

INT-0669

c.1



ILPES

~~CEPAL/ILPES (0669)~~

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS C.E.P.A. PARA GOBIERNOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS ECLA FOR LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Économique et Sociale
NATIONS UNIES CEPALE POUR GOUVERNEMENTS DE L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAÏBES

LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN
DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA:

ENFOQUE INSTITUCIONAL

Eduardo Palma y Dolores Rufián

LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION
DE LAS POLITICAS SOCIALES EN AMERICA LATINA:
ENFOQUE INSTITUCIONAL *

Eduardo Palma y Dolores Rufián

* Documento preparado para ser presentado en el Seminario Interagencial acerca de la descentralización y la desconcentración de los sectores y los servicios sociales, organizado por el Insituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Regional para la Educación de América Latina y el Caribe (OREALC-UNESCO), que tendrá lugar en Brasilia entre los días 9 y 12 de octubre de 1989.

LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION
DE LAS POLITICAS SOCIALES EN AMERICA LATINA:
ENFOQUE INSTITUCIONAL

por Eduardo PALMA
y Dolores RUFIAN
ILPES

I. Introducción.

II. La doctrina tradicional acerca de la descentralización y la desconcentración.

1.- La perspectiva institucional.

- a) La distribución espacial del poder.
- b) Descentralización, régimen político y democracia.
- c) Descentralización y formas de Estado.

2.- La perspectiva administrativa.

- a) La transferencia de competencias administrativas como característica común de los procesos.
- b) Los criterios de diferenciación entre descentralización y desconcentración.
- c) Caracterización territorial y funcional de las competencias.
- d) Algunas consideraciones sobre estos criterios.
- e) Caracterización de la descentralización y la desconcentración.
- f) Conclusiones sobre la desconcentración desde la perspectiva administrativa.

3.- Las relaciones entre los procesos de descentralización y desconcentración.

4.- El valor de la doctrina tradicional.

III. Los múltiples contextos de dinámica de los procesos de descentralización y desconcentración.

- 1.- La razón de la multiplicidad dinámica.
- 2.- La especificidad de los procesos.
- 3.- El régimen presidencial latinoamericano como contexto para la sociedad política y la sociedad civil.
- 4.- La región como espacio necesario para la descentralización.

IV. La descentralización y la desconcentración de los servicios sociales.

- 1.- El replanteamiento del problema.
 - a) La política social como política centralizada.
 - b) El clima intelectual prevaleciente.
 - c) El problema de la autoridad social.
- 2.- Exigencias teóricas de opciones para descentralizar la política social.
 - a) Generalización de las exigencias.
 - b) Diferentes opciones para la descentralización.
 - c) Exigencias de la descentralización relacionadas con la administración central.
 - d) Exigencias de la descentralización relacionadas con el resto de la Administración Pública.
- 3.- Caracterización de los obstáculos de la descentralización.
 - a) Sectores sociales y espacio.
 - b) La heterogeneidad espacial y sectorial.
 - c) El ámbito de la intersectorialidad.

V. La formulación de una estrategia.

- 1.- La condición previa.
- 2.- Las opciones teóricas.
- 3.- Opciones en la realidad latinoamericana.
- 4.- Las estrategias de cambio en torno a nuevas modalidades de recentralización desconcentrada.
- 5.- Las estrategias de cambio en torno a la descentralización de la política social.
 - a) La política social descentralizada es un modelo global.
 - b) La creación o renovación de poderes locales que amplían sus competencias descentralizadas al interior de modelos centralmente desconcentrados.
 - c) El seguimiento del cambio en los procesos de descentralización.

LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION
DE LAS POLITICAS SOCIALES EN AMERICA LATINA:
ENFOQUE INSTITUCIONAL

por Eduardo PALMA
y Dolores RUFIAN
ILPES

I.- Introducción

El tema de la descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina es un tema de gran actualidad y trascendencia ya que la visión de los sectores sociales a través del espacio nos proporciona una mirada prácticamente global, aunque no única, de las políticas sociales.

Para la exposición de estos procesos, veremos en primer lugar la doctrina tradicional acerca del tema, lo que nos permitirá aclarar el sentido de los términos; estudiaremos a continuación los múltiples contextos dinámicos de los procesos de descentralización y desconcentración; analizaremos la relación que pueden tener estos procesos con los servicios sociales y concluiremos el trabajo exponiendo dos estrategias, una de recentralización y otra de descentralización de los servicios sociales.

En esta introducción es preciso hacer una importante precisión con respecto al título y contenido del trabajo. Estos van referidos tanto a la descentralización como a la desconcentración de los servicios sociales, pero es preciso tener en cuenta que los conceptos tienen un alcance muy distinto ya que la primera implica una redistribución del poder del Estado y por consiguiente una reforma del mismo, pero no la segunda. En efecto, de desconcentración puede hablarse en dos sentidos: como fenómeno que necesariamente acompaña a la descentralización y como fenómeno que, en mayor o menor grado, acompaña también a la centralización; es decir, cualquier administración centralizada o descentralizada necesita desconcentrarse pues ello sólo implica transferir competencias a órganos dependientes de la Administración Central.

Nos parece muy relevante en el trabajo haber colocado ciertas señalizaciones fundamentales en un tema como éste. El límite entre descentralización y desconcentración lo colocamos, con la doctrina más ortodoxa sobre el tema, en el hecho de que las autoridades que han recibido las competencias desde la

administración central, hayan sido elegidas por la soberanía popular, requisito éste que es el único que garantiza la autonomía de decisión. Faltando esta consideración, nosotros estimamos que no cabe hablar de descentralización, aunque ésta trate de ser matizada con algún tipo de calificativo.

Por otra parte queremos advertir que vamos a analizar estos procesos considerándolos como sistemas de toma de decisiones pero no podremos, sin investigación ad hoc, señalar ninguna característica respecto de los efectos de algún tipo que puedan producir.

II.- La doctrina tradicional acerca de la descentralización y la desconcentración.

Antes de comenzar el estudio específico sobre los servicios sociales hemos de situar la cuestión definiendo previamente la descentralización y la desconcentración. Para ello utilizaremos los conceptos clásicos elaborados fundamentalmente por los administrativistas franceses y españoles del siglo XIX y XX 1/, pues no constituye un aporte teórico definir subjetivamente términos de uso universal 2/.

1/.- Estos conceptos han sido detenidamente estudiados por autores como HAURIUO, VEDEL, WALINE, AULOC, DUCROQ, DUGUIT, EISENMANN o por CARDENAS, GARRIDO FALLA, VILLAR PALASI, GARCIA TREVIJANO.

2/.- No obstante en la abundante literatura sobre el tema no faltan autores que intenten redefinir estos conceptos sin rigor científico alguno como es el caso de E. JEANNETTI DAVILA en "Descentralización de los servicios de salud" en el libro VVAA Experiencias sobre descentralización y desconcentración en diversos países. INAP, Guatemala, 1987, pags, 88 y ss; quién entiende que "El concepto de desconcentración en la física significa dispersar o diseminar algún conjunto de elementos que se encuentran reunidos en un mismo punto; en la química, la desconcentración es la separación de los elementos que componen algún compuesto. Los economistas y urbanistas hablan de desconcentrar la industria, los políticos y politólogos de desconcentrar el poder...La diferencia entre descentralización política, desconcentración, descentralización funcional tiene un origen jurídico, es decir, que hay descentralización política cuando se hacen modificaciones jurídicas sustanciales con el interés de transferir responsabilidades y funciones en forma definitiva y absoluta a otras entidades con personalidad jurídica propia (gobiernos estatales y municipales). La desconcentración no requiere sino

Para ello dividiremos la exposición analizando dos perspectivas. La primera sería una perspectiva institucional, entendiendo por tal la proveniente de las ciencias políticas y el Derecho Público; la segunda será una perspectiva más específicamente administrativa. Iniciar este trabajo con la perspectiva institucional es inevitable, ya que la última ratio de este tema es la del poder político, y entre sus definiciones fundamentales se incluye la relativa a la forma de Estado. Con todo, este enfoque político, siendo prioritario, es incompleto, ya que sin una referencia a la modalidad de administración, sus definiciones son demasiado abstractas.

1.- La perspectiva institucional

a) La distribución espacial del poder

El tema de la descentralización tiene en primer lugar una dimensión política de la que derivan muchas otras cuestiones de variada índole y que es preciso poner de manifiesto antes de abordar cualquier análisis más específico: el de la subdivisión del espacio político como requisito para gobernar. Ha señalado C.J. FRIEDRICH en este sentido que el funcionamiento de una democracia moderna requiere el autogobierno local efectivo de comunidades de distinto tamaño 3/. La complejidad que supone hoy en día la acción democrática de gobierno exige la delimitación, dentro de cada país, de una serie de comunidades más pequeñas que se autogobiernan en diferentes grados: municipios, departamentos, provincias, regiones, etc. El problema por lo

delegar funciones relacionadas con la administración federal por medio de oficinas en las entidades federativas que se consideren convenientes y por tiempo determinado. La descentralización funcional es una variante y explica una concurrencia y concertación de acciones. El concepto de descentralización técnica es el que mejor se diferencia del de desconcentración, e inclusive del descentralización política, pues aunque se trata también de una transferencia de poder a un ente autónomo con personalidad jurídica propia es claramente un servicio separado del conjunto de servicios del Estado, debido al alto grado de técnica que sus actividades plantean".

Veremos después un sentido mucho más riguroso de estos términos.

3/- C.J. FRIEDRICH El hombre y el Gobierno. Una teoría empírica de la política. Ed. Tecnos, Madrid 1968, pag. 582.

tanto consiste en cómo lograr formas de autogobierno, y ésta ha sido una clásica preocupación del constitucionalismo.

La perspectiva política nos sitúa, por consiguiente, ante el problema de la distribución espacial del poder dentro de un Estado, y lo que la descentralización pretende es organizar un sistema de redistribución del poder democrático a partir del Estado (concebido éste como Gobierno o como Administración Central) y en provecho de las comunidades locales. Como puede verse, la dimensión política es de indudable trascendencia, porque como ha indicado SERVAN-SCHREIBER, la redistribución de ese poder implica un reforzamiento de los derechos vinculados a la legitimidad procedente del sufragio universal y esa es una cuestión que concierne a todos directamente 4/.

Por el contrario la desconcentración no es un proceso político; el mismo autor ha señalado que por desconcentración hay que entender las medidas que tienen por objeto transferir a un funcionario local del Estado ciertas atribuciones antes asignadas a un Ministerio; su efecto es aumentar los poderes de los órganos territoriales del Estado no autónomos, pero no afecta al poder del propio Gobierno, ni implica mayor participación de los ciudadanos, ya que las autoridades que gobiernan dichos órganos territoriales no son elegidas directamente por ellos.

b) Descentralización, régimen político y democracia

El constitucionalismo democrático es una forma de distribución de poder. Esta distribución no necesariamente ha de ser espacial por lo que no podemos decir que sea una exigencia de la democracia construir el Estado de forma descentralizada.

Sería erróneo entender que un régimen centralizado es antidemocrático y que por el contrario un régimen descentralizado gozaría, por este sólo hecho, de la legitimidad democrática, puesto que el concepto de democracia no es un concepto administrativo sino político y social y el ejercicio del poder democrático supone una serie de relaciones políticas y sociales que pueden darse tanto dentro de un régimen centralista como descentralista. La historia muestra cómo ciertas democracias a la vez representativas y centralistas han desarrollado relaciones políticas y sociales democráticas permitiendo por parte no sólo de la sociedad política, sino también de la sociedad civil de los países, un importante control hacia sus representantes.

4/.- J.J. SERVAN-SCHREIBER El poder regional, Dopesa, Manifiesto de 1971, Barcelona, 1971, pag. 43

Sin embargo la descentralización puede, bajo ciertas condiciones, contribuir a la democratización del país porque en principio favorece otros mecanismos de participación de la sociedad civil no directamente relacionados con la representación parlamentaria, y porque permite reforzar el derecho de sufragio. Este reforzamiento se refiere al hecho de que los ciudadanos no sólo van a elegir a las autoridades que gobiernen en la Administración Central, sino también las que lo hagan en espacios territoriales más reducidos. Obviamente este reforzamiento también se refiere a la periodicidad en las elecciones.

Puesto que estamos considerando al Estado democrático, con las matizaciones hechas anteriormente, la descentralización implica una redistribución entre varios entes de la legitimidad democrática. Los entes descentralizados gozarán de la misma legitimidad que el propio Gobierno nacional y por lo tanto serán válidas para estos entes las exigencias de designación o elección popular de la autoridad. Ya HAURIUO señaló en este sentido que la descentralización se caracteriza esencialmente por la participación directa del cuerpo electoral, es decir, de la soberanía, en el nombramiento de las autoridades locales. Un planteamiento realista de la descentralización apunta a la independencia real del ente descentralizado en la toma de sus decisiones, lo cual requiere ciertamente que esas decisiones estén legitimadas por la soberanía popular.

c) Descentralización y formas de Estado

La cuestión de la descentralización está ligada a la forma del Estado. En este punto conviene hacer algunas matizaciones que nos diferencien el Estado Federal del Estado unitario descentralizado. Aquél no es un Estado descentralizado en su grado máximo, puesto que lo que está en juego en aquél es la unidad política del propio Estado. El tema de la unidad política hace referencia a las formas de Estado y nos permite distinguir entre el Estado unitario y el Estado Federal; por el contrario, el tema de la descentralización afecta solamente a la estructura de la Administración Pública y al sistema de división o distribución de sus potestades entre los distintos entes que la componen.

La diferenciación de estos conceptos es en principio clara y data incluso del siglo pasado. POSADA HERRERA distinguía por ejemplo en 1843 entre unidad y centralización, entendiendo que la primera iba referida a la igualdad de leyes y derechos de los ciudadanos de un mismo Estado, mientras que la centralización significaba únicamente que todas las cuestiones que podían

interesar a un país, serían resueltas por el Gobierno Central 5/. Del mismo modo HAURIUO escribiría más tarde que un Estado podía ser uno y estar fuertemente descentralizado; en cambio en un Estado federal es preciso distinguir entre, por una parte los servicios del Gobierno Federal, que normalmente están centralizados; y por otra, los servicios de cada uno de los Estados federados que pueden ser centralizados o descentralizados dependiendo de la Constitución particular de cada Estado miembro 6/.

No obstante modernas concepciones de Estado unitario descentralizado y no federal llevan el límite de estos conceptos a puntos no claramente diferenciables; en concreto, así ha ocurrido por ejemplo al aparecer los denominados Estados regionales en los que siendo el Estado descentralizado existen Parlamentos en cada región que pueden dictar leyes en determinadas materias, como es el caso español. Sin embargo siempre existirá una característica política bastante importante: en los Estados federados existirán varios centros de impulsión política radicados en cada uno de los Estados miembros, surgidos en un momento histórico concreto por la voluntad política de los constituyentes y caracterizados por la inexistencia de controles de tutela de la colectividad central sobre las colectividades particulares, el establecimiento entre las diversas colectividades políticas del Estado de mecanismos y relaciones de colaboración y la existencia de órganos jurisdiccionales autónomos 7/.

5/- POSADA HERRERA, Lecciones de Administración, Madrid 1843 pags. 23 y 23, citado por G. ARIÑO ORTIZ Descentralización y Planificación. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1972, pag. 42.

6/- M. HAURIUO, Etude sur la centralisation, Paris 1892 pags. 8 y 9, citado por G. ARIÑO ORTIZ Descentralización y planificación, ob. cit. pag. 46. El sentido de la distinción es el que luego ha sido manejado por los clásicos administrativistas franceses como G. VEDEL o M. WALINE.

7/- H. NOGUEIRA ALCALA, "El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal" Doc. reproducido para el Programa de Capacitación del ILPES, Doc. CPRD-D/97 pag. 5. El mismo concepto lo vuelve a poner de manifiesto el autor en H. NOGUEIRA ALCALA y F. CUMPLIDO Derecho Político. Introducción a la política y a la teoría del Estado. Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, 1987, pag. 239.

Por último el tema en América Latina es especialmente complicado por las peculiaridades del federalismo propio de Venezuela, Argentina, Brasil y México, ya que si de un régimen federal como el argentino dónde existen representantes elegidos por votación popular en las provincias y con competencias exclusivas de éstas, se ha podido decir que no existe la situación de las federaciones efectivamente descentralizadas, en otros países como Venezuela, la descentralización es aún menor desde el momento en que la designación y remoción de gobernadores se realiza por el Presidente de la República, faltando el requisito esencial de la descentralización. Por otra parte, cuando los países federales latinoamericanos hablan de descentralización, lo que están cuestionando es su federalismo, pero no el problema de la descentralización que afectaría a las regiones o municipios dentro de cada Estado federal; las presiones, mal llamadas descentralistas, lo que pretenden es aumentar las competencias del Estado federado frente a la Federación 8/, es decir, descentralizar los Estados Federados de la Nación y por lo tanto atribuir a éstos competencias que antes correspondían a aquella.

Es en este sentido en el que a nosotros nos interesa el tema puesto que, a diferencia de los conceptos de descentralización y desconcentración, no nos atrevemos a dar un del concepto de federación un concepto objetivo 9/. Resultará entonces que,

8/.- En realidad es éste el único problema que enfrenta la nueva Constitución brasileña al referirse por ejemplo a la autonomía de recursos o a la reforma tributaria. Al respecto vease a D. RUFIAN "Las disposiciones financieras de la nueva Constitución de Brasil". Santiago, Diciembre 1988. Vease también al respecto a P. FRIAS El Federalismo argentino. Introducción al Derecho Público Provincial, Depalma 1980, Buenos Aires.

9/.- Señala J. MACON en este sentido que "Quizás esta definición pudo haberse intentado a fines del siglo XVIII o principios del siglo XIX cuando los regímenes federales en el sentido actual comenzaron a aparecer en el mundo, pero desde entonces se han multiplicado y adoptado tantas formas distintas entre sí que esa definición es cada día menos posible. La ausencia de definición se nota especialmente en la ambigüedad de la expresión . Por ejemplo el término federalizar puede significar dos cosas absolutamente opuestas. En países como por ejemplo la Argentina, federalizar significa descentralizar el poder, básicamente porque el país se dividió en una época en dos sectores políticos, uno que

utilizando los mismos conceptos de descentralización y desconcentración, para referirnos a la transferencia de competencias desde el Estado a autoridades situadas en espacios territoriales inferiores sean estos otros estados o bien regiones, municipios, etc.

2.- La perspectiva administrativa

a) La transferencia de competencias administrativas como característica común de los procesos

Desde el punto de vista administrativo la descentralización y la desconcentración se refieren a la transferencia de competencias administrativas. Ello implica dejar de lado cualquier sentido global del tema porque estamos excluyendo los otros poderes del Estado es decir, el legislativo y el judicial. Dentro de la función administrativa, cuando hablemos de competencia administrativa lo haremos siguiendo la ya clásica definición de D' Alessio según la cual la competencia es "la medida de la potestad que corresponde a un órgano".

Tanto la descentralización como la desconcentración implican "transferencia por norma legal de competencias decisorias", en función de la distribución constitucional del poder del Estado. Exigirán por lo tanto que el ente que transfiere sea "titular" de la competencia y que el órgano o ente a quién la competencia es transferida, pase después también a ser titular de la misma; es decir, una vez que la competencia ha sido transferida es necesario que en el futuro, esa competencia sea ejercida por el ente que es ya titular de la misma sin que pueda ser sustituida por el ente central. Esta característica es la que nos permitirá diferenciar estos conceptos de otros como delegación o sustitución en los que lo único que se transfiere es el ejercicio de la competencia y no la titularidad, lo que implicaría que el órgano que la delegó pueda recuperarla en cualquier momento atendiendo a criterios establecidos solamente por él mismo. Aclaremos estas ideas con algunos ejemplos:

Si un Ministerio sectorial, como el de Salud, se descentraliza y se desconcentra a la vez, algunas de las competencias que antes ejercía, pasarán a entes descentralizados

quería centralizar -los unitarios- y otro que quería descentralizar -los federales-. En cambio, en los Estados Unidos de América federalizar tiene exactamente sentido contrario, ya que en la época de fundación de la nación los federalistas eran los partidarios de aumentar el poder del Estado federal, mientras que los antifederalistas eran los que retaceaban el poder del Estado Federal" en Federalismo y Descentralización Fiscal en Latinoamérica, CIEDLA, Buenos Aires, 1987.

como pueden ser las regiones o los municipios y otras a los órganos desconcentrados, como pueden ser los servicios territoriales del referido Ministerio. Una vez vigente la ley de transferencias, cualquier asunto relacionado con una competencia que ha sido transferida habrá de ser resuelta por el ente regional o municipal competente o por el órgano territorial titular de esa competencia. Por el contrario, los supuestos de delegación y de sustitución no requieren una ley de transferencias, sino un acto administrativo del Ministerio correspondiente por medio del cual, por una sola vez o por un periodo de tiempo fijado por aquél, un determinado órgano puede ejercer una determinada competencia que por ley no le corresponde y por consiguiente, en el futuro, dicha competencia seguirá siendo ejercida por el Ministerio.

No obstante, puesto que en la desconcentración los órganos que ejercen las competencias están sometidos jerárquicamente a la autoridad estatal, la tutela que ésta puede ejercer sobre aquellos permitirá que la decisión pueda ser tomada en última instancia en el Gobierno central. En efecto, volviendo al ejemplo anterior, cuando la competencia corresponde a un órgano desconcentrado dependiente directamente del Ministerio sectorial, éste podrá influir por vía jerárquica en las decisiones que toman los órganos subordinados, aunque sean éstos, directamente, los que ejerzan las competencias.

La segunda diferencia entre los procesos de descentralización y desconcentración por una parte y los de delegación y sustitución por otra, hace referencia al tipo de competencia que se ejerce; en los primeros se tratará de una competencia decisoria, en los segundos, de una competencia de gestión. Esto puede provocar alguna confusión entre la delegación y la desconcentración ya que los órganos desconcentrados, además de ser titulares de ciertas competencias de decisión, que ejercen por ley, (la ley de transferencia de competencias), pueden recibir delegación de competencias de gestión del ente central; es decir, los órganos desconcentrados ejercerán a la vez competencias de decisión de las que son titulares y competencias de gestión que les han sido delegadas. Desde el punto de vista administrativo es preciso saber diferenciar ambos tipos de competencias ya que su régimen es muy distinto, como hemos visto, sobre todo en lo que concierne al control que sobre esa competencia puede ejercerse.

b) Los criterios de diferenciación entre descentralización y desconcentración

i.- el criterio de la personalidad jurídica

En la doctrina administrativa, los criterios para distinguir entre descentralización y desconcentración no son siempre demasiado simples. El criterio clásico se basa en el

concepto de personalidad jurídica, de modo que la descentralización sería la transferencia de funciones o competencias de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas (territoriales e institucionales) que por tener dicha personalidad, se conocen como entes, mientras que la desconcentración sería la transferencia de competencias entre órganos de una misma persona jurídica, es decir, entre órganos de un mismo ente 10/.

De esta manera, se hablaría de descentralización cuando se transfiriere una competencia al órgano de gobierno de una región o de un municipio, gozando éstos de personalidad jurídica y se hablaría de desconcentración cuando la competencia es transferida a un órgano de la Administración del Estado situado fuera de la capitalidad como son las delegaciones territoriales de ciertos Ministerios, servicios nacionales situados en la periferia del país, etc.

ii.- La insuficiencia del criterio de la personalidad. La independencia en la decisión

En otras ocasiones la distinción se ha basado no en la personalidad jurídica, sino en el hecho de que el ente u órgano que recibe la competencia esté o no sometido jerárquicamente a las autoridades centrales del Estado (lo cual puede ocurrir incluso aunque posea dicha personalidad). De esta manera será descentralizado cualquier ente u órgano al que por ley se transfieren competencias de decisión, sin que esté sometido a la autoridad jerárquica del Gobierno nacional y será desconcentrado el ente u órgano sometido a dicha relación jerárquica.

La descentralización va referida a la independencia del ente al que se ha transferido la competencia por lo tanto resultará que el requisito de la personalidad jurídica puede ser insuficiente cuando ésta no otorga una auténtica independencia a la autoridad.

El tema es extremadamente importante puesto que si la desconcentración es una manifestación del Estado centralista, la disyuntiva no es sólo descentralización versus desconcentración, sino descentralización versus centralización, con lo que los puntos en discusión vuelven a ser el de la elección de la autoridad, la amplitud y el alcance de sus atribuciones, etc.

10/.- F. GARRIDO FALLA La descentralización administrativa.
Costa Rica 1967, pags. 23 y ss.

c) Caracterización territorial y funcional de las competencias

Tradicionalmente se han empleado los conceptos de descentralización y desconcentración para referirse a la transferencia de competencias desde el Gobierno a las administraciones territoriales. No obstante comenzó a utilizarse el concepto de descentralización funcional para referirse a la transferencia de competencias desde el Gobierno a ciertas corporaciones, fundaciones y otras entidades encargadas de ofrecer de forma autónoma, un servicio concreto dentro de todo el territorio nacional, es decir, caracterizando la competencia desde el punto de vista funcional y no territorial. Lógicamente, requisito para diferenciar la descentralización funcional de la simple desconcentración por funciones es que los entes a los que se hubieran transferido las competencias, estuvieran configurados sobre algún sistema de elección (de integración de fuerzas sociales) que asegurara la independencia de decisión respecto del Gobierno, señalando incluso la doctrina que, en el caso de que los cargos no fueran electivos no habría descentralización sino desconcentración 11/.

De todas formas existe un cierto consenso doctrinal en considerar el concepto de descentralización funcional como un concepto forzado. En realidad su empleo fue admitido en un momento histórico determinado en Francia y en España para no establecer sistemas de descentralización territorial que estaban siendo reclamados por los reagionalistas franceses y españoles. El término hoy día genera confusión porque "oculta la realidad de las cosas: la concentración del poder de decisión en manos de la administración centralizada". 12/. No obstante trataremos de ver su posible utilidad en América Latina.

d) Algunas consideraciones sobre estos criterios

Es un lugar común en la doctrina más reciente, entender que el criterio de la personalidad jurídica como criterio diferenciador entre centralización y descentralización por un lado y descentralización y desconcentración por otro es insuficiente y ello por dos tipos de razones.

En primer lugar en los procesos actuales de descentralización y desconcentración de América Latina pareciera estar vigente en algunos países una cierta acepción del término

11/- Vease sobre esta cuestión a G. ARIÑO ORTIZ en Descentralización y Planificación ob.cit. pag. 62 y ss a L. DUGUIT Les transformations du Droit Public, Paris 1913, pag. 47 o a A. ROYO VILLANOVA La nueva descentralización, Madrid 1914.

12/- G. ARIÑO ORTIZ ob. cit. pag. 48

de descentralización funcional. En efecto las regiones no son concebidas todavía, en la mayor parte de los Estados, como entes con personalidad jurídica pero en cambio en algunos se les atribuyen auténticas competencias de decisión que pueden ejercer sin la tutela estrictamente jerárquica de las autoridades centrales. Así ocurrirá por ejemplo con las denominadas regiones de planificación existentes en algunos países que, sin gozar de la personalidad jurídica que las convertiría en entes regionales, no son concebidas solamente como espacios para la planificación, sino también como sujetos, estableciendo para ellas ciertas autoridades de Gobierno en cuya elección participa la soberanía popular.

En estos casos y también por motivos políticos, el legislador no se ha atrevido a establecer una auténtica descentralización territorial, sino más bien funcional porque lo previsto no es la autonomía de la entidad regional como tal, sino que se recurre a otras entidades, corporaciones o fundaciones, a las que se otorga personalidad jurídica, para una función concreta como es la planificación, atribuyéndoles un espacio territorial que coincide con la región. Este sería el caso de múltiples Corporaciones Regionales de Desarrollo, existentes en América Latina a las que al hablar de descentralización habría que atribuir una naturaleza mixta entre lo territorial y lo funcional. Este tipo de descentralización, la funcional, tiene la ventaja de que evita el grado o matiz político que puede tener la descentralización territorial 13/.

Por otra parte, las relaciones jerárquicas que se dan entre ciertos entes con personalidad jurídica nos alejan en gran medida de la independencia en las decisiones a que nos estamos refiriendo. En efecto, las colectividades locales, que tradicionalmente sí tienen personalidad jurídica, pueden estar sometidas jerárquicamente a las autoridades centrales, sobre todo cuando las autoridades municipales son designadas directa o indirectamente por aquellas; éste es por ejemplo el caso chileno en el que en estas condiciones sería preciso hablar de desconcentración pero no de descentralización.

No obstante la consideración de un criterio de este tipo puede enfrentar las perspectivas política y administrativa, tal como fueron expuestos anteriormente puesto que en la primera exigíamos participación directa del cuerpo electoral.

13/.- Vease sobre esta importante cuestión el trabajo de G.W WITTAMPER "Una mayor descentralización de las decisiones políticas" en Contribuciones, Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Año III n. 2 Abril Junio 1986, CIEDLA, Buenos Aires, Argentina.

Una compatibilización de los conceptos nos permitiría hablar de descentralización en las regiones y en los municipios, siempre que exista algún órgano decisorio elegido mediante sufragio o algún tipo de participación y ejerzan las competencias transferidas sin control por parte de la administración central. Por el contrario, no podremos considerar descentralizadas a las regiones o a las colectividades locales cuyas autoridades son nominadas directa o indirectamente por el poder central ya que necesariamente se establecerán relaciones de jerarquía que impedirán la independencia en la toma de decisiones.

En América Latina existirán ejemplos de regiones que, sin gozar de dicha personalidad puedan considerarse como descentralizadas por gozar de esta forma de soberanía y cumplir con los requisitos que veremos a continuación, aunque lo normal es todavía que el nivel regional sea solamente desconcentrado. Por el contrario podremos encontrar colectividades locales que, teniendo personalidad jurídica, no podamos considerarlas como entes descentralizados por faltarles el requisito político. Como es sabido, la historia y la institucionalidad vigente de América Latina está llena de municipios elegidos por votación popular pero con una vida tan precaria (tanto del lado de las competencias como de los recursos), que los hace necesariamente poco descentralizados.

e) Caracterización de la descentralización y de la desconcentración

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente y para medir la autonomía de decisión en la descentralización podemos llegar a establecer una serie de caracteres de ésta última, que nos diferencien ésta de la centralización y la desconcentración. No obstante hay que tener en cuenta que ninguno de los conceptos puede ser entendido, ni se da en ningún país, en estado puro, sino que son fenómenos susceptibles de gradación, son líneas de tendencia que se manifiestan con mayor o menor intensidad en un Estado. Ninguno de estos caracteres aislados son determinantes pues sus múltiples combinaciones posibles serán en definitiva como coordenadas, en cuyo marco puede dibujarse, en cada país, una resultante.

Siguiendo a ARIÑO ORTIZ, caracteres de la descentralización serán por lo tanto los siguientes 14/:

14/.- G. ARIÑO ORTIZ Descentralización y planificación, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1972 pags. 67 y ss.

a) Que la atribución de la potestad se haga de tal forma que el ente u órgano pueda **decidir irrevocablemente**, sin que estas decisiones sean, de ordinario, encomendadas por el Gobierno nacional. Para medir por lo tanto el grado de descentralización habrá que tener en cuenta que la competencia sea específica pero siempre de necesario ejercicio por el ente que la tiene atribuida. Dicha especificidad no es incompatible, y ello será el supuesto normal, con el hecho de que dicha competencia pueda ser compartida con la Administración Central en los términos que veremos después. Aplicando este requisito al tema de la descentralización de los servicios sociales, encontraremos que existirá por ejemplo descentralización cuando se han transferido competencias relativas a los servicios de salud desde el Ministerio correspondiente a un municipio y éste decide directamente, sin que su decisión pueda ser revocada por el Ministro.

b) El ejercicio de la potestad debe ser **independiente** salvo en los aspectos y casos definidos en que existe, legalmente establecido, un poder de control por parte del Gobierno en garantía de la legalidad de las actuaciones y de una ordenada y diligente gestión. El grado de descentralización habrá que medirlo en función del carácter ejecutivo de las decisiones y de la amplitud de los poderes de revisión y control que integran su situación de dependencia con respecto al Estado. Continuando con el ejemplo anterior, el Ministerio de Salud, solamente podrá controlar si el municipio ha actuado de acuerdo con la ley pero no podrá imponer criterios de decisión.

c) el ente u órgano al que se transfieren competencias no ha de estar sometido jerárquicamente a la autoridad que las transfiere lo cual en la doctrina tradicional se manifiesta en el hecho de tener personalidad jurídica y ser por lo tanto un ente distinto del Gobierno y no un órgano del mismo, aunque hemos visto que este requisito puede ser medido de otra forma.

f) Conclusiones sobre la desconcentración desde la perspectiva administrativa

Ya señalamos que desde la perspectiva política la desconcentración no tiene apenas transcendencia porque en ningún caso implica redistribución del poder. En cambio desde el punto de vista administrativo la desconcentración tiene una doble importancia.

En primer lugar la administración desconcentrada existirá en aquellos Estados en que no exista descentralización, existiendo en ellos alguna especie de administración territorial cuyos órganos no han sido elegidos o que no cumplen con las características enumeradas en el epígrafe anterior. En este caso la administración es centralizada y el rol que cumple la

desconcentración consistirá precisamente en permitir dicha centralización, ya que las decisiones que tome la administración territorial estarán siempre sometidas a la administración central. Aquella, la desconcentrada, estará sometida jerárquicamente a la administración central, no ejercerá sus competencias de forma independiente y sus decisiones serán susceptibles de revocación. Como se comprueba, este tipo de desconcentración, opuesta a la descentralización, se caracteriza a través de los criterios anteriormente expuestos, pero considerándolos de forma negativa.

Por el contrario existirá también una administración desconcentrada, y con las mismas características anteriores, en los Estados descentralizados, puesto que la existencia de entes descentralizados no implica que todas las decisiones que hayan de tomarse en los niveles territoriales inferiores sean tomadas por éstos. Por eso es preciso analizar las relaciones entre ambos tipos de administraciones.

3.- Las relaciones entre los procesos de descentralización y desconcentración

Las relaciones entre los procesos de descentralización y desconcentración merecen un análisis detenido sobre todo cuando se pretende analizar los servicios sociales porque, aunque en principio son procesos independientes, la segunda es una condición rigurosamente determinante para conseguir la primera como señaló P. BERNARD 15/. En efecto, la Administración descentralizada y la desconcentrada, serán dos administraciones diferentes situadas en el espacio territorial de todo el país, a diferencia de la Administración central que es una sola y está situada en la capitalidad; sin embargo, mientras la primera está formada por entes distintos del Gobierno nacional, la segunda no es sino la representación territorial de éste. Puesto que la administración descentralizada ha sido elegida, ésta podrá tener un proyecto diferente del de la Administración central y de la Administración desconcentrada. Ello supone necesariamente que las relaciones entre ambas no pueden ser más que de colaboración y de diálogo. Para ello, los órganos desconcentrados han de tener auténticos poderes de decisión y no solamente un rol de coordinación.

De lo que se tratará es de redefinir el rol respectivo tanto de las administraciones centrales como de los órganos que representan territorialmente al Gobierno nacional, es decir, los órganos desconcentrados; a las primeras les corresponderá un rol de impulso, reglamentación y control; por el contrario la

15/.- P. BERNARD L Etat de la décentralisation, La Documentation Française, Paris 1983, pags, 251 y 252.

administración desconcentrada, será la encargada de la gestión directa, la acción concertada y de las decisiones que impliquen la puesta en funcionamiento de la política del gobierno y de la reglamentación en vigor. Los órganos desconcentrados serán los que dialoguen, con fines de concertación, con los entes descentralizados. De esta manera según el mencionado autor, la desconcentración será la prolongación, la contrapartida y la garantía de la descentralización.

Más recientemente exponía M. LAMBERT que uno de los objetivos fundamentales de este proceso es colocar en concordancia, en cada nivel territorial, autoridades descentralizadas y autoridades desconcentradas, dotadas de poderes complementarios y de importancia considerable 16/; en particular, una vez iniciado el proceso de descentralización, la desconcentración se impone en tres direcciones principales:

La primera tiene que ver con el principio de especialización de las competencias según los diferentes niveles de las colectividades, lo que no excluye campos de competencia compartidos entre el Gobierno y las colectividades territoriales. Si llevamos estas consideraciones a los sectores sociales, es fácil comprobar que ninguno de ellos puede estar totalmente descentralizado y que siempre seguirán existiendo competencias en manos del Gobierno nacional; la coordinación en el territorio de que se trate exigirá por lo tanto un proceso paralelo de transferencia de competencias a los órganos desconcentrados.

Por otra parte, frente a las autoridades que ahora dirigirán los entes descentralizados, que serán autoridades elegidas y que como ejecutivos disponen de iniciativas y de un poder de negociación general, el Estado no debe encontrarse debilitado por células ministeriales cerradas que le harían perder las ventajas de una negociación global que sí sería posible si existiera, en particular en los sectores sociales, una fuerte coordinación central y órganos desconcentrados.

Finalmente, el principio de transferencias a las colectividades locales de los servicios necesarios para el ejercicio de las competencias transferidas, conduce por sí mismo, a una distribución de los servicios sociales del Estado.

16/.- Maurice LAMBERT "Contenido y consecuencias de la descentralización sobre el desarrollo del territorio y las relaciones de poder en Francia" VVAA Función Pública y Descentralización, Bogotá, Colombia, 1987, pag. 42.

4.- El valor de la doctrina tradicional

El tema de la centralización y de la descentralización es un tema cargado de resonancia porque es clave en la constitución política del Estado. Pero además, en determinados momentos históricos, y siempre ante la perspectiva o sugerencia de una reforma, adquiere particular presencia y en estas condiciones, no solamente los políticos, sino también los científicos, llamados éstos últimos a la objetividad y al rigor técnico, adoptan en sus escritos, estilos apasionados y polémicos. La ventaja de la doctrina tradicional y por eso la hemos expuesto en este trabajo, es que permite aportar un planteamiento del tema que no prejuzga su bondad.

No obstante es preciso tener en cuenta que las situaciones que aparecen en los países no son puras; no hay sistemas centralizados, descentralizados y desconcentrados sino una variedad de graduaciones en todos ellos. La doctrina anteriormente expuesta nos permite poner los límites entre las situaciones, estableciendo lo que son los requisitos mínimos para que podamos hablar de descentralización; ello permite efectuar una calificación objetiva.

Algunos autores, premeditadamente, sin embargo, se convierten en adversarios de esta doctrina al querer sacar ventajas de la confusión en favor de la descentralización o centralización, según cual sea la moda en cada país.

El análisis puede no coincidir con la visión de ciertos actores que pueden ver el proceso de una determinada manera introduciendo para ello nuevos conceptos. Este es el caso por ejemplo del excelente trabajo de O. PHILLIP quién, aún entendiendo que no puede existir descentralización si no se transfieren poderes ejercidos antes por el Gobierno a autoridades locales elegidas, menciona la existencia de una especie de descentralización de hecho para calificar ciertos supuestos de desconcentración en los que se produce una concertación reglada entre el órgano desconcentrado y ciertos consejos elegidos 17/.

17/.- O. PHILIP "Déconcentration et Décentralisation" en La décentralisation pour la renovation de l Etat P.U.F. 1976. Este autor, desde su visión de prefecto de una región francesa establece una lógica entre la desconcentración y la descentralización de la manera siguiente: En primer lugar aparece la desconcentración que se impone por razones de eficacia; esta desconcentración de hecho se regula después convirtiéndose en un hecho jurídico. La desconcentración, regulada de esta manera, conllevaría la concertación ya que políticamente es poco imaginable que el órgano desconcentrado tome sus decisiones sin

III.- Los múltiples contextos de dinámica de los procesos de descentralización y desconcentración

1.- La razón de la multiplicidad dinámica

Veíamos en el epígrafe anterior que algunos autores habían intentado, basándose en una experiencia de un caso, establecer una especie de lógica de los procesos de desconcentración y descentralización. Sin embargo una lógica unívoca no existe puesto que cuando los países pretenden descentralizarse no solamente es diferente el punto de partida, sino también el objetivo perseguido y en más de una ocasión se habla de descentralización cuando lo único que se quiere establecer es una desconcentración concertada con ciertos consejos que no tienen auténtico poder de decisión.

En todo caso, las dinámicas dependerán de las raíces históricas de los países que nos proporcionarán una percepción del problema, un cierto consenso de la sociedad sobre la forma de distribución espacial del poder del Estado y desde luego una voluntad política de mantención o transformación de dicha distribución

Es importante tener en cuenta que, en gran medida, el éxito de una propuesta de descentralización dependerá de la capacidad de organización burocrática de un país pues, una deficiente burocracia es mucho menos propensa al cambio y desde luego no va a convertirse en eficiente por el hecho de descentralizarse. Probablemente la descentralización es absolutamente

tener en cuenta la opinión pública local. Después es la concertación la que se regula jurídicamente convirtiéndose en un objetivo político lo que provoca un nuevo desarrollo de la desconcentración. A partir de aquí el autor introduce el concepto de descentralización de hecho que aparecería cuando existiendo una concertación organizada ésta sea obligatoria, aunque el órgano desconcentrado no esté obligado a tener en cuenta los resultados de ésta. Esta descentralización de hecho pasaría a ser de derecho cuando los Consejos elegidos, que hasta ahora han sido encargados de la labor de concertación pasen a ser los titulares de algunas competencias que antes tenían los órganos desconcentrados representantes del Gobierno nacional.

El esfuerzo de construcción de una lógica en los procesos por parte del autor es impresionante, no obstante pensamos que no existe tal linealidad y que entre una fase y otra deberá existir al menos una voluntad política que imponga el cambio.

desaconsejable en aquellos países donde el sistema no ha conseguido funcionar centralizadamente.

2.- La especificidad de los procesos

No obstante, la dinámica de los procesos de descentralización y desconcentración es muy distinta; las competencias que puedan llegar a tener los órganos desconcentrados dependerá solamente del Gobierno nacional, que será el único encargado de estimular o desestimular el proceso, puesto que su puesta en funcionamiento sólo requiere de una decisión de reforma administrativa. Por el contrario, la descentralización es algo más que un fenómeno de reforma administrativa ya que concierne no solamente a las instituciones regionales o locales elegidas, sino a todos los ciudadanos. Esto implica una auténtica distribución del poder entre las diferentes instituciones territoriales de un país y por lo tanto un auténtico ejercicio de la participación; por ello, el proceso de descentralización habrá de ser alentado directamente por dichas instituciones y por los propios ciudadanos.

Esta es la razón por la que, aunque los procesos sean complementarios, no se retroalimentan necesariamente uno a otro; por el contrario, fuertes estímulos desconcentradores impulsados por el centro pueden terminar con cualquier intento de descentralización ya que la desconcentración, por sí sola, no es sino una manifestación del Estado centralista. Un autor colombiano comentaba en este sentido que determinadas instituciones, como las Corporaciones Autónomas Regionales en Colombia, se están convirtiendo en mecanismos de centralización a pesar de haber sido previstas para fines contrarios. En este caso, comenta el autor, lo ocurrido consiste en que el proceso desconcentrador no ha ido acompañado de un proceso descentralizador y en lugar de atribuir las funciones y los recursos a los departamentos, se ha utilizado una institución, desconcentrada, que, actuando dentro de los mismos límites departamentales, no es sino una entidad nacional, porque sus autoridades son incluso designadas desde Bogotá(18/).

Estas consideraciones también son válidas en sentido contrario, pues hay países, como Ecuador, que han alentado los procesos de descentralización política pero no los de desconcentración, de modo que la Administración del Estado no está plenamente coordinada con los entes descentralizados.

18/.- Jaime VIDAL PERDOMO, Comentario a la Exposición de M. LAMBERT "Contenido y consecuencias de la descentralización sobre el desarrollo del territorio y las relaciones de poder en Francia" op. cit.

En la región latinoamericana en general, hay que hacer notar que probablemente una de las causas de que no se haya podido hablar de descentralización hasta ahora, a pesar de que al menos los municipios eran concebidos como entes con personalidad jurídica, estriba no solamente en la escasez de competencias que a éstos han sido transferidas, sino también a que el proceso nunca ha ido acompañado de otro similar de desconcentración en el que los órganos territoriales del Estado posean un auténtico poder de decisión para concertar con los municipios. El diálogo de los entes descentralizados no puede ser solamente con el Gobierno, sino con la administración desconcentrada.

3.- El régimen presidencial latinoamericano como contexto para la sociedad política y la sociedad civil

Los procesos de descentralización y desconcentración se desenvuelven dentro de la matriz propuesta por el Estado a través de su ordenamiento, ello implica que la participación que la sociedad civil pueda tener en el proceso de toma de decisiones está muy fuertemente determinada por el modelo de participación que haya establecido previamente el Estado y este modelo afectará tanto a la sociedad política como a la sociedad civil.

La primera, la sociedad política latinoamericana, se caracteriza por ser centralizada y en especial el sistema de partidos políticos; ello provoca pocas expectativas de cambio, incluso aunque cambie el partido gobernante. Probablemente la razón de fondo que late bajo las fórmulas centralistas que adquiere la sociedad política y el sistema de partidos consiste en que el sistema de gobierno latinoamericano es siempre presidencialista, por lo que los partidos reproducen en su seno la forma del Gobierno nacional. El presidencialismo, latinoamericano, como forma de Gobierno, ha sido centralista y ello influye en el resto de la sociedad.

En efecto, el presidencialismo que se conoce en este continente pareciera un presidencialismo "sui generis"; su lógica esencial es necesariamente centralista por un conjunto de procesos económicos y sociales que hacen que la elección presidencial se constituya en el acto de participación política por excelencia 19/.

Con una lógica como ésta, los intentos de descentralización se convierten más bien en procesos de deslocalización que evidentemente no tienen nada que ver ni con la descentralización ni con la desconcentración, aunque a veces se utilicen estas

19/.- Es probablemente significativo que varias constituciones latinoamericanas hayan aludido a algún tipo de ley descentralizadora que después nunca se promulgó por la propia dinámica centralista del sistema.

denominaciones. La capitalidad es uno de los factores del presidencialismo latinoamericano y los excesos de centralización son combatidos con deslocalizaciones del tipo de Brasilia en Brasil, traslado del Congreso a Valparaíso en Chile y algunos estudios e intentos preliminares del mismo tipo en Venezuela o Argentina.

Pero el problema es aún más grave cuando consideramos a la sociedad civil, ya que la democratización de un país se juega en buena parte en este tipo de sociedad. Por un lado, la sociedad civil reproduce a la política y, en efecto, es una conclusión admitida por la investigación 20/, que en América Latina la sociedad civil es modelada por el Estado y que en la medida en que éste sea unitario y centralista, la sociedad civil lo será también por depender la base de dicha sociedad de las cúpulas centrales. De la misma manera cuando el Estado trata de convertirse en descentralizado y desconcentrado, la participación se limita a los modelos de descentralización y desconcentración propuestos desde el mismo. Existirá de esta manera, una especie de encasillamiento de la participación, que será la que trabe la dinámica democratizadora que en principio acompañaría a los procesos de descentralización.

Esta suerte de encasillamiento provoca que, cuando se analizan casos empíricos, pueda concluirse bastante fácilmente que exista poco interés en la participación. Ello se debe, como decíamos, a que el modelo de participación está íntimamente ligado con el marco institucional por lo que, si se quieren romper formas poco adecuadas ha de reformarse precisamente dicho marco. La participación solamente tiene sentido cuando es ejercicio de poder y por lo tanto cualquier reforma ha de tener en cuenta que los que participan han de sentirse ejerciendo ese poder.

Esta es probablemente la razón del fracaso de la participación, cuando en un país lo que se producen son procesos desconcentradores y no auténticamente descentralizadores. En efecto, aquellos sabemos que están caracterizados por un vínculo jerárquico que liga al Gobierno nacional con la Administración desconcentrada, de tal suerte que permite que sea ese Gobierno el que tome en última instancia la decisión. En esas condiciones, incentivar un proceso de participación implica solamente estimular modalidades de consulta pero no de concertación que

20/.- C. FRANCO, Organización campesina y reestructuración del Estado, Ediciones CEDEP N. 5, LIMA, PERU, 1985 y E. PALMA "La descentralización desde una perspectiva política", ponencia presentada al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, ILPES/CENDEC, Brasilia, Dic. 1983.

sería el auténtico ejercicio de poder. Por el contrario, la descentralización democrática requiere que se desarrollen formas de organización variadas y heterogéneas, independientes del Estado y de la propia sociedad política, y ello para lograr dos cosas según vuelve a señalar RESTREPO: primero como garantía de una fiscalización permanente de las instituciones desde afuera y segundo, como principal medio de vida de una ciudadanía que se autoregula y se autodetermina y, que lucha permanentemente contra el encadenamiento de la sociedad civil por el Estado bajo todas sus formas 21/.

4.- La región como espacio necesario para la descentralización

Otro punto importante a considerar cuando se analizan los contextos de los procesos de descentralización y desconcentración, consiste en determinar si la región puede proporcionar el espacio necesario para la participación, puesto que las modernas tendencias que afectan a estos procesos tratan de involucrar no solamente a los municipios sino a las regiones. Efectivamente las regiones no han tenido nunca en América Latina un rol muy relevante en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional, y las comunidades locales o municipales, no han tenido más remedio que traducir el modelo de sociedad impuesto desde el Estado. La descentralización requeriría de un nivel intermedio, que podría ser la región, para democratizar la base de la sociedad y es éste el rol diferente que ciertos países están pidiendo a las regiones.

Pero lograr un nivel de este tipo en la región no es tarea fácil, no solamente porque la sociedad política no se haya estructurado descentralizadamente sino porque, como expusimos anteriormente, aunque la iniciativa descentralizadora proceda del Estado, el movimiento continuo hacia la descentralización y regionalización ha de ser también continuamente impulsado desde los propios entes territoriales y por los ciudadanos. Para ello sería preciso que existiera en América Latina una especie de lealtad de pertenencia a la región, es decir, que los ciudadanos de una determinada región no solamente tengan los cauces para participar en los problemas regionales (lo cual es un requisito

21/.- En efecto, sigue indicando el autor que "Todo Estado, de una u otra manera conspira contra la sociedad al querer amarrarla en unas formas institucionales, en unas normas y reglas que se izan por encima y contra los ciudadanos. Por ello, la democracia no puede reducirse a una cuestión del Estado (cualquiera que éste sea), ni a un grado determinado de participación ciudadana en las instituciones por más amplia que sea esta participación" en Darío I. RESTREPO, "Descentralización, Democracia y Estado autoritario" ob, cit. pags. 115 y 116.

que puede establecerse desde fuera), sino que sientan que los problemas regionales tengan identidad propia e independiente de los problemas nacionales.

En el ILPES, este problema ha sido detenidamente estudiado por S. BOISIER, señalando que es preciso construir previamente la región como espacio social 22/, lo cual debe ser ampliado con una construcción de la misma como espacio cultural 23/; esta es la única forma de conseguir dicha lealtad y permitir así que la sociedad civil vaya impulsando el proceso. Parte de las críticas que se han efectuado a algunos procesos descentralizadores en América Latina provienen del hecho de haber establecido, institucionalmente, límites políticos para las regiones incapaces de aglutinar una auténtica lealtad regional, desconociendo otros límites que históricamente tienen arraigo en la población; y ésta puede ser una razón que explique por qué la participación de la sociedad civil es más fácil a nivel municipal que a nivel regional 24/

IV.- La Descentralización y la Desconcentración de los servicios sociales.

1.- El replanteamiento del problema

a) La política social como política centralizada

La política social ha sido tradicionalmente una política centralizada porque así fué concebida en su expansión en la época de post-guerra. Además, en este tipo de política, tanto la descentralización como la desconcentración presentan en principio dos inconvenientes: En primer lugar que la demanda por parte de los administrados, de los servicios sociales es inmediata por lo que para éstos lo importante son las tareas y no quienes las realicen; en segundo lugar porque la expansión de la política social fue ideada para realizar una cobertura de servicios que resolviera déficits de carácter nacionales, sin consideración a la composición territorial de los déficits.

22/.- S. BOISIER, "Las regiones como espacios socialmente contruídos". Revista de la CEPAL n. 35, Agosto 1988.

23/.- E. PALMA "La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad" ob. cit.

24/.- Vease al respecto los trabajos contenidos en VVAA La Insurgencia de las Provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, S. XXI, Bogotá 1988.

Por otra parte, en ciertos momentos ha existido un consenso generalizado acerca de que la entrega eficaz y masiva de servicios sociales debía hacerse de forma centralizada. Modernamente, sin embargo, pareciera que el clima intelectual prevaleciente aboga por la descentralización de este tipo de servicios.

b) El clima intelectual prevaleciente

Advertíamos al comienzo de este trabajo que existen en la actualidad importantes estímulos en favor de la descentralización, y es indudable que como fórmula política y administrativa tiene un potencial del que todavía no conocemos su alcance. En principio creemos que la descentralización puede ser útil como técnica que ayude a resolver los problemas sociales por las razones ya mencionadas relacionadas con la eficiencia, cercanía de la información y porque permite un tratamiento más diferenciado de la población en función de la equidad.

Por otra parte, el pensamiento descentralizador latinoamericano se está generando en torno a las ideologías más dispares.

Por último, queremos advertir que en torno al concepto de descentralización se han ido formando una serie de expectativas altamente ideológicas que no se corresponden con la realidad por situarse fuera de contextos concretos. Nosotros pretendemos situar el trabajo fuera del denominado "cuerpo ideológico descentralista" 25/, expresión que actualmente está a la moda y tratar de evaluar el fenómeno en el marco de los servicios sociales.

c) El problema de la autoridad social

Para la comprensión cabal del tema es preciso distinguir previamente entre centralización administrativa de "lo social" y descentralización territorial que, no solamente no son incompatibles sino complementarias como vamos a ver, y trataremos de hacer una breve reflexión introductoria sobre la primera.

El tema de la autoridad social enfrenta dos tipos de problemas: en primer lugar como respuesta a la subordinación de la política social y a la fragmentación sectorial y en segundo lugar la cuestión de la autoridad social y su inserción en la estructura administrativa de carácter sectorial y espacial.

25/.- denominación utilizada por Darío I. RESTREPO, en "Descentralización, Democracia y Estado autoritario", ob. cit. pag. 113.

i.- Autoridad social como respuesta a la subordinación de la política social y a la fragmentación sectorial

La política social encuentra al menos dos tipos de problemas en nuestros días relacionados con la estructura administrativa del Estado. Por una parte su posición subordinada respecto de la política económica ya que los Ministerios, Direcciones y Oficinas encargadas de lo social han estado separados de aquellos encargados de lo económico, o en todo caso nunca han sido interlocutores válidos frente a aquellos para destacar la importancia de lo social. Por otra parte, las decisiones de política social se han estado tomando en forma excesivamente sectorializada desde el punto de vista funcional, es decir, se ha constatado la escasísima coordinación entre por una parte los diferentes sectores como salud, seguridad social, educación, vivienda, etc.; entre los diferentes programas (incluso intersectoriales), llevados a cabo por cada sector y entre los agentes públicos y privados que llevan a cabo acciones sectoriales. El resultado de ello ha sido una política social subordinada a lo económico en el sentido de tratar de corregir algunos efectos adversos de aquella y la no existencia de una política unitaria en lo social.

i.i.- La autoridad social y su inserción en la estructura administrativa de carácter sectorial y espacial

El segundo problema que se plantea es cómo insertar administrativamente esa posible autoridad social si el país está descentralizado (obviamente si no hay descentralización la autoridad social es una simple concentración funcional). Ello dependerá lógicamente de la opción que se haya escogido para diseñar dicha autoridad.

Básicamente son tres los tipos de opciones que se discuten en la región: el primero consiste en establecer un Ministerio encargado de los asuntos sociales, manteniendo no obstante a los ministerios sectoriales; la segunda consistiría en que ese Ministerio absorviera a los sectoriales y la tercera consistiría en la creación de una especie de gabinete social que, además de las funciones de coordinación, asumiría importantes competencias relativas a la asignación de recursos.

En cualquiera de los casos, pero teniendo en cuenta las particularidades de la modalidad elegida, lo que se requiere es una estricta delimitación de las competencias que van a corresponder a cada órgano, teniendo en cuenta que la posible creación de una autoridad social implicará una especie de concentración funcional, es decir, una transferencia de competencias desde los Ministerios sectoriales (desconcentrados funcionalmente), a ese órgano. Evidentemente una transferencia de este tipo no es incompatible con la descentralización, y si

ésta se produjera simultáneamente, existiría un doble flujo de competencias, uno concentrador y otro descentralizador, teniendo en cuenta la situación de poderes compartidos que será explicada a continuación.

Señalemos por último que, puesto que la administración descentralizada puede reproducir a nivel territorial inferior, los mismos esquemas administrativos que la administración central, en aquella puede volver a aparecer un órgano descentralizado que coordine lo social dentro de ese nivel.

La conjunción de todas estas situaciones requiere llegar a un **sistema de poderes participados o compartidos** que vamos a pasar a explicar.

2.- Exigencias teóricas de opciones para descentralizar la política social.

a) Generalización de las exigencias

Las disyuntivas centralización-descentralización y concentración-desconcentración deben ser resueltas teóricamente de una manera aparentemente simple: debe ser titular de la competencia correspondiente aquel ente u órgano que esté en mejores condiciones para decidir en función del tipo de decisión de que se trate y del tipo de información con la que cuente para tomar la decisión. Las razones que justificarían la descentralización estarían precisamente en función de este tipo de consideración ya que los entes de este tipo tendrían una posición más cercana para conseguir la información; pero de esta privilegiada posición también gozarían los órganos desconcentrados, por lo que la segunda razón para que intervengan los entes descentralizados vuelve a aludir al tema de la participación de los ciudadanos y a la elección por éstos de las autoridades que van a resolver los problemas locales, en coordinación con los anteriores.

Por otra parte, puesto que la problemática social, al igual que la económica, necesita ser resuelta en torno a un esquema homogéneo dentro de cada país, se requiere analizar a fondo el proceso de toma de decisiones en política social.

b) Diferentes opciones para la descentralización

En principio existirían dos mecanismos de toma de decisiones sobre política social. El primero de ellos consistiría en atribuir todas las competencias sobre los sectores a un solo ente; si el país es centralizado ese ente sería el Gobierno nacional, pero si es descentralizado las competencias serían atribuidas a las regiones y a los municipios. La segunda solución implicaría establecer un sistema de poderes compartidos entre los diferentes tipos de entes y órganos, en los

que el quantum de competencias podría ser desde luego diferente entre los sectores o incluso entre los propios entes descentralizados.

La primera solución presenta inconvenientes en ambos casos, tanto si la competencia se atribuye al Gobierno nacional como a los entes territoriales inferiores; en el primero por la lejanía de la información y por no permitir la participación de la sociedad civil, pero también en el segundo porque la solución de los problemas sociales requiere como mínimo un importante grado de armonización dentro de un país. El segundo parecería el mecanismo más adecuado pero siempre que la situación de poderes compartidos permita una auténtica titularidad de competencias de decisión, tanto para los órganos desconcentrados como para los entes descentralizados e incluso para el propio Gobierno 26/.

Lo ideal parecería entonces establecer unos programas comunes de acción en cuya elaboración y gestión participen el gobierno nacional, y sus delegaciones territoriales, es decir la administración central (en la que se incluiría la autoridad social si existiera), las regiones y los entes locales.

Los planes y programas que se elaboraran deberán ir acompañados de:

- a) una objetivación de funciones, es decir, una descripción y delimitación de las funciones que han de desarrollarse.
- b) una estructura de programa, es decir, una delimitación de prioridades, y
- c) de un sistema paralelo de asignación de las mismas que será, al mismo tiempo, una estructura de competencias. La asignación de competencia será una asignación pleno iure, es decir, se asignarán competencias propias de necesario ejercicio por el ente que las tiene atribuidas.

A nivel de decisión, los entes territoriales inferiores descentralizados y los órganos desconcentrados, concretarán decisiones amplias tomadas a nivel nacional, operando así una sucesiva individualización de la decisión. No se debe olvidar que los segmentos de política social que se ejecutan a nivel local son parte inseparable de la totalidad del sistema nacional sectorial y por lo tanto es imposible pensar que las decisiones no pasaran en algún momento por la administración central. No obstante, en esta concreción se debe garantizar la competencia exclusiva de los entes descentralizados en las decisiones sobre las que sean competentes, lo que significará que este tipo de decisiones no podrán ser revocadas ni sustituidas por los órganos

26/. - Al respecto vease por ejemplo el trabajo Descentralización Federal y Financiamiento del sistema educativo. Proyecto PNUD ARG/87/012, Nov. 1987.

centrales. Incluso en países federales se ha hablado de "poderes concurrentes", para referirse a la distribución de competencias entre la Nación y las provincias en materia de educación y salud 27/. Es la propia Constitución argentina la que señala que son poderes concurrentes los que autorizan la gestión de la Nación y las provincias sobre las mismas materias, especialmente del desarrollo y bienestar económico-social. En concreto la educación, en sus tres niveles, es gestión concurrente entre las provincias y la Nación y lo mismo en salud por lo que ambas se ven sometidas a movimientos continuos centralizadores y descentralizadores.

c) Exigencias de la descentralización relacionadas con la administración central

Un sistema de este tipo requerirá entonces, no solamente una nueva descripción de competencias de los entes descentralizados y órganos desconcentrados, sino una transformación de la estructura administrativa central, que en algunos casos puede significar incluso un reforzamiento de la misma 28/, al menos en tres sentidos.

En primer lugar correspondería a esta administración central un importante rol de orientación de las acciones del resto de las instituciones, lo cual implicará generalmente una profunda remodelación de la estructura central que, con una oferta de servicios centralizada, no estaba preparada para cumplir este rol. En un sistema descentralizado, es preciso desarrollar la capacidad de orientación basándola en un sistema de información que va desde la base (a través de los órganos descentralizados y desconcentrados) a los niveles superiores (gobierno nacional).

En segundo lugar correspondería al Gobierno la coordinación de la política social en los tres sentidos antes referidos: en primer lugar la coordinación de los diferentes sectores entre sí, en segundo lugar la coordinación entre los diferentes programas que son ejecutados por cada sector para evitar o controlar duplicidades y lograr mayor eficiencia y tercero la coordinación entre todos los agentes que actuarían en este campo, incluyendo no solamente a los agentes públicos, sino también a los privados,

27/.- P.J. FRIAS Introducción al Derecho Publico Provincial, Depalma 1980, Buenos Aires, pags. 37 y ss.

28/.- E. BUSTELO, "Política Social en un contexto de crisis: Será que se puede?", Seminario de Alto Nivel: Como recuperar el progreso social en América Latina, ILPES, IDE, UNICEF, Santiago de Chile, 20 al 24 de Junio de 1988, pags. 23 y ss.

sin todo lo cual no podrían tenerse en cuenta los efectos intersectoriales.

En tercer lugar, le correspondería asegurar la financiación de las políticas sociales para evitar desigualdades. Es este un punto muy delicado que requiere detenida investigación y análisis puesto que desde los entes descentralizados suele reclamarse recursos propios lo cual puede ir en merma de las regiones o municipios más pobres. La descentralización no es incompatible con la dependencia de recursos, por lo que será el Gobierno nacional el encargado de asegurar la financiación en general de las políticas, completando los posibles recursos propios que hayan sido concedidos a los entes descentralizados; además debiera existir algún tipo de competencia presupuestaria en las autoridades centrales que asegure una especie de presupuesto integrado en lo social.

No obstante es muy importante ligar la transferencia de competencias con la transferencia de recursos necesaria para su ejecución, sobre todo si la descentralización ha sido contemplada dentro de las estrategias para hacer frente a la crisis pues, en otros caso, como ya han señalado los autores, lo que se transfiere del centro a la periferia es la parcelación de la crisis global existente 29/.

Finalmente, desde el punto de vista del control, cuando exista descentralización sólo puede existir un control de legalidad sobre la actuación del ente descentralizado, es decir, un control de regularidad jurídica, control reglado, ejercitable solamente en los casos establecidos previamente por ley y no discrecionalmente por la Administración central. No existirá descentralización en cambio cuando lo que se establezcan sean controles de oportunidad, que son discrecionales, como(30/):

a) cuando exista de hecho una reserva de decisión a favor del Gobierno u otro ente como ocurre con los procedimientos bifásicos en los que en una primera fase la decisión corresponde a un órgano pero se requiere que el procedimiento pase por una segunda fase ante la administración central o,

b) en aquellos casos en los que se establecen requisitos de autorización o posibilidades de anulación puesto que implicarán

29/.- Orlando FALS BORDA "Ordenamiento territorial e integración regional en Colombia" en VVAA La Insurgencia de las Provincias, ob. cit. pag. 53.

30/.- G. ARIÑO ORTIZ Descentralización y planificación, ob. cit. pags. 91 y ss.

de hecho una relación de jerarquía, que nos llevaría a hablar de desconcentración, pero no de descentralización.

Para que el Gobierno central pueda cumplir este tipo de roles será preciso que desarrolle una capacidad de decisión muy importante, pues hasta ahora, a pesar de haber sido una administración centralizada, no se han podido evitar importantes problemas de coordinación 31/. Este reforzamiento de la capacidad de decisión de la administración central, podría hacerse a través de una autoridad social, como señalamos anteriormente, a la que se hubiera atribuido una estructura de competencias que incluyera las funciones anteriores.

d) Exigencias de la descentralización relacionadas con el resto de la Administración Pública

Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales han de ir acompañados de procesos generales del mismo tipo en toda la administración pública del Estado, coordinando perfectamente los procesos de descentralización con los de desconcentración, tal como expusimos anteriormente. De todas formas hay que tener en cuenta, que hay una serie de políticas que en ningún caso pueden ser descentralizadas (el ejemplo clásico es la defensa nacional); no obstante, entre el conjunto de políticas públicas que permiten descentralización ha de existir una cierta homogeneidad en los procesos ya que si el proceso no es global, existirá de nuevo un peligro de recentralización.

Es evidente que se requiere un mayor grado de madurez dentro de la Administración Pública del Estado para construir un Estado descentralizado que para construirlo centralizadamente. Por consiguiente es una exigencia de cualquier intento de

31/.- En Argentina por ejemplo, y en el tema relativo a la educación se reconoce que la descentralización supone admitir que un grupo importante de atribuciones, que actualmente tiene la nación, pasarán a ser ejercidas por las instancias responsables de los servicios transferidos. Pero al mismo tiempo supone admitir que el Gobierno Federal tendrá facultades para asegurar que tal descentralización no lleva a crecientes desigualdades, a una mayor incomunicación entre las partes, a la ausencia manifiesta o encubierta de coordinación y, en definitiva, a la desarticulación del sistema con todas sus implicaciones. Esta parece haber sido, por lo que hace a la conducción de la enseñanza primaria, una de las consecuencias negativas de la experiencia anterior. En el trabajo Descentralización Federal y Financiamiento del sistema educativa op. cit.

descentralización haber conseguido previamente dicho grado de madurez.

3.- Caracterización de los obstáculos de la descentralización

a) Sectores sociales y espacio

En la práctica sin embargo, este conjunto de reglas no es de tan simple aplicación y se planteará una rica problemática mucho más difícil de resolver puesto que los procesos de descentralización y desconcentración no tienen en cuenta el sistema de que se trate (salud, educación, etc.) sino su distribución espacial. Enfatizar el espacio sin tener en cuenta el sector de que se trata, es ver el problema de forma parcial. Por otra parte ya expusimos en la introducción que bajo la misma denominación se encubren en realidad procesos muy variados que incluso tienen diferentes propósitos porque responden a contextos políticos e históricos de variado signo.

El proceso de toma de decisiones no es un proceso simple por dos tipos de motivos: En primer lugar, porque es muy difícil diferenciar lo técnico, de lo administrativo y de lo político y es muy difícil, por lo tanto, determinar cual es el ente descentralizado, u órgano desconcentrado, que ha de tomar una determinada decisión o la autoridad política competente sobre un determinado tema.

En segundo lugar porque es extremadamente difícil individualizar sucesivamente una decisión en el espacio y determinar cuales son los niveles por los que ha de pasar y hasta dónde deben concretarse, en cada espacio territorial, políticas que entre sí son absolutamente heterogéneas como la vivienda, la salud, la educación, la seguridad social, etc. En efecto, la distribución de competencias entre el Gobierno y los entes descentralizados enfrenta una enorme dificultad cual es la de definir las competencias en una colectividad territorial dónde, a diferencia de los establecimientos públicos, o los sectores, no puede utilizarse el principio de especialidad. Las colectividades territoriales tienen una vocación de intervención general en todos los asuntos de su interés. Esta razón genera una segunda dificultad consistente en la íntima conexión entre las competencias del Gobierno y las de las colectividades locales que, en la práctica, provoca una línea de división fluctuante 32/.

32/- J.M. PONTIER "La répartition des compétences entre l Etat et les collectivités locales: bilan et perspectives". en La Décentralisation pour la renovation de l Etat ob. cit. pag. 115 y ss.

El tema no permite desde luego una solución general, y ni siquiera una propuesta que pueda tener algún matiz de generalidad pues, dependiendo del contexto en el que se sitúe la reforma y de los objetivos perseguidos, cada Estado debe decidir en qué espacios territoriales y bajo qué órganos o entes deben colocarse las competencias relativas a los servicios sociales. El análisis comparado admite ya cualquier tipo de solución; desde el caso español, dónde los sectores sociales son situados bajo la competencia de la región, o el francés, dónde despreciando este nivel, que todavía es algo artificial, se ha erigido al Departamento como el ente que tiene a su cargo casi todo lo hasta el caso chileno, dónde es el municipio el que se ha convertido en el detentor de este tipo de competencias. Por otra parte hay que contar también con la posibilidad de que cada sector prefiera límites diferentes y que éstos puedan o no ser compatibles en la práctica. Como señala CROWTHER refiriéndose al caso costarricense, existe una tensión inherente en la oferta que tiende a mitigar contra el ordenamiento y compatibilización de los programas regionales de los distintos sectores. Las economías de escala y las geográficas de los distintos sectores gubernamentales, tanto productivos como sociales, implican esquemas muy diferentes de regionalización y conflictos inherentes sobre la extensión de los servicios.

b) La heterogeneidad espacial y sectorial

Por otra parte una gran dificultad práctica es la de la heterogeneidad del tema que estudiamos y que se presenta al menos en tres sentidos.

a) El primero es el de la heterogeneidad de los entes que van a ser descentralizados, es decir, las regiones y las colectividades locales o municipios. Se han utilizado criterios de clasificación que son absolutamente insuficientes, tales como los que distinguen municipios rurales de los urbanos o regiones más o menos industrializadas; es preciso encontrar una tipología más adecuada a tan variadas situaciones, que nos permita seguir investigando cómo afecta la descentralización y la desconcentración a entes y órganos ya más homogéneos 33/.

33/.- Ciertamente el Gobierno metropolitano supone municipios de una naturaleza completamente diferente. La administración de la metrópoli latinoamericana excede con mucho lo propio de la teoría municipal y probablemente hay soluciones que obligan a centralizar en un gobierno metropolitano el sistema de toma de decisiones y en otros a descentralizarlo. Así señala por ejemplo J.G. FRANCISCONI criticando la sectorialización de la política urbana que "Como fruto de una ideología política y tecnológica que predominó durante varios decenios, se planificó la ciudad y la

b) Un segundo sentido de dicha heterogeneidad es el que se presenta en las situaciones y entornos en los diferentes países y al interior de ellos.

c) Por último el tercero afecta a los propios sistemas de salud, educación, vivienda, etc. que tienen cada uno entidad propia y es prácticamente imposible establecer reglas comunes aplicables a todos. Existen discrepancias naturales entre los sectores en cuanto a las preferencias de criterios para la delimitación de los límites de las zonas y regiones.

c) El ámbito de la intersectorialidad

Por último, un clásico problema que se plantea cuando se analizan los procesos descentralizadores y desconcentradores es el de la intersectorialidad, ya que la coordinación de lo intersectorial puede volverse más difícil cuanto más reducido es el espacio dónde se desarrollan las políticas. En efecto la intersectorialidad a nivel macro es muy agregada lo cual afecta la determinación rigurosa de los factores de implicancia recíproca. Por su parte, a nivel local o micro, la intersectorialidad es más bien micro, de prueba. En este punto vuelve a cobrar relevancia el tema regional como el espacio óptimo dónde existiendo descentralización, puede coordinarse lo intersectorial.

Intimamente relacionado con este tema, está el de las relaciones complementarias entre los sectores. La eficiencia de entrega, la capacidad del consumidor de hacer buen uso del bien o servicio y la contribución real del mismo para el bienestar de la población, generalmente dependen de la existencia en el consumidor o su ambiente, de ciertas condiciones que el consumidor o su ambiente de ciertas condiciones que son resultados de otros bienes y servicios gubernamentales. Naturalmente, la educación es uno de los más fundamentales para el aprovechamiento o uso eficiente de los otros bienes y servicios gubernamentales. Naturalmente, la educación es uno de los más fundamentales para el aprovechamiento o uso eficiente de los otros bienes y servicios que ofrece el Gobierno.

metrópoli, que son el marco y habitat del ser humano. Con todo, la prioridad político-administrativa de las inversiones se ha orientado hacia unos cuantos sectores, especialmente la vivienda". En "La importancia del sector no estructurado en los futuros asentamientos urbanos de las metrópolis duales" documento presentado al Seminario El Tercer Sector y la Vivienda : Una alternativa para el desarrollo del habitat de sectores de bajos ingresos, Santiago de Chile, Marzo 1987.

V.- La formulación de una estrategia

1.- La condición previa

A través de todo este documento se ha insistido en la necesidad de contar con un buen diagnóstico de la realidad. El conocimiento de dicha realidad incluye el conocimiento acerca de la fortaleza o debilidad de la burocracia, del grado de vigorización de los grupos, el conocimiento pormenorizado de los sectores sociales y, finalmente, la matriz institucional vigente acerca del Gobierno de cada espacio nacional. Sólo a partir de un diagnóstico pormenorizado y actual, pueden definirse los objetivos previstos.

En la definición de los objetivos deben asumirse los conceptos tradicionales para caracterizar la centralización, la descentralización y la desconcentración. Carece de toda utilidad el empleo de subterfugios, los recursos retóricos y el uso convencional de conceptos de empleo universal. Las concesiones a la moda o a la retórica van a significar confusión y convertirán en irrelevante cualquier intento de transformación.

2.- Las opciones teóricas

Desde una perspectiva teórica las opciones de modelos son cinco.

La primera es la centralización total. Los servicios centrales de la Administración, dependiente del respectivo Gobierno nacional, tienen a su cargo las decisiones de política social. Los servicios locales tienen como única tarea ejecutar las órdenes e instrucciones provenientes de la Administración central. Probablemente esta primera opción se corresponde con las necesidades de países muy pobres y de tamaño reducido.

La segunda opción es la centralización desconcentrada territorialmente. La Administración central transfiere ciertos poderes de decisión a sus propios órganos territoriales situados en la región, comuna, departamento, provincia, etc., pero no a tales entes directamente sino a los órganos directamente dependientes de la Administración Central.

La tercera opción es la centralización desconcentrada funcionalmente. En este caso la Administración central transfiere cierto poder de decisión a un servicio nacional dotado de una misión especial.

La cuarta es la descentralización territorial. Los poderes de decisión son compartidos entre órganos de diferente cobertura geográfica (nacionales, regionales, provinciales y comunales), elegidos todos ellos por sufragio universal.

Finalmente la quinta opción es la descentralización funcional en cuyo caso se otorga un poder de decisión a un ente especializado elegido por votación popular. Dicha especialización puede provenir de la tarea o de las tareas de ente: gestión de los seguros sociales de los afiliados, etc. Este tipo probablemente se corresponde con países de mayor desarrollo pero de reducido tamaño.

3.- Opciones en la realidad latinoamericana

Las opciones en la práctica latinoamericana se concentran en variaciones en torno a la centralización desconcentrada y la descentralización territorial.

La situación prevaleciente en la región es de centralización desconcentrada con componentes variables de órganos descentralizados (Lo más común es que las autoridades de los municipios sean elegidas, así como las de las provincias en la mayoría de los países federales y excepcionalmente en los unitarios). Esta centralización desconcentrada se acompaña de numerosos órganos desconcentrados funcionalmente y escasísimos entes funcionalmente descentralizados.

Ante la situación prevaleciente se abre la perspectiva de una opción descentralizadora básicamente territorial y puntualmente funcional.

4.- Las estrategias de cambio en torno a nuevas modalidades de recentralización desconcentrada

No debe sorprender que sean llamadas estrategias de recentralización desconcentrada ya que implican en sus múltiples variedades un nuevo intento de reordenamiento de los servicios sociales en torno a uno o varios criterios considerados centrales. La pluralidad de estrategias atiende, entre otros a los siguientes criterios:

a) El surgimiento y aceptación de nuevas orientaciones para la política social: el financiamiento, el crédito externo, la evaluación de proyectos, el carácter intersectorial de los programas, etc.

b) La búsqueda de nuevas modalidades para la centralización de las decisiones nacionales de política social: ministerio único, nuevas agrupaciones de ministerios e instituciones.

c) Otra dimensión relevante es el papel asignado a los entes descentralizados territorialmente y a los entes descentralizados funcionalmente. En principio cabe al respecto una ampliación o una disminución de las competencias y/o de los recursos para la decisión y la gestión de la política espacial y funcionalmente

descentralizada. En todo caso, hay que calificar los posibles aumentos de competencias descentralizadas. En efecto, un aumento de las competencias descentralizadas en los países, en que la Constitución y la voluntad políticas así lo consagran, implica otro modelo espacial para los sectores sociales. En este epígrafe, las referencias atienden a los casos en que la desconcentración es la regla y la descentralización es la excepción.

La desconcentración, en estos casos, debe ser concebida como instrumental para los nuevos objetivos perseguidos. En rigor, se trata de que la desconcentración territorial y funcional, si la hubiere, sean coherentes con dichos objetivos. Las cuestiones relativas a la coherencia incluyen la vinculación de la oferta con la demanda de los servicios sociales. Así, en las estrategias para erradicar la pobreza crítica, la desconcentración tiene que vincular, a través del espacio nacional, los cambios de oferta, en cantidad y calidad, con las necesidades insatisfechas y no expresadas, separándolas de las expectativas de la demanda satisfecha y declarada.

Todavía no se ha realizado un inventario de los problemas detectados en torno al vínculo entre oferta y demanda a través del espacio geográfico nacional. Con todo, se pueden señalar ciertos temas recurrentes.

En torno a la oferta, es frecuente la comprobación de una aparente paradoja: por una parte, desde el punto de vista de las necesidades sociales, los servicios prestados por los diversos sectores gubernamentales son complementarios y, de otra, cada sector define su propio esquema de desconcentración territorial atendiendo a economías de escala, criterios técnicos inherentes a su especialización, etc.

Otra situación recurrente alude a la multiplicación de instancias y trámites. Como señala CROWTHER, comentando la experiencia de Costa Rica "no solamente existe una multiplicación de canales de acceso a las decisiones sobre repartición de recursos, sino que también existe una multiplicación de pautas contradictorias entre sí de ordenamiento y priorización de recursos" 34/.

Desde la perspectiva de la demanda, los problemas radican en identificar la modalidad de participación idónea para lograr el acceso a la oferta de los bienes y servicios por parte de los diferentes grupos identificados como población objetivo. Es de general comprobación la multiplicidad de modalidades previstas para lograr el acceso a los bienes y servicios sociales, por muy

34/. CROWTHER La regionalización de los servicios sociales. tex. mec.

selectiva y focalizada que sea una determinada política social.

El concepto de acceso se refiere al lugar de encuentro entre la oferta estatal y la demanda social.

Una vez que se logra el encuentro de oferta y demanda, surgen las modalidades de participación inherentes a la ejecución de cada programa social. En verdad se prevén múltiples formas de participación. La más simple, propia de las políticas compensatorias, focalizadas y selectivas se consuma en el mero acto de recepción de un bien y/o servicio. En numerosos programas sociales, sin embargo, es insuficiente la mera recepción, aún si ella fuese habitual, en cuyo caso los receptores son clientes o usuarios de algún servicio.

Para perfeccionar la ejecución de algunos programas se suponen ciertos comportamientos sociales, ya sean individuales o colectivos. A veces, los comportamientos previstos suponen un conjunto coherente de acciones u omisiones a realizar dentro de un lapso de tiempo. De esta manera cada política y programa sociales sugieren una modalidad de ejecución participativa. Por ello cabe agregar que las relaciones entre la oferta y la demanda suponen, en diferente grado, una concertación informal entre la burocracia social y los grupos de la sociedad civil. Asimismo, la política social desconcentrada suele incluir la consulta a los ciudadanos de ciertas decisiones atinentes a la elaboración de programas y a la determinación de prioridades. La consulta tiene el riesgo que formaliza demandas que la autoridad respectiva no tiene la obligación de reconocer.

Sin embargo, es preciso señalar que las modalidades de participación inherentes a la desconcentración pueden facilitar la influencia en su propio beneficio, de grupos cuyas demandas no tienen prioridad. Es frecuente que el canal de presión para lograrlo sea a través de la propia burocracia encargada de las prestaciones.

Finalmente, se puede concluir que la desconcentración tiene todas las ventajas de una centralización coherente y orgánica. Naturalmente, la desconcentración asume todos los riesgos de suponerla instrumental en complejos procesos que condicionan una actividad burocrática bidimensional: sectorial y espacial. Como es obvio, sólo la investigación acumulativa puede acreditar los efectos previstos y no previstos que pueden asumir las modalidades de centralización desconcentrada.

5.- Las estrategias de cambio en torno a la descentralización de la política social

a) La política social descentralizada es un modelo global

A través del análisis de este documento se ha reiterado que al modelo de política social descentralizada no se llega en un proceso de cambios involuntarios o naturales. La comprobación de que pudiesen existir constelaciones sociales en que prevalezcan procesos de diferenciación, de concentración informal, de interpenetración entre la burocracia y la sociedad, no significa que se transite desde una presunta descentralización de hecho como el antecedente necesario de una descentralización de derecho.

Obviamente, para el éxito de la descentralización, es preciso comprobar la existencia de condiciones sociales de posibilidad. Sin embargo, la descentralización supone siempre un cambio institucional para establecer poderes compartidos, regular sus competencias entre sí, y las de los órganos descentralizados con la administración desconcentrada.

La implantación de un modelo de este tipo posee una lógica propia de inserción. La descentralización es un proceso y no un acto; se trata en efecto de un proceso continuo y de mediano o largo plazo que supone flexibilidad en su adaptación al medio, lo que implica el uso de instrumentos jurídicos que sean por sí mismos flexibles (convenios a partir de leyes marco, etc.) 35/.

b) La creación o renovación de poderes locales que amplían sus competencias descentralizadas al interior de modelos centralmente desconcentrados

Se trata de experiencias en boga en la región en que se entregan a los municipios, competencias en la gestión de los servicios sociales. Si bien subsistirá el modelo global desconcentrado, se incluye su referencia en el epígrafe de procesos de descentralización en razón de la importancia de un cambio de tanta envergadura. En efecto, municipalizar los servicios de educación y salud es prácticamente descentralizar los servicios sociales en su nivel comunal (Obviamente si las autoridades municipales no son elegidas por sufragio universal, el municipio no es más que un mero servicio público desconcentrado).

El quid de estas experiencias estará centrado en la coordinación de las competencias compartidas: por una parte las

35/- en el trabajo Descentralización Federal y Financiamiento del Sistema Educativo. Proyecto PNUD ARG/87/012, Nov. 1987.pag. 97.

