

# La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos

Olivia M. Hidalgo-Hardeman

**E**l concepto convencional de la descentralización sostiene que ésta crea un mayor grado de democracia al aumentar el número de individuos realmente involucrados en el proceso de toma de decisiones.<sup>1</sup> También se cree que la descentralización favorece la eficiencia y la efectividad, y que desemboca en la estabilidad política como conse-

---

Olivia Hidalgo-Hardeman es profesora de la Universidad de Pittsburgh. Traducción del inglés de Sofía Figeman.

Este trabajo se expuso por primera vez en el coloquio internacional Las Políticas Descentralizadoras: Experiencias Internacionales y el Caso Mexicano, el 21 de junio de 1994 en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D.F. Se escogieron los movimientos de reforma del nuevo federalismo asociados con los gobiernos de los presidentes Nixon y Reagan por los puntos en común entre el debate político observado en México y la experiencia de Estados Unidos. La discusión sobre las facultades públicas es característica del periodo de Nixon; la discusión sobre la privatización se asocia con el gobierno de Reagan. La unión de ambas ideas para el caso de México representa una mezcla única, puesto que los dos enfoques sobre la operación gubernamental eran diametralmente opuestos en la experiencia de Estados Unidos. Véase Parris N. Glendening y Mavis M. Reeves, *Pragmatic Federalism: An Intergovernmental View of the American Government*, Pacific Palisades, Cal., Palisades, 1977; Michael D. Reagan, *The New Federalism*, Nueva York, Oxford University Press, 1972; Leigh E. Grosnick (ed.), *The Administration of the New Federalism: Objectives and Issues*, Washington, American Society for Public Administration, 1973; Carl E. Van Horn, "Evaluating the New Federalism: National Goals and Local Implementors", *Public Administration Review*, 39, enero-febrero de 1979; Irving Louis Horowitz, "From the New Deal to the New Federalism: Presidential Ideology in the U.S. from 1932 to 1982", *American Journal of Economics and Sociology*, 42, abril de 1983, y Thomas Luce y Janet Rothenberg Pack, "State Support Under the New Federalism", *Journal of Policy Analysis and Management*, 3, primavera de 1984.

<sup>1</sup> Véase Daniel J. Elazar, *American Federalism: A View from the States*, 3a. ed., Nueva York, Harper and Row, 1984. Véase también Comisión Consejera para las Relaciones Intergubernamentales (ACIR), *The Federal Influence on State and Local Roles in the Federal System*, Washington, Government Printing Office, 1981. Carl Van Horn, "The Quiet Revolution", en Ann G. Serow (ed.), *The American Polity*, Nueva York, W. W. Norton Press, 1993. Thomas R. Dye, *Politics in States and Communities*, 2a. ed., Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1973.

cuencia de la proximidad entre el liderazgo político y las demandas públicas locales.<sup>2</sup>

En este ensayo se cuestiona el concepto tradicional de la descentralización como el elemento que facilita el éxito, democráticamente garantizado, de la política pública. Se sostiene que es necesario examinar la descentralización gubernamental no como equivalente de la democratización, sino como consecuencia de la acción de la política pública sin considerar el punto de origen dentro de las instituciones de gobierno. Si el debate sobre la descentralización excluye las expectativas de las políticas públicas y las medidas para el progreso, dará como resultado el fracaso de dichas políticas.<sup>3</sup>

El siguiente cuadro presenta el escenario del caso en que falla la política pública, y que puede ser consecuencia de una óptica errónea.

<sup>2</sup> Una visión menos halagüeña del federalismo es la que presenta Edward C. Banfield, "Federalism and the Dilemma of Popular Government", en Robert A. Goldwin y William A. Schambra (eds.), *How Federal is the Constitution?*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1987, pp. 1-15. Este trabajo presenta una revisión de las posturas sobre la estructura gubernamental que ofrecen los legisladores de la Constitución de Estados Unidos. Véase también Comisión Consejera para las Relaciones Intergubernamentales, *The Federal Role in the Federal System: The Dynamics of Growth. A Crisis of Confidence and Competence*, Washington, Government Printing Office, 1980.

<sup>3</sup> De acuerdo con Yehezkel Dror, *Public Policymaking Reexamined*, Nueva York, Chandler Publishing Company, 1968, la política óptima es la que logra "lo que requiere el interés público con los mejores medios posibles". Dror sostiene que

el conocimiento de la elaboración de políticas se encuentra un paso más allá de los asuntos particulares de la política. Este conocimiento se relaciona con el sistema de elaboración de políticas, con su *modus operandi* y con la manera en que puede mejorarse. El conocimiento de elaboración de políticas de que se dispone tiene que ver, por ejemplo, con la forma en que operan las estructuras organizativas (teoría de la organización); los recursos para mejorar la calidad de la gente involucrada en la elaboración de políticas (desarrollo de recursos humanos); la recopilación y el uso de la información (estudios de seguridad pública y teoría de la información); la coordinación e integración de las diferentes unidades de elaboración de políticas (ciencia política); el diseño de mejores decisiones (investigación de las operaciones y ciencia de la toma de decisiones); el análisis, mejoramiento y manejo de los sistemas complejos (teoría de los sistemas)... (p. 8).

Para un análisis general de las consecuencias de la elaboración de políticas del nuevo federalismo a nivel estatal, véase Marilyn Gittell (ed.), *State Politics and the New Federalism: Readings and Commentary*, Nueva York, Longman, 1986. Véase también Thomas J. Anton, *American Federalism and Public Policy: How the System Works*, Filadelfia, Temple University Press, 1988.

### Espiral de la política pública: implicaciones empíricas<sup>4</sup>

- E-1 Una propuesta de solución para la política pública reflejará mejor su definición original en el momento en que se ponga en marcha el aparato diseñado para enfrentar el problema.
- E-2 Conforme transcurre el tiempo aumenta el número de actores y de jerarquías burocráticas verticales.
- E-3 A medida que transcurre el tiempo y va en aumento el número de actores y, más aún, su diversidad, también cambia la definición administrativa del problema, tanto para los que lo implementan como para los ciudadanos que dependen, hasta cierto grado, de la definición administrativamente impuesta sobre ellos para entender su problema.
- E-4 La diversidad trae consigo conflictos territoriales y de lenguaje, así como de personalidad.
- E-5 El problema se vuelve más complejo con la privatización, pues no existe un punto central o de responsabilidad, sobre todo en lo que respecta a la utilización de las organizaciones no lucrativas. De hecho, el voluntariado presenta dificultades especiales para el análisis por la fluidez del mecanismo de implementación empleado.
- E-6 La política pública avanza al agregarse los actores administrativos al estudio de las políticas, en parte a causa de su testimonio como "expertos".
- E-7 La definición incorrecta de un problema deja su marca en la espiral política, pues representa el punto de origen a partir del cual deben evolucionar todas las demás modificaciones de las políticas. Y, en lo fundamental, las suposiciones continúan actuando aun cuando las operaciones cambien, con lo que se propicia que las organizaciones trabajen con propósitos opuestos.
- E-8 El resultado final es que, a medida que pasa el tiempo, los intereses del ciudadano se reflejan mínimamente en la política pública y en su implementación. Además, ante la presencia de un número creciente de organizaciones competitivas, internamente el punto de vista se centra más en la sobrevivencia

<sup>4</sup> Olivia M. Hidalgo-Hardeman, "Tools: Analytical Methods for the Next Generation of Public Policy Makers" (por publicarse).

y en la expansión del aparato administrativo. De hecho, dado el torbellino de actividad, no se gana nada con estar atento.

- E-9 Al darse una restricción fiscal, se acelera la variable del tiempo con los ajustes administrativos para capturar y retener cierto terreno. Resultan más visibles los elementos de las políticas, como por ejemplo el criterio de elegibilidad, y el grado de compromiso se vuelve menos obvio.
- E-10 La política pública se transforma administrativamente para reducir el número de personas afectadas directamente por su órgano administrativo y proteger la existencia de los actores sobrevivientes.
- E-11 Conforme se acelera la relación entre política pública e implementación, aparece la posibilidad creciente de vincularse con otras espirales, y es así como se obtiene el efecto de huracán, donde las premisas subyacentes se combinan bajo el velo de una supuesta política “verdadera”.
- E-12 La consecuencia para el ciudadano es que, a menos que la definición original del problema sea acertada, no hay forma administrativa de resolver el problema con el transcurso del tiempo. Sin embargo, es incluso más importante el hecho de que, aunque la definición sea acertada, la efectividad de la política dependerá del órgano administrativo que en ese momento tenga que atender los asuntos relacionados con el problema. La interacción entre la política y la implementación absorbe la atención y se desvía de la misión original.

El nuevo federalismo, esto es, la manera en que Nixon y Reagan abordaron la descentralización en la reforma gubernamental, constituyó una reacción a lo que el partido republicano había percibido como una centralización excesiva del gobierno, y que tiene sus raíces en el legado del *New Deal* y de las iniciativas de la Gran Sociedad. Aun cuando Nixon y Reagan se referían a sus respectivos esfuerzos de reforma como “nuevo federalismo”, cada presidente tenía un enfoque distinto. Nixon hacía énfasis en la reforma administrativa dentro del aparato gubernamental existente, otorgando a la descentralización el significado de una mayor participación en los ámbitos local y estatal. Reagan subrayaba la necesidad de dismantelar la actividad del gobierno mediante la participación del sector privado en la prestación de servicios, esto es, la “privatización”. Sus enfoques eran diferentes, pero existía un tema común en las dos estrategias: la necesidad de

enfrentar la paradoja del tamaño y control del gobierno *versus* los resultados políticos. Thomas Anton sostiene que:

Es [...] importante recordar que el histórico temor estadounidense a la autoridad centralizada se mantiene vivo y fuerte, sustentado por generaciones de políticos y líderes civiles, quienes repetidamente han predicado las virtudes de un gobierno con un número reducido de miembros y controlado por una ciudadanía participativa. También desde este punto de vista, la existencia de varios gobiernos superpuestos es una garantía contra el poder excesivo ejercido por un solo agente, el cual es demasiado grande y distante para ser controlado por los ciudadanos. En resumen, los estadounidenses creen en el valor de la participación, pero no quieren demasiado gobierno. El resultado paradójico es un sistema con mucho gobierno, dividido en tantos fragmentos que ninguno puede lograr otro objetivo que no sea el de ofrecer oportunidades para la participación ciudadana.<sup>5</sup>

El énfasis político en la participación se da de manera intencional en Estados Unidos. La participación institucionalizada refuerza la estabilidad mediante la difusión de la responsabilidad para el ejercicio del poder.

En consecuencia, la eficiencia y la efectividad administrativas son la contraparte de la participación política. La estabilidad política es una consecuencia del proceso de participación que permite absorber con éxito las tensiones. La función administrativa de absorber las demandas se torna crítica cuando fracasa la política pública.<sup>6</sup> Con la re-

<sup>5</sup> Thomas J. Anton en *American Federalism and Public Policy: How the System Works*, sostiene que

la máxima participación posible es una meta que vale la pena. Sin embargo, la búsqueda de una meta mediante un gran número de gobiernos crea duplicación, altos costos por unidad de servicio y niveles de empleo excesivos, nada de lo cual contribuye a la eficiencia. Es más, la autoridad compartida entre las jurisdicciones superpuestas oscurece la responsabilidad en lugar de aclararla (p. 8).

<sup>6</sup> Varios científicos sociales han presentado trabajos sobre la importancia de la institucionalización. Tal vez el más notable es Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968. Arthur Stinchcombe en *Constructing Social Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1986, describe el institucionalismo funcional como un enfoque viable para evaluar el fenómeno político. Otros trabajos importantes son los de Thomas R. Dye, *Politics in States and Communities*, 2a. ed., Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1973; y Robert L. Lineberry e Ira Sharkansky, *Urban Politics and Public Policy*, Nueva York, Harper and Row, 1971. Una versión más reciente sobre el cambio de los resultados de las políticas atribuible a los arreglos institucionales es el que presentan Edward O. Laumann y David Knoke,

tórica de la descentralización se oscurece aún más la discusión sobre las consecuencias de la actividad gubernamental. Observar muy de cerca la transformación administrativa nos desvía del análisis de los objetivos específicos de la política. Así, la atención se puede centrar en la implementación y excluir la preocupación por los resultados políticos.<sup>7</sup>

Aunque aumenta el número de personas que toman decisiones, el proceso de descentralización se puede debilitar sin que resulte fácil darse cuenta de ello, ya que se incrementa en forma drástica el número y diversidad de participantes. Tal torbellino de actividad puede dar la falsa impresión de progreso<sup>8</sup> y, ante la falta de un criterio claramente definido para determinarlo, existe el peligro de que términos como “modernización”, “pluralismo político” y “nuevo federalismo” se popularicen con el significado de progreso, lo que distrae la atención de las personas respecto de los indicadores del beneficio público. En consecuencia, existe la necesidad de crear un inventario de las trampas políticas que resultan del foco de atención erróneo: analizar cómo se aleja éste de lo que puede ser medido sustancialmente y se dirige hacia lo que implican simbólicamente las ideas de progreso. A continuación se examinarán las trampas potenciales mediante la formulación de varias propuestas que vinculan la descentralización con los resultados de la política, recurriendo primordialmente a la experiencia del “nuevo federalismo” en Estados Unidos. El objetivo es aplicar las propuestas a distintos regímenes políticos. Estableceremos primero las definiciones necesarias.

En este ensayo el “federalismo” se refiere a un sistema que divide el poder entre el gobierno central y los regionales, y que tiene la supremacía legal en su área de jurisdicción.<sup>9</sup> Los estudiosos creen que la

*The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*, Madison, University of Wisconsin Press, 1987.

<sup>7</sup> Véase Jeffrey L. Pressman y Aaron B. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Decided in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 1984. Véase también Daniel A. Mazmanian y Paul Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Glenview, Ill., Scott, Foresman, 1983.

<sup>8</sup> Las iniciativas de reforma son una respuesta a la percepción del gobierno sin control. Se han hecho recomendaciones para mejorar las operaciones gubernamentales actuales. Véase David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, Penguin Books, 1993. Véase también, vicepresidente Al Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review*, Nueva York, Penguin Books, 1993.

<sup>9</sup> Véase Grover Starling, *Managing the Public Sector*, Chicago, The Dorsey Press, 1982, p. 198.

naturaleza de las relaciones entre los gobiernos federal y estatales se describe mejor con el término de asociación.<sup>10</sup> Los gobiernos federal y estatales se han turnado la responsabilidad de la elaboración de políticas y de su implementación.<sup>11</sup> Los dilemas políticos resultan de plantearse la ejecución nacional de las prerrogativas federales cuando tales decisiones afectan adversamente a los estados. Cuando son los estados los que ponen en práctica las directrices políticas generadas a escala nacional, se presentan los retos de participación, dirección y suficiencia de recursos para llevar a cabo la misión.<sup>12</sup> La bibliografía sobre implementación de políticas estudia los factores necesarios para realizarla con éxito.<sup>13</sup>

Junto con los cambios en las relaciones entre los gobiernos estatales y el federal, se ha ampliado el papel del Estado en la prestación de servicios. El “nuevo federalismo”, término que acuñara el presidente Nixon, era visto como “una forma de volver a poner la democracia en las manos del pueblo”, al revertir lo que había sido una era de desconianza por parte de los estados.<sup>14</sup> En la década de los sesenta, se consideraba que los estados no eran aptos o se mostraban renuentes a ejecutar las políticas sin la supervisión federal. En consecuencia, los programas explícitos de ayuda se justificaban como una manera de vigilar lo que hacían los estados con los fondos de los impuestos que les regresaban de las arcas federales.

Cuando el presidente Nixon proclamó el “nuevo federalismo” a

<sup>10</sup> Véase Daniel J. Elazar, *American Federalism: A View from the States*, Nueva York, Harper and Row, 1984. Véase también Timothy Conlan, *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, Washington, The Brookings Institution, 1976.

<sup>11</sup> Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (eds.), *Classics of Public Administration*, 3a. ed., Pacific Grove, Cal., Brooks-Cole, 1992, presentan un esbozo de los cambios más importantes en las relaciones intergubernamentales.

<sup>12</sup> Tal es el caso de las políticas internacionales que tienen consecuencias nacionales, por ejemplo, la inmigración y la política hacia los refugiados. Los trabajos recientes han señalado que los estados soportan un enorme peso económico para lograr la integración de estas poblaciones a su esquema de distribución de servicios. Véase Robert P. Stoker, *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.

<sup>13</sup> Mazmanian y Sabatier, *op. cit.*, pp. 25-26. Estos autores sostienen que

cada reforma importante contiene, por lo menos implícitamente, una teoría causal de la manera mediante la cual se pueden lograr sus objetivos [...] Una adecuada teoría causal requiere a) que se comprendan los principales nexos causales entre la intervención del gobierno y el logro de los objetivos del programa, y b) que los funcionarios responsables de la implementación del programa tengan jurisdicción sobre un número suficiente de nexos críticos para lograr realmente sus objetivos.

<sup>14</sup> Starling, *op. cit.*, p. 64.

finales de los años sesenta y principios de los setenta, el término se introdujo con la idea de un ingreso compartido, una transferencia generosa con un uso deliberadamente discrecional y liberal a nivel local.<sup>15</sup> La década de los ochenta constituyó un periodo de reducciones y devolución de los controles federales, periodo que se inició en el último año del mandato de Carter y se aceleró en el gobierno de Reagan.<sup>16</sup>

El presidente Reagan resucitó el uso del término "nuevo federalismo". Fue el grito de batalla para la desregulación y la privatización.<sup>17</sup> Se buscaba una política federal de "no intervención", que permitiera al mercado dirigir la prestación de servicios en los sectores público y privado, con una supervisión y regulación disminuidas.<sup>18</sup> El aspecto de la privatización de la actividad gubernamental surgió en respuesta a las importantes reducciones impuestas por el gobierno federal. Los estados y municipios se resolvieron por el uso de los esquemas de privatización como un medio para permanecer a flote financieramente.<sup>19</sup>

La mayor confianza en los actores del tercer sector surgió entre los dos periodos de la nueva reforma federalista. Estos actores no son lucrativos ni gubernamentales; son organizaciones que intentan subsanar las deficiencias del gobierno mediante el ofrecimiento de redes caritativas de seguridad a los necesitados, así como a través del apoyo legal. La noción original de participación comunitaria que se ofrecía para apaciguar a las minorías urbanas y para darle al público en general la sensación de que algo se hacía para contrarrestar los males sociales evolucionó hasta llegar a ser una estructura corporativa no lucrativa.<sup>20</sup> Las organizaciones compiten por los fondos estatales y fe-

<sup>15</sup> Lineberry y Sharkansky, *op. cit.*, pp. 92-106.

<sup>16</sup> Véase David A. Caputo, "The New Federalism: Actual and Anticipated Impact in Midwestern Cities", en Peter K. Eisinger y William Gormley (eds.), *The Midwest Response to the New Federalism*, Madison, University of Wisconsin Press, 1988.

<sup>17</sup> La reaganomía sostenía que los impuestos altos desalientan la economía, que la intervención del gobierno constituye un problema para la estabilización económica, que la economía de mercado se puede estabilizar por sí misma, que las fluctuaciones cíclicas en el sector privado deben ser ignoradas y que las prioridades nacionales deben ser establecidas por el sector privado.

<sup>18</sup> Véase E. S. Savas, *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*, Chatham, Chatham House Publishers, 1982.

<sup>19</sup> Véase Richard P. Nathan, Fred C. Doolittle y colaboradores, *The Consequences of Cuts: The Effects of the Reagan Domestic Program on State and Local Governments*, Princeton, Centro de Investigación Urbana y Regional de Princeton, 1983. Véase también George E. Peterson, "Federalism and the States: An Experiment in Decentralization", en John L. Palmer e Isabel V. Sawhill (eds.), *The Reagan Record*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1984.

<sup>20</sup> Véase John E. Tropman, *Policy Management in the Human Services*, Nueva York, Columbia University Press, 1984.

derales en colaboración con las entidades gubernamentales, o por sí mismas, para tener el derecho de ofrecer servicios.<sup>21</sup> Se han suscitado polémicas sobre el tercer sector y su influencia nacional e internacional. Dentro del dominio de la política mundial, las organizaciones del tercer sector han alcanzado dimensiones internacionales y en el futuro pueden ser útiles al papel de los grupos de interés internacionalizados como respuesta a las fuerzas globales.<sup>22</sup>

Mientras tanto, los factores económicos internos han puesto a los estados en posiciones de reducción financiera continua. Los movimientos de reforma señalan el descontento básico en los servicios de educación, bienestar y salud que se reciben. Puesto que los estados necesitan un presupuesto equilibrado (una restricción no compartida con el gobierno federal), han reducido severamente los financiamientos destinados a apoyar a los pobres con tal de mantenerse dentro del presupuesto.<sup>23</sup>

La reinención del gobierno, clamor popular de la reforma en la década de los noventa, se basa en la idea de un enfoque empresarial para la prestación de servicios.<sup>24</sup> Esto se traduce en menor énfasis en la introducción de políticas y mayor interés en el efecto de éstas. Los que proponen la filosofía reformista intentan cambiar nuestro enfoque del gobierno, porque *ni los esfuerzos centralizados ni los descentralizados significan necesariamente, por sí mismos, la obtención de los resultados deseados de las políticas públicas. Más bien, hay que hacer un esfuerzo consciente por vincular los arreglos institucionales con los objetivos de las políticas, haciendo énfasis en el efecto deseado. Ésta es la lección más importante que debe aprenderse del caso de Estados Unidos.*

A continuación se explorará la democratización, la eficiencia, la efectividad y la estabilidad política, los cuatro temas más importantes asociados a los esfuerzos de descentralización en Estados Unidos. Después de su presentación, se ofrece un panorama de lo que puede ir mal.

<sup>21</sup> Véase Virginia A. Hodgkinson, Richard W. Lyman y colaboradores, *The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes, and Policy Considerations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1989.

<sup>22</sup> Véase Kathleen D. McCarthy, Virginia A. Hodgkinson, Russy D. Sumariwalla y colaboradores, *The Nonprofit Sector in the Global Community: Voices from Many Nations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1992. Véase también Estelle James (ed.), *The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

<sup>23</sup> Véase O. Hidalgo-Hardeman, "Welfare Reform: Handling or Mishandling the Poor", *Public Administration Times*, vol. 15, núm. 5, 1 de mayo de 1992.

<sup>24</sup> Osborne y Gaebler, *op. cit.*, p. 2.

## Descentralización y resultados de las políticas públicas

Las propuestas examinadas en este ensayo tratan de desenmarañar la compleja madeja de relaciones que unen la descentralización con el resultado de las políticas públicas. Las propuestas enlistadas a continuación se centran en los temas antes mencionados: *i)* democratización; *ii)* eficiencia; *iii)* efectividad, y *iv)* estabilidad política. Todas han sido analizadas y sirven de justificación a la descentralización. A continuación de la lista de propuestas se presenta un análisis más detallado de cada uno de estos temas.

### *I. La democratización a través de la descentralización*

1. En un sistema federalista, la descentralización con fines de democratización propone ampliar la participación política para mejorar la calidad de las decisiones sobre políticas públicas.

2. En Estados Unidos, el proceso de toma de decisiones se describe a menudo como pluralismo político, o como competencia organizada entre los grupos de interés.

3. La política pública puede fracasar, porque el proceso competitivo de definir asuntos políticos y de responder a las iniciativas puede contribuir a las incongruencias de las políticas que surgen de la especificación incorrecta del problema, de la responsabilidad minimizada y de una evaluación errónea.

### *II. La eficiencia a través de la descentralización*

4. La descentralización que tiene fines de eficiencia, esto es, el rendimiento máximo con el gasto mínimo de recursos, hace hincapié en la implementación de procedimientos administrativos y no de política pública.

5. Las nociones de desperdicio y mantenimiento como focos de atención son susceptibles de desviarse de asuntos normativos más amplios y muestran una tendencia a evaluar la acción basándose en costos monetarios inmediatos y no en costos sociales de largo plazo.

## *III. La efectividad a través de la descentralización*

6. Mientras que la eficiencia tiende a acentuar la capacidad administrativa y constituye la justificación obligada de la descentralización, el foco de atención de la efectividad es de carácter acumulativo y puede verse obstaculizado no sólo por una implementación errónea, sino también por una especificación equivocada de la política pública.

7. Las cuestiones de eficiencia y efectividad se complican por los puntos de vista divergentes sobre el grado de severidad de los problemas sociales.

8. Por la necesidad de estabilidad política puede darse una discrepancia entre lo que se percibe como un problema que requiere una acción y aquello sobre lo que efectivamente se ejerce una acción política.

## *IV. La estabilidad política a través de la descentralización*

9. La responsabilidad descentralizada de la actividad de la política pública puede acelerar el proceso de complejidad administrativa arraigada y constituirse en vehículo para disminuir la velocidad del cambio.

10. Las consecuencias son círculos administrativos que se autoinstituyen y una falta de solución de problemas, con lo cual se alimenta la dirección de la política pública futura.

### **I. La democratización a través de la descentralización**

Propuesta 1. En un sistema federalista, la descentralización con fines de democratización propone ampliar la participación política para mejorar la calidad de las decisiones sobre políticas públicas.

El sistema federalista tiene su propia filosofía, que es independiente de la de democracia. El sistema supone la necesidad de una división entre las partes gubernamentales, la nacional y la regional; en cada una existen reglas para regir sus actividades que permiten distintos grados de autonomía. Supone la necesidad de una estructura en la cual la democracia pueda existir formalmente, permitiendo verificar restricciones en el grado de participación. Supone la necesidad de niveles de actividad lo suficientemente divididos para proteger al país de un ataque externo y de la posibilidad igualmente amenazadora que representa la democracia en demasía.

Por otra parte, la democracia supone una desconfianza básica en los arreglos institucionales por las restricciones que éstas invariablemente imponen y una fe fundamental en la capacidad de los ciudadanos para decidir lo mejor, si se les concede el derecho a la educación, a la información y a la atención de los políticos. La democratización llama la atención sobre los procesos de redistribución del poder político, el acceso a la información, el aprendizaje social, la responsabilidad administrativa, la protección de los derechos y la participación ciudadana. De hecho, el objetivo de la democratización es aumentar el número de personas que participan en el proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, surgen complicaciones, a menos que se nos recuerde que la democracia se puede ver a la vez como fin o como medio. El énfasis tradicional según el cual la democracia es un fin nos sugiere que el concepto de equidad es una forma de "protección igualitaria ante la ley" y de "igualdad de oportunidades". El punto de vista no tan tradicional sobre la igualdad que se ha empleado en el pasado es el de la igualdad económica. El razonamiento ofrecido para subrayar la "igualdad económica" es que no puede darse la igualdad política sin la económica. La protección igualitaria ante la ley y la igualdad de oportunidades para la educación y el empleo carecen de significado, si uno no gana lo suficiente para pagar las tarifas legales o si la preocupación por procurarse alimento y cobijo impiden participar en la educación. La igualdad es la piedra angular de la democracia. Sin embargo, es de igual importancia el concepto de participación que sugiere el proceso de la democracia, o la democracia como un medio. Los estudios se refieren a estos procesos, incluidos la votación, el acceso a la información y el debate acerca del gobierno ejercido por las mayorías contra los derechos de las minorías.

Hasta cierto grado, la descentralización es vista como un puente entre el federalismo y la democracia. La idea es permitir que las regiones se moldeen para ajustarse a la dirección de la política pública en su nivel. Esto significa que el objetivo es que el punto de partida fundamental de la instrumentación de políticas no sea el análisis nacional sino el estatal y, entonces, dar respuesta a los problemas de la política pública que surjan con las soluciones correspondientes propuestas por el estado, para ponerlas a consideración nacional, ya sea como apoyo a la iniciativa tomada en cada estado individual seleccionado o como una propuesta que hay que implementar en los estados con referencia a la experiencia de los estados seleccionados como si éstos fueran casos de una muestra que debe verse ahora como iniciativa

nacional. De esta manera, la descentralización se presenta como una estrategia que va de "abajo hacia arriba" y no de "arriba hacia abajo". Sin embargo, pueden surgir dificultades para la política pública cuando tienen lugar las siguientes situaciones:

- a) Ataques aislados o graduales a problemas que son de alcance nacional.
- b) Infraestructura inadecuada para ejecutar las políticas o desarrollarlas dentro de una jurisdicción regional.
- c) Conflicto entre percepciones de lo que es el bien regional frente al bien nacional.
- d) Consolidación en el ámbito regional que estanca las acciones nacionales o que influye indebidamente en la dirección de la política pública nacional.

A menos que los mecanismos de la política pública se elaboren con estrategias de descentralización, las consecuencias del proceso de descentralización pueden empeorar la dirección de la política pública en un área, a causa del problema que representa la participación institucionalizada, la cual proporciona una sensación de eficacia pero que, en realidad, está manejada de tal manera que las opciones se restringen a un conjunto de posibilidades que apoyan las políticas del *statu quo*, o que otorgan gran poder político a una minoría de actores. Esta última condición es considerada como el predominio de la clase minoritaria gobernante.

Según William H. Riker, el federalismo es "una organización política con gobiernos constituyente y central".<sup>25</sup> El federalismo no promueve la organización política democrática ni el interés en el gobierno estatal. Riker sostiene:

La libertad es el derecho de elaborar reglas como uno prefiera. Las reglas, a su vez, imponen restricciones a todos aquellos a los que no se les consultó para elaborar precisamente esas reglas. Hablamos de la persona que vive restringida por las reglas como de alguien que tiene un costo externo impuesto sobre él, como si el ideal de libertad consistiera entonces en minimizar los costos externos que sufre alguna persona en la sociedad [...] La mejor forma de minimizar los costos para ese

<sup>25</sup> William H. Riker, *The Development of American Federalism*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1987, p. 99. Véase también el trabajo de Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown, 1964.

ciudadano es tener una política pública elaborada por la *unidad de gobierno más grande e importante*. Para todos los asuntos de interés local, la libertad máxima se obtiene cuando la política se elabora localmente.<sup>26</sup> [Las cursivas son mías.]

De acuerdo con Riker, “el federalismo interfiere con la elaboración nacional de políticas en los casos de asuntos nacionales”. Este federalismo “es un verdadero obstáculo para distribuir adecuadamente la responsabilidad de elaborar políticas”. Riker sostiene que los derechos de los estados garantizan un gobierno minoritario en asuntos nacionales, si la minoría difiere de la mayoría en forma significativa. Además, el federalismo permite que las minorías impongan costos externos muy altos a las mayorías. Riker aclara su punto de vista al citar los derechos de los estados de 1880 a 1960, cuando existía mayor opresión abierta contra los negros por parte de los gobiernos de los estados sureños.

En la discusión de quiénes son los beneficiarios del federalismo, Riker sostiene que inicialmente eran los nacionalistas los que querían el federalismo. Por nacionalistas Riker se refiere a “aquellos que pusieron la seguridad militar y policial como prioridades en la lista de fines políticos”. Entonces, según Riker: “...Cuando el sentimiento nacional es lo bastante fuerte para garantizar la existencia continua del federalismo, los beneficiarios son quienes pueden utilizar a los gobiernos constituyentes para imponer las políticas minoritarias”.<sup>27</sup>

Riker concluye afirmando que los principales beneficiarios, que alguna vez fueron blancos sureños, ahora son “intereses de negocios”.<sup>28</sup>

Pueden surgir algunas consecuencias negativas si no se tiene cuidado de centrarse en el resultado político. Los siguientes son síntomas del fracaso de las políticas públicas.

- Imágenes funcionales: gran número de iniciativas que rinden frutos mínimos y una posibilidad muy limitada de obtener un resultado positivo para los ciudadanos.
- Actividad periférica: mucha actividad distanciada estratégicamente de las áreas problemáticas más importantes o de las fuentes principales de un problema.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 158.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 152.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 159.

- Acumulación o agrupamiento intelectual: los participantes en el proceso de toma de decisiones se autorrespaldan y, constante y sistemáticamente, excluyen a aquellos involucrados cuyos intereses no están representados.
- Debate vacío: un debate que deriva en tan poca actividad que no influye en el proceso de toma de decisiones y no beneficia a los ciudadanos.
- Incapacidad para reconocer la disparidad del efecto del problema social, lo que lleva a una demora en la acción política más allá de cualquier solución posible.
- Distribución errónea de los recursos para resolver un problema social como respuesta automática al problema.
- Especificación errónea del beneficio a causa de la naturaleza de los beneficiarios.
- Solución exitosa del problema equivocado.

Si la descentralización no se va a convertir en fin, se deberían desarrollar indicadores de progreso, y la capacidad de respuesta funcional a las demandas debería tener prioridad. Asimismo, debería incluirse una discusión sobre la escala de gobierno. ¿Qué tan grande es demasiado grande? ¿Qué pasa si se pierde algo al operar con un nivel menor de diseño jurisdiccional en un esfuerzo por incorporar más áreas y más participantes? El fin último es mejorar la calidad de vida mediante la toma de decisiones, utilizando la descentralización como un medio posible sin que ello suponga una mejora sin la suficiente supervisión y evaluación.

Propuesta 2. En Estados Unidos, se describe a menudo el proceso de toma de decisiones como una forma de pluralismo político o de competencia organizada entre grupos de interés.<sup>29</sup>

Muchos científicos políticos han sostenido que el pluralismo, o la teoría de grupo, es la descripción y explicación más adecuada del proceso político en Estados Unidos. El pluralismo también desempeña una función prescriptiva. Es prescriptiva en el sentido de que los servicios se pueden administrar con base en la pertenencia al grupo. Esta forma de poner en práctica las políticas públicas define implícitamente el problema de las personas a quienes se sirve. El enfoque de grupo

<sup>29</sup> Véase Jack L. Walker, “A Critique of the Elitist Theory of Democracy”, *The American Political Science Review*, junio de 1966, p. 285.

hace énfasis en la demografía para los niveles económicos más bajos de la sociedad, y en la profesión y la industria para los estratos más altos. Este proceso se da sin referencia directa a la clase. Según Rothchild:

En esta época del Estado benefactor capitalista o del Estado seudosocialista, los gobiernos se dan cuenta de que los grupos étnicos son unidades más útiles que las clases socioeconómicas en lo que se refiere a la distribución de los beneficios que el Estado proporciona y en lo que concierne al manejo de las tensiones que surgen de esta distribución.<sup>30</sup>

Al enfoque de grupo se asocian algunas consecuencias de las políticas públicas. Este enfoque se manifiesta en los conflictos macro que surgen sobre la política fiscal y los debates de presupuesto, sobre todo como precursor de otros campos en que se debate la distribución centralizada de los gastos que se repartirán más tarde entre los diferentes estados del país. Las conceptualizaciones que del poder hace la teoría de grupo han establecido tradicionalmente que el papel del gobierno sea de intervención, como árbitro de los intereses,<sup>31</sup> lo que significa que el gobierno interviene aparentemente en un estilo *ad hoc* y gradual en favor de los grupos con poder económico o político suficiente para obtener ayuda. Los estudiosos creen que, careciendo de planeación central, el sistema evoluciona hasta llegar a ser un compuesto de planes parciales para controlar el ambiente económico de ciertos grupos y sectores. De acuerdo con James Chamberlain en *The American States* (1941), según lo cita Graham, la posición política del “Estado intermediario” consistía en “permitir que todos los grupos de interés organizados tuvieran una porción del poder, ejerciendo él un papel ligero, prudente, de consenso y dirección dentro de los confines de lo que esos grupos aceptaran”. Graham cita también a John Kenneth Galbraith como defensor del enfoque del Estado intermediario cuando dice: “Para Galbraith, se puede llegar a una política pública racional muy satisfactoria mediante la interacción de los intereses organizados. El Estado intermediario es, en esencia, una teoría política con consecuencias económicas”. Según Graham, la economía política posterior al *New Deal* “redujo el

<sup>30</sup> Joseph Rothchild, *Ethno-Politics: A Conceptual Framework*, Nueva York, Columbia University Press, 1981.

<sup>31</sup> Véase Otis Graham, *Toward a Planned Society: From Roosevelt to Nixon*, Nueva York, Oxford University Press, 1986.

nivel de conflicto mediante la descentralización y el opacamiento de los lugares de poder y de toma de decisiones...”

Aún menos positivo ha sido considerado el pluralismo. Edward S. Greenberg ve al Estado como “una institución fragmentada y competitiva internamente, lo cual garantiza que la ‘política pública es democrática’ y que ‘es el producto de la disputa y el regateo perpetuos entre los grupos’”. Esta estructura gubernamental es débil desde este punto de vista porque “conduce a la perspectiva de que los sesgos políticos públicos se nivelaran entre sí”, lo cual, históricamente, no ha sucedido.

Greenberg sostiene que existe un nexo que comunica a la economía con la política, y además sostiene que: “...la política gubernamental jamás es un simple reflejo de los intereses de clase, sino el resultado de una compleja lucha de clases que tiene componentes interclase e intraclase, es un sujeto a merced del movimiento y el cambio”.<sup>32</sup>

La relación que Greenberg describe es: *i)* el mercado como “el mecanismo social directivo más importante”; *ii)* el papel del Estado como “el principal creador del marco de operación de la sociedad de mercado”, responsable de “mantener las condiciones necesarias para la operación, continuación y adaptación del mercado”. Los términos operación, continuación y adaptación son clave, pues reflejan los fines de la política gubernamental.

Las críticas comunes de las que están plagados los escritos pluralistas versan sobre el área del gobierno de la comunidad. La inercia es considerada en ellos como la fuerza social más importante que hay que superar. Entre los recursos más útiles para superar la inercia se encuentran los atributos personales como la energía, la habilidad y la determinación. La restricción principal reside en el sistema de elecciones competitivas, las cuales involucran a los funcionarios en un esfuerzo interminable por obtener el apoyo popular y minimizar la oposición.<sup>33</sup>

Los corolarios de estas suposiciones son que los políticos en conjunto son neutrales respecto a una clase específica y que las decisiones políticas que éstos toman son fragmentadas y desarticuladas, sin una preferencia de clase congruente. La importancia del primer corolario es que se supone que en las elecciones todos los sectores están repre-

<sup>32</sup> Edward S. Greenberg, *Understanding Modern Government: The Rise and Decline of American Political Economics*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1979.

<sup>33</sup> Alan Stone, “Community Power Structure: A Further Look”, *Urban Affairs Quarterly*, junio de 1981, p. 501.

sentados. Para el segundo corolario, el supuesto consiste en que la inercia vuelve inestables al poder y a las coaliciones y, por ende, en el contexto de las elecciones políticas, los políticos orientarán sus pasos hacia puntos que virtualmente se ajustarán a los intereses afectados.

No se presta atención a la distribución desigual de los recursos económicos. Puesto que la investigación que sigue líneas pluralistas se centra primordialmente en los recursos de la acción, esto es, en la habilidad, la energía y la experiencia, no existe nada en este esquema que nos lleve a la conclusión de que quienes están marginados económicamente de esta actividad política ganarán algo con su resultado. Incluso los pluralistas deben reconocer la tendencia hacia el *statu quo*. Robert Eyestone sostiene que:

A pesar de haberse demostrado que es muy simplista la suposición de que los gobiernos responderán de manera natural a cualquier problema social importante, a menudo puede ser útil para un grupo de interés que se va consolidando considerar que su problema organizativo equivale a la falta de conocimiento sancionado por el gobierno sobre los problemas sociales y su solución. Esto es verdad porque el interés principal de algunos políticos es encontrar un problema para el cual ya existe una solución a la mano...<sup>34</sup>

G. William Domhoff está en desacuerdo con los argumentos pluralistas que subrayan el “cambio de coaliciones de los grupos de interés que centran su interés en asuntos específicos”, porque no exponen el papel que desempeña la clase gobernante al predominar las políticas gubernamentales. Los estudios de Domhoff incluyen el funcionamiento del sistema estadounidense. Su premisa básica es que en Estados Unidos predomina la clase gobernante. De acuerdo con Domhoff, este predominio se vuelve evidente en la habilidad de la clase gobernante para asegurar las políticas que representan mejor sus intereses y en el hecho de que la distribución de la riqueza se mantiene igual constantemente sin considerar la plataforma del partido político, los políticos o las promesas de un cambio económico. Domhoff atribuye este proceso de predominio a otros cuatro procesos, que son:

- El proceso de interés especial, el cual comprende los diversos medios utilizados por individuos ricos, corporaciones y sectores

<sup>34</sup> Véase Robert Eyestone, *From Social Issues to Public Policy*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1978.

específicos de la economía para influir en el gobierno y lograr satisfacer sus necesidades específicas a corto plazo.

- El proceso de elaboración de políticas, medio a través del cual se desarrollan e implementan las políticas generales de interés para la clase gobernante en su conjunto.
- El proceso de selección de candidatos, el cual tiene que ver con las maneras en que la clase gobernante asegura su “acceso” a los políticos electos en los cargos.
- El proceso de ideología, el cual incluye la información, difusión e imposición de los supuestos, creencias y actitudes que permiten la existencia continua de las políticas y los políticos favorables a la riqueza, el ingreso, al *status* y los privilegios de los miembros de la clase gobernante.<sup>35</sup>

De ahí que el grupo de interés tienda hacia el poder económico en Estados Unidos. El uso de estrategias del grupo de interés es un proceso de aprendizaje. Con referencia a los grupos étnicos, Nagel sostiene que:

Los grupos étnicos aprenden que la organización es una condición necesaria para obtener reconocimiento político y extraer recompensas socioeconómicas; los gobiernos, a su vez, se dan cuenta de que la consolidación del grupo étnico hace más sencillo el desempeño de sus responsabilidades de distribución y repartición y, por lo tanto, la refuerzan con sus decisiones y procedimientos políticos y administrativos. Así, tanto los gobiernos como los grupos étnicos desarrollan un interés por utilizar la etnia como un principio de organización y como una categoría social para elevar al grupo étnico a la unidad principal de participación política y convertirlo en la principal banda transmisora de movilización en la moderna política multiétnica.<sup>36</sup>

Algunos grupos tienen ventajas competitivas. Durante el periodo de los años sesenta y de los setenta, en respuesta a la iniciativa de la Gran Sociedad, se dio una creciente dependencia de los grupos étnicos, raciales y religiosos para la distribución de bienes mediante becas otorgadas por el gobierno federal al estado o directamente al municipio. Merecen ser revisadas las consecuencias para los grupos que constan-

<sup>35</sup> Véase William G. Domhoff, *The Powers that Be: Process of Ruling Class Domination in America*, Nueva York, Vintage Books, 1978.

<sup>36</sup> Rothschild, *op. cit.*, p. 12.

temente tienen menor poder económico que otros tipos de organizaciones de grupos de interés. Los grupos que comparten el mismo poder económico limitado tendían a competir entre sí más que a competir con otros grupos de diferente estrato económico. Esta competencia representaba un obstáculo para formar un frente común en vista de la renovación económica.<sup>37</sup> Al considerar que tienen poco por distribuir, las naciones-Estado recurren a una política de simbolismo.<sup>38</sup>

A finales de los años setenta y principios de los ochenta, se realizó un movimiento para reducir el énfasis en los grupos meta y trasladarlo a la iniciativa privada. Mancur Olson analizó el efecto adverso que tuvieron en la política pública y en la economía las actividades que se atribuían al grupo de interés. Junto con una mayor preocupación por el crecimiento del gobierno, la propuesta de Reagan de un nuevo federalismo venía acompañada de un llamado a la privatización. Evelyn Brodtkin expresa mejor las implicaciones de la privatización para la democracia:

En cuanto al bienestar social [...] el gobierno ha buscado la delegación del poder mediante dos estrategias importantes. Una de ellas es la de cortar de tajo los programas sociales. Esta estrategia tuvo éxito al principio en la fase inicial de recorte de presupuesto, especialmente en los recortes hechos mediante las Leyes de Reconciliación en los primeros dos años del gobierno de Reagan. Sin embargo, como han señalado varios observadores, esta estrategia dejó intacta gran parte de la estructura de las políticas públicas que se había ofrecido como base para el desarrollo estatal del bienestar social. La privatización es un segundo enfoque estratégico para la devolución del poder, el cual se basó en el razonamiento fundamental de que los programas sociales pueden elaborarse más efectiva y responsablemente, si se descentralizan y se dejan a cargo de los gobiernos estatales y locales, y de las organizaciones privadas (sean o no lucrativas).<sup>39</sup>

Depender del sector privado demuestra una desbordada fe en la experiencia de la élite del sector privado especializado y reduce la oportu-

<sup>37</sup> Kenneth M. Dolbeare, *Democracy at Risk: The Politics of Economic Renewal*, Chatham, Chatham House Publishers, 1984, p. xii.

<sup>38</sup> Murray Edelman, en *Politics of Symbolic Action*, Chicago, Markham, 1971, ha defendido la idea de que existe la política simbólica.

<sup>39</sup> Evelyn Brodtkin, "Privatization, Politics, and the Delivery of Social Welfare Policy", ensayo de la Midwest Political Science Association presentado el 10 de abril de 1986, p. 1.

nidad de los ciudadanos para tener acceso al poder político. Brodtkin sostiene:

definir los problemas en términos técnicos es un medio de limitar el acceso al debate, para que sólo participen los "expertos" versados en el lenguaje técnico. Así, los argumentos de la eficiencia económica (en apoyo a la privatización), los cuales son legítimos como consideraciones políticas, también limitan el ámbito de participantes legítimos [...] Esto no quiere decir que puedan o deben dispensarse las consideraciones sobre la eficiencia, la ciencia u otros problemas técnicos. Sin embargo, ha de señalarse el problema de la accesibilidad a dichos argumentos, así como la ventaja táctica potencial de definir los problemas políticos contenciosos en términos técnicos.<sup>40</sup>

Propuesta 3. Las políticas públicas pueden no dar los resultados deseados a causa de las definiciones contrapuestas de los problemas. El proceso de definición de esos problemas e iniciativas de las políticas puede contribuir a incongruencias en las políticas a causa de una especificación no adecuada, de una responsabilidad disminuida y de una evaluación errónea.

Puesto que no necesariamente existe una relación entre la calidad de las decisiones que se adoptaron y la democratización del proceso de toma de decisiones, es posible que no se tengan en cuenta las amonestaciones potenciales asociadas con las definiciones contrapuestas del problema. Por ejemplo, aunque rara vez haya un determinante único de un problema, las políticas tienden a enfocar la atención en un solo punto, el cual se aborda a través de múltiples canales. Además, a menudo se olvida que la creación de cualquier política pública tiene efectos interactivos potenciales en la existencia de otras políticas; una y otras tendrán entonces fines opuestos en dominios diferentes y compartidos. Por otra parte, centrarse en un problema y su política pública correspondiente puede distraer la atención política de otros problemas o políticas. O bien, el problema declarado puede ser meramente sintomático de otro o de un conjunto de problemas no reconocidos u opacados mediante recursos políticos.

Asimismo, las definiciones contrapuestas representan retos muy serios para las iniciativas que se centran en un solo foco de atención. Separar en categorías las definiciones contrapuestas puede propiciar

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 13.

una diversidad en la implementación de políticas, pero también significa dispersión de la responsabilidad. En consecuencia, se puede llegar a una responsabilidad reducida ante la población.

Finalmente, cuando las definiciones alternativas de los problemas requieren estrategias también alternativas que tienen efectos desiguales en las diferentes subpoblaciones, es probable que no se reconozca el fracaso, ya que el propio éxito se evaluará en términos del producto y no como medida del resultado; es decir, se evaluará el número de personas a quienes se atendió y el valor en dólares, y no el efecto total.

Todo lo anterior puede hacer menos efectiva la mayor democratización para promover el cambio real en la calidad de vida de la ciudadanía.

## II. La eficiencia a través de la descentralización

Propuesta 4. La eficiencia, el resultado máximo con el gasto mínimo de recursos, pone énfasis en la implementación de procedimientos en las políticas públicas.

En el gobierno de Nixon, el fin consistía en trabajar dentro del aparato del sector público para manejar los recursos en forma más eficiente al involucrar a las entidades locales. Como resultado de la versión de Nixon del nuevo federalismo, el criterio para medir el éxito en las áreas metropolitanas de Estados Unidos se determinó mediante el grado de integración de los problemas de eficiencia económica en la estructura de los arreglos políticos locales. De acuerdo con un informe de la Comisión Consejera de Relaciones Intergubernamentales (CCRI), las jurisdicciones gubernamentales locales debían ser: *a)* lo bastante grandes para poder enfrentar las demandas del público; *b)* capaces de generar un ingreso suficiente; *c)* capaces de elevar equitativamente ese ingreso; *d)* poseer suficiente flexibilidad para ajustar los límites y enfrentar las necesidades compartidas; *e)* capaces de manejar una variedad de funciones; *f)* capaces de aprovechar las economías de escala, y *g)* ser al mismo tiempo accesibles y controlables públicamente. Este criterio integra la política en las restricciones económicas de la descentralización.<sup>41</sup>

En contraste, el razonamiento del nuevo federalismo de Reagan

<sup>41</sup> ACIR, *Metropolitan America: Challenge to Federalism. Commission Findings and Proposals*, Washington, Government Printing Office, 1966, M-31. Véase también Claude Barfield,

justificaba la privatización al suponer que lo que sucede en el sector privado es lo óptimo y, en consecuencia, el gobierno no tiene obligación alguna de regular el mercado en ningún sentido. Esto también significaba la aceptación abierta de una tremenda desigualdad en los ingresos. El gobierno de Reagan se centró en el desmantelamiento gubernamental mediante la privatización, haciendo énfasis en los problemas económicos.

Propuesta 5. Al centrarse en los conceptos de desperdicio y mantenimiento se puede desviar la atención de cuestiones de normatividad de mayor alcance; la evaluación de las acciones se basa más en los costos monetarios inmediatos que en los costos sociales de largo plazo.

Los términos como “modernización” persisten como una especie de mitología acerca de la naturaleza de las políticas públicas y de las operaciones gubernamentales. La mitología es importante políticamente para reunir suficiente tiempo y estabilidad, para trasladar la responsabilidad y para llevar a cabo las acciones. Los términos asociados con la modernización adquieren importancia por la oposición entre la dinámica interna y la internacional. Los futuros internacionales compensan las ideas tradicionales de soberanía.<sup>42</sup>

Durante el gobierno de Nixon se pensaba que: “El nivel de gobierno que manejara un problema no debería depender de cuál sistema, el nacionalizado o el descentralizado [...] sino de cuál nivel de gobierno funcionaba mejor para resolver un problema específico.”<sup>43</sup> A este enfo-

*Rethinking Federalism: Block Grants and Federal, State, and Local Responsibilities*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

<sup>42</sup> James S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University, 1990, p. 661. Según Coleman,

los Estados-nación y las corporaciones multinacionales tienen un conflicto fundamental, puesto que se trata de dos formas de organizar el sistema social global. A medida que la división económica del trabajo se vuelve internacional, el conflicto entre estas dos formas se intensifica. Las corporaciones multinacionales intentan mover personas y productos con la menor consideración posible sobre las fronteras. Los países vigilan sus fronteras, restringiendo la entrada y salida de las personas y de los productos. Los países tienen monopolio sobre el poder coercitivo legítimo dentro de sus fronteras, el cual ejercen mediante fuerzas militares y policiales. Las corporaciones multinacionales controlan el poder económico, aunque no tienen una subdivisión comparable de los dominios exclusivos [...]

Las corporaciones mueven productos e inducen a la gente a moverse para obtener una ganancia económica [...] Sin embargo, los Estados-nación mantienen sus barreras ante dichos movimientos, diseñadas aquellas para proteger las desigualdades económicas entre las naciones y para mantener la soberanía territorial...

<sup>43</sup> Starling, *op. cit.*, p. 64.

que se le conocía como “descentralización selectiva”.<sup>44</sup> Para citar a Grover Starling en relación con el criterio de responsabilidad, los “neofederalistas” estarían de acuerdo con lo siguiente:

1) Se debe centralizar y estandarizar el bienestar, pues con ello se contribuye mejor a la causa de la equidad, además de que los federales son los más eficientes cuando se trata de enviar el efectivo.

2) El seguro de desempleo debe permanecer en el nivel medio, o nivel estatal, y proporcionar suficiente diversidad en la administración para reflejar las condiciones regionales.

3) La capacitación de la mano de obra se debe dejar gradualmente en manos de los estados y de las localidades, ya que este tipo de servicio personal es controlado en forma más responsable cuando se está más cerca de la gente.<sup>45</sup>

### III. La efectividad a través de la descentralización

Propuesta 6. Mientras que la eficiencia suele hacer énfasis en la flexibilidad y constituye la justificación obligada de la descentralización, el foco de atención de la efectividad es de carácter acumulativo y puede verse obstaculizado no sólo por una implementación errónea sino también por la especificación inadecuada de las políticas.

Yendo en retrospectiva de la situación actual de la actividad administrativa en Estados Unidos hasta los periodos del nuevo federalismo, hay que reconocer varias trampas. Estos puntos se basan en la mayor probabilidad de fracaso, el cual se identifica y se empeora durante los periodos de descentralización. Mazmanian y Sabatier ponen a consideración los siguientes factores para la implementación de la macro y de la micropolítica. Macro puede ser considerado como el ámbito federal y micro como el ámbito estatal o local.

#### *Factores para la implementación de la macropolítica*

- 1) Grado de claridad y de congruencia en los objetivos políticos.
- 2) Habilidad estatutaria para estructurar la implementación y obtener el máximo cumplimiento.
- 3) Habilidad para asegurar el compromiso oficial con los objetivos.
- 4) Habilidad del programa para obtener apoyo.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 67.

5) Adecuación de la teoría causal en la que se basa el estatuto y la implementación.

6) Cambio en las condiciones socioeconómicas que tienen un efecto en la teoría causal.

#### *Factores para la implementación de la micropolítica*

7) Disponibilidad de recursos políticos.

8) Comunicación intergubernamental y actividades para la ejecución.

9) Características de las agencias encargadas de la implementación.

10) Condiciones locales económicas, sociales y políticas.

11) Disposición de los ejecutores de las políticas.<sup>46</sup>

Se debe considerar todo lo anterior a fin de mejorar las probabilidades de éxito en la implementación de las políticas sin tener en cuenta el grado de centralización.

Propuesta 7. Los problemas de eficiencia y efectividad se complican por los puntos de vista divergentes sobre la gravedad de los problemas.

En el caso de Estados Unidos el gobierno federal determinó cuáles actividades se seleccionarían para ser financiadas con fondos federales. Una supuesta ventaja del esfuerzo de descentralización consiste en que la respuesta se ajusta a la naturaleza singular del área que tiene el problema. Aun con la experiencia del traspaso de la responsabilidad intergubernamental, no existe garantía de que todo lo que exista dentro de un escenario descentralizado tendrá la misma percepción de los problemas. De hecho, el mismo problema puede parecer una simple molestia para unos y de suma gravedad para otros. Por lo tanto, se requiere revisar la naturaleza de los resultados que se obtienen en respuesta a la política pública, con base en las percepciones del problema (políticamente reconocido como tal). Debe existir por lo menos una de las siguientes condiciones, si se va a definir un problema de manera que exija una respuesta de la política pública. Existe un problema cuando hay una percepción compartida de riesgo asociada a la existencia del fenómeno; cuando hay personas interesadas, que son identificables, que se sabe que requieren una solución, y cuando existe un consenso sobre la naturaleza del problema.

<sup>46</sup> Según Sabatier y Mazmanian (1983), la lista de factores influye en la probabilidad de una exitosa implementación de la política pública.

Propuesta 8. Puede existir discrepancia entre lo que se percibe como un problema que requiere solución y aquello sobre lo que se ejerce una acción política.

En contraste con la situación expuesta en la propuesta 7, la cual describe varios grados de lo que una sociedad considera problemático, existe también una situación en la que parece que se actúa para resolver el problema y sin embargo la actividad realizada para contrarrestarlo no es efectiva. En este caso, se pueden dar las siguientes condiciones según las cuales un problema "no es problema", con lo que se reduce la probabilidad de que los resultados de la política pública sean positivos.

Un problema no es realmente un problema: *a)* si se gastan continuamente los recursos y se observa el mismo resultado de ineffectividad; *b)* si se reconoce el problema y no se lleva a cabo una acción o se ejecuta una acción simbólica (superficial); *c)* si no se reconoce que las personas interesadas sean importantes; *d)* si se permite que exista el problema o se agrave sin que haya un cambio medible en el nivel de efectividad de las acciones que se toman para erradicarlo; *e)* si se define el problema como lo que no es realmente, o *f)* si su resolución de ninguna manera se ajusta o se parece a su definición declarada.<sup>47</sup>

#### IV. La estabilidad política a través de la descentralización

Propuesta 9. La responsabilidad descentralizada en la actividad de la política pública puede acelerar el proceso de complejidad administrativa arraigada.

Según Thomas Dye,

La descentralización política reduce a menudo la gravedad del conflicto en una sociedad. La descentralización es un método clásico mediante el cual se puede reunir gente de todo tipo en una nación sin generar un conflicto irresoluble. Los conflictos entre grupos definidos geográficamente en Estados Unidos se resuelven cuando se permite que cada quien siga sus propias políticas dentro de los diferentes estados y comunidades. Esto evita la lucha por una sola política pública nacional que deba aplicarse uniformemente en todo el territorio nacional.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> O. Hidalgo-Hardeman, *op cit.*

<sup>48</sup> Dye, *op. cit.*, p. 33.

La descentralización se instituyó por el gran número de problemas de carácter singular que enfrentaban los municipios estadounidenses en los años setenta. Se hicieron informes especiales para resumir los problemas de descentralización: la rápida expansión metropolitana; las disparidades sociales y económicas entre las áreas metropolitanas y los suburbios; la interdependencia de comunidades que pertenecían a diferentes jurisdicciones locales; la incapacidad para implementar efectivamente las políticas públicas dentro de las pequeñas jurisdicciones; la responsabilidad del papel del Estado y el efecto general del federalismo. En este último punto existía un interés por minimizar el efecto del Estado y su participación en los asuntos de la ciudad. Además, había preocupación porque el Estado delegara aún más responsabilidad en los gobiernos de áreas urbanas. Los gobiernos locales tenían sus propias dificultades al tratar de tomar el poder del Estado. El papel de los estados se basaba en la filosofía del sistema federal, es decir, salvaguardar los valores de representación y de capacidad de respuesta del gobierno. Esta filosofía federal se encontraba en conflicto con la filosofía de la acción intergubernamental en las áreas metropolitanas.

El "nuevo federalismo" de Nixon estableció un medio de integración de las áreas metropolitanas dentro de un esquema de operación más amplio en el cual se requería mayor participación y cooperación para la actividad. A la vez que se iniciaban estas acciones, el gobierno nacional se enfrentaba a un periodo caótico de inquietud civil y de desencanto. La inyección de fondos para actividades y servicios que tenían como meta grupos específicos de interés servía para contener la inquietud.

Las preocupaciones sociales a gran escala que se encuentran más allá de los servicios municipales generales encajan muy bien en lo que se ha convertido en un sinnúmero de espirales de políticas públicas. El resultado es la tendencia disminuida a enfrentar con éxito los problemas sociales a gran escala, aunque exista mucha actividad estatal, federal y local. El resultado es un llamado recurrente a reformas generales.

La herencia del cambio del "nuevo federalismo" de Nixon al de Reagan significó que ya no se dependería de las organizaciones basadas en la comunidad local y representadas en comités de consulta ante el gobierno, sino de las entidades corporativas no lucrativas que ahora tienen como socios a actores gubernamentales y que ejecutan conjuntamente las políticas en todas las esferas del gobierno.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Stoker, *op. cit.*, p. 10.

Propuesta 10. La consecuencia de la descentralización es la aparición de círculos administrativos que se autoinstituyen y una falta de solución de problemas, con lo cual se alimenta la dirección de la política pública futura.

Una espiral de políticas puede ser el resultado de definiciones contrapuestas y de las condiciones para que no haya problema. Las espirales son consecuencias negativas en el sentido de que los problemas reales rara vez llegan a resolverse. Sin embargo, las espirales contribuyen a dar la apariencia de que se está haciendo algo. La institucionalización propicia la estabilidad política en la medida en que los intereses que están ligados a las organizaciones participen en la espiral. La espiral de implementación de las políticas da por resultado que los problemas se alejen.

Las incongruencias en la política pública existen, porque existe una relación recíproca entre la política pública y su implementación, relación que sirve para expandir y engrosar con el tiempo los aspectos administrativos de los problemas. La expansión y mayor densidad del aspecto administrativo de la política pública tiene una tasa de cambio que se correlaciona directamente con el tiempo que ha transcurrido desde el momento en que se reconoció el problema originalmente. El factor tiempo favorece el distanciamiento entre la estrategia de erradicación del problema y su definición original.

Sin tener en consideración la naturaleza de la configuración administrativa, se deberían examinar las consecuencias de la actividad gubernamental. Lo remoto del problema se puede definir conceptualmente como la distancia causal entre la solución de apoyo político y el problema real. La cuestión es ver si existe un vínculo natural entre la definición del problema, que determina el procedimiento de la política pública y su implementación, y el problema en sí. Lo remoto del problema se puede clasificar según exista un nexo funcional entre los aspectos de los problemas sociales y la solución propuesta de la política pública.

## Conclusión

A pesar de que una mayor participación genera una mayor sensación de eficacia, esto no quiere decir que una mayor participación se traduzca en una mejor toma de decisiones. La verdadera efectividad requiere de una funcionalidad de operación tal que uno sea capaz de

evaluar la diferencia que se obtiene gracias a las iniciativas en la calidad de los servicios prestados. Ello significa que no se debería tolerar el agotamiento de recursos sin lograr el objetivo deseado. Los procesos de descentralización son susceptibles al simbolismo, con lo que ofrecen una respuesta política que examina a los individuos y/o a los grupos y no a las funciones que han de realizarse. Para evitar este error, la descentralización no debería convertirse en un fin, sino en un medio para lograr los objetivos específicos de las políticas públicas de la sociedad.

## Referencias bibliográficas

- Anton, Thomas J., *American Federalism and Public Policy: How the System Works*, Filadelfia, Temple University Press, 1988.
- Barfield, Claude, *Rethinking Federalism: Block Grants and Federal, State and Local Responsibilities*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.
- Beer, Samuel H., *The New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.
- Benton, J. Edwin, "American Federalism's First Principles and Reagan's New Federalism Policies", *Policy Studies Journal*, 13, marzo de 1985.
- Brodkin, Evelyn Z., "Privatization, Politics, and the Delivery of Social Welfare Policy", Midwest Political Science Association, ponencia presentada el 10 de abril de 1986.
- , *The False Presence of Administrative Reform: Implementing Quality Control in Welfare*, Filadelfia, Temple University Press, 1986.
- Coleman, James S., *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University, 1990.
- Dolbeare, Kenneth M., *Democracy at Risk: The Politics of Economic Renewal*, Chatham, N.J. Chatham House Publishers, 1984.
- Domhoff, G. William, *The Powers that Be: Processes of Ruling Class Domination in America*, Nueva York, Vintage Books, 1979.
- , *The Power Elite and the State: How Policy is Made in America Domination in America*, Nueva York, A. de Gruyter, 1990.
- Dye, Thomas R., *Politics in States and Communities*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1973.
- Edelman, Kenneth M., *Politics of Symbolic Action*, Chicago, Markham, 1971.
- Eisinger, Peter K. y William Gormley (eds.), *The Midwest Response to the New Federalism*, Madison, University of Wisconsin Press, 1988.
- Elazar, Daniel J., *American Federalism: A View from the States*, Nueva York, Harper and Row, 1984.

- Eyestone, Robert, *From Social Issues to Public Policy*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1978.
- Gittell, Marilyn (ed.), *State Politics and the New Federalism: Reading and Commentary*, Nueva York, Longman, 1986.
- Glendening, Parris N. y Mavis M. Reeves, *Pragmatic Federalism: An Intergovernmental View of the American Government*, Pacific Palisades, Cal., Palisades, 1977.
- Goldwin, Robert A. y William A. Schambra (eds.), *How Federal is the Constitution?*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1987.
- Gore, Albert, *Creating a Government that Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review*, Nueva York, Penguin Books, 1993.
- Graham, Otis, *Toward a Planned Society: From Roosevelt to Nixon*, Nueva York, Oxford University Press, 1986.
- Greenberg, Edward S., *Understanding Modern Government: The Rise and Decline of American Political Economics*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1979.
- Grosnick, Leigh E. (ed.), *The Administration of the New Federalism: Objectives and Issues*, Washington, American Society for Public Administration, 1973.
- Hidalgo-Hardeman, Olivia M., "Welfare Reform: Handling or Mishandling the Poor", *Public Administration Times*, vol. 15, núm. 5, 1 de mayo de 1992.
- , *Tools: Analytical Methods for the Next Generation of Public Policy Makers* (por publicarse).
- Hodgkinson, Virginia A.; Richard W. Lyman y asociados, *The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes, and Policy Considerations*, San Francisco, Jossey Bass, 1989.
- Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- James, Estelle (ed.), *The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.
- Laumann, Edward O. y David Knoke, *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*, Madison, University of Wisconsin Press, 1987.
- Leach, Richard H., *American Federalism: A View from the States*, 2a. ed., Nueva York, Crowell, 1972.
- Lineberry, Robert L. e Ira Sharkansky, *Urban Politics and Public Policy*, Nueva York, Harper and Row, 1971.
- Luce, Thomas y Janet Rothenberg, Pack, "State Support Under the New Federalism", *Journal of Policy Analysis and Management*, 3, primavera de 1984.
- Mazmanian, Daniel A. y Paul Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Glenview, Ill., Scott, Foresman, 1983.

- McCarthy, Kathleen D., Virginia A. Hodgkinson, Russy D. Sumariwalla y asociados, *The Nonprofit Sector in the Global Community: Voices from Many Nations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1992.
- Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1982.
- Osborne, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, Penguin Books, 1993.
- Patterson, James T., *The New Deal and the States: Federalism in Transition*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1969.
- Reagan, Michael D., *The New Federalism*, Nueva York, Oxford University Press, 1972.
- Reeves, Mavis M., *Pragmatic Federalism: An Intergovernmental View of the American Government*, Pacific Palisades, Cal., Palisades, 1977.
- Riker, William H., *The Development of American Federalism*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1987.
- , *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown, 1964.
- Rothschild, Joseph, *Ethno-Politics: A Conceptual Framework*, Nueva York, Columbia University Press, 1981.
- Savas, E.S., *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*, Chatham, N.J., Chatham House Publishers, 1982.
- Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (eds.), *Classics of Public Administration*, 3a. ed., Pacific Grove, Cal., Brooks-Cole, 1992.
- , *Dictionary of American Government and Politics*, Chicago, Dorsey Press, 1988.
- Starling, Grover, *Managing the Public Sector*, Chicago, Dorsey Press, 1982.
- Stinchcombe, Arthur, *Constructing Social Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1986.
- Stoker, Robert P., *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.
- Stone, Alan, "Community Power Structure: A Further Look", *Urban Affairs Quarterly*, junio de 1981, p. 501.
- Tropman, John E., *Policy Management in the Human Services*, Nueva York, Columbia University Press, 1984.
- Van Horn, Carl, "The Quiet Revolution", en Ann G. Serow (ed.), *The American Polity*, Nueva York, W.W. Norton Press, 1993.
- , "Evaluating the New Federalism: National Goals and Local Implementors", *Public Administration Review*, 39, enero-febrero de 1979.
- Walker, Jack L., "A Critique of the Elitist Theory of Democracy", *The American Political Science Review*, junio de 1966, p. 285.