

**LA RESPONSABILIDAD A TRAVÉS DE
LOS NIVELES DE GOBIERNO:
GLOBALIZACIÓN Y
DESCENTRALIZACIÓN**

ERNEST BUSCHOR*

* Profesor, Consejero de Estado del Cantón de Zurich, Departamento de Instrucción Pública Presidente de la SSA, (Suiza)

La responsabilidad en los diferentes niveles de poder: Mundialización y descentralización

Introducción

La mundialización tiene una importante influencia y un crecimiento constante en el sector público y en todos los niveles de poder en prácticamente todos los países. Las consecuencias de este fenómeno influyen en la cooperación entre los niveles de poder y las sociedades privadas. El siguiente resumen está estructurado como se indica a continuación:

1. Naturaleza de la mundialización y sus consecuencias en el sector público.
2. Aspectos particulares de los poderes locales.
3. Nuevas formas de cooperación en los países industrializados.
4. Conclusiones.

1. Naturaleza de la mundialización y sus consecuencias en el sector público

Tres documentos tratan esta problemática (Deme, Farazmand y Vargas Hernández). Todos están de acuerdo sobre el origen neoliberal de la mundialización: “El Estado

es ineficaz, estéril, infiel y pervertido, mientras que la sociedad civil es vigorosa y bien intencionada. Una sociedad civil regida por las leyes del mercado es más eficaz cuando se emprende el bienestar social” (Vargas:11). Los neoliberales intentan remplazar las funciones tradicionales de los poderes públicos por los mercados libres. Farazmand comenta el origen ideológico de la mundialización al definirlo como “una seguridad mundial colectiva donde los Estados y los individuos pueden vivir en armonía unos con otros” en un sistema estructurado en el ámbito mundial y en una ideología mundial de mercados con valores de base respecto a la expansión de las relaciones. La orientación mundial de la producción y de la mercadotecnia sustituye las orientaciones nacionales. Las sociedades multinacionales, y sobre todo el poder militar y tecnológico dominante de los Estados Unidos, son el principal motor de la mundialización.

Farazmand percibe en la mundialización graves consecuencias para la responsabilización y la gestión pública debido al hecho que el Estado tradicional es “atacado por todos lados y sobre todo por las elites de las sociedades privadas que en lo sucesivo ya no ven la necesidad de disponer del Estado benefactor”. La mundialización lleva a hacer más con menos personal y también genera un crecimiento de la privatización.

Farazmand y Vargas temen que la mundialización ocasione un crecimiento de la corrupción. Según Vargas, la corrupción en todos los niveles de la jerarquía pública también jugó un papel determinante en la crisis mexicana de 1995 (Vargas:8). Teme que “la centralización de los procesos

decisionales, la ausencia de participación social en las decisiones públicas, la intolerancia, los viejos esquemas de relaciones sociales, políticas y económicas recaigan en el corporativismo, el nepotismo, los apoyos políticos, etcétera” (Vargas:17). Farazmand concluye que la administración pública “ha entrado en una nueva etapa de la civilización humana con un futuro incierto por la mundialización y por el orden mundial hegemónico. Esperamos que el resultado de esta evolución sea la prosperidad para todos” (Farazmand:18).

Deme advierte una crisis de capacidad, de eficacia y de legitimación del Estado benefactor. En Francia, la descentralización iniciada en 1982-1984 con la creación de las regiones, la abolición de la tutela y el remplazo de los subsidios específicos por los subsidios no afectados no tuvo la posibilidad de remediar la desconfianza con respecto al “Estado centralizador”. Deme subraya que “el Estado centralizado se volvió demasiado grande para los pequeños problemas (descentralización) y demasiado pequeño para los problemas grandes (mundialización)” (Deme:16). La naturaleza del Estado cambió.

2. Aspectos particulares de los poderes locales

La situación de los países no industrializados

La mundialización y la descentralización tienen efectos muy diferentes en los países industrializados y en los no industrializados. Al-Nuaim y Taib están de acuerdo en que los Estados Árabes aplican un sistema de gestión local

mixto: tienen una delegación administrativa y un importante control central de las actividades realizadas a nivel local. Los Estados Árabes son estados centralizados que delegan algunas atribuciones administrativas, pero “ninguna en materia política” (Al-Nuaim:17).

La situación en China es similar. Fang resalta otro telón esencial de la política china: la política predominante que busca aumentar el ingreso de los agricultores y promover la educación obligatoria en las zonas rurales. El desarrollo urbano sólo se beneficia en menor grado. Fang subraya que el gobierno del cantón debería ayudar a los pueblos a desarrollar sus servicios de una manera democrática, y a reforzar sus reglamentaciones.

Bryce describe la lamentable situación de las autoridades locales rusas, pues alrededor de un tercio de los funcionarios están jubilados. Los funcionarios de atención a la salud y de educación perciben las remuneraciones más bajas. La legislación federal prevé normas mínimas en materia de salud, alimentación, educación, vivienda y vestido y, el derecho de votar por un presupuesto local. Una parte importante de este presupuesto es afectado por la calefacción (central) pues es imposible interrumpir el suministro de calefacción a los malos pagadores, dado que no hay ninguna medida que lleve a los ciudadanos a pagar las altas deudas, con lo que el número de personas que no cumplen es elevado. La principal fuente de ingresos está constituida por los impuestos sobre los beneficios (34%), mientras que el principal gasto es la vivienda (20%), seguido por la educación (19%). Debido a la ausencia del pago de impuestos y de derechos, las autoridades locales ni siquiera

tienen la posibilidad de pagar las remuneraciones en los plazos establecidos (hay retrasos de 4 a 6 meses). Ochenta y cinco por ciento del presupuesto está constituido por los gastos ligados al aspecto social de la política. Bryce percibe una solución a través del desarrollo de las organizaciones no lucrativas.

En Bangladesh, el Estado central unitario sólo otorga poca autonomía a los municipios, “desdeña al sistema de gobierno local” (Ahmed:2). La situación es similar en la India y en Pakistán. Dacca depende únicamente de subsidios gubernamentales, mas es muy autónoma en lo que concierne a las decisiones del gasto. Como en China, el desarrollo agrícola rural goza de una mayor prioridad. Dacca enfrenta un aumento masivo y repentino de su población y la pobreza de ésta, cuatro quintas partes de su población viven en el umbral de la pobreza. Los crímenes y la violencia son fenómenos cotidianos. La mundialización ocasionó un crecimiento de la autonomía para el jefe de gobierno de Dacca. La ausencia de funcionarios competentes, el suministro ineficaz de los servicios públicos, el lento esfuerzo de movilización de los recursos constituyen no obstante otro tanto de los problemas graves de gestión en los asuntos públicos. La democratización y la privatización podrían contribuir a mejorar la situación. La mundialización volvió al gobierno más sensible en estas cuestiones.

La situación de los países europeos

Cogliandro concluye que la complejidad de la prestación de servicios conduce a nuevas formas de control. La atención tan particular focalizada en las mejores prácticas

ayuda a los gestores y a los administradores a mejorar su desempeño.

Las relaciones administrativas y de poder son complejas en los países europeos modernos. Niskannen distingue tres formas de poder: el normativo, el de repartición y el de dirección de la información. En Finlandia, las autoridades locales son responsables de la educación, del bienestar social, de la atención a la salud, así como del mantenimiento de la infraestructura. Los hospitales son esencialmente administrados por los poderes locales. “La experiencia de comunidad libre” permite a las autoridades locales utilizar la Nueva Gestión Pública. Algunos poderes locales reemplazaron numerosos subsidios específicos por un nuevo tipo de subsidio orientado hacia la producción. En consecuencia, las autoridades locales disponen de ventajas de poder estratégico y el Ministerio pierde su papel estratégico en las cuestiones de salud. “Los municipios y sus hospitales, así como la atención a salud, emprendieron algunos mecanismos que la ideología de la Nueva Gestión Pública recomendaba. Los conceptos de gestión responsable, gestión por los resultados, escisión comprador-proveedor, subcontratación, control de calidad, producción medible se volvieron importantes; la calidad mejoró, el número de pacientes recuperados aumentó, pero la cantidad de mano de obra necesaria para realizar estas actividades disminuyó. Un efecto negativo de este desarrollo es que la tasa de desempleo se elevó entre las profesiones (para)médicas” (Niskannen:13). La consultoría privada toma importancia. Con la finalidad de preocuparse más por los usuarios, los hospitales deben compensar financieramente los daños causados por los servicios de salud deficientes. Los sistemas judiciales retoman el poder, probablemente a la manera del sector privado, mientras que el Estado central y las federaciones municipales lo pierden.

Ibáñez formula conclusiones parecidas: por una parte, los Estados miembros serán responsables de la resolución de las cuestiones de su territorio, y por otra, la Comisión Europea asegurará una aplicación uniforme de la ley comunitaria por medio de las administraciones del poder central y regional. Algunos contactos directos entre la Comisión y las regiones ya existen en Alemania, Italia y España. En consecuencia, el derecho comunitario se vuelve más importante y las legislaciones nacionales pierden influencia. La Corte de Justicia de las Comunidades Europeas subraya su capacidad de interpretar las reglamentaciones europeas.

La cuestión es saber si la jurisprudencia de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas es suficiente. Ibáñez concluye: “En un sistema complejo que comprende diversos órdenes de gobierno que disponen de un poder de control en el mismo terreno de aplicación, es vital elaborar reglas claras que emitan las bases y las formas de solución de los conflictos. En Europa, las relaciones entre la comunidad y los niveles nacional y regional/local están todavía lejos de ser evidentes. La jurisprudencia no puede colmar de manera *ad hoc* el vacío, dado que funciona a partir de un pequeño número de casos específicos” (Ibáñez:16).

3. Nuevas formas de cooperación en los países industrializados

La aparición de relaciones más complejas entre los órdenes de gobierno y las agencias es un fenómeno nuevo. Doering comenta el caso de la *Federal Food Inspection Agency* (CFIA, Agencia Federal de Inspección Alimentaria, por sus siglas en inglés). Las competencias en materia de inspección

alimenticia están repartidas entre las provincias y los municipios, estos últimos encargados de las cuestiones locales, y las provincias, de la exportación. El gobierno federal establece normas nacionales y el gobierno provincial, normas regionales. El gobierno federal y las provincias sellaron su pacto con la armonización y la unificación de estas normas, lo que hace que los problemas puedan resolverse sin modificar las competencias entre los diversos niveles de poder.

Otro enfoque para optimizar las estructuras ministeriales es la reestructuración en *holdings*. Este concepto es un modelo utilizado en la Nueva Gestión Pública. Hofmeister explica el funcionamiento y la expansión de este modelo en los países industrializados. El modelo anticipa una separación entre el nivel estratégico y el nivel operacional. La definición de las tareas estratégicas descansa en los objetivos (resultados y medios proporcionados). El socio capitalista (o el Ministerio) define los objetivos, resultados y recursos disponibles. El *Holding* o la Agencia proporciona los servicios acordados y conserva bajo su mandato una gran libertad administrativa para producir (o subcontratar) los elementos del servicio a prestar. El *Holding* está obligado a garantizar una preocupación máxima con respecto a los consumidores, así como la calidad de los productos o servicios.

Los Quangos (Organizaciones No Gubernamentales casi-autónomas) toman una orientación similar. Bovens y Plug explican el subcontrato realizado en beneficio de los Quangos en los Países Bajos. Los Quangos tienen la posibilidad de una autonomía administrativa y un suministro de servicios flexibles, eficaces y receptivos que son comparables a los de las Agencias independientes, presentando siempre un nivel elevado de

responsabilidad y una facultad de respuesta propia, notable, ante las necesidades de los clientes.

Loeffler comenta las investigaciones de la OCDE sobre las sociedades intergubernamentales. Distingue cuatro formas de “sociedades de resultados” que están orientadas hacia los enfoques recomendados por la Nueva Gestión Pública:

- a) descripción común de las expectativas en materia de desempeño;
- b) reporte de información seria y confiable con relación a los resultados obtenidos;
- c) evaluaciones conjuntas en el momento en que las expectativas predeterminadas hayan sido satisfechas; y
- d) retroalimentación relativa a los resultados obtenidos, así como la conservación de la facultad de respuesta por medio de incentivos positivos.

Comenta otras tres formas de “concepciones cooperativas contractuales recurrentes”:

1. Producción conjunta de servicios públicos a fin de beneficiar las economías de escala;
2. Reglamentación de fondos comunes que garanticen el carácter durable de los recursos (por ejemplo, en el marco del desarrollo urbano y rural);
3. Reagrupamiento de los recursos con el fin de realizar gigantescos proyectos de infraestructura.

El reagrupamiento de los recursos es el tipo de sociedades de recursos más problemática, pues es difícil medir la producción y los resultados.

Ambrois explica la utilidad de la evaluación en el marco de los proyectos orientados en la producción o los resultados. La evaluación necesita un enfoque claro y multicriterial en lo que concierne a una evaluación plurianual. Es esencial comprender en un primer momento (durante la fase preparatoria) la concepción de la evaluación, la manera de recaudar los datos y el modo de difusión de las conclusiones. La evaluación puede ser un medio esencial para evitar y resolver los conflictos.

4. Conclusiones

La mundialización puede tener efectos negativos sobre el sector público. Los gobiernos pierden poder con relación a los mercados. La solidaridad podría sufrir las consecuencias de la mundialización. La corrupción con respecto a y en la administración puede aumentar. No obstante, la mundialización también tiene ventajas para los gobiernos. Las políticas más competitivas pueden atraer la atención de las empresas y aumentar el empleo. Los enfoques administrativos innovadores pueden aumentar la productividad y la satisfacción de la clientela. Hasta hoy, la mundialización ha tenido pocos efectos sobre la estructura y las funciones de numerosos Estados, pues la orientación interna siempre es omnipotente, sin embargo, la mundialización continúa, por lo menos a corto plazo. Los Estados corruptos y los Estados con mercados cerrados o corporativistas encuentran más dificultades al integrarse a la mundialización.

Nuevos enfoques son necesarios. El Estado no es una empresa, pero puede obtener enseñanzas de la gestión de las empresas. Estas últimas no pueden desdeñar por

completo su responsabilidad social. Las reglas del mercado deben ser equilibradas por las necesidades de la sociedad. El centralismo debe ser reemplazado por la descentralización y la restitución para servir mejor a las necesidades de los ciudadanos. La Nueva Gestión Pública en todas sus formas abre nuevas perspectivas para el conjunto de países. La gestión pública debe volverse más receptiva —como los mercados— pero éstos deben tomar en cuenta las necesidades sociales. Cada país maneja su propio equilibrio complejo entre el mercado y la sociedad. Las comparaciones pueden explicar las estrategias y establecer un diálogo total en las relaciones complejas entre los mercados y los niveles de poder. Una institucionalización al menos parcial de estas relaciones es inevitable. La investigación comparativa puede hacer su contribución, mas no sustituye las decisiones políticas que deben ser tomadas por cualquier sociedad.

Lista de documentos

Naturaleza de la mundialización y sus consecuencias sobre el sector público

M. Deme, El Estado a la Hora de las Mutaciones Politico-Económicas.

A. Farazmand, Globalisation, Accountability and Public Administration: a critical essay.

J.G. Vargas Hernández, Economy and the Re-invention of the Mexican State.

Aspectos particulares de los poderes locales

La situación de los países no industrializados

A.A. Al-Nuaim, Decentralisation of local Authority in the Arab States.

E. Taib, Las Autoridades administrativas independientes en Argelia.

Y. Fang, Functions of the Chinese Township Government and its Democratic Construction.

H. Bryce, Untinted Budgetary Consequences of Devolution and Decentralisation: The Case of Cherepovetz Raaion, Russia.

M.U. Ahmed, Sustainable and accountable metropolitan governance in South Asia: A case study on Dhaka Metropolitan City in Bangladesh.

La situación de los países europeos

J. Niskannen, ¿Where is the Power in the Finnish Social and Health Care?

G. Cogliandro, Los Sistemas de Control Externo de las Finanzas Públicas: Variables e Invariables.

- A.G. Ibañez, Liability between Administrations: ¿Who is Responsible for what?
Nuevas formas de cooperación en los países industrializados
- R.L. Doering, Accountability across Levels of Government: The Case of the Canadian Food Inspection Agency.
- A. Hofmeister, Restructuring Ministries into Holdings for Managing Accountability of Agencies.
- M. Bovens & P. Plug, The Responsible Quango: Reconciling Political Accountability and Administrative Autonomy.
- E. Loeffler, Intergovernmental Partnerships Revisited from Accountability Perspective.
- P. Ambrois, Concebir y conducir las Evaluaciones tomando en cuenta los Diferentes Niveles de Gobierno: el Ejemplo de los Programas Socio-Económicos Europeos.