

# **DIRECCION DE PROGRAMAS Y POLITICAS SOCIALES**

**Distr.  
RESTRINGIDA**

**LC/IP/R.132  
6 de julio de 1993**

**ORIGINAL: ESPAÑOL**

## **LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA Y LAS PRESTACIONES SOCIALES**

**Eduardo Palma\*  
Dolores Rufián\***

**\*/ Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.**

## LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA Y LAS PRESTACIONES SOCIALES

Eduardo Palma  
y  
Dolores Rufián

En este trabajo nos vamos a referir a la desconcentración, como la modalidad vigente de ejecución de las tareas colectivas del Estado. El Estado contemporáneo no puede ser absolutamente centralista, siempre tiene que haber algún grado de descentralización. Pero además el Estado latinoamericano es también un Estado desconcentrado pues la ejecución de las tareas estatales no las realiza directamente él mismo, sino una serie de órganos, jerárquicamente subordinados, y situados en todo el territorio nacional.

### I.- La desconcentración administrativa

#### 1.- La desconcentración vigente

Frecuentemente son confundidos los conceptos de descentralización y desconcentración a pesar de que desde el punto de vista jurídico-administrativo son conceptos antinómicos<sup>1</sup>. No existe tal confusión en la doctrina clásica<sup>2</sup>; no obstante el problema se presenta porque dependiendo del contexto geográfico e histórico en el que se sitúe la polémica, tanto la centralización como la descentralización y la desconcentración pueden adquirir significados diferentes.

---

1.- La distinción entre descentralización y desconcentración solamente adquiere sentido desde el punto de vista político-institucional, pues tanto en el lenguaje vulgar como en otros lenguajes científicos, no existen criterios efectivos de diferenciación entre uno y otro proceso. Al respecto puede verse por ejemplo a H.G. HICKS en Administración de organizaciones desde un punto de vista de sistemas y recursos humanos, CECSA, México 1977, pag. 461 y ss cuando se refiere a la centralización y descentralización desde el punto de vista de una organización no estatal.

2.- E. PALMA y D. RUFIAN hacen una exposición de la doctrina clásica sobre centralización, descentralización y desconcentración en "Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: Enfoque institucional" ILPES, 1989.

En efecto, entendemos por desconcentración, según la doctrina clásica, la transferencia de competencias desde el Estado a órganos jerárquicamente subordinados. No obstante el concepto puede tener un doble significado dependiendo del rol que esté cumpliendo la desconcentración ya que o bien puede responder a una voluntad de atenuar la centralización, en cuyo caso se acompaña de procesos de descentralización, o bien responde al deseo de acrecentar la eficacia de la centralización. En el primer caso, las demandas y ofertas descentralizadoras suelen ir acompañadas de ofertas y demandas del mismo tipo; en el segundo, por el contrario, de lo que se trata es de ofrecer desconcentración cuando no se quiere descentralizar el país frente a eventuales demandas descentralizadoras. Explicaremos detenidamente estas ideas.

Habíamos señalado que lo que no puede existir es un estado completamente centralizado donde la administración central decida y ejecute todas las políticas públicas. Como mínimo, es preciso que la administración estatal delegue o que transfiera la gestión o la ejecución a otros órganos. Si esa transferencia se hace a un órgano jerárquicamente subordinado hablaremos de desconcentración. Este tipo de transferencia de competencias, nos sitúa ante un modelo absolutamente centralista, donde las decisiones se toman desde el centro y en el que se ha desconcentrado solamente para poder efectivamente ejecutar las decisiones tomadas desde el centro. Es decir, como ha señalado la doctrina francesa, la desconcentración es aquí la técnica que permite volver operacional la centralización <sup>3</sup>.

No obstante, como veremos después, los órganos desconcentrados no ejercen solamente competencias de ejecución propiamente dichas, sino también de decisión. En realidad la centralización perfecta es imposible no solamente porque la administración central no puede por sí sola gestionar y ejecutar sus decisiones, sino porque la función administrativa requiere un número infinito de decisiones a tomar que no pueden ser dejadas todas en manos de la administración central, so pena de ver su poder de decisión bloqueado. Pero aún cuando estos órganos estén tomando decisiones, la relación jerárquica que los une con la administración central, y por consiguiente el control que ésta pueda ejercer sobre los órganos desconcentrados, nos hace pensar que estamos ante una administración centralizada, en la que de nuevo la desconcentración, nos hace operacional la

---

3.- Es evidente que tiene que existir también un mínimo grado de descentralización pues ésta está presente en cualquier forma de Estado. No obstante en la desconcentración, el proceso de transferencia de competencias no se realiza en favor de los entes descentralizados sino en favor de órganos jerárquicamente dependientes.

centralización. Al tomar decisiones los órganos desconcentrados están gestionando y ejecutando políticas decididas desde el centro.

En otras ocasiones, por el contrario, se utiliza el mecanismo desconcentrador para atenuar el centralismo como mecanismo homogéneo para la toma de decisiones o como sistema homogéneo de las mismas en todo el territorio nacional. En este segundo caso, la desconcentración puede ir acompañada o no de descentralización. Puede en efecto existir desconcentración atenuadora del centralismo administrativo siempre que se dote a las autoridades desconcentradas de un amplio ámbito de competencias de tal modo que las políticas ejecutadas en el territorio sean diferentes en función de la intervención de dichas autoridades. Aquí adquiere plenamente sentido hablar de grados de desconcentración, para referirse a una mayor o menor transferencia de competencias. La mayor parte de las veces sin embargo, el centralismo es atenuado no solamente desde el punto de vista administrativo, sino también político, en cuyo caso es preciso que la desconcentración, o transferencia de competencias a órganos jerárquicamente subordinados, vaya acompañada de descentralización o transferencia de competencias a entes no ligados con vínculos jerárquicos con la administración central.

Esta última acepción o significado, es el que suele estar presente en la literatura actual de América Latina y tanto desde el punto de vista de la oferta estatal como de la demanda ciudadana, lo que se está ofreciendo y reclamando es descentralización con desconcentración con la finalidad expresa de atenuar el centralismo estatal. En más de una ocasión sólo se estará demandando descentralización<sup>4</sup>, pero la desconcentración necesariamente acompañará a este proceso en la institucionalidad de nuestros países.

Existe en efecto, tanto en la teoría como en la práctica otra modalidad de organización de la administración del Estado, a la que no vamos a prestar por ahora mayor atención; se trata de la concepción inglesa de la descentralización, sin mayor

---

4.- Señalan a este respecto S. BOISIER y V. SILVA en "Descentralización de Políticas Sociales y Descentralización Territorial: Puntos de intersección para investigación y acción" que "ahora parecen cruzarse en un mismo plano la oferta descentralista, empujada por un Estado que actúa en este contexto a partir de distintas racionalidades y la demanda descentralista, planteada por amplios segmentos de la población y obedeciendo también a una variedad de racionalidades según sea su modalidad de organización (consumidores, usuarios de servicios, colectividades territoriales, etc.)"

tradición en la región y consistente en combinar la administración central con la descentralizada, sin pasar por la existencia de una administración desconcentrada. En estos casos, el Estado no tiene representantes en el nivel local <sup>5</sup>.

América Latina por el contrario responde más bien a la tradición borbónica española, continuista de la concepción francesa y centra el problema de la centralización administrativa en las exigencias de unidad nacional. Ello ha conducido al desarrollo de administraciones centrales poderosas que toleran la descentralización, pero con una cierta rivalidad entre la administración central y la descentralizada. Una concepción de este tipo exige por consiguiente que la administración central cuenta con una estructura territorial que es una estructura casi-paralela a la de las colectividades territoriales autónomas; precisamente esa estructura sería la administración desconcentrada. Las figuras de los intendentes, gobernadores, prefectos, etc, como órganos desconcentrados, frente a la de los alcaldes o presidentes regionales, en las colectividades territoriales descentralizadas, constituyen un ejemplo de ambos tipos de administraciones.

La estructura administrativa de cualquier Estado comprenderá por consiguiente: En primer lugar una administración central situada en la capital del Estado y a la que corresponde la Presidencia de Gobierno y los distintos Ministerios o Secretarías afines. En segundo lugar existirá una administración descentralizada que normalmente sólo será municipal, aunque en algunos países también existirá una administración regional (Perú, Guatemala) o federal (México, Argentina, Brasil, Venezuela). A pesar de la existencia de una administración descentralizada (con autoridades elegidas democráticamente), los

---

5.- Al respecto vease a P. BERNARD, L'Etat et la décentralisation. Du préfet au commissaire de la République, La Documentation Française, Paris 1983, p. 18. Explica por otra parte Ch. DEBBASH en la definición de Descentralización que publica la Enciclopedia Universalis la concepción inglesa de la descentralización, en la que se cuenta ante todo con las colectividades locales para cumplir las tareas administrativas. Esta concepción reposa sobre la noción de "self-governement", de autoadministración local. Los poderes de las autoridades locales son reales y éstas representan lo esencial del poder. Esta concepción es así porque Inglaterra no ha pensado el problema de la descentralización en términos de rivalidades entre el Estado y las colectividades descentralizadas; solamente han sido tenidas en cuenta las condiciones de una buena gestión administrativa. No se han planteado nunca problemas de unidad nacional.

procesos descentralizadores cuentan con un grado de avance muy diferente de unos países a otros y sólo se hablará de descentralización cuando el quantum de transferencia de competencias indique una voluntad política expresa al respecto. En tercer lugar existirá una administración desconcentrada constituida por los órganos representantes del gobierno en las distintas demarcaciones territoriales que pueden ser regionales, provinciales, departamentales, comunales, etc. Por último existen en los países una serie de entes u órganos más o menos independientes del gobierno para una función específica; son los entes u órganos descentralizados o desconcentrados funcionalmente.

Por consiguiente la desconcentración es un proceso absolutamente vigente en la región independientemente del grado de descentralización al que se haya llegado porque las administraciones centrales cuentan con sus representantes en las distintas demarcaciones territoriales del país estando sus autoridades relacionadas o no con las otras autoridades administrativas.

## 2.- Supuestos más complejos

Pero el marco de la desconcentración vigente no siempre es tan simple o no siempre es tan lineal. Nosotros trazamos la línea de división entre los supuestos de descentralización y desconcentración en la existencia, en la primera, de autoridades democráticamente elegidas y en esa elección popular se basaría la independencia de los órganos respecto de la administración central. Sin embargo existen múltiples situaciones conflictivas desde el punto de vista conceptual. Las que siguen no constituyen sino ejemplos pues la realidad de los países es más rica que la teoría que se trata de construir.

Una primera situación podría plantearse cuando los órganos locales elegidos (y por tanto pertenecientes a entes descentralizados), actúan como unidades administrativas del propio Estado. Es el caso que se presenta cuando dichas colectividades tienen encomendada la gestión o ejecución periférica de las decisiones de la administración central. En realidad los entes con personalidad jurídica que constituyen las colectividades locales pueden actuar, por mandato legal, como si fueran órganos desconcentrados; es más, una situación de este tipo puede ser recomendable o indispensable como paso previo a la descentralización, porque en muchos casos las colectividades territoriales no están preparadas para tomar y ejecutar sus propias decisiones. Para fortalecer los entes locales puede ser conveniente que actúen como órganos desconcentrados antes que como entes descentralizados.

Una segunda situación compleja consiste en que las decisiones de los órganos desconcentrados vengan avaladas por

algun mecanismo de participación ciudadana, distinto de la elección popular. Algunos autores han hablado incluso de una especie de descentralización de hecho para referirse a ciertos supuestos de desconcentración en los que se produce una concertación reglada entre el órgano desconcentrado y algunos consejos que integran cierta participación popular <sup>6</sup>. Se trata los supuestos en que los órganos desconcentrados son asesorados por órganos de participación popular, normalmente formados por representantes de los sectores económicos y sociales y a los que se ha asignado un sistema de competencias decisorias e insustituibles. Advertimos no obstante que este es un supuesto de desconcentración y no de descentralización, puesto que falta la que hemos considerado nota diferencial, es decir, la elección popular de la autoridad, pero situaciones de este tipo pueden constituir pasos previos a la descentralización. Dentro de este sistema complejo caben múltiples variantes según la modalidad de participación y según el grado de institucionalización de la participación. No obstante la autoridad siempre estará subordinada jerárquicamente a la administración central, mientras no sea elegida por la soberanía popular.

La tercera situación que calificamos como compleja por sus implicaciones prácticas es la que aparece cuando consideramos que el sistema de toma de decisiones, dentro de la administración pública moderna, implica que ciertos órganos constituyen centros autónomos de decisiones dotados de propia responsabilidad en el marco del programa aprobado y por lo tanto haciendo difícilmente controlables las decisiones por simples criterios de oportunidad, que es lo que caracteriza a la administración desconcentrada <sup>7</sup>. Es decir, incluso aunque sean órganos descentralizados, en la práctica actuarán como órganos desconcentrados.

---

6.- O. PHILIP "Déconcentration et Décentralisation" en La Décentralisation pour la renovation de l'Etat, PUF, Paris 1976

7.- Indica G. ARIÑO que las dogmáticas diferencias entre descentralización y desconcentración pierden parte de su radicalismo si el fenómeno se contempla a la luz de los sistemas de gestión a los que está llamada hoy la administración moderna (gestión previsional, gestión por objetivos y programas, gestión integrada). Cada unidad actúa en base a una competencia objetiva e irrenunciable atribuida por el ordenamiento, sin que desde este punto de vista funcional puedan apreciarse grandes diferencias por el hecho de su pertenencia o no a la misma persona jurídica.

### 3.- La lógica de la desconcentración. Desconcentración funcional y desconcentración territorial

Hasta ahora ha quedado claro que la desconcentración es un proceso administrativo necesario puesto que la administración central no puede hacerlo todo, pero tenemos que plantearnos hacia dónde y cómo se desconcentra.

Puesto que la desconcentración se impone a través de una reforma administrativa, casi irremediablemente se acrecentará la propia administración puesto que el gobierno no suele resistir la tentación de crear un nuevo órgano. Así ocurrirá sobre todo si se está desconcentrando funcionalmente, es decir, si se está atribuyendo una función que antes estaba encomendada a un Ministerio, a un órgano relativamente independiente. Aunque este tipo de transferencia de competencias suele ser llamada descentralización funcional, nosotros estimamos que constituirán solamente desconcentraciones si no se ha establecido algún tipo de mecanismo de elección de la autoridad, a pesar de que algunos autores entienden que estamos ante auténticas descentralizaciones por tener los entes personalidad jurídica <sup>8</sup>.

Por el contrario si la transferencia de competencias se realiza a órganos de la administración con una competencia territorial determinada hablaremos de desconcentración territorial.

#### a) La desconcentración funcional

Este supuesto de desconcentración, la funcional, es muy utilizada en todas las administraciones públicas latinoamericanas. La creación de un órgano específico para una función concreta, que podría estar incluida entre las actividades normales de un Ministerio, responde a razones diferentes y no todas se justifican realmente, pues con frecuencia sólo se pretende dejar constancia de la importancia "particular" que la administración que la crea otorga a ese problema y que además no desaparece cuando el asunto deja de tener prioridad entre los asuntos nacionales.

En principio tanto la descentralización como la desconcentración funcional -y ésta es una de las razones por las

---

<sup>8</sup>.- Nosotros estimamos que en realidad no es conveniente la distinción entre descentralización y desconcentración funcional ya que prácticamente no existirán supuestos ortodoxos de la primera. Por otra parte entendemos que la denominación descentralización, por la caracterización política que conlleva, al implicar distribución de poder, debería ser reservada solamente para la descentralización territorial.



que no es conveniente la distinción-, se corresponde con exigencias de distribución armoniosa de las funciones del Estado. En virtud de esta distribución puede estimarse que determinados asuntos administrativos deben ser resueltos por autoridades con competencias específicas distintas de las autoridades ministeriales; para ello se transfieren las competencias a una serie de institutos, fundaciones, patronatos, u otros órganos que, actuando con cierta autonomía con respecto al gobierno nacional, ejecutan una función determinada.

Esta forma de organización, que afecta al conjunto de la administración del Estado, adquiere incluso especial complejidad en materia de política social porque en lugar de conseguir una distribución armoniosa y eficiente de las competencias, ha creado una gran descoordinación de las prestaciones sociales<sup>9</sup>. El régimen administrativo y presupuestario de estos órganos es muy variable y ello será lo que en definitiva nos proporcione su régimen jurídico.

No creemos que pueda existir un criterio general sobre la bondad o no de estas desconcentraciones puesto que además el panorama cambia completamente si lo que se está estudiando es una desconcentración concreta o el conjunto de ellas; no obstante es evidente que al contemplar los listados que suelen aparecer en los manuales de organización de los gobiernos de la región, y comprobar el número, sin duda exagerado, de órganos de este tipo, no tenemos más remedio que concluir que no todas estas desconcentraciones se justifican desde el punto de vista administrativo, por la descoordinación que provocan al interior de la administración del Estado y por consiguiente porque no producen eficiencia sino ineficiencia administrativa. Sin duda el signo de las reformas administrativas debería cambiar hacia la reducción de órganos más que hacia su continua ampliación.

#### b) La desconcentración territorial

La desconcentración más conocida es la desconcentración territorial, es decir la transferencia de competencias de la administración del Estado a unos órganos jerárquicamente subordinados respecto de la administración central y cuyo ámbito territorial de competencias es el de una demarcación territorial concreta. Se tratará ahora de conseguir una distribución de competencias entre las autoridades nacionales y territoriales de modo que la administración del Estado pueda actuar eficientemente en todos los puntos del territorio nacional. En este caso no hay interés político alguno sino por el contrario un interés puramente administrativo y que consiste en lograr la eficacia en la actuación de la administración central. La lógica en este caso

---

<sup>9</sup>.- D. RUFIAN LIZANA "La autoridad social en America Latina. Notas de una investigación". ILPES, Santiago, 1989.

consiste en transferir competencias a órganos inferiores que harán de esta manera efectiva la política determinada por el centro. Para ello se divide el territorio nacional en una serie de demarcaciones al frente de cada una de las cuales se coloca una autoridad directamente nombrada por la administración nacional y a la que se puede otorgar una competencia general, relativa a todos los asuntos relacionados con la administración, o específica, para determinadas ramas administrativas concretas.

Esta lógica, simple en teoría, planteará en la práctica algunos problemas dignos de mención a algunos de los cuales nos volveremos a referir después. Un problema relativamente frecuente en la práctica es el que se plantea en la capital. En efecto la división territorial del país exige incluir la capital del Estado, dónde está situada la administración central en una de las demarcaciones y nombrar una autoridad competente para dicha demarcación. La proximidad física de la autoridad central y la desconcentrada, sumada al hecho de que suele tratarse del principal municipio del país y que por consiguiente tendrá una relativamente fuerte administración descentralizada, hará que la autoridad desconcentrada sea normalmente inoperante. En general, la cercanía o lejanía respecto de la administración central constituirán factores determinantes respecto de la operatividad y eficiencia de la desconcentración.

Un problema parecido se planteará en los municipios que tengan bien desarrollada la administración descentralizada, pues la falta de coordinación que suele existir en la región latinoamericana entre autoridades desconcentradas y descentralizadas significará que allí dónde ésta última sea importante, la administración desconcentrada será inoperante, ya que lo normal será que se establezcan relaciones directas entre la administración central y los respectivos alcaldes o autoridades descentralizadas, sin pasar dichas relaciones por los órganos representantes del Gobierno. De la misma manera resultará que la autoridad desconcentrada será una autoridad fuerte en aquellas demarcaciones dónde no existan grandes municipios con importantes administraciones propias.

La administración central puede desconcentrarse en tantos niveles como sea necesario para que su actuación sea eficiente, es decir, caben desconcentraciones dentro de una administración desconcentrada. La lógica administrativa del proceso exigiría que las decisiones tomadas por la administración central pasen a las administraciones inferiores a través de los distintos órganos intermedios; sin embargo en la práctica no siempre ocurrirá así por los contactos informales entre unas administraciones y otras a través simplemente de relaciones personales, relaciones y burocracias de partidos políticos que se entremezclan y por la propia importancia política de cada demarcación territorial que impondrá una dinámica diferente. No es dable una desconcentración perfecta en la que las decisiones o la

información vayan desde el centro a la periferia y viceversa de forma homogénea.

#### 4.- Desconcentración y espacio

Hemos visto como la desconcentración pretende hacer operativas, a nivel territorial, las políticas decididas por la administración central, si bien, cuando se conjugan la desconcentración con la descentralización a aquella también corresponde un papel de relacionamiento con la administración descentralizada. Pues bien, en cualquier caso es evidente una íntima relación entre el concepto de desconcentración y el de espacio.

El espacio afecta a la desconcentración de una manera muy diferente a como afecta a la descentralización. La descentralización es una distribución espacial del poder del Estado entre éste y los propios entes descentralizados; en cambio en la desconcentración no hay distribución de poder, éste sigue en manos del propio Estado porque los órganos desconcentrados no son sino órganos estatales, sometidos jerárquicamente a los órganos de la administración central. El Intendente, prefecto o gobernador de una región, como órgano desconcentrado, no ejerce poder propio sino el mismo poder del Estado; en cambio un alcalde o un presidente regional, democráticamente elegidos, ejercen un poder propio, el de la comuna o región con entidad constitucional propia, y el de la soberanía manifestada al ser elegidos. La desconcentración es solamente una distribución de espacio administrativo, permaneciendo el poder del Estado en manos del Gobierno.

Por otra parte la descentralización supone la existencia de una comunidad de intereses entre los habitantes de una fracción geográficamente determinada del territorio, comunidad que se traduce por la aparición de asuntos locales distintos de los problemas nacionales. Cuanto más fuerte sea la solidaridad territorial, más numerosos serán los asuntos locales. Sociológicamente esta solidaridad depende de las dimensiones del marco territorial; por el contrario en la desconcentración no importa dicha comunidad de intereses y la fracción geográfica o demarcación territorial elegida por la autoridad central puede ser arbitraria y solamente funcional a sus propios intereses. No obstante, cuando un país se descentraliza y se desconcentra a la vez, puede ser interesante para la administración central, colocar órganos desconcentrados en el mismo nivel que los descentralizados, dada la relación que ha de existir entre unos y otros.

La idea de desconcentración supone en principio una homogeneidad en relación al espacio que no tiene la descentralización. Cuando se transmiten competencias a entes descentralizados hay que tener en cuenta la heterogeneidad de

éstos y la heterogeneidad del espacio sobre el que prestan sus servicios. La administración desconcentrada, por el contrario sigue siendo parte de la administración central y por lo tanto el proceso de desconcentración puede ser mucho más homogéneo, al depender de variables que tienen que ver con el propio Estado y no del marco territorial. Ello supondrá que cada sector puede intentar organizarse a sí mismo como estime conveniente, con lo que pueden no coincidir los espacios de desconcentración, dependiendo de la actividad estatal de que se trate.

No puede existir por consiguiente una regla general que indique ni cuantos ni cuales son los niveles de desconcentración en el espacio, aunque sin duda no son deseables desde el punto de vista de la eficiencia intersectorial, una pluralidad de desconcentraciones territoriales en función de cada uno de los sectores.

Otro punto interesante a reseñar respecto a esta cuestión es que pareciera que la distancia de la administración desconcentrada respecto del centro está relacionada con la capacidad de decisión de la misma. Aunque el mundo moderno ha proporcionado cauces de información muy acelerados, es evidente que la distancia respecto del centro inhibe el control de éste sobre la periferia, con lo que la capacidad de decisión de los órganos será mayor. En efecto es importante constatar que los avances técnicos e informáticos permiten conseguir rapidez y eficacia al tratar de transmitir la decisión tomada desde la administración central a los órganos periféricos; no obstante, el control de estos órganos sigue siendo dificultoso cuando la distancia es grande. Sin embargo es precisamente cuando la distancia es importante cuando la desconcentración adquiere mayor sentido puesto que en estos casos se necesitará una administración, situada en el espacio local concreto, que sea capaz de hacer operativa una decisión tomada de forma general sobre el centro y con una referencia implícita, la de la capital. La desconcentración es un proceso que se impone por la dificultad de gobernar la periferia desde el centro, pero la administración central tiene que contar con el hecho de que cuanto más alejada está la administración desconcentrada, menor será el control ejercido sobre ella.

Otra cuestión relevante desde el punto de vista práctico, relativa a la lógica de la desconcentración territorial tiene que ver con la forma cómo las distintas autoridades periféricas se ven obligadas a conjugar los intereses del centro y los locales. En principio la administración desconcentrada es representante de los intereses del centro, y si existe en el territorio una eficiente administración descentralizada, ambas se verán abocadas a un proceso de concertación. No obstante si esa administración no es tan fuerte o carece de competencias, la propia administración desconcentrada se ve obligada, de forma natural, a tener en cuenta e interpretar los intereses locales a través de

complicados procedimientos que tienen que ver por ejemplo con el clientelismo etc., fomentandose ciertos cauces de participación de la sociedad civil en las decisiones de estas autoridades.

Por último señalar que la desconcentración es un proceso que puede y debe estar presente en administraciones descentralizadas de un cierto tamaño, por ejemplo las regionales, cumpliendo las mismas funciones que a escala nacional. En efecto, una administración descentralizada se encuentra con las mismas dificultades que el gobierno nacional cuando dicha administración posee un cierto tamaño. Este es el caso desde luego de los Estados federados y de las regiones, que también quedarían bloqueadas por el gran número de decisiones a tomar si a su vez no se desconcentraran. En determinadas demarcaciones territoriales existirán por lo tanto representantes del gobierno nacional y representantes de los gobiernos regionales <sup>10</sup>.

##### 5.- Desconcentración, democracia y participación

El concepto de descentralización se ha ligado al de democracia entendiéndose que ésta puede, bajo ciertas condiciones, favorecer la democratización del país. Estas consideraciones sin embargo no afectan a la desconcentración, puesto que ésta no implica distribución espacial del poder ni elección de autoridades locales.

No obstante existen ciertos vínculos entre el concepto de desconcentración y el de participación porque la subdivisión del espacio administrativo que aquella conlleva puede favorecer un acercamiento de la administración a los ciudadanos y fomentar cauces de participación de éstos. Efectivamente la desconcentración supone el nombramiento de autoridades que están situadas en la periferia del país y por consiguiente cercanas a los ciudadanos. La participación que pueden tener los ciudadanos en los asuntos que estas autoridades decidan puede ser discrecional, según la voluntad de éstas, o reglada cuando las normas han dispuesto dicha participación. No obstante los órganos de participación no pueden imponer sus decisiones como ocurre en entes descentralizados.

La desconcentración conlleva de modo natural a la concertación ya que políticamente es poco imaginable (en un régimen democrático) que el órgano desconcentrado tome sus

---

10 J. Johnson señala que en Perú dentro de las regiones existen unidades subregionales que son las oficinas desconcentradas del Gobierno Regional y que operan en ámbitos territoriales subregionales. Uno de los principios fundamentales es lograr mayor desconcentración de la capacidad de decisiones y de recursos.

decisiones sin tener en cuenta la opinión pública local incluso cuando así esté previsto por la administración central. Ello será más evidente cuando no exista una auténtica administración descentralizada a la que se hayan transferido las competencias necesarias para ejecutar la voluntad política local. En efecto, cuando se nombra por ejemplo a una autoridad encargada de ejecutar una política decidida a nivel central, esta autoridad tendrá que tomar todavía muchas decisiones en las que tendrá que intentar acomodarse a la voluntad local <sup>11</sup>. En algunos casos incluso, por la naturaleza del asunto, la autoridad estará situada en una posición intermedia entre la administración central y la ciudadanía.

Dicha concertación puede estar o no regulada jurídicamente. La concertación adquirirá especial importancia en aquellos casos en que el Estado está especialmente interesado en hacer aparecer una desconcentración (en la que no hay autoridad elegida democráticamente) como un supuesto de descentralización, pues en estos casos la concertación se regulará jurídicamente y se normará la forma cómo ésta afecta al mecanismo de toma de decisiones.

#### 6.- Las competencias de los órganos desconcentrados

Lo que caracteriza a los órganos desconcentrados es que pueden tomar decisiones que antes correspondían a la administración central, por haberles sido transferida, de forma definitiva, la competencia para ello; es decir, los órganos desconcentrados son titulares de la competencia, pero, puesto que mantienen una relación de jerarquía con la administración central, ésta, por esta vía, puede influir en la decisión o incluso revocarla en caso de disconformidad.

La pregunta de qué tipo de competencias debe ejercer la administración desconcentrada es extremadamente compleja, porque supone una previa distribución de competencias entre la administración central y la administración descentralizada. En principio, si hay descentralización, tiene que haber una separación nítida, incluso en ocasiones por norma constitucional, entre las competencias de la administración central y las de la administración descentralizada, correspondiéndole a ésta las relacionadas con los asuntos locales según el principio de subsidiariedad. Entre la administración central y los servicios periféricos del estado, o administración

---

11.- Un tema conexo que se plantearía consiste en si la voluntad local que conoce el representante del Estado es la voluntad real, pues la lógica de la desconcentración hace aparecer una determinada participación en menoscabo de otras.

desconcentrada, la separación ya no es tan nítida, debiéndose encomendar a ésta tareas de coordinación periférica y también aquellos asuntos locales que no pueden ser resueltos por órganos descentralizados.

Si el Estado es poco descentralizado, por el contrario, aumentan enormemente las competencias de los servicios periféricos del Estado. Efectivamente por tener en este caso los entes locales un ámbito mínimo de competencias, corresponderá a la administración desconcentrada un ámbito que se corresponderá con todos los asuntos locales que no son resueltos directamente por la administración central. Aunque la descentralización y la desconcentración puedan ser procesos paralelos, resultará que una mayor descentralización se corresponderá con menores competencias para los órganos desconcentrados.

Las competencias de los órganos desconcentrados pueden ser generales y específicas. En el primer caso se trata de autoridades u órganos con competencia general sobre todo el territorio de su demarcación; es el caso del prefecto francés que en algunos países latinoamericanos recibe el nombre de intendente, gobernador, etc. y es un representante del Gobierno en su respectiva demarcación territorial. Los órganos que tienen competencias específicas son aquellos cuyo ámbito recae sobre un sector determinado; en este caso son representantes de un determinado Ministerio en el territorio de que se trate. Un ejemplo podrían constituirlo los SEREMIs chilenos (Secretarías Regionales Ministeriales).

Otra cuestión que merece ser aquí reseñada es que los órganos desconcentrados, además de ejercer las competencias de que son titulares, suelen ejercer competencias por delegación.

## II.- Desconcentración y prestaciones sociales

Como quedó anteriormente establecido, el quantum de competencias de la administración desconcentrada dependerá de si el país está efectivamente descentralizado, es decir, del quantum de competencias de la administración descentralizada. Esto es particularmente cierto en materia de prestaciones sociales porque las decisiones sobre descentralización y desconcentración en un país, afectan siempre, y casi en primer lugar, a las prestaciones sociales. Se tratará entonces de determinar qué entes u órganos serán competentes en materia de prestaciones de salud, educación, vivienda, cultura, bienestar, recreación, etc.

En todos los países existen Ministerios encargados de "lo social", Ministerios de Salud, Seguridad Social, Educación, Vivienda, etc. en principio competentes en lo que afecta a las prestaciones sociales. No obstante la tendencia de éstas en los últimos años exige que también sean competentes los municipios y regiones y algunos órganos territoriales dependientes de los referidos Ministerios. Ello implica que los departamentos

ministeriales no sean los únicos competentes sobre las prestaciones sociales sino que comparten la competencia con otros órganos y entes.

Esta idea es fundamental para entender el rol de los órganos desconcentrados. En efecto, no se trata de que los sectores vayan a depender ahora de entes u órganos territoriales inferiores, sino de que los referidos Ministerios no van a tener competencias exclusivas sobre los mismos sino compartidas.

#### 1.- Las prestaciones sociales y el espacio

Un problema que no puede resolverse de forma general es la adscripción de los servicios sociales a un marco espacial concreto pues existen condicionamientos políticos y técnicos muy complejos debido entre otros factores a la heterogeneidad de los sectores o a la de los servicios incluidos dentro de cada sector. De todas formas pareciera que la tendencia de los últimos años es la adscripción progresiva de ciertas prestaciones a espacios inferiores al estatal.

En efecto, aunque no hay consenso definitivo, por una parte se entiende que los asuntos locales son cada vez más partes de un todo y por ello las concepciones deben ser unitarias; por otra parte se dice asimismo que los problemas relativos a los sectores se han nacionalizado y que el fomento de los distintos sectores, las intervenciones administrativas o las prestaciones de bienes y servicios resultan hoy difícilmente planteables a escala local. Pero por otra parte se argumenta en favor de escalas locales para asegurar una mejor cobertura de los servicios tras haberse agotado el patrón coberturista centralista, una mayor participación ciudadana y una adecuación del propio servicio a las necesidades locales.

Probablemente sin embargo, la adscripción territorial del servicio debiera hacerse en función de sus características propias. Se ha señalado en este sentido que "al proyectar un servicio hay que atender básicamente a sus propios condicionamientos técnicos, económicos, sanitarios que exige una moderna instalación de estos servicios para que éstos sean rentables y adecuados, y no un apriorístico criterio de exclusividad o de obligación mínima. Un planteamiento racional de estos servicios debe hacerse actualmente acorde con el progreso tecnológico alcanzado en cada sector, y una vez éste elaborado, según los datos técnicos que arroje, determinar cual es la dimensión territorial o de clientela que la prestación del servicio exige. Como consecuencia se determinará si el nivel a



que se está prestando es el adecuado o si es conveniente transferirlo a otro nivel superior o inferior" 12

Las principales experiencias que en América Latina se están intentando al respecto se refieren a la descentralización y desconcentración de servicios de salud relacionados con la atención primaria y los servicios de educación primaria.

En cualquier caso es claro que ni los sectores como tales y ni siquiera las prestaciones, son atribuidas de forma exclusiva a una administración, sino que, existirán siempre competencias compartidas entre el gobierno, la administración desconcentrada y la descentralizada.

## 2.- La oferta de prestaciones sociales desconcentradas

Si la desconcentración con respecto la administración pública en general se corresponde con exigencias de distribución armoniosa de la tareas del Estado en orden a su eficiencia, en materia de prestaciones sociales ello se traduce en que la desconcentración ha de ser instrumental a los objetivos de política social. Para ello en principio la desconcentración ha de ser coherente con la vinculación entre la oferta y la demanda de servicios sociales puesto que los problemas de oferta y demanda de éstos varían conforme va variando el espacio 13. La desconcentración de la administración relacionada con los sectores sociales implica ofrecer servicios sociales de forma desconcentrada, es decir, permitiendo que determinadas autoridades locales tomen determinadas decisiones, de tal manera que se puedan ofrecer servicios diferenciados en diferentes espacios.

Puesto que determinadas formas de desconcentración admiten participación de los ciudadanos, la oferta y la demanda pueden coincidir y de hecho así ocurrirá siu efectivamente se produce concertación entre las autoridades representantes del Estado y la ciudadanía a través de la participación que éste pueda tener en las decisiones que sobre los servicios sociales hayan sido encomendadas a estas autoridades. No obstante creemos que solamente la descentralización implicaría una coincidencia

---

12.- G. ARIÑO ORTIZ Descentralización y planificación, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1972, pags. 136-137.

13.- Evidentemente la descentralización también ha de cumplir estos objetivos, sobre todo en lo que se refiere a la demanda de servicios sociales relacionada con la participación. Al respecto vease nuestro trabajo "Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina" cit.

perfecta pues los ciudadanos eligen, a través del proceso de elección de autoridades, la oferta de servicios que estiman conveniente convirtiéndose sus decisiones en obligatorias <sup>14</sup>.

La desconcentración de prestaciones sociales supone sin embargo, y mientras no exista una descentralización paralela, una oferta de servicios centralizada, aunque pueda ser diferenciada en función de necesidades locales.

Que la oferta de servicios sea centralizada significará que será la propia administración central la que determine, no solamente la cantidad y calidad del servicio, sino también el espacio sobre el que se presta.

Efectivamente, habíamos visto que la desconcentración admite cualquier subdivisión del espacio administrativo, con lo que puede ser cada uno de los sectores sociales los que establezcan las subdivisiones del territorio nacional, a efectos de ejecutar eficientemente sus políticas. Ello implicará que no exista necesariamente coincidencia entre las distintas demarcaciones territoriales a efectos de las prestaciones sociales pudiendo existir demarcaciones diferentes no solo entre distintos sectores (salud, educación, etc.), sino incluso entre diferentes prestaciones (atención primaria y secundaria de salud, educación primaria y universitaria, etc.) y por lo tanto esquemas desconcentración territorial diferentes en función de las necesidades técnicas del sector. Una situación de este tipo puede plantear graves problemas de coordinación por los efectos intersectoriales ya que la intersectorialidad puede tener unos requerimientos de eficiencia distintos de los de cada sector o prestación en particular.

### 3.- La distribución de competencias. Tipologías

La estructura de la administración pública que tiene que ver con la desconcentración de las prestaciones sociales son aquellos órganos dependientes de los Ministerios sectoriales situados en las diferentes demarcaciones territoriales del país. Del mismo modo, si existe alguna autoridad general sobre la respectiva demarcación también habrá de ser tenida en cuenta en la distribución de competencias. Por último, en determinados países habría que incluir determinados entes locales que actúan como órganos desconcentrados bien por disposición expresa de la ley bien porque sus autoridades han sido nombradas directamente por el poder central.

---

14.- Además en este caso, como veremos después, el ente descentralizado tiene una mayor capacidad de decisión respecto de la prestación que realiza.

La combinación de estas autoridades con las autoridades del gobierno, las autoridades descentralizadas y las de los entes u órganos desconcentrados funcionalmente, nos muestra varios complicados esquemas de competencias. Por otra parte, puesto que ni todos los sectores ni todas las prestaciones se someten al mismo esquema de competencias, nos resultarán en cada país toda una serie de esquemas de competencias que dependerán de la prestación de que se trate y de la intervención de distintas administraciones. Trataremos de caracterizar algunos de ellos.

### **3.1.- Intervención de los órganos territoriales desconcentrados en los supuestos de prestaciones sociales centralizadas**

Si las prestaciones sociales no han sido descentralizadas las competencias serán distribuidas entre el gobierno o administración central y los órganos desconcentrados. A la primera corresponderá en todo caso los roles de impulso, dirección, reglamentación y control, mientras que a la segunda corresponderá la ejecución directa de la prestación y en su caso la concertación con la ciudadanía.

Es decir, el Gobierno o Ministerio respectivo en su caso, estará encargado de decidir el tipo de servicios que van a ser prestados y el quantum de prestación; proporcionará además la financiación así como los cauces y medios para el servicio; además estará encargado de ordenar la prestación y reglamentarla, al menos de forma general puesto que podría haber una reglamentación muy específica a la autoridad desconcentrada. Una vez ejecutada, le corresponderá controlarla, lo que puede incluir no solamente un control de legalidad sobre si las distintas etapas de la ejecución se han ajustado a lo prescrito por el Ministerio, sino también todo tipo de controles de oportunidad acerca de las competencias a cargo de los órganos desconcentrados. A su vez a éstos corresponden las competencias que tienen que ver con la ejecución directa y que podrían comprender decisiones relativas al tiempo de la prestación o a la localización de la misma, reglamentaciones muy particulares que afectarían a la respectiva demarcación territorial, contrataciones y actividades similares. Por último advertimos que corresponderá también a esta autoridad una cierta concertación con los ciudadanos acerca de las decisiones que a ella competen y un deber de información hacia las autoridades centrales acerca de la opinión pública local. En todo caso la participación ciudadana puede estar reglamentada de manera específica.

### **3.2.- Intervención de las municipalidades en ciertas prestaciones sociales centralizadas**

Una tendencia que está cobrando generalidad en la región consiste en atribuir competencias sobre prestaciones sociales básicas a las municipalidades. Estas pueden funcionar como entes efectivamente descentralizados, cuyas autoridades han sido

elegidas por la soberanía popular, o como órganos desconcentrados, cuando los alcaldes han sido nombrados por la administración central. En este segundo supuesto nos correspondería analizarlos en este epígrafe.

La estructura de competencias entre el respectivo Ministerio y la Municipalidad será similar a la analizada en el caso anterior, correspondiéndole a ésta tareas de ejecución directa que podrán ser controladas por la administración central, a través incluso de la revocación del poder de la autoridad local. No obstante estos casos suelen estar caracterizados por una reglamentación específica de la concertación con la ciudadanía. En efecto la autoridad municipal, y así ocurre por ejemplo en Chile, es asesorada por una serie de Consejos de participación ciudadana y está ordenada por la ley la intervención de los mismos en las decisiones de la vida municipal. Entre esas decisiones se encuentran las relativas a las prestaciones sociales.

### 3.3.- Intervención de los órganos desconcentrados en supuestos de prestaciones sociales descentralizadas

Ciertas prestaciones sociales básicas han sido descentralizadas por algunos países, en cuyo caso no solamente la competencia de ejecución directa, sino muchas otras decisiones, antes en manos de la administración central, estarán ahora a cargo de la administración descentralizada. No obstante a la administración desconcentrada, como representante de la administración central, corresponderá en este caso un rol de coordinación y concertación con la administración descentralizada. En efecto, las relaciones entre el gobierno nacional y los entes descentralizados, que además pueden ser especialmente complejas por tener proyectos políticos distintos, se realizarán a través de los representantes de aquél en el territorio.

Se ha señalado efectivamente que para que la descentralización funcione será preciso que el país esté efectivamente desconcentrado, ya que las relaciones entre las múltiples administraciones descentralizadas y una sola administración central, pueden volverse inoperantes <sup>15</sup>. Para ello será indispensable que los órganos desconcentrados puedan decidir en nombre del Estado.

Cuando una determinada prestación o un grupo de ellas han sido descentralizadas, las competencias de la administración central se reducen sensiblemente si comparamos con supuestos de simple desconcentración y aunque al gobierno seguirán

---

15.- P. BERNARD L'Etat et la décentralisation. Du préfet au commissaire de la République. cit.

correspondiendo roles que tienen que ver con el impulso, dirección, reglamentación y control, al menos los tres primeros pasan a ser compartidos con la administración descentralizada y el último pierde parte de su significado <sup>16</sup>. La ampliación de poderes de la administración descentralizada, junto a la pugna o confrontación que suele caracterizar las relaciones entre el Estado y las colectividades locales, hacen indispensable que junto a las administraciones descentralizadas, aparezcan las administraciones desconcentradas, representantes del Estado y capaces de concertarse con aquellas en bien de la comunidad <sup>17</sup>.

### 3.4.- Intervención de los órganos desconcentrados en las prestaciones sociales desconcentradas funcionalmente

Hasta ahora nos hemos estado refiriendo a supuestos de desconcentración territorial, pero determinadas prestaciones sociales suelen ser desconcentradas también funcionalmente. La complejidad que aquí se introduce es enorme porque no se trata solamente de que determinados servicios sociales se presten funcionalmente desconcentrados, como ocurre por ejemplo con las prestaciones de la Seguridad Social, sino que a veces prestaciones del mismo tipo dependen unas veces del Ministerio y otras de alguna institución desconcentrada funcionalmente, lo que plantea enormes dificultades de coordinación.

En este caso las competencias de los respectivos órganos o entes también son muy amplias sobre todo si gozan de personalidad jurídica pues en estos casos la ley les confiere amplia autonomía de decisión <sup>18</sup>. En realidad son creados para que la prestación

- 16.- No corresponde a este trabajo referirse a las competencias de los órganos descentralizados; no obstante, señalemos que el control que la administración central; puede ejercer sobre los entes descentralizados es solamente un control de legalidad y que en ningún caso puede revocar el poder de una autoridad legítimamente elegida.
- 17.- Expone M. LAMBERT en "Contenido y coinescuencias de la descentralización sobre el territorio y las relaciones de poder en Francia" VVAA Función Pública y Descentralización, Bogotá, Colombia, 1987, p. 42 que se trata de colocar en concordancia, en cada nivel territorial, autoridades descentralizadas y autoridades desconcentradas dotadas de poderes complementarios y de importancia considerable.
- 18.- Recordemos que estos supuestos son considerados como auténticas descentralizaciones por algunos autores e incluso por los legisladores

de que se trate dependa de ellos y no directamente del Gobierno.

A su vez, los entes de este tipo pueden contar con una estructura territorial desconcentrada específica con la que ejecutar los servicios que le han sido encomendados.

### 3.5.- Desconcentraciones funcionales dependientes de ente u órganos menores

Otro supuesto que suele darse en la práctica es la creación de un ente u órgano desconcentrado funcionalmente pero dependiente de entes u órganos territoriales menores; por ejemplo, servicios de salud para un territorio concreto determinado o corporaciones que dirigen la prestación de un servicio determinado dentro de un marco territorial definido.

En estos casos pueden producirse desconcentraciones territoriales diferentes para cada sector puesto que se efectúan desconcentraciones territoriales y funcionales a la vez. La lógica que suele existir tras desconcentraciones de este tipo es una general desconfianza por parte del sector hacia el sistema de autoridades territoriales, así como un deseo expreso de diferenciación entre unos sectores y otros.

Puesto que existe una desconcentración funcional que puede implicar la existencia de entes con personalidad jurídica, la ley que los crea ha de determinar su ámbito de competencias y el que corresponde a las autoridades locales y centrales.