



INT-2515

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

---

## DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONALES

L I D E R

Programa Analítico de Lectura

(P A L)

LAS NOCIONES DE CENTRALIZACION  
Y DESCENTRALIZACION \*/

Eduardo Palma y Dolores Rufián

\*/ El presente documento forma parte del Paquete Autopedagógico Regional (PAR) del LIDER y se reproduce para uso exclusivo de los participantes en esta actividad.



## DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONAL

Documento CPRD-D/119

### LAS NOCIONES DE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION \*/

Dolores Rufian y Eduardo Palma

- (\*) El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos, corresponde al Capítulo II del trabajo de La descentralización, problema contemporáneo en América Latina. APPS, ILPES.



## LAS NOCIONES DE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

Dolores Rufián y Eduardo Palma <sup>\*/</sup>

### I. Descentralización y Desconcentración desde un punto de vista institucional

#### 1. La doctrina tradicional acerca de la descentralización y la desconcentración

Nos proponemos estudiar la descentralización y la desconcentración desde un punto de vista institucional, lo que supone la óptica jurídico política y jurídico administrativa en las relaciones con el poder y la administración. Para ello utilizaremos los conceptos clásicos elaborados fundamentalmente por los administrativistas franceses y españoles del siglo XIX y XX, pues no constituye un aporte teórico definir subjetivamente términos de uso universal. Estos conceptos han sido detenidamente estudiados por autores como Hauriou, Vedel, Waline, Auloc, Ducroq, Duguit, Eisenmann o por Cárdenas, Garrido Falla, Villar Palasí, García Trevijano.

La mayor parte de los estudios sobre este tema, sin embargo, comienzan con una definición más o menos propia acerca de la noción de descentralización y la diferencian de figuras afines; para ello hacen aproximaciones al concepto a partir del lenguaje vulgar y de otros lenguajes científicos. Este tipo de definiciones no tienen rigor alguno puesto que la centralización y la descentralización tienen un significado institucional construido dentro de la ciencia jurídica. Fuera de ésta ni siquiera tiene sentido uno de los temas más controvertidos cual es el de la distinción entre descentralización y desconcentración.

De todas formas los términos centralización, descentralización o desconcentración, no son patrimonio de la ciencia jurídica y, en general se habla de descentralización como una técnica organizatoria cuya finalidad es distribuir los centros de adopción de decisiones. Este significado lógicamente ha de estar presente en la noción institucional.

El tema de la centralización y de la descentralización es un tema cargado de resonancia porque es clave en la constitución

---

<sup>\*/</sup> Del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, (ILPES). Santiago de Chile, 1991.

política del Estado. Pero además, en determinados momentos históricos, y siempre ante la perspectiva o sugerencia de una reforma, adquiere particular presencia. 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 exponemos 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 clásica 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.

En alguna ocasión se ha señalado que esta teoría clásica es inoperante para América Latina entendiéndose que los significados de la descentralización y la autonomía no pueden ser similares a los clásicos de la teoría liberal de la democracia, dada la enorme heterogeneidad de la región. Señala a este respecto, Coraggio (1988, 115) que "En nuestros países, los significados de la descentralización y de la autonomía no pueden ser similares a los clásicos de la teoría liberal de la democracia, dada la enorme heterogeneidad estructural en lo económico, cultural y técnico. Menos aún dónde la cuestión nacional no ha sido cabalmente resuelta y asume la forma de una cuestión regional, y dónde la ciudadanía, en ese sentido clásico no ha terminado de constituirse... Entonces, una clave para determinar el sentido de las propuestas de descentralización está en el sistema político nacional".

Creemos sin embargo, que los términos que analizaremos tienen un sentido jurídico riguroso, en la teoría clásica, que es preciso rescatar para abordar nuestro estudio.

## 2. La perspectiva política del tema

La perspectiva política del tema requiere resaltar una característica fundamental, cual es la distribución espacial del poder como fundamento de la descentralización. Dicha distribución de poder implicará una redistribución de la legitimidad democrática dentro de un Estado.

Por otra parte, políticamente tenemos que relacionar el tema de la descentralización con el régimen político de un Estado, (regímenes autoritarios y democráticos), con los sistemas de gobierno con los que el Estado se haya podido dotar (presidencialistas, semipresidencialistas o parlamentarios), y con las formas que el Estado pueda tener (unitario o federal).

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 (Friedrich 1968, 582).

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

Esta perspectiva nos sitúa 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.

Es evidente entonces la dimensión política de la descentralización, porque no se puede renovar el Estado con criterios estrictamente organizativos y administrativos. Lo que se debe producir es una modificación sustancial del lugar dónde se toman las decisiones, sometiendo estas instancias a un control efectivo de la población.

La dimensión política es de indudable trascendencia, porque como ha indicado Servan-Schreiber (1971, 43) 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.

En la distribución espacial del poder tiene mucha importancia la conformación del Estado nacional. La voluntad política que impuso la demarcación territorial de un Estado emergente, autoidentificado como autónomo y, más o menos reconocido como tal, por otros Estados puede provenir de dos tipos de procesos. Por una parte, el conjunto de los habitantes fueron sometidos a un proceso de aceptación de normas comunes desde un centro dominante sin contrapeso. Por otra, el conjunto de habitantes se integra en un

proceso de unificación, más o menos hegemónico, más o menos consensual, manteniendo ciertas normas de diferenciación en la nueva unidad territorial.

En 200 años, diez generaciones de dirigentes políticos, vivieron y se socializaron en distintas concepciones espaciales de la política. Hubo momentos de continuidad y ruptura del espacio político. En algunas épocas, la vida política se desarrolló en varios centros de similar importancia, hasta que se produjo -a través de la dominación, la hegemonía, o el consenso- el fenómeno de dotar a uno de ellos de poderes acrecentados. Estas diferencias de origen han gravitado decisivamente como matriz que amplía o disminuye la concentración. Ciertos indicadores contemporáneos de metropolización o de actividad económica, como muestras de centralización, ocultan que la unificación dominante o diferenciadora afectó a los sistemas de valores, a la cultura, a la homogeneidad educacional, etc. En suma, en América Latina, se podrían constituir tipologías de unificación dominante y diferenciadora a partir de las Repúblicas independientes y, por cierto, de los datos históricos previos a la época de la colonización y de la etapa precolombina.

Diversas coyunturas decisivas, como guerras civiles, guerras internacionales, rebeliones populares o regionales, procesos de colonización u ocupación de las fronteras internas, han ampliado o restringido el proceso centralizador. Otro fenómeno importante han sido los intentos fracasados de descentralización, ya que generalmente, han significado el incremento de los poderes centrales, aun cuando la intención previa y declarada fuese la contraria.

Por el contrario la desconcentración no es un proceso político. Entenderemos por desconcentración 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. Las autoridades que gobiernan dichos órganos territoriales no son elegidas directamente por ellos, sino nombrados por la administración central. En este caso, la soberanía nacional tiene solamente manifestación en el Estado, entendido como administración central, que será depositario del poder. Puesto que las autoridades desconcentradas no detentan poder propio, sus decisiones estarán siempre sometidas a la voluntad de la administración central.

Decíamos también que la descentralización implica una redistribución entre varios entes de la legitimidad democrática. En un Estado descentralizado, 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.



Hauriou en la doctrina clásica había señalado 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. Lo que caracteriza al Estado unitario descentralizado es que las decisiones administrativas necesarias para la ejecución de las leyes que interesan más especialmente a ciertas categorías de ciudadanos son tomadas o por los mismos interesados o al menos bajo el control de autoridades elegidas (Chantebaut 1981, 65).

Hemos visto que la centralización territorial consiste en reconocer cierta autonomía a las colectividades administrativas del Estado. Así, ellas adquieren el carácter de colectividades territoriales que se autoadministran dentro de un enmarcamiento legal que ellas mismas estarán encargadas de aplicar.

Dicha autonomía consiste fundamentalmente en la potestad de designar sus autoridades, en el dominio de su competencia política y jurídica y en los recursos materiales y financieros a su disposición. Sin embargo, en el Estado unitario aún completamente descentralizado, el Gobierno central mantiene una tutela sobre las subcolectividades regionales, provincias, departamentales y comunales, que adopta las más diversas modalidades: control sobre los actos, sobre la legalidad de las decisiones administrativas, etc.

Obviamente, no hay un principio de descentralización si las autoridades regionales y locales no son elegidas democráticamente. El principio de legitimidad de la descentralización, que se da con frecuencia en el presidencialismo unitario latinoamericano, es incompleto, ya que sólo abarca hasta el gobierno comunal, excluyendo el nivel provincial o regional. Tal descentralización es de nivel y alcance menor.

Este requisito de elección de las autoridades por la soberanía popular será el que en definitiva nos diferencie los procesos de descentralización. Cuando una autoridad ha sido elegida por votación popular directa y sus funciones han sido claramente definidas, los deberes y compromisos que se le impongan, así como los de sus colaboradores, no se pueden diluir como ocurre en el régimen centralizado, en el que la responsabilidad por las demandas sociales no satisfechas puede ser trasladada a esferas jerárquicamente superiores. Las autoridades que gobiernan en entes descentralizados han sido elegidas para resolver problemas muy cercanos a los ciudadanos y para que estos problemas sean resueltos precisamente en esa instancia cercana y no por la administración central.

Aunque el requisito de elección popular de las autoridades había sido puesto de manifiesto por la doctrina clásica, desde el siglo pasado, planteamientos muy recientes sobre la descentralización en América Latina hacen especial hincapié en este tema de elección de la autoridad por la soberanía popular. En concreto, la cuestión ha adquirido especial actualidad en Colombia a partir de la elección popular de alcaldes y también en Venezuela donde la COPRE exigió la elección de los gobernadores y de los alcaldes para comenzar un proceso real de descentralización. El tema está siendo actualmente objeto de discusión en Chile donde las propuestas recientes de descentralización apuntan en este sentido.

Hay que insistir, no obstante, en que el principio político de la descentralización no debe confundirse con el quantum de la descentralización, es decir, el contenido variable de competencias otorgadas a los órganos locales y regionales.

### **Descentralización, régimen político y sistema de gobierno**

Se ha dicho repetidamente que existe una estrecha relación entre régimen político y descentralización y que la historia ha podido demostrar que un régimen liberal desarrolla la descentralización, mientras que un régimen autoritario la combate. Efectivamente está demostrado que en los países europeos está ligada a los progresos del parlamentarismo liberal. Cada vez que éste ha estado cuestionado como ocurrió en el régimen fascista en Italia, el nazi en Alemania o el franquista en España, la descentralización ha sido vaciada de su auténtico contenido positivo. La excepción, al parecer puramente retórica, la representa el régimen de Vichy en Francia, con sus nostalgias "maurrasianas".

La historia reciente nos ha mostrado, por ejemplo, que en España la descentralización vino de la mano de la recuperación democrática, una vez finalizada la dictadura franquista que combatió duramente el regionalismo.

Ahora bien, la equiparación pura y simple de la libertad con la descentralización es tendencial y relativa y además no siempre coincide. Precisamente la afirmación de la libertad individual es uno de los presupuestos de la centralización, al justificarse en ella la supresión de los regímenes particulares de privilegios y exenciones de que disfrutaban villas, gremios y ciudades de la vieja Europa. La libertad individual surge históricamente de la mano de la centralización y precisamente para proteger esa libertad de los particularismos localistas, pese a que su uniformidad destruyó los cuerpos intermedios, incluida la identidad regional, y generó, en un proceso coetáneo a la revolución industrial, el conflicto de la llamada "cuestión social".

Se ha dicho del mismo modo que, puesto que los regímenes autoritarios son centralistas, las democracias serían descentralistas.

Sin embargo, sin perjuicio de las evidentes relaciones ya comentadas entre descentralización y democracia, no puede tampoco decirse 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.

La democracia como forma de gobierno es compatible tanto con un sistema centralizado como descentralizado; sin embargo, pareciera que los regímenes autoritarios son siempre centralistas, o que en todo caso establecen solamente descentralizaciones aparentes porque lo que caracteriza precisamente a los regímenes autoritarios es la concentración de poder y hemos visto que la descentralización implica una distribución de éste.

La descentralización puede, no obstante, 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 supone la periodicidad las elecciones sinceras.

Para comprender a cabalidad el tema de las relaciones de la descentralización con el régimen político, es preciso una diferenciación entre las descentralizaciones que caracterizan a los sistemas europeos y los de América Latina.

Efectivamente aquellas se desarrollan dentro del sistema parlamentario de gobierno y lógicamente en América Latina, puesto que los regímenes son presidencialistas, tanto la centralización como la descentralización se desenvuelven dentro del régimen presidencial. Ello tiene una importante consecuencia pues el

presidencialismo supone una fuerte influencia hacia la centralización más que a la descentralización.

En América Latina, los momentos o épocas democráticas se dieron a través de instituciones censitarias siendo que una minoría dentro de la minoría participante, ejerció el poder político. Como es sabido, la incorporación social y política fué parsimoniosa, a veces casi nula. En rigor, en la mayoría de los Estados, adquirió características de un proceso global durante este siglo, dándose en algunos países durante el primer cuarto y, en otros, en el segundo y, para un tercer conjunto de países, está todavía en proceso.

El sesgo censitario afectó por igual a los intentos parlamentarios y presidencialistas imprimiendo una matriz política espacial preestablecida.

Por lo general, se impuso el presidencialismo, cuyo efecto ha sido nitidamente concentrador, ya que el que la burocracia dependiera de tal magistrado dió, desde el origen, una matriz administrativa que amplió la concentración en la misma medida en que aumentaron las funciones encargadas al Estado.

Desde la perspectiva espacial, el Presidente tuvo y tiene su representante territorial en la figura del intendente o del gobernador, que es su delegado y, como tal, un presidente en la escala departamental, provincial o regional.

El óptimo de tal modelo consiste en lograr la centralización con una eficiente desconcentración de los servicios o, en otras palabras, la mejor centralización es la que obtiene una mejor desconcentración burocrática.

Nótese bien que se trata del presidencialismo latinoamericano, híbrido que sincretiza formalmente la institución norteamericana del presidente con la práctica francesa de la concentración a través del prefecto de origen napoleónico, aquí llamado intendente.

Cuando se inicia el lento proceso de ampliación del régimen censitario, la lucha entre el Presidente y las oligarquías provoca una mayor intervención gubernamental desde el centro hacia la periferia espacial. A medida que la economía nacional crece y la sociedad se diversifica, se amplían las funciones estatales, generando así recursos de poder eventuales para ser utilizados por el gobierno presidencialista.

Tal Estado regulador impone normas homogéneas desde el centro. De igual modo, los planes se impulsan desde una dependencia (oficina o ministerio) del presidente. En el sistema de empresas públicas, se presenta un grado importante de autonomía, el verdadero control real que se ejerce sobre las empresas proviene del o de los representantes del presidente en sus tareas

directivas. El aparato gubernamental en un sentido amplio puede poseer y generalmente posee controles políticos, administrativos y judiciales. Sin embargo, desde la perspectiva político-espacial, tales controles, al igual que el parlamento, los órganos contenciosos administrativos y los poderes contralores están moldeados por su ubicación en torno a las funciones gubernamentales.

Un verdadero contrapeso descentralizador al presidencialismo en su modalidad latinoamericana, son las instituciones representativas de origen federal o de Estados unitarios que, constitutivamente, se organizan con múltiples centros de poder político-espacial. La bi o tripolaridad de centros de importancia impone reequilibrios formales o informales en las candidaturas presidenciales, en los gabinetes ministeriales y en la dirección de la administración. Sin duda, a partir de tal diagnóstico, la estrategia descentralizadora difiere considerablemente de la inherente al Estado unitario centralizador.

El mismo poder de contrapeso lo puede representar el régimen de gobierno local, según se articule o no a un centro único o a una pluralidad de ellos.

Con todo, los municipios democráticos en un régimen presidencial centralizador constituyen débiles instancias de descentralización. Por definición, el quantum de sus decisiones es mínimo y, especialmente, su dependencia económica del poder central los torna dependientes de los servicios, ya sean concentradores o desconcentrados, provenientes del gobierno central. En los casos de bi, tripolaridad o pluralidad de centros regionales -antes enunciados- existe la probabilidad de articulación del poder comunal al Estado, región o provincia lo que podría reforzar su autonomía y sus recursos.

La sociedad política, es decir el ejercicio y desarrollo de la ciudadanía, con el consiguiente impacto sobre la formación de partidos políticos, el sistema de partidos como totalidad, los sistemas electorales, la comunicación política y, más en general, la cultura política, transmitida por la educación formal e informal, han sido moldeadas por las instituciones del régimen político.

En el caso polar del presidencialismo centralizador, predominaron los partidos centralizados, en vez de los partidos regionales y cuando éstos emergieron tuvieron una vida efímera. El sistema de partidos, a su turno, presentó igual tendencia centralizadora espacialmente y, entonces, el núcleo de la vida política obligaba a concurrir al centro espacial para culminar su curso ascendente con vistas a ocupar el papel decisivo de Presidente.

Los sistemas electorales, pese a sus modalidades diferentes y a que, en algunos casos, aparente la sobrerrepresentación de los espacios menos poblados, reproducen la lógica del sistema de partidos y de la selección de líderes. Lo mismo ocurre con la comunicación política que, amplía los mensajes desde el centro hacia la periferia y convierte al escenario principal en escenario casi único. La cultura política, en tanto que proceso de socialización a través de la educación formal, tiende a conformar las actitudes y comportamientos con la lógica de las instituciones; las expresiones críticas serán siempre la obra de minorías cultivadas y con necesidades sentidas en pro de una mayor descentralización.

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 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.

Es importante ligar el tema de la descentralización con el del sistema de gobierno pues, aunque la preocupación fundamental de éste último no es espacial sino que va referida a la búsqueda de un régimen que posibilite la formación de mayorías políticas estables, si se comparte el diagnóstico acerca del carácter concentrador de la sociedad política cabe hipotetizar que si no se adoptan instituciones políticas especialmente descentralizadas, cualquier sistema de gobierno pueden mantener la matriz centralizadora del espacio político.

Nosotros habíamos calificado el presidencialismo con descentralización como una tradición inconclusa, al menos en el caso chileno. Ya la Constitución de 1925, que reimplantó un severo dominio del poder ejecutivo, consagró también la descentralización; sin embargo, las instituciones llamadas a descentralizar políticamente este territorio no se pusieron en práctica al no dictarse las leyes orgánicas de la Constitución.

Eso no significa que el régimen presidencial sea incompatible con la descentralización; una conclusión así nos llevaría a una gran paradoja pues el presidencialismo forma parte de la cultura política latinoamericana. Sin embargo, si de lo que se trata es de revertir el proceso concentrador, habrá que obtener instituciones que permitan el inicio de ese proceso. Este cambio institucional no tiene necesariamente que significar un régimen semipresidencial o parlamentario de gobierno (la mera adopción del régimen semipresidencial en Francia no significó su descentralización política). Sin embargo la inercia centralizadora del

presidencialismo requerirá de instituciones descentralizadas que se sostengan con el apoyo de los grupos sociales de provincias y regiones como asimismo en las reivindicaciones en torno a los municipios. En otras palabras, la descentralización debe encarnarse en las regiones, provincias y comunas, asumiendo una modalidad inédita: la reivindicación de un espacio de autonomía.

Asimismo, si se pretende cambiar el régimen presidencial latinoamericano, especialmente en los casos de regimenes unitarios concentradores, es obvio que se requiere institucionalizar el pluralismo institucional, precisamente el arreglo inherente a la descentralización política: competencias compartidas para municipios y regiones. Sólo así podrá introducirse un estilo de convivencia política que permita que coetáneamente subsistan gobiernos en diferentes ámbitos territoriales de diferentes ideologías, doctrinas, intereses.

De no existir este prerrequisito estructural de la convivencia, los regimenes semipresidencial y parlamentario pueden muy fácilmente ser acusados de se nuevas "frondas" (para emplear la expresión de D. Alberto Edwards), conformadas por segmentos de las élites políticas en su juego incensante por acrecentar su poder.

### **Descentralización y formas de Estado**

La cuestión de la descentralización está ligada también a la forma del Estado. En este punto conviene hacer algunas matizaciones que nos diferencien el Estado federal del Estado unitario descentralizado. Pese a todas las críticas y matizaciones a que está sometida la tipología de estados unitarios y federales, es indudable que la distinción posee al menos una intención originaria, cuya traducción político-espacial puede ser verificada en la historia de las instituciones de cada país. La casi unanimidad de los constitucionalistas están hoy de acuerdo en que los modelos polares: unitario y federal, difieren menos por el origen que asignan a las diferentes colectividades que integran el Estado y a la naturaleza de las atribuciones consagradas en su beneficio, que por las reglas establecidas para tratar sus relaciones mutuas (Delperée 1980).

El Estado federal, 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. Del mismo modo Hauriou escribiría más tarde (1892) 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.

No obstante modernas concepciones de Estado unitario descentralizado y no federal llevan el límite de estos conceptos a puntos no claramente diferenciables. Así ha ocurrido 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; éste es el régimen español. Nótese bien que España se ha descentralizado sin dejar de ser un Estado unitario, probablemente en razón de la continuidad de la cultura política.

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. (Nogueira y Cumplido 1987, 239).

En la realidad política, la tendencia predominante -en países democráticos avanzados y en desarrollo- es la adopción de formas mixtas, que son productos históricos de procesos sociales profundos y, por tanto, no reconvertibles fácilmente en los modelos originarios.

Lo que caracteriza a las modalidades mixtas son tres rasgos básicos. En primer término, son estructuras de compromiso, siendo el caso más típico el Estado regional. Como anota Delperée el regionalismo puede parecer que transita entre la descentralización administrativa y el federalismo político. Para este autor todavía no se concreta un verdadero Estado regional. Las experiencias históricas, son modalidades unitarias o federales. Sin embargo, en teoría es posible establecer controles a mitad de camino entre la modalidad de tutela o de verificación constitucional que



caracterizan respectivamente al régimen unitario y al federal (1980, 442).

Segundo, son estructuras inacabadas en razón de las tensiones incesantes a que están sometidas el Estado y el régimen político. De ahí, que la tendencia más general en materia de distribución espacial del poder político sea incorporar a la Constitución principios generales de organización de las colectividades políticas, denominación, nombre, estatuto de sus órganos o simplemente, los principios de organización de las colectividades, dejando a la legislación posterior el establecimiento de su estatuto y modalidades de financiamiento.

En tercer lugar son estructuras híbridas, es decir, coexisten y se yuxtaponen técnicas de organización unitaria en países federales y viceversa.

Por último el tema en América Latina es especialmente complicado por las peculiaridades del federalismo propio de Venezuela, Argentina, Brasil y México. En el régimen federal argentino donde existen representantes elegidos por votación popular en las provincias y con competencias exclusivas de éstas, se ha criticado que no existe una situación de las federaciones efectivamente descentralizadas. En 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 misma.

Por otra parte, es preciso hacer notar que 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, es decir, descentralizar los Estados Federados de la Nación y por lo tanto atribuir a éstos competencias que antes correspondían a aquella.

A nosotros nos interesa el tema en este sentido, es decir de transferencia de competencias desde la administración central, a otras administraciones inferiores, cualesquiera que éstas sean. No estamos en condiciones sin embargo, de dar de federación una noción clara y delimitada. Señala Macon (1987) 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 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".

Resultará entonces que, podemos utilizar 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.

### 3. La perspectiva administrativa de la descentralización

La descentralización no solamente debe ser analizada desde un punto de vista político, sino también administrativo, es decir, refiriéndola a la administración de un Estado.

Desde este punto de vista es preciso, en primer lugar, diferenciarla de otros conceptos afines con los que a veces es confundida, tales como los de privatización y deslocalización o los de delegación. El tema de la desconcentración, por su importancia y conexión, será analizado en un epígrafe aparte. Por otra parte, será preciso caracterizar la descentralización, estableciendo con todo rigor cuales son sus requisitos, tanto en el caso de la descentralización territorial como en la funcional.

Ya hemos explicado que en la actualidad existe una especie de crisis de la centralización por considerarse que ésta ha acumulado una serie de efectos perversos con sus excesos. Pero este exceso de centralización no solamente es combatido con la descentralización de la administración pública, sino que a la vez han ido apareciendo una serie de procesos, con los que a veces se confunde, tendientes a disminuir en todo caso el rol de la administración central.

Un primer grupo de diferenciaciones debe hacerse con respecto a conceptos no administrativos tales como el de privatización o el de deslocalización.

Cuando la descentralización es reclamada por ideologías neoliberales suele ser acompañada por un proceso muy distinto pero que es preciso diferenciar porque a veces se confunde, el de privatización. En realidad la diferencia es clara. En primer lugar porque la descentralización es un proceso que afecta a la administración del Estado, considerada como aparato público, mientras que la privatización a lo que afecta es al sistema

económico. En segundo lugar hay que señalar que la privatización tiene efectos muy diferentes porque no se trata ya de que el poder del Estado sea redistribuido entre diversos entes también públicos, sino de reducir directamente ese poder estatal transfiriéndolo a entes privados. Consecuencia de la privatización será una reducción de la administración pública en general, lo que no ocurre con la descentralización en la que el poder de la administración simplemente se distribuye en diversas instancias de gobierno.

No obstante, los actuales procesos privatizadores suelen ir acompañados de descentralización en un doble intento de, por un lado, reducir directamente el tamaño y el poder del Estado y por otro distribuir el poder restante entre diferentes entes para reducir en definitiva el poder de la administración central. Sin embargo la descentralización no tiene por qué ir acompañada de privatización, es decir, la relación inversa no existe porque son temas absolutamente distintos; la descentralización puede ser reclamada por administraciones intervencionistas como una forma de hacer eficaz su intervención.

En ocasiones también se han confundido centralización e intervencionismo. Este último hace referencia a la presencia, mayor o menor, del Estado como protagonista de la vida de la sociedad; ésta puede revestir además diversos grados de intensidad. Ahora bien nada tiene esto que ver con la centralización sino que hace referencia a una cuestión previa y más radical: el modo de entender los fines del Estado en su unidad. Desde este punto de vista no será correcto hablar de descentralización para referirse a los casos en que la satisfacción de determinadas demandas sociales está a cargo de particulares o de poderes sociales autónomos al margen del Estado.

Otro concepto que es preciso diferenciar es el de deslocalización que, en ocasiones, ha recibido el nombre de descentralización geográfica. Efectivamente cuando una empresa o un servicio administrativo se implanta en una ciudad, tal operación puede contribuir a la expansión de esta aglomeración, ya sea directamente, a través de la creación de empleo, ya indirectamente por el aumento del consumo. Pero en ningún caso hay descentralización ya que por sí misma no implica distribución de poder, incluso aunque lo que se haya deslocalizado sea la sede de uno de los poderes del Estado.

Esto es lo que ha ocurrido por ejemplo en Chile con la localización del Congreso Nacional en Valparaíso. Dicha traslación no implica descentralización alguna porque el Congreso no es ninguna administración inferior, sino un poder diferente. Pero tampoco habría descentralización si se traslada geográficamente un servicio de la administración del Estado a una ciudad distinta de la capital ya que ello no implica distribución del poder estatal entre las distintas administraciones de un Estado.

Descentralización y deslocalización ni siquiera son procesos complementarios pues un Estado puede estar perfectamente centralizado y disponer una política de deslocalización de sus empresas y servicios públicos. Además, es preciso señalar que, una política de deslocalización considerada exitosa es aquella que consigue el desarrollo del lugar dónde ha sido localizada la empresa o servicio, pero ello no implica dotar a ese espacio de una administración propia.

Mayor dificultad de diferenciación suponen otros conceptos de naturaleza jurídico administrativa. Puesto que estudiaremos en detalle la desconcentración, haremos ahora referencia a las otras técnicas administrativas.

Tanto la descentralización como la desconcentración implican "transferencia por norma legal de competencias decisorias", en virtud 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. Ello implica que 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.

La diferencia es no obstante muy clara con los procesos de descentralización, pero no con los de desconcentración porque los órganos desconcentrados suelen ejercer muchas competencias delegadas y no propias. Además, 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.

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, sobre todo en lo que concierne al control que sobre esa competencia puede ejercerse.

Una vez que hemos diferenciado el concepto de otros afines, es preciso caracterizarlo de manera rigurosa. Para ello entenderemos que el requisito de la descentralización administrativa es la independencia de las decisiones que toma el ente descentralizado.

### **La independencia de las decisiones y la designación popular de autoridades**

Hemos visto que la descentralización consiste en el proceso de transferencia de competencias desde la administración central a otras administraciones. Desde el punto de vista territorial, implicará la transferencia por norma legal, de competencias a entes locales independientes de la propia administración central. No obstante, esta primera definición requiere un análisis más profundo que determine en qué consiste dicha independencia: en primer lugar quienes pueden ser los posibles sujetos que vayan a recibir esas competencias transferidas, en segundo lugar habrá que referirse al tema de la designación de las autoridades de dichos sujetos; en tercer lugar es preciso analizar el posible control al que se someten las decisiones. Veremos por último en qué consiste la descentralización funcional, es decir, la transferencia de competencias a entes no territoriales.

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 (Garrido Falla 1967, 23).

De esta manera, se hablaría de descentralización cuando se transfiriere una competencia directamente una región o a 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, los intendentes o gobernadores generales, etc.

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.

En efecto, aunque después nos refiramos con detenimiento a la independencia del sujeto señalemos ahora que, 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. 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. Pero también lo estarán, incluso cuando sus autoridades han sido elegidas, si se concede a la administración central un amplio poder de control de modo que pueda revocar sus decisiones o resolverlas en segunda instancia etc.

Como veremos, la amplitud de los poderes de control es fundamental para saber si estamos en presencia de una relación jerárquica, pero también tiene mucho que ver con la forma en que han sido designadas las autoridades de los entes descentralizados.

Decíamos que la independencia de un acto o del órgano que actúa tiene que ver con la forma en que han sido designadas sus autoridades, de forma que un órgano será dependiente de otro si le está sometido a través del nombramiento de su autoridad.

Baguenard (1985, 41-42) opina no obstante que no solamente hay que tener en cuenta el nombramiento, sino también la revocación del poder de la autoridad, y así habría que distinguir tres situaciones. La primera la califica de dependencia total y se caracterizaría por la dependencia tanto en el nombramiento como en la revocación del poder; en segundo lugar, la semi-dependencia o dependencia parcial, se ejercería solamente por la nominación,

aunque con una variante consistente en la independencia por la nominación y la dependencia por la revocación; finalmente la independencia total excluye toda sumisión al poder central, tanto por la nominación como por la revocación.

La primera modalidad se desarrolla a través del vínculo jerárquico que establece relaciones de mando y obediencia entre el superior y el subordinado, con lo que no hay ninguna posibilidad de que podamos hablar de descentralización (en realidad estaríamos en presencia de un supuesto ortodoxo de desconcentración). La tercera modalidad excluye toda sujeción, favoreciendo la autonomía funcional y la descentralización. La segunda, en su versión clásica, mezcla la dependencia original con la independencia ulterior, puesto que una vez nombrado el órgano, se beneficia de una existencia autónoma que le permite actuar libremente, dentro del marco de las leyes y de los reglamentos sin temer por su mandato. En su otra versión la independencia original es contrarrestada por la dependencia ulterior que permite al poder central revocar al órgano no central. Concluye el autor que si la ambigüedad de la fórmula le confiere en ambos casos la calidad de descentralización imperfecta, la segunda hipótesis reduce más ampliamente la independencia del órgano no central; podría ser calificada de semidependencia, mientras que la primera sería una independencia parcial.

Estas consideraciones sin embargo a nosotros no nos parecen válidas para las descentralizaciones territoriales, donde lo que está en juego es la soberanía popular. Efectivamente, los consejeros de un Banco Central, por ejemplo, pueden ser independientes si, una vez nombrados por la administración central, su poder no puede ser revocado cualquiera que sea el tipo de decisión que tomen, siempre que éstas se adecúen a la legalidad vigente. En la descentralización territorial no puede darse la misma relación a causa de la trascendencia política de la misma pues, según las exigencias de un moderno Estado democrático, la descentralización implica una redistribución entre varios entes de la legitimidad democrática del propio Estado. Ya dijimos que 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 el pueblo, a través de un acto electivo.

Las exigencias de designación popular del ente descentralizado se traducen en una actuación independiente por parte de éste. No se puede hablar de descentralización más que en la medida en que las autoridades locales u órganos no centrales, reciban el poder de establecer reglas y normas con la libertad que les permite la legislación, sin estar sometidos a ninguna voluntad de una autoridad administrativa del Estado. Es decir, existirá actuación independiente del ente descentralizado en la medida en que su actuación esté libre de controles por parte de la administración central. No obstante, este rigor conceptual debe ser atemperado y

admitir la existencia de algún mecanismo de regulación del Estado que permita controlar la autonomía de las autoridades locales.

No obstante, el concepto de autonomía no es un concepto preciso, ya que ha perdido toda conexión con su origen filosófico-jurídico y por ello su significación precisa. Los esfuerzos que se han realizado en el ámbito jurídico por recuperar su significación, lejos de haber contribuido a una clarificación conceptual o terminológica del panorama, han abocado a una proliferación de términos: autonomía, autogobierno, autoadministración, autarquía. En definitiva, no es que no exista un concepto pacífico de autonomía, es que ni siquiera existe uno mínimamente aceptado o generalizado entre los juristas o en la conciencia jurídica colectiva (Parejo Alonso 1988).

No es de todas formas afortunado incluir el concepto de autonomía dentro de la caracterización de la descentralización, pues aquella implica, según modernos enfoques doctrinales, una cierta capacidad de autorregulación o autonormación, capacidad que no aparece en todos los entes descentralizados, ya que a algunos de ellos sólo se les concede la libre capacidad administrativa.

Explica Parejo (1988, 96) que "la reelaboración doctrinal del concepto ha contribuido a una ulterior aproximación a su contenido, siquiera sea por lo que hace a la autonomía de las organizaciones territoriales públicas. Primero Santi Romano puso de relieve, además del carácter limitado de la misma por ser propia de organizaciones secundarias o derivadas, la consistencia de la autonomía, en cuanto autonormación, en un poder de dictar normas, no con carácter fragmentario, sino de producir un ordenamiento como tal, si bien particular, incardinado en el general del Estado. Más tarde Giannini precisó que la autonomía comprende junto al aspecto de autonormación, el de la capacidad de acción en el plano ejecutivo o administrativo (autogestión no vinculada por las instancias territoriales superiores), radicando en el alcance de estas dos facetas de autodisposición o de autonormación (normativa y ejecutiva), las diferencias posibles entre las autonomías de las distintas instancias territoriales internas al Estado"

A los efectos que a nosotros nos interesan el grado de descentralización de un ente habrá entonces que medirlo en función del carácter ejecutivo de sus decisiones y de la amplitud de los poderes de revisión y control que integran su situación de dependencia con respecto al Estado.

Efectivamente el control que pueda ejercer la administración del Estado refleja el grado de independencia, esto es, la medida en que las decisiones adoptadas en virtud de su competencia son hechas realidad. El poder de control o tutela condiciona con mayor o menor amplitud, la validez y ejecutividad de las decisiones adoptadas por los entes descentralizados, según las conocidas técnicas de control a través de las que aquella se instrumenta:



autorizaciones, aprobaciones, suspensiones, sustituciones,alzada, asistencia técnica, asesoramiento, control de ejecución, etc.

El control sobre los actos puede ser de doble tipo: en primer lugar un control de legalidad, de regularidad jurídica, referido al mantenimiento del orden jurídico; y en segundo lugar un control de oportunidad, o de gestión, que estaría determinado por motivos de orden político o económico, morales o técnicos y que tendería a conseguir no sólo que la decisión sea legal sino que además sea la más conveniente a juicio del órgano que controla.

Es evidente que solamente el primero es admisible en la descentralización, pero no el segundo. No existirá descentralización cuando existe de hecho una reserva de decisión en favor del Estado u otro ente de control, como ocurre con los procedimientos bifásicos, o cuando existe una relación de jerarquía (Ariño 1972, 81-ss).

Resultará entonces que para que existe descentralización serán precisos los tres requisitos acumulativamente: que los que se descentralicen sean entes con personalidad jurídica; que sus autoridades sean elegidas democráticamente, y además que puedan actuar con independencia de la administración central sin que ésta pueda ejercer más control sobre sus actos que el de legalidad.

Una transferencia de competencias que no reúna alguno de estos requisitos debe ser calificada, en principio, como desconcentración y a ella nos referiremos posteriormente. No obstante pudiera parecer que la exigencia acumulada de estos requisitos fuera demasiado rígida en algunas ocasiones. En particular se plantean supuestos muy complejos en los casos en que por ejemplo la personalidad jurídica no se concede al ente territorial sino a su órgano de Gobierno o a algún otro ente; también será extremadamente complejo el caso en que la autoridad no es elegida directamente por la soberanía popular sino por algún otro mecanismo de participación; por último, será muy difícil identificar todas aquellas situaciones en que los mecanismos de control son difícilmente calificables.

En rigor, esta acumulación de requisitos obedece a una finalidad muy específica: la independencia en la decisión con respecto a la administración central. Aunque no podemos calificar como de descentralización las situaciones que no cumplen estos requisitos es preciso ser flexibles y entender que la realidad admite soluciones mucho más complejas que la teoría y que por consiguiente habrá descentralización cuando efectivamente el ente descentralizado pueda tomar sus decisiones con independencia de la administración central. A estos efectos, probablemente el requisito ineludible de la descentralización es la no existencia de control.

Una compatibilización de estos conceptos nos permitiría hablar de descentralización en las regiones y en los municipios, siempre

que se les haya otorgado personalidad jurídica y que exista algún órgano decisorio elegido mediante sufragio 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.

La consecuencia política de esta acumulación de requisitos administrativos es la capacidad de gobierno y de administración de los entes descentralizados.

Efectivamente la característica esencial de un ente territorialmente descentralizado es su capacidad de gobierno y no solamente de administración. La descentralización exige la existencia de un poder local netamente diferenciado de la Administración del Estado, lo que es imposible en un sistema centralizado.

La capacidad de gobierno del ente descentralizado implica que éste puede desplegar, además de una función administrativa, (compatible con sistemas centralizados pero desconcentrados), una función de dirección política. Ello implica que el ente tiene facultad para decidir la política a seguir y organizar sus propios métodos, de lo que se deduce la existencia de una política distinta de la del Estado.

El gobierno local, frente al concepto más devaluado de administración local, comporta la existencia de un ejecutivo local elegido democráticamente y presupone la capacidad del ejecutivo elegido para gestionar todas las tareas que se refieren a los intereses de su territorio y, consecuentemente, la disposición de las competencias locales necesarias para atender a esos intereses. Como señala Lliset (1986, 40-41), la referencia a la capacidad de gobierno del ente descentralizado "no tiene otro alcance que resaltar un aspecto inequívocamente político de los entes locales. Este aspecto alude tanto a la procedencia popular y no burocrática

de los administradores locales, como a la función de dirección política que les corresponde, en el sentido de decidir, entre varias opciones posibles, dentro del ámbito de su competencia, legalmente configurada, los objetivos a alcanzar, el establecimiento de prioridades entre ellos, la valoración de su oportunidad y los métodos o procedimientos adecuados para conseguir dichas finalidades".

Por el contrario en los supuestos de desconcentración, dónde no hay autoridades elegidas, los entes, aunque tengan personalidad jurídica, tendrán naturaleza exclusivamente administrativa, formando parte de la administración pública estatal.

### **Descentralización funcional**

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 otros establecimientos públicos encargados 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.

De todas formas existe un cierto consenso en considerar el concepto de descentralización funcional como un concepto forzado. En realidad los mecanismos jurídicos en la descentralización funcional y en la territorial son los mismos pero los intereses en juego son muy diferentes. El establecimiento público supone la existencia de asuntos administrativos puestos bajo una persona jurídica nueva, que se corresponde con exigencias de distribución armoniosa de las funciones, entre las diferentes ramas de la administración; responde a una preocupación de eficiencia. En cambio la descentralización territorial es una distribución de asuntos administrativos que responde a intereses sociales, y por consiguiente políticos del país, sobre el conjunto del territorio.

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 regionalistas 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" (Ariño 1972, 48).

Efectivamente este tipo de descentralización no cumpliría a cabalidad los requisitos que antes mencionábamos de forma acumulativa.

En principio no habría ningún problema con la personalidad jurídica porque dicha personalidad se otorgaría por la ley de creación del establecimiento de que se trate. En cuanto a la designación de la autoridad, 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. De todas formas, ya señalamos que el requisito de elección popular de la autoridad tiene un grado o matiz político que aparece claramente en la descentralización territorial pero con menos claridad en la funcional, dónde sí se han admitido supuestos de independencia parcial tal como antes quedó definida.

Mayores problemas aún se plantean en el tema del control pues este tipo de entes suelen estar sometidos a controles incluso de oportunidad por parte de la administración central, con lo que su capacidad de autogestionarse queda muy desfigurada. Además las colectividades territoriales tienen un ámbito de competencias general mientras que el de los establecimientos públicos suele ser muy especial y mucho más fácilmente controlable por un Ministerio.

A pesar de ello es preciso seguir refiriéndose al tema. En primer lugar en los procesos actuales de descentralización y desconcentración de América Latina está vigente la descentralización funcional. Efectivamente, un clásico problema de nuestras administraciones públicas es la existencia de administraciones especiales, es decir, entes con personalidad jurídica, creados bajo formas jurídicas diversas que, actuando con cierta autonomía con respecto a los órganos del Gobierno nacional, ejecutan una función determinada. Este es el caso de las numerosas fundaciones, corporaciones, institutos, patronatos, etc. que existen en la región encargados de desarrollar una función pública o de prestar algún servicio concreto y determinado. Este tipo de descentralizaciones crean un gran problema de descoordinación de políticas precisamente por la relativa independencia con que actúan.

Para los no descentralistas, este tipo de descentralización, la funcional, tiene la ventaja de que evita el grado o matiz político que suponen las elecciones inherentes a la descentralización territorial, por lo que en ocasiones se ha utilizado para no descentralizar efectivamente el país.

Un problema complejo en este sentido, es el que se plantea en la región cuando ésta es configurada como un ente desconcentrado funcionalmente con apariencia de descentralización.

Ya hemos señalado que la región aparece como un espacio ideal para la prestación de ciertos servicios e incluso para el gobierno. Lo que se plantea entonces es si otorgar a la región personalidad jurídica convertirla en ente descentralizado o dejarla simplemente como una división territorial del Estado y por consiguiente como espacio para la desconcentración.

Sin embargo parecieran existir situaciones intermedias. Una primera es la de las denominadas regiones de planificación o corporaciones regionales de desarrollo. En ellas el espacio regional no es considerado ente con personalidad jurídica pero en cambio le atribuyen auténticas competencias de decisión que pueden ejercer sin la tutela estrictamente jerárquica de las autoridades centrales. Además se establecen para ellas ciertas autoridades de gobierno propio e independiente en cuya elección participa la soberanía popular.

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.

Es éste un supuesto extremadamente complejo pues se trata, tal como los definió la doctrina francesa (Baguenard 1985, 15), de establecimientos públicos territoriales. Se tratará de establecimientos públicos ligados a los órganos centrales (caso de un servicio nacional de seguridad social por ejemplo) y de aquellos que dependen de órganos locales (en cuyo caso se nos planteará la posible confusión con la descentralización territorial). La imbricación de estas dos modalidades alcanza un tal grado de confusión que nos podemos preguntar si vale la pena seguir sosteniendo que se trata de supuestos de descentralización.

Lo propio de estos organismos es que intentan asumir las ventajas de la desconcentración y de la descentralización funcionales. Por una parte, su dependencia directa o indirecta, velada o transparente del gobierno central, y de otra, la integración participativa de algunos sectores de la sociedad civil, especialmente los productivos. Estos establecimientos territoriales son el caso límite de la ambigüedad del tema y sobre todo de su evolución dinámica. Cabe preguntarse si estas corporaciones son la etapa previa de una verdadera descentralización o si son el camino para hacerla imposible. Esta pregunta es imposible de contestar por anticipado, aunque la proliferación de estos organismos en América Latina, hasta ahora, no haya significado progresos descentralizadores más genuinos.

#### 4. La desconcentración

Frecuentemente son confundidos los conceptos de descentralización y desconcentración a pesar de que desde el punto de vista de las instituciones del Estado son conceptos antinómicos.

En realidad la distinción entre descentralización y desconcentración solamente adquiere sentido desde el punto de vista político institucional, pues tanto en el lenguaje vulgar, como en otros lenguajes científicos, no existen criterios efectivos de diferenciación entre uno y otro. La confusión de ambos conceptos diluye la especificidad de la política, al desconocer la estructura de autoridad.

No existe tal confusión en la doctrina clásica. No obstante, en ocasiones, pueden plantearse problemas porque dependiendo del contexto geográfico e histórico en el que se sitúe la polémica, tanto la centralización como la descentralización y la desconcentración pueden adquirir significados diferentes.

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

Habíamos señalado que lo que no puede existir es un Estado completamente centralizado dónde la administración central decida y ejecute todas las políticas públicas. Como mínimo, es preciso que la administración estatal transfiera la gestión o la ejecución a otros órganos. Si esa transferencia se hace a un órgano jerárquicamente subordinado hablaremos de desconcentración. Este tipo de transferencia de competencias, nos sitúa ante un modelo absolutamente centralista, dónde las decisiones se toman desde el centro y en el que se ha desconcentrado solamente para poder efectivamente ejecutar las decisiones tomadas desde el centro. Es decir, como ha señalado la doctrina francesa, la desconcentración es aquí la técnica que permite volver operacional la centralización. En este caso, la desconcentración constituye el derecho común para todas las intervenciones del Estado y la concentración sería una excepción que precisaría de justificación.

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

Es preciso tener en cuenta en este sentido que la desconcentración no es una declaración de principios sino que implica auténticas decisiones que han de ser tomadas por los órganos territoriales o periféricos del Estado.

En otras ocasiones, por el contrario, se utiliza el mecanismo desconcentrador para atenuar el centralismo como mecanismo homogéneo para la toma de decisiones o como sistema homogéneo de las mismas en todo el territorio nacional. En este segundo caso, la desconcentración puede ir acompañada o no de descentralización.

Puede en efecto existir desconcentración atenuadora del centralismo administrativo siempre que se dote a las autoridades desconcentradas de un amplio ámbito de competencias de tal modo que las políticas ejecutadas en el territorio sean diferentes en función de la intervención de dichas autoridades. Aquí adquiere plenamente sentido hablar de grados de desconcentración, para referirse a una mayor o menor transferencia de competencias.

La mayor parte de las veces sin embargo, el centralismo es atenuado no solamente desde el punto de vista administrativo, sino también político, en cuyo caso es preciso que la desconcentración, o transferencia de competencias a órganos jerárquicamente subordinados, vaya acompañada de descentralización o transferencia de competencias a entes no ligados con vínculos jerárquicos con la administración central.

Esta última acepción o significado, es el que suele estar presente en la literatura actual de América Latina y tanto desde el punto de vista de la oferta estatal como de la demanda ciudadana, lo que se está ofreciendo y reclamando es una descentralización con similar grado de desconcentración con la finalidad expresa de atenuar el centralismo estatal.

La desconcentración propiamente dicha supone la negación de los requisitos de la descentralización, es decir no existe independencia en la decisión por parte del órgano desconcentrado.

Lo que caracteriza a los supuestos de desconcentración es que los órganos que toman las decisiones son dependientes de algún modo de la administración central, por lo que su autonomía de decisión es relativa. Veamos con detenimiento aquellos requisitos.

En primer lugar en la desconcentración hablaremos de órganos y no de entes puesto que aquellos no tienen personalidad jurídica distinta de la del Estado; el órgano desconcentrado formará parte de la misma persona jurídica estatal. En segundo lugar, lo normal es que sus autoridades sean designadas directamente por la administración central e incluso que su poder puede ser revocado por la sola voluntad de aquella. En tercer lugar sus decisiones serán controladas no sólo desde el punto de vista legal sino que la administración central puede actuar discrecionalmente en su control haciendo controles de oportunidad.

Precisamente la finalidad de la desconcentración es transmitir a la periferia las decisiones tomadas desde el centro por lo que éstas serán las funciones de estos órganos.

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

Una primera situación podría plantearse cuando los órganos locales elegidos (y por tanto pertenecientes a entes descentralizados), actúan como unidades administrativas del propio Estado. Es el caso que se presenta cuando dichas colectividades tienen encomendada la gestión o ejecución periférica de las decisiones de la administración central.

Los entes con personalidad jurídica que constituyen las colectividades locales pueden actuar, por mandato legal, como si fueran órganos desconcentrados; es más, una situación de este tipo puede ser recomendable o indispensable como paso previo a la descentralización, porque en muchos casos las colectividades territoriales no están preparadas para tomar y ejecutar sus propias decisiones. Para fortalecer los entes locales puede ser conveniente que actúen como órganos desconcentrados antes que como entes descentralizados. Borja (1987, 50) escribe que "El viejo e importante debate sobre autonomía política o administrativa y sobre



descentralización o desconcentración no puede plantearse hoy en términos antagónicos. El proceso de descentralización contiene elementos de simple desconcentración administrativa que son, sin embargo, avances importantes y necesarios que posibilitan ulteriores progresos de la descentralización política. Por ejemplo, la organización territorial de los servicios, la delegación de la gestión, aunque no se transfiere la competencia o la atribución de funciones de iniciativa o de colaboración, pueden sentar las bases de la descentralización."

Una segunda situación compleja consiste en que las decisiones de los órganos desconcentrados vengan avaladas por algún mecanismo de participación ciudadana, distinto de la elección popular. Algunos autores han hablado incluso de una especie de descentralización de hecho para referirse a ciertos supuestos de desconcentración en los que se produce una concertación reglada entre el órgano desconcentrado y algunos consejos que integran cierta participación popular (Phillip 1976).

Se trata los supuestos en que los órganos desconcentrados son asesorados por órganos de participación popular, normalmente formados por representantes de los sectores económicos y sociales y a los que se ha asignado un sistema de competencias decisorias e insustituibles. Advertimos no obstante que este es un supuesto de desconcentración y no de descentralización, puesto que falta la que hemos considerado nota diferencial, es decir, la elección popular de la autoridad, pero situaciones de este tipo pueden constituir pasos previos a la descentralización. Dentro de este sistema complejo caben múltiples variantes según la modalidad de participación y según el grado de institucionalización de la participación. No obstante la autoridad siempre estará subordinada jerárquicamente a la administración central, mientras no sea elegida por la soberanía popular.

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

Las dogmáticas diferencias entre descentralización y desconcentración pierden parte de su radicalismo si el fenómeno se contempla a la luz de los sistemas de gestión a los que está llamada hoy la administración moderna (gestión previsional, gestión por objetivos y programas, gestión integrada). Cada unidad actúa en base a una competencia objetiva e irrenunciable atribuida por el ordenamiento, sin que desde este punto de vista funcional puedan

apreciarse grandes diferencias por el hecho de su pertenencia o no a la misma persona jurídica (Ariño 1972).

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

### **Desconcentración funcional y desconcentración territorial**

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, ya vimos anteriormente como la desconcentración funcional es utilizada en supuestos en que los actores están pidiendo una auténtica descentralización territorial. Esta desconcentración, que no es redistribuidora del poder, permite sin embargo ser presentada con importantes rasgos democratizadores a través de la participación

La desconcentración más interesante sin embargo es la desconcentración territorial, es decir la transferencia de competencias de la administración del Estado a unos órganos jerárquicamente subordinados respecto de la administración central y cuyo ámbito territorial de competencias es el de una demarcación territorial concreta. Se tratará ahora de conseguir una distribución de competencias entre las autoridades nacionales y territoriales de modo que la administración del Estado pueda actuar eficientemente en todos los puntos del territorio nacional.

Es preciso dejar constancia de que en este caso no hay interés político alguno sino por el contrario un interés puramente administrativo y que consiste en lograr la eficacia en la actuación de la administración central. La lógica en este caso consiste en transferir competencias a órganos inferiores que harán de esta manera efectiva la política determinada por el centro. Para ello se divide el territorio nacional en una serie de demarcaciones al frente de cada una de las cuales se coloca una autoridad directamente nombrada por la administración nacional y a la que se puede otorgar una competencia general, relativa a todos los asuntos

relacionados con la administración, o específica, para determinadas ramas administrativas concretas.

La desconcentración no tiene por qué ser una práctica sistemática y uniforme para todos los ministerios y se podrían admitir soluciones diversas para ellos. No obstante parece conveniente que todas las administraciones adopten conclusiones coherentes.

El desarrollo de este tipo de desconcentración se explica por necesidades prácticas puesto que permite mayor rapidez en el tratamiento de los asuntos y una mejor toma en consideración de los datos locales.

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

Un problema parecido se planteará en los municipios que tengan bien desarrollada la administración descentralizada, pues la falta de coordinación que suele existir en la región latinoamericana entre autoridades desconcentradas y descentralizadas significará que allí dónde ésta última sea importante, la administración desconcentrada será inoperante. Lo normal será que se establezcan relaciones directas entre la administración central y los respectivos alcaldes o autoridades descentralizadas, sin pasar dichas relaciones por los órganos representantes del Gobierno.

De la misma manera resultará que la autoridad desconcentrada será una autoridad fuerte en aquellas demarcaciones dónde no existan grandes municipios con importantes administraciones propias.

Otra cuestión relevante desde el punto de vista práctico, relativa a la lógica de la desconcentración territorial tiene que ver con la forma cómo las distintas autoridades periféricas se ven obligadas a conjugar los intereses del centro y los locales. En principio la administración desconcentrada es representante de los intereses del centro, y si existe en el territorio una eficiente administración descentralizada, ambas se verán abocadas a un

proceso de concertación. No obstante si esa administración no es tan fuerte o carece de competencias, la propia administración desconcentrada se ve obligada, de forma natural, a tener en cuenta e interpretar los intereses locales a través de complicados procedimientos que tienen que ver por ejemplo con el clientelismo etc. Así se fomentarán además ciertos cauces de participación de la sociedad civil en las decisiones de estas autoridades.

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

## II. Las competencias en sistemas descentralizados y desconcentrados

### 1. Las competencias en un sistema descentralizado de decisiones

Uno de los problemas más severos que se plantea, cuando se quiere construir un sistema descentralizado de decisiones es la distribución de competencias entre, por un lado, la administración central y la administración desconcentrada y por otro la administración descentralizada o las distintas administraciones descentralizadas. En realidad se puede afirmar que no existe descentralización ni política ni administrativamente si no se fija el marco de competencias entre el Estado y las regiones, si éstas han sido consideradas constitucionalmente como entes descentralizados, o entre el Estado y los municipios, y si no se ha fijado de la misma manera los vínculos de coordinación entre las diferentes administraciones. Las competencias que tenga luego la administración desconcentrada dependerán de esta distribución previa.

La dificultad que se presenta para hacer la distribución de competencias consiste en tratar de determinar el quantum de descentralización; es decir, determinar cuales son los asuntos que deben ser descentralizados y cuales mantenidos en la administración central. Es éste un problema difícil de resolver por el carácter

especulativo del tema ya que no hay fórmulas fijas para establecer la amplitud deseable de la descentralización.

En principio parece evidente que las competencias que hay que descentralizar son las relativas a los asuntos locales; la dificultad estriba en determinar cuales son estos asuntos. Los autores han llegado ya a un acuerdo en el sentido de que los asuntos locales no existen por sí mismos, no hay un derecho natural en materia de competencias y los asuntos locales se distinguen de los asuntos nacionales solamente por un acto voluntarista que establece una distribución necesariamente relativa. Es más, se ha dicho, con razón, que los asuntos locales son en realidad partes de un todo, determinado en función del conjunto, por ello la concepción debe ser unitaria y los entes locales no pueden pretender una utópica libertad y autonomía para decidir aisladamente lo que supuestamente sean asuntos suyos, porque además de inviable ello sería perjudicial para su población (Ariño 1972, 137).

Ello significa que en el momento de distribuir competencias, no haya una respuesta científica única sino múltiples respuestas entre las que tendrá que elegir el legislador.

Para ello es preciso tener en cuenta dos tipos de consideraciones. En primer lugar, hay que hacer un estudio técnico (funcional, administrativo y financiero) que permita establecer distintos niveles de decisión y gestión y los requerimientos y costes de cada uno. En segundo lugar, habrá que buscar también una solución política que de satisfacción a las demandas de representación y participación. Probablemente en esta elección intervienen más que los criterios técnicos o jurídicos, los intereses de diversa índole, las aspiraciones regionales y locales, la fortaleza o debilidad del poder central, etc.

Toda distribución entre asuntos nacionales y locales es además delicada pues un gran número de intervenciones pertenecen a una categoría híbrida de asuntos mixtos que reclaman a la vez la intervención del gobierno nacional y la de una o varias colectividades locales. A este respecto cada país aporta a esta cuestión una solución propia que refleja tanto su historia como la racionalidad de su elección. En los asuntos mixtos es preciso trazar una línea de reparto de forma clara y que permita precisar qué asuntos corresponden al nivel central y cuales a los entes locales, permitiendo una efectiva coordinación entre ellos. ARIÑO ORTIZ (1972, 141) escribe en este sentido que "Un moderno enfoque en la distribución de competencias para toda la inmensa acción prestadora de bienes y servicios que ha asumido la administración moderna es hoy éste: no se trata de dividir las competencias por materias entre sujetos distintos y excluyentes, ni de delegar la gestión de unos sectores o servicios, sino de establecer unos programas comunes de acción en cuya elaboración y gestión

participen el Estado y los entes locales". En un esquema de este tipo debiera haber claridad en la distribución de competencias.

Volveremos a ver este tipo de asuntos al analizar la entrega de prestaciones sociales por la administración descentralizada.

Un criterio muy utilizado, al menos teóricamente, para la distribución de competencias entre el gobierno nacional y los entes descentralizados es el principio de subsidiariedad de manera que es un requerimiento básico que los servicios se presten dentro de unidades de decisión del menor nivel posible, de tal manera que la opinión de cada individuo pueda tener la mayor influencia. De esta manera la provisión o producción de bienes y servicios adjudicados a este sector se efectúa como regla general en la menor dimensión posible y para producir o proveer algo a través de un nivel más centralizado es preciso justificarlo expresamente porque se trata de una excepción a la regla.

No obstante la perspectiva del Estado subsidiario necesita ser completada con la perspectiva solidaria. Desde este enfoque argumentan Boisier y Silva (1989, 6) que se aboga por una estructuración piramidal de la sociedad, la que se organiza en múltiples asociaciones de ámbito y complejidad creciente, desde la familia hasta el Estado, que sería la asociación política por excelencia. "Cada nivel de esta pirámide asociativa se crea para satisfacer necesidades colectivas que las de rango inferior no pueden (o no deben) satisfacer, reservando al Estado no sólo aquello que resulta de este principio general, sino también las funciones que el interés general aconseja no dejar entregadas a entidades menores, desde funciones vinculadas a la defensa, pasando por funciones económicas, hasta aquellas relacionadas con la coordinación, la administración, la justicia y en general la consecución del bien común".

Este tipo de criterio se fundamenta en la tendencia natural de un gobierno local a insertarse en un sistema gubernativo mayor, ya que la comunidad local organizada es incapaz, normalmente, de proveer de forma total a las necesidades del grupo. Explica C. Varas (1984, 30) que "La inserción en un sistema mayor explica otra característica de los gobiernos locales: la subordinación política a una instancia gubernativa superior. Los intereses generales y los locales se complementan -es lo que explica la inserción-, pero también se oponen o entran en conflicto en numerosas ocasiones. La manera obvia de resolver semejantes situaciones es la subordinación del sistema menor. La relación entre ambos niveles, la combinación inserción-subordinación, se expresa de una manera muy flexible en la práctica. A veces el sistema mayor tiene una gran preeminencia; en otras ocasiones tal predominio es casi insignificante, pero en lo esencial se mantiene la superioridad, que siempre se reconoce formalmente".

Otro criterio importante a tener en cuenta es el que resulta de las necesidades de información para tomar decisiones. Toda decisión exige un conocimiento lo más completo posible de sus numerosas variables determinantes. Ahora bien, ocurre que normalmente la información está muy repartida entre los agentes de la organización, por ello es preciso que ellos se comuniquen y se transmitan la información y que se creen corrientes de información, ya que sólo en base a ello podrán adoptarse decisiones correctas. Para la distribución de competencias, en principio y sin valor absoluto puede afirmarse que en aquellos casos en que la información aparece como factor más relevante, especialmente aquella información del mundo exterior que está integrada por múltiples variables exógenas dispersas, el sistema a adoptar sería el descentralizado; lo mismo en aquellos campos en que es difícil transmitir la información desde los agentes que la recogen directamente a la oficina central. En estos supuestos, si se adoptase un sistema de centralización, o bien resultaría costosísima la transmisión de información, o bien ocurriría que el centro tomaría decisiones arbitrarias y alejadas de la realidad. Por el contrario hay otros aspectos o cuestiones que sólo desde el centro pueden juzgarse rectamente, pues exigen una visión de conjunto y un conocimiento de la coyuntura nacional e internacional, que difícilmente pueden llegar a tener los agentes periféricos y que además no resulta transmisible a ellos. (Ariño 1972).

Estos criterios parecen traducirse en una fórmula que tiene relativa generalidad, pero que resulta desde luego ambigua, y que consiste en considerar que el gobierno nacional decida sobre cuestiones más generales y los entes locales sobre asuntos más específicos. Al Estado corresponderá la definición del servicio que se va a prestar, los objetivos y los métodos de acción administrativa y que a la colectividad corresponde la responsabilidad de realizar los equipamientos, gestionar los servicios, afectar los medios y controlar a las personas. De la misma manera las competencias de planificación y programación general de la acción pública, de dictar normas básicas, de recaudación de ingresos y distribución del gasto público, de gestión de los grandes servicios y de asistencia y coordinación técnica, corresponden a los niveles superiores, lo que implica que las decisiones más concretas sean manejadas directamente por los entes locales. (Baguenard 1985 y Borja 1987).

En cualquier caso puede asegurarse que sea cual fuere el grado de descentralización, siempre seguirán existiendo razones para que el nivel central conserve unas determinadas competencias, ya que los niveles locales no pueden garantizar por sí solos la satisfacción de las demandas de su comunidad; el problema se presenta sin embargo cuando el gobierno central asume y monopoliza funciones administrativas y operativas que no le corresponden.



Estas funciones operativas y administrativas en cambio, deberán quedar en manos de los entes locales. En este sentido señala por ejemplo la COPRE que los Estados y los municipios recibirán atribuciones en la formulación e instrumentación de las políticas sectoriales, así como en la gestión presupuestaria, en todas aquellas áreas en las que su contacto con las comunidades locales aumenten la capacidad de la administración pública para responder eficientemente a las demandas de la población. La concreción de políticas y decisiones a cargo del ente local supone una garantía de participación que es necesariamente menos cuando se toman decisiones generales desde el Estado central. "Los entes locales constituyen así -en un sistema de descentralización-, centros autónomos de poder en el seno del Estado, independientes de la administración central, en el ámbito de su competencia. La competencia local debe ser hoy la reserva legal de participación en la acción del Gobierno, a favor de los ciudadanos afectados, con referencia a una zona territorial o a un sector material de la vida del país. El ente local será por ello quién forme, controle y gestione el presupuesto, quién contrate y pague, nombre y autorice, apruebe o deniegue solicitudes, expropie o acuerde subvenciones; en una palabra, quién decida a ese nivel cuantas cuestiones se presenten..."(Ariño 1972, 150).

La forma de distribución de competencias que en todo caso se adopte, no debiera ser rígida. En primer lugar porque lo fundamental del sistema descentralizado es la eficacia en la actuación del conjunto de las administraciones públicas y para ello es preciso un sistema de competencias abierto, diversificado, susceptible de actualización y que permita acuerdos y convenios entre las distintas administraciones. En segundo lugar es preciso tener en cuenta que los distintos campos de actuación de la administración pública son muy heterogéneos entre sí y que además son heterogéneos las distintas administraciones o los distintos entes locales con una consiguiente capacidad de actuación muy diferenciada.

Habíamos señalado, al comienzo de este libro, que la administración moderna había caminado hacia sistemas binarios o terciarios en los que cada esfera administrativa (estatal, regional y local) adquiere una verdadera autonomía, entendida como núcleo esencial de funciones, amparado por la Constitución, que ninguna otra administración puede invadir. En España se ha escrito al respecto que "hoy no se puede desconocer, debido a las profundas transformaciones sociales y económicas de nuestra civilización occidental, la necesidad de una Administración estatal o de los fragmentos de Estado que produce la crisis de la técnica centralizada y burocrática del Estado moderno. Pero el reducto de unas estructuras locales basadas en los principios de la auto-administración y con un haz de competencias suficientemente amplio y financieramente cubierto, es una exigencia de la sociedad democrática de nuestros días" (Llisset 1986, 66).

La tendencia actual entonces se orienta hacia administraciones locales autónomas pero en las que la administración local es participante en la administración pública estatal o regional. Ente autónomo, en este sentido, no significa competencia exclusiva y separada por materias, sino atribución, por las leyes de potestades concretas, aún dentro de una misma materia, cuyas competencias se comparten verticalmente entre todas las administraciones existentes (estatal, regional y local en su caso). La gestión de un determinado sector de actividad pública se realiza, en una especie de Administración mixta, compartida, por las diversas entidades públicas, satisfaciendo, de esta forma, sus respectivos intereses con frecuencia de imposible separación, ateniéndose al criterio de una división horizontal o por materias.

La Administración local participante es la propia de la Administración planificada del futuro, en el que la interrelación de intereses de las diferentes Administraciones Públicas es inescapable. De otra parte, es la única que puede garantizar una esfera de intereses peculiares a los entes locales, a través de la atribución de potestades concretas a cada esfera administrativa, cuya unidad y coordinación no tienen por qué estar reñidas con la autonomía.

## 2. Las competencias de los órganos desconcentrados

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

Los órganos desconcentrados cumplen un rol relevante cuando existe descentralización. Efectivamente cuando el Estado toma la iniciativa en el proceso de descentralización, su representante es el actor y garante de la reforma con lo que se refuerza su rol de órgano desconcentrado. Desde este punto de vista garantiza en el plano local el funcionamiento regular de los poderes públicos del Estado y es delegado del Gobierno y animador de las políticas nacionales.

La pregunta de qué tipo de competencias debe ejercer la administración desconcentrada es extremadamente compleja, porque supone una previa distribución de competencias entre la administración central y la administración descentralizada.

En principio, si hay descentralización, tiene que haber una separación nítida, incluso en ocasiones por norma constitucional,

entre las competencias de la administración central y las de la administración descentralizada, correspondiéndole a ésta las relacionadas con los asuntos locales tal como vimos anteriormente. Entre la administración central y los servicios periféricos del Estado, o administración desconcentrada, la separación ya no es tan nítida, debiéndose encomendar a ésta tareas de coordinación periférica y también aquellos asuntos locales que no pueden ser resueltos por órganos descentralizados.

Habíamos señalado anteriormente que por ejemplo las competencias de ejecución podían y debían quedar a cargo de los entes locales, es decir, de la administración descentralizada. Sin embargo cuando este tipo de competencias exijan un alto grado de capacidad técnica y de gestión, pueden seguir encomendadas a los servicios periféricos de la administración del Estado que son los que reúnen mejores condiciones para llevarlas a cabo. Ahora bien, cabe pensar igualmente en una cierta comunicación de personal entre la administración central y la local que permita la asistencia técnica necesaria de aquella a ésta mediante la colaboración temporal de técnicos y expertos del Estado en proyectos concretos encomendados a los entes locales. En estos casos los servicios periféricos se considerarán a estos efectos adscritos y dependientes del ente local, esto es, afectados a su servicio, pero será el ente local el competente para adoptar las decisiones que procede a lo largo de la ejecución del programa (Ariño 1982, 149).

Si el Estado es poco descentralizado, por el contrario, aumentan enormemente las competencias de los servicios periféricos del Estado. Efectivamente por tener en este caso los entes locales un ámbito mínimo de competencias, corresponderá a la administración desconcentrada un ámbito que se corresponderá con todos los asuntos locales que no son resueltos directamente por la administración central. En este caso pueden plantearse problemas por el hecho de que los órganos desconcentrados son órganos subordinados también a la administración central, lo que implica menor claridad en las competencias que en el proceso descentralizador.

Aunque la descentralización y la desconcentración puedan ser procesos paralelos, resultará que una mayor descentralización se corresponderá con menores competencias para los órganos desconcentrados.

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

constituirlo los SEREMIs chilenos (Secretarías Regionales Ministeriales).

La amplitud de la desconcentración es muy variable. A veces el poder central se reconoce el derecho de intervenir en todo momento, encerrando así a la autoridad desconcentrada en una serie de consignas que disminuyen su poder de decisión. Son las circulares administrativas que pretenden interpretar pero que de hecho reducen los poderes de los representantes del Estado en el territorio. Por el contrario la desconcentración será amplia si permite que los asuntos sean resueltos en el territorio y no en la capital. Una concepción de este tipo implica que sean delimitadas las funciones de las administraciones centrales reduciéndolas a lo que constituye la esencia misma del poder ministerial: impulso, adaptación y control.

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

Las relaciones entre los procesos de descentralización y desconcentración merecen un análisis detenido porque, aunque en principio son procesos independientes, la segunda, la desconcentración, es una condición rigurosamente determinante para conseguir la primera. La desconcentración de los servicios estatales está ligada estrechamente al avance del proceso descentralizador. "No es una cuestión de doctrina, sino de eficacia práctica" (Bernard 1983, 251-252). Una descentralización sin el mismo nivel de desconcentración es una democracia carente de objetivos y, en el caso inverso, es decir una descentralización sin desconcentración, una democracia limitada. Ambos casos de anomalía conducen a separar a los grupos y a los ciudadanos de la gestión y decisión públicas lo que inevitablemente significará la decadencia de los órganos descentralizados.

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, como ya señalamos, les corresponderá un rol de impulso, reglamentación y control; por el contrario la 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 ha señalado BERNARD, la desconcentración será la prolongación, la contrapartida y la garantía de la descentralización.

Más recientemente exponía Lambert (1987, 42) 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; 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, 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 del Estado.

Desde otra perspectiva, vinculada a las funciones del Estado, ambos procesos tienen la virtud de que se corrigen mutuamente en sus eventuales desviaciones. La lógica de la desconcentración supone objetivos globales en las políticas públicas impulsadas por el Gobierno Central; opera desde la cúspide hacia la base. La descentralización actúa en sentido contrario, desde la base hacia la cúspide, especificando los objetivos de la política pública y canalizando las demandas sociales.

No es posible separar decisiones políticas y administrativas. Naturalmente, hay un espacio de regulaciones inciertas para operar reajustes político-administrativos: el papel del representante del poder central, el ámbito de las competencias de los órganos de elección directa y en relación con la jurisdicción del representante del Gobierno Central, cuyo titular, el Presidente, también es una magistratura designada democráticamente, etc.

#### 4. Los posibles desajustes en estos procesos

Se presenta aquí una enumeración, sin ánimo de exhaustividad, de los grandes desajustes en las instituciones del unitarismo latinoamericano.

En primer lugar podríamos calificar ciertas situaciones como de descentralización inorgánica. Se trata de Estados dónde se han otorgado competencias y recursos a los niveles provinciales y locales sin que la desconcentración burocrática tenga ninguna articulación, o ella es mínima, con los respectivos órganos democráticos. Es la peor de todas las reglamentaciones ya que, en vez de corregirse mutuamente, la desconcentración y la descentralización aumentan sus propios efectos perversos: populismo, oligarquización burocrática y, en suma, la política pública no está sujeta a evaluación técnica ni a control democrático.

Otro desajuste es el que se produce por la inadecuación de la planificación regional con los órganos democráticos de las provincias y comunas. En la misma situación anterior, ahora agravada porque la planificación gubernamental no se inserta o relaciona con los órganos democráticos, por lo cual hay un divorcio entre los planes y las demandas y apoyos sociales. Las razones de esta inserción inorgánica derivan de la preexistencia de órganos democráticos cuyo ámbito de competencia, generalmente no coincide con el espacio regional como objetivo de los planes.

Una última situación es la de inarticulación del poder comunal. El poder comunal puede carecer de articulación con los niveles centrales y regionales por varias razones de carácter institucional. Ocurre con frecuencia que no se han establecido instituciones democráticas regionales o provinciales. Ello implica, asumiendo por una parte, una dependencia vertical ante sus necesidades administrativas y financieras y, de otro, como una derivación de la anterior dependencia, una incapacidad para asociarse con otras comunas en planes con un ámbito regional o provincial. Otra forma de inarticulación está consagrada por la falta de relacionamiento orgánico entre la comuna y los órganos democráticos a escala regional o provincial, lo que finalmente consagra poderes paralelos con mayores o menores competencias y recursos, pero sin complementariedad de objetivos.

Este diagnóstico institucional sería incompleto si no se mencionara que hay diversos correctivos informales para cerrar las brechas entre los mecanismos institucionales. Estas funciones las cumplen agencias de desarrollo, líderes y caudillos políticos, etc. Si ello no fuese así, el sistema sería completamente caótico. En la realidad se comprueban principios y reglas tácitas de ordenación, articulación y jerarquización de los órganos y competencias. Con todo, caben algunas interrogantes cruciales ¿tales mecanismos informales fortalecen o debilitan la descentralización? ¿es posible una convergencia institucional que facilite la necesaria coordinación entre la burocracia (desconcentración) y los órganos democráticos (descentralización)?.

### III. La dinámica de los procesos de descentralización

Es evidente que no se puede pasar de un sistema administrativo centralizado a otro descentralizado, a través de una simple decisión política. Por el contrario se requiere de un proceso más o menos largo en el que serán identificables, al menos, una intención de ruptura con la centralización y una construcción dinámica del sistema descentralizado, para lo que será preciso una significativa acción estatal en este sentido así como una modificación en la actitud de la sociedad civil.

De todas formas no existe una lógica unívoca para la construcción de estos procesos puesto que cuando los países pretenden descentralizarse, no solamente será diferente su punto de partida, (caracterizado por un mayor o menor grado de centralización), sino también el objetivo perseguido.

Además el objetivo descentralizador no es casi nunca el resultado de una decisión única, sino el conjunto sucesivo de decisiones de orden político y administrativo adoptadas a lo largo de un periodo de tiempo. Los sistemas resultantes en poco se parecerán a los primitivamente diseñados puesto que se irán reformulando conforme se vaya avanzando en el proceso de descentralización. En todo caso, las distintas 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.

1. La ruptura con la centralización administrativa y la afirmación de un nuevo proyecto institucional

Si la centralización es un proceso de arrastre, de larga duración y de carácter acumulativo, su ruptura impone un momento de inflexión.

Tal momento o coyuntura deberá ser necesariamente la toma de conciencia de la centralización como un problema que limita o entorpece el desarrollo. Para que, en verdad, sea un momento o coyuntura social deberá ser, antes que todo, un movimiento social de negación y afirmación de un nuevo proyecto institucional. La aprehensión cognoscitiva de los afectados por la centralización debería expresarse, también, en una carga efectiva. Ambas dimensiones requieren articularse en un movimiento social que postula un nuevo arreglo político espacial.

La pregunta que surge entonces es si existe un umbral objetivo para conocer anticipadamente cuándo el nivel y el grado de los procesos de centralización resulta socialmente intolerable. A estos efectos, si por umbral se entiende un punto de quiebre en una serie de indicadores de estados de proceso, no es posible anticipar dicho umbral como una situación objetiva. La dominación espacial, como toda dominación, cuanto más completa sea y menos fisuras muestre, más posibilidades tiene de ser internalizada por los dominados.

Aquí cabe retrotraerse al diagnóstico sobre la conformación histórica de la centralización. A este respecto la unificación, fuese a través de una modalidad de dominación o de hegemonía, casi siempre implicó que una región o provincia, en algún momento histórico y, por ende, frustró sus expectativas de desarrollo económico y social. Es probable que en tales espacios, con raíces históricas diferentes, se compruebe la existencia de un potencial de frustración capaz de convertirse en la afirmación de un movimiento social.

En todo caso, sería una ilusión la demanda simultánea y única para todas las regiones (provincias, departamentos) de un nuevo contrato político para reglamentar la distribución del poder político espacial. Probablemente, la lógica de un movimiento social es la ampliación de su demanda por contagio, a través de emulación y el seguimiento. Si se observa con atención la raíz acumulativa del proceso, se comprobará que su expresión más nítida es el desplazamiento de los líderes desde las regiones hacia el centro, con la consiguiente pérdida de recursos humanos para proyectar, sostener y articular las demandas.

Por otra parte, tales casos no debe esconder el movimiento contrario: la creación desde el centro de nuevos espacios políticos (colonización, ampliación de fronteras) moldeados obviamente en el patrón centralizador. Lo anterior refuerza el escepticismo respecto



a la posibilidad de una reconversión súbita del proceso en razón de una nueva institucionalidad demandada por el movimiento social emergente.

Desde el momento de la ruptura hasta el logro real de la descentralización se dará un proceso discontinuo de avances y retrocesos, con efectos previstos e imprevistos.

El proceso descentralizador requerirá, decíamos, de un nuevo proyecto institucional. En realidad, una nueva institucionalidad tampoco es un impulso suficiente; estamos de acuerdo con aquellos autores (De Mattos 1984, Restrepo 1987) que señalan que una reforma de carácter político administrativo no puede por sí sola modificar el tipo de sociedad en que se implementa ya que la dinámica socioeconómica está afectada por condicionamientos estructurales, que no pueden ser removidos por la vía de una simple reorganización territorial de la administración del poder. Sin embargo, una institucionalidad de este tipo es una condición necesaria para iniciar el proceso descentralizador. Si el movimiento social no es capaz de provocar este cambio de instituciones, la centralización se retroalimentará con este nuevo fracaso.

De este modo, las instituciones descentralizadas son una condición necesaria del proceso o, en otras palabras, sin instituciones (órganos dotados de competencia y provistos de recursos), el movimiento social de afirmación regional o comunal fracasa. Las competencias y los recursos pueden ser y generalmente son variables, según las capacidades y necesidades del Estado y la naturaleza de las materias de decisión.

Hay dos características inherentes al diseño institucional: su inserción histórica, más o menos consistente con las tradiciones institucionales del país, y el ámbito de exploración y ajuste que abre el proceso de institucionalización una vez iniciado. La primera característica previene contra las reformas por decreto, carentes de raíces históricas, creaciones "ex nihilo" de los constitucionalistas, la segunda, impulsa a buscar arreglos institucionales en el curso mismo del proceso, que sean capaces de reglamentar, a través de técnicas de origen diverso, las situaciones y tensiones sociales cambiantes que deben enfrentar los órganos regionales y comunales.

El proceso descentralizador no puede ser un proceso unívoco, lineal y acumulativo. No obstante se ha podría intentar reconstruir una posible lógica del proceso con una serie de etapas que darían lugar al nuevo marco institucional (Fleig Saucedo, 1988).

En primer lugar existiría una etapa de preparación, de apertura del proceso y de realización de los ajustes de emergencia. En esta etapa se deberían diseñar las normas que directa o indirectamente estarían relacionadas con el proceso

descentralizador. También se debería preparar una estrategia política y de concertación para apoyar el proceso, y se tendría que diseñar una campaña de difusión respecto a las necesidades y medidas que serán adoptadas, tanto por el poder ejecutivo como por el legislativo. La segunda etapa sería de transición, de formalización de las normas básicas del proceso así como de ejecución de las medidas económicas institucionales y administrativas que inician la dinámica del mismo. Por último en la etapa de consolidación se terminarían de ajustar las estructuras y mecanismos de gestión de los gobiernos descentralizados, conformándose un verdadero sistema.

En todo caso, cualquiera que sea la forma que tomen esas etapas, a lo que se debería llegar es a un conjunto armónico de normas que compusieran un sistema de toma de decisiones con participación de la administración central y de la administración descentralizada. Ese conjunto armónico no tiene que implicar uniformidad puesto que la heterogeneidad de lo local y de lo regional impide construir un sistema de descentralización homogéneo.

El éxito de un proceso descentralizador requiere la negociación con las fuerzas opositoras a la descentralización. Efectivamente es preciso tener en cuenta que siempre existirá un conjunto de fuerzas sociales a las que será más cómodo o más rentable actuar en un sistema de gobierno centralizado; éste suele ser el caso de las grandes empresas, las organizaciones empresariales y los sindicatos. Será preciso también un consenso sobre el sentido y el quantum de descentralización, incluso entre los no opositores. La ejecución de las medidas esenciales para impulsar el proceso requieren un consenso fundamental de todas las fuerzas sociales a nivel nacional, regional y local. Este proceso supone árduas negociaciones interpartidarias, especialmente entre los partidos con mayor representación parlamentaria; supone acuerdos con las organizaciones de la sociedad civil. Todo ello a fin de establecer los límites y costes que impone un proceso descentralista que genere una amplia movilización (Fleig Saucedo, 1988, 9).

Por otra parte es importante reorganizar la estructura del Estado pues en la medida en que los cambios institucionales mantengan intocadas las tradicionales cuotas de poder de la administración central, de las empresas públicas, etc. el proceso abortará. Efectivamente, el diseño de un marco institucional descentralizado no significa que de forma paralela se vayan haciendo las transferencias de competencias y, en ocasiones, se establecen soluciones excesivamente transaccionales y dilatorias para el traspaso de facultades y recursos desde el centro a la periferia. La experiencia muestra que una vez que los niveles centrales han tomado el poder total es difícil que los que lo detentan sacrifiquen sus ventajas, pues siempre hay posibilidad de esgrimir justificativos para evitar despojarse del poder acumulado

como el que plantea la debilidad o incompetencia de los órganos descentralizados.

De todas formas, la competencia o incompetencia de los posibles órganos y entes descentralizados no es una cuestión baladí pues es evidente que en los países no existe homogeneidad en la capacidad institucional de los diferentes niveles de gobierno. En muchos casos, para que la descentralización sea exitosa habrá que pensar en transformar y modernizar a estas administraciones. En realidad, si la reasignación de responsabilidades y recursos encuentra organizaciones subnacionales débiles, con escasa capacidad técnica y operacional, es probable que no sólo no se mejore la eficacia global del Estado, sino que bajo algunas condiciones, empeore.

Para la implementación del proceso de descentralización, será también importante la movilización de las fuerzas sociales que se beneficiarían de la descentralización, es decir, de la población que debe mostrar las iniciativas locales y los proyectos específicos que posibilitan aterrizar la orientación general en realidades concretas.

Por último es preciso tener en cuenta la heterogeneidad de los entes que van a ser descentralizados por lo que los esquemas de gestión habrán de adaptarse a las particulares condiciones sociales y económicas del espacio de que se trate. En principio, la descentralización responde a objetivos no uniformistas y lógicamente debe privilegiar la diversidad de situaciones concretas. Ninguna decisión administrativa puede garantizar que todas las regiones o municipios estén preparados al mismo tiempo para encargarse de sus nuevas atribuciones. No obstante, como se ha advertido, los entes descentralizados están articulados con los niveles superiores y además es muy difícil implementar un proceso descentralizador si los receptores son muy heterogéneos entre sí. Escribe BORJA en este sentido que "Tanto si nos planteamos la descentralización desde la perspectiva del Estado hacia los entes locales o de éstos hacia los distritos urbanos, conviene sentar un doble criterio. En primer lugar la legislación básica no debe imponer un modelo uniformista de organización sino unos principios generales y flexibles. En segundo lugar esta normativa debe ser suficientemente amplia para permitir que cada uno de los entes locales o descentralizados se dote de un reglamento de organización peculiar" (Borja 1987, 53).

Esta situación, que es válida para la construcción de un marco jurídico que establezca una nueva distribución de competencias, también habrá de serlo para aquellas competencias que estando bajo la titularidad de los entes descentralizados, son normalmente ejercidos por el Gobierno Nacional. Sin duda es éste uno de los males del centralismo que implica ejercer no solamente competencias propias, sino también competencias de otros entes. Para estas competencias habrá de iniciarse un proceso de devolución que,

aunque no implica reforma del marco jurídico, sí supone cambios institucionales.

2. El cambio cultural hacia la descentralización. El rol de la sociedad civil

La descentralización no solamente requiere romper con el centralismo y diseñar un marco descentralista; será también preciso un cambio de mentalidad que exija mayor participación en los asuntos públicos y que refleje el compromiso de la sociedad civil con una administración descentralizada.

Efectivamente, la democratización de un país se juega en buena parte en la sociedad civil. Por un lado, la sociedad civil reproduce a la política y, en efecto, es una conclusión admitida por la investigación, 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 desconcentrados 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 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, como

señala Restrepo (1987, 115-116) 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. "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 en contra de 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 esa participación".

No es ésa una tarea fácil. Vimos que la sociedad civil es muy centralizada y sus actores han crecido bajo la sombra protectora de la administración central. Las mentalidades forjadas a lo largo de siglos centralistas no se invierten rápidamente aunque el legislador modifique los marcos jurídicos.

Este cambio en el comportamiento de la sociedad requiere en primer lugar deslegitimar la cultura centralista puesto que ésta suele aparecer como lo natural y lo lógico. Debe existir una toma de conciencia de la inercia perjudicial en la que se ha caído, y como lógico derivado, es necesario fundar la acción de cambio en una voluntad política vigorosa capaz de enfrentar las resistencias que surjan. (Lavagnino 1988).

Independientemente del nivel de organización y del grado de cohesión de la sociedad civil, factores ambos ligados a la base material de la economía, la sociabilidad se agrupa o reagrupa en torno a los núcleos políticos con capacidad de decisión (por acción u omisión). La demanda de acciones u omisiones gubernamentales impone modalidades centralizadas de organización de los grupos sociales para influir en el sistema de decisiones. De este modo, tenderán a conformarse confederaciones o federaciones nacionales con capacidad de representar los diferentes intereses de los grupos. Esto tiene importancia decisiva para los grandes intereses corporativos de empresarios y sindicatos, pero es igualmente decisiva para los intereses profesionales de todas las asociaciones que se organizan para desarrollar las múltiples dimensiones de la cultura social. Se podría argüir que, en tanto sea el interés de la organización vital para sus asociados, con mayor razón éstos estarán obligados a conformar una organización centralizada espacialmente.

En esta dimensión caben, por cierto, todas las diferencias nacionales entre el modelo polar concentrador y los casos enunciados de bi, tripolaridad o pluralidad de centros políticos espaciales. Colombia por ejemplo, es sin duda más diferenciada que Perú y Chile.

El cambio de mentalidad requerido debe comenzar en la escuela que debiera ser un lugar de participación importante. Desde este punto de vista la reforma de los contenidos y de los métodos de enseñanza constituye un paso previo para el éxito cultural de la descentralización. La circulación de una información local estimulante y operacional constituye una condición pedagógica de la participación.

### 3. Convergencia y especificidad de los procesos y de los mecanismos institucionales

Paradójicamente, la descentralización implica en alguna fase de su desarrollo, la integración de subcolectividades regionales, aptas para constituir un subsistema político con una base material de recursos con un potencial de desarrollo. (Incluso la expresión integración de subcolectividades mayores podría interpretarse como una modalidad de centralización de regiones en un momento determinado).

Lo anterior nos hace volver a la necesidad de concebir la estrategia de descentralización como de largo alcance y a la necesidad de flexibilizar, una vez gestada la región, los mecanismos de ajuste institucional.

Con todo, la condición necesaria de la descentralización, ahora puede especificarse con mayor claridad. Se trata de la creación de un espacio, orden o subsistema, las expresiones pueden ser diferentes, de carácter político. La región no será el centro de la planificación participativa si es una entelequia geográfica sobrepuesta, artificialmente, sobre una red de instituciones y mecanismos realmente vigentes (provincias, departamentos, instituciones públicas, servicios, empresas).

Naturalmente, una vez emergente la región como subcolectividad política, el proceso de convergencia y ajuste institucional, proceso "pari-passu" entre descentralización y desconcentración, no está sujeto a ninguna ortodoxia institucional surgida del modelo puro al que puede adscribirse originariamente el sistema político nacional. Asimismo y es preciso anotar, una vez más, la región debe ser el núcleo en torno al cual se articula el régimen local (Municipios).

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 (Vidal Verdomo en el comentario a Lambert 1987) 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.

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.

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.











