

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 1870-3925

La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California

Martha Cecilia Jaramillo Cardona*

Resumen:¹ Otorgar autonomía política a los gobiernos no basta para asegurar o mejorar los servicios públicos, así lo muestra el análisis teórico de la presente investigación. Es necesario considerar la descentralización desde otros enfoques, porque sólo así se abren espacios para establecer relaciones francas, y tomar decisiones conjuntas entre Estado y sociedad para lograr las metas. Por tanto, el objetivo aquí es analizar la importancia del concepto descentralización y sus implicaciones, a partir de las políticas públicas y relaciones intergubernamentales. La descentralización constituye la oportunidad para que las administraciones locales diseñen políticas públicas acordes a las necesidades reales de sus regiones, y para que establezcan relaciones coordinadas entre los diversos ámbitos de gobierno. La investi-

* Doctora en ciencias sociales con especialidad en estudios regionales. Docente e investigadora en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), en Tijuana. Calzada Tecnológico 14418 Mesa de Otay, C. P. 22390. Teléfono y fax (664) 682 0832. Correos electrónicos: martha.jaramillo@uabc.edu.mx / mcjaramu06@hotmail.com

¹ Agradezco a El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) la beca otorgada para cursar mis estudios doctorales, al Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California (ISESALUD), a la Secretaría de Salud, por facilitar la información requerida y a la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la UABC por concederme un espacio académico para mi desempeño profesional.

gación se realizó de 2003 a junio de 2006 en el estado de Baja California.

Palabras clave: descentralización, gobierno, políticas públicas, programas de gobierno, participación.

Abstract: The objective of this article is to analyze the importance of decentralization and what it entails from a public policy and intergovernmental relations perspective. Based on research conducted between 2003 and June 2006 in Baja California, Mexico, the theoretical analysis focuses on showing that granting political autonomy to governments to ensure or improve public services is insufficient; it is also necessary to consider decentralization from other approaches because only then can opportunities be created for open relationships and joint decision-making by both the state and civil society to achieve common goals. On the one hand, decentralization presents local governments with an opportunity to design public policies in response to genuine regional needs; on the other hand, as a process, it contributes to the generation and establishment of coordinated relationships between different government levels.

Key words: decentralization, public policies, government programs, government, participation.

Introducción

La descentralización, como instrumento generador de desarrollo regional, irrumpió en los países latinoamericanos en la década de 1980, constituyéndose en un reto para que los gobiernos centrales y nacionales pudieran resolver asuntos medulares como la pres-

tación de servicios con equidad, disponibilidad, acceso y calidad. Como instrumento de política, la descentralización (Di Gropello y Cominetti 1998, 13) es un vehículo para alcanzar objetivos económicos y políticos donde la característica principal es la complejidad de su proceso, puesto que involucra transformaciones profundas en los ámbitos institucional, financiero y de gestión microeconómica.

A lo largo de la historia, el centralismo ha hecho que las entidades subnacionales estén en lucha constante por ganar autonomía y tener más independencia administrativa. En los últimos 20 años, los debates sobre si éstas debían continuar subordinadas al poder nacional originaron un movimiento para exigir que se les otorgara una serie de responsabilidades en la planeación y administración de programas, planes y proyectos para el desarrollo regional y local, acordes a sus necesidades. Así surgió la descentralización, con el objetivo principal de brindar más autonomía a quienes por décadas dependieron de una autoridad central.

No obstante, desde los años ochenta se mantiene sin esclarecer el debate de cuáles son las verdaderas responsabilidades de los estados o departamentos, municipios y del gobierno central; por tanto, analizar la descentralización es muy importante, debido a lo polémico de su eficiencia, ya que ha presentado diversas deficiencias no superadas, durante su implementación en varios países. Los estudios sobre su ejecución han encontrado muchos vacíos, que la han tornado todavía incipiente y poco estudiada en campos específicos como el legal, económico y social.

De acuerdo con lo anterior, y después de revisar algunos trabajos sobre experiencias de descentralización en diversos países (Cabrero 1994, 1998; Rodríguez 1997; Ornelas 1998; Di Gropello y Cominetti 1998; Burki et al. 1999; Parsons 2007) se advierte que ésta se ha puesto en práctica con distintos grados de intensidad y profundidad según el lugar. También sus efectos han sido diferentes en los gobiernos locales, la institucionalidad regional o municipal, la provisión de servicios, la participación comunitaria y, lo que es más importante, en las nuevas relaciones que estas reformas han inducido entre gobierno y comunidad.

El objetivo de analizar la descentralización desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales (RIG) obedece a que

un proceso de esta magnitud conduce a una serie de reajustes en el ámbito administrativo (asignación de recursos, responsabilidades), en el político (redistribución del poder y de las decisiones, manejo de relaciones) y social (atención a las necesidades de la población con eficiencia y eficacia e interacción con las organizaciones civiles que reclaman participación), elementos que requieren una relación recíproca entre el diseño de las políticas públicas y las relaciones establecidas con las esferas gubernamentales, para que algunas, como la descentralización, salgan adelante y generen cambios profundos en la forma de gobernar.

Aquí se pretende presentar un debate teórico entre lo que es la descentralización y sus relaciones tanto con las políticas públicas como con las intergubernamentales, y cómo estos tres elementos hacen que su puesta en práctica tenga más repercusión social y de desarrollo regional coordinado.

Este trabajo consta de tres partes, en la primera se presenta la descentralización, a partir de la que se derivan las otras dos, que contienen las relaciones de dicho tema con las políticas públicas y con las RIG y sus aportes a la descentralización, capaz de hacer del crecimiento regional una realidad para los países que la instauren, con un abordaje más amplio. Para finalizar, se analiza lo expuesto y se cita el caso de Baja California, para contextualizar la teoría.

La descentralización

La descentralización es un proceso multidimensional que tiene dinámicas políticas, fiscales y administrativas. En términos generales, y como lo explica Finot (2001), se define como un proceso de transferencia organizada y ordenada del gobierno nacional o central a otra autoridad o institución subnacional o local, con atribuciones gerenciales y capacidades para administrar recursos humanos, económicos y financieros regionales, departamentales o municipales, con el fin de mejorar la eficiencia del Estado en cuanto a la redistribución social, con programas que enfrenten la pobreza, aumenten la participación ciudadana y reduzcan la corrupción; en definitiva, tiene el propósito de lograr mayor gobernabilidad democrática.

Desde esta mirada, emprender una descentralización obliga a los gobiernos locales a establecer alianzas entre los demás ámbitos gubernamentales enfocados a satisfacer las demandas políticas localizadas. En este sentido, como lo propone (Parsons 2007, 37), las “políticas” se ocupan de las esferas consideradas como “públicas”, lo que hace que la idea de las políticas públicas presuponga la existencia de una parte de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva, aspecto que contribuye a disminuir la brecha de inequidad territorial y social prevaleciente.

En este sentido, la descentralización se orienta a mejorar la planeación local, para solucionar las necesidades reales de las poblaciones, buscando la corresponsabilidad de la sociedad civil con una participación dirigida tanto a apoyar las decisiones de los gobiernos en programas y proyectos encaminados a mejorar la calidad de vida, como a la elaboración de propuestas para perfeccionarlos. Por ende, es necesario que los gobiernos estatales, municipales y centrales le den a la descentralización el peso que tiene en la planeación y diseño de políticas públicas con la colaboración social, lo que sólo se logra manejando relaciones intergubernamentales que permitan una acción coordinada.

El análisis de la lógica y consecuencias de la descentralización es complejo, debido a la variedad de conceptos que comprende una reforma de este tipo. De acuerdo con Rondinelli, Nellis y Cheema (1984), la descentralización puede definirse como la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos del gobierno central y sus organismos a sus mismas unidades de campo, de agencias, unidades o subordinados, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales u organizaciones no gubernamentales (ONG) privadas y voluntarias.

En general, la literatura (Rondinelli et al. 1984; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL 1993; Di Gropello y Cominetti 1998; Finot 2001) distingue tres formas principales de ver la descentralización, cuyas diferencias más significativas radican en el grado de autonomía de la toma de decisiones de las unidades subnacionales en relación con el gobierno central y en el alcance de

las responsabilidades transferidas: a) desconcentración² de responsabilidades en las esferas menores, por parte de los ministerios o agencias del gobierno central con poder de decisión limitado; b) delegación de la gestión —de ciertas funciones específicamente definidas— a organizaciones públicas, que pueden estar situadas fuera de la estructura burocrática del gobierno central (corporaciones, empresas privadas reguladas públicamente, autoridades de desarrollo de áreas y planificación regional y otras), por lo general con autoridad semiindependiente para ejecutar las tareas y c) devolución, de la gestión a las unidades subnacionales (gobiernos locales, sectores administrativos) o a unidades públicas en general, que deben percibirse como entidades independientes sobre las cuales las autoridades centrales ejercen poco o ningún control directo, es decir, que tengan autonomía para ejecutar sus actividades.

Sin embargo, en la práctica es difícil identificar las experiencias reales de descentralización con alguna de estas tres formas organizacionales, porque la mayoría corresponde a tipos híbridos que combinan elementos de por lo menos dos. Por ejemplo, es común encontrar que una descentralización con entrega de responsabilidades amplias a los gobiernos locales se combine con limitaciones de la autonomía en la toma de decisiones, lo que la hace más similar a una desconcentración o delegación que a una devolución. Por el contrario, las corporaciones públicas y las autoridades especiales creadas en el contexto de un proceso de delegación pueden tener un grado importante de autonomía, mucho mayor que el usual en tales formas de descentralización. Además, el alcance de las responsabilidades y la autoridad discrecional de los gobiernos subnacionales variará con frecuencia según la función involucrada (recolección de impuestos, construcción y mantenimiento de infraestructura, implantación de esquemas de desarrollo rural, provisión de servicios de educación y salud, etcétera).

En este contexto, el estudio realizado por Di Gropello y Cominetti (1998), donde se incluyen varios países, muestra que la descentralización como política puede traer muchos beneficios, siempre

² Quizá una de las formas más usadas en el inicio del proceso de descentralización, tanto de América Latina como de los demás continentes (Naciones Unidas y CEPAL 1993).

y cuando se encuentre apoyada con recursos humanos, materiales y económicos eficientes, eficaces y suficientes. Como ejemplo se muestra el caso de la salud en México, Chile, Venezuela y Colombia, donde según estos autores ha enfrentado muchos obstáculos, puesto que por intereses políticos las instituciones han sido las primeras en cerrar las puertas a las propuestas nuevas, además de que con frecuencia el recurso humano, aunque interesado en asumir estas iniciativas, no ha recibido capacitación suficiente para hacerlo; en cuanto a los medios económicos y disposición de infraestructura para atender a la población que demanda servicios de salud, han sido insuficientes para aplicar la política y, sobre todo, cumplir con los objetivos de accesibilidad, equidad y disponibilidad.

En este orden de ideas, se exponen tres aspectos conceptuales de la descentralización, revisados por Cabrero (1998), que contribuyen a analizar el poco efecto que ha tenido en América. El primero es la *desconcentración administrativa*, cuyas iniciativas se caracterizan por orientarse hacia el aparato gubernamental, y buscan delegar funciones a instancias inferiores o regionales de los mismos organismos. En el segundo es la *descentralización gubernamental*, dirigida a la cesión de atribuciones plenas en decisión y recursos a otros ámbitos de gobierno, que cuentan con una autonomía relativamente alta o a otras dependencias con autoridad propia. Y por último, la *descentralización hacia la sociedad civil*, que persigue la cesión de espacios de decisión a ONG y a otras agrupaciones civiles, elemento central que no se puede olvidar en un proceso descentralizador. Vale la pena mencionar a Tomassini (2003, 34), cuando expone que

la sociedad civil en América Latina es débil, y esto se debe a las características que adquirió el Estado, la economía, la sociedad y la política desde la época colonial; esta debilidad no ha sido superada a pesar de los progresos alcanzados en materia de participación electoral, expansión de la base empresarial, similitud de oportunidades para la base social o con respecto al género. La debilidad de la sociedad civil en Latinoamérica no sólo tiene una base histórica y sociológica sino que tiene, también, una contrapartida en el centralismo, la introversión y el hermetismo del Estado.

Los proyectos políticos y legislativos emprendidos para ampliar la participación ciudadana en la gestión pública han incursionado, con dificultades, en criterios y medidas que inducen a los servidores públicos a abrir la puerta de su despacho a las visitas e iniciativas ciudadanas en un plano informativo o consultivo. Sin duda, la descentralización es la oportunidad para que las autoridades locales modifiquen la forma solitaria de gobernar, e incluyan a la sociedad civil para que contribuya al desarrollo local, regional y nacional de los países.

Estos planteamientos muestran que el concepto de descentralización puede verse desde ángulos diferentes, y a la vez está influido por las condiciones políticas (gobiernos federales, unitarios y de dictadura), económicas, sociales y culturales de cada nación. Así, es inexacto cualquier intento de clasificar sin ambigüedades a la descentralización de un país, debido a las condiciones específicas y procesos políticos y sociales particulares. Al final, es necesario realizar un análisis cuidadoso, caso por caso, por país y por sector, para detectar la naturaleza precisa del proceso, como lo proponen Di Gropello y Cominetti (1998), para tomar la dirección adecuada y lograr efectos verdaderos.

La descentralización y las políticas públicas

Para entender por qué la descentralización es una política pública y cómo debe ponerse en práctica, es necesario analizar lo que representa. Por ejemplo, Tamayo (1997, 281) define a las políticas públicas como

el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina

con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o modificar ese problema.

Hablar de políticas públicas es referirse a las decisiones del gobierno que incorporan la opinión, participación, corresponsabilidad y el uso de recursos económicos de los ciudadanos en su calidad de electores y contribuyentes. Bajo esta perspectiva, disminuye el protagonismo gubernamental, aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones y se abren formas nuevas de diseño y gestión: singulares, descentralizadas, corresponsales, subsidiarias y solidarias con las que gobierno y sociedad enfrentan en conjunto los problemas colectivos (Aguilar 1992).

Estas definiciones plantean cómo la descentralización, vista como política pública, abre espacios para que sociedad y gobierno establezcan relaciones abiertas y tomen decisiones conjuntas en la búsqueda de un objetivo común; espacios en los que la participación es fundamental para llevar a la práctica los planes, programas y proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de la población.

Dicha mirada es una forma de acercar el gobierno a la gente y hacerla parte de los esfuerzos de democratización. La posibilidad de promover una participación ciudadana efectiva en el ámbito local es, desde el punto de vista político, uno de los argumentos que justifican un traspaso de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales (Ocampo 1998). La descentralización también obedece a las demandas para disponer de más autonomía, permitir o albergar políticas diversas, tener mayor eficacia en la planificación y administración, fortalecer la responsabilidad política y ofrecer espacios de formación o laboratorios de democracia (Agranoff 1997).

Otra dimensión de política pública que se le debe dar a los procesos descentralizadores consiste en permitir la atomización de algunos conflictos (incluso los sindicales), para debilitar su alcance. Esto significa que la descentralización debería, mediante la gestión compartida de las responsabilidades, aumentar la participación ciudadana e impulsar la democratización (Di Gropello y Cominetti 1998). Según Wolman (1990), la descentralización política se orienta a la repercusión de las estructuras de adopción de decisiones en sus

supuestos valores: eficacia, diversidad, innovación política, participación y distribución de los beneficios.

Entonces, desconocer la dimensión de la descentralización como política pública llevaría a ignorar los fines valiosos que persigue; la estabilidad política y un gobierno democrático (Oates 1999). Pero hay mucho más en juego, y este aspecto se encamina a que la descentralización puede mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta del gobierno. Según este argumento, la delegación de las decisiones de asignación de recursos en los dirigentes elegidos localmente puede equilibrar más la combinación de servicios producidos por el sector público y las preferencias de la población. También puede mejorar la gerencia de los servicios, puesto que gracias a esta proximidad evidente es posible exigir a los funcionarios locales que se hagan más responsables de su desempeño (Ostrom et al. 1993). En la descentralización, lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y se llevan a cabo. El esfuerzo intelectual y práctico debe centrarse en el proceso, sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, aplicación, efecto y evaluación (Aguilar 1993).

En este orden de ideas y de acuerdo con Tamayo (1997), analizar políticas públicas implica “desmenuzar” todo su proceso. Puede verse como un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias de diferentes disciplinas que intentan mejorar la calidad de esos instrumentos, para lograr un buen efecto, a través de los recursos. El análisis de políticas es “investigación para la acción”, y debe centrarse en contribuir para que quienes toman las decisiones respondan a los interrogantes surgidos a la hora de diseñarlas y aplicarlas. Para ello deben considerar a los actores sociales, no como simples objetos dentro del problema, sino como sujetos que forman parte de él, y que a la vez pueden hacer aportaciones para solucionarlo, es decir, donde los actores constituyan un ser dinámico que sea parte del problema y de su solución, a fin de lograr que esta propuesta sea una herramienta real de uso, no sólo una construcción conceptual. Este es un verdadero proceso de una política pública.

En resumen, la elaboración y puesta en práctica de la descentralización, sea de servicios de salud, educación o seguridad representa una oportunidad excepcional para modificar la institucionalidad

existente, y crear una nueva que reduzca al máximo las oportunidades y la disposición para hacer un uso ilegítimo de los bienes colectivos o de la autoridad en beneficio privado. Una política bien implantada por el Ejecutivo, y con amplia participación de los diversos actores sociales, puede generar en los entes subnacionales la oportunidad de administrar los recursos para satisfacer las necesidades más perentorias de la población, y proveer servicios con calidad, cobertura y accesibilidad.

La descentralización y las RIG

La noción de relaciones intergubernamentales, según Wright (1997), sigue la definición propuesta por Anderson (1960): “[...] un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación”. Agranoff (1997, 127) dice que “las RIG deben trascender las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluir, al mismo tiempo, una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, departamental, regional o provincial) y el local, y/o entre las distintas unidades del gobierno local”.

Las RIG se han convertido en lugar común entre quienes investigan la naturaleza de las negociaciones e interacciones de los tres órdenes de gobierno (Ugalde 2002). Su utilidad radica en que trascienden el análisis de las estructuras legales, es decir, tienen una clara orientación no jurídica. Por ello se dice que los enfoques intergubernamentales no son jurídicos, por el contrario, en ellos se contempla una gran variedad de organizaciones, conductas y pautas (Agranoff 1997).

Es necesario aclarar que las RIG no son exclusivas de los gobiernos federales; su origen se remonta a los años treinta en Estados Unidos, pero sin duda es un concepto aplicable a diferentes sistemas. Como expone Eleazar (citado por Agranoff 1997), las RIG no pretenden sustituir conceptos como el federalismo o la estructura de los sistemas unitarios, por el contrario, ayudan a complementarlos, y esto a

la vez contribuye a tener en cuenta las nuevas realidades políticas y administrativas, fruto de la expansión de los gobiernos.

Debido a la importancia de las RIG para establecer la coordinación entre gobiernos, no se puede desconocer como una dimensión importante dentro del tema de la descentralización. Es indudable que existen otros elementos de gran trascendencia que deben observarse en su contexto, cuyo análisis puede mejorar su comprensión. Por esa razón se insiste en analizar los problemas vinculados con las RIG y su influencia en la formulación e instrumentación de las políticas públicas en un entorno político descentralizado.

Frente a las fuertes tradiciones centralistas de los Estados latinoamericanos, la nueva modalidad de gobierno en niveles múltiples hizo aflorar, aunque al principio de forma limitada, un tejido innovador de relaciones económicas, políticas y administrativas entre ellos, presentes en cada país. Este tipo de relaciones es a lo que hoy se denomina “intergubernamentales” (Jordana 2002). Como es lógico, estas RIG se han analizado desde varias perspectivas teóricas, y sus fortalezas y debilidades ya se conocen ampliamente en los países más desarrollados (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE 1997; Benz 2000). Sin embargo, en América Latina las RIG aún están en construcción, debido al desarrollo reciente de la descentralización —en muchos aspectos en fase de construcción o de revisión, por lo que su estudio se encuentra en ciernes (Méndez 1997; Jordana 2002).

Por tanto, la descentralización no implica la soberanía subnacional, sino un conjunto nuevo de normas que definen la relación entre los gobiernos nacional y subnacionales, y sustituyen las reglas de la burocracia jerárquica. En la práctica, este contraste entre regímenes autoritarios y descentralizados es algo exagerado. En América Latina, pocos de los primeros han logrado gobernar sin conceder algún grado importante de autonomía e influencia a los grupos de interés subnacional.

Las RIG en los procesos de descentralización ofrecen la posibilidad de que los gobiernos subnacionales sean más sensibles a las necesidades y preferencias específicas de la población de cada jurisdicción, para adaptar así los bienes públicos locales que suministran, y que sean más acordes con las demandas ciudadanas (Oates

1999). Pero cuando estas RIG adolecen de una visión más amplia, es decir de incorporación de los actores sociales, hacen que las propuestas, discutidas y consolidadas para adoptar una política como la descentralización, carezcan de fortaleza y, sobre todo, de diseños adecuados a las necesidades reales de cada región.

Por ello es pertinente retomar las tres dimensiones de la centralización-descentralización expuestas por Agranoff (1997): a) la concentración y distribución de la toma de decisiones; b) la administrativa, relativa a la concentración o dispersión de la discreción administrativa y c) la económica, que trata de la localización de las decisiones económicas; que deben ser consideradas por las RIG. Según este marco, los actores intergubernamentales deben tener en cuenta: a) la gama e importancia de las funciones subnacionales, b) la autonomía concedida a los gobiernos subnacionales por delegación legal, c) la capacidad de dichos gobiernos para captar recursos del sector público y d) su grado de dependencia respecto del financiamiento del gobierno nacional.

De acuerdo con lo anterior, las RIG deben trascender la dicotomía asumida del agente/colaborador subnacional y contemplar la centralización-descentralización, como un conjunto de interacciones que ocurren en un marco de dependencia de poder. En esta dirección, Thompson sugiere que “las relaciones central-locales se pueden examinar bajo la premisa de que las organizaciones gubernamentales se necesitan mutuamente para conseguir recursos y que la posesión de éstos es el elemento clave del poder. Por tanto, hay que contemplar la centralización-descentralización como una relación recíproca que depende del control de los recursos” (Thompson 1967 citado en Agranoff 1997, 143).

En esta tendencia, cabe destacar que hay mayor complejidad en las RIG cuando existen tres ámbitos de gobierno (local, intermedio y nacional) que cuando sólo hay dos (local y nacional). En el primer caso se producen simultáneamente tres ejes de relación distintos (local-intermedio, intermedio-nacional y local-nacional), mientras que con dos existe uno solo.

Si en los estados con tres esferas administrativas hay descentralización política, se puede suponer que aumentará la complejidad de las RIG, en comparación con los países en donde las autorida-

des de una de dichas esferas están supeditadas jerárquicamente a la superior. Por lo general, este es el caso de los gobiernos intermedios, nombrados por las autoridades nacionales, o en otras palabras donde sólo existe descentralización administrativa (Jordana 2002). Para entender mejor este concepto es necesario conocer los cuatro rasgos distintivos,³ señalados por Wright (1997).

- *El número y la variedad de las unidades gubernamentales:* las RIG trascienden las pautas de actuación del gobierno reconocidas por la Constitución, e incluyen una amplia variedad de relaciones entre los ámbitos nacional/local, intermedio/estatal, regional o provincial y local o entre las unidades del gobierno local.
- *El número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen:* en las RIG el recurso humano es importante; está constituido por las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno. De esta manera, Wright (1997) sostiene que en sentido estricto “no existen relaciones entre los gobiernos y que únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno”.
- *La intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios:* en las RIG, las interacciones entre los empleados públicos suponen contactos continuos e intercambios de información y de puntos de vista, Wright opina que una de sus preocupaciones más importantes es conseguir que los asuntos “salgan adelante”, propósito que se alcanza mediante diversos mecanismos informales, prácticos y orientados a fines concretos, transcurridos en el marco formal y legal en que se desenvuelven los actores. Otra característica es que cualquier tipo de empleado de gobierno es, al menos en potencia, un participante en los procesos de adopción de decisiones. En este sentido, también se incluyen las personas que ocupan cargos de elección y elaboran las políticas, así como gran parte de los empleados públicos, en especial los que elaboran programas del Estado de bienestar.

³ Es preciso aclarar que estos rasgos distintivos, que se presentan para Estados Unidos, pueden ser de utilidad en otros contextos.

- La preocupación por cuestiones de política (centrada principalmente en las finanzas): la dimensión política de las RIG es el conjunto de las intenciones y acciones (o inacciones) de los empleados públicos, incluso las consecuencias. Por tanto, exige el examen de las interacciones entre los actores de los ámbitos de gobierno que participan en la formulación, instrumentación y evaluación⁴ de las políticas públicas.

Con lo anterior en mente, la forma y el contenido de las normas que rigen las RIG implican un equilibrio delicado entre los intereses del gobierno central en el desempeño de los subnacionales por una parte, y las demandas de autonomía local por la otra. De ahí, que una reglamentación detallada resulte más adecuada en algunas situaciones que en otras. Cuando los gobiernos subnacionales actúan de agentes del central, los reglamentos de éste son necesarios para asegurar que cumplan con su cometido. Por más descentralizado que sea un país, el gobierno central no deja de requerir que los subsidios de asistencia social, financiados con fondos nacionales, se distribuyan de conformidad con los criterios federales (Burki et al. 1999).

En estas circunstancias, se llama a que en la descentralización esté presente una propuesta de gestión intergubernamental con enfoque estratégico orientado a una verdadera gestión de las relaciones, que permita romper con el esquema tradicional de formular políticas públicas en forma vertical. En este sentido, las RIG versus la descentralización y el diseño de las políticas públicas contribuyen a generar propuestas innovadoras tendientes a lograr la eficacia, eficiencia y efectividad de los planes, programas y proyectos que se propongan en los diferentes ámbitos de gobierno.

⁴ Es importante definir la evaluación como “el proceso evaluador, que descompone o define los problemas sobre los que hay que actuar y el marco o arena propio de cada política; donde se identifiquen los individuos y los grupos afectados por esa política, se constaten las premisas o hipótesis de partida del programa y su priorización, se relacionen las asunciones de partida con las demandas constatadas; y se estudie el trabajo de síntesis de la información disponible” (Subirats 1994). Lo que corrobora la necesidad de hacer de la evaluación un proceso ineludible en la formulación, gestión y puesta en marcha de las políticas públicas, y a la vez verla como una compañera amigable en la resolución de los problemas, y olvidar el concepto “juzgador” con el que se le ve en la actualidad.

A modo de análisis

Por un lado, la descentralización se presenta como la oportunidad para que los gobiernos locales diseñen las políticas públicas acordes a las necesidades reales de sus regiones, y por el otro contribuye a generar y establecer relaciones coordinadas entre sus diversos ámbitos. Es necesario mencionar cómo este objetivo se ha desaprovechado de manera amplia por gobiernos estatales, departamentales y municipales, y esto se refleja en los resultados de los estudios realizados, donde la visión de política pública y el manejo de las RIG no están presentes en los procesos de descentralización. De forma aislada, ésta no permite por sí sola mejorar las condiciones de una población; se necesita un gobierno que plantee el rediseño de políticas vigentes, a través de un enfoque que permita gestionar y manejar el ambiente de colaboración que despierta ese proceso.

La forma de gobernar en América Latina tiene matices tradicionales y centralizados, lo que en definitiva perjudica el avance de las políticas públicas, y más si los gobiernos no tienen capacidad para gestionar y negociar. En este sentido, y puesto que la presente revisión teórica forma parte de una investigación realizada en Baja California, para conocer el efecto de la descentralización de la salud y la forma de abordarla por los gobiernos estatales, además de los estudios estadísticos, se buscó analizarla desde los aspectos legales, los planes y programas diseñados y establecidos en el estado de 1995 a 2001 y de 2002 a 2007. A partir de este estudio es posible afirmar que en Baja California la descentralización ha presentado por lo menos una combinación de las tres formas principales: desconcentración, delegación y devolución.

Como plantean algunos autores, no es fácil identificar las experiencias reales de descentralización con alguna de estas tres formas organizacionales, porque la mayoría de las estudiadas corresponden a tipos híbridos, es decir, a la combinación de por lo menos dos formas (Rondinelli et al. 1984; Wolman 1990; CEPAL 1993; Di Gropello y Cominetti 1998; Cabrero 1998; Finot 2001).

En Baja California, la descentralización del sector salud constituye un tipo híbrido. Por un lado existe una entrega de responsabilidades al gobierno estatal, que se combina, por otro hay limitaciones de

la autonomía en el manejo, por ejemplo, de los recursos económicos y de otros rubros contemplados en la Ley General de Salud, en los que los estados también están limitados para tomar decisiones. Como ejemplo están los programas para prevenir o erradicar enfermedades transmisibles, puesto que según la ley el diseño de ellos es competencia del gobierno federal, en cuyo caso se puede hablar de una desconcentración o delegación, más que de una devolución.

La descentralización del sector salud en México, planteada hace 23 años, sin duda ha representado un reto para los gobiernos federal y estatales. Pero, pese al tiempo transcurrido, en la actualidad los rezagos permanecen con diferencias marcadas entre un estado y otro, lo mismo que entre México y otras naciones tanto desarrolladas como en vías de serlo. Esta circunstancia lleva a pensar que no basta con otorgar autonomía política a los gobiernos para asegurar o mejorar los servicios públicos, también son necesarias reformas profundas y funcionales, acordes a las realidades regionales y locales (Burki et al. 1999).

Si se analizan las acciones emprendidas por los dos periodos de gobierno, correspondientes a la etapa inicial de la descentralización del sector salud en Baja California (1995-2001) y a su continuación (2002-2007), se advierte que carecieron de planeación y una propuesta, que reforzara y continuara los programas iniciados, para avanzar en las acciones pertinentes a encauzar el proceso en el corto, mediano y largo plazo. Desaprovecharon la oportunidad ofrecida por la descentralización para mejorar su eficiencia y capacidad de respuesta ante los problemas de salud. No obstante, las políticas públicas todavía abren un espacio para cambiar la forma en que se ha planeado y manejado el sector salud del estado, ya que con ellas se pueden generar consensos e identificar sus prioridades en la materia, a la vez que permite una gestión intergubernamental enfocada en la resolución de sus problemas.

Si la autoridad estatal asumiera la descentralización desde la perspectiva de las políticas públicas, las RIG y la gestión lograría convertirla en un instrumento para establecer una coordinación entre las tres esferas de gobierno y la sociedad, y tomar así decisiones conjuntas, lo que contribuiría a superar el solitario protagonismo gu-

bernamental, que ha impedido el diseño de políticas públicas con gran participación.

En el caso de las RIG, que ofrecen un escenario amplio para que los gobiernos (central-estatal, estatal-local, local-central) interactúen, y también con otras organizaciones y dinámicas sociales, se puede decir que en los planes y programas de salud de Baja California ha faltado una estrategia en este sentido. La ausencia fue más evidente en la etapa de transición (1995-2001), al ponerse en marcha el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, cuando el gobierno estatal buscó más el apoyo de la federación para consolidar la descentralización de los servicios de salud, la calidad en su prestación y la ampliación de la cobertura en la población abierta, antes que acuerdos entre los gobiernos municipales y las organizaciones del estado.

En Baja California, las propuestas elaboradas en el periodo de implantación de la política de descentralización se caracterizaron por el centralismo excesivo, y se enfocaron en la conformación de consejos y comités, la puesta en operación de programas de salud y la aprobación de leyes, decretos y acuerdos, sin que hubiera un análisis minucioso de las necesidades del estado en la materia en ese momento y de los problemas que habría de enfrentar. Lo que resaltó en los primeros pasos para descentralizar el sector salud fue el protagonismo del gobierno y su afán por comenzar cuanto antes, sin una estrategia definida, la tarea para lograr los objetivos sustanciales en el acuerdo firmado, relacionados con la calidad, cobertura, acceso y equidad en la prestación de los servicios a la población abierta.

Por tanto, es indudable que el gobierno estatal le restó valor a la descentralización como política pública, para abrir espacios de coordinación y establecer relaciones que le permitieran tomar decisiones conjuntas (sociedad-gobierno), y promover así una participación ciudadana efectiva en el ámbito local.

Es preciso recordar que desde el punto de vista político, uno de los argumentos que justifica un traspaso de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales es la ventaja que tienen para mejorar las condiciones existentes con participación efectiva (Ocampo 1998). Condición que no supo aprovechar el gobierno estatal para generar acuerdos con los municipales y con la sociedad, y compar-

tir responsabilidades que llevaran en forma conjunta a mejorar la salud de los bajacalifornianos.

En esta dirección, se puede decir que el establecimiento de la descentralización en Baja California, desde el punto de vista de los planes y programas enfocados en el sector salud, no ha contado con una verdadera gestión intergubernamental, lo que ha impedido la eficacia y, por ende, los buenos resultados. Se aprecia, más bien, una combinación entre el afán de figurar y la necesidad de cumplir los compromisos adquiridos con la firma del acuerdo. Esto refleja un diseño de políticas públicas desde un modelo incremental, como lo presenta Tamayo (1997), en el que se deja de lado la interacción política entre los individuos y los grupos sociales (un elemento importante para la elaboración de las políticas públicas de corto, mediano y largo plazo), para dar pie al planteamiento de iniciativas que no contemplan el análisis minucioso de las necesidades reales de salud del estado, y en las que se desconocen los aportes que pueden hacer los gobiernos municipales y las organizaciones existentes, para identificar las prioridades de salud en ese momento.

De acuerdo con el planteamiento anterior, también se deduce que el manejo de las RIG sigue el modelo de autoridad dominante o inclusiva de Wrigth (1997). En éste, la autoridad es esencialmente jerárquica, y se basa en la suposición de que el gobierno nacional siempre trata de aumentar su capacidad para influir en los ámbitos estatal y municipal. En el caso de Baja California, este modelo se aprecia en dos dimensiones: el poder que el gobierno federal sigue ejerciendo sobre el estatal en el diseño e instrumentación de la política descentralizadora y el poder que el gobierno del estado comienza a ejercer sobre los municipales, un fenómeno que se refleja en la centralización de las decisiones y en la poca participación de los municipios en el diseño de los programas de salud. Un ejemplo de ello es que las responsabilidades asignadas a éstos tienen que ver sólo con la participación en campañas masivas; las demás decisiones se toman desde el gobierno estatal, a través del ISESALUD.

Otro aspecto interesante de analizar, desde la perspectiva de las RIG y con el modelo de autoridad dominante o inclusiva expuesto, es la manera en que el gobierno federal diseña acciones que deben

ejecutar los estados. Por ejemplo, en el Programa de Acción en Materia de Evaluación del Desempeño del Sector Salud 2001-2006 se trazaron los lineamientos, a través de 58 indicadores establecidos por la Secretaría de Salud, para que los estados evalúen sus acciones sin conocer, entre otros factores, las particularidades de cada uno. Otro ejemplo es la Cruzada Nacional por la Calidad, que contiene las directrices que los estados deben seguir para lograr y evaluar la calidad de los servicios de salud.

Con la imposición desde la federación de las formas de evaluar el proceso en los estados, se desconoce uno de los objetivos de la descentralización: fortalecer el federalismo, y también se olvidan las razones por las que se requiere descentralizar el sector salud en México, como son las particularidades y necesidades de cada entidad, y que por ello debe ser ésta la responsable de diseñar y poner en marcha las acciones indispensables para evaluar y sacar adelante los rezagos existentes de salud, sin la intromisión del gobierno federal.

También se puede pensar que este cúmulo de programas federales en el estado obedece a que, hasta el momento, éste no ha mostrado sus capacidades para diseñar e implantar un modelo propio, que permita evaluar íntegramente al sector salud y realizar los correctivos necesarios. Entonces, es preciso recalcar que el plan de desarrollo 1995-2001 y el programa sectorial de salud 2002-2007 de Baja California adolecen de propuestas claras de políticas públicas, mecanismos de gestión y trabajo conjunto entre los tres ámbitos de gobierno y las organizaciones sociales en materia de salud.

Para finalizar, es posible decir que las experiencias de descentralización han tenido poca incidencia en el mejoramiento de los servicios públicos en los países latinoamericanos en los que se han implantado. De esta manera, son varias las acciones que los gobiernos deben replantearse para lograr sus objetivos, entre las que sobresalen: a) la planeación a largo plazo y con una visión estratégica, para que haya continuidad en los planes y programas, con los ajustes requeridos y voluntad para hacerlos eficientes; b) la participación en su diseño de los municipios y las organizaciones existentes (es decir, con una visión de la política desde las RIG); c) la instrumentación de un sistema de evaluación propio, que haga posible

realizar los ajustes de forma oportuna y acorde a las realidades de cada región y d) la necesidad de que las políticas públicas diseñadas e implementadas se hagan de forma focalizada, hacer un esfuerzo para generar un sistema que redefina e identifique a la población vulnerable, para poder así enfocar todos los esfuerzos en brindarle la atención requerida.

Esta discusión teórica busca llamar la atención para que los responsables de llevar a cabo la descentralización tengan en cuenta que ésta no basta, es necesario dotar a los gobiernos de las herramientas necesarias para establecer convenios y alianzas, gestionar recursos y generar capacidad económica, entre otras, de lo contrario, sus efectos en general seguirán siendo bajos en el crecimiento de las regiones.

Recibido en enero de 2009

Revisado en mayo de 2009

Bibliografía

- Agranoff, Rafael. 1997. Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En *La nueva administración pública*, compilado por Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, 125-170. Madrid: Alianza Universidad.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 1993. Estudio introductorio. *La implementación de políticas*. Colección Antologías de Política Pública, cuarta antología. México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____. 1992. *Hechura de las políticas*. Colección Antologías de Política Pública, segunda antología. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Anderson, William. 1960. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Benz, Arthur. 2000. Two Types of Multi-level Governance: Intergovernmental Relations in German and EU Regional Policy. *Regional and Federal Studies* 10 (3): 21-44.

- Burki, Shahid, Guillermo Perry y William Dillinger. 1999. *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington: Banco Mundial.
- Cabrero, Enrique. 1998. Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983-1993). En *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*, coordinado por ídem., 18-54. México: Miguel Ángel Porrúa.
- . 1994. Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Análisis de tendencias y obstáculos en diversos países. División de Administración Pública (19): 1-30. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- CEPAL. 1993. *Descentralización fiscal: marco conceptual*, Serie Política Fiscal no. 44. Santiago de Chile: CEPAL.
- Di Gropello, Emanuela y Rossella Cominetti. 1998. *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Finot, Iván. 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Social (ILPES).
- Jordana, Jacint. 2002. *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*. Barcelona: Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra - Banco Interamericano de Desarrollo Washington. Proyecto conjunto INDES - Unión Europea.
- Méndez, José Luis. 1997. Estudio introductorio. En *Para entender las relaciones intergubernamentales*, de Deil S. Wright, 1988. México: Fondo de Cultura Económica.

- Naciones Unidas y CEPAL. 1993. *Descentralización fiscal: Marco conceptual*. Serie Política Fiscal no. 44: Santiago de Chile.
- Oates, Wallace. 1999. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* (37): 1120-1149.
- Ocampo, José Antonio. 1998. Prólogo. En *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, compilado por Emanuela Di Gropello y Rossella Cominetti. Santiago de Chile: CEPAL.
- OCDE. 1997. *Managing across Levels of Government*. París. <http://www.ocde.org/puma/mgmtres/malg/malg97/toc.htm> (19 de septiembre de 2004).
- Ornelas, Carlos. 1998. La descentralización de los servicios de educación y de salud en México. En *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, compilado por Emanuela Di Gropello y Rossella Cominetti, 187-207. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ostrom, Elinor, Larry Schroeder y Susan Wynne. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development*. Boulder: Westview Press.
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Miño Dávila.
- Rodríguez, Victoria. 1997. *La descentralización en México: de la reforma municipal a la solidaridad y el nuevo federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis y Shabbir G. Cheema. 1984. *Decentralization in developing Countries: A Review of Recent Experiences*. Washington: World Bank, Working papers, no. 581.
- Subirats, Joan. 1994. Evaluación de políticas públicas. En *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Colección Estudios

Madrid, en ídem. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP).

Tamayo, Manuel. 1997. El análisis de las políticas públicas. En *La nueva administración pública*, compilado por Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, 281-311. Madrid: Alianza Universidad.

Tomassini, Luciano. 2003. *El problema de los consensos en las reformas administrativas en América Latina*. Documento preparado por encargo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), para la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0045701.pdf> (11 de junio de 2004).

Ugalde, V. 2002. Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: el caso de Guadalcazar, San Luis Potosí. *Estudios Demográficos y Urbanos* 49: 77-105.

Wolman, H. 1990. Decentralization: What it is and why we should Care?. In *Decentralization, Local Governments, and Markets. Towards Post-welfare Agenda*, editado por R. Bennett. Oxford: Clarendon Press.

Wright, Deil. 1997. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.