

LA DESCONCENTRACIÓN: UN RECORRIDO TEÓRICO

Càtedra PROSPECT CV 2030

2022

Breve marco teórico sobre la desconcentración

Índice

- (1) Aproximación conceptual a la desconcentración
- (2) Guía para establecer una conceptualización de desconcentración
- (3) Bibliografía

(1) Aproximación conceptual a la desconcentración

El concepto de DESCONCENTRACIÓN se ha utilizado para denominar diferentes procesos, la mayoría de ellos en estrecha relación con la descentralización la cual también ha presentado una polémica conceptualización (Dubois y Fattore, 2009). En este sentido, expondré las diferentes conceptualizaciones de la desconcentración que, a grandes rasgos, se observan en la literatura y que se han presentado en relación con la interpretación de la descentralización. Sin embargo, en comparación con la descentralización, la desconcentración es un fenómeno mucho menos analizado. De esta forma, será a partir de las dimensiones y conceptos utilizados para explicar la descentralización desde donde voy a analizar las diferentes delimitaciones del concepto de desconcentración.

La descentralización

1. Dimensiones. A grandes rasgos, se pueden identificar o deducir tres dimensiones de la descentralización en la literatura. Estas dimensiones están interconectadas entre sí y presentan algunos aspectos comunes o compartidos, a raíz de lo cual no hay un consenso en las definiciones de cada una de ellas (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983; Falletti, 2005; Dubois y Fattore, 2009). Sin embargo, a modo de síntesis y cogiendo elementos de todas las definiciones, voy a tratar de presentar un esbozo de conceptualización o explicación de cada una de ellas:

- La **descentralización política** implica la devolución de autoridad política a niveles subnacionales, bien a través de que la entidad del gobierno subnacional deba ser elegida, de que esta refleje las preferencias democráticas reales de los ciudadanos o únicamente entendiéndola como cualquier transferencia de poder o algún tipo de autoridad legal sin que se vincule con la representación democrática.

- La **descentralización administrativa** supone la transferencia a diferentes niveles de gobierno la administración y prestación de algunos servicios. Esta transferencia puede implicar la autoridad para tomar determinadas decisiones, pero esto no es una condición necesaria de este tipo de descentralización ya que puede suponer solo la transferencia o redistribución de determinadas tareas administrativas sin poder o autoridad legal. Para algunos esta también implica la transferencia de algunos recursos implicado así lo que otros consideran una dimensión diferente como es la descentralización fiscal. Además, precisar también que otros ven la diferencia entre ambas, descentralización política y administrativa, como una separación más fundamental de disciplinas (Hutchcroft, 2001).
 - La **descentralización fiscal** es la transferencia de los recursos para aumentar la autonomía fiscal y financiar los costos de la administración y la prestación de servicios sociales de diferentes niveles subnacionales. Esta no solo puede implicar la transferencia de recursos para el gasto, sino también la capacidad para crear o administrar nuevos ingresos.
- 2. Conceptos.** Por su parte, para explicar o desarrollar cada una de estas dimensiones de la descentralización se han utilizado diferentes **conceptos** para diferenciarlas o para determinar el grado o el objeto concreto de la descentralización. Unos conceptos que se utilizan para diferentes aspectos de la descentralización y que incluso han llegado a solaparse entre ellos, ya que se ha utilizado cada uno de ellos para referirse cuestiones similares o contradictorias según cada uno de los autores. Entre estos conceptos se pueden destacar, entre otros, la desconcentración:
- Descentralización (*decentralization*)
 - DESCONCENTRACIÓN (*deconcentration*)
 - Devolución (*devolution*)
 - Delegación (*delegation*)

La desconcentración

Pues bien, respecto a la desconcentración se pueden identificar en la literatura, a grandes rasgos, **tres concepciones diferentes** según cómo se entiendan las dimensiones de la descentralización previamente expuestas. Concretamente, es muy importante la conceptualización de descentralización administrativa que se haga en cada caso.

1. La desconcentración = descentralización administrativa. La desconcentración se iguala con la descentralización administrativa, mientras que se usa la devolución (*devolution*) o simplemente descentralización para hablar de lo que hemos calificado ampliamente de descentralización política. En este sentido, la desconcentración se diferencia de la descentralización política por la relación jerárquica de las instituciones. De esta forma, la desconcentración implica una rendición de cuentas o responsabilidad institucional hacia arriba, mientras que la devolución o descentralización supone un rendición de cuentas o responsabilidad hacia abajo (Blair, 2000; Pinto, 2004).

2. La desconcentración como un subtipo de descentralización administrativa. La desconcentración es parte de la descentralización administrativa y se utiliza para describir algún grado o nivel de esta en un continuo o en relación con otros para los que se utilizan conceptos como de la delegación o de la devolución. En general, en la literatura se ha situado a la desconcentración como el menor grado o nivel de descentralización administrativa en comparación con la delegación o la devolución. Sin embargo, el grado puede implicar dos cuestiones diferentes: qué se descentraliza y a quién se descentraliza.
 - 2.1. La desconcentración como el menor grado de descentralización (administrativa) en comparación con la delegación o la devolución, en este caso, el menor grado de jerarquía de A QUIÉN se otorga la autoridad en la toma de decisiones y de la administración de tareas (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983). De esta forma, la desconcentración como la reorganización o redistribución de la autoridad de la toma de decisiones y las responsabilidades financieras y de gestión entre los diferentes niveles del gobierno central. Por su parte, la delegación implica transferir estas mismas responsabilidades pero a organizaciones semiautónomas que no están totalmente controladas por el gobierno central. Finalmente, la devolución sí implica la transferencia para la toma de decisiones, las finanzas y la gestión a unidades casi autónomas de gobierno local con estatus corporativo.

 - 2.2. La desconcentración como el menor grado de autoridad o funciones descentralización (administrativa), en este caso el menor grado de autoridad de QUÉ se descentraliza a otras instituciones regionales o locales (Hutchcroft, 2001). La desconcentración implica determinadas tareas administrativas, organización de funciones y cargas de trabajo particulares del gobierno central a sus oficinas

regionales o locales. Por su parte, la devolución implica transferir una cantidad más amplia de responsabilidad y autoridad en la toma de decisiones a otros organismos regionales o locales.

3. La desconcentración como la relocalización o reubicación del sector público. La desconcentración, aunque de manera minoritaria, se puede asociar únicamente a la reubicación geográfica de los organismos o instituciones del sector público (recursos administrativos, departamentos, organismos, funcionarios, etc.) entre instituciones y/o a diferentes partes del territorio (Sayer et al., 2004). Por su parte, se han encontrado muchos estudios y análisis o propuestas de **relocalización (RELOCALATION)** sin referirse explícitamente al concepto de desconcentración, sobre todo en el contexto del Reino Unido. De esta forma, se refieren a la relocalización del sector público (*relocation*) para referirse a la reubicación de instituciones, departamentos u organismos del sector público, sobre todo del gobierno central, de la capital a otras partes del territorio (Marshall, 2007; Faggio, 2019, etc).

(2) Guía para establecer una conceptualización de desconcentración.

Una vez delimitadas las diferentes concepciones de descentralización y la desconcentración, nos podemos plantear tres preguntas a responder para poder definir claramente nuestra visión de lo que supone la desconcentración:

1. ¿La descentralización administrativa implica algún tipo de autoridad?
2. ¿La desconcentración se refiere a niveles jerárquicos (mismo nivel de gobierno) o al objeto de descentralización (únicamente tareas administrativas)?
3. ¿La relocalización es parte de la desconcentración o son cuestiones diferentes?

1. Para poder elaborar o definir la desconcentración primero se habría de definir que se entiende por descentralización administrativa. Para ello, es interesante la propuesta o análisis de **Dubois y Fattore (2009)** ya que proponen una tipología o clasificación “colapsada” de la descentralización de la administración pública, en esta agrupas todos los elementos identificados en varias definiciones de descentralización que nos pueden ayudar a una mejor conceptualización funcional de la misma.

2. Posteriormente, si concebimos la desconcentración como un subtipo de descentralización administrativa para concretarla habría que dilucidar qué grado de descentralización supone. Así pues, tendríamos que decantarnos por si esta implica únicamente la trasmisión de tareas administrativas a diferentes niveles subnacionales (el grado implica qué se descentraliza) o si esta supone la trasmisión de autoridad o tareas administrativas únicamente a otros departamentos del mismo nivel de gobierno (el grado implica a quién se descentraliza).

3. Finalmente, independientemente de la definición de desconcentración escogida, creo que **habría que tener muy claro si la RELOCALIZACIÓN (*relocation*) la incluimos o no como parte de la DESCONCENTRACIÓN, ya que pienso que esta propone algo mucho más parecido de lo que tratamos de presentar en la España Polifónica**. En este sentido, además de los aspectos que tienen en cuenta Dubois y Fattore (2009) se deberían de añadir otros para formular una clasificación referente únicamente a la desconcentración. Primero, no solo se pueden desconcentrar la autoridad, tareas o recursos administrativos, sino también la propia organización administrativa de funciones. Segundo, además de a quién se desconcentra y qué se puede desconcentrar, respecto a la organización administrativa habría que preguntarse también a dónde se

desconcentra. Así pues, a partir de la literatura podríamos formular una clasificación “colapsada” que incluyera los siguientes elementos y que nos puede ayudar a definir o concretar la desconcentración:

¿Qué se puede desconcentrar?:

- Administración o tareas administrativas
- Autoridad administrativa (provisión/planificación)
- Recursos (ingresos/gastos) *puede ser parte de la autoridad administrativa
- **Organización de funciones (*relocation*)**

¿A quién se desconcentra?

- Dentro de la misma institución o nivel (Funcional).
- Diferentes instituciones que implican jerarquía (Vertical).

¿A dónde?

- **Lugares (del centro a la periferia) o instituciones (a otros departamentos o instituciones).**

(3) Bibliografía

- Blair, H. (2000). Participation and Accountability at the Periphery, Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development* 28 (1),21–39. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00109-6](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00109-6)
- Dubois, H. F. W. y Fattore, G. (2009) «Definitions and Typologies in Public Administration Research: The Case of Decentralization», *International Journal of Public Administration*, 32(8), pp. 704-727. doi: 10.1080/01900690902908760.
- Faggio, G. (2019) «Relocation of public sector workers: Evaluating a place-based policy », *Journal of Urban Economics*, 111(October), pp. 53-75. doi: 10.1016/j.jue.2019.03.001.
- Hutchcroft, P. D. (2001) «Centralization and decentralization in administration and politics: Assessing territorial dimensions of authority and power», *Governance*, 14(1), pp. 23-53. doi: 10.1111/0952-1895.00150.
- Marshall, J. N. (2007) «Public sector relocation policies in the UK and Ireland», *European Planning Studies*, 15(5), pp. 645-666. doi: 10.1080/09654310701213939.
- Pinto, R. F. (2004) «Service delivery in francophone West Africa: The challenge of balancing deconcentration and decentralisation», *Public Administration and Development*, 24(3), pp. 263-275. doi: 10.1002/pad.324.
- Rondinelli, D.A., Nellis, J.R., & Cheema, G.S. (1983). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. World Bank staff working papers 581. Washington, DC: The World Bank.
- Sayer, J.A., Elliott, C., Barrow, E., Gretzinger, S., Maginnis, S., McShane, T., and Shepherd, G. (2004) *The Implications for Biodiversity Conservation of Decentralized Forest Resources Management*. Paper prepared on behalf of IUCN and WWF for the UNFF Inter-sessional workshop on Decentralisation, Interlaken, Switzerland.