

LOS DILEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

Enrique Cabrero Mendoza*

INTRODUCCIÓN

México, al igual que muchos otros países, desde hace más de una década ha venido impulsando políticas descentralizadoras en sus estructuras políticas y de gobierno. Sin embargo México había sido uno de los países en los que más débiles impactos habían tenido este tipo de iniciativas. En la década de 1983 a 1993 las políticas descentralizadoras impulsadas por Miguel de la Madrid (1982-1988) y por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) no lograron los avances prometidos.

Sólo recientemente -a partir del periodo de Ernesto Zedillo en 1994- se observa un avance importante en la descentralización. El contexto de modernización política y de apertura democrática, así como la aparición de alternancias políticas en gobiernos subnacionales transforma poco a poco el escenario nacional, es indudable que este tipo de dinámica ha empujado al aceleramiento de la descentralización. En la actualidad los gobiernos estatales pueden incidir, al menos modestamente, en la política educativa, en la política de salud, en los programas de vivienda, así como en los de infraestructura social y de lucha contra la pobreza. Por su parte los gobiernos municipales tienen mayores recursos para ejercer y mayores espacios de autonomía en la definición de proyectos urbanos y de desarrollo local. Además existen nuevas disposiciones constitucionales que permiten a estados y municipios entablar "controversias constitucionales" contra cualquier otro nivel de gobierno, en el caso de que vean afectados sus intereses o se den intromisiones de otros órdenes de gobierno.

Es indudable que las cosas han cambiado; sin embargo los "vínculos fundamentales" de la dependencia de los gobiernos subnacionales frente al nivel federal siguen funcionando: el dinero y el culto al poder. Por una parte, el sistema federal fiscal mexicano sigue siendo uno de los más centralizados de América Latina, es evidente que ha habido avances pero la dependencia en materia fiscal sigue siendo muy fuerte, en ciertos casos incluso asfixiante. Por otra parte, cuando el color político es el mismo entre diversos niveles de gobierno, vemos reinstalarse la subordinación de los gobiernos locales a los estatales y cuando es el caso de éstos hacia el nivel federal. La vieja cultura política del centralismo y el culto al jefe supremo -sea éste presidente, gobernador, alcalde, cacique o caudillo de algún partido político- siguen ya sea latentes o claramente manifiestos en la vida política y gubernamental del país. No debe olvidarse que el centralismo en un país como México, está instalado en las raíces mismas del sistema social, en el imaginario colectivo que da vida a esta nación, desde la época prehispánica, pasando por la conquista, la independencia y la revolución, hasta nuestros días.

Se trata entonces en materia de descentralización de claroscuros, de matices, de avances muy significativos y de persistencias casi inexplicables. Se trata de pasos hacia delante y de pasos hacia atrás, de logros y de desencantos, de exitosas experiencias y de lamentables fracasos. Además se trata de un proceso a diferen-

* El autor es investigador en el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) en México y profesor visitante en l'École Normale Supérieure de Cachan. Este artículo se inscribe en el marco del programa de colaboración entre ambas instituciones (Programa: ECOS/Anuies/Conacyt).

tes velocidades y a geometría variable, en algunas regiones se puede observar un México muy cambiado, con espacios importantes de descentralización, con un impulso regional y local que marca el ritmo y las formas, sin embargo en otras regiones vemos el viejo México casi intacto, centralista y premoderno. Es decir, se trata de la cohabitación simultánea de la tradición y el cambio.

Lo interesante del proceso es que no necesariamente se observa un norte moderno y un sur anclado en las viejas formas –aunque sea éste el modelo dominante-. Se trata de un proceso más complejo en el que se pueden observar los contrastes del nuevo y el viejo modelo ya sea en el norte o en el sur, e incluso se pueden observar los contrastes en la misma localidad en diversos momentos, se dan avances y se dan retrocesos. Este es el escenario de la descentralización mexicana, avances muy significativos pero en ciertos casos efímeros, secuencias encontradas que generan asimetrías y desequilibrios, temporalidades en desfase que generan en ocasiones rupturas y retrocesos. Todo ello impide hablar de la descentralización como positiva o negativa en lo absoluto, se trata más bien de dilemas que se generan, de oportunidades y de riesgos que aparecen, de una nueva configuración en construcción, difícil a evaluar por ser un proceso en curso y difícil de visualizar a futuro por ser un proceso caprichosamente inestable.

En este artículo se propone una visión que relativiza los avances y que es cautelosa en los juicios, no se trata de presentar los avances siempre como logros, se intenta presentarlos también en ocasiones como desencantos. En un primer momento se describen brevemente las políticas descentralizadoras hasta 1994, una época fundamentalmente de desencantos; en un segundo momento se presenta el contenido de las iniciativas descentralizadoras más recientes haciendo particular énfasis en la experiencia del llamado “nuevo federalismo mexicano”; por último en un tercer momento se analizan los dilemas que surgen en el marco de la descentralización: por una parte el surgimiento de experiencias innovadoras exitosas en algunos gobiernos locales, por otra parte la inestabilidad que se agudiza, la conducción estatal que se debilita y el hecho de que no siempre la descentralización ha favorecido los avances de la transición democrática; en este apartado se discute también sobre una agenda de reformas necesarias para consolidar un proceso descentralizador que no vulnere la transición, sino que por el contrario la consolide y acelere.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO: UNA HISTORIA DE DESENCANTOS

La Revolución mexicana en la década de 1910, si bien permitió terminar con una dictadura de treinta años, generó un proceso de dispersión de grupos dentro del territorio nacional, dificultando el control y consolidación de un nuevo modelo que sustituyera al anterior. Se necesitaron varias décadas para construir un Estado-nación relativamente estable; sin embargo esto se logró gracias a una alta concentración del poder en el centro del país, a la represión de iniciativas regionalistas, y a la persecución de líderes y caudillos locales. Es decir, para finalizar con el episodio violento de la revolución, se instauró un régimen centralista de facto, disfrazado de federalismo.

Los primeros gobiernos posteriores a la revolución no se preocuparon por el centralismo, más bien lo fortalecieron en la idea de consolidar un Estado nacional. Posteriormente, en el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se realizaron los primeros planes regionales de desarrollo en el norte del país, los cuales estaban orientados a promover la agricultura de riego, organizar la producción y regular la tenencia de la tierra. A partir de los años cuarenta, la adopción de un proceso de industrialización, fincado en la sustitución de importaciones, fue

probablemente uno de los factores que aceleró la centralización debido a la necesidad de concentrar el desarrollo industrial. Después al inicio de los años cincuenta, aparecen algunos intentos aislados por promover el desarrollo en algunas regiones del golfo y del sur del país. Más adelante, en toda la época del llamado "desarrollo estabilizador" (1958-1970) no existió iniciativa alguna en materia de descentralización.

Es a partir del periodo 1970-1976 en el que surgen algunas iniciativas descentralizadoras, o al menos, de esfuerzos en materia de planeación regional. Por una parte se inician los primeros esfuerzos de desconcentración industrial, por otra parte, se crearon algunos mecanismos de carácter regional basados en incipientes avances en materia de planeación regional como fue la creación de Comités de Desarrollo Regional (Coprodes). Posteriormente, en el periodo 1976-1982 se impulsó el desarrollo de puertos industriales, además surgieron una serie de planes sectoriales y un plan global como marco de referencia para el desarrollo de las diversas regiones del país. Se usaron los créditos diferenciales y los subsidios como medidas para favorecer la ubicación de actividades económicas fuera de los centros industriales más grandes.

Es en el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) en el que se puede decir que surge un esfuerzo real por la descentralización de la vida nacional. Se planteó en el plan nacional de ese momento la necesidad de "redistribuir competencias entre las tres instancias de gobierno" además se mencionaba "promover el desarrollo estatal y municipal integral mediante la creación de un Sistema de Planeación Democrática".¹ Para ello se crearon los Comités de Planeación y Desarrollo Estatal (Coplade), los cuales serían instancias de deliberación y consenso entre gobierno federal y gobiernos estatales. Se preveía además una participación importante de gobiernos municipales a partir de comités similares en el nivel municipal (Coplademun). Cabe destacar la importancia del tema de fortalecimiento municipal, en función de ello se reformó el artículo 115 de la Constitución, en dichas reformas se amplió la facultad reglamentaria de gobiernos municipales, se establecieron obligaciones en materia de servicios municipales y se asignó a este nivel de gobierno el impuesto predial con el fin de fortalecer las finanzas de gobiernos locales.

Pese a que esta iniciativa había sido hasta el momento la más amplia y desarrollada en materia de descentralización, los alcances y efectos no fueron los esperados. Al parecer el contexto político poco diverso debido al contexto de "partido único" en el poder, debilitó estas iniciativas. Los comités de planeación por ejemplo, se convirtieron en foros de protocolo en el que los ejecutivos estatales y los funcionarios federales imponían la lógica, ritmos y orientación del proceso; por otra parte los municipios fueron muy frecuentemente incapaces para asumir el cobro de nuevos impuestos, por lo que por muchos años el gobierno estatal siguió manejando estos impuestos a nombre del municipio.² Incluso hoy en día todavía en los municipios pequeños no hay capacidades administrativas para asumir dichas funciones, las cuales son realizadas por gobiernos estatales. Las iniciativas de este periodo se limitaron a "descentralizar por decreto" y no fueron acompañadas por un programa de apoyos paralelos que pudiese haber permitido realmente avanzar en el fortalecimiento de gobiernos estatales y municipales.

En el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la descentralización como iniciativa gubernamental simplemente desapareció como tema específico de la agenda de gobierno. Sin embargo el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) aun cuando se orientaba a la lucha contra la pobreza, integró algunas acciones orientadas al desarrollo regional y la descentralización. Las acciones de este programa se definían a través de la firma de Convenios de Desarrollo Social (Codesol)

¹ *Plan Nacional de Desarrollo (PND), 1983-1988.*

² *Para mayor detalle sobre los límites de esta experiencia descentralizadora, véase Cabrero (1998).*

entre el nivel federal y el estatal, posteriormente para la operación de las acciones se requería de la constitución de comités formados por la población beneficiaria de las obras. Las versiones oficiales de dicho programa hablan de la creación durante el periodo de alrededor de 27,000 comités.

La variante fundamental de Pronasol en materia de descentralización y relacionada al periodo anterior, es que este programa estaba más focalizado a fortalecer a la comunidad que a los gobiernos estatales y municipales. De hecho fue organizado como una estructura paralela a gobiernos subnacionales, dejándolos virtualmente de lado en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos. Lo paradójico de este programa es que ganaba eficacia como programa que intentaba llegar a las comunidades, en la medida que rompía la ya de por sí débil institucionalidad de los gobiernos locales, es decir que avanzaba destruyendo lo poco avanzado en el periodo anterior; fue una intención de "descentralización centralizada".³ Este programa finalmente generó un cúmulo de críticas debido a su orientación fundamentalmente electoral, se menciona incluso que se trató de un programa neopopulista para sostener medidas neoliberales.⁴

LA INICIATIVA RECIENTE DEL "NUEVO FEDERALISMO", UN PASO HACIA DELANTE, OTRO PASO HACIA ATRÁS

A partir de 1994, desde el inicio del periodo de Ernesto Zedillo, se planteó la iniciativa de un "federalismo renovado" el cual:

"...debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes de gobierno, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades propias del Gobierno Federal....en la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos....se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de bienes y servicios a las comunidades"⁵

Se trataba de asumir, finalmente, un federalismo *de facto* y no sólo *de jure* como había sido el caso mexicano. Para confirmar este compromiso, en marzo de 1995 en una reunión convocada por los diversos partidos políticos del país⁶ -a la cual acudieron los diversos responsables gubernamentales, incluyendo al presidente- se generó entonces un consenso: el excesivo centralismo; el excesivo presidencialismo y los poderes extraconstitucionales del ejecutivo sobre los gobiernos estatales; la fragilidad institucional de los municipios; la pasividad del sistema judicial; la debilidad de los poderes legislativos federal y estatales; y la injusta distribución de los recursos fiscales; son factores que han paralizado la vida federal y que no permiten avanzar en las diversas reformas necesarias para la modernización del país.

A partir de ello se generaron iniciativas de redistribución de funciones entre los diversos órdenes de gobierno, particularmente en los sectores de la educación, la salud, la lucha contra la pobreza; también se reformó el artículo 104 de la Constitución permitiendo a cualquier nivel de gobierno establecer una controversia

³ Para mayor detalle sobre los límites de esta experiencia descentralizadora, véase Cabrero (1998).

⁴ Dos estudios documentan los sesgos del Pronasol: Molinar y Weldom (1994) y Dresser (1991).

⁵ Plan Nacional de Desarrollo (PND), 1995-2000.

⁶ Foro Nacional: Hacia un auténtico federalismo, llevado a cabo en Marzo de 1995 en la ciudad de Guadalajara.

con otros niveles de gobierno exigiendo la no intromisión o el respeto de sus derechos constitucionales; además se incrementaron, aunque muy marginalmente, los recursos fiscales a estados y municipios; y por último durante los seis años de gobierno de Zedillo, se insistió en la "no intervención" del presidente en asuntos propios de gobiernos estatales y municipales. Cabe señalar también en materia de reformas políticas, que en este periodo se consuma la autonomía total del IFE (Instituto Federal Electoral) con un presidente nombrado por la cámara de diputados, así mismo se traspasa toda inconformidad o conflicto electoral al ámbito de la Suprema Corte de Justicia, y se elige por primera vez al gobernador de la ciudad de México, el cual por cierto, venía de un partido de oposición. Indudablemente este conjunto de reformas han fortalecido la vida democrática del país y han creado un ambiente propicio a la descentralización.

La descentralización en este periodo, sin embargo, no ha partido de una estrategia única y claramente definida; cada sector de política ha adoptado un ritmo diferente y una estrategia particular. Es necesario entender por lo tanto las diferentes lógicas del proceso, para ello, se presentan a continuación algunos elementos en lo referente al sector educativo, al de la salud y al de los programas sociales de desarrollo regional y lucha contra la pobreza.

La "federalización educativa", como ha sido llamada la política de descentralización en este sector, ha sido uno de los procesos más complejos de la descentralización debido a la presencia del SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación), uno de los sindicatos más poderosos de América Latina con un millón y medio de afiliados, el cual se oponía al proceso. Sin embargo en 1992 se logra un acuerdo con dicho sindicato y se inicia el proceso rompiendo con una tradición centralista que se había iniciado desde el periodo postrevolucionario; a partir de ese escenario las funciones reguladoras, normativas y de asignación de recursos financieros para el sistema de la educación básica nacional, permanecen en manos del gobierno federal, mientras que las operativas y administrativas fueron transferidas a los gobiernos estatales, asignando a los gobiernos municipales la responsabilidad de mantener en buen estado las instalaciones educativas.

La descentralización educativa se llevó a cabo a partir de una "estrategia radical"; el decreto para llevarla a cabo se estableció en un solo día y en la práctica lo más importante del proceso se implementó en un mes. En el transcurso de tan sólo algunas semanas se transfirieron a los gobiernos estatales recursos que prácticamente duplicaron de un día para otro el tamaño de las haciendas estatales; además, el total del personal gubernamental en los estados se llegó a multiplicar por cuatro en algunos casos. Esta estrategia radical, si bien se entiende por la complejidad política del sector educativo -es decir se trataba de aprovechar una oportunidad política para la descentralización- generó un congestionamiento en las administraciones de los gobiernos estatales debilitando aún más sus capacidades institucionales, administrativas e incluso de gobernabilidad, como se ha destacado en estudios realizados.⁷

La manera sorpresiva y rápida de la descentralización educativa impresiona, en unos cuantos días se rompió con una tradición centralista de más de setenta años, sin embargo es indudable que esto no fue lo mejor para gobiernos estatales que vivieron un proceso caótico difícil de asimilar y no exento de inestabilidad institucional y de conflictos políticos; cabe señalar por ejemplo que algunos gobiernos estatales se vieron fuertemente amenazados en lo político, por las secciones sindicales locales. La descentralización en este sector se caracterizó por la carencia de un proceso previo de "acondicionamiento" institucional y administrativo, es decir, no se llevaron a cabo diagnósticos de infraestructura y capacidades operativas de los gobiernos estatales, además dada la velocidad de la transferencia de recursos, los

⁷ Un análisis en detalle se presenta en *Cabrero et al (1997)*; véanse igualmente los trabajos de *Santizo (1997)*, *Pardo (1999)* y *Ward, Rodríguez y Cabrero (1999)*.

gobiernos estatales no tuvieron tiempo de evaluar las condiciones en las que se les transfería el sistema educativo de la región. El proceso fue decidido centralmente, no se consultó con gobiernos estatales, se trata de una descentralización "impuesta" por el poder presidencial, los gobiernos estatales fueron simples "receptores" de una política decidida centralmente.

El proceso descentralizador en el sector educativo ha sido paradójico. Pese a la magnitud de las funciones y los recursos transferidos, los gobiernos estatales ganaron espacios muy marginales de acción y autonomía. Las negociaciones con el sindicato educativo, por ejemplo, son realizadas por el gobierno federal y no se permite la ingerencia de gobiernos estatales, pese a que éstos son los que resienten las inconformidades de maestros y las presiones políticas del sindicato; otro ejemplo es que los recursos financieros transferidos se consumen casi en su totalidad (98-99%) en el pago de sueldos de maestros transferidos,⁸ es decir pese a que el *Acuerdo para la federalización educativa* (ANMEB) transfiere a los estados la responsabilidad de la calidad de los servicios, no transfiere ningún recurso para el manejo del sistema salvo los comprometidos como salarios; se menciona incluso que los estados deberán "canalizar mayores recursos" al sistema educativo, lo cual es poco realista dada la carencia de recursos propios de este nivel de gobierno. Por último, otro ejemplo es el hecho de que los estados operan y administran el sistema pero no pueden intervenir en la orientación del mismo, ni en los contenidos educativos, salvo algunos temas regionales que podrán añadirse previa autorización del ministerio federal de educación. Se trata de un proceso descentralizador de gran magnitud pero más cercano a una simple desconcentración.

Es difícil establecer un balance de lo positivo o negativo de la descentralización educativa. Son pocos los años transcurridos y no se observan cambios importantes en los indicadores educativos como son: los índices de analfabetismo, la cobertura educativa o la eficiencia terminal. Por una parte es indudable que el proceso hasta ahora ha generado más problemas que oportunidades a los gobiernos estatales. Las administraciones estatales se han visto congestionadas en su operación, el marco institucional se ha visto rebasado, los sistemas administrativos se han hecho obsoletos dada la dimensión de las nuevas operaciones, los gobiernos estatales se han debilitado políticamente. A decir de gobernantes y funcionarios del sector educativo en los estados: "desde la perspectiva descentralizadora el proceso ha sido muy limitado, dependemos en todo de la federación, y desde la perspectiva administrativa y política el proceso ha sido caótico y nos ha generado muchos nuevos problemas".⁹

Sin embargo por otra parte es indudable que el proceso ha abierto espacios a la capacidad emprendedora e innovadora de los gobiernos estatales. En pequeños espacios que el ANMEB no precisa demasiado las cosas, algunos gobiernos estatales han desarrollado proyectos propios; por ejemplo destaca el caso del estado de Aguascalientes, en el que se han instrumentado ambiciosos programas de capacitación de maestros, programas de supervisión y mejoras a la calidad educativa, constitución de comités de padres de familia que participan en planeación de espacios, calendarios escolares y actividades extracurriculares.¹⁰ Cabe señalar que parte de dichas innovaciones han sido adoptadas por el nivel federal y recomendadas al conjunto de los estados, si bien se trata todavía de experiencias aisladas, podríamos estar observando sólo el inicio de un proceso mayor que cada vez más presione al centro por la cesión de mayores espacios de decisión.

⁸ Esta tendencia se observa en diversos estados estudiados. Véase : Santizo (1997), Ornelas (1998) y Pardo (1999)

⁹ Diversos estudios han llevado a cabo entrevistas con actores locales y apuntan en la misma dirección. Véase : Santizo (1997), Ornelas (1998), Pardo (1999) y Ward, Rodríguez y Cabrero (1999).

¹⁰ Para mayor detalle sobre la experiencia innovadora del estado de Aguascalientes, puede verse : Santizo (1997), Pardo (1999) y Ward, Rodríguez y Cabrero (1999).

La experiencia de la descentralización educativa es pues ambigua: un proceso radical que ha generado caos e ineficiencia, una descentralización decidida, diseñada y controlada desde el centro, sin embargo un proceso que genera modestamente oportunidades para la introducción de nuevas formas de conducción de la política educativa desde las regiones y las localidades.

La experiencia de la descentralización del sector salud, por su parte, ha sido muy diferente. La descentralización de la salud comenzó desde 1983 en el periodo de Miguel de la Madrid, en ese entonces se comenzaron a descentralizar los servicios a poco menos de la mitad de los estados del país. En el periodo de Carlos Salinas de Gortari el proceso disminuyó su intensidad hasta prácticamente paralizarse. Posteriormente es en el periodo de Ernesto Zedillo, en el marco del nuevo federalismo que el proceso se retoma, esta vez con una mayor intensidad. El *Acuerdo nacional para la descentralización de los servicios de salud* se firmó en 1996, iniciándose así la transferencia de recursos humanos, materiales y presupuestales hacia los gobiernos estatales. Al igual que en el caso educativo, en este sector el nivel federal queda a cargo de la facultad normativa y de control y los estados quedan como responsables de la operación del sistema.¹¹

Una de las virtudes más valiosas de la política descentralizadora en el sector salud ha sido, sin lugar a dudas, el amplio espacio temporal en que se ha llevado a cabo, puesto que el proceso inicia hace más de una década. Los tiempos de la descentralización en este sector permitieron negociaciones y ajustes permanentes entre el ministerio federal de salud y los gobiernos estatales. Se trata, al contrario del caso en educación, de una "estrategia incremental" la cual permitió la maduración y acondicionamiento de las estructuras administrativas estatales, así como la profesionalización de los funcionarios que se harían cargo de las nuevas responsabilidades. Además, cabe mencionar que la descentralización en el sector salud, a diferencia del sector educativo, incorporó dos cualidades muy importantes: por una parte, integró la realización previa de diagnósticos detallados de los sistemas estatales, lo cual facilitó enormemente las transferencias; por otra parte, se ha contado con una instancia de deliberación, negociación y seguimiento de la política descentralizadora entre el nivel federal y los diversos gobiernos estatales, el Consejo Nacional de Salud, lo cual permitió realizar los ajustes necesarios oportunamente y tomar en cuenta los ritmos, percepciones y preferencias de los actores estatales. Ciertamente el sector salud no se encuentra inmerso en un contexto político tan complejo como el sector educativo lo está, esto ha permitido llevar a cabo una estrategia descentralizadora más organizada y planificada.

Tampoco los beneficios de la descentralización en salud son todavía visibles. De hecho será difícil profundizar el proceso si no se incrementan los recursos transferidos, que si bien no son tan restringidos al pago de sueldos como en el sector educativo, son también insuficientes. En este sector también se observan algunas iniciativas innovadoras de gobiernos estatales, así como la paulatina incorporación de nuevos actores en la hechura de las políticas y programas de salud. Es previsible que en este sector se gane en eficiencia y se amplíe la participación social en los próximos años. Pese a las limitaciones se trata de la política descentralizadora más exitosa hasta el momento.

Por último se puede hacer referencia en el marco del nuevo federalismo, a la descentralización en el sector de programas de lucha contra la pobreza y creación de infraestructura social. A la llegada de Ernesto Zedillo al poder, el Programa Nacional de Solidaridad, programa promovido por la administración anterior, desapareció. Este hecho era inevitable dada la fuerte polémica que se generó al final del gobierno de Salinas sobre el sesgo electoral que dicho programa pudo haber tenido. El conjunto de acciones que manejaba el Pronasol se convirtió en el

¹¹ Un análisis en detalle sobre este sector se presenta en : Cabrero et al (1997), Cardozo (1998) y Flamand (1997).

Ramo 26 es decir se adoptó el nombre técnico de la partida presupuestal de los programas sociales, con el fin de evitar la polémica. La primera acción de Zedillo fue el descentralizar dichos fondos a estados y municipios; el primer año de gobierno se descentralizó el 50%, el segundo 65% y el tercero prácticamente la totalidad de los fondos. Posteriormente, una de las acciones más visibles del Congreso (por primera vez en todo el periodo postrevolucionario, sin mayoría absoluta del PRI), fue la creación a partir de 1997 del *Ramo 33*, al que se transfirieron algunos de estos programas sociales, y el cual fue totalmente descentralizado a los gobiernos estatales y sobre todo a los gobiernos municipales del país.¹²

En la descentralización de estos programas, el nivel federal mantuvo la función normativa tanto de los rubros en los que se podían gastar dichos recursos, como en los criterios de distribución de dichos fondos. Los gobiernos estatales podían revisar los criterios de distribución entre los municipios de cada estado y conservaban parte de los fondos para programas de fortalecimiento institucional. Por último los gobiernos municipales debían promover la creación de un Consejo Municipal, conformado por diversos agentes sociales locales y beneficiarios, y conjuntamente con este Consejo decidir en la asignación de recursos, priorizar las inversiones y supervisar el uso de los recursos.

El impacto de este proceso descentralizador si bien ha sido importante, ha sido limitado. A diferencia de los otros sectores comentados, aquí se adoptó una estrategia de descentralización "sin seguimiento", es decir, los márgenes de autonomía de decisión cedidos a estados y municipios fueron mayores. Esto aunque ha obligado a gobiernos estatales y municipales a desarrollar una gran creatividad, ha generado ciertos efectos perversos. Entre ellos se pueden mencionar por una parte, el hecho de que los objetivos del programa pueden desviarse, particularmente se ha observado que en varios casos se pierde el foco de atención hacia los grupos más desfavorecidos de la población con el fin de atender a los grupos políticamente más visibles en el nivel local. Por otra parte, y complementario a lo anterior, se ha observado también que el tipo de obras realizadas en muchos municipios, se orientan cada vez más a las cabeceras municipales descuidando a las poblaciones marginadas; es decir, la obra pública se concentra cada vez más en infraestructura de mejoramiento urbano (pavimentación, vialidades y parques) y no necesariamente en atención social de primeras necesidades (agua, caminos o mejoramiento de vivienda).

La descentralización en este sector muestra la otra parte de la moneda, esto se refiere por una parte a la falta de capacidades administrativas municipales; parte de los recursos no son utilizados por falta de proyectos de inversión y permanecen en cuentas bancarias. Por otra parte debido a la "contaminación política local" se puede distorsionar el objetivo de programas gubernamentales en el afán de establecer mecanismos de clientelismo político en el espacio local.

Las estrategias extremas para la descentralización adoptadas en este periodo parecerían ser las menos eficaces. Ni la estrategia radical del sector educativo con un alto control desde el centro, ni la estrategia sin seguimiento del sector de programas sociales y lucha contra la pobreza, parecerían ser pasos hacia adelante en la eficacia gubernamental. La primera sin abrir espacios de decisión a gobiernos estatales los ha sobrecargado de funciones administrativas lo cual debilita su capacidad de gobierno. La segunda no ejerce presión ni control en gobiernos municipales, pero en un enfoque *laissez-faire* podría generar retrocesos en los objetivos de la política social de lucha contra la pobreza. Al parecer el "sano equilibrio" del sector salud permite que los gobiernos estatales se preparen mejor debido al ritmo incremental del proceso, permite además que opinen en relación a la estrategia de devolución de funciones, y otorga poco a poco mayores espacios de autonomía.

Otro aspecto a considerar ha sido el hecho que cada sector de política al tener una lógica y estrategia diferente de descentralización ha desquiciado a gobiernos estatales que deben generar aprendizajes muy diferentes en su

¹² Para una visión en detalle de este proceso, véase : Cabrero et al (1997), Vega (1997), Rivera y Rodríguez (1999).

orientación y contenido. No hubo ni un mínimo esfuerzo desde el nivel federal de gobierno por facilitar el proceso descentralizador a gobiernos estatales, ni en coordinar desde la federación los diversos procesos, tampoco en apoyar previamente a las administraciones estatales o municipales mediante capacitación o infraestructura. En una concepción inspirada en el "nuevo institucionalismo económico" se buscó el cambio por la ruptura y la crisis, se consideró que una estrategia de "shock" sería más rápida y eficaz; esto indudablemente facilitó la tarea en el nivel federal, sin embargo ahora el problema es de los gobiernos estatales, que deben reconstruirse institucionalmente y reinventarse administrativamente, sin que ello implique por cierto, que han ganado espacios de decisión y autonomía.

Indudablemente el "nuevo federalismo" es un paso adelante, se avanza en la descentralización, pero no deja de ser un paso hacia atrás, en algunos sectores de política seguramente se verá una disminución en el nivel de eficacia en los próximos años. Sobre todo en algunos estados en los que las capacidades administrativas son todavía muy precarias, tal es el caso de buena parte de los gobiernos estatales del sur del país. Mayores funciones a los gobiernos estatales es positivo, pero mayores condiciones para profundizar el desequilibrio nacional es indudablemente preocupante.

LOS LOGROS Y LOS DESENCANTOS DE DOS DÉCADAS DE POLÍTICAS DESCENTRALIZADORAS

El balance de las diversas iniciativas descentralizadoras desde el inicio de la década de los ochenta hasta el momento actual es difícil de establecer. Indudablemente las primeras iniciativas tuvieron un impacto muy poco significativo, el elemento central que explica esto es claramente el contexto político. Las condiciones políticas que prevalecían en los ochenta eran todavía las de un sistema de partido único, escenario en el cual la lógica de subordinación al ejecutivo federal por parte de gobernadores y alcaldes -con el objeto de lograr ascensos en sus carreras políticas- era el elemento clave de las reglas del juego. Se trata de gobernantes elegidos como candidatos al interior del partido por la voluntad del presidente o de los gobernadores, lo cual generaba obviamente un mecanismo de lealtades para con éstos y muy alejado de un esquema de rendición de resultados a la ciudadanía.

A partir de la década de los noventa es evidente que el juego cambia poco a poco ; se trata de gobernadores o alcaldes de oposición que llegan al gobierno por la voluntad ciudadana, que nada deben (o muy poco) al ejecutivo federal o al gobernador en turno. Aun en el caso de gobernadores y alcaldes del PRI, el esquema de incentivos cambia ; se trata de gobernantes que llegan a ocupar esa posición a través de contiendas competidas y abiertas a la ciudadanía, sus lealtades con gobernantes del nivel superior si bien existen deben ser ponderadas por la rendición de resultados a los votantes. Es evidente que este cambio en las condiciones políticas del sistema ha favorecido que las iniciativas descentralizadoras más recientes hayan tenido un mayor alcance.

Sin embargo más allá de este factor de tipo estructural, así como del hecho que la apertura económica haya contribuido también al aceleramiento de la descentralización, no cabe duda que las iniciativas descentralizadoras han tenido enormes fallas. Se podría incluso afirmar, a partir de la evidencia acumulada, que en México las iniciativas descentralizadoras han fallado primero por no avanzar como era de esperarse, y luego por avanzar en el ritmo y sentido equivocado. Es decir se ha fallado tanto en la fase en la que no se quería avanzar, como en la fase en la que se ha tenido una intención real por avanzar.

En una rápida lectura del caso mexicano se podría suponer que en la década de los setenta se logra un proceso desconcentrador, fortaleciendo agencias federales en las diversas regiones del país ; posteriormente en la década de los ochenta se inicia un proceso de descentralización, mediante reformas a favor del municipio y mediante un sistema de planeación de vocación descentralizadora; más adelante se profundiza la descentralización hacia la sociedad civil mediante programas gubernamentales como el Pronasol con intensa participación de comités ciudadanos; y por último se consolida este conjunto de reformas en el rediseño del sistema federal a partir del « nuevo federalismo ». Sin embargo esta sería una interpretación errónea.

La realidad es que a lo largo de las últimas décadas nunca ha existido una estrategia global o integradora de mediano y largo plazo para la descentralización. Más bien lo que se ha dado son iniciativas diferentes en su vocación e intención, sin una secuencia o eslabonamiento entre ellas. Cada una ha surgido en coyunturas particulares, con intereses muy precisos, se trata de propuestas derivadas del pragmatismo, e incluso han sido iniciativas que han competido entre ellas mismas, que han destruido lo poco avanzado en el periodo anterior para imponer una nueva lógica y orientación ; además ninguna ha logrado sus objetivos como programas sexenales. Ni congruencia, ni continuidad, más bien contradicciones y rupturas, ésta es una mejor interpretación de la historia descentralizadora mexicana.

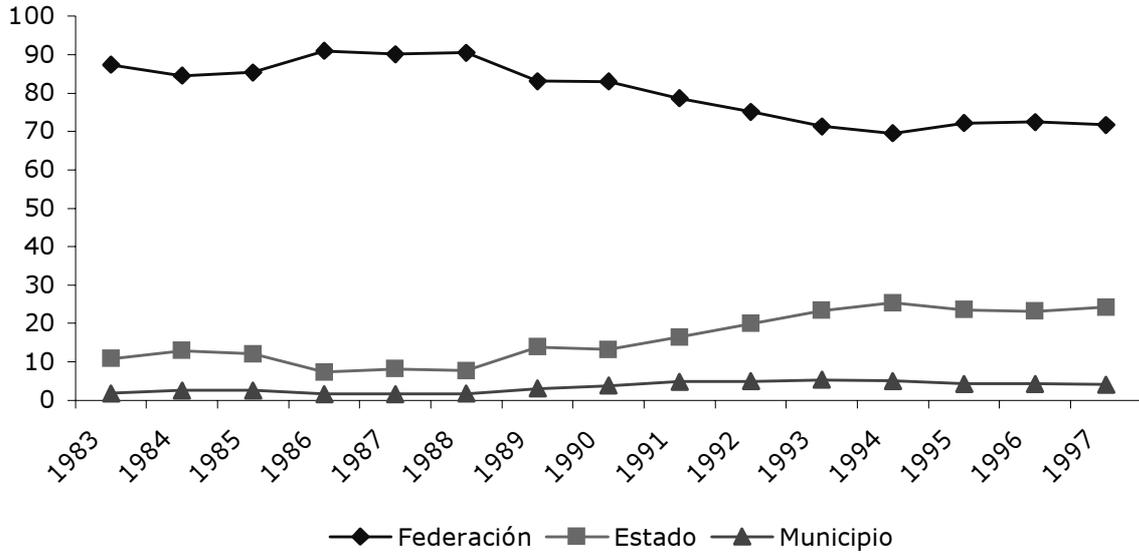
Las tibias intenciones de fortalecimiento municipal y los inconclusos programas de descentralización de la planeación nacional promovidas por Miguel de la Madrid (1982-1988), fueron bruscamente dejados de lado en el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994). En este periodo se revirtió la lógica del proceso debilitando institucionalmente a gobiernos estatales y municipales a través del flujo de recursos canalizado directamente del ejecutivo federal a las comunidades del país. Esta experiencia vió aparecer formas de participación social interesantes, pero se trata de procesos accidentados y claramente asociados a la demanda de recursos por parte de la población para llevar a cabo obras urgentes, no se puede hablar de un nuevo marco institucional para la gestión pública, simplemente de coyunturales mecanismos de política social que en la búsqueda de legitimidad de la figura presidencial, sepultaron el débil fortalecimiento de gobiernos estatales y municipales que incipientemente se había iniciado en el sexenio anterior.

Por último, asistimos a un proyecto de « nuevo federalismo » que, salvo algunas excepciones, atropelladamente impone responsabilidades a gobiernos estatales sin consultarlos previamente y sin hacerlos parte del diseño de la política. En ocasiones parecería tratarse de una « descentralización de problemas » a los gobernadores (varios de ellos por cierto de oposición), más que un intento por avanzar en la eficacia de políticas y en el fortalecimiento de los equilibrios del sistema federal. Ciertamente las reformas al ámbito legal del federalismo permiten ahora establecer controversias constitucionales entre niveles de gobierno, pero más allá de esto parecería suponerse que el fortalecimiento de gobiernos estatales y municipales se producirá por « generación espontánea ». Sin apoyos y sin recursos.

Más allá de las inconsistencias y rupturas que entre sí han tenido las diversas propuestas descentralizadoras, hay una constante entre ellas: ninguna ha alterado significativamente el centralizado sistema federal fiscal del país. Como se puede ver en la gráfica 1, pese a que cada iniciativa ha prometido desde el inicio que habrá profundas y drásticas reformas fiscales para fortalecer a los niveles subnacionales de gobierno, la realidad es que la distribución del gasto público por ejemplo, si bien ha cambiado, sigue siendo uno de los esquemas más centralizados a nivel mundial.¹³ Esta distribución es muy similar si se analiza la estructura porcentual de los ingresos públicos (véase anexo).

¹³ El caso de México (4% del gasto público ejercido por el nivel municipal), dista mucho del caso de países industrializados en los que por ejemplo el nivel local de gobierno llega a tener una participación en el gasto público de 19% (Francia), 24% (Estados Unidos) o incluso de 54% (Dinamarca). También difiere de países similares en su nivel de desarrollo : 10% (Brasil), 12% (Chile) o 17% (Colombia). Por lo que se refiere al nivel estatal, si bien las distancias son menores, siguen siendo significativas : 23% (México), 41% (Canadá), 46% (Argentina) y 26% (Brasil). Los datos de esta nota corresponden a 1995, véase Cabrero (1996) y Castells (1999).

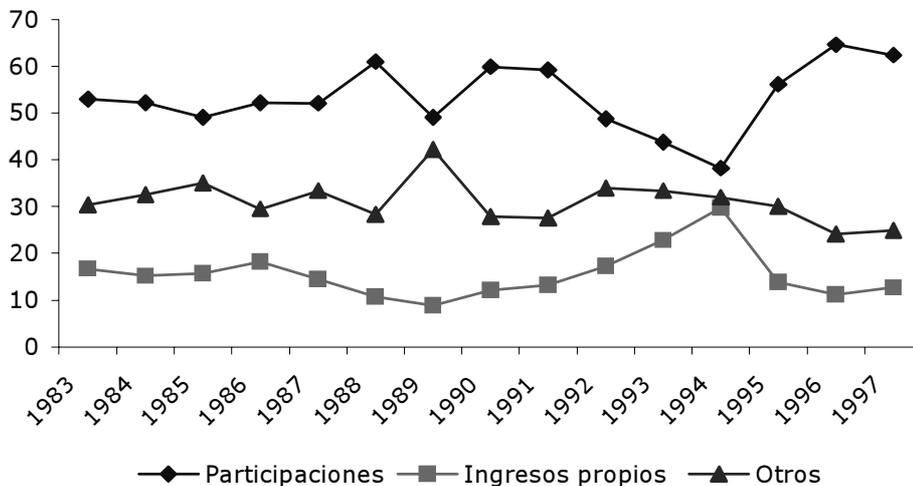
GRÁFICA 1
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR NIVEL DE GOBIERNO



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI.

Para un análisis de mayor detalle, si se analizan los niveles de dependencia de los gobiernos estatales y municipales a partir del total de recursos que manejan, se observa que para el caso de los 31 gobiernos estatales alrededor de un 60% de los recursos provienen del gobierno federal como parte del sistema de coordinación fiscal, alrededor de 14% son ingresos que provienen de ingresos fiscales directos propios (impuestos, cobro de servicios y multas), y alrededor de 26% provienen de otras transferencias federales, las cuales son "etiquetadas" desde el gobierno federal y deben aplicarse de acuerdo a ciertos criterios definidos centralmente. Si bien los recursos han crecido en precios constantes en las últimas dos décadas, es evidente que el margen de maniobra de gobiernos estatales es todavía muy reducido (Gráfica 2).

GRAFICA 2
PORCENTAJES DE INGRESOS PROPIOS Y PARTICIPACIONES FEDERALES A NIVEL ESTATAL, 1983-1997

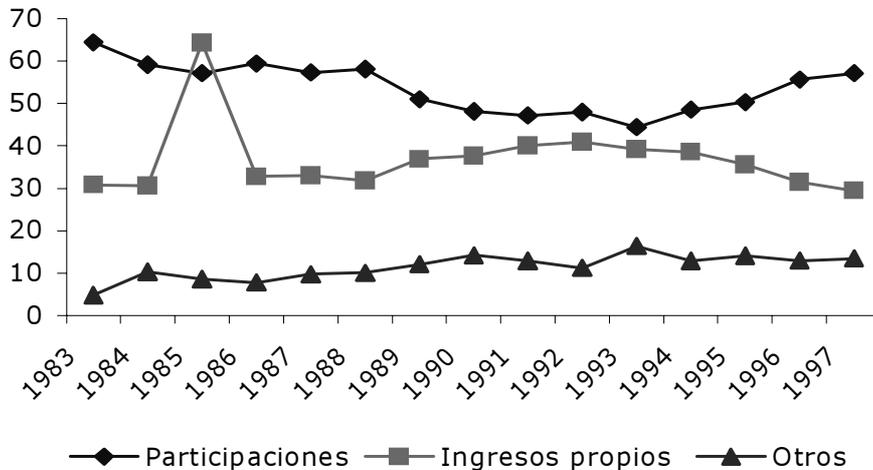


Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI.

En el caso de gobiernos municipales, alrededor de 50% de los recursos disponibles provienen del gobierno federal como parte del sistema de coordinación fiscal, alrededor de 35% son ingresos que provienen de ingresos fiscales directos propios (impuestos, cobros de servicios, multas), y alrededor de 15% provienen de otro tipo de transferencias federales. En el caso de los municipios también los recursos se han incrementado en precios constantes, pero es evidente que también los gobiernos municipales tienen pocos márgenes de autonomía en el manejo de sus recursos (Gráfica 3). Cabe mencionar que en el caso de municipios urbanos grandes (alrededor de 120 del total de 2,400 municipios del país), las condiciones son de menor dependencia, aun cuando siguen siendo limitadas.¹⁴

GRAFICA 3

PORCENTAJES DE INGRESOS PROPIOS Y PARTICIPACIONES FEDERALES A NIVEL MUNICIPAL, 1983-1997



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI.

Sería poco objetivo decir que a lo largo de dos décadas de iniciativas descentralizadoras promovidas desde el centro (de arriba hacia abajo), no ha habido impacto alguno. Es evidente que las cosas han cambiado, si bien no en la magnitud que el discurso de los gobiernos en turno lo han afirmado. Además, los avances en la descentralización no siempre se corresponden con una ampliación de la autonomía de gobiernos estatales y municipales, en general éstos han visto poco ampliados sus espacios de acción soberana, más bien han visto ampliadas sus funciones y responsabilidades cedidas de forma unilateral, por el gobierno federal.

EL DESPERTAR DE LOS GOBIERNOS LOCALES, UNA DESCENTRALIZACIÓN IMPULSADA DESDE ABAJO

Un componente interesante en la dinámica descentralizadora en México, es que a partir de los años noventa, el ritmo de la descentralización no sólo depende de la lógica del centro, sino que los gobiernos locales se agitan y se movilizan alterando la tradición centralista. Los gobiernos municipales presionados por la ciudadanía, que participa y exige eficacia en las acciones del gobierno local, se han visto obligados a desarrollar una capacidad emprendedora en sus propuestas y a imaginar nuevas estrategias de gestión local.

¹⁴ Un análisis detallado sobre la evolución de las finanzas locales en gobiernos municipales urbanos se presenta en : Cabrero (1996).

En este escenario se puede observar una capacidad innovadora en el nivel municipal de gobierno, la cual se manifiesta de diversas formas. En primer lugar se observan en algunos casos nuevos estilos de liderazgo en el gobierno, alejados de la lógica tradicional patrimonialista, es decir se trata de gobernantes preocupados por generar proyectos colectivos en un marco de participación abierta con agentes locales diversos.¹⁵ Se han observado también experiencias en las que nuevos esquemas de gestión de programas y políticas locales basan su acción en coparticipación con redes ciudadanas y organismos no gubernamentales del espacio local, este tipo de mecanismos ha generado esquemas de cogestión muy exitosos.¹⁶ Una tercera modalidad ha sido la de crear nuevos esquemas de relaciones intergubernamentales, en las que aun partidos de diferentes colores políticos han sido capaces de cooperar en proyectos de inversión regional.¹⁷ Por último también se observan casos en los que la incorporación de nuevos sistemas de management han permitido mejorar el desempeño de gobiernos municipales sin esperar la ayuda de gobiernos estatales o del federal.¹⁸

Se trata por tanto de una dinámica descentralizadora de abajo hacia arriba, en la que más allá de los reducidos espacios de acción otorgados a los gobiernos locales, éstos amplían su agenda de políticas locales mediante proyectos innovadores y promotores de un nuevo estilo de gobierno local. Proyectos de desarrollo urbano, de desarrollo local, de reformas administrativas, de nuevas estrategias de captación de recursos fiscales, o de promoción de la participación ciudadana, que no han podido ser detenidos, intervenidos u obstaculizados, por otros niveles de gobierno. Estamos frente a una agenda de gobierno local en expansión, con éxitos aunque también con fracasos, pero generadores de un cambio en el escenario gubernamental nacional. Además en este tipo de experiencias se han involucrado todo tipo de partidos políticos, el impulso es el de romper la subordinación al gobierno estatal o federal; se trata de descentralizar en lo cotidiano el funcionamiento de gobiernos locales, aun cuando el marco formal no lo permita todavía.

Un proceso de este tipo hace más compleja la descentralización, algunos gobiernos locales se movilizan y modifican el paisaje nacional, aun cuando muchos otros permanezcan en la tradición. Al parecer es el nivel o intensidad de la competencia política local lo que genera este dinamismo. La descentralización es entonces cada vez más una política reactiva del centro, es decir de respuesta a la demanda de gobiernos locales que aparecen como irreverentes hacia el gobierno central, más que como una agenda propia del nivel federal. Se podría decir que ante la « tibieza » en un primer momento y desorden en un segundo momento, de las políticas descentralizadoras desde el centro, cada vez más la agenda descentralizadora cambia a las manos de los gobiernos estatales y locales, quienes poco a poco imponen el « nuevo ritmo de la descentralización ».

¹⁵ Se han estudiado algunas experiencias exitosas en municipios como el de Charcas, en una zona económicamente deprimida del altiplano, o en Atoyac en el estado de Guerrero en una zona de guerrilla en la que el liderazgo local permitió generar acciones de pacificación para promover el desarrollo local (Cabrero 1995). Algunos casos similares pueden verse en Ziccardi (1995).

¹⁶ Se han estudiado los casos del municipio de Xico en el estado de Veracruz, en el que incluso se ha rescatado una ancestral forma de cooperación colectiva llamada la faena, la cual tiene sus antecedentes en la época prehispánica; o el caso de León en un municipio urbano que desarrolló un interesante sistema de interacción con una red de comités ciudadanos (Cabrero 1995). Otros estudios en este sentido se presentan en Merino (1994).

¹⁷ Desde esta óptica se han estudiado casos como el de Santiago Maravatío en el estado de Guanajuato, en el que se crearon proyectos de desarrollo local o el de la Meseta Purépecha en el estado de Michoacán (Cabrero 1995).

¹⁸ Al respecto destacan casos como el de Tlalnepantla, municipio que incorporó nuevos sistemas de recolección tributaria, o los de León, Aguascalientes y Naucalpan, en los que igualmente se implementaron sistemas de prestación de servicios financiados por el sector privado (Cabrero 1996), véase también Guillén (1996).

HACIA UNA AGENDA DE REFORMAS A LA REFORMA DESCENTRALIZADORA

Como se ha visto a través de este análisis, la descentralización en México ha sido un proceso que tardó demasiado en comenzar, esto inició más tarde que en la mayor parte de los países latinoamericanos. Además sus comienzos en la década de los ochenta fueron titubeantes y de poco impacto. Posteriormente en la década de los noventa, ante la apertura política y las presiones de la oposición, se aceleró el proceso de una forma unilateral, poco ordenada y desigual por sectores de política. La complejidad de dicho proceso se ha visto reforzada por la participación del Congreso introduciendo algunas medidas descentralizadoras (ampliación del Ramo 33) y por los propios gobiernos estatales y sobre todo municipales, que han asumido su propio ritmo descentralizador.

La buena noticia es que finalmente la descentralización comienza a avanzar en México y que en muchos casos muestra una nueva configuración del poder nacional; la mala noticia es que estos avances no garantizan que la nueva situación sea mejor en términos de eficacia en la gestión de políticas públicas, ni tampoco que los gobiernos estatales y municipales se estén fortaleciendo como instituciones gubernamentales; están eso sí, ampliando su ámbito de operación e implementación de programas, sin embargo no tan claramente su ámbito de decisión y capacidad de orientación de acciones. Es importante señalar también que este proceso descentralizador no siempre está fortaleciendo la transición democrática, en ocasiones los gobernadores o presidentes municipales crecen en su presencia, pero centralizan en su conducción.¹⁹ Es decir, la descentralización en momentos adopta la forma de un proceso que reproduce presidencialismos locales, más que significar un nuevo sistema de gobierno más abierto, comprometido con la ciudadanía y obligado a la rendición de cuentas; aun cuando ciertamente también se observan varias experiencias en las que sí se está fortaleciendo la democracia.

Se trata de un escenario ambiguo y en definición, en "tensión dinámica" entre el viejo modelo vertical y centralista, que amenaza ahora con instalarse en cada estado y en cada municipio del país independientemente del color político; y el nuevo modelo más horizontal en sus formas de ejercicio del poder y que descentraliza al interior de las estructuras de gobierno y de la sociedad. Sería lamentable observar que en México se falló por centralizar demasiado y por mucho tiempo, y que ahora se falla por descentralizar mucho y en muy poco tiempo.

Algunos elementos deben introducirse en la reforma descentralizadora para hacer de esta experiencia un proceso complementario a la transición política y a la modernización de las estructuras de gobierno:

- Los nuevos pasos de la descentralización se deben llevar a cabo a partir de instancias de deliberación y negociación entre gobiernos federal, estatales y municipales. Es difícil creer que se quiere avanzar hacia un "nuevo federalismo" a partir de la imposición desde el centro de nuevas tareas y responsabilidades a gobiernos subnacionales.
- Es necesario evolucionar hacia un federalismo de tipo cooperativo y de ajustes permanentes en el que la distribución de funciones sea parte de un proyecto claro y discutido por las partes, la otra opción de evolucionar hacia un federalismo claramente delimitado en términos jurídicos, pero altamente fracturado en términos políticos e institucionales, sería un riesgo para un país con desequilibrios regionales tan fuertes y con instituciones democráticas todavía débiles.²⁰

¹⁹ Se trata de procesos similares a los estudiados por Thoenig (1995) para el caso de alcaldes en Francia.

²⁰ Por federalismo de naturaleza cooperativa y de ajustes permanentes (federalismo administrativo) nos referimos a casos como el de Alemania o Australia, que para el caso latinoamericano se podría ver dibujado en Venezuela y Colombia. El caso opuesto, de un federalismo rígidamente organizado (federalismo legislativo) es el de Canadá o Brasil.

- Sin una política de “acondicionamiento” institucional y administrativo previo a la profundización de la descentralización, este proceso puede convertirse más en la descentralización de problemas que de oportunidades para los gobiernos subnacionales. Ninguna de las iniciativas hasta ahora ha llevado a cabo un comprometido esfuerzo de capacitación de funcionarios o de apoyos técnicos a gobiernos subnacionales. Los riesgos de ineficiencia en la gestión son altos sin esta fase previa.
- Sin avanzar en un sistema de administración pública profesionalizada y de servicio civil de carrera en gobiernos subnacionales, la descentralización tenderá a reproducir en el nivel local el clientelismo político y la corrupción. La descentralización debe ser vista como una oportunidad para mejorar el desempeño gubernamental y no sólo como una reproducción –ahora multiplicada- de los problemas tradicionales del sistema mexicano.
- Una profunda descentralización fiscal debe acompañar los esfuerzos descentralizadores, de no ser así las iniciativas sólo serán un discurso vacío. Sin embargo la reforma fiscal debe ser incremental y diferenciada, existen gobiernos estatales y municipales que pueden asumir más funciones en el corto plazo, sin embargo otros deben fortalecer sus capacidades antes de recibir más responsabilidades.

El dilema actual sobre la descentralización en México es el de la polarización de los diversos actores. Algunos funcionarios federales sostienen que comienzan a observarse evidencias sobre la incapacidad institucional y administrativa de gobiernos subnacionales para asumir eficazmente las nuevas funciones, es decir se sugiere que están ya en el límite de lo que pueden hacer y tienden a argumentar que “no lo están haciendo bien”. Desde esta perspectiva se sugiere que habrá que detener el proceso, no avanzar en la descentralización fiscal dado que eso comprometería la política presupuestal del gobierno. Es de pensar que por esta vía pronto se comenzaría a argumentar la necesidad de recentralizar parte de lo cedido, de hecho el argumento vendría reforzado por el hecho que ya en algunos países se ha dado esto.²¹ Es indudable que esta postura abraza la tradición centralista como un componente necesario para avanzar en las reformas de gobierno en México.

La otra opción también es extrema, se argumenta que la descentralización simplemente debe acelerarse al máximo, que una vez que se abrió esta posibilidad, los actores políticos de las diversas regiones del país deberán empujar a fondo para llegar a un modelo federal lo más descentralizado posible. En este sentido se parte del supuesto de que todo debilitamiento del centro se traducirá en un fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. Indudablemente esta posición abraza una mística de “revancha histórica” contra el arrogante gobierno federal.

El dilema es que desde nuestro punto de vista y a partir de la evidencia de los estudios que hemos realizado, ambas posturas son erróneas y ponen en riesgo la transición nacional. De detenerse el proceso descentralizador las relaciones intergubernamentales serán cada vez más tensas y conflictivas, detener la descentralización sería ir contra el flujo natural de los acontecimientos de un sistema abierto en lo económico, diverso en lo político y con una ciudadanía que exige participar en lo local. Las rupturas violentas desde los estados del sur en forma de guerrillas indígenas como el caso de Chiapas, hasta los estados del norte en forma de distanciamiento de sus economías regionales y renuncias al sistema federal fiscal, la transición sería insostenible; de hecho detener la descentralización sería intentar detener la transición.

Por otra parte y paradójicamente, acelerar al máximo el proceso descentralizador no garantiza en ningún sentido el aceleramiento de la transición; se trata de procesos que fácilmente pueden bifurcarse y evolucionar en sentidos opuestos. Buena parte de los gobernantes locales de oposición confunden la lucha

²¹ Al respecto véase el caso de algunos países de Europa del Este, Regulska (1997), Pickvance (1997) y Horovath (1997).

partidista con la lucha centro-periferia; si bien no les falta razón histórica en esta posición, la realidad es que hoy en día profundizar la descentralización a riesgo de desarticular los vínculos elementales de un sistema federal, debilitaría el proceso integral de la transición. La transición fácilmente evolucionaría hacia rupturas persistentes, rebeldías de gobernantes transformados en caudillos locales, fracturas en la de por sí frágil institucionalidad, instalación de la incertidumbre económica y caos en la gobernabilidad nacional. El "revanchismo histórico" contra el arrogante centro no puede ser el argumento para debilitar el conjunto del sistema federal. Se trata de un juego en el que los tres niveles de gobierno perderían, no es evidente que lo que pierde el centro lo ganan los estados o municipios, una descentralización centrífuga puede debilitar a todos los participantes, para que no fuera así se requeriría de una solidez institucional y de una madurez democrática en los niveles estatales y municipales, lo cual no es el caso generalizado en el país.

Es evidente que toda transición implica rupturas,²² el problema es si ese conjunto de rupturas están encadenadas entre sí y constituyen una estrategia clara, un proyecto alternativo que lo que pierde del viejo sistema lo gana en el fortalecimiento de las nuevas instituciones ya existentes, o si ese conjunto de rupturas está simplemente inspirado en contiendas electorales o en revanchas regionales, caso en el que no se da un proceso de innovación institucional paralelo. En este caso los retrocesos pueden ser dramáticos.

La única alternativa viable y que puede fortalecer la transición parece ser la de los "equilibrios incrementales". Es decir, continuar profundizando la descentralización, pero a un ritmo incremental que se vaya adaptando al consenso de los diversos actores, se trata de que el nuevo federalismo vaya surgiendo no por decreto, ni por rebeldía, sino a partir de la construcción del proyecto descentralizador. Acondicionando los espacios que incorporarán nuevas funciones, fortaleciendo las instituciones democráticas que deberán jugar nuevos roles, consolidando las estructuras administrativas que ampliarán su rango de acción e influencia, y profesionalizando a los funcionarios que asumirán nuevas responsabilidades.

Ciertamente la realidad es compleja y los ritmos caprichosos, el proceso no podrá ser tan secuenciado ni ordenado como se sugiere, pero al menos se tendrán claros los objetivos de la descentralización y las estrategias para la acción. Lo importante es que cada paso de la descentralización se convierta en un paso de maduración de las nuevas condiciones de la gobernabilidad nacional y de la normalidad democrática que debe instalarse en el país, y no en un rompimiento en ese trayecto. No olvidemos que la descentralización es tan sólo un medio, en este caso para la transición nacional, y nunca un fin en sí misma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (1994). *Progreso economico y social en America Latina. Informe 1994. Tema especial: Descentralizacion fiscal*, Washington.
- Cabrero, E. (1995). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. Ed. M.A. Porrúa-CIDE, Mexico.
- _____, ed. (1996). *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. Ed. M.A. Porrúa-CIDE, Mexico.
- _____, ed. (1998). *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos*. Ed. M.A. Porrúa-CIDE, Mexico.
- Cabrero, E., L. Flamand, C. Santizo, and A. Vega (1997). "Claroscuros del Nuevo Federalismo en México" in: *Gestión y Política Pública*, VI (2), 329-387.

²² Como diversos estudiosos de procesos de transición democrática lo señalan, no hay una lógica única y ordenada en este tipo de experiencias. Véase : Linz (1978), O'Donnell (1989) y Schmitter y Santiso (1998).

- Cardozo, M. (1998) 'Análisis de la descentralización en el sector salud' en : Cabrero, E. *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y desencantos* Ed. M.A.Porrúa-CIDE, México.
- Castells, A. (1999) 'Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal' en : *Gestión y Política Pública* núm.2, vol.viii, CIDE, México.
- Flamand, L. (1997) 'Las perspectivas del nuevo federalismo :el sector salud' en : *Documento de Trabajo*, núm. 55, DAP-CIDE, México.
- Guillén, T. (1996). *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*. Ed.M.A.Porrúa-COLEF, Mexico.
- Horovath, T. (1997) "Decentralization in Public Administration and Provision of Services: an East-Central European View" en: *Environment and Planning: Government and Policy*, Número especial: Developments in Public Administration in Central Europe, 15 (2), p.161-175.
- Linz, J. (1978). *Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Merino, M., ed. (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno municipal mexicano*. Ed. El Colegio de Mexico, Mexico.
- Molinar, J.and J.Weldon (1994). "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity Program" in Cornelius,W., Craig, A.& Fox,J. eds. *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. U.S.-Mexico Contemporary Perspectives Series No. 6, Center for U.S.-Mexican Studies, San Diego: University of San Diego.
- O'Donell, G. (1989). "Transitions to Democracy: Some Navigation Instruments," in Pastor, R. (ed.), *Democracy in America*. Homes & Meier.
- _____ (1992). "Transitions, Continuities and Paradoxes" in O'Donell & Valenzuela, eds. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. University of Notre Dame Press.
- Ornelas, C. (1998) 'La descentralización de la educación básica en México. El federalismo difícil' en : Cabrero, E. *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y desencantos* Ed. M.A. Porrúa-CIDE, México.
- Pardo, M.C. ed. (1999) *Federalización e innovación educativa en México* Ed. Colmex, México.
- Pickvance, C. (1997) "Decentralization and Democracy in Eastern Europe: a Sceptical Approach" en: *Environment and Planning: Government and Policy*, 15 (2), p.134-135.
- Poder Ejecutivo Federal (1983) *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México.
- Poder Ejecutivo Federal (1995) *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México.
- Regulska, J. (1997) "Decentralization or (Re) centralization: Struggle for Political Power in Poland' en : *Environment and Planning: Government and Policy*, 15 (2).
- Rivera,L y K.Rodríguez (1999) 'El ramo 26' en : Colección *Análisis del desempeño de los gobiernos estatales y municipales en la gestión del gasto social* núm. 1, CIDE, México.
- Santizo, C. (1997) 'Las pespectivas del nuevo federalismo : el sector educativo' en : *Documento de Trabajo*, núm. 56, DAP-CIDE, México.
- Schmitter, P. & J. Santizo (1998) "Three Temporal Dimensions to the Consolidation of Democracy" in: *International Political Science Review*, 19 (1), 69-92.
- Thoenig, J.C. (1995). "De l'incertitude en gestion territoriale," *Management et Politiques Publiques*, 13 (3), 1-27.
- Vega, A. (1997) 'Las perspectivas del nuevo federalismo : el sector de desarrollo regional y lucha contra la pobreza' en : *Documento de Trabajo* núm. 62, DAP-CIDE, México.
- Ward,P, V.Rodríguez, and E. Cabrero (1999). *New Federalism and State Government in Mexico.Bringing The States Back In*. LBJ School, Universidad de Texas en Austin.
- Ziccardi, A., ed. (1995). *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Ed.M.A.Porrúa-UNAM, México.

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR NIVEL DE GOBIERNO
(Porcentaje respecto al total)

Año	Federación	Estado	Municipio
1983	87.42	10.77	1.81
1984	84.57	12.87	2.56
1985	85.41	12.07	2.53
1986	91.02	7.35	1.63
1987	90.15	8.20	1.65
1988	90.55	7.72	1.73
1989	83.14	13.83	3.03
1990	83.01	13.23	3.76
1991	78.70	16.45	4.86
1992	75.14	19.96	4.90
1993	71.35	23.30	5.36
1994	69.58	25.36	5.06
1995	72.22	23.52	4.27
1996	72.53	23.18	4.29
1997	71.76	24.15	4.09

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, diversas ediciones. También INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, diversas ediciones. El D.F. está contabilizado a favor del ámbito federal.

CUADRO 2
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS PUBLICOS
POR NIVEL DE GOBIERNO

Año	Porcentaje en el nivel federal	Porcentaje en el nivel estatal	Porcentaje en el nivel municipal
1983	84.50	13.70	1.80
1984	82.70	15.00	2.30
1985	82.70	14.90	2.40
1986	84.00	13.60	2.40
1987	84.80	13.10	2.10
1988	84.10	13.30	2.60
1989	82.10	15.20	2.70
1990	82.40	14.40	3.20
1991	82.40	14.30	3.30
1992	79.80	16.90	3.30
1993	75.00	21.00	4.00
1994	68.51	26.25	5.24
1995	69.44	25.86	4.69
1996	71.10	24.39	4.51
1997	69.77	25.85	4.38

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, diversas ediciones. También INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, diversas ediciones. El D.F. está contabilizado a favor del ámbito federal.

CUADRO 3
PORCENTAJES DE INGRESOS PROPIOS
Y PARTICIPACIONES FEDERALES (1983-1997)

Año	Estados			Municipios		
	Participaciones	Ingresos propios	Otros	Participaciones	Ingresos propios	Otros
1983	52.9	16.7	30.4	64.4	30.8	4.8
1984	52.2	15.2	32.6	59.1	30.6	10.3
1985	49.1	15.8	35.1	57.1	64.3	8.6
1986	52.2	18.3	29.5	59.4	32.8	7.8
1987	52.1	14.5	33.4	57.3	33.0	9.7
1988	61.0	10.7	28.3	58.1	31.8	10.1
1989	49.0	8.8	42.2	51.0	36.9	12.1
1990	59.9	12.2	27.9	48.1	37.7	14.2
1991	59.2	13.3	27.5	47.1	40.0	12.9
1992	48.7	17.3	34.0	47.9	40.9	11.2
1993	43.8	22.8	33.4	44.4	39.2	16.4
1994	38.2	29.8	32.0	48.6	38.6	12.9
1995	56.1	13.8	30.1	50.3	35.6	14.1
1996	64.6	11.2	24.2	55.7	31.4	12.9
1997	62.4	12.7	24.9	57.1	29.4	13.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, diversas ediciones. También INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, diversas ediciones. No se incluye al D.F.

Las cuentas que componen el rubro de ingresos propios son: impuestos, derechos. Productos y aprovechamientos. Las que componen el rubro "otros" son: deuda pública, por cuenta de terceros y disponibilidades.

Gestão em Debate



INVESTIMENTO SOCIAL DAS EMPRESAS: COOPERAÇÃO ORGANIZACIONAL NUM ESPAÇO COMPARTILHADO

Paula Chies Schommer*

RESUMO

Este artigo é fruto de um estudo que busca identificar características de estruturas organizacionais através das quais empresas investem sistematicamente em ações voltadas para a comunidade no Brasil. Identifica também tipos de cooperação entre estruturas organizacionais de empresas e estruturas voltadas para a área social e elementos que influenciam esses tipos de cooperação. É um estudo exploratório, comparativo, de natureza qualitativa, que utiliza como referência vinte organizações integrantes do GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas. Baseia-se em conceitos relacionados ao investimento social das empresas e às relações interorganizacionais de cooperação. Entre as conclusões, destaca-se que os modelos de atuação nessa área no Brasil caracterizam-se pela heterogeneidade e hibridismo, e estão em transformação, numa pluralidade de formas e relações característica do atual cenário organizacional. São exemplos claros da imprecisão dos limites entre público e privado e dos tipos diferenciados de organizações geradas no espaço de interação pelo bem comum. Identifica-se também que algumas condições devem ser desenvolvidas para que as virtudes das relações de cooperação interorganizacional sejam potencializadas.

ABSTRACT

This work is a product of a research searching to identify features of organizational structures which make possible Brazilian companies to invest in a systematic way in community programs. It also identifies types of cooperation established between corporations and social organizational structures to achieve common goals and elements that influence these relations. Using a qualitative and comparative exploratory approach, twenty organizations members of GIFE – Group of Institutes, Foundations and Private Enterprises was studied. The analysis underlies some concepts related to corporate social investment initiatives, such as *philanthropy*, *corporate citizenship*, *business ethics* and *social responsibility*. The corporate social investments practices are analyzed under the perspective of interorganizational cooperation relations, specially through networks. Among the conclusions, this study points out that the models of action on this field in Brazil are characterized by heterogeneity and hybridism, and they are in transformation. The cases are clear examples of the slight limits between public and private spheres and the different kinds of organizations built on the space of interaction for the common-good. It is also identified that some conditions must be developed in order to strength the virtues of interorganizational cooperation relations in the case of corporate social investment programs.

*Universidade Federal da Bahia - Escola de Administração
Núcleo de Pós-Graduação em Administração - NPGA
Núcleo de Estudos sobre Poder e Organizações Locais – NEPOL
paulacs@ufba.br

INTRODUÇÃO

O século XX pode ser lembrado pelos progressos alcançados pela ciência em várias áreas. Também pode ser descrito como um período cruel - guerras, conflitos étnicos e religiosos, violência urbana, racismo, drogas e doenças ainda vitimando muitas pessoas. Mas talvez fique marcado justamente como o século da desigualdade. Muita riqueza foi gerada, mas persistem elevados níveis de pobreza e desigualdade social. É evidente hoje a falta de equilíbrio entre transformação produtiva e equidade social, competitividade e coesão social, eficiência e solidariedade, crescimento e distribuição de resultados (Bombal e Krotsch, 1998).

A partir da década de 1970, prega-se a redução do tamanho e das funções estatais, repartindo-as com as organizações do mercado e da sociedade civil. O mercado cresce vorazmente, num processo de concentração de capitais, privatização de empresas estatais, fusões e aquisições. Destacam-se as organizações da sociedade civil sem fins de lucro, que se estruturam em torno de objetivos públicos e são geridas por agentes privados, constituindo o chamado *terceiro setor*, distinto do conjunto de organizações do Estado e do mercado.

A afirmação da democracia gera avanços em termos de cidadania, que têm como base o fortalecimento de uma esfera pública, na qual interesses privados transformam-se em interesses públicos (Daniel, 1999). Forma-se uma nova consciência, ampliada em sua noção de inter-relação e interdependência entre os fenômenos que afetam a todos, seja no campo da ecologia, da economia, da saúde ou da política. Migra-se da dicotomia público-privado, no qual interesses e ações privadas são facilmente diferenciadas do interesse e ação pública, para um espaço onde agentes sociais e do desenvolvimento, públicos e privados relacionam-se, condicionam-se e interpenetram-se de forma que é difícil identificar seus limites.

Nas inter-relações desse espaço público, novos padrões de comportamento levam as organizações a diferentes estratégias de atuação. São geradas organizações diferenciadas, identificadas por sua permeabilidade e hibridismo, incorporando características globais e locais, públicas e privadas, da burocracia tradicional e da fluidez interorganizacional. Termos como cooperação, redes, parcerias e alianças ganham espaço em debates de várias áreas. Defende-se que as alianças entre organizações das três esferas levam a maior sustentabilidade de projetos, à potencialização de recursos econômicos, de gestão e de conhecimento, à participação social e ao incremento da produtividade dos insumos (Bombal e Krotsch, 1998).

No Brasil, todos esses fenômenos têm impactado significativamente as organizações e a sociedade. O tema da participação das empresas em questões públicas dissemina-se através da mídia, de publicações e debates em vários organismos. Os modelos de atuação das empresas no social caracterizam o hibridismo e a interdependência entre as organizações. Baseando-se na idéia de que para atuar no social as empresas estabelecem relações de cooperação com outras organizações e que as características dessas relações variam em função de vários fatores, surgem questões que motivam a realização deste estudo, delimitadas em dois objetivos principais: identificar características de estruturas organizacionais através das quais empresas investem sistematicamente em ações voltadas para a comunidade no Brasil; e identificar tipos de cooperação entre estruturas organizacionais de empresas e estruturas voltadas para a área social e elementos que influenciam esses tipos de cooperação.

É realizado um estudo exploratório, comparativo, de natureza qualitativa, tomando como referência vinte casos exemplares de organizações integrantes do GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas. Os meios utilizados são pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas com um integrante de cada uma das vinte organizações.

INVESTIMENTO SOCIAL DAS EMPRESAS

A participação de empresas privadas em questões de interesse público não é novidade. Nos últimos anos, porém, o tema vem ganhando novos contornos. No

Brasil, proliferam publicações, debates, reportagens, prêmios e entidades dedicadas à promoção do investimento das empresas na área social. Termos como *filantropia*, *cidadania empresarial*, *ética* e *responsabilidade social nos negócios* passam a fazer parte do discurso empresarial brasileiro.

Há os que defendem que pagando impostos e obedecendo às leis, as empresas cumprem suficientemente sua função social, devendo dedicar-se a suas atividades fins. Outros entendem que a empresa tem responsabilidades com seu entorno, sua cadeia produtiva, com a comunidade em que está inserida e com o ambiente como um todo, já que depende de todos eles para sobreviver. A ação das empresas na área social também tem sido associada a questões estratégicas, já que os consumidores passam a valorizar comportamentos nesse sentido, representando um diferencial competitivo para as que investem na área.

O fato é que pela representatividade econômica e pelo poder de mobilização das empresas, sua participação nos debates e ações de interesse público não pode ser subestimada nem hostilizada. O poder e a riqueza das organizações do mercado cresceram nos últimos anos, num acelerado processo de privatizações, fusões e aquisições e concentração de capitais.

Muitos termos estão associados ao investimento social das empresas, sendo utilizados com significados diversos dentro do Brasil e em relação a outros países. Um termo muito usado em outros países é **filantropia**, que significa amor ao homem ou à humanidade, pressupondo uma ação altruísta e desprendida. É também relacionado a caridade, uma virtude cristã. Mas nos últimos anos, aparece relacionado ao conceito de estratégia (Smith, 1994). No Brasil, o termo sofreu um certo desgaste e é menos utilizado.

Outro termo freqüente é **cidadania empresarial**. Admite-se que uma organização, ao assumir um *status* legal como entidade independente de seus proprietários ou fundadores, pode ser considerada como um cidadão. Cidadania empresarial pode ser entendida, então, como uma relação de direitos e deveres entre empresas e seu âmbito de relações e como participação ativa das empresas na vida de suas cidades e comunidades, participando das decisões e ações relativas ao espaço público em que se inserem (Logan e outros, 1997). A cidadania pressupõe igualdade, mas não se limita à lei. Representa um *status* concedido pela sociedade e cada sociedade cria uma imagem ideal de cidadania, resultando em diferentes visões de cidadania empresarial em cada país ou região e em cada época distinta.

A idéia de **responsabilidade social das empresas** também tem sido difundida no Brasil, pressupondo que a atividade empresarial envolve compromissos com a cadeia produtiva da empresa: clientes, funcionários e fornecedores, além das comunidades, ambiente e sociedade. Uma versão da responsabilidade social tornou-se conhecida na década de 1990 como a teoria dos **stakeholders** da empresa, que são indivíduos ou grupos que dependem da organização para alcançar suas metas (Johnson e Scholes, 1997) e dos quais a empresa também depende para funcionar. São conceitos relacionados ao ideal de **ética nos negócios**, tema que ocupa crescente espaço nos currículos das escolas e nos debates entre países nas últimas décadas.

Conceitos derivados de **marketing**, como *marketing social*, *marketing relacionado a uma causa* e *marketing societal* também aparecem nessas discussões. Num contexto de pobreza, desigualdades e problemas ambientais, o marketing tem sido questionado como filosofia adequada à ação organizacional. Defende-se que a empresa, ao elaborar suas estratégias de marketing, deve preocupar-se com os lucros e com os desejos dos consumidores, mas também com o interesse público (Kotler, 1994). Ferramentas de marketing também podem ser usadas para promover mudanças de comportamentos e atitudes com impacto no social, ou em campanhas que associam o nome de uma empresa a uma causa ou entidade social reconhecida pelo público. No Brasil, há reservas quanto à associação entre marketing e social, mas recentemente tem crescido o volume de iniciativas nesse sentido. Alguns defendem que se deve divulgar ações sociais das empresas, tanto para comprometê-las perante seus públicos quanto para criar referenciais positivos e incentivar outras a fazê-lo.

No Brasil, não é possível identificar um termo consensual ou afirmar que um conceito ou outro venha a prevalecer, o que reflete o estágio inicial e o hibridismo dos modelos. Cidadania empresarial e responsabilidade social empresarial são os termos mais usados. Mais difícil do que eleger um termo ou outro é definir que expectativas estão associadas a cada um deles ou que comportamentos são esperados da empresa que almeja o *status* de *cidadã* ou *socialmente responsável*. Isso pode variar em cada época e em cada sociedade. E não é difícil perceber a mudança de expectativas em relação ao papel das empresas no Brasil atualmente.

O fato é que todos esses termos estão em conexão, sendo possível encontrar referência a todos eles em uma mesma definição. Um recurso bastante utilizado é classificar as empresas em estágios evolutivos de sua ação no social, a cada um deles atribuindo certas características. Alguns defendem o caráter não normativo da responsabilidade social. O cumprimento das leis deve ser a base, mas as prioridades e ações de cada organização variam em função da cultura organizacional e do país, da época, da prioridade a cada *stakeholder* e das expectativas da sociedade quando ao exercício da cidadania.

Quanto aos motivadores da ação empresarial nesse campo, pode-se listar uma série de possibilidades, embora não seja o objetivo deste estudo. Podem estar relacionados à obtenção de vantagens competitivas, já que os consumidores passam a valorizar a ética e a participação das empresas na comunidade. Em muitos casos, são de fundamentação religiosa ou moral. Em outros, o objetivo é promover valores de solidariedade interna e identificar e desenvolver lideranças entre os funcionários. Pode ser apenas uma resposta a incentivos oferecidos pelo governo ou por outras organizações. Pode ser uma orientação da matriz, no caso de empresas multinacionais, como resultado de uma percepção da importância do investimento para os objetivos estratégicos da empresa. E o investimento pode decorrer de uma visão estratégica de sobrevivência no longo prazo, diante da consciência de que os problemas sociais e ambientais da atualidade tendem a tornar inviável o sistema produtivo vigente.

RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS

Dentre as muitas formas possíveis de ver as organizações, Clegg e Hardy (1998) sugerem que sejam vistas como fenômenos públicos marcados pelo caráter intersubjetivo e compartilhado de processos sociais. As tradicionais burocracias, que continuam presentes na vida das organizações, vêem fronteiras internas e externas que claramente delimitavam organizações sendo derrubadas, resultando em modelos mais fluidos e novas formas organizacionais. De acordo com a noção de espaço público, co-habitado e impactado por agentes com características diferentes, mas com certos objetivos em comum, parecem emergir valores e a consciência de que os desafios da atualidade são responsabilidade de todos e somente o compartilhar de competências pode ser capaz de enfrentá-los. Independente da perspectiva adotada para analisar as organizações, a realidade atual leva as empresas a perceberem que "estamos todos juntos nisso" (Banner e Gagné, 1995).

A globalização, apesar de disseminar práticas pelo mundo, não promove a padronização das organizações. Em cada contexto sociocultural, tornam-se diferenciadas e múltiplas, gerando um cenário organizacional ainda mais diversificado. Mas a pesquisa e a produção sobre organizações ainda é homogênea, desconsiderando as variações culturais, históricas e sociais de cada região. Calás e Arias (1997) acreditam que a idéia de hibridização é a mais adequada para a teorização sobre as organizações da América Latina, o que envolve uma reestruturação de laços entre o tradicional e o moderno, o popular e o culto, o local e o estrangeiro. Sobre o Brasil, Vergara (1998) diz que o país pode ser considerado um pós-moderno cultural desde sua origem, já que é um país latino-americano de herança européia, africana e indígena. Mesmo assim, grande parte das idéias no campo da administração, desde os anos 40, baseia-se em prescrições norte-ameri-

canas. O tema em estudo é um claro exemplo disso, já que as formas através das quais as empresas brasileiras atuam no social são marcadas pelo hibridismo e são definidas por teorias geradas em outros países.

A estrutura de uma organização envolve contínuas escolhas e decisões para adaptar-se às mudanças do ambiente (Galbraith, 1977). O ambiente é formado por fatores naturais e por outras organizações ou grupos, que também dependem do ambiente e que determinam, cada uma um pouco, suas características. Essa dependência mútua ou interdependência forma a base para a cooperação. Gerenciar a relação entre organização e ambiente significa a própria sobrevivência das organizações (Banner e Gagné, 1995). E o ideal é entender as necessidades do ambiente de forma ampla, incluindo a sociedade como um todo.

Organizações não são, portanto, entidades autônomas. São, ao contrário, ancoradas em redes de interações com outras organizações, do mesmo ou de diferentes setores. Alter e Hage (1993) propõem que os estudos organizacionais fujam da sua tradicional característica – o controle, para uma concepção em que a cooperação é o conceito mais importante para entender a natureza da ordem social.

Entre as formas cooperativas de relações interorganizacionais, estão as parcerias, alianças, *joint ventures* e redes. O termo rede é usado por diferentes campos do conhecimento e envolve noções contraditórias e até dicotômicas. Para o campo dos estudos organizacionais, Alter e Hage (1993) defendem que, num sentido normativo, redes são estruturas cognitivas, não-hierárquicas, baseadas na divisão do trabalho e auto-reguladas. O sistema de redes interorganizacionais pode ser entendido como forma institucional distinta, como estratégia de adaptação e sobrevivência. As redes que envolvem produção conjunta exigem elevados níveis de cooperação interorganizacional e, em geral, redes em diferentes setores geram mais cooperação do que organizações no mesmo nicho ou setor e tendem a ser mais intensas e estáveis. É oportuno dizer que cooperação e conflito são processos simultâneos em relações interorganizacionais, inclusive em redes, e um número elevado de membros representa oportunidade de mais criatividade, mas, ao mesmo tempo, de maiores conflitos.

Mas para que a cooperação em rede tenha seu potencial de benefícios aproveitado, algumas condições são apontadas como fundamentais. Alter e Hage (1993) dizem que é preciso, antes de tudo, que haja desejo de cooperar, necessidades de competência específica, de recursos financeiros e divisão de riscos e de eficiência adaptativa. É importante também que seja desenvolvida uma cultura de confiança entre os parceiros, o que é facilitado em comunidades locais. Nelson (1998) coloca obstáculos práticos e conceituais à formação de parcerias entre organizações com missões, estruturas gerenciais, formas de operacionalização e mecanismos de comunicação diferentes. Para ter sucesso, dependem de um difícil equilíbrio entre idealismo e pragmatismo. São importantes também características como metas claras e comuns, clara compreensão das diferentes funções e capacidades dos parceiros, comunicação aberta e transparente e compartilhar de valores entre as organizações envolvidas.

A assimetria de poder entre os participantes pode ser um grande obstáculo. Mintzberg e outros (1996) destacam que a colaboração é um processo e não um evento e que o tema não pode ser visto como panacéia. Dulany (1997) também coloca que o fato do tema virar moda pode ser contraproducente, levando a resultados frustrantes. Defende que sejam definidos objetivos concretos e específicos e marcas a serem alcançadas.

AS VÁRIAS FORMAS DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS NA ÁREA SOCIAL

Muitas são as formas de relação das empresas com o social, as quais variam em grau de relação com os objetivos estratégicos da empresa. Nelson (1998) define três eixos principais:

atuando eticamente em suas atividades produtivas (ambiente, políticas adequadas de recursos humanos, cooperação tecnológica, qualidade e gestão ambientais, maximização dos insumos, apoio ao desenvolvimento de empresas locais como fornecedores e distribuidores);

mediante investimento social, não apenas através de doações filantrópicas, mas também compartilhando capacidade gerencial e técnica, desenvolvendo programas de voluntariado empresarial, adotando iniciativas de marketing social, apoiando iniciativas de desenvolvimento comunitário;

mediante contribuição ao debate sobre políticas públicas, colaborando no desenvolvimento de políticas fiscais, educacionais, produtivas, ambientais e outras.

Outras ações podem ser mencionadas, como a prática da filantropia individual por empresários, patrocínio de atividades culturais promovidas por organizações do terceiro setor, campanhas de marketing relacionado a uma causa, doações em dinheiro ou em produtos e estímulo ao exercício da cidadania individual por funcionários, clientes e fornecedores. Interessa-nos aqui o que definimos como **investimento social das empresas**, num sentido restrito, dos recursos despendidos além de suas obrigações legais e não relacionados diretamente a sua cadeia produtiva, ou seja, ações com impacto direto na comunidade, estruturadas e sistemáticas, desempenhadas, em geral, em cooperação com outras organizações.

Os modelos de atuação direta no social dependem de vários fatores, como história, cultura, tamanho, valores e estratégias. Empresas podem criar organizações específicas para a ação social, como um instituto (juridicamente associação) ou uma fundação. Podem atuar através de um setor dentro da empresa, promovendo parcerias com outras organizações, doando recursos financeiros e participando, com maior ou menor grau de envolvimento, das decisões e execução das ações. Podem estabelecer essas relações através de um grupo de funcionários, de um dirigente, de um setor especializado em relações com a comunidade ou vincular essas relações à área de marketing ou de recursos humanos.

No Brasil, uma empresa que deseje criar uma entidade juridicamente independente, através da qual direcione grande parte de suas ações sociais, pode optar pela constituição de uma fundação ou de uma associação. As **associações** são entidades de direito privado e constituem reunião de várias pessoas para a realização de objetivos ideais; o patrimônio é constituído pelos associados ou membros; os fins podem ser alterados pelos associados, que deliberam livremente sobre qualquer aspecto. As **fundações** são, por natureza, entidades públicas, sem fins lucrativos, mas de direito privado. Constituem um conjunto de bens personificados, segundo a vontade de seu instituidor para um fim ideal, de utilidade pública. São veladas pelo Ministério Público e constituídas por um patrimônio que tem pessoas e estrutura administrativa para gerenciá-lo e realizar as ações necessárias para alcançar os fins específicos para os quais foi constituída.

Vários autores destacam o importante papel das fundações na dinâmica pública, principalmente por sua característica de perenidade, que impede a modificação dos objetivos a que foi vinculado o patrimônio, o qual, no caso de extinção, é incorporado a outras fundações de fins iguais ou semelhantes. No Brasil, porém, são raras as fundações que possuem patrimônio suficiente para assegurar independência de suporte periódico de empresas ou entidades mantenedoras, diferente de outros países, onde é muito tradicional a criação de fundações a partir de significativos patrimônios pessoais, ou provenientes de empresas ou da comunidade. No Brasil, diferente dos Estados Unidos, não há distinção legal entre fundações empresariais e fundações independentes - não ligadas a grupos empresariais. A ambos os tipos são concedidos os mesmos benefícios.

RUMO AOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Nos Estados Unidos, é cada vez mais comum que as ações na área social estejam relacionadas à função "relações comunitárias corporativas" - CCR, através da qual empresas interagem com organizações sem fins lucrativos, grupos de cidadãos e outros *stakeholders* no âmbito comunitário. Algumas empresas estão em processo de transformação da função de relações comunitárias, da relação entre programas e atividades e do espaço que ocupam nas empresas. A competição está disseminando a crença de que o envolvimento com a comunidade é um imperativo no mundo dos negócios, criando vantagens competitivas, o que leva ao aumento de ações nesse sentido. E os setores dedicados aos relacionamentos com a comunidade são forçados a justificar suas atividades em termos de resultados para a empresa. Assim, os objetivos estratégicos da empresa exercem forte influência na determinação do tipo de envolvimento com a comunidade (Altman, 1998; Smith, 1994).

Algumas mudanças na forma de atuação são observadas por Altman (1998), com maior intensidade em algumas empresas do que em outras: investimento intensivo em áreas específicas, o que deve trazer maior retorno de imagem; divulgação das ações mais amplamente; relação mais ativa com as entidades que financiam, participando do desenvolvimento de projetos e avaliando resultados de forma mais exigente; modelo de liderança baseado na participação dos funcionários, em lugar da liderança exercida por um gerente de relações com a comunidade carismático.

Em resumo, pode-se dizer que as forças que afetam a tomada de decisões nessa área mudaram muito nos anos de 1990. A área de relações com a comunidade ganhou estatura, em geral combinando valores da empresa e objetivos estratégicos, através de novas e criativas formas de atuar. Altman (1998) acredita que as empresas mais bem sucedidas serão as que melhor combinarem as abordagens da estratégia e os valores tradicionais da organização em seus programas. Isso tudo reforça a idéia da empresa como agente econômico e também social e aponta a atividade de relações com a comunidade como função gerencial típica, distinta de atuações públicas ou independentes dos negócios. Nas grandes empresas, com unidades em vários lugares diferentes, o desafio é desenhar a estrutura dos programas de modo que possam viver ligados ao local sendo consistentes com as estratégias globais da empresa.

AS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR

Divergências envolvem a possibilidade de entender as organizações privadas sem fins lucrativos como parte de um setor independente, com características próprias, distintas do setor governamental e do mercado. Termos diferentes são usados para referir-se a esse possível conjunto de organizações, em que podem estar fundações, associações comunitárias, culturais, religiosas, educacionais, instituições filantrópicas, organizações não governamentais (ONG's), cooperativas, etc. A expressão terceiro setor tem origem e é mais utilizada em países anglo-saxões. Em outros países, como na França, são mais comuns termos como *economia social* e *economia solidária*, embora não sejam sinônimos de terceiro setor.

Diante das inconsistências e carência de dados sobre o setor, foi empreendida uma pesquisa em 22 países, durante a década de 1990, coordenada pelo norte-americano Johns Hopkins Institute (Salamon e Anheier, 1998). O estudo definiu variáveis a serem usadas para caracterizar as organizações que pertencem ao setor. Numa definição considerada estrutural/operacional, o terceiro setor poderia ser definido como um grupo de organizações que apresentam as seguintes características-chave:

formais: institucionalizadas em algum grau mas não necessariamente constituídas juridicamente;

privadas: institucionalmente distintas do governo, o que não significa que não possam atuar em parceria ou receber recursos governamentais;

sem fins de lucro: não distribuem lucros entre seus dirigentes, aplicando os resultados em sua missão;

autogerenciadas: desenhadas para controlar suas próprias atividades, contando com seus próprios procedimentos de gestão e não sendo controladas por entidades externas;

voluntárias: envolvem algum grau significativo de participação voluntária, o que não significa que a maior parte de seus recursos humanos devam ter origem voluntária.

As principais conclusões do estudo são que o setor se constitui em grande força econômica, apresenta grandes variações em tamanho, estrutura e composição interna em diferentes países e regiões, os recursos que o sustentam são em sua maior parte de fundos públicos e da própria geração de receitas, e possui elevado potencial de geração de empregos.

Outras características são associadas às organizações do terceiro setor. Representam bem o paradigma de organizações pós-modernas, na medida em que misturam elementos de solidariedade e competitividade, recursos financeiros provenientes de diferentes fontes, interesses e agentes diversos, por vezes irreconciliáveis, trabalho voluntário e de profissionais empregados. São organizadas em torno de um forte sentido de missão, aspecto esse que vem sendo incorporado pelo setor privado lucrativo.

Supõe-se que as organizações do terceiro setor sejam mais orgânicas do que burocráticas, mas alguns estudos demonstram que ao crescerem muito, acabam instituindo práticas identificadas com a burocracia tradicional. "Por mais que se vangloriem de sua flexibilidade, as organizações não-lucrativas continuam a ser organizações. À medida que crescem em escala e complexidade, ficam vulneráveis a todas as limitações que afligem outras instituições burocráticas: indiferença, criação de obstáculos, rotinização e falta de coordenação." (Salamon, citado em Jordan, 1998).

Muitas delas, porém, nem chegam a essa dimensão de problemas. São frágeis, desarticuladas, contam com pessoal pouco qualificado, dependem de financiamento governamental ou de pequenas e eventuais doações. Muitas vezes, possuem pouco contato até mesmo com as comunidades que visam a atender ou a representar. Entre os desafios para a consolidação dessas organizações estão: dificuldade de afirmação de sua identidade, consolidação organizacional, crise de valores organizacionais, dificuldade de adaptar-se a uma realidade de crescente competitividade que leva à necessidade de profissionalizar a administração, rever processos, definir estratégias e buscar resultados sem comprometer ideais e valores e a falta de foco (Falconer, 1999).

Bombal e Krotzsch (1998) dizem que a dificuldade de aplicação do conceito nas sociedades iberoamericanas se dá, principalmente, pela heterogeneidade das organizações que o compõem. O conceito é útil para estabelecer um mínimo denominador comum, que o diferencia das empresas e do Estado, mas não podem ser generalizadas características e nem mesmo valores a uma diversidade tão grande de organizações, com atributos e interesses diferentes, às vezes contraditórios.

Argumenta-se que por suas peculiaridades, muitos conhecimentos de gestão, aplicados na administração de empresas e de organizações governamentais não podem ser transpostos ao terceiro setor. É senso comum, porém, afirmar que o aperfeiçoamento das habilidades de gestão é um dos principais desafios para que o setor cumpra seu papel (Falconer, 1999). Por esse motivo, e também por ser apontado como potencial absorvedor de trabalhadores, suas organizações têm sido alvo de crescente interesse das escolas de administração, entre outras. Cons-