Número 15 – setembro/outubro/novembro 2008 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1888

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA COMO MECANISMOS DE GOBERNABILIDAD

Prof. José G. Vargas Hernández
José G. Vargas Hernández, M.B.A.; Ph.D. Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán. Avenida Tecnológico 100. Ciudad Guzmán, Jalisco, 49000, México. Telefax: +52 341 41 33116. jgvh0811@yahoo.com

RESUMEN: Este trabajo se propone analizar las implicaciones de los procesos de descentralización administrativa, económica y política como mecanismos de gobernabilidad en los gobiernos locales y los servicios públicos. Formulación de políticas centralización – descentralización. A partir de la delimitación de las tendencias hacia los procesos de descentralización, el análisis de los diferentes pbjetivos y tipos de procesos de descentralización permite establecer las bases para la formulación de políticas centralización – descentralización.

PALABRAS CLAVE: Descentralización administrativa, descentralización económica, descentralización política

INTRODUCCIÓN: MECANISMOS DE GOBERNABILIDAD

La localización del espacio público de los gobiernos locales a través de procesos de descentralización administrativa, económica y política como mecanismos de gobernabilidad, permite dentro de su ámbito de autonomía, la incorporación de los ciudadanos mediante mecanismos de reconocimiento que garantizan su acceso a la información, a los procesos de formulación e implantación de las políticas públicas, al desahogo de agendas de trabajo que promuevan el crecimiento económico y el desarrollo social y político, al fortalecimiento interno de las capacidades de gobierno y su función prestadora de servicios públicos, a propiciar los mecanismos de gobernabilidad de la organización social, etc.

La creación de espacios para la toma de decisiones mediante mecanismos de gobernabilidad que democráticamente informen del bienestar, de los principios de derechos humanos, del desarrollo sustentable y del desarrollo social es un rol importante de los gobiernos locales y de la sociedad civil. Los diferentes tipos de estándares requieren diferentes formas de gobernanza, ya sea las organizaciones formales públicas y privadas y la descentralización más identificada con el mercado. Las formas de gobernanza públicas o privadas no ofrecen los elementos para la fijación de estándares. Sin embargo, el análisis institucional comparado facilita la elección de mecanismos de gobernanza.

Lograr una sociedad satisfecha y sin asimetrías pronunciadas, así como mejorar los niveles de calidad de vida de la sociedad, es factible con la instrumentación de mecanismos de gobernabilidad a través de procesos de descentralización administrativa, económica y política, que promuevan una asignación equitativa de los recursos y bienes sociales.

LA CENTRALIZACIÓN DE FUNCIONES DEL DESARROLLO

La centralización de las funciones del desarrollo, tales como la financiera y la industrial, favorecen ciertas regiones mientras que son las responsables del atraso de otras. La confrontación de las necesidades del desarrollo local implica inversiones en infraestructura física que no pueden ser financiados con los ingresos fiscales anuales y que por lo tanto requieren de financiamiento externo a través de la emisión de deuda pública.

LA TENDENCIA A LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización de los gobiernos del Estado-nación es una tendencia central que se proyecta en el desarrollo global del siglo XXI. Los crecientes procesos de descentralización son paralelos a los procesos de globalización. La tendencia a la descentralización política y administrativa es fuerte en un mundo en constante proceso de globalización.

Las dinámicas de los procesos de globalización económica han sido favorables y productivas para algunos agentes, pero disfuncionales, destructivas y desestabilizadoras para otros. Las políticas dirigidas a desregular los mercados, la privatización y la liberalización el reforzamiento extraordinario de la negociación de un grupo privilegiado de actores colectivos cuyas demandas gana acceso directo a los grupos de más altos del poder político-burocrático gubernamental. Así, “la fragmentación y descentralización global

del proceso de producción redefine la acumulación del capital y las clases en relación con el Estado-nación" (Robinson, 2000). La fragmentación de los procesos de producción global redefinen la acumulación del capital en relación al Estado, el cual realiza la función de mediación entre las relaciones del capital con las clases sociales.

En general, el rápido crecimiento de las administraciones en los países subdesarrollados y desarrollados ha producido deficiencias y perversiones tales como los entrelaces funcionales, el desarrollo de canales informales, centralización excesiva la cual explica la tendencia general hacia la descentralización. La descentralización tiende a la desaparición progresiva de las fronteras entre la complejidad e interdependencia de lo público y lo privado.

Efectivamente, los procesos de descentralización impulsados por el sistema capitalista son inherentes a su propio desarrollo en las circunstancias actuales de trasnacionalización de la economía y los mercados en donde el Estado nación, que una vez fue funcional para su expansionismo, ahora es el principal estorbo. La descentralización es un instrumento de la reforma del Estado para reducir el tamaño y funciones del Estado y mejorar su desempeño. Para servir a las elites capitalistas transnacionales, las elites capitalistas locales requieren de Estados recolonizados fuertes para salvaguardar los objetivos imperialistas y con capacidad para imponer y garantizar la ejecución de las reformas estructurales y de estabilización económica, a pesar de las movilizaciones populares oponentes.

Vista desde este ángulo, la descentralización es por lo tanto un tema eminentemente político que establece retos a la distribución de poder y recursos y al control centralizado del aparato del estado por una elite enquistada (Schönwälder, 1997). Los procesos de descentralización considerados como reforma del Estado o como reforma política, no puede incluir todas las decisiones. La descentralización del aparato del Estado puede dar origen a una reforma administrativa que regrese el poder a los ciudadanos. Los procesos de democratización son promovidos a través de los diferentes canales de participación y expresión que abre la descentralización de la administración pública del Estado. Pero esta participación popular, de acuerdo con Castells and Borja (1988:47), se restringe a la consulta, información y cooperación con la administración local y no a los procesos de toma de decisiones, las cuales siguen siendo prerrogativas de los representantes electos.

El reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en un Estado de Derecho y un sistema democrático, constituyen la base de los procesos de descentralización y el control social. La participación ciudadana en los procesos de descentralización política son muy limitados. Según Orozco (2001), la participación política ciudadana se refiere el grado en que se involucra individuo y de la sociedad en señalar pautas o agendas de acción social y política que afectan sus intereses". Por eso, los procesos de transición democrática incrementan las formas de participación ciudadana, contribuyen a

ampliar el debate público y a establecer la contraloría social, las que a su vez son reforzadas en los procesos de descentralización y devolution.

Los enfoques de descentralización político - administrativa son el neoliberal orientada a privilegiar el mercado con la reducción de las funciones del Estado que resulta en la eliminación de la política social, y el socialdemócrata que fortalece las funciones esenciales del Estado para garantizar la aplicación de la política social. López Valladares (2001) argumenta que el proceso de descentralización responde a una "propuesta de reforma impulsada por organismos multilaterales y fue respaldada con argumentos formales, tales como el logro de la eficiencia, la participación ciudadana, la prevención, la corrupción, entre otros; su ejecución se hace posible en la medida en que las condiciones del contexto político, económico y social lo permiten y, presionan en su favor."

La estrategia de crecimiento económico se orienta hacia la descentralización de funciones del Estado, la participación y democratización. En la década de los ochenta se presentan las reformas denominadas de la primera generación que redefinen y reducen las funciones del Estado bajo un nuevo modelo de desarrollo orientado a lograr un crecimiento económico orientado por la liberalización económica. Las reformas pretenden el funcionamiento eficiente del mercado mediante la reducción de los costos de transacción, procesos de descentralización y modernización de la administración pública.

Los procesos de democratización son promovidos a través de los diferentes canales de participación y expresión que abre la descentralización de la administración pública del Estado. La aplicación de las mejores experiencias en las técnicas, métodos y sistemas de la administración de empresas para mejorar el desempeño de la administración pública, es una tendencia que lleva implícita la descentralización de las funciones y el manejo del cambio institucional. La administración del cambio organizacional implica una mayor descentralización de las decisiones, el uso de sistemas de administración flexible, mayor autonomía de los subsistemas organizacionales, estructuras planas con una mayor circulación de la información, la eficiencia e innovación, el control de operación global y local, al visión centralizada y la autonomía descentralizada, etc.

El cambio organizacional es más lento para implementarse que el cambio institucional y político. El problema se reduce a delimitar hasta que grado el contenido político de la descentralización tiene que estar estrechamente vinculado a la reforma administrativa para establecer los cambios en las relaciones políticas del poder y socioeconómicas de la sociedad. Aspectos que las elites político-económicas difícilmente pueden conceder.

La tendencia de la nueva gestión pública, según Echabarría (2000) se orienta a fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, control y evaluación de resultados), descentralizar y

orientar a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos (agencias, sistemas presupuestarios, gestión del rendimiento, delimitación política y gestión), crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios), proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desempeño, reducir las barreras administrativas), mejorar la gestión de los recursos humanos (descentralización de la gestión, flexibilizar las condiciones de trabajo), y optimizar el uso de las tecnologías de la información (comunicación electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, información de gestión). El e-government o gobierno electrónico incorpora tecnologías de información y comunicación en sus procesos de gestión pública para obtener una mayor eficacia y calidad.

La nueva gestión pública incluye los procesos de descentralización y de devolution en todos los niveles de gobierno, aunque en su implementación no siempre consideró las complejidades locales. Los procesos de descentralización considerados como una estrategia de las prácticas de la nueva gestión pública con orientación neoliberal adapta la administración burocrática a las demandas de la ciudadanía, aumentan la participación política y el empleo de mecanismos de contraloría social y de accountability o rendición de cuentas.

En esta nueva estructura, la organización comunitaria está tomando un papel importante como expresión de cambios de una democracia representativa a un sistema más descentralizado, como el de democracia participativa.

CONCEPTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización ha sido definida como la delegación del poder del control a los niveles inferiores en las organizaciones. Un concepto más estrecho de descentralización la reduce a la sola transferencia de competencias a órganos electos (Palma y Rufián, 1989).

Para el Banco Mundial (2000), la descentralización significa “el creciente deseo de la gente por un mayor decir de sub gobierno, el cual se manifiesta en la aserción de las identidades regionales y empuja a los gobiernos nacionales a alcanzar abajo a las regiones y ciudades como la mejor manera para administrar cambios que afectan la política doméstica y los patrones de crecimiento.”

OBJETIVOS Y TIPOLOGÍA DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización tiene como objetivos aumentar el poder, la autonomía de la decisión y el control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento del poder del poder de los órganos del gobierno central (Mattos, 1990:165-167). Un aspecto importante a considerar son los verdaderos alcances de la descentralización. Entre estos alcances, la descentralización promueve el crecimiento económico y el desarrollo social de las localidades, aumentar la participación ciudadana y democratizar los procesos políticos y sociales.

Para mejorar el sistema redistributivo mediante cambios en la gestión social y el desarrollo territorial, de acuerdo con (Finot 2000) se deben realizar acciones que impliquen " (i) diferenciar entre asignaciones para la provisión de bienes públicos locales, propios del desarrollo territorial y que podrían ser objeto pleno de descentralización política, y la de una canasta de servicios "sociales", que sería un bien público nacional; (ii) distinguir claramente entre dos sistemas redistributivos subsidiarios, uno territorial y otro social; (iii) tender a descentralizar económicamente la producción de servicios no propiamente gubernamentales hacia los establecimientos (estatales y no estatales); (iv) reconocer legalmente como impuestos (o descontar de ellos) los aportes que los ciudadanos realizan en trabajo, materiales y dinero para mejorar su entorno colectivo, a fin de universalizar las contribuciones tributarias." El concepto de bien público es un concepto multivalente, dependiendo del concepto que se tenga de lo público.

Finot (2000) hace una revisión de las formas de descentralización: privatización, delegación, devolución y desconcentración de acuerdo a Rondinelly et al (1989); funcional, territorial y política (Boisier, 1989); administrativa, política y económica (Von Haldenwang (1990).

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En la descentralización administrativa, la gestión administrativa de decisiones políticas territoriales implican su adopción en los niveles locales inferiores. La descentralización administrativa comprende la desconcentración territorial y funcional, así como la delegación a agencias semiestatales (Von Haldenwang, 1990). Al aumentar el tamaño de la agencia en las estructuras burocráticas, con controles jerárquicos, la autoridad se distorsiona. Las formas burocráticas familiares incluyen el control jerárquico y las relaciones de autoridad, fronteras relativamente fijas y autoridad de arriba hacia abajo.

DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA

La transferencia de responsabilidades del sector público al sector privado para la producción de bienes públicos bajo mecanismos de competencia, ha dado lugar a un nuevo tipo de descentralización, la descentralización económica, la cual desde luego persigue fines de lucro más que de caridad. La descentralización económica transfiere las asignaciones de recursos e insumos de criterios y asignaciones político-administrativos hacia el empleo de mecanismos de mercado y externalidades (Finot, 2000).

La decisión democrática del gasto público es una condición de la eficiencia en los procesos descentralizadores El problema de la deuda subnacional ha sido identificado como uno de los más espinosos temas de la descentralización que no tiene respuestas económicas o políticas fáciles. (Schwarcz, 2002).

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Mediante la descentralización política se transfieren procesos de asignación a mecanismos democráticos locales con transferencia conjunta de fuentes de ingresos. La descentralización política puede llegar a las organizaciones de la sociedad civil a través de las diferentes instancias en los niveles regionales y locales. Este desarrollo regional es inducido consciente e intencionalmente mediante políticas deliberadas e impulsadas por diferentes agentes del desarrollo (Tarapuez Chamorro, 2001). No obstante, la desterritorialización de las fronteras espaciales geográficas a que se ven sometidas las regiones por los procesos de globalización económica concede mayor importancia a los actores y agentes del desarrollo. La eficacia del control social tiene una relación estrecha con la fortaleza que el Estado tenga para implementar sus políticas públicas.

La descentralización política con base en territorios transfiere el poder a las organizaciones del gobierno y de la sociedad civil de las comunidades locales mediante mecanismos de empoderamiento para la provisión de bienes y servicios públicos. El empoderamiento es un mecanismo que permite a las diferentes instancias de los gobiernos locales asumir sus competencias y facultades. Además, la descentralización otorga el “empoderamiento” de las comunidades.

En las nuevas formas, la organización jerárquica da forma a la operación horizontal, procesos interfuncionales y empoderamiento de pequeñas unidades que tienden a autoorganizarse más rápido que las grandes unidades, dando forma a la organización caórdica que se refiere a su habilidad para generar orden del caos y para arribar a soluciones constructivas en ambientes de alta incertidumbre. Ante el paulatino retroceso que en las

sociedades contemporáneas está teniendo el Estado de bienestar, uno de los principales retos es el empoderamiento de las organizaciones sociales y comunitarias para que desempeñen activamente su rol en los procesos de desarrollo.

El conocimiento moviliza, fortalece y emancipa a la sociedad civil otorgándole autonomía para el ejercicio de sus funciones orientadas a urgir al Estado para que cumpla con sus responsabilidades y posibilita el empoderamiento de las comunidades para encontrar soluciones a sus propios problemas. Las comunidades que comparten valores éticos son las formas organizacionales más efectivas, por lo que las personas que las forman pueden ser las más eficaces sin que renuncie a su comunidad.

Bajo la descentralización política, las comunidades locales reciben competencias para tomar decisiones relacionadas con su presupuesto para racionalizar democráticamente los rubros de ingresos y de gasto público, bajo determinados procesos y mecanismos democráticos para la asignación de recursos. Sin embargo, la estrategia de apoderamiento se fundamenta en la capacidad de los individuos para realizar elecciones racionales como consumidores de bienes y usuarios de servicios públicos y que puede ser constreñida por una política pluralista de bienestar.

La delegación o devolution (descentralización política) como formas de descentralización son impulsados por los procesos de democratización y empoderamiento con el fin de transferir funciones, recursos y poder a los niveles inferiores, como en el caso específico de los servicios públicos, aunque los problemas de la macroeconomía difícilmente pueden ser resueltos en el ámbito local. Con los procesos de devolution la contraloría social se fortalece. No obstante, los procesos de devolution no han sido del todo exitosos porque todavía no responden a las demandas populares por mejores servicios públicos bajo el esquema de las reformas estructurales.

La descentralización política de la infraestructura social debe de ser concurrente con una descentralización de los recursos.

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO FORMA DE GOBERNABILIDAD

Desde la perspectiva política de la descentralización (Schönwälder, 1997) del aparato del Estado, ésta tiene que abrir el camino a una y a la apertura de nuevos canales para la participación popular local dentro del sistema político, y para la institucionalización de la participación ciudadana como base de los procesos de democratización que transforman la sociedad civil y el gobierno desde acciones concretas, mediante la legalización de prácticas que refuerzan la gobernabilidad democrática.

Como alternativa a la controversia entre los neoliberales que procuran más mercado y los intergubernamentalistas que buscan una mayor participación de estado, surgen las estructuras de redes de las sociedades que involucran en su diseño las estructuras de los mercados, los actores privados (organizaciones no gubernamentales, empresas, clusters, redes de gestión política, etc.) y los Estados en nuevas formas de gobernabilidad, tales como las interacciones entre los emplazamientos locales, nacionales y globales, las alianzas trans-locales.

Por lo tanto, en los contextos de las formas y estructuras de gobernabilidad global de los mercados que interacciona con la gobernabilidad local, se integran en procesos de globalización económica los emplazamientos y clusters locales y regionales. La administración de lo público en el ámbito del gobierno local se apoya estratégicamente en las redes de políticas públicas En la lógica territorial, las redes de políticas públicas delimitan las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad.

La gobernabilidad democrática de las estructuras institucionales de un sistema económico, político y social facilita las reglas formales e informales de las redes de interrelaciones entre diferentes agentes y actores estratégicos necesarias para los procesos de toma de decisiones colectivas y resolución de sus diferencias de intereses. Las normas básicas y las formas de regulación se refuerzan mutuamente con el Estado de Derecho y con las estructuras institucionales integradas por las redes de los actores políticos estratégicos y por el conjunto de las políticas públicas, económicas, sociales, etc.

Para Mayntz (2000) el término governance significa un “nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”. La governance es un producto conformado por redes intra e interorganizacionales que implica los fenómenos de la co-dirección y la co-gestión bajo mecanismos de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas instrumentadas mediante el diseño de estructuras de governance inclusivas y supervisadas por el gobierno.

ESCENARIOS DE DECISIÓN Y REDES DE GOVERNANCE APROPIADAS

Medios Y Tecnologías (Estado de las resultados creencias en la relación de causalidad	**Fines (Estado de las preferencias sobre los posibles y esperados)**		
	Incertidumbre	**Consenso**	**Controversia**
Incertidumbre	Descentralizada	De equipo	De confrontación
Certidumbre	De equipo	Burocrática	De confrontación; de negociación
Controversia	De consulta; de confrontación	De consulta; de confrontación; de apelación	. Indeterminada:

Fuente: Adaptado por Cruz (2001) original de Hult y Walcott (9189:105)

El conocimiento basado en redes fortalece la conexión inherente entre acceso de información, democracia, derechos humanos, protección del medio ambiente y desarrollo sustentable mediante la provisión útil de información para la solución de problemas, alienta la participación comunitaria para una mejor organización de intervenciones del desarrollo y para mejorar las relaciones entre varios grupos de interés para el desarrollo (Nath, 2000). El conocimiento en redes puede compartir soluciones para atacar problemas de desigualdad, degradación del medio ambiente, injusticias, etc., con lo cual se lograría un mejor desarrollo económico y humano.

Sin embargo, en problemas de acción colectiva con elementos distribucionales es difícil ponerse de acuerdo en los objetivos y no queda en claro que resultado colectivo es el deseable. Los soluciones políticas implican mecanismos para encontrar acuerdos y para exigir su cumplimiento. A menos que los ganadores del cambio compensen a los perdedores bajo la situación potencialmente Pareto superior, las instituciones ineficientes tienden a permanecer para mantener el desequilibrio asimétrico de los conflictos distributivos. Si los conflictos distributivos inciden en la disfuncionalidad de las instituciones, a su vez también inciden en los costos de la acción colectiva.

Los conflictos distributivos obstaculizan la descentralización de la gobernabilidad. Si los conflictos distributivos inciden en la disfuncionalidad de las instituciones, a su vez también inciden en los costos de la acción colectiva. Las relaciones inversas o trade offs de la delegación de autoridad a la burocracia central para suministrar servicios públicos en función de los objetivos y la relación costo-eficiencia del gasto público, es uno de los problemas que obstaculizan la gobernabilidad descentralizada en relación con los conflictos distributivos. La gobernabilidad del mercado emerge de las decisiones descentralizadas de un numero de actores que toman decisiones para comprar y vender.

La descentralización política de los Estado-nación constituye una fuerza que tiene su origen en el interior mismo y que cuestiona la viabilidad de su gobernabilidad. La descentralización política ha sido consecuente con la descentralización administrativa y se ha orientado a la persecución de la gobernabilidad democrática, a la reducción de la brecha existente de desigualdades, a promover la participación de la ciudadanía y a combatir la corrupción, entre otras políticas (Finot, 2000).

DESCENTRALIZACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

La lógica de la descentralización es la territorialiación de la política pública. La delimitación de los espacios territoriales que son considerados como regiones en las cuales se formulan e implementan las políticas públicas o policies. El énfasis en el control local que promueve la descentralización, se centra en la toma de decisiones por los mismos individuos que tienen el derecho putativo para definir su propio proyecto de desarrollo.

Con las reformas al aparato burocrático del Estado nacional se queda con menos instancias de relación directa con la ciudadanía, las cuales se transfieren a los niveles de gobiernos locales mediante procesos de descentralización que tienen en común denominador el fortalecimiento de instituciones de gobierno que están más cerca de los ciudadanos para cerrar la brecha entre los procesos de formulación, implementación y control.

Los procesos de descentralización transfieren el poder de decisión de las instancias del gobierno central a los gobiernos locales. Los diferentes niveles de gobierno en los sistemas democráticos contribuyen a balancear los intereses y demandas de una sociedad plural con los centros de poder e influencia, lo cual requiere como requisito, la descentralización de las decisiones políticas en los gobiernos locales para ejercer control sobre la política pública local.

Por otra parte, el gobierno local puede beneficiarse de la popularidad emergente de la descentralización política y puede ser el vehículo ideal para tal proyecto político debido a su proximidad con la población y a la función percibida de ser el puente entre el Estado y la sociedad civil. En sí mismos, los procesos de descentralización son expresiones propias de la democracia representativa. a pesar de que no todas las decisiones pueden ser descentralizadas a las instancias de poder local

Los procesos de descentralización intensifican el desarrollo local como parte de la reforma neoliberal del Estado, bajo un enfoque en los gobiernos y el poder locales traslada presupuestos y responsabilidades del nivel nacional y estatal a los municipios. Faguet (1999) sugiere que la descentralización es un nexo entre las decisiones de inversión pública con las necesidades locales, de

tal forma que los procesos de descentralización fiscal se identifican como procesos de descentralización administrativa que permite a los gobiernos locales definir sus propias políticas de ingreso y gasto mediante la innovación.

Los procesos de descentralización se orientan a transferir recursos del sector público central a los gobiernos locales y de conformidad con sus características propias debe permitírseles administrarse sus recursos con mayor flexibilidad en sus mecanismos financieros. El punto importante aquí es el reconocimiento de la capacidad de los gobiernos locales para generar recursos propios y tomando en consideración otras variables importantes, como las demográficas.

Los procesos de democratización y privatización de los servicios públicos constituyen el punto central de la descentralización de funciones de los gobiernos locales, los cuales deben de convertirse en los principales catalizadores de las fuerzas sociales de las comunidades, involucradas en el logro de los objetivos a corto, mediano y largo plazo.

Homogeneidad y rigidez de normas son obstáculos a la autonomía de los procesos de descentralización que no permite a los gobiernos locales que avancen en función de sus propias posibilidades, oportunidades y potencialidades, definiendo sus propias instancias y mecanismos de participación, los cuales se orientan a la gestión de proyectos y construcción de obras sin otorgar a los ciudadanos el poder de decisión para convertirlos en actores políticos.

DESCENTRALIZACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS

Es responsabilidad del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos, lograr que los mercados sean más eficientes mediante la reducción de los costos de transacción. La descentralización de las funciones del Estado tiende a reducir los costos de transacción en la producción y entrega de bienes y servicios públicos. El análisis de los costos de transacción proporcionan el contexto de la seguridad jurídica en una economía de libre de mercado.

En la descentralización económica se introducen la operación de externalidades y de mecanismos de mercado en la asignación de los factores e insumos de los procesos de producción, así como en la distribución de los bienes y servicios públicos. Lamentablemente, este tipo de descentralización económica que introduce externalidades y mecanismos de mercado, crea fuertes disparidades debido a las diferenciaciones regionales y sociales en la asignación y provisión de bienes y servicios públicos.

La descentralización de las responsabilidades del gobierno puede incrementar la entrega de servicios públicos al nivel local con el apoyo de

transferencias fiscales, así como la participación mediante asociaciones de los sectores privados y públicos en los procesos de desarrollo que pongan en movimiento y administren los recursos locales y regionales e incorporen prácticas administrativas profesionales. La tendencia predominante de descentralización política es la del gasto y vincularlo con las aportaciones locales para infraestructura básica, educación y salud principalmente.

La descentralización de funciones para la provisión de estos servicios también requiere la descentralización administrativa de la gestión social. Por lo tanto, para que los ciudadanos tengan garantizado el acceso igualitario al financiamiento de los servicios públicos, la asignación de recursos debe estar centralizada, mientras que se descentralizan en forma administrativa los recursos para la producción y operación de los servicios para garantizar su eficiencia.

Con la descentralización, los municipios vuelven a asumir un rol protagónico en la administración de la provisión de los servicios públicos como atención a las necesidades de las localidades. La descentralización política permite a los gobiernos locales estimular la participación ciudadana para un mejor sistema redistributivo, más equitativo, con mayor diferenciación y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

Es en este sentido, la descentralización política un instrumento que estimula la eficiencia y la participación ciudadana en la asignación y provisión de bienes y servicios públicos, pero que desafortunadamente incrementa las disparidades sociales y territoriales. No obstante, la descentralización política encuentra obstáculos con la existente división geográfico-política porque no corresponden a la demanda diferenciada territorializada de bienes y servicios públicos.

Sin embargo, habrá que determinar si se liberan de las actividades productivas de bienes y servicios públicos a las administraciones locales, mediante procesos de descentralización, las repercusiones en términos de beneficios para el desarrollo regional bajo el nuevo paradigma centrado en la profundización de los procesos de descentralización gubernamental, la revolución tecnológica y científica, la impulsión de empresas y el cuidado del medio ambiente.

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS CENTRALIZACIÓN - DESCENTRALIZACIÓN

Las estrategias para la ejecución de la reforma administrativa pueden ser la centralizada y la descentralizada en función de las variables cultura nacional e instituciones del país de acuerdo a las conclusiones de Crozier (1998). No existe información comparativa sólida sobre el diseño de políticas

efectivas de centralización – descentralización. En términos económicos, todos los sistemas de gobierno son más o menos federales; aún en un sistema formalmente unitario, por ejemplo, hay un considerable grado de discreción fiscal de facto en los niveles descentralizados.

La descentralización es superior en beneficencia a la centralización cuando las externalidades son pequeñas y las regiones heterogéneas. Por el contrario, si la externalidad pierde su fuerza y se vuelve grande, la centralización se hace más atractiva. Lockwood (1999) integra la literatura de la política distributiva con la literatura de la descentralización incorporando el proyecto de externalidades interregionales en un modelo estándar de política distributiva, en el cual justifica que el gobierno centralizado es menos sensitivo a los "gustos" de los ciudadanos que el gobierno descentralizado. Las condiciones suficientes para que la mayoría de la población prefiera descentralización o centralización, se formulan tomando como referencia la heterogeneidad de los costos más que sus beneficios.

Esta elección entre centralización y descentralización toma un acercamiento de economía política a la modelación del comportamiento del gobierno. La centralización de las funciones del desarrollo, tales como la financiera y la industrial, favorecen ciertas regiones mientras que son las responsables del atraso de otras. Algunas regiones ganan con la descentralización mientras que otras pierden, así que la descentralización no siempre es un fenómeno unánime. Es decir, la centralización de las funciones del desarrollo favorecen a ciertas regiones o zonas a costa del subdesarrollo de otras.

Los regímenes políticos centralizados han logrado más reformas al Estado de Bienestar que los regímenes políticos descentralizados (Huber and Stepehens, 2001), aunque estas reformas han sido posibles por las agudas crisis económicas que han dado lugar a severos shocks macroeconómicos negativos. Hasta ahora, las prácticas de las políticas sociales han sido manejadas por las reformas de las políticas macroeconómicas para cambiar la administración de los servicios sociales a través de la descentralización y la privatización.

La estabilidad política y el control de la corrupción son metas que pueden lograrse mediante instituciones compatibles con democracias participativas con procesos de descentralización política y fiscal. Las instituciones son las reglas del juego que proveen costos bajos para la aplicación de los derechos de propiedad e incentivos para descentralizar las decisiones requeridas para los mercados competitivos (North, 1998).

DISCUSIÓN

Se considera que la tendencia descentralizadora promovida por la ideología neoliberal es de naturaleza destructiva porque tiene como finalidad reducir o eliminar las responsabilidades y funciones tradicionales del Estado. La democratización de los procesos de descentralización política contribuirá a la formación de una gobernabilidad más democrática que las formas centralizadas.

La organización como una red de mentes distribuidas, en donde la autoridad, el poder, la responsabilidad y los recursos son descentralizados en equipos de unidades semiautónomas que consisten de staff semiautónomo, profesional y conocedor. Además, se requiere del conjunto de arreglos institucionales formales e informales que definan las facultades, relaciones y mecanismos de control del comportamiento entre los diferentes niveles de gobierno.

Una descentralización administrativa que estimule la eficiencia, la participación ciudadana y la factibilidad financiera pueden serlo las transferencias subsidiarias a las aportaciones efectivas e iniciativas locales. Por tanto, la descentralización del aparato del Estado debe crear las condiciones para una mejor equidad en distribución de los beneficios entre las regiones y otorgar mayor apoderamiento (empowerment) a los grupos sociales considerados como excluidos. El Estado institucionaliza las relaciones de clases en una configuración de la producción social, aunque las clases sociales y los grupos actúan dentro y fuera de los Estados. La capacidad de demanda de algunos grupos de interés sobre el Estado limita el pretendido universalismo del bien público, para adoptar estrategias basadas en tendencias focalistas, contingentes, descentralizadas y de terciarización del sector privado y la sociedad civil.

Por tanto, los sistemas democráticos también tienen limitaciones para ofrecer políticas públicas sustentables. Además, es preciso establecer límites formales e informales a los compromisos económicos de quienes ejercen el poder, tales como mecanismos de descentralización económica y política, establecimiento de organismos independientes de regulación y la creación de los arreglos institucionales para la accountability vertical y horizontal de los poderes públicos.

El gobierno local debe movilizar a la sociedad civil como una nueva forma de interrelacionar al Estado con la sociedad promoviendo mediante procesos democráticos la descentralización de los servicios, con fundamento en el principio de cercanía que enuncia que las decisiones sean tomadas lo más cercano posible a la población involucrada.

La descentralización del aparato del Estado mediante la apertura de nuevos canales para la participación popular, dentro del sistema político, libera el potencial democrático representado por los movimientos locales y regionales que operan al nivel de sociedad civil. Las nuevas formas de protesta son

instrumentalmente mediáticas que hacen uso de estrategias que exhiben las debilidades y flaquezas de los actores mediante acciones descentralizadas, impulsadas y coordinadas muchas de las veces espontáneamente por los nuevos movimientos sociales.

La implementación de políticas de descentralización debe estar acompañada con la creación de nuevos espacios para una mayor participación de la sociedad. Así la descentralización del aparato del Estado, debe liberar el potencial democrático representado por los movimientos locales y regionales que operan al nivel de sociedad civil a fin de servir como suplemento de oportunidades para la participación popular, incluyendo la participación político - electoral proveídas por una democracia más participativa.

REFERENCIAS

Banco Mundial (2000). Los indicadores del desarrollo mundial año 2000. Washington, D.C.

Boisier, S. (1987). "Decentralization and regional development in Latin America Today", CEPAL Review (31): 133-44.

Castells, M. and J. Borja (1988). "Urbanización y democracia local en América Latina", in M.Castells,, J. Borja, R. Núñez, J. Silva, S. Morales and R. Donoso, La ciudad de la democracia, pp. 7-75.Santiago de Chile: Vector.

Crozier, Michel (1998). Comment Réformer Létat? Troys Pays, trois stratégies: Suéde, Japon, Ëtats-Ünits, Paris.

Cruz, César Nicandro (2001). "Gobernando las organizaciones públicas: políticas, estructuras y diseño institucional" Biblioteca de ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/resenas/tema1/resena0118.htm.

Echabarría Ariznabarreta, Koldo (2000). "Reivindicaciones de le reforma administrativa:significado y modelos conceptuales", Revista del CLAD Reforma y Democracia, No 18, Octubre del 2000.

Faguet, J. (1999) Does decentralization increase responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. Working Paper SN. World Bank Policy Research.

Finot, Ivan (2000). "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y Participación en América Latina", Documento del CLAD. http://www.clad.org.ve/rev15/Finot.html.

Huber E. And Stephens, J. (2001) "Welfare State and production regimes in the era of retrenchment", in P. Pierson (ed.) The New politics of the Welfare State, Oxford: Oxford University Press, pp. 107.145.

Hult, Karen; Walcott, Charles (1989). Governing public organizations: Politics, structures and institutional design. Cole Publishing Company, California, USA.

Lockwood, Ben (1999). "Distributive politics and the benefits of decentralisation" University of Warwick and CEPR, August 1999.

López Valladares, Mirtha (2001). "Potencialidades del municipio para el desarrollo local en Venezuela", Revista Vnezolana de Gerencia, Año 6, No. 15, 2001, 446-461.

Mattos, Carlos de (1990). "La descentralización ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?" Rev. Economía y Sociedad. No. 3, Santiago de Chile, pp. 165-178.

Mayntz, R. (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'". Instituciones y Desarrollo, 7, pp. 35-52. http://www.iig/pnud/bibliote/revista/revista7/docs/mayntz.htm.

Nath, Vicas (2000). "Knowledge networking for sustainable development", KnowNet Initiative, London School of Economics, April 2000.

North, D. (1998). La teoría económica neoinstitucionalista y el desarrollo latinoamericano.

Proyecto PNUD "Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina-Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona, España.

Orozco, Manuel (2001). Democracia y participación ciudadana", Instituto Internacional de Gobernabilidad. Magazine no. 23, 6 de noviembre del 2001.

Palma, Eduardo; Rufián, Dolores (1989). Las nociones de centralización y descentralización. ILPES (Santiago de Chile), Documento CPS-48.

Robinson, William I. (2000). "La globalización capitalista y la transnacionalización del Estado", Revista Globalización. 2000. http://www.rcci.net/globalización/2000/fg138.htm

Schwarcz, Steven L. (2002). "Globalization, descentralization, and the subnational debt problem", Duke Law Journal, February 2002.

Schönwälder, Gerd (1997). "New democratic spaces at the grossroots? Popular participation in Latin American local governments", Development and change Vol.28, pp. 753-770.

Tarapuez Chamorro, Edwin (2001). "Una política municipal para el desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa", Revista Venezolana de Gerencia, Año 6, No. 15, 2001, 423-445.

Von Haldenwang, Christian (1990) "Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América latina". EURE, Vol. XVI, No.50 (Santiago de Chile).

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

HERNÁNDEZ, José G. Vargas. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA COMO MECANISMOS DE GOBERNABILIDAD. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 15, setembro/outubro/novembro, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: ISSN 1981-1888
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br
4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado

Publicação Impressa:

Revista Brasileira de Direito Público – RBDP. Ano 6, n. 21, abr./jun. 2008. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Trimestral. ISSN: 1678-7072. 1 – Direito Público – I. Fórum. CDD: 342. CDU: 34.