

REFORMAS A LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

Brian C. SMITH

BRIAN C. SMITH, Profesor de Administración Pública de la Universidad de Bath, Inglaterra.

Este trabajo intenta presentar un marco para la evaluación comparativa de la reforma y la reorganización de la administración descentralizada. Trata de lo que el profesor Leemans ha referido como una reforma a meso escala, con una serie de partes y procesos congruentes dentro de la maquinaria gubernamental. Se utiliza “descentralización” en lugar de emplear “gobierno local”, para el caso que se planteara que podría incluirse más de un tipo de estructura estatal en cualquier análisis de administración descentralizada. También por evitar las ambigüedades de la palabra “local”.

En el presente contexto, descentralización se refiere a la distribución por áreas de poder. Es un proceso por medio del cual, el territorio de un organismo público o Estado, se divide en fracciones más pequeñas para los propios fines de ese organismo o Estado. Lo que se discute en este documento se refiere principalmente a la descentralización en cuanto a la forma en que se practica en las subdivisiones

principales del Estado unitario, sin menoscabo de que también se refiere a la administración dentro de las partes constitutivas de un Estado federal, dentro de dependencias centrales y otras agencias públicas, así como dentro del área gubernamental misma. La descentralización tiene que ver esencialmente con la jerarquía geográfica del Estado.¹ Consta de la creación de instituciones gubernamentales con responsabilidades prescritas y de las jurisdicciones limitadas a una parte de un país —una región o zona—. Por tanto, las características fundamentales de la descentralización son la **delegación de autoridad, instituciones y personal de área y áreas geográficas.**²

Estos conceptos conforman el marco para realizar el análisis de la descentralización. Este trabajo trata de explicar

¹ Brian C. Smith y J. Stanyer. *Administering Britain*, Fontana/Collins 1976, pp. 88-89.

² *Ibid*, capítulo 3.

cada uno de ellos por separado, y más tarde hace un examen de lo involucrado, cuando cada uno de estos se convierte en el tema principal de la reforma administrativa.

Elementos de la Descentralización

La división del territorio de un Estado en regiones con el fin de descentralizar, será conforme a tres principios básicos de delimitación:

El **principio comunitario** define las regiones según la distribución espacial de patrones comunitarios y de asentamientos. Las regiones se definen de acuerdo a factores tales como el tamaño físico de los asentamientos, su homogeneidad social, y los patrones espaciales de la vida socioeconómica. Las fuerzas de la geografía humana suelen en sí mismas ser reflejos de factores físicos como abastecimiento de aguas, comunicaciones naturales, condiciones del suelo y clima.

El **principio de servicio** define regiones conforme a la relación entre el desempeño y prestación de un servicio o función públicos, y algún rasgo característico de las áreas mismas. Por tanto, las áreas se basan en factores técnicos, tales como geografía humana y física, y variantes demográficos como el tamaño y la composición de la población.

La delimitación de áreas de acuerdo a estos factores se fundamenta en la creencia de que se relacionan sistemáticamente a algún valor buscado por el Estado (por ejemplo, eficacia o eficiencia).

El principio de **status especial** puede distinguirse del anterior, por el hecho de que presenta límites que tienen su propia importancia y fuerza políticas, independientemente de su racionalidad en función de la prestación de servicios públicos. Dichos límites se establecen mediante la tradición, las fuerzas políticas como el nacionalismo, distinción o la ubicación política (por ejemplo, islas alejadas de la costa).

El sistema político considera que estas regiones así constituidas, merecen tratamiento especial en términos constitucionales y administrativos. Dichas regiones son aceptadas como hechos de la vida política y se piensa que no es apropiado referirse a consideraciones técnicas en lo referente a sus límites.

La autoridad delegada a las instituciones descentralizadas es política o burocrática. La **autoridad política** consiste en la delegación o devolución de poder por el Estado mediante la promulgación de una ley que faculte a la autoridad de la región. Dicha delegación crea instituciones políticas que tienen el derecho de formular políticas para las áreas sobre las cuales ejerce jurisdicción. Por tanto, las autoridades de áreas adquieren una autonomía variable derivada de la delegación legal del poder; de la legitimación del sistema político local; de un poder independiente que recauda impuestos, y de la singularidad de su responsabilidad territorial.

La autoridad burocrática se deriva de la delegación de responsabilidades desde la central hacia el campo. Cualquier autonomía o acto discrecional dependen de los superiores en la jerarquía; el ejercicio de la autoridad se encuentra sujeto a controles organizacionales, y su legitimidad se base en un nombramiento (es decir, reclutamiento burocrático). La autoridad así delegada es administrativa, y está diseñada para reducir las fuerzas de localismo y producir uniformidad en la prestación de servicios en todo el país en lugar de variación de los mismos.

La descentralización requiere del establecimiento de algún puesto o cuerpo con facultades para tomar decisiones dentro de los límites territoriales y jurisdiccionales determinados desde el centro. El personal de los organismos y puestos descentralizados puede ser regional o centralizado. Esta distinción se refiere a la relación entre la autoridad de una región y la del centro.

El personal regional se reclutará ya sea por elección o por nombramiento. Por lo general la autoridad regional se ejerce colectivamente en el caso de un consejo local empresarial. El organismo conciliar multifuncional de personal elegido, es el tipo más común de institución regional para la descentralización. Las instituciones elegidas suelen integrarse ya sea directa o indirectamente (es decir, sistema primario o secundario), con fin único o múltiple. Las instituciones locales primarias suelen constituir un sistema sencillo (un sistema de un único escalafón) o un sistema complejo (de múltiples escalafones). Las autoridades locales designadas se reclutan en una amplia variedad de formas, a pesar que por lo general, el gobierno central, mediante un nombramiento ejecutivo desempeña un papel importante.

Por tanto, los funcionarios locales tienen una base política legal y conexiones con otras organizaciones en el área; son retirados del área y tienen puestos solamente dentro de la misma, y disfrutan de mayor libertad relativa que los funcionarios centrales. Cualquier país exhibe un patrón altamente complejo de administración descentralizada. La forma elegida de institución regional implica un sistema político en pequeño.

El personal central constituye una institución administrativa. Se recluta por procedimientos de selección utilizados dentro de la organización. La relación del funcionario con la organización central, es una relación de empleo, él forma parte de una jerarquía. Como subordinado de una organización pública, el funcionario del centro realiza deberes concretos en la región en la cual fue nombrado; suele esperar ser transferido de un área a otra. En forma característica, es un funcionario de carrera, de tiempo completo, nombrado, ascendido, remunerado, controlado, despedido y jubilado por medios burocráticos aplicables a todos los miembros de la organización. El personal general crea un sistema administrativo miniatura con su propia jerarquía, niveles de discreción, personal técnico y general, y métodos internos de coordinación y comuni-

ación. Los funcionarios centralizados suelen ser especialistas en una actividad substantiva de Estado (por ejemplo, salud pública) o en la maquinaria gubernamental (por ejemplo, auditoría y control financieros).

Existe una importante distinción dentro de la administración general entre los sistemas que emplean una forma (prefectural) de coordinación y control, y aquellos que están especializados funcionalmente, y por tanto utilizan comités o comunicación informal con el fin de coordinar. Un sistema prefectural usa un coordinador de área que ejerce control sobre otros servicios generales y las autoridades locales en su área. Las circunscripciones de la autoridades locales y generales están sujetas a ser limítrofes. El prefecto suele constituir un eslabón en la cadena de mando entre los funcionarios regionales y los centrales de todas las dependencias, o puede tener un rango más restringido de facultades dejando otros servicios bajo el control directo de sus secciones en la central. En su forma extrema, el puesto de prefecto combina la responsabilidad de buen gobierno, de unidad nacional, de la seguridad del Estado y del impacto total del gobierno en el área.

En el otro extremo yace el sistema funcional de administración general con vínculos verticales entre la región y la central, y únicamente vínculos horizontales eventuales o ad hoc entre los funcionarios del mismo nivel. En este sistema, la jerarquía geográfica de cada ministro se organiza por separado y sin referencia alguna a las operaciones de otros servicios de campo salvo cuando existe la necesidad de un ajuste mutuo. Es bastante común encontrar un sistema funcional sin la oficina del prefecto. Es extremadamente raro encontrar prefectos sin los servicios funcionales de los ministerios. Esto se presentó únicamente durante los principios de la época colonial y sólo en los distritos más remotos.

Cabe aclarar que la devolución es producida por la combinación de áreas comunitarias o de *status* especial, la autoridad política y el personal regional. Las áreas definidas

por servicios, la autoridad burocrática y el personal central producen una administración (o descentralización).³ Sin embargo, también hay que reconocer que estas formas de descentralización presentadas de esta manera constituyen tipos idóneos que no corresponden con los sistemas administrativos que se encuentran en el mundo real. La práctica de la descentralización es mucho más compleja y usualmente combinará ambos modelos. La mayor parte de los sistemas de gobierno emplean alguna forma de gobierno local y administración general. Las áreas se encuentran generalmente delimitadas en base a la combinación de diferentes principios. La autoridad y el personal general suelen encontrarse dentro de un sistema de gobierno local, así como a lo largo del mismo. La autoridad se delega en un número infinito de formas y en grados sumamente variados. Los funcionarios generales y el gobierno local, suelen integrarse a menor o mayor medida bajo un sistema (prefectural), o por lo contrario, funcionan sin dicho sistema.

Se examinarán una por una las interrogantes que estos elementos plantean al reformador y que son: área, autoridad y finalmente organización de personal o administrativa.

Area, Comunidad y eficiencia

En los sistemas de descentralización la delimitación por áreas es una parte inevitable de reforma. A menudo produce conflictos en cuanto al criterio apropiado que debe usarse. En el contexto de descentralización "un área se define como cualquier parte distintiva del territorio de un país que se está reorganizando en el sistema de gobierno y que tiene una institución gubernamental que se encarga de ella".⁴ Un territorio nacional puede dividirse en partes separadas con el fin de descentralizar conforme a un enfoque causal al

problema, o un enfoque de principios. El primero definiría las áreas conforme a las fuerzas de la geografía humana y tiene que ver con los aspectos espaciales y de ubicación de los asentamientos humanos. El segundo enfoque trata de aplicar racionalidad al problema de delimitación; habla de los factores técnicos que se relacionan sistemáticamente con la prestación de servicios públicos. El enfoque de principio se interesa primordialmente en la eficiencia, mientras que el causal con la democracia en el sentido de hacer que las áreas de instituciones gubernamentales descentralizadas sean limítrofes con el patrón geográfico de comunidades rurales y urbanas.

La reforma puede motivarse ya sea por el enfoque causal o el de principio —por medio de factores comunitarios o de eficiencia—. Con frecuencia, los reformadores están en conflicto acerca de la importancia que debe atribuirse a cada uno de ellos. Los organismos de reforma tienen poco éxito al reconciliar los dos grupos de factores que se emplean para la delimitación de áreas. Estas pueden estar sujetas a presiones políticas o a las fuerzas de juicio convencionales para hacer hincapié en un enfoque a costa del otro. Un ejemplo lo constituye el supuesto ampliamente difundido, de que cuanto mayor sea una autoridad local, mayor será su eficiencia (el enfoque de principios). Esto suele chocar con los patrones de asentamientos y con los aspectos espaciales de las comunidades locales (el enfoque causal), a pesar que esto no es inevitable. Sin embargo, mientras más complejo se torne un sistema de gobierno, tiene mayor probabilidad que se desarrollen los servicios que prestan sus propios patrones geográficos, y menos probable que las áreas coincidan con las áreas comunitarias.

El concepto de comunidad plantea muchos problemas al reformador, a pesar que la reforma en las sociedades industrializadas es a menudo impulsada por la creencia de que las áreas administrativas son obsoletas, que han sido dejadas atrás por los cambiantes patrones de asentamientos y

³ Ver H. Maddick, *Democracy, Decentralisation and Development*, Asia Publishing House, 1963; B. C. Smith, *Field Administration*, Routledge y Kegan Paul, 1963.

⁴ Smith and Stanyer, *op. cit.*, p. 90.

por el comportamiento espacial de los grupos sociales.⁵ Puede definirse una comunidad al hacer referencia a tres grupos de inter-relaciones entre la gente: asentamientos físicos, homogeneidad social y comportamiento espacial.⁶

Las fronteras físicas de los asentamientos —aldeas, pueblos, ciudades, conurbaciones— son relativamente fáciles de identificar dado que el panorama social es una realidad objetiva. La homogeneidad social o la fuerza unificadora de especialización económica, raza, religión, etc., también son fáciles de identificar, a pesar que se pueden producir fuerzas políticas desestabilizadoras que amenazan la unidad de un Estado y que a menudo no pueden adecuarse mediante la descentralización ni aún por el federalismo. La reforma de nuevo se convierte en un asunto totalmente político a medida que los gobiernos intentan enfrentarse con las tendencias separatistas de los elementos nacionalistas. A un nivel más amplio, existe el problema de que cuando las tareas socialmente homogéneas demandan una medida de poder descentralizado, no son las que coincidan con las áreas que se precisan para una prestación eficiente de servicios.

Los patrones espaciales de la vida social son mucho más difíciles de entender y requieren de una investigación sistemática en cuanto a las relaciones conductuales entre los grupos sociales —transacciones económicas, movilidad personal como transportarse de un lugar a otro, ir de compras y recreación, y vínculos culturales. Teóricamente es posible establecer en mapas patrones espaciales al ubicar lugares centrales y al medir su influencia en el área circundante —las regiones interiores— por medio de referencia a empleos, comercio, servicios, comunicaciones, uso recreativo, instalaciones educativas, etc. La geografía social es un tema creciente y complejo a medida que los asentamientos se vuelven más y más interdependientes. Dichos desarrollos acentúan los problemas teóricos de falta de continuidad en

los aspectos espaciales del comportamiento social, la falta de coincidencia de diferentes patrones conductuales, y el ponderar los diferentes aspectos de ubicación de la vida social.⁷ Todos estos factores dificultan la elaboración de un mapa que represente la ubicación de las comunidades en una forma que satisfaga los requerimientos de la administración descentralizada. Ya no sorprende el hecho de que los reformadores escojan el camino fácil de hacer ajustes marginales a los límites que son consecuencia de la historia social, económica y política.

El enfoque alternativo mencionado con anterioridad, trata de relacionar el desempeño administrativo mediante organizaciones descentralizadas con las características específicas de un área. Los rasgos relevantes de este tipo de ejercicio son geográficos o democráticos. Los factores geográficos, como por ejemplo, el clima, áreas de desagüe fluvial, y cordilleras, son importantes obviamente para el diseño de organizaciones administrativas en algunas de las funciones gubernamentales descentralizadas más importantes —control de la contaminación del aire, abastecimientos de agua, control de inundaciones, drenaje y carreteras—. La composición y la distribución de la población son también importantes para muchas de las nuevas funciones del Estado, tales como la educación, salud, vivienda y asistencia, así como funciones más tradicionales como la de policía.

Es más probable que los reformadores que tratan con la eficiencia, realicen pruebas de las relaciones que existen entre el tamaño de una población a cargo de la autoridad con las variables de desempeño. Este tipo de ejercicio comprende el uso de métodos econométricos y modelos teóricos. Ambos precisan de la especificación de las variables del desempeño, tales como costos administrativos o gastos *per capita* en el caso de viviendas, gastos totales por milla en caso de carreteras, o gastos por libros de texto y empleo de personal especializado en el caso de la educa-

⁵ Schnur, R., "Area an Administration", *International social Science Journal*, vol. 21, no. 1, 1969.

⁶ Smith y Stanyer, *op. cit.*, pp. 98-99.

⁷ *Ibid.*, p. 99.

ción. Estos son entonces correlacionados con posibles variables explicatorias, tales como el tamaño de la población, tasas de impuestos, inventarios de viviendas, densidad de población, e ingresos promedio para comprobar las hipótesis en cuanto a la forma de relaciones entre variables.

El uso de modelos teóricos permite que las decisiones en materia de normas de servicio y factores operativos indiquen el tamaño de población requerido para mantener un servicio en particular sobre la norma mínima. Por ejemplo, si una política gubernamental prescribe que la relación maestro-alumnos debe ser de 1:15 y que una escuela debe tener 15 maestros como mínimo, entonces la escuela deberá tener 225 alumnos. Si los niños en edad escolar constituyen el 10% de la población, entonces la población mínima que se necesita para prevenir que caigan las normas de servicio o que aumenten los costos será de 2,250.

Los estudios realizados en materia de desempeño por parte de los administradores locales han proporcionado muy poco apoyo para las instituciones tradicionales y el tamaño de la población servida constituye el factor más importante. Por lo contrario, existen pruebas patentes de que no hay una relación definitiva entre el tamaño y el rendimiento de los servicios del gobierno local,⁸ sin embargo, cabe reconocer que existen muchos problemas con este tipo de investigaciones, algunos de los cuales será imposible resolver.

Ante todo, es esencial formular medidas de rendimiento y normas de prestación de servicios. Esto no constituye una tarea fácil ni incontestable cuando se trata de servicios públicos: "la confianza depositada en las conclusiones se encuentra directamente relacionada con la confianza con la cual se considera que las normas del servicio se han especificado en forma correcta. Si estas son inciertas, también lo serán las conclusiones en materia del tamaño de la población".⁹

⁸ *Ibid.*, pp. 101-2.

⁹ *Ibid.*, p. 104.

En segundo lugar, la información acerca del probable desempeño real de un sistema existente. Por tanto, el modelo de investigación debe diseñarse de tal forma que las consecuencias de cambiar los supuestos —normas, composición de la población, políticas— sean investigados y el desempeño de los nuevos sistemas pueda pronosticarse.

En tercer lugar, los requerimientos técnicos de los diferentes servicios indican la necesidad de proporcionar un servicio dado a áreas específicas. Esto pone en tela de juicio a los beneficios de la autoridad de múltiples propósitos que inevitablemente violará los requisitos de espacio de algunos servicios, comparado con la creación de autoridades con fines especiales, y cada una de ellas con su propio mapa administrativo.

En cuarto lugar, las áreas delimitadas por referencia a los requisitos técnicos de tareas administrativas especiales no coincidirán necesariamente con aquellos sugeridos por los patrones de asentamientos, ni tampoco con las áreas que tienen la fuerza de la tradición, de grupos étnicos, cultura o lenguaje detrás de ellas. De nuevo, los reformadores están obligados a comprometerse entre los requisitos de los diferentes factores, cada uno de los cuales seguramente estará apoyado por fuertes presiones políticas— la burocracia en el caso de los factores técnicos; los dirigentes políticos locales en el de los factores comunitarios, y lealtades primordiales en el caso de regiones con diferencias culturales.

Autoridades y Delegación de Poder

La autoridad en un sistema de descentralización es esencialmente una cuestión de delegación desde el centro hacia las localidades. No es raro que los reformadores discutan que un sistema particular de administración se encuentra demasiado centralizado. La descentralización es un **slogan** político que se encuentra de moda; pero aún no estamos enterados de cómo evaluar las consecuencias de una mayor

o menor descentralización. Es preciso saber lo que quiere decir que una región cuente con una mayor autoridad delegada a ella que otra, o que un sistema de gobierno sea más descentralizado que otro.

La reforma de la descentralización que significa la manipulación deliberada del grado de autoridad delegada a regiones locales, debe basarse en la investigación sistemática de la relación entre medidas variables de descentralización por una parte, y por la otra, en los efectos producidos sobre la vida política y las políticas públicas. Es necesario preguntar no sólo por qué algunos estados están más descentralizados que otros, sino cuál es la consecuencia política y administrativa de dichas variaciones. Si queremos dirigirnos más allá de la mera tautología al aseverar que se presentará una mayor participación a partir de mayor descentralización política, será necesario poner a prueba en una forma razonablemente sistemática las demandas hechas de las diferentes formas y niveles de descentralización. Esto es tan importante para un país con un sistema establecido de administración local desde hace mucho tiempo, como para los nuevos sistemas de descentralización a partir de la nada.

Después de todo y dentro de un sistema administrativo, la descentralización es desde el punto de vista intrínseco un proceso variable. Es usual comparar sistemas de administración local en función de la descentralización, por ejemplo, se dice que el gobierno local norteamericano está más descentralizado que el inglés,¹⁰ Alemania Occidental más descentralizada que Austria y Suiza más que Alemania Occidental.¹¹

Sin embargo, es sorprendente contemplar que casi no se realiza ningún intento para evaluar los efectos de los dife-

¹⁰ K. Newton, "Community Decision Makers and Community Decision-Making in England and the United States", en T.N. Clark (ed.) *Comparative Community Politics*, 1973.

¹¹ R. C. Fried, "Politics, Economics and Federation: Aspects of Urban Government in Austria, Germany and Switzerland" en Clark, *ibid.*, p. 315.

rentes grados de descentralización, ya sea en cuanto a poder político o a resultados de las políticas. Como consecuencia, no se han logrado grandes avances en la creación de índices o medidas de descentralización. Las distintas tradiciones en las ciencias políticas que dirigieron sus esfuerzos hacia el entendimiento de la descentralización, no la trataron como una variable independiente, sin embargo, cada una de ellas proporciona claves significativas en lo referente a medir la descentralización y constituyen las bases del ejercicio.

La tradición histórico jurídica en los estudios políticos, o más bien, la administración pública, se ha enfocado a la variedad de formas tomadas por las relaciones que existen entre autoridades centrales y locales, principalmente al referirse a los medios de control central —legislativo, judicial y administrativo—. También trata exhaustivamente de las diferentes formas institucionales en las cuales suele aparecer la descentralización en los estados modernos— autoridades, (o devolución) locales y regionales, autoridades generales, federalismo en sus diversas modalidades, regiones con *status* especial, etc. La dimensión histórica de esta tradición ha demostrado la forma en que surgieron las distintas estructuras y relaciones administrativas (a pesar que no cuentan con el beneficio de la teoría comparativa, y esto es notorio).

La importancia de este enfoque radica en que es un constante recordatorio de hasta donde puede llegar la descentralización y hasta donde es cuestión de disposiciones organizativas entre los diferentes niveles geográficos de la jerarquía estatal. La descentralización es esencialmente asunto de relaciones centrales-locales, para utilizar el lenguaje de la administración pública tradicional. Debe distinguirse del concepto de autoridad comunitaria; la descentralización y la autonomía no son sinónimos, y por este motivo el enfoque de poder comunitario, al cual me referiré más adelante, no revela todos los secretos de la descentralización, que es una función de las reglas que delegan autoridad de un nivel a otro ya sea dentro de una organización o dentro

del Estado. Suele estar afectada por otros factores que pueden apoyar a socavar la independencia de un territorio o comunidad subnacional particular. Sin embargo, los reformadores de la administración descentralizada se preocupan por una serie de relaciones que son consecuencia de decisiones político-administrativas y que por lo tanto son susceptibles de un cambio manipulado. Y es por medio de la manipulación de las relaciones centrales locales que un sistema se descentraliza en mayor o menor medida. Cabe recordar esto cuando busquemos la ayuda de la escuela de política comunitaria.

Por otra parte, lo que el enfoque histórico legal pasó por alto, en forma manifiesta, es, primero, las consecuencias tanto en función del poder político y políticas públicas de diferentes niveles de descentralización; y en segundo lugar, al referirse a distintos tipos de jerarquías políticoadministrativas, el problema de cuantificar la descentralización.

La mayor parte de las veces el asunto del poder político se toma como un hecho dado que conduce cualquier investigación a las consecuencias de delegar mayor poder. La localización del mismo es a menudo considerada como un fin en sí. Por definición, el autogobierno local es un buen gobierno. En lo referente a las aportaciones del sistema, los estudios de políticas públicas trataron de explicar las consecuencias de la administración descentralizada al referirse a las características internas de comunidades locales, tales como factores demográficos, selección electoral y recursos financieros. Los estudios de políticas, se han interesado en las relaciones centrales-locales para así contemplar si un sistema de control central produce uniformidad en la elaboración de políticas o permite una diversidad que más tarde puede explicarse por referencia a las características del sistema político local. No se interesa en los efectos de los diversos niveles de descentralización en dichas aportaciones. Se estudiaron las variaciones entre las características internas de las comunidades locales, tales como el tamaño de la población y los recursos humanos para

averiguar si producen variaciones a nivel de autonomía local, sin embargo, no se variaron los niveles de descentralización para constatar el efecto que estos pueden producir.¹²

La segunda debilidad en el enfoque histórico jurídico tiene que ver con los tipos de organización utilizados por los estados que descentralizan sus disposiciones gubernamentales. El problema en este caso, no es sólo, como comentó Fesler,¹³ que dicotomizamos nuestro pensamiento en materia de descentralización. También solemos cometer el error de colocar una función dada de gobierno en forma regular, únicamente por referencia al tipo de organización utilizada.

Por ende, concluimos que la delegación es más una conveniencia descentralizada que la administración de campo. Se nos alienta en esto por el hecho de que diferentes regímenes parecen utilizar un método u otro para realizar el mismo servicio. Por ejemplo, en un municipio algunos aspectos educativos suelen delegarse, mientras que en otro, las mismas tareas ejecutivas son administradas localmente por funcionarios de campo de las dependencias centrales. En efecto, un solo municipio, e nespecial si está pasando por un periodo de agitación política, puede utilizar ambos métodos para administrar el mismo servicio local en un periodo relativamente corto. El cuadro se torna aún más complicado cuando se utilizan ambas estructuras en conjunción, de tal manera que el desempeño administrativo en el campo de, por ejemplo, planificación física, la administración de los recursos naturales o la educación estatal, son la consecuencia de toma de decisiones tanto de las autoridades locales como de las dependencias del centro. En tales casos de funciones participativas, es necesario evaluar el nivel global de descentralización al referirse a las diferentes series de factores —aquellos que son adecuados a la delegación y aquellos que lo son a la desconcentración. Por tanto, no existe un sólo concepto de descentralización ni tampoco

¹² Noel Moaden, *Urban Policy Making*. 1971.

¹³ James Fesler, "Approaches to the Understanding of Decentralisation", *Journal of Politics*, Vol. 27, 1965, pp. 536-37.

una serie única de criterios para su cuantificación. La descentralización dentro de un ministerio central debe medirse por criterios que sean relevantes a la estructura interna y la administración de grandes organizaciones. La descentralización para las comunidades locales precisa de criterios diferentes. Lo que podría ser altamente descentralizado desde un punto de vista organizativo suele considerarse altamente centralizado desde un punto de vista de la comunidad. Por tanto, la administración de una función particular puede aparecer descentralizada desde el centro, pero centralizada desde la periferia. Las dos estructuras de administración local no pueden compararse al referirse a una norma común.

Por supuesto que no se plantearía problema alguno si no se dieran a los funcionarios generales tareas que podría realizar la autoridad descentralizada, o si nunca se les otorgara ninguna discreción. En el primer caso, no formaría parte de nuestra explicación de la descentralización a las comunidades locales, sólo de la descentralización dentro de las organizaciones formales. En el segundo caso, podrían clasificarse como totalmente centralizadas desde la perspectiva de la comunidad. Pero estas dos condiciones no siempre se mantienen. Consecuentemente, en lo que se refiere al área de los funcionarios encargados de la administración local, éstos deben formar parte del análisis de las medidas de duración sujetas a la influencia de las fuerzas locales.

Por tanto, la descentralización es mucho más que una cuestión de estructura organizacional si queremos comparar las consecuencias de utilizar más o menos de ella en la administración de un servicio dado. Por ende, el estudio de la descentralización debe combinar la cuantificación de la delegación a las autoridades políticas locales. Este procedimiento plantea problemas difíciles de resolver en cuanto al método al que me referiré más adelante, pero en teoría, debería ser posible comparar la administración local de un servicio dado en diferentes países en función del nivel de descentralización empleado aun cuando se utilicen diferentes mezclas de delegación y de administración central.

Si nos dirigimos y analizamos el enfoque del poder y de políticas al análisis de la descentralización, ante todo encontramos que se interesa casi exclusivamente en identificar la ubicación del poder dentro de la comunidad —en una pluralidad de intereses, en una élite, entre múltiples élites, y así indefinidamente—. Cuando se enfoca la atención a las aportaciones de las variaciones del gobierno comunitario, las políticas públicas se explicaron con referencia a las características internas o a los atributos estructurales de la región —sus valores dominantes de la comunidad, el grado en el cual se concentra el poder, el nivel de la integración comunitaria, la estructura formal del sistema local de gobierno, etc. Se supone que el nivel de descentralización es un factor constante, a pesar de lo que Fesler ha planteado acerca de que en la práctica se da un tratamiento diferente a las regiones, a las provincias y a los gobiernos locales.

Cuando el interés de los especialistas en materia de poder comunitario fue finalmente atrapado por la “interpretación de los niveles de gobierno” se avocó a las causas o fuentes de la autonomía local, un concepto mucho más amplio que el de la descentralización. Una de las figuras norteamericanas más prominentes en la escuela, Terry Clark, notó en 1974 la forma en que se habían descuidado las relaciones nacionales-locales con la excepción de los estudiantes de derecho, de historia y de administración pública, y cómo la materia carecía de teoría coherente y trabajo empírico preciso. Procedió entonces no sólo a equiparar la descentralización con la autonomía local, sino a tratarla como una variable dependiente. Las relaciones nacionales se encontraban dentro de una variedad mucho más amplia que influenciar la autonomía local.¹⁴

Dicho enfoque es importante y legítimo, dado que entre otras cosas llama la atención al hecho de que la autonomía local no sólo incumbe a las relaciones centrales-locales; es

¹⁴ T. N. Clark, “Community Autonomy in the National System: Federalism, Localism and Decentralisation” en Clark (ed.), *op. cit.*

también la función de diferentes características de los sistemas políticos nacionales y locales que afectan el grado de autonomía disfrutada por las distintas comunidades; asimismo, nos advierte que si la autonomía es en parte la función de la estructura comunitaria, tanto económica como social, y que yace fuera de las relaciones que existen entre los diferentes niveles de instituciones político-administrativas en la jerarquía estatal, entonces el cambiar el patrón de dichas relaciones puede producir un menor efecto en la dirección a la cual intentamos destinarla, lo que se espera en forma confidencial por los devolucionistas y otros reformadores.

Pero este enfoque sigue dejando sin respuesta la pregunta de cómo debe cuantificarse la variación en la descentralización para diferenciarla de la autonomía. Sin embargo, es preciso realizar esto si deseamos evaluar el impacto producido por la variación en los aspectos organizacionales de la autonomía local, o en otras palabras, la descentralización dentro de la jerarquía geográfica del Estado. Con respecto a la descentralización, dentro de la medida en la cual el Estado permite que la administración de los asuntos locales sea llevada a cabo por los representantes de la región, es necesario seleccionar las circunscripciones hechas por el hombre en la autonomía local que emanan del centro, de aquellas que se originan en la estructura socioeconómica de la localidad, independientemente de la manera en que se creó.

Si deseamos evaluar las consecuencias político-administrativas de una mayor o menor medida de descentralización, es necesario reconocer que no podemos evaluar un sistema en relación con algún ideal hipotético. Sólo podemos comparar las dos regiones con diferentes cantidades de poder delegado a ellas por el centro, y tratar de explicar las variaciones en las experiencias administrativas y políticas de aquellas regiones en función de la descentralización. Con demasiada frecuencia, se utiliza el término "centralización" como una conveniente etiqueta y así adherirla al cúmulo de cosas que nos desagradan de un sistema político-administrativo. Es más conveniente considerar estos elementos como

variables de dependientes que pueden o no ser afectados por los niveles variables de descentralización. Se dice fácil, pero no puede ser un ejercicio absolutamente preciso y tendrán que manifestarse juicios poco afinados. Probablemente el mayor problema es el de mantener constantes los otros factores determinantes de autonomía local de tal forma que el impacto variable de la descentralización pueda evaluarse —el problema de encontrar dos comunidades o regiones que sean lo suficientemente semejantes en cuanto a las características estructurales que se refieren a la autonomía, pero con las variables de relación centro-región—. Sin embargo, si se piensa que vale la pena realizar el esfuerzo no será demasiado difícil enfatizando los enfoques hacia la descentralización antes mencionados, para formular criterios con los cuales se pueda distinguir entre dos diferentes regiones para la consecución de este fin.

La primera medida de descentralización se refiere a las funciones gubernamentales. Muchas funciones a nivel local son compartidas entre las autoridades locales y las oficinas de campo. En ocasiones los funcionarios de campo realizan tareas administrativas que podrían delegarse a las autoridades locales (tales como el procesamiento de demandas por beneficios de asistencia). Cabe analizar la distribución de las funciones y tareas locales entre las diferentes estructuras de la descentralización para poder distinguir las tareas puramente centrales (tales como auditoría e inspección) llevadas a cabo por los funcionarios de campo, de aquellas que hayan sido delegadas: tareas del engranaje gubernamental distintas a las ejecutivas. Estas últimas deben ser comparadas con las tareas delegadas y mientras más responsabilidades sean manejadas por métodos de delegación, más descentralizado será el sistema.

En segundo lugar, es preciso evaluar la descentralización dentro de las organizaciones de campo. Dado que estamos tratando con la estructura interna de grandes organizaciones, el trabajo en materia de delegación efectuado por los teóricos de la organización es útil. Sin embargo debe colo-

carse dentro del contexto especial del Estado, dado que muchas de las deliberaciones en materia de descentralización efectuadas por sociólogos organizacionales se refieren realmente a la delegación de autoridad dentro de jerarquías que no cuentan con una dimensión geográfica.

La descentralización dentro de las grandes organizaciones debe medirse por el rango de tareas delegadas a los funcionarios de campo y el nivel de autonomía dentro de cada uno y la frecuencia con la cual los asuntos se envían a la central. Ya sea que los especialistas estén bajo el control de un director de campo, y los de la central controlen y se comuniquen con el personal de campo.

En tercer lugar, hay que considerar la cantidad de delegaciones que se da a las autoridades políticas regionales. Esto se puede cuantificar por la medida de jurisdicción delegada por el gobierno central. Si las demás cosas son iguales, una autoridad local con competencia general debe considerarse más descentralizada que una sujeta a la regla de "ultra-vires". Luego existe la forma de control administrativo local que se utiliza. Cabe hacer una distinción entre el control apoyado por sanciones e influencia (en la cual las autoridades tienen la libertad de resistirse). Mientras mayor sea el número de decisiones locales que están influenciadas por el centro en lugar de ser controladas, mayor será la descentralización. Tendrá que hacerse un intento para ponderar una amplia gama de funciones con mínima delegación en contra de una gama más estrecha con mayor delegación.

El método de delegación al gobierno regional proporciona otra medida de descentralización. ¿Es la relación entre las autoridades centrales y locales de dependencia o es una sociedad? Un sistema es más descentralizado si las autoridades locales tienen facultades y deberes asignados a ellas estatutariamente por la legislatura y menos descentralizada si estas facultades son asignadas a un miembro del ejecutivo central que a su vez delega ciertas funciones a las autoridades locales, que actúan como los agentes del

gobierno central. Por tanto la pregunta es la siguiente: ¿Cuál es la fuente de la autoridad del gobierno local? ¿el legislativo o el ejecutivo?

El nivel de gastos locales es otro índice de descentralización si el objetivo es comparar estados por referencia a sus sistemas totales de administración local. Mientras mayor sea la proporción de gastos públicos totales manejados por las autoridades locales, mayor será la descentralización. Un gran número de autores utilizan en esta materia esto, como una medida de descentralización. Constituyen un buen ejemplo de las dificultades inherentes a este tipo de trabajo, el asegurar que las autoridades a las cuales se les asigna el gasto sean entidades comprobables¹⁵ y que no se empleen las medidas en forma aislada sino mezcladas una con la otra para producir un cuadro comparable.

Finalmente, existe una relación entre la región y la autoridad. Desde la perspectiva de la comunidad local, la reforma de la descentralización tiene que ver, a la postre, con el mejoramiento de la libertad de la localidad del control central o de cualquier otro control. Si la región cubierta por las disposiciones político-administrativas del Estado no coincide con aquella de la comunidad, entonces los valores de esta última suelen restringirse debido a la influencia de "extraños" que sin embargo, viven en el área de poder delegado. Puede discutirse entonces que mientras más cercanos sean los límites de la autoridad descentralizada con los límites de la comunidad, mayor descentralización.

Por tanto, así es como podemos cuantificar la descentralización. Es tentador ir más adelante y hacer valer las demandas de algunos otros factores. Pero es importante hacer una distinción entre lo que es una medida y lo que es una causa. Por ejemplo, se afirma que el nivel de dependencia de las contribuciones financieras centrales es una medida de la independencia de la autoridad local del gobierno

¹⁵ F. P. Sherwood, "Devolution as a Problem of Organisational Strategy" en R. T. Daland (ed.), *Comparative Urban Research*, 1969.

central. Sin embargo, esto es algo más que un planteamiento acerca de las causas de la centralización y que necesita ser probada con mayor frecuencia, a través de la investigación empírica.

Reorganización Administrativa

La tercera característica de la centralización son el personal y las instituciones. En este caso nos encontramos con un problema al cual se enfrenta el gobierno en forma recurrente. ¿Cómo debe organizarse el personal de una administración descentralizada? Este es un problema de administración. Trata con aquellas decisiones que constituyen la base de la administración: seleccionar a la gente ideal para las tareas a realizar y disponiendo aquellas tareas con relación a sí mismas, para que en conjunción aseguren la realización de los objetivos de la organización. Estos problemas son comunes a la administración de campo y a la delegación, a pesar que los reformadores inevitablemente se preocupan más con esta última, así como de las decisiones organizacionales que deben tomarse dentro de los gobiernos de municipio y otras autoridades locales.

Por ende, las decisiones de reforma caen dentro de dos categorías: reclutamiento y organización. El reclutamiento a la administración de campo está sujeto a las mismas consideraciones que cabe aplicar a el reclutamiento de personal burocrático. Lo que se precisa es un proceso sistemático de selección y esto involucra la especificación de puestos que deben llenarse, la definición de características personales que se requiera para altos niveles de desempeño y selección en masa.¹⁶ Esta es una función que tiene que ser llevada a cabo por todas las organizaciones. No es por lo general el tema de reforma a menos que se esté reorganizando a todo el servicio público. Las organizaciones de campo

¹⁶ Jeffrey Stanyer, "Elected representative and management in local government: a case of applied sociology and applied economics", *Public Administration*, vol. 49. Primavera 1971, pp. 78-79.

no se separan generalmente para recibir un tratamiento especial. Consecuentemente, no nos detendremos más en este punto.

Lo que sí debe detenernos es la falta de adecuación apropiada de la lógica de selección sistemática del reclutamiento de personal regional, a saber, los representantes elegidos que prestan sus servicios en los consejos locales. Estos representantes son a menudo objeto de críticas por reformadores quienes acusan a los concejales de ser demasiado viejos, demasiado de clase media, de una gama demasiado restringida de ocupaciones, predominantemente hombres, y todas las demás características que son rastreadas cuando se duda del "calibre" de los concejales. El problema radica en que la única forma de conseguir concejales que satisfagan algunas habilidades predeterminadas es no elegirlos sino seleccionarlos, o por lo menos intervenir con todo el sistema electoral de tal manera que se puedan eliminar ciertos tipos de candidatos, controlar al ganador en la elección o ambas cosas. El primer camino de acción triunfa sobre todo el objeto de gobierno local democrático. El segundo se considera generalmente como altamente criticable. Los concejales no pueden ser sujetos a la socialización organizacional y al control administrativo que apoyan la selección en una ocupación.¹⁷

Una alternativa para el reformador administrativo es, como lo comprueba Stanyer, una adaptación conveniente de la ergonomía, mediante la cual las actividades, tareas u operaciones se adaptan a las características del personal disponible, en lugar de que sea a en forma inversa, que es el enfoque de la selección sistemática. En el contexto del gobierno local, las características relevantes a las cuales deben adecuarse las actividades son los valores empleados por los concejales durante los procesos decisorios. Los asuntos organizacionales, tales como qué cantidad de delegación debe darse a los funcionarios, se decidiría bajo un enfoque

¹⁷ *Ibid.*, pp. 78-85.

de ergonomía, por la cantidad de tiempo que los concejales están preparados para dedicar en cada inciso del asunto (una medida de como valoran la importancia de cada inciso), el número de comisiones utilizadas y la forma en que se dividen los asuntos entre dichas comisiones.

Cabe contemplar que una consideración en materia de personal como la esbozada anteriormente conduce naturalmente a una consideración de estructura organizacional. En este caso la estructura se refiere al diseño de una organización, tales como lapsos de control, grado de especialización y centralización, el uso de reglamentos formales y procedimientos como medios de control, la longitud de las cadenas de mando, etc. Estos aspectos de organización a nivel local también reflejan los valores de quienes toman las decisiones, ya sean legos o burocráticos. Pero existe evidencia que sugiere que también están influenciados por otros factores.

La evidencia ha sido generada por la teoría de la contingencia. Hay mucha literatura sobre este tema que no podríamos revisar en el presente documento¹⁸ y sólo recientemente se aplicó a la administración descentralizada. La teoría de la contingencia cuenta con dos propósitos, primero trata de demostrar las relaciones que existen entre el diseño organizacional y las contingencias que se derivan de las circunstancias del medio ambiente, la tecnología, la escala, los recursos, etc. Este es el lado positivista de la teoría. En segundo lugar, tiene un lado normativo; plantea que mientras más se “adecúe” la estructura de una organización a estas contingencias, mayor nivel de rendimiento se espera de ella. En otras palabras, hay una lección para los reformadores en esta teoría. En cuanto a las organizaciones y aquellos que las conforman, lo importante es la eficiencia, sin importar cómo se mida; deben, conforme a la teoría interesarse en la relación que existe entre estructura y contingencia.

¹⁸ J. Child, *Man and Organization*, 1972.

Por supuesto que este enfoque tiene la desventaja de una gran cantidad de teoría de organización, que es difícil de aplicar a la administración pública. Una cosa es demostrar que las empresas que han logrado éxito, cuantificadas por la rentabilidad, volumen de ventas, participación en el mercado, etc., cuentan con estructuras gerenciales que son típicas de aquellas que se encuentran entre empresas que utilizan el mismo proceso productivo¹⁹ y otra cosa diferente totalmente, es demostrar que las autoridades locales con mayor éxito (¿en base a qué?) son aquellas cuyas estructuras organizacionales y sistemas administrativos corresponden a lo que es característico de una contingencia particular, tales como tamaño o “tecnología”.²⁰

Sin embargo, ya se ha dado el primer paso. Se idearon estrategias de investigación que se relacionan con contingencias relevantes al gobierno local tales como tamaño, medio ambiente (definido en función de factores socio-demográficos), la interdependencia de servicios locales y políticas locales a las disposiciones estructurales, como la división del trabajo entre las dependencias y especialistas funcionales (diferenciación) y mecanismos coordinadores (integración).²¹ La investigación empírica ha demostrado que las contingencias producen un efecto directo en la estructura; por ejemplo, mientras más grande sea la población servida, el territorio cubierto y el número de concejales, más amplia será la división del trabajo dentro de la burocracia local y más extensa será la maquinaria de integración dentro de una autoridad (comisiones de políticas y dispositivos de planificación corporativa) y entre las autoridades. Por otra parte, quizá exista muy poca relación entre el control político y la estructura organizacional.²²

¹⁹ J. Woodward, *Industrial Organization*, 1965.

²⁰ Greenwood and C. R. Hinings, “Contingency Theory and Public Bureaucracias”, *Policy and Politics*, vol. 5, 1976, pp. 159-180.

²¹ R. Greenwood, C. R. Hinings y S. Ransom, “Contingency Theory and the Organisation of Local Authorities: Part I Differentiation and integration”, *Public Administration*, vol. 53, Primavera 1975.

²² *Ibid.*, “Part II Contingencies and Structure”, *Public Administration*, Vol. 53, Verano 1975.

Antes que estas ideas sean importantes para los reformadores, necesitan aplicarse a otros sistemas políticos que no sean los británicos, en los cuales se han desarrollado hasta ahora. Es probable que un medio político diferente produzca distintas relaciones entre la estructura y las contingencias. Pero es más importante aun, demostrar la relación que existe entre los niveles de desempeño administrativo y la estructura organizacional; sólo entonces será posible aseverar que un tipo particular de administración descentralizada debe responder a su medio ambiente u otras contingencias en una forma apropiada, si desea ser eficiente. Y aún estamos muy lejanos de establecer relaciones como esta.

Conclusión

El propósito de este trabajo es establecer un marco para la evaluación de la administración descentralizada. Se basa en el supuesto de que la reforma generalmente tiene dos dimensiones: una política y una científica. En lo referente a que la reforma es motivada políticamente, el marco sugiere una manera por medio de la cual el científico social puede observar el proceso de reforma. En cuanto a la forma en que los reformadores buscan la ayuda de los científicos sociales para llevar a cabo su reforma, que parece ser el caso, el marco proporciona un instrumento de análisis.