cuales son luego mencionados por separado en el marco de las cuatro frases vinculantes de la pregunta. Más específicamente, el análisis desarrollado está referido al grado de acuerdo (por separado) del entrevistado con las cuatro frases asociadas a la pregunta 1. Estas son:

- *Frase 1: “El proceso de descentralización es un proceso de modernización institucional”.*
- *Frase 2: “El proceso de descentralización es un proceso de activación de desarrollos regionales y locales”.*
- *Frase 3: “El proceso de descentralización es un proceso sistemático para el mejoramiento de la equidad y la integración social”.*
- *Frase 4: “El proceso de descentralización es un proceso favorecedor de la gestión social y la participación ciudadana”.*

En cada frase, quienes están en desacuerdo (entre 0 y 30%), habrán elegido la opción 1, los que poseen un nivel de acuerdo intermedio (entre 40 y 60%) la opción 2 y aquellos que están muy de acuerdo (70 a 100%) elegirán la opción 3.

Respecto de las variables de control X1, se han utilizado dos, las cuales se basan en resultados previos en torno a los determinantes de la descentralización (Letelier, 2005). Estos son la densidad poblacional, y el grado de descentralización efectivamente existente en el país en cuestión. Si bien por una parte un mayor grado de densidad poblacional facilita el financiamiento de bienes públicos locales en el marco de jurisdicciones independientes y facilita así la descentralización, genera también mayores externalidades entre localidades, lo cual es un argumento a favor de la centralización. De lo anterior se sigue que no podemos anticipar el signo del coeficiente estimado. Por su parte, el grado ya existente de descentralización constituye un referente de interés para quienes opinan sobre el tema. Si el proceso político y fiscal subyacente ha sido exitoso, los entrevistados tenderán a opinar favorablemente. Por el contrario, si la descentralización ha sido fuente de conflictos, desarticulación de las políticas públicas y/o problemas fiscales diversos, los entrevistados la evaluarán desfavorablemente. No obstante lo anterior, la variable mencionada captura también las preferencias de los electores sobre la descentralización, las cuales pueden cambiar conforme aumenta el ingreso por habitante y otros factores asociados al desarrollo (Panizza, 1998). En suma, nuestro modelo empírico tendrá la siguiente forma:

$$Y^* = \alpha + \beta_1 \times DF + \beta_2 \times DENS + \gamma \times IND_i^j + \mu_i \quad \text{Ec. 2}$$

En este caso, la variable proxy del grado de descentralización será DF, siendo medida en base al gasto subnacional respecto del gasto del gobierno general (nivel central –federal– más él o los niveles sub nacionales de gobierno). Las cifras utilizadas para tal efecto corresponden a los datos del *Government Financial Statistics* del FMI. La variable DENS representa la densidad poblacional. Sin embargo, el análisis desarrollado a continuación estará centrado en la incidencia de IND. El sub índice i está referido al individuo de la muestra, mientras que el sub índice j identifica la característica específica que la variable muda respectiva intenta identificar. Dado que tenemos cuatro rasgos por cada individuo, y que cada rasgo genera respuestas para cada una de las cuatro frases analizadas, el resultado se expresa en 16 estimaciones independientes de la Ec.2.

Dado el tipo de estimación realizada (modelo logístico multinomial), el resultado está definido en base al llamado “efecto marginal”. Este representa el impacto sobre la probabilidad de respuesta favorable a la frase respectiva (en el marco de las tres opciones antes definidas), de un cambio marginal en el valor de las variables independientes. De especial interés en el caso que nos ocupa, es el efecto marginal de cada una de las variables mudas utilizadas para capturar los rasgos del entrevistado. A continuación se presenta el resultado por cada frase de la pregunta 1.

1.2. Análisis de resultados por frase

A continuación se presenta el resultado por cada frase de la pregunta 1. Los cuadros adjuntos en el anexo de capítulo, corresponden a los efectos marginales de cada variable. En el caso de las variables mudas que registran la pertenencia a un grupo dentro de la muestra (país, profesión, cargo, filiación institucional), el coeficiente presentado representa la magnitud del aumento (disminución) de la probabilidad de ocurrencia de una respuesta favorable a la opción respectiva, cuando se presenta el rasgo así definido.

1.2.1. El proceso de descentralización es un proceso de modernización institucional

Los cuatro primeros cuadros del anexo muestran los resultados relativos a esta primera frase. Un primer elemento a rescatar es la relativa indiferencia en torno al tema en 3 de los 5 países de la muestra. Destaca el caso de Costa Rica, país en el cual los entrevistados se apartan de la frase 1 (coeficiente negativo y significativo en la opción 1), favoreciendo así la opción descentralizadora. Ello refrenda el interés por modificar la propia realidad institucional de Costa Rica, país que registra un fuerte grado de centralismo tanto en lo fiscal como en lo institucional. En la misma dirección se manifiestan los entrevistados colombianos, quienes muestran un alto grado de acuerdo con la frase 1 (opción 3 positiva y significativa). Esto tiende a confirmar una opinión favorable al propio marco institucional de Colombia, país muy descentralizado en el contexto de las naciones unitarias de la región.

Respecto de las profesiones, se puede observar claramente que los administradores públicos, los médicos, los arquitectos y los científicos políticos, tienen una *menor* probabilidad de ser escépticos respecto de la frase, lo cual los hace más proclives a la descentralización. Cabe agregar que no se observa una relación clara y robusta entre la profesión, y la concordancia máxima (opción 3) respecto de la frase 1.

La separación por cargos (cuadro 33) muestra que los consultores y los directivos en general son particularmente favorables a la descentralización, lo cual se ve notablemente reforzado en el caso de los alcaldes. Otro tanto sucede con los consultores. Llama la atención que este no sea el caso de los académicos. Lo anterior proporciona evidencia de primera instancia en el sentido de que la gestión requiere descentralización, más aun cuando esta se ejerce a nivel sub nacional.

En cuanto a la filiación institucional, la condición de asesor presidencial y la filiación a una ONG parece conceder mucha fuerza a la descentralización. Quienes son funcionarios de ministerios,

trabajan en el nivel regional (departamental) y/o local tienden también a opinar en forma similar. Una vez más, los académicos aparecen como desfavorables.

1.2.2. El proceso de descentralización es un proceso de activación de desarrollos regionales y locales.

Ante la pregunta de si la descentralización es un proceso “activador de desarrollos regionales o locales”, una vez más Colombia y Costa Rica son especialmente entusiastas con el tema. Llama la atención que la densidad poblacional aporta positivamente a una respuesta más favorable a la opción 1. Si bien esto es estadísticamente significativo en Chile y Costa Rica, el signo del coeficiente respectivo es positivo respecto de la opción en todos los casos. Ello es indicativo de que la densidad poblacional es vista como factor que hace menos atractiva la descentralización. Es probable que este resultado se vincule con las mayores externalidades entre jurisdicciones que pueden encontrarse en áreas geográficas más congestionadas, hecho que constituye una reconocida debilidad de la autonomía sub nacional.

En cuanto a las profesiones, los sociólogos aparecen muy de acuerdo con la frase, con una respuesta significativa en ambas opciones. Algo menos claro, si bien significativo en la opción 1, es el caso de los abogados y administradores públicos. Nuevamente en este caso, los académicos representan la opinión contraria. Ni los economistas ni los científicos políticos exhiben preferencias definidas al respecto. En cuanto a los primeros, también ausentes entre las variables significativas respecto de la frase 1 anterior, es probable que el énfasis en la eficiencia como objetivo primario de la disciplina, haga más evidente las debilidades de la descentralización desde la perspectiva económica (Letelier, 2010). Por su parte, la visión del sociólogo y del administrador público tiende a valorar la cercanía con la problemática de la comunidad en su dimensión humana y cultural.

Cuando se utiliza la variable “cargo” (cuadro 37) para discriminar entre individuos, se observa un general consenso a favor de la descentralización, el cual es particularmente claro para los casos de los alcaldes, prefectos y funcionarios de organismos internacionales. Nuevamente, quienes se identifican como académicos aparecen favorables a la opción 1, de menor simpatía por la descentralización.

1.2.3. El proceso de descentralización es un proceso sistemático para el mejoramiento de la equidad y la integración social

El énfasis en la equidad y la interacción social en la frase, no produce resultados significativos cuando se utilizan las variables mudas por país (cuadro 39). Solo cabe hacer notar que el grado de DF del país, genera una respuesta más favorable a la opción 1, lo cual es indicativo de que la receta descentralizadora es menos atractiva en países que ya lo son en mayor medida. Justamente los casos de México y Brasil coinciden con este diagnóstico en el cuadro. En cuanto a las profesiones, solo los administradores públicos aparecen como más favorables (opción 3).

Cabe observar que este resultado está en línea con las recomendaciones generales de la economía normativa, en el sentido de que la descentralización no es una herramienta eficaz ni eficiente para mejorar la equidad entre personas. Una extensa literatura ha abordado el tema en el marco de un esfuerzo por vincular la autonomía subnacional con un mayor grado de segregación entre regiones al interior de un país. La equidad es un área de las políticas públicas en la cual suelen haber importantes externalidades entre jurisdicciones, toda vez que los potenciales beneficiarios tienen mayor probabilidad de moverse geográficamente. En virtud del desincentivo político que ello significa desde la perspectiva de los gobiernos sub nacionales, esta área de la acción del Estado es usualmente asignada al gobierno central (Musgrave, 1958; Oates, 1972).

1.2.4. El proceso de descentralización es un proceso favorecedor de la gestión social y la participación ciudadana

Si bien la pregunta 4 es muy general, esta apunta a los méritos sociales y democráticos de la descentralización. Destaca el hecho de que tanto la variable DF como DENS son significativas y desfavorables a la descentralización en varios de los resultados. Este resultado tiende a reproducirse a nivel de funcionarios de ministerios, del nivel intermedio de gobierno y de académicos en el cuadro de filiación institucional. En el cuadro respectivo, se muestra que los funcionarios de ONG's aparecen una vez más significativamente favorables a la descentralización. Es probable que la cercanía a los problemas de gestión local desde fuera del propio aparato estatal por parte de las ONG's, explique este resultado. Al separar por profesiones, los abogados y administradores públicos son los únicos que aparecen mayormente favorables a la opción 3. Por su parte los médicos son los únicos con un resultado opuesto.

1.3. Resultado consolidado

Una lectura transversal de los resultados se puede encontrar en el cuadro 47. A nivel de países, solo Colombia y Costa Rica aparecen como sistemáticamente significativos en las frases 1 y 2. En el caso de Colombia, la probabilidad de encontrar un resultado favorable es un 15% mayor que la probabilidad correspondiente a los otros países. En Costa Rica la probabilidad de una respuesta desfavorable es 3,5 menor que en el resto de la muestra.

Curiosamente esto coincide con dos países unitarios que poseen características extremas (y opuestas) en el tema que nos ocupa. En cuanto a los profesionales (segunda columna), cabe observar que solo los administradores públicos aparecen sistemáticamente en todas las respuestas en forma favorable. Los arquitectos están presentes en las frases 1 y 2 y los abogados y sociólogos solo en la 1. Es interesante observar que los economistas consultados, no tiene especial interés por la descentralización. Es altamente probable que ello se relacione con el énfasis en la eficiencia (ya mencionado) que la disciplina económica impone. Las externalidades entre jurisdicciones, problemas de agencia vinculados con la relación entre el nivel central y el sub nacional y la eventual desarticulación de la política fiscal resultantes de la descentralización, pueden ser elementos gravitantes en este resultado.

El análisis por cargo permite señalar que claramente, los directivos son más cercanos a la descentralización. Demás está señalar la especial cercanía de los directores regionales y locales por el tema. Los “alcaldes y prefectos” opinan favorablemente sobre en las cuatro frases analizadas.

Finalmente, el componente de filiación institucional parece indicar que los asesores de alto nivel, y los funcionarios de ONG son favorables a la descentralización. En cuanto a los asesores, esto puede interpretarse como el fruto de una mirada holística del tema. Las ONG's por su parte, han tenido tradicionalmente una cercanía especial con el ámbito de lo local, hecho que las hace más favorables a opciones de fortalecimiento del nivel subnacional de gobierno. Lo que si llama la atención, y constituye un antecedente del mayor interés para este estudio, es el bajo (o nulo) compromiso con el tema por parte de los académicos. ¿Será esto porque la descentralización exhiben debilidades que solo son debidamente sistematizadas desde el ámbito de los académico? En términos abstractos la descentralización no parece tener todo el atractivo que posee en el terreno práctico.

1.4. Conclusiones del análisis econométrico

- i) Los únicos entrevistados que aparecen sistemáticamente favorables a la descentralización son los entrevistados de Colombia y Costa Rica. Ambos son países unitarios con un alto grado de descentralización el primero y muy bajo el segundo.
- ii) A nivel profesional, solo los administradores públicos son sistemáticamente favorables a la descentralización en todas las frases. Esto coincide con un perfil profesional más cercano a la Gestión Pública, y más profundamente involucrado en los problemas de gestión que ello involucra. En cuanto a los cargos, un resultado claro sobre el tema indica que los alcaldes y prefectos en primer lugar, y los directivos en menor medida, son los más favorables.
- iii) En la filiación institucional aparecen dos resultados de interés. El primero es que los funcionarios de ONG's tienden a favorecer la descentralización. Lo segundo es que los académicos son generalmente más escépticos. Es muy probable que la fuerza de los argumentos teóricos sobre el tema, y la sistematización de la experiencia internacional (usualmente desarrollada por académicos), explique en buena medida este resultado.

2. Análisis de encuestas a expertos: distribución promedio de respuestas

- i) 207 es el número de expertos consultados, lo que expresa una interesante representatividad, confirmada al observar su origen, tanto por sus países, roles y profesiones. Sin duda, las conclusiones a nivel general tienen alta representatividad, como también ocurre con los países como Brasil y Chile que concentran una cantidad muy superior de consultados.

Es destacable que en más del 60% de los casos los expertos consultados entregaron observaciones adicionales a las consultas. Si bien resulta muy complejo sistematizar dicha información, en la mayoría de los casos ellas se refieren a las fuertes distancias entre propuestas programáticas y realidades prácticas efectivas; a que las “buenas experiencias” de descentralización son más excepciones que norma general, pero que es posible aprender mucho de ellas y su replicabilidad y que existe un conjunto también significativo de observaciones en relación a la complejidad sub nacional de los servicios analizados. Es demostrativo que más de tres cuartas partes de los consultados, responden la totalidad de la encuesta.

Muchas de las observaciones cuantitativas, sobre el grado de acuerdo con las afirmaciones efectuadas en cada ítem, presentan un alto grado de coincidencia, moviéndose en un rango de no menos de 10% de variación para el 90 % de los casos. No existen variaciones significativas entre tipos de expertos consultados: directivos, consultores, autoridades y diferentes profesiones, salvo aquellas expresadas en el acápite anterior.

- ii) La gran mayoría de los expertos consultados coinciden en la importancia que las dimensiones conceptuales de los procesos de descentralización que esta investigación restablece. Estamos hablando de rangos de coincidencia con las afirmaciones conceptuales que superan el 80%.

Es particularmente destacable el 86% del vínculo descentralizador con la gestión social y la participación ciudadana y el 85% de la relación descentralizadora con el desarrollo económico local (regional). También son altos, el vínculo con la modernización estatal (82%) y con la búsqueda de mejores formas de equidad e integración social (79%). Asimismo, es de especial relevancia destacar aquí la “coincidencia conceptual” con la que los procesos descentralizadores se vinculan en la Región. Las variaciones de opinión de los expertos no presentan marcadas diferencias entre países.

- iii) Sobre la valorización de los avances producidos en materia de descentralización, las opiniones favorables (logros estimados) se mueven entorno del 50%. Incluso cuando los expertos opinan por los avances (o retrocesos) en aquellas dimensiones que se han identificado conceptualmente, la apreciación de logros está en una horquilla entre 45,6% (modernización estatal) y un 52,2% (desarrollo económico local). Es apreciable la distancia entre el acuerdo con los procesos asociados a la descentralización y la valoración de los avances respecto de ellos. Entre 30 y 35% neto de diferencial entre la “apreciación conceptual” y los “avances reconocidos”.

Esta diferencial entre “el deber ser” y “los avances” se complementa con una importante cantidad de opiniones cualitativas de los expertos que destacan las distancias entre objetivos programáticos y resultados pormenorizados en materia de descentralización. Dichos detalles, pueden apreciarse en el gráfico 20.

- iv) En materia de servicios de salud primaria existe un avance estimado entorno al 60% de logros. Se reconocen avances mayores en Brasil (65%) y menores en México (55%). En

todos los países de la muestra se habla de procesos de descentralización establecidos, asumidos con diferentes énfasis y dinámicas en el tiempo, pero donde ha madurado la idea de una salud más descentralizada. Esto puede observarse en los resultados de encuesta incluidos en los capítulos nacionales.

Además, se reconocen obstáculos similares en los países en materia de calidad sanitaria, reconociéndose los logros más consolidados de cobertura en la última década. Se acoge una prioridad importante por una atención primaria que acoja las nuevas demandas de mayor esperanza de vida y las respectivas “nuevas realidades epidemiológicas”. Se reconocen debilidades en la estructuración de un sistema sanitario nacional, que asigne roles diferenciados en los distintos niveles sub nacionales. Se revela una preocupación unánime por la desigualdad con que se proveen los servicios sanitarios básicos en los diferentes ámbitos sociales y territoriales.

En términos propositivos sobre el quehacer futuro de la salud descentralizada, se le asigna una importancia crucial a la capacitación de los recursos humanos calificados (78%) y a la necesidad de fortalecer en la atención primaria los programas de de prevención (77%).

- v) En relación con la educación los avances estimados están también entorno al 60%, con variaciones menores entre países. También se reconoce la existencia de procesos más consolidados de descentralización, con roles significativos en la ejecución directa de los municipios y las entidades federales (regiones). La desigualdad de los servicios prestados y los pendientes en materia de calidad son reconocidos largamente como las “cuestiones pendientes” estructurales, que una descentralización más adecuada podría contribuir a enfrentar. Se observan debilidades en la existencia de un “sistema educativo nacional” que busque mayor equidad en acceso y mejoras en calidad, y que importe modificaciones significativas en las prestaciones educativas, especialmente con mejoras en el rol profesional de maestros y directivos. Existen diagnósticos relativamente similares sobre las dificultades más graves de la educación descentralizada. Se reconoce que el papel de las organizaciones sindicales de maestros es una realidad relevante en las reformas, y planes y programas educativos y en los avances descentralizadores, a veces reconocido como un “obstáculo” o al menos como “rigideces” respecto de reformas a asumir. En todos los casos son una realidad social y política relevante, sin la cual es poco posible avanzar en reformas mayores a futuro. Se reconocen avances importantes en materia preescolar, especialmente en Brasil y Chile, en donde programas más extensos de protección social han reivindicado la acción educativa a temprana edad.

Es significativo que los expertos consultados sobre el tipo de avance a priorizar para perfeccionar la descentralización educativa, prioricen el rol de los profesores y el personal directivo (76,9%) y la integración general de las prestaciones educativas del país (76,4%).

- vi) En lo concerniente a la recolección y tratamientos de los desechos sólidos domiciliarios, en todos los casos, se reconoce un rol clave a la institucionalidad municipal, al tiempo que el nivel intermunicipal o regional debiera ir asumiendo responsabilidades mayores respecto de los rellenos sanitarios. Existe un 60% aproximado de avance reconocido en esta materia, con similitudes entre países. Los expertos tienden a coincidir sobre un significativo déficit de desarrollo del sector, con políticas y programas nacionales “relativamente recientes” y con estándares locales y regionales bastante desiguales en los servicios. Se reconocen grandes problemas con las tarifas y la disposición al pago de estos servicios, dificultades con la operación compleja y poco competitiva de operadores privados y muchos pendientes en materia tecnológica para proveer servicios de superior calidad, con su correlato en efectos sanitarios y ambientales. Innovaciones en materia de clasificación de residuos, una participación más activa de la población organizada

barrialmente y con un rol dado a los recolectores organizados, aún están a nivel muy parcial, y es posible enfrentar desafíos muy superiores hacia el futuro.

Entre las recomendaciones que los expertos priorizan, destacan la necesidad de mejoras tecnológicas y organizativas en la actividad (80%), la necesidad de regular las actividades privadas y las tarifas del servicio (76,5%) y asumir el requerimiento de rellenos sanitarios como necesidad ambiental clave (79,9%).

- vii) Acerca de los Servicios de Policía y el enfrentamiento de los desafíos que presenta la Seguridad Ciudadana, todos los expertos coinciden en la enorme gravedad de esta problemática, en todos los países de la muestra. Los logros o avances que se observan aquí llegan sólo a un 51%, aunque en el caso de Colombia los expertos entregan un elocuente avance de 69%. La coincidencia sobre la gravedad del problema se extiende a su difícil solución, donde se reconoce que la “acción descentralizada” con roles importantes en los entes sub nacionales debe enmarcarse en políticas y programas claros y unificados. Es imprescindible establecer estrategias nacionales con más recursos, infraestructura y equipamiento. Los ámbitos regionales y locales pueden desempeñar roles esenciales en la ejecución de programas y acciones específicas, especialmente aquellas que consulten una actividad mancomunada entre policía y ciudadanía organizada. Se hace necesario avanzar en muchos temas judiciales, penitenciarios y defensoría pública. Es importante separar la “seguridad ciudadana” de una visión sólo militar, reactiva y punitiva del tema. Muchos especialistas recuperan experiencias y prácticas buenas e innovativas, con participación de la comunidad organizada, Policía proba y eficiente y acciones inteligentes frente a “delincuentes” con gran capacidad adaptativa en su actuar. Existe un debate abierto sobre el papel de las “policías municipales”, con sus reparos y potencialidades cuando se enmarcan en una disciplina y organización nacional o estadalmente unificada.

Entre las acciones a promover en un accionar más descentralizado de la Seguridad Ciudadana destaca la búsqueda de relaciones estrechas y confiables entre Policías y Organizaciones Sociales (77%), el vínculo estrecho y colaborativo entre la institucionalidad regional y municipal (76,4%) y asumir sistemas de rehabilitación y reinserción social (76.5%).

- viii) En referencia a los servicios vinculados al fomento productivo y el desarrollo económico local (regional), los avances que reconocen los expertos promedian un 54,7%, destacándose el caso de Brasil con una apreciación de un 62,2%. La mayoría de las observaciones apuntan a recuperar un “sentido territorial” del desarrollo, reconociendo dicha especificidad y generando aglomeraciones productivas eficaces en el territorio. También hay coincidencia en la necesidad de vincular cualitativamente mejor a las agencias públicas con los empresarios privados. Se recuperan experiencias en las que las políticas públicas han comprometido recursos para el fomento productivo, la capacitación, la asociatividad privada, el emprendimiento y la innovación. Es posible, aunque difícil y costoso, sostener políticas nacionales territoriales en dichos sentido, pero sus efectos de largo plazo se observan favorables para asumir estos desafíos. También se coincide en la necesidad de fomentar las agencias públicas regionales y locales, haciendo que las instancias nacionales se dediquen a las políticas y la coordinación.

Entre las propuestas específicas en pro de una descentralización productiva más eficaz, destacan la necesidad de una coordinación territorial de las instituciones públicas de financiamiento y emprendimiento (80,8%), y la ya referida asociación eficaz entre públicos y privados (80,5%).

Para terminar, cabe recordar que en los anexos del capítulo se incluyen gráficos explicativos, que dan cuenta de las dimensiones de la descentralización y su avance efectivo (gráfico 20), el desarrollo de los servicios esenciales en el contexto de la descentralización (gráfico 21), y las propuestas de acciones de los expertos, respecto a las mejoras que pueden desarrollarse para cada uno de los servicios esenciales, y así lograr un eficaz proceso descentralizador (gráfico 22). Todos estos resultados, se expresan como totales de la muestra, considerando que los resultados nacionales están al final de los capítulos por países.

Bibliografía

- Letelier Saavedra, Leonardo (2005), “Explaining Fiscal Decentralization”, *Public Finance Review*. Vol. 33, N. 2 Marzo. p.p. 155-183.
- Letelier Saavedra, Leonardo (2010), “Teoría y Práctica de la Descentralización Fiscal”, Universidad de Chile, inédito.
- Musgrave, Richard (1958), “The theory of public finance”, London, McGraw-Hill.
- Oates, Wallace (1972), “Fiscal Federalism”, Harcourt, New York, Brace Jovanovich.
- Panizza, Ugo (1999), “On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence”, *Journal of Public Economics*, N°74, p.p. 97-139.

Anexo Capítulo IX

MODELO LOGISTICO

Frase 1: “El proceso de descentralización es un proceso de modernización institucional”

CUADRO 31
PAÍS (EFECTOS MARGINALES)

	México	Brasil	Colombia	Chile	Costa Rica
opción 1					
DF	0.050	0,186	0,102	0,239	0,001
DENS	0.000	-0,000	0,001	0,002	0,000
Dum. País	0.073	-0,053	0,006	0,164	**,-0,035
opción 3					
DF	0.000	0,058	-0,101	-0,220	0,010
DENS	0.002	0,001	-0,001	-0,001	0,002
Dum. País	-0.119	-0,057	**0,150	-0,157	-0,051

Sign. Al 10%, ** Sing. al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 32
PROFESIÓN (EFECTOS MARGINALES)

	Economista	Abogado	Administrador público	Médico	Sociólogo	Arquitecto	Cientista político
opción 1							
DF	0,076	0,097	0,004	0,009	0,100	0,049	0,049
DENS	0,001	0,001	0,000	0,000	0,001	0,000	0,000
Dum. Prof	0,037	0,064	**,-0,030	**,-0,030	0,069	**,-0,030	**,-0,030
opción 3							
DF	-0,044	-0,077	0,018	0,017	-0,074	-0,016	-0,016
DENS	-0,002	-0,000	0,001	0,001	0,000	0,001	0,001
Dum. Prof.	0,049	0,086	0,090	-0,031	-0,174	-0,100	-0,011

Sign. Al 10%, ** Sing. al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 33
CARGO (EFECTOS MARGINALES)**

	Directivo	Directivo regional	Directivo local	Alcalde o Prefecto	Asesor	Técnico	Org. Intl.	Consultor	Docente	Otro
opción 1										
DF	0,017	0,029	0,021	0,086	0,017	0,091	0,088	0,038	0,064	0,087
DENS	0,000	0,000	0,000	0,001	0,000	0,001	0,001	0,000	0,001	0,001
Dum. Cargo	**,-0,034	**,-0,032	**,-0,033	**,-0,029	**,-0,033	-0,001	0,233	**,-0,031	0,061	0,111
opción 3										
DF	0,017	0,004	0,043	-0,046	0,013	-0,059	-0,045	0,001	-0,026	-0,051
DENS	0,001	0,001	0,001	0,000	0,001	0,000	0,001	0,001	0,001	0,001
Dum. Cargo	0,046	-0,068	-0,078	**0,171	0,084	0,052	*,-0,488	*0,121	-0,038	-0,157

Sign. Al 10%, ** Sing. al 5 %.

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 34
FILIACIÓN INSTITUCIONAL (EFECTOS MARGINALES)**

	Ministerio	Asesor presidencial	Nivel regional o dptal	Nivel local	Académico	Org. Intl.	ONG	Otros
opción 1								
DF	0,004	0,087	0,001	0,016	0,047	0,087	0,058	0,094
DENS	0,000	0,001	0,000	0,000	0,000	0,001	0,001	0,001
Dum. Ocup.	**,-0,038	**,-0,029	**,-0,035	**,-0,034	*0,085	0,043	**,-0,030	0,010
opción 3								
DF	0,038	-0,051	0,025	0,043	-0,010	-0,046	-0,039	-0,050
DENS	0,001	0,000	0,001	0,001	0,001	0,001	0,000	0,001
Dum. Ocup.	0,089	**0,171	0,007	-0,066	-0,059	-0,134	**0,178	0,003

Sign. Al 10%, ** Sing. al 5 %.

Fuente: Elaboración propia.

Frase 2: “El proceso de descentralización es un proceso de activación de desarrollos regionales y locales”

CUADRO 35
PAÍS (EFECTOS MARGINALES)

	México	Brasil	Colombia	Chile	Costa Rica
opción 1					
DF	-0,015	0,059	0,014	0,146	-0,011
DENS	0,001	0,001	0,000	*0,002	**0,002
Dum. País	0,071	-0,021	** -0,027	0,138	* -0,022
opción 3					
DF	-0,005	-0,076	-0,039	0,101	0,004
DENS	-0,000	-0,000	0,000	0,001	-0,001
Dum. País	-0,053	0,022	0,073	-0,038	0,053

Sign. Al 10%, ** Sing. al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 36
PROFESIÓN (EFECTOS MARGINALES)

	Economista	Abogado	Administrador público	Médico	Sociólogo	Arquitecto	Cientista político
opción 1							
DF	0,015	0,021	0,009	0,045	0,018	0,020	0,034
DENS	*0,001	0,001	0,000	0,001	0,001	0,001	0,001
Dum. Prof	0,042	** -0,024	** -0,026	0,026	** -0,024	** -0,024	0,032
opción 3							
DF	-0,024	-0,040	-0,025	-0,049	-0,016	-0,035	-0,039
DENS	-0,000	-0,000	0,000	-0,001	-0,000	-0,000	-0,001
Dum. Prof.	-0,078	-0,061	0,036	0,078	**0,129	-0,058	0,072

Sign. Al 10%, ** Sing. al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 37
CARGO (EFECTOS MARGINALES)

	Directivo	Directivo regional	Directivo local	Alcalde o Prefecto	Asesor	Técnico	Org. Intl.	Consultor	Docente	Otro
opción 1										
DF	0,004	0,011	0,009	0,034	0,006	0,038	0,003	0,015	-0,005	0,027
DENS	0,000	0,000	0,000	0,001	0,000	**0,001	0,001	0,000	0,000	0,001
Dum. Prof.	** -0,027	** -0,025	** -0,026	** -0,023	** 0,027	0,004	** -0,023	** -0,025	** 0,093	** -0,023
opción 3										
DF	-0,001	-0,023	-0,018	-0,044	-0,021	-0,050	-0,044	-0,033	-0,007	-0,045
DENS	-0,000	0,000	0,000	-0,000	0,000	-0,000	-0,000	-0,000	0,000	-0,000
Dum. Prof.	** 0,142	-0,126	0,002	** 0,123	0,026	-0,004	** 0,124	-0,009	-0,046	-0,062

Sign. Al 10%, ** Sing. al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 38
FILIACIÓN INSTITUCIONAL (EFECTOS MARGINALES)

	Ministerio	Asesor presidencial	Nivel regional o dptal	Nivel local	Académico	Org. Intl.	ONG	Otro
opción 1								
DF	0,025	0,036	0,036	0,005	0,003	0,023	0,011	0,000
DENS	** 0,01	0,001	** 0,001	0,000	* 0,001	0,001	0,000	0,000
Dum. Ocup.	-0,017	** -0,023	0,009	** -0,027	* 0,070	** -0,024	** -0,024	** -0,027
opción 3								
DF	-0,013	-0,049	-0,023	0,001	-0,016	-0,037	-0,026	-0,003
DENS	-0,01	-0,000	-0,001	0,000	-0,000	-0,000	0,000	0,001
Dum. Ocup.	** 0,113	** 0,123	-0,095	-0,044	-0,048	0,016	-0,022	0,064

Sign. Al 10%, ** Sing. al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

Frase 3: “El proceso de descentralización es un proceso sistemático para el mejoramiento de la equidad y la integración social”

CUADRO 39
PAÍS (EFECTOS MARGINALES)

	México	Brasil	Colombia	Chile	Costa Rica
opción 1					
DF	**0,127	**0,163	0,044	0,003	0,041
DENS	0,001	0,001	0,000	0,000	0,000
Dum. País	0,012	-0,015	-0,021	-0,021	-0,025
opción 3					
DF	0,201	-0,065	0,253	-0,081	0,312
DENS	-0,001	-0,001	-0,001	-0,004	-0,004
Dum. País	-0,107	0,121	-0,022	-0,165	0,150

Sign. Al 10%, ** Sing. al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 40
PROFESIÓN (EFECTOS MARGINALES)

	Economista	Abogado	Administrador público	Médico	Sociólogo	Arquitecto	Cientista político
opción 1							
DF	0,104	0,071	0,037	0,067	0,063	0,076	0,070
DENS	0,001	0,001	0,000	0,001	0,000	0,001	0,001
Dum. Prof	0,039	-0,018	-0,021	-0,019	-0,019	-0,019	-0,017
opción 3							
DF	0,182	0,126	0,236	0,224	0,218	0,211	0,218
DENS	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001
Dum. Prof.	-0,009	0,010	*0,131	0,070	-0,020	-0,179	-0,244

Sign. Al 10%, ** Sing. al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 41
CARGO (EFECTOS MARGINALES)**

	Directivo	Directivo regional	Directivo local	Alcalde o Prefecto	Asesor	Técnico	Org. Intl.	Consultor	Docente	Otro
opción 1										
DF	0,026	0,038	0,032	0,128	**0,135	0,023	0,121	0,057	*0,082	0,104
DENS	0,000	0,000	0,000	0,001	**0,001	0,000	0,001	0,000	0,001	0,001
Dum.	-0,022	-0,019	-0,021	-0,018	-0,002	-0,021	0,182	-0,019	0,061	-0,017
Cargo										
opción 3										
DF	0,285	0,243	0,265	0,162	0,023	0,263	0,137	0,234	0,200	0,189
DENS	-0,002	-0,001	-0,001	-0,002	0,000	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001
Dum.	**0,147	0,069	-0,004	**0,205	-0,021	-0,039	0,008	0,085	-0,102	-0,162
Cargo										

Sign. Al 10%, ** Sing. al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 42
FILIACIÓN INSTITUCIONAL (EFECTOS MARGINALES)**

	Ministerio	Asesor Presidencial	Nivel regional o dptal	Nivel local	Académico	Org. Intl.	ONG	Otro
opción 1								
DF	**0,133	0,117	0,001	**0,135	**0,108	**0,132	0,034	**0,0004
DENS	*0,001	0,001	0,000	*0,001	*0,001	*0,001	0,000	*3.33e-06
Dum.	-0,004	-0,017	-0,022	-0,003	0,038	0,024	-0,018	-0,020
Ocup.								
opción 3								
DF	0,178	0,143	0,275	0,172	0,172	0,171	0,058	**0,300
DENS	-0,002	-0,001	-0,001	-0,002	-0,002	-0,001	-0,001	-0,001
Dum.	0,064	**0,205	0,017	-0,031	*-0,129	-0,148	**0,212	0,089
Ocup.								

Sign. Al 10%, ** Sing. al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

Frase 4: “El proceso de descentralización es un proceso favorecedor de la gestión social y la participación ciudadana”

CUADRO 43
PAÍS (EFECTOS MARGINALES)

	México	Brasil	Colombia	Chile	Costa Rica
opción 1					
DF	*0,101	0,089	0,004	0,000	*0,102
DENS	**0,001	*0,001	0,000	0,000	0,001
Dum. País	0,009	0,006	-0,015	-0,008	0,001
opción 3					
DF	-0,082	0,000	0,083	**1,103	
DENS	**0,001	-0,002	-0,001	*0,009	
Dum. País	0,060	-0,002	0,028	0,443	

Sign. Al 10%, ** Sing. al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 44
PROFESIÓN (EFECTOS MARGINALES)

	Economista	Abogado	Administrador público	Médico	Sociólogo	Arquitecto	Cientista político
opción 1							
DF	*0,093	0,015	0,003	*0,097	0,021	0,022	0,016
DENS	*0,001	0,000	0,000	*0,001	0,000	0,000	0,001
Dum. Prof	0,012	-0,012	-0,014	0,023	-0,013	-0,012	-0,012
opción 3							
DF	0,014	0,000	-0,000	-0,001	0,067	0,069	0,077
DENS	-0,002	-0,000	-0,000	-0,002	-0,001	-0,001	-0,001
Dum. Prof.	-0,066	**0,080	**0,086	-0,028	-0,015	-0,028	-0,003

Sign. Al 10%, ** Sing. al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 45
CARGO (EFECTOS MARGINALES)

	Directivo	Directivo regional	Directivo local	Alcalde o Prefecto	Asesor.	Técnico	Org. Intl.	Consultor	Docente	Otro
opción 1										
DF	0,001	0,003	0,024	0,010	**0,016	**0,102	0,084	0,042	0,018	0,069
DENS	0,000	0,000	0,000	0,001	0,000	*0,001	0,001	0,000	0,000	0,001
Dum. Cargo	-0,016	-0,013	-0,014	-0,012	-0,012	0,001	-0,012	-0,013	0,084	-0,011
opción 3										
DF	0,102	0,085	0,078	-0,003	0,073	-0,011	0,019	0,042	0,073	-0,001
DENS	-0,001	-0,001	-0,001	-0,002	-0,001	-0,002	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001
Dum. Cargo	*0,064	-0,079	-0,025	**0,076	0,049	0,033	-0,024	-0,066	-0,064	**0,077

Sign. Al 10%, ** Sing. al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 46
FILIACIÓN INSTITUCIONAL (EFECTOS MARGINALES)

	Ministerio	Asesor presidencial	Nivel regional o Dptal	Nivel local	Académico	Org. Intl.	ONG	Otro
opción 1								
DF	**0,098	0,097	**0,101	0,014	0,050	0,056	0,062	0,019
DENS	**0,001	0,001	*0,001	0,000	*0,001	0,001	0,001	0,000
Dum. Ocup.	-0,007	-0,012	0,002	-0,015	0,057	-0,012	-0,012	-0,013
opción 3								
DF	0,001	-0,006	-0,004	0,078	0,043	0,045	-0,005	0,073
DENS	-0,002	-0,002	-0,002	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001
Dum. Ocup.	0,016	**0,076	-0,004	0,007	-0,034	-0,113	**0,079	0,011

Sign. Al 10%, ** Sing. al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 47: RESUMEN DE DATOS DE LA ENCUESTA A EXPERTOS

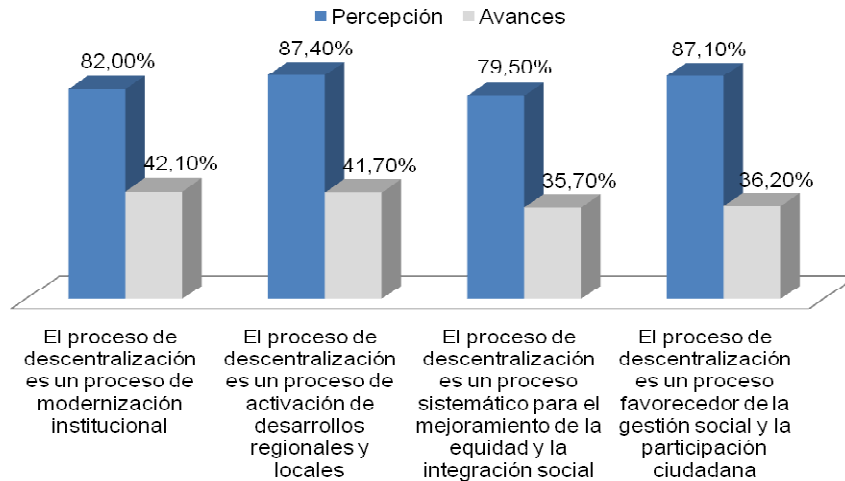
	Países		Profesionales		Cargos		Filiación Institucional		
	Muy favorables	Muy desfavorables	Muy favorables	Muy desfavorables	Muy favorables	Muy desfavorables	Muy favorables	Muy desfavorables	
El proceso de descentralización es un proceso de modernización institucional	Colombia		Ad. Públicos		Alc. o Prefectos		Org. Internacional.	Asesor presidencial	Académico
	Costa Rica		Médicos Cient. Pol. Arquitectos		Consultor Directivo Dir. Reg. Dir. Local			ONG Ministerio Nivel Regional o Dep. Nivel Local	
El proceso de descentralización es un proceso de activación de desarrollo regionales y locales	Colombia		Abogado		Directivo			Ministerio	Académico
	Costa Rica		Ad. público Arquitecto. Sociólogo*		Org. Internacional. Alc. o Prefectos Dir. regional Dir. local Asesor Consultor			Asesor presidencial Nivel Local Org. Internacional ONG	
El proceso de descentralización es un proceso sistemático para el mejoramiento de la equidad y la integración social			Ad. público		Alc. o Prefectos			Asesor presidencial ONG	Académico
El proceso de descentralización es un proceso favorecedor de la gestión social y la participación ciudadana			Ad. público Arquitecto.		Alc. o Prefectos			Asesor presidencial ONG	

Negrita y Cursiva: La respuesta es estadísticamente significativa tanto en la opción 1 como en la opción 3.

Fuente: Elaboración propia.

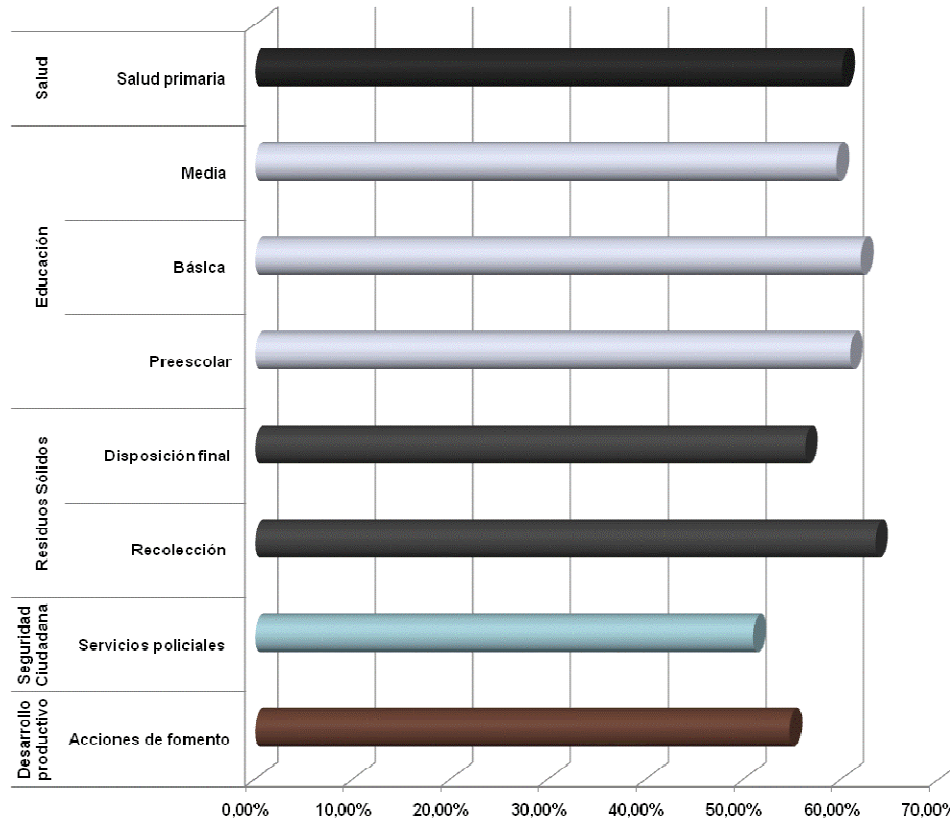
Resultados promedios de la encuesta a expertos.

GRÁFICO 20
PERCEPCIONES Y AVANCES EN LAS 4 DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA



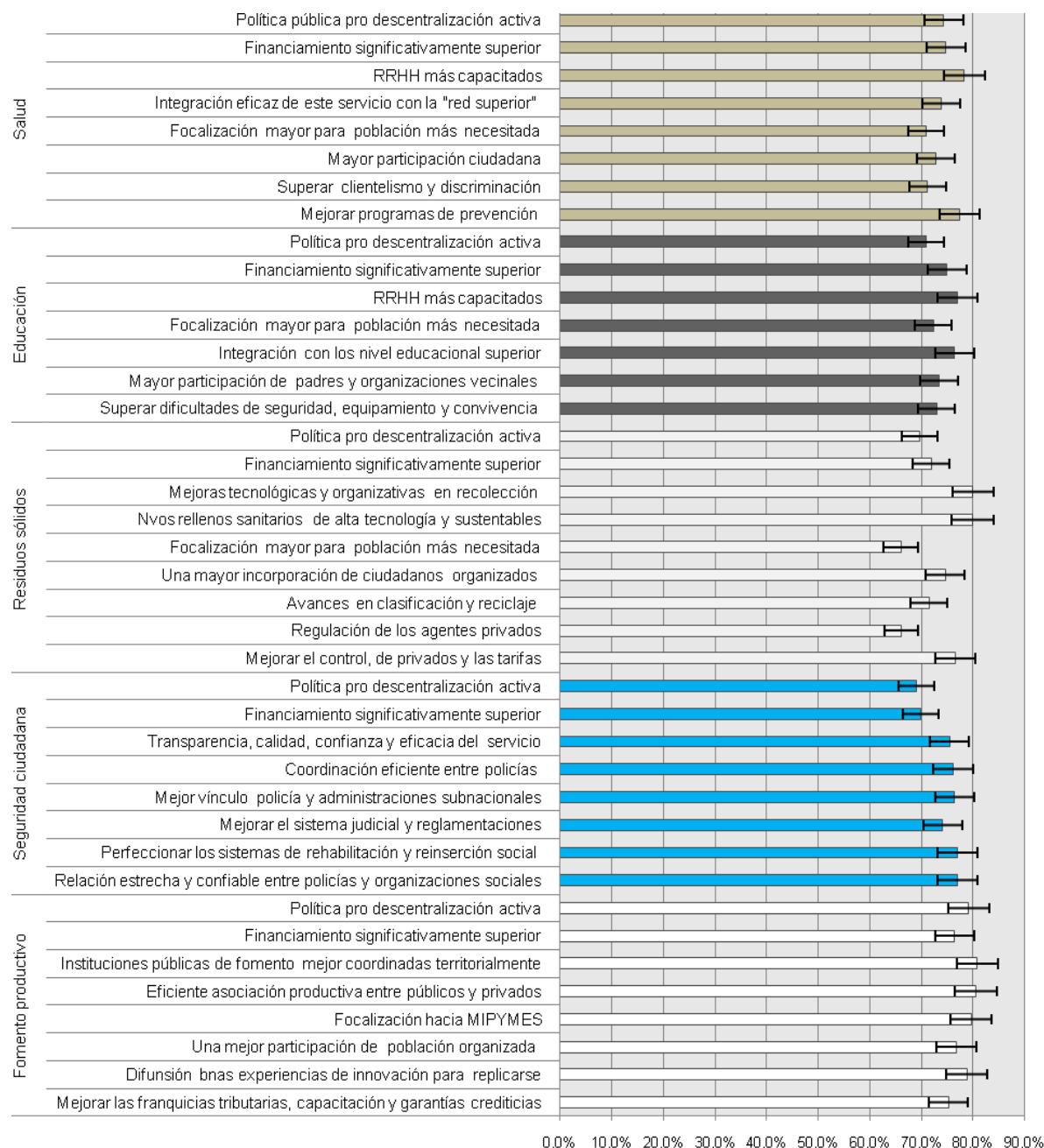
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 21
GRADO DE AVANCE EN DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS ESENCIALES DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 22
PROPUESTA DE ACCIONES DE MEJORA EN LA DESCENTRALIZACIÓN
DE SERVICIOS ESENCIALES



Fuente: Elaboración propia.

X. Conclusiones

1. La singularidad de los procesos de descentralización

La presente investigación confirma que los procesos de descentralización tienen muchas particularidades en cada país de la Región, siendo muy difícil la generalización de conclusiones uniformes en los países de la muestra. Ahora bien, esta singularidad permite destacar las condiciones que explican los avances más significativos. Definimos como avances aquellos desarrollos subnacionales que implican beneficios globales para la economía y la gestión fiscal, la diversificación adecuada de las economías regionales y locales, esfuerzos serios en pos de la integración social y activas modalidades de participación y gestión ciudadana.

Entre otras explicaciones “virtuosas” destacan los casos en los que:

- i) Existe un engranaje institucional funcional a la descentralización, en el que destaca una dimensión favorecedora de delegación de competencias y confianzas hacia las entidades subnacionales. Ello se suele expresar no sólo en casos en que las atribuciones se delegan, sino sobre todo en las situaciones en que dichas funciones se ganan vía una acreditación adecuada. Esto admite también que las dinámicas descentralizadoras en casos se vinculen con reivindicaciones populistas, superficiales o de oportunismo político.
- ii) Cuando hay una trayectoria histórica de descentralización que, aunque de modo limitado, se observen éxitos significativos. Son esos ejemplos la mejor pedagogía para una profundización descentralizadora. Si “las cosas se hacen mejor” en el nivel regional o local, ello constituye el pilar de una descentralización de mayor escala y cobertura.
- iii) En aquellas circunstancias que muestran que hay “fuerza social regional o local”, aquel capital social que diferentes autores identifican entre las claves de tan difíciles procesos. Esas fortalezas son institucionales, culturales, autonómicas y educativas.
- iv) Cuando en la última década, con ciclos recesivos o expansivos en la economía, las dinámicas hayan favorecido la diversificación territorial del crecimiento o el ajuste del caso. Sobre todo en los casos en que las “crisis” hayan sido capaces de desplegar un esfuerzo de inversión y programas públicos contra cíclicos.
- v) En aquellos eventos político electorales que han valorado crecientemente a los representantes regionales y municipales. Especialmente en los casos en que dichas

elecciones han generado un debate substantivo y cuando hayan derivado en legitimar liderazgos regionales y locales que adquieran dimensión nacional, y;

- vi) En circunstancias de programas nacionales excepcionales que apunten a la superación de la pobreza, la inclusión social o el apoyo especial a las PYMES. Estos programas pro-equidad tienen efectos descentralizadores importantes.

2. La descentralización tiene algunos avances en la década

Por razones de distinta naturaleza se ha podido establecer que los procesos de descentralización avanzan, aunque sea parcialmente. Es la opinión de la mayoría de los expertos informantes claves, como el análisis de la encuesta efectuada en esta investigación.

Entre las situaciones que explican estos avances relativos se encuentran:

- i) Que haya surgido una “dinámica política” regional y/o local de relevancia, que exprese la mayor importancia relativa de dichos espacios, que ellos “cruzan” las dinámicas partidistas y que se constituyan en espacios propios y reconocidos por la ciudadanía.
- ii) Que exista un fuerte compromiso presidencial, cuya figura institucional es siempre muy relevante, y que ello se traduzca en programas, políticas y acciones diferenciadas subnacionalmente. Ello debe traducirse en programas de especial connotación territorial y no sólo en innovaciones programáticas generales.
- iii) La importancia de las elecciones regionales y locales en el calendario electoral “político”, que connota dichos eventos de mayor trascendencia, aún con el atenuante de ser sólo preparatorios o “primarias” de eventos electorales nacionales.
- iv) Un reclamo ciudadano cada vez más fuerte y sistemático por “soluciones en el lugar”, lo que se hace más evidente en situaciones de desastres naturales o crisis muy sostenidas en determinados territorios.
- v) El surgimiento de un movimiento “municipalista” de cierta envergadura, aun en las situaciones de mayor centralismo, donde la institucionalidad local hace esfuerzos por recoger demandas ciudadanas, se reconocen y legitiman nuevos liderazgos políticos más “acogidos” en la sociedad, y;
- vi) La persistente influencia de organismos internacionales, la experiencia internacional, la comunidad científica pro-descentralización, y algunos movimientos de profesionales y líderes de opinión regionales y locales. Un discurso académico más concreto y cercano a la política y cultura locales ha hecho también una contribución relevante.

3. Las escalas subnacionales para la gestión de servicios esenciales son variables y se requiere de un sistema de funciones coherentes y compartidas nacional-regional-local

La gran mayoría de los expertos consultados en esta investigación se muestran poco partidarios de “esquemas generales” de descentralización en los servicios esenciales. No es que todos los municipios, todos los gobiernos departamentales–regionales–estadales–provinciales, este u otro servicio. Estos esquemas generales deben ir dando paso a situaciones específicas y graduales, entre otras cosas, para ir asegurando experiencias con éxito que retroalimenten perspectivas descentralizadoras de más largo aliento.

Esta opinión está fundada en cuestiones como las siguientes:

- i) Los esquemas “únicos y totales” han mostrado poca eficacia, porque precisamente no son capaces de acoger las especificidades que están “llamados” a asumir. Las condiciones de la institucionalidad regional y local son tan variables que la “receta general” es poco adecuada. Muchas veces hay gobiernos regionales o locales sobre exigidos por tareas que le son asignadas sin los análisis de requerimientos elementales previos.
- ii) En algunas oportunidades (la mayoría), los expertos coinciden en que la descentralización de servicios esenciales se ha dado “de un día para otro”, sin un debate importante, sin las consideraciones particulares que den lugar a gradualidades o modalidades alternativas, sin análisis de prerrequisitos esenciales y sin considerar ajustadamente el modo en que dichos proceso favorecen el desarrollo general del país y no atentan respecto del equilibrio fiscal general. Aquellas circunstancias en las que además existe resistencia sindical, esa oposición marca buena parte del éxito (o no) de la descentralización. Existen también acuerdos previos con el ámbito dirigencial sindical, que caracterizan y en ocasiones limitan los esfuerzos descentralizadores de largo aliento.
- iii) Existe un convencimiento cada vez más generalizado respecto de la escala “intercomunal” como ente sub nacional particularmente adecuado para la gestión de una cantidad importante de servicios esenciales. Aquello que es evidente en los rellenos sanitarios, se expresa también en el sistema de atención primaria y referencial de salud hacia niveles más especializados y en la gestión más integral del sistema educacional. No sólo existe una cuestión de “tamaño de mercado”, de aprovechamiento más eficiente de personal especializado y la posibilidad efectiva de generar sinergias importantes en el sistema territorial que allí se expresa. Esta escala supone acuerdos sólidos y de largo aliento entre autoridades, lo que le da estabilidad mayor a esa descentralización. Los entes nacionales sectoriales y estatales (regionales) disponen así de contrapartes habitualmente más eficientes.
- iv) Se abre paso la idea de “descentralización condicionada” de servicios esenciales, como ya ocurre en determinadas realidades (como excepción y no como norma). Ello lleva a establecer un “cuaderno de cargos” o de prerrequisitos que cada entidad sub nacional deba cumplir, para que se transfieran las competencias respectivas. La entidad decidora nacional y sectorial correspondiente podría disponer de un “panel de expertos” que efectuase un informe especializado como condición previa. También se debiera establecer un “régimen de revocatoria” de los servicios transferidos en determinadas situaciones. Todo ello contribuiría significativamente a asegurar una calidad efectiva de los servicios delegados, la consolidación de un sistema de transferencias y el condicionamiento severo de los requisitos. El equilibrio fiscal, la particularidad regional y/o local del servicio, la cercanía ciudadana activa, las mejoras en equidad e integración social, se reforzarían fuertemente con este tipo de procedimientos. Finalmente ello podría ser reforzado por sistemas de “premios” a la calidad y cobertura de las gestiones, que debieran expresarse en financiamientos suplementarios.
- v) La particularidad de cada uno de los servicios esenciales estudiados en esta investigación, tienen características propias que hacen que las distintas entidades sub nacionales tengan competencias también particulares. En todos los casos, el nivel nacional debe ser habitualmente el lugar desde el que se emiten los lineamientos centrales de política; el nivel intermedio es aquel que suele concentrar la desagregación territorial de las políticas y los programas, y eventualmente asumir la gestión directa de servicios cuando amerite por la necesidad del servicio (mercado, especialización y tamaño); y el nivel local reserva para sí la gestión directa, con el énfasis ya referido de acciones de gestión intercomunales, y;

- vi) Permanece la cuestión del “sistema integrado”, vale decir de la red nacional-regional-local en que se inscribe la planificación, los programas, la gestión directa y las evaluaciones ex-post sobre las prestaciones. La eficacia de la descentralización, en opinión muy reiterada por los especialistas sectoriales más relevantes, es la existencia de una red o sistema con roles complementarios. La vitalidad descentralizadora no descansa solo en la ejecución del servicio, sino en su financiamiento, sus equipos profesionales, el mercado de prestaciones, la calidad lograda y las sinergias con otros servicios complementarios en los respectivos territorios.

4. Existen las suficientes “buenas prácticas” como para obtener conclusiones sobre replicabilidad

La existencia de “buenas prácticas” se ha constatado en todos los países de la muestra. Son predominantemente a nivel local-municipal, en asociaciones de municipios y en regiones (departamentos, estados). Definimos como buena práctica aquella situación en la que cualitativamente se observa que la gestión local-regional de algunos de los servicios de la muestra, manifiestan ventajas objetivas a su eventual gestión centralizada, ya sea en costos comparativos, en especificidad y calidad del servicio, en participación positiva de la comunidad organizada y en mejoras efectivas de la calidad de vida de los usuarios.

Entre los factores asociados a esas experiencias, las que desafortunadamente son más excepciones que normas, destacan:

- i) Una de las claves está en el equipo directivo y profesional a cargo de la gestión directa de los servicios contemplados. Ello incluye liderazgo, legitimidad, calidad profesional, compromiso con la comunidad, continuidad de sus acciones y con significativo respaldo político de la autoridad dependiente (Gobernador Estadual o Alcalde Municipal), lo que implica dosis adecuadas de autonomía en la gestión cotidiana.
- ii) La participación de la ciudadanía organizada es condición de “éxito”, en la medida que su rol sea el de involucrarse de modo permanente, desligarse de la actuación meramente reivindicativa y comprometerse con los objetivos de mediano y largo plazo en el servicio de que se trate. Es importante que la propia comunidad sienta que los avances son “su logro” y que habitualmente ese avance implica desafíos adicionales en otras actividades.
- iii) Cuando el financiamiento del servicio prestado es adecuado, vale decir, cubre los costos directos e indirectos, existe seguridad y oportunidad sobre este, hay recursos para el mantenimiento y para la infraestructura, y solvencia para la inversión futura. Más aun, cuando el financiamiento de necesidades normales y adicionales de inversión es concursable en relación a la eficiencia mostrada por el servicio.
- iv) Cuando el “acuerdo institucional” de los municipios asociados o del servicio estadual, se encuentra bien vinculado con el nivel nacional de política y de financiamiento. Ello le comunica eficiencia a la operación del servicio. Estrictamente, la “bondad del éxito” no residiría tanto en su autonomía, sino que en su sincronía y reconocimiento nacional.
- v) En oportunidades, estos ejemplos son “replicables”, aunque no se trata de algo sencillo, ya que la “copia” no tiene sentido, sino que deben darse las circunstancias específicas y condiciones previas que muestra la experiencia exitosa, lo cual muchas veces no ocurre. Se debe imponer una revisión crítica en la aplicación de la experiencia, de modo que se pueda distinguir que se debe aplicar y que no de la experiencia a replicar, y;
- vi) Es fundamental que la “buena práctica” se pare sobre sus propios pies y no sea el resultado de una intervención externa (como el apoyo de una organización no-gubernamental), de un apoyo estatal central especial (como una intervención directa de

apoyo político y financiero) o de una coyuntura única. La experiencia buena requiere estabilidad y normalidad para constituirse en exitosa.

5. La problemática de la calidad está en el centro del desafío futuro en educación básica y en salud primaria

En gran parte de los países de la muestra, los servicios esenciales analizados han ido atendiendo sus demandas de cobertura aun cuando permanecen sectores sociales en pobreza y población en zonas apartadas con severos déficits. No obstante, existen claros avances en coberturas, lo que comienza a contrastar con severos problemas de localidad con que son entregadas las prestaciones esenciales. Dicha situación es particularmente significativa en las prestaciones de atención primaria de salud y los servicios de educación básica y media estudiados.

Entre las cuestiones recurrentes que hemos encontrado que dan cuenta, describen y/o explican estas realidades de especial complejidad, encontramos:

- i) Existe una demanda creciente en las sociedades investigadas, por mayor calidad en los servicios, especialmente cuando la diferencial de calidad para diferentes sectores sociales y coberturas geográficas se hace tan evidente. Coexisten estándares educativos de muy distinta calidad, y la aspiración social legítima es por mejor nivel y no sólo por acceso. Hoy se dispone de prestaciones de elevada calidad en salud, asociadas a nuevas tecnologías y mejores atenciones especializadas, y es natural que en nuestras sociedades, ello se constituya en una demanda más efectiva.
- ii) Los temas del financiamiento han sido resueltos de modo bastante parcial, y las entidades regionales y locales prestadoras de estos servicios se encuentran limitadas por “déficits presupuestarios estructurales”, contándose sólo con las transferencias desde el nivel federal o estadual (regional), que suelen contener los costos asociados a la planilla salarial de profesionales y funcionarios y un funcionamiento mínimo. Existen situaciones en las que se imponen mecanismos de financiamiento compartido con las familias de los usuarios, acentuándose las brechas entre servicios con o sin aportes privados.

Dicha situación es reconocida ampliamente por los expertos, quienes también sugieren que los desafíos a futuro para los procesos de descentralización, pasan por mejorar los mecanismos de financiamiento.
- iii) Los programas especiales pro-calidad, ya sean buscando el mejoramiento de la productividad, aportando infraestructuras o equipamientos o incentivando eficazmente a “maestros y doctores” han mostrado mucha insuficiencia. En oportunidades, la uniformidad de los sistemas institucionales, impide hacer distinciones o pago de incentivos por calidad. En otras, no pocas ocasiones, el aprovechamiento eficaz de nuevas tecnologías de información requieren de un contexto general “mínimo” “que no existe.
- iv) Las capacidades directivas y del cuerpo de profesionales responsables de estos servicios, es vista crecientemente por los especialistas como “la cuestión clave”. Los casos de mejoramientos significativos de calidad se asocian a directivos inmutativos o al menos estables en el tiempo, equipos profesionales bien dirigidos, adecuado sentido de trabajo colectivo y fuerte compromiso con la responsabilidad profesional. Varios especialistas sostienen que una mayor autonomía de la escuela, el liceo o el centro clínico, serían deseables para crear condiciones favorables para la difusión de experiencias de este tipo, acompañadas de suficientemente financiamiento y apoyo institucional. Junto con ello, se propician mejoras importantes salariales a los directivos, que se encuentran asociadas a logros específicos.

- v) Muchas de las falencias de estos servicios se relacionan a la ausencia de un “sistema estructurado” del que dependan las prestaciones locales. Dicho sistema debe implicar mejores especificaciones de competencia por niveles, un correcto sistema de derivación, y una fiscalización y monitoreo que utilice las unidades pedagógicas o clínicas especializadas para asegurar calidades, y;
- vi) Asegurar el acceso preferente a la especialización de los directivos y profesionales que laboran en las entidades locales. Al acentuarse la capacitación especializada en dicho nivel, estaríamos entregando incentivos más eficaces para estos roles. Estos programas tienen éxito si son efectuados con financiamiento y vigilancia regional.

6. Los servicios de recolección y disposición de basuras, aunque “naturalmente” descentralizados, muestran una severa precariedad en cobertura y calidad

La recolección y disposición de los residuos sólidos domiciliarios presenta, desde un punto de vista teórico, todas las características de un conjunto de servicios jerarquizados territorialmente. Mientras la recolección es sumamente local, la disposición implicaría una escala necesariamente regional, en la que se optimicen las cargas a las tecnologías más modernas de tratamiento de desechos. Esta situación contrasta con una práctica en donde el servicio mismo mantiene problemas severos de cobertura y muchas de estas funciones se efectúan informalmente y sin las normas sanitarias y ambientales básicas.

Entre los temas a considerar están:

- i) Sigue pendiente en nuestras metrópolis, ciudades, localidades menores y sectores rurales la presencia de un servicio de recolección y tratamiento de desechos mínimamente adecuado. Los efectos de esta insuficiencia son notables en salubridad y calidad de vida para las respectivas poblaciones. En la mayoría de los países de la muestra, se han definido potentes políticas nacionales al respecto, que buscan la formalización de la actividad, sus mejoras substantivas y una adecuada jerarquización con diferenciación territorial.
- ii) Se hace necesario un esfuerzo sostenido de mejoramiento de estos servicios. Ello implica mejorar el diagnóstico de las situaciones actuales y la necesidad de diseñar programas y proyectos de mediano y largo plazo, que busquen la incorporación de nuevas tecnologías, y que impliquen un diseño de “sistemas regionales integrados de desechos domiciliarios”.
- iii) Mucho de la experiencia internacional y parcialmente en nuestras realidades, dan cuenta de avances importantes en materia de clasificación de basura, alternativas de reciclaje y otras más de recuperación de desechos. Incluso es posible identificar modalidades productivas de “recolectores asociados” y otras prácticas interesantes. Nada de esto es sencillo y ciertamente deben darse algunas condiciones básicas de operación para emprender las citadas innovaciones.
- iv) El financiamiento es una de las restricciones de mayor importancia, especialmente cuando se trata de instaurar los referidos “sistemas regionales”. La disposición al pago de las familias es relativamente baja frente a un servicio habitualmente irregular, y donde se supone que el municipio o “el Gobierno” se debe hacer cargo. Allí es donde se requiere de políticas públicas más sostenidas, con financiamiento e innovaciones, y también considerando que las familias deben ir asumiendo sus costos, con tarifas y metodologías de cobro adecuadas.

- v) Las consideraciones ambientales y sanitarias inherentes a estas complejas actividades, hacen que el tema deba verse integrado a otras cuestiones como los desechos industriales y/o peligrosos, los cursos de aguas y las zonas de riesgo ecológico, donde suelen concentrarse los desechos ilegales, y el tratamiento de las aguas servidas. En la medida que “la basura domiciliaria” se integre al conjunto de problemas ambientales básicos, se pueden producir sinergias importantes, y;
- vi) Es posible una incorporación ciudadana a estas tareas, especialmente en la medida que se hace conciencia de su importancia sanitaria, ambiental y de recuperación económica. Algunos programas educacionales han tenido éxitos importantes, especialmente cuando se trata de constituir una cultura del saneamiento básico. También es posible recuperar un asociativismo empresarial entre recolectores, con beneficios ambientales y de ingresos.

7. La seguridad ciudadana se ha constituido en la principal demanda ciudadana y la descentralización ordenada de su gestión, una necesidad imperiosa y urgente

De todas las demandas ciudadanas por servicios, la seguridad pública cotidiana es la más sentida y actual. Encabeza los problemas de la gente y se han incrementado los asaltos, la delincuencia barrial, las tasas de victimización y las sensaciones generales de inseguridad. Desde el ángulo de las localidades y los barrios, la seguridad importa acciones integrales de distinto tipo, y principalmente más recursos, más medios, más y mejor Policía, y un clima de confianza con las organizaciones barriales. En los países de la muestra se aprecia el vínculo estrecho que la inseguridad ciudadana tiene con temas más globales del narcotráfico, corrupción y el crimen organizado. La inseguridad contamina la convivencia ciudadana y se agudiza, siendo las experiencias valiosas de prevención y enfrentamiento, claras excepciones más bien locales.

No obstante, es posible referirse a algunas cuestiones más específicas:

- i) Los temas de la “seguridad nacional” son distintos, aunque vinculados, con los de la Seguridad Pública o Ciudadana, que es a lo que hacemos referencia principal. Esta distinción es importante porque en la seguridad cotidiana y barrial importa mucho la organización de la gente y los niveles de confianza que se alcance con la Policía, de modo que esa acción conjunta sea la clave de acciones preventivas de gran escala. La militarización de la Policía debe dar lugar a una “ciudadanización” de la Policía, en el enfoque de la seguridad ciudadana.
- ii) Es esencial mantener un nivel de información e investigación acuciosa sobre las maneras de operar de la delincuencia, especialmente porque es muy “adaptativa” a las cambiantes condiciones del contexto. No son pocas las situaciones en que los delincuentes son muchos más cambiantes en sus tácticas que la propia Policía. Este tema de la investigación y “la inteligencia” (y contrainteligencia) plantea abundantes sospechas sobre policías criminales y/o asociadas con los delincuentes. Buena parte de la confianza en la Policía va a depender de información más científica y oportuna, que muestre eficacia hacia los ciudadanos.
- iii) La gran mayoría de los especialistas consultados coinciden en la necesidad de “uniformar las policías”, en una disciplina y ojalá institución única o, a lo menos, en un “mando único”, con políticas policiales claras y con sentido de Estado. La coexistencia de policías nacionales, regionales y municipales, acompañado de redes de policías especializadas (más allá de la judicial, naturalmente), suele introducir dinámicas complejas y hasta competitivas, lo que en el debate de la transparencia y las confianzas aporta poco a la seguridad de los ciudadanos.

- iv) La gestión a nivel municipal, intermunicipal o estadual (regional) de los servicios policiales depende de múltiples factores. Una mayor cercanía policial hace que el ámbito local se releve en importancia, aunque será determinante la dependencia propiamente del respectivo Cuerpo Policial Unificado. El propio debate de los Policías Municipales dependientes de la autoridad local está abierto y muchos expertos ven “más riesgos que virtudes” en dicha descentralización con dependencia de la autoridad civil municipal. Claramente los expertos coinciden en una descentralización más bien “desconcentrada” con gestión local dependiente de la entidad policial unificada.
- v) Se hace necesario inscribir la temática de la seguridad ciudadana con el conjunto de actividades directamente relacionadas, como es el sistema judicial y sus procedimientos, defensoría y penalizaciones; el sistema carcelario –reconocido en la región como escasamente reinsertante en la sociedad para los infractores–, el sistema educacional y los programas de prevención, especialmente respecto del tráfico de drogas y otros delitos de gran influencia ciudadana, y;
- vi) Allí cuando la organización barrial es fuerte y respetada por los ciudadanos, actúa junto a una policía proba y eficaz, es cuando se dan experiencias positivas. Más que nunca se hace necesario sistematizar estas experiencias, porque el agente no puede llegar a sentir que no hay antídoto posible contra la delincuencia y que la inseguridad ciudadana llegó, se quedó y “no la podemos sacar de encima”.

8. El desarrollo económico regional y local tiene tremendos desafíos, pero constituyen una necesidad imperiosa para una descentralización eficaz

Los especialistas consultados coinciden en la imperiosa necesidad de generar “desarrollos económicos locales” que sean capaces de sostener en el largo plazo, los procesos de descentralización, incluida la gestión de servicios esenciales en distintos niveles subnacionales. Existen avances importantes en ese sentido, especialmente en las situaciones donde se apuesta a “agrupaciones productivas” en los territorios, como fundamento de dinámicas endógenas de desarrollo sostenido. En la medida que ello implica recursos cualitativamente superiores a los habituales, que supone también una relación de calidad diferente en la asociación entre empresarios privados y entes públicos, y que los niveles de diversificación competitivos son difíciles de identificar, el desarrollo económico local sea una tarea tan urgente como difícil.

Entre los aspectos a considerar tenemos:

- i) La apuesta por el desarrollo económico local (regional) supone un conjunto eficaz de políticas públicas, que contemplen recursos sostenidos y de largo aliento para la capacitación, el crédito y las garantías, la innovación y la investigación aplicada y el acompañamiento al emprendimiento privado asociado. Lo anterior supone una prioridad productiva en la economía y lineamientos estables que permitan la acción conjunta eficaz con el ámbito privado.
- ii) Aunque esta “escala territorial” del desarrollo sea evidente desde el punto de vista de los recursos y las potencialidades, la institucionalidad pública regional y local, el fomento y la innovación productiva padece habitualmente de graves problemas. Es una institucionalidad muy centralizada, habitualmente con “agentes” en el territorio, pero poco comprometida con los entes gubernamentales regionales y locales poco empoderados.
- iii) Las experiencias de asociación público-privado son variadas en los países de la muestra. Existen logros importantes en el campo de las construcciones camineras y de

infraestructura, pero la asociación para la gestión del desarrollo local es todavía insuficiente. Destacan los casos de Estados o Regiones poderosas (y con autonomías) que han conformado corporaciones de desarrollo o entidades equivalentes.

- iv) Las agrupaciones productivas, llámense o no clusters, constituyen un avance conceptual y práctico en los países de mayor tamaño y federativos de esta investigación. Siempre se trata de apuestas con riesgo, que si son establecidas de común acuerdo con los privados, favorecen la factibilidad de los resultados. Crecientemente el desarrollo se está fundando en acciones productivas vinculadas a los recursos naturales regionales y locales.
- v) La investigación y la tecnología aplicada se establece como un prerrequisito fundamental para sostener los esfuerzos por el desarrollo local. Las universidades, los centros de investigación, las asociaciones de productores privados en determinadas líneas productivas, entre otros, son esenciales para el despliegue adecuado de esfuerzos que suelen encontrar dificultades en una institucionalidad universitaria y de investigación bastante débil, y;
- vi) Deben imponerse esquemas simplificados para la gestión empresarial, de modo que los esfuerzos de emprendimiento no se vean limitados por una institucionalidad rígida y poco innovadora. Esta actitud pro emprendimiento está en la base de los éxitos que se han obtenido en la región en materia de desarrollo económico local.

Anexos

Anexo 1

Encuesta aplicada a expertos

Introducción



El objetivo principal de esta investigación, para ILPES CEPAL, es analizar la modalidad descentralizada en que se entregan determinados servicios esenciales en los países de la región. Nos referimos a la salud primaria; a la educación básica y media; a la recolección y tratamiento de residuos sólidos, a los servicios de policía para la seguridad ciudadana y a los instrumentos de fomento productivo. Trataremos la situación de Brasil, Colombia, México, Costa Rica y Chile.

El punto focal de lo que perseguiremos es mostrar cual es la escala óptima territorial en que los servicios referidos deben ser provistos. Cuáles son las tareas y funciones que se pueden optimizar en el nivel local regional y el modo en que la situación actual puede mejorarse.

Teóricamente la descentralización es **simultáneamente** un proceso de modernización institucional y gestión pública; un proceso de activación de desarrollos regionales y locales; un proceso de activación de desarrollos regionales y locales; un proceso activador de la participación y protagonismo ciudadano. En el entorno de esas dimensiones quisiéramos ver como vitalizar la prestación de estos servicios básicos a la población bajo estos “esquema descentralizados”.

Usted en su calidad de “**informante clave**” ya sea por su dominio, experiencia y conocimiento de los procesos de descentralización, como por el manejo y la gestión de algunos(s) de los servicios considerados, en uno o más países de la muestra de esta investigación. Le agradecemos su tiempo y disposición y le entregaremos en su oportunidad los resultados de esta consulta y de la investigación.

Preguntas

Grupo 1 Caracterización encuestado

1.- Nombre: Su nombre

2.- País: País donde trabaja (o trabajaba)

Marca una sola alternativa

Brasil

Chile

Costa Rica

Colombia

Mexico

América Latina

Otro

3.- Institución: La institución donde usted se desempeña es:

Marca una sola alternativa

Ministerio nacional

Asesoría presidencial

Nivel intermedio (región, departamento, estado, etc.)

Nivel local (comuna, municipio, prefectura)

Universidad

Organismo internacional

ONG

Otro

Sin respuesta

4.- Profesión: ¿Cual es su profesión?

Marca una sola alternativa

Economista

Abogado

Administrador

Arquitecto

Agrónomo

Cientista político

Sicologo

Sociologo

Otro

Sin respuesta

5.- Cargo: ¿Cual de las siguientes frases representa mejor su cargo actual?

Marca una sola alternativa

Cargo Directivo a nivel nacional

Cargo Directivo a nivel Regional (estadual, departamental, etc.)

Cargo Directivo a nivel local

Alcalde o prefecto

Concejal, regidor, vereador, etc. (miembros de órgano colegiado local)

Asesor

Técnico

Docente

Otro

Sin respuesta

Grupo 2

p1: Suponiendo que la descentralización puede asociarse a diversos procesos.

Señale en que porcentajes está usted de acuerdo con cada una de estas afirmaciones (los valores pueden ir desde 0% total desacuerdo hasta 100% absoluto acuerdo)

	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
El proceso de descentralización es un proceso de modernización institucional										
El proceso de descentralización es un proceso de activación de desarrollos regionales y locales										
El proceso de descentralización es un proceso sistemático para el mejoramiento de la equidad y la integración social										
El proceso de descentralización es un proceso favorecedor de la gestión social y la participación ciudadana										

p2: En relación con la pregunta anterior, ¿Tiene algún comentario sobre su país?

p3: En el contexto de las dimensiones anteriores de los procesos de descentralización.

¿Cual es la valoración de los avances? (última década) en materia de descentralización. (0% ningún avance, 100% avances máximos)

	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
El proceso de descentralización es un proceso de modernización institucional										
El proceso de descentralización es un proceso de activación de desarrollos regionales y locales										
El proceso de descentralización es un proceso sistemático para el mejoramiento de la equidad y la integración social										
El proceso de descentralización es un proceso favorecedor de la gestión social y la participación ciudadana										

p4: En relación con la pregunta anterior, ¿Tiene algún comentario sobre su país?

p6: En materia de provisión de servicios de educación pre-básica, básica y media, diría usted que la modalidades descentralizadas (si es que las hubiesen) de provisión de este servicio han disminuido severamente en la (última década) (0%) o han aumentado ostensiblemente (100%)

	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
Educación pre-básica										
Educación básica (primaria)										
Educación media (secundaria)										

p7: En materia de recolección u disposición de basuras en su país, diría usted que las modalidades descentralizadas (si es que las hubiesen) de provisión de este servicio han disminuido severamente en la (última década) (0%) o han aumentado ostensiblemente (100%)

10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

Recolección de
basuras

Disposición final de
basuras

p8: En materia de servicios policiales y seguridad ciudadana en su país, diría usted que la modalidades descentralizadas (si es que las hubiesen) de provisión de este servicio han disminuido severamente en la (última década) (0%) o han aumentado ostensiblemente (100%)

10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

Servicios policiales y
seguridad ciudadana

p9: En materia de provisión de servicios de fomento y desarrollo productivo, diría usted que la modalidades descentralizadas (si es que las hubiesen) de provisión de este servicio han estado disminuido severamente en la (última década) (0%) o han avanzado ostensiblemente (100%)

10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

Fomento y desarrollo
productivo

p10: Las mejoras sustantivas en la gestión de los servicios de salud primaria en el nivel subnacional (regional, provincial, estadual, comunal, etc.), serían los siguientes: (en total acuerdo 100%; en total desacuerdo 0%)

	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
La necesidad de una política pública pro descentralización más decidida										
Mecanismos y montos de financiamiento significativamente superiores a los actuales										
Recursos y equipos humanos más capacitados										
La integración eficaz de este servicio con la "red superior" de servicios sanitarios (niveles secundarios y especializado)										
Una focalización aún mayor para la población con mayores necesidades y carencias										
Mayor participación de la población y las organizaciones de la ciudadanía										
Superar la atención clientelista, discriminatoria y poco igualitaria										
Mejorar significativamente los programas de prevención sanitaria										

p11: ¿Existe otra mejora sustantiva para una mejor operación del servicio de salud primaria en el nivel regional (provincial, estadual, departamental, etc.) y local?

p12: Las mejoras sustantivas en la gestión de los servicios de educación en el nivel subnacional (regional, provincial, estadual, comunal, etc.), serían los siguientes: (en total acuerdo 100%; en total desacuerdo 0%)

	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
La necesidad de una política pro descentralización más decidida y eficiente										
Mecanismos y montos de financiamiento significativamente superiores a los actuales										
Profesores y equipos directivos más capacitados										
Una focalización aún mayor para la población con mayores necesidades y carencias										
La integración eficaz de este servicio con los niveles educacionales superiores (técnicos profesionales y universitarios)										
Mayor participación de centros de padres y organizaciones vecinales en el sector										
Superar las dificultades de seguridad, equipamiento y convivencia en los entornos poblacionales.										

p13: ¿Existe otra mejora sustantiva para una mejor operación del servicio de educación pre -básica, básica y media en el nivel subnacional (regional, provincial, estadual, departamental, etc.) y local?

p14: Las mejoras sustantivas en la gestión de los servicios de recolección y disposición de basura en el nivel subnacional (regional, provincial, estadual, comunal, etc.), serían los siguientes: (en total acuerdo 100%; en total desacuerdo 0%)

	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
La necesidad de una política pro descentralización más decidida y eficiente										
Mecanismos y montos de financiamiento significativamente superiores a los actuales										
Mejoras tecnológicas y organizativas eficaces en las formas de recolección domiciliarias										
Nuevos emplazamientos para rellenos sanitarios regionales de alta tecnología y ambientalmente sustentables										
Una focalización mayor para la población con mayores necesidades y carencias										
Una mayor incorporación de la población organizada (juntas barriales y organizaciones específicas) en estos servicios										
Avances muy menores en clasificación de desechos, reciclaje y aprovechamiento de ellos										
Escasa regulación de los agentes privados										
Mejorar la regulación y el control, de los agentes privados y las tarifas.										

p15: ¿Existe otra mejora sustantiva para una mejor operación del servicio de recolección y disposición de basura en el nivel subnacional (regional, provincial, estadual, departamental, etc.) y local?

p16: Las mejoras sustantivas en la gestión de los servicios de vigilancia y gestión policial en el nivel subnacional (regional, provincial, estadual, comunal, etc.), serían los siguientes: (en total acuerdo 100%; en total desacuerdo 0%)

	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
La necesidad de una política pro descentralización más decidida y eficiente										
Mecanismos y montos de financiamiento significativamente superiores a los actuales										
Transparencia, calidad, confianza y eficacia de los servicios										
Coordinación eficiente entre policías (cuando corresponda)										
Mejor vínculo entre policía y administraciones regionales y locales										
Mejorar el sistema judicial, leyes y reglamentaciones										
Perfeccionar los sistemas de rehabilitación y reinserción social de los delincuentes										
Relación estrecha y confiable entre policías y organizaciones sociales										

p17: ¿Existe otra mejora sustantiva para una mejor operación del servicio de vigilancia y gestión policial en el nivel subnacional (regional, provincial, estadual, departamental, etc.) y local?

p18: Las mejoras sustantivas en la gestión de los servicios de fomento y desarrollo productivo en el nivel subnacional (regional, provincial, estadual, comunal, etc.), serían los siguientes: (en total acuerdo 100%; en total desacuerdo 0%)

	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
La necesidad de una política pro descentralización más decidida y eficiente										
Mecanismos y montos de financiamiento significativamente superiores a los actuales										
Instituciones públicas de asesoría, emprendimiento y financiamiento mejor coordinadas territorialmente										
Mejorar la asociación productiva eficientes entre agentes públicos y privados										
Una focalización productiva hacia sectores de micro y pequeña empresa										
Una mejor participación de la población y organizaciones de la ciudadanía										
Difundir eficazmente buenas experiencias de innovación productiva que pudieran replicarse										
Mejorar las franquicias tributarias, de capacitación y de garantías crediticias										

p19: ¿Existen otras mejoras sustantivas en la gestión de los servicios de fomento y desarrollo productivo en el nivel subnacional (regional, provincial, estadual, departamental, etc.) y local?

p20: ¿Tiene algún comentario adicional que desee agregar sobre la situación de su país?

Anexo 2

CONTEO TOTAL DE ENCUESTADOS POR INSTITUCIÓN Y CARGO ACTUAL

Institución	Cargo	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Mexico	Otro	Total
Asesoría presidencial	Cargo Directivo a nivel nacional			1				1
Asesoría presidencial Total				1				1
Ministerio nacional	Asesor metodológico		4	1				5
	Cargo Directivo a nivel nacional			2	6		2	10
	Cargo Directivo a nivel intermedio				1			1
	Otro		2	1	1			4
	Técnico	2	1		2		1	6
Ministerio nacional Total		2	7	4	10		3	26
Nivel intermedio	Asesor metodológico	4	2	1				7
	Cargo Directivo a nivel local		1					1
	Cargo Directivo a nivel intermedio	6	6			1		13
	Otro	3						3
	Técnico	8			1		1	10
Nivel intermedio Total		21	9	1	1	1	1	34
Nivel local	Alcalde o prefecto				1			1
	Asesor metodológico	1						1
	Cargo Directivo a nivel local	9	3	1			4	17
	Cargo Directivo a nivel nacional						1	1
	Cargo Directivo a nivel intermedio						1	1
	Otro	4						4
	Técnico	2	2			1		5
Nivel local Total		16	5	1	1	1	6	30
ONG	Asesor metodológico					1		1
	Cargo Directivo a nivel local			1				1
	Docente	1						1
	Otro	1	1			1	1	4
	Técnico						1	1
	(blank)		1					1
ONG Total		2	2	1		2	2	9
Organismo internacional	Asesor metodológico	1			1	1		3
	Cargo Directivo a nivel intermedio						1	1
	Otro			1			3	4
	Técnico		1					1
Organismo internacional Total		1	1	1	1	1	4	9

Continúa

Cuadro (Anexo 2)

Otro	Asesor metodologico	3	1	1	1	1	7
	Cargo Directivo a nivel local	2					2
	Cargo Directivo a nivel nacional	1	2	1	1	1	6
	Cargo Directivo a nivel intermedio	1					1
	Docente	1					1
	Otro	5	11	4			20
	Tecnico	3	3	2			1 9
	(blank)		1		1		2
Otro Total		16	18	8	3	2	1 48
Universidad	Cargo Directivo a nivel local	2					2
	Cargo Directivo a nivel nacional		1				1
	Cargo Directivo a nivel intermedio		1				1
	Docente	11	15	1		5	2 34
	Otro	3	1	1		3	1 9
	(blank)		1				1 2
Universidad Total		16	19	2		8	4 49
(blank)	(blank)						1 1
(blank) Total							1 1
Grand Total		74	61	19	16	15	22 207

Fuente: Elaboración propia.