

DIRECCION DE PROGRAMAS Y POLITICAS SOCIALES

**Distr.
RESTRINGIDA**

**LC/IP/R.131
6 de julio de 1993**

ORIGINAL: ESPAÑOL

LA DESCENTRALIZACION PROBLEMA CONTEMPORANEO EN AMERICA LATINA

**Dolores Rufián*
Eduardo Palma***

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

INDICE

Página

CAPITULO I

APROXIMACION A LA PROBLEMÁTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DE LA DESCONCENTRACIÓN	1
--	---

I. La descentralización y la desconcentración en el contexto de la administración pública latinoamericana .	1
--	---

II. Relatividad y Dinamicidad de las nociones	4
---	---

1. La descentralización como noción relativa	4
2. La descentralización como noción dinámica	8

III. El espacio como problema administrativo	11
--	----

1. Descentralización y espacio	12
1.1. Unidades territoriales susceptibles de descentralización	12
1.2. El municipio como unidad territorial	13
1.2.1. El Municipio como ente que se autogobierna	15
1.2.2. Dimensiones espaciales en el municipio	15
1.3. La región como unidad territorial	16
1.3.1. La región como ente que se autogobierna	16
1.3.2. Algunas dimensiones del problema .	17
2. Desconcentración y espacio	19

IV. El contexto actual de los procesos de descentralización y de desconcentración	22
--	----

1. La centralización como problema y la respuesta descentralizadora	22
2. Diagnósticos centralistas y propuestas descentralizadoras en América Latina	25
3. Descentralización y eficacia	27
3.1. Las relaciones entre la descentralización y la eficacia como principios inspiradores de la actuación administrativa	27
3.2. La eficacia y las administraciones descentralizadas	27
3.3. Relaciones entre eficacia y participación en administraciones descentralizadas	30
4. Descentralización y participación	32
4.1. Las relaciones entre la descentralización y la participación	32

4.2.	Estructura de oportunidades en la participación	35
4.3.	Participación y desconcentración	37
5.	Descentralización y Democracia	38
5.1.	Democracia, centralismo y participación	38
5.2.	Elección de autoridades y descentralización	41
6.	La opción descentralizadora y sus inconvenientes	43
7.	Una referencia a las relaciones de este tema con la informática	46

CAPITULO II

LAS NOCIONES DE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION . 47

I.	Descentralización y Desconcentración desde un punto de vista jurídico	47
1.	La doctrina tradicional acerca de la descentralización y la desconcentración	47
2.	La perspectiva política del tema	49
2.1.	La distribución espacial de poder	49
2.2.	La redistribución de la legitimidad democrática	51
2.3.	Descentralización y Régimen político	53
2.3.	Descentralización y sistema de gobierno	54
2.4.	Descentralización y formas de Estado	58
3.	La perspectiva administrativa de la descentralización	62
3.1.	Diferenciación de conceptos afines	62
3.1.1.	Descentralización, privatización y deslocalización	62
3.1.2.	Descentralización y otras técnicas administrativas	64
3.2.	La independencia de las decisiones como característica de la descentralización administrativa	65
3.2.1.	Los sujetos de la descentralización	65
3.2.2.	Designación de autoridades en el ente descentralizado	66
3.2.3.	El control sobre el ente descentralizado	68
3.2.4.	La acumulación de requisitos	70
3.2.5.	La consecuencia política: Capacidad de gobierno y de administración de los entes descentralizados	71
3.2.6.	Descentralización funcional	72
3.2.7.	Un problema complejo: la región ante la descentralización territorial y la descentralización funcional	74

	<u>Página</u>
4. La desconcentración	77
4.1. Significados de la desconcentración	77
4.2. La perspectiva administrativa de la desconcentración	79
4.3. Supuestos más complejos	79
4.3. La lógica de la desconcentración. Desconcentración funcional y desconcentración territorial	81
II. Las competencias en sistemas descentralizados y desconcentrados	85
1. Las competencias en un sistema descentralizado de decisiones	85
1.1 Las competencias que pueden ser descentralizadas	85
1.2. Algunos criterios para la distribución de competencias	87
1.3. Distribución de competencias en los modernos sistemas administrativos	90
2. Las competencias de los órganos desconcentrados .	91
3. Las relaciones entre los procesos de descentralización y desconcentración	94
III. La dinámica de los procesos de descentralización	98
1. La ruptura con la centralización administrativa .	98
2. La afirmación de un nuevo proyecto institucional .	99
3. Dificultades de implementación del proceso	101
4. El cambio cultural hacia la descentralización. El rol de la sociedad civil	103
5. Convergencia de los procesos y los mecanismos institucionales	106
6. La especificidad de los procesos de descentralización y desconcentración	107
 CAPITULO III	
LA DESCENTRALIZACION Y LA DESCONCENTRACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES	
I. Centralización y descentralización en la política social	109
1. La política social como política centralizada . .	109
2. La política social descentralizada	111
2.1. Descentralización y eficacia de las prestaciones sociales	112
2.2. Descentralización y participación en las prestaciones sociales	114

3.	La descentralización vista desde algunos sectores	116
3.1.	Descentralización de los servicios de salud .	116
3.2.	La Descentralización y la educación	117
II.	La asignación de servicios sociales a los diferentes niveles de gobierno	119
1.	Diferenciaciones de servicios por variables espaciales	119
2.	Distintos grados de prestación de servicios descentralizados en espacios diferentes	121
3.	La asignación de los servicios y el espacio	
3.1.	La potencialidad del nivel comunal para abordar estrategias sociales	122
3.2.	La calidad inherente a la política social de carácter comunal	124
3.2.1.	La selectividad cualitativa	124
3.2.2.	Los servicios sociales unificados .	125
3.3.	Las competencias en los servicios sociales .	125
4.	Los sectores sociales y la descentralización . . .	128
5.	Descentralización e intersectorialidad	129
5.1.	Concepto de intersectorialidad	130
5.2.	Dificultades de precisión sobre la intersectorialidad	131
5.3.	La acción intersectorial como respuesta a necesidades	133
III.	La organización de la administración para la prestación de servicios sociales descentralizados	134
1.	La reorganización del nivel central	134
1.1.	El reforzamiento de la administración central	134
1.2.	Exigencias de la descentralización relacionadas con el resto de la administración pública	136
2.	La autoridad social y las prestaciones descentralizadas	137
2.1.	El marco de dichas propuestas: Concentración de poderes a través de centralizaciones y concentraciones y descentralización territorial	138
2.2.	Un posible esquema de funciones de la autoridad social	139
2.3.	Caracteres de dicha autoridad	140
3.	La administración de prestaciones sociales por entes descentralizados y órganos desconcentrados .	142
3.1.	La oferta descentralizada y desconcentrada de prestaciones sociales	142
3.2.	Estructura administrativa relacionada con las prestaciones sociales	142

3.3. Algunas tipologías	143
3.3.1. Intervención de los órganos territoriales desconcentrados en los supuestos de prestaciones sociales centralizadas	143
3.3.2. Intervención de las municipalidades en ciertas prestaciones sociales centralizadas	144
3.3.3. Intervención de los órganos desconcentrados en supuestos de prestaciones sociales descentralizadas	144
3.3.4. Intervención de los órganos desconcentrados en las prestaciones sociales desconcentradas funcionalmente . .	146
3.3.5. Desconcentraciones funcionales dependientes de ente u órganos menores	146

CAPITULO I

APROXIMACION A LA PROBLEMÁTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DE LA DESCONCENTRACIÓN

I. La descentralización y la desconcentración en el contexto de la administración pública latinoamericana

El tema de la centralización y descentralización está generalmente referido a la distribución de competencias entre los distintos entes territoriales de un Estado, y en concreto, hablaremos de descentralización para referirnos a la transferencia de competencias desde la administración central a las administraciones inferiores. De esta manera, entenderemos que un Estado está descentralizado cuando sus entes locales o entes territoriales inferiores, gozan de un cúmulo de competencias significativo.

En América Latina dicha distribución de competencias responde a la misma tradición española, procedente del régimen francés, que pone el acento en las exigencias de unidad nacional y que ha conducido al desarrollo de administraciones centrales poderosas que toleran la descentralización más que aceptarla. El poder local, según esta concepción, tiene una existencia secundaria ^{1/}.

Efectivamente, en la concepción clásica francesa, es fundamental la ubicación de la "volonté générale" en un único órgano centralizado (el Parlamento), y la eliminación ideológica -por imperativos de garantía de la igualdad entre todos los ciudadanos- de los cuerpos intermedios; todo ello supone un modelo de administración pública burocratizado y jerarquizado de forma que los órganos locales no sean más que el último eslabón de la cadena (Ministro, Prefecto y Alcalde). Este sistema reduce los entes locales a meras asociaciones de vecinos de carácter privado o semiprivado ^{2/}.

Existe sin embargo otra concepción clásica sobre descentralización, la inglesa, en la que el Estado cuenta ante todo con las colectividades locales para cumplir sus tareas administrativas. Esta modalidad reposa sobre la noción de "self-

^{1/} Ch. DEBBASH, en la Definición de Descentralización que publica la Enciclopedia Universalis.

^{2/} Una descripción del sistema francés puede encontrarse en F. LLISSET BORRELL Manual de Derecho Local. Abella, Madrid 1986, pag. 63.

gouvernement", de auto-administración local y en ella los poderes de las autoridades locales son reales y éstas representan lo esencial del poder. Gran Bretaña no ha pensado el tema de la descentralización en términos de rivalidades entre el Estado y las colectividades descentralizadas; solamente han sido tenidas en cuenta las condiciones de una buena gestión administrativa y no se plantean problemas de unidad nacional ^{3/}. El "self-gouvernement" era un principio de estructuración política de Gran Bretaña, como consecuencia del triunfo que el poder feudal de los grandes señores obtiene sobre la Corona británica, en gran oposición al centralismo absorbente de las naciones europeas. La vida política inglesa no va a centrarse en un foco de poder único, de dónde irradie al resto del país, sino en una pluralidad de entidades autónomas, regidas por dos principios esenciales: democracia local, e independencia del poder central, casi inexistente.

Modernamente sin embargo, ya no se habla de "self-gouvernement", sino de "local gouvernement". El gobierno local inglés en la actualidad se caracteriza por la amplitud del sistema competencial, que casi coincide con la totalidad de la actividad administrativa, y por la fórmula de atribución de competencias entre el Estado y los entes locales a través de competencias compartidas ^{4/}. En realidad el sistema inglés es casi un sistema unitario pero en un sentido completamente opuesto al sistema continental, pues la administración pública es equivalente a la administración local siendo la estatal casi inexistente, debido al principio de abstencionismo estatal y de no intervención en los asuntos sociales y económicos.

Pero también el sistema francés sufrió una profunda transformación. En concreto fundamentalmente en España e Italia, el sistema evolucionó hacia lo que se denominó "sistema binario" de administración local indirecta, caracterizado porque la administración local, formalmente autónoma y dotada de personalidad jurídica, se caracterizaba, en la práctica, por ser un instrumento del Estado en el territorio, sin perjuicio de su coexistencia con una administración pública periférica monocrática, que no ofrecía, en ningún caso, la resistencia de entes colegiados, de base representativa y con unos intereses peculiares, distintos cuando no contrapuestos a los del Estado.

^{3/} En Gran Bretaña se utiliza el término "devolution" para referirse a esta situación, término que algunos autores han traducido como "retrocesión". Nosotros preferimos sin embargo no utilizar esta expresión que sólo nos servirá para calificar una realidad administrativa distinta a la nuestra y que además no tiene tradición alguna en nuestros países.

^{4/} T.R. FERNANDEZ "Reforma del régimen local inglés". Revista de Administración Pública, n°60, 1970, pag. 494.

De ahí la distinción entre administración directa (centralizada y desconcentrada o periférica y administración indirecta (entes locales, entes corporativos y hasta organismos autónomos).

No obstante, pareciera que la distinción entre el sistema inglés y el continental, adquiere cada vez menos sentido porque, a pesar del control o tutela de la administración central sobre la administración descentralizada, determinados procesos de descentralización consiguen llegar a administraciones relativamente separadas que se relacionan entre sí como entes distintos. En realidad el conjunto del continente europeo ha evolucionado hacia sistemas descentralizados con administraciones autónomas que pueden ser regionales y locales, y esta evolución se está dejando sentir en el subcontinente americano. Se trata de sistemas binarios (administración central y local), o terciarios (central, regional y local) en los que cada administración adquiere verdadera autonomía.

Esquemas de este tipo, están vigentes también en la mayor parte de los países del subcontinente.

En nuestra región en efecto, incluso en los países federales, se ha entendido que la administración del Estado es la administración central y las administraciones inferiores han estado en todo caso supeditadas a aquella, según el modelo clásico continental. Esto constituye un importante obstáculo a la descentralización y es una de las razones por las que la tradición latinoamericana es centralista. La existencia de otras administraciones distintas de la central, sólo se ha admitido tradicionalmente, ejerciendo ésta un derecho de tutela sobre aquellas. En realidad, lo que ha caracterizado siempre a los procesos descentralizadores de la Europa continental y de América Latina, frente al modelo inglés, es que los gobiernos locales no han sido unidades de gobierno fuertes y han estado siempre sometidos a algún tipo de control por parte del Gobierno central. Como veremos, la autonomía de los entes descentralizados es siempre relativa. La preeminencia en todo el territorio nacional, de la administración del Estado, ha implicado que, junto a la administración descentralizada, exista una administración desconcentrada territorialmente dependiente del Estado central y que ha servido como garantía de la actuación del Estado en la periferia.

Sin embargo pareciera que también en el subcontinente latinoamericano están adquiriendo cada vez mayor importancia las administraciones públicas regionales y locales frente a las estatales, llegándose también a sistemas de administraciones separadas que se relacionan entre sí como administraciones autónomas, con auténtica capacidad de gobierno y de administración.

II. Relatividad y Dinamicidad de las nociones

1. La descentralización como noción relativa

Decíamos que consideraríamos descentralizado a un Estado, cuando sus entes locales gozaran de un cúmulo de competencias significativo. Ello hace que el término sea necesariamente relativo. La simple existencia de entes territoriales distintos al Estado implicará el goce de un cierto poder por parte de aquellos, pero existirá relatividad en la apreciación sobre cuando las competencias que éstos tienen son significativas.

En efecto, en cualquier momento de su historia un Estado es a la vez centralizado y descentralizado; la centralización mediría el quantum de competencias de que goza la administración central, mientras que la descentralización tendría en cuenta el quantum de competencias de los otros entes del Estado. No existe por consiguiente ni un Estado completamente centralizado ni descentralizado, ya que en los Estados modernos, la distribución de la autoridad pública está hecha según normas que otorgan más o menos competencias al poder central, pero en ningún caso todas 5/.

Teniendo en cuenta entonces dicha relatividad, entenderemos que un Estado es centralizado cuando la mayor parte de las competencias las ejerce el gobierno nacional y que es descentralizado cuando la mayor parte de aquellas son ejercidas por los entes territoriales inferiores 6/. Sin embargo, la medición de este quantum implica ya un juicio de valor. En efecto, entre centralización y descentralización se establece una especie de punto de equilibrio inestable y frágil, resultante de un compromiso dinámico entre fuerzas centrípedas, que empujan al reforzamiento de la unidad del Estado, y centrífugas, que estimulan la expansión de la diversidad local. El tipo de administración resultante es la expresión precaria de fuerzas evolutivas que para existir, deben beneficiarse conjuntamente del vigor de las colectividades internas y de la complicidad del

5/ M. WALLINE, Droit Administratif, Sirey, Paris 1959, pag. 267.

6/ En realidad deberíamos diferenciar también entre los distintos tipos de entes territoriales inferiores porque un Estado puede ser descentralizado con respecto a los municipios por ejemplo, pero ser centralizado con respecto a las regiones.

poder central ^{7/}. Este punto de equilibrio variará de un país a otro, y dentro incluso del mismo país, se modificará con el tiempo. Será el legislador por una parte y la propia administración por otra los que, en cada caso y momento, sitúen este punto de equilibrio en posiciones más o menos cercanas a la centralización o a la descentralización.

Esta particularidad de la noción que estudiamos es la que permite que podamos hablar de descentralización en situaciones muy variadas, cuyos puntos de equilibrio son diferentes. La relatividad del concepto es la que justifica que la descentralización se haya reivindicado en nombre de la ideología liberal por A. TOCQUEVILLE, que haya sido defendida por TAINÉ, historiador positivista, que sea un principio esencial del Estado federal, tal como es concebido por PROUDHON o del orden monárquico de MAURRAS. Cada uno le dará un contenido conforme a su ideología de referencia, de tal manera que todos pueden afirmarse favorables a la descentralización, aunque tal unanimidad no se traduzca en la adhesión a una doctrina unívoca. Cada uno sitúa el punto de equilibrio deseable entre la unidad y la diversidad en un nivel diferente.

Se ha podido efectivamente afirmar que el contenido mismo de un proceso de descentralización puede asumir desarrollos alternativos, o diversas combinaciones, y que depende de las condiciones de partida o de otros factores, la forma que prime en la realidad ^{8/}. Ello no implica sin embargo que la descentralización misma tenga significados diferentes dependiendo de la ideología con la que es contemplada. Nosotros defendemos la doctrina clásica sobre el tema, que establece un concepto claro y preciso, aunque convencional, sobre descentralización. Lo que afirmamos sin embargo, es que la relatividad del concepto nos

^{7/} J. BAGUENARD, La Décentralisation, Col. Que sais je. Presses Universitaires de France, Paris 1985, pag. 17. Vease también a S. BOISIER en : "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional" en El Trimestre Económico, LII, Enero-Marzo 1985.

^{8/} J.L. CORAGGIO "La propuesta de descentralización: En busca de un sentido popular" en VVAA Descentralización del Estado. Requerimientos y Políticas en la crisis, CEUR, Buenos Aires 1989, pag. 494. Más adelante señala el mismo autor que "Si se pretendiera asumir una posición científico-objetiva, parece una tarea imposible decidir si la descentralización del Estado es, en general, una alternativa superior a la centralización, tanto en términos de una eficacia sistémica indeterminada social y políticamente, como desde la perspectiva de un proyecto popular. De lo que se trataría es de determinar grados y formas de centralidad de los diversos ámbitos articulados de decisión y de concertación". pag. 500.

permite hablar de centralización y descentralización cuando es muy diferente el quantum de competencias que corresponde a la administración central y a las administraciones territoriales.

Efectivamente, diversas familias espirituales con expresiones políticas en la región pueden sostener, con fundadas razones, que sus respectivos corpus doctrinales otorgan un lugar de importancia a la descentralización. Ello es válido para diversas escuelas socialistas, católico-sociales, liberales y, aún, para los neoliberales no autoritarios ^{9/}.

Sin embargo, pese a que un espectro tan amplio del continuum ideológico postula la descentralización, en la vida política de los países espacialmente centralizados, se comprueba una carencia de consenso en torno a decisiones que afectan el nivel relativo de equilibrio entre centralización y descentralización del sistema político respectivo. Una inconsistencia tan generalizada no obedece al mero oportunismo político o a la alienación ideológica, ni siquiera al carácter reactivo inherente a la lucha política en un sistema pluripartidista y sujeto a la competencia electoral, sea ella regular o discontinua. Se trata de la manifestación aparente de un fenómeno más complejo.

El nudo de la cuestión radica en la ambigüedad intrínseca de toda decisión descentralizadora según se la examine en casos concretos desde la perspectiva de mayor autonomía o de mayor control para un determinado grupo social. En efecto, cada decisión descentralizadora implica que un grupo social adquiere más autonomía o estará sujeto a mayores controles. El asunto es todavía más complejo: hay diversas modalidades de autonomía y de control, que satisfacen de manera diferente las expectativas del grupo social en cuestión. Asimismo, una misma decisión descentralizadora provoca al grupo, considerado en sus diferentes roles sociales, ganancias y pérdidas relativas, en cuanto a autonomía y control que resultan bien difíciles de evaluar desde fuera de la percepción de los propios implicados. GIVAUDAN ilustra el asunto de manera precisa. Atribuye a los gobiernos locales el carácter de una tiranía personalizada que se opone a la tiranía despersonalizada que es propia de la administración estatal, que no siempre ve al hombre detrás del administrado. "Así, a tiranías iguales, cabe preguntarse si es preferible ser la víctima de un sistema pesado y lejano que trata con indiferencia los casos particulares o de un sistema más cercano

^{9/} El nuevo clima político intelectual de la región es marcadamente descentralizador. A comienzos de siglo, los descentralizadores eran los "conservadores" y los centralizadores los "progresistas". El fenómeno de que las ideas descentralizadoras sean las ideas reinantes, para seguir una valiosa reflexión de Bertrand de Jouvenel, no implica necesariamente que sean las "ideas gobernantes".

que nada ignora de cada uno y conserva siempre la posibilidad de tener su próxima oportunidad" 10/.

Se podría objetar que el relativismo en torno a la evaluación concreta de la autonomía y el control es la vía para legitimar todos los oportunismos de la vida política, ya que se carecería de una teoría consistente del autogobierno. Tal objeción no restringe todo el campo de ambigüedad. Efectivamente, en la historia moderna de las ideas políticas hay autores más penetrantes para fundar el autogobierno en una sociedad industrial. Es el caso, entre otros, de PROUDHON, quién al fundamentar las teorías participativas concibió la autogestión industrial y el autogobierno comunal y regional como un proceso único: "La centralización liberal es una centralización múltiple y democrática de las funciones y de los grupos autónomos, sean funcionales o geográficos. Es el resultado de una función federativa y de una coordinación equilibrada de estos grupos" 11/.

La lucidez proudhoniana, que efectivamente restringe el campo de ambigüedad, es su desconfianza sobre la transitoriedad del Estado o, si se prefiere, de la centralización. La constelación contemporánea de factores económicos y tecnológicos que retroalimentan la centralización es tan poderosa que, al menos, no hay que reforzarla con el candor de ignorar la inercia de la centralización burocrática o suponerla transitoria. Con todo, en la sociedad industrial, la dinámica de la industrialización y la urbanización desdobló las eventuales modalidades de participación industrial y comunal. Este fenómeno de separación de ambos procesos es casi total en el mundo dependiente, Latinoamérica incluida. En el proceso global de cambio social, las formas políticas de las instituciones y los intereses sociales, derivados básicamente de la inserción en la esfera productiva, no coinciden necesariamente. Un caso muy notable en este sentido era la reivindicación que los

10/ A. GIVAUDAN "La Question Communale", en Revue Politique et Parlementaire, 1979, reproducido bajo el título "Ankhylose et Tyrannie Locale", en M. VINGRE Le social c'est fini, Collection Autrement, 1980. Y añade "La administración estatal tiene las ventajas de sus inconvenientes. Delante de sus ventanillas, de sus leyes, sus reglamentos, sus costumbres, su discusión, el usuario experimenta un sentimiento que se parece al temor. La administración local tiene el inconveniente de sus ventajas. Delante de una administración que os conoce demasiado bien pues nada de lo que hagáis se le escapa finalmente, el usuario siente la desconfianza y la duda de su objetividad".

11/ J. BACAL, PROUDHON Pluralisme et autogestion, Aubier-Montaigne, Paris, 1979, pag, 129.

propietarios rurales hacían de la comuna autónoma durante la época de dominación oligárquica.

Por todo lo anterior, y pese al relativismo de la afirmación, mantiene su valor el juicio de VEDEL acerca de que el federalismo (y la descentralización en general), ha alimentado en el pasado y alimenta aún en el presente, tanto el pensamiento político de derecha como el de izquierda 12/.

La relatividad que acompaña a la descentralización está estrechamente relacionada con el elemento político de la administración. De hecho, en una organización no política el problema no se plantea porque es mucho más fácil determinar el punto de equilibrio entre centralización y descentralización. Es decir, el problema se plantea en estos términos solamente dentro de la organización del Estado dónde están en juego conceptos como los de distribución del poder, soberanía, democracia, participación, etc. 13/.

2. La descentralización como noción dinámica

Por otra parte es preciso tener en cuenta que la descentralización es una noción dinámica. La evolución histórica de cada país nos muestra que el punto de equilibrio no es fijado jamás de manera definitiva y periódicamente es cuestionado tendiendo a remediar los inconvenientes y desviaciones que muestra el paso del tiempo. Algun autor ha señalado incluso que

12/ G. VEDEL, El Federalismo, Tecnos, Madrid, 1965, pag. 33.

13/ Dicen por ejemplo A. VIDAL y J. BEAUSSIER en Organización de las estructuras de dirección, Paraninfo, Madrid 1969, pags. 26 y 27 que "Centralización y descentralización son dos palabras que hay que evitar porque no pueden designar otra cosa más que la superposición de una línea de elaboración de esquemas en una línea jerárquica, lo cual es una noción difícil, contingente y de mediocre interés... Por lo tanto, la palabra centralización no puede decir otra cosa que dar demasiadas directivas a los jefes de los diferentes niveles y ello es una falta grave. En cuanto a descentralizar quiere decir dar justo lo bastante lo que es muy natural, o no dar lo bastante, lo cual es una falta grave de otro tipo. Centralización y descentralización no son pues dos tipos de organización, son dos tipos de anomalías en los modos de elaboración de los esquemas de dirección, anomalías con relación a un modo normal que está contenido necesariamente en la descomposición de la firma en unidades y grupos de unidades, descomposición casi completamente impuesta por la naturaleza de la firma y de sus elementos".

la evolución histórica en la materia prueba que tanto la centralización como la descentralización son más apreciadas cuando son menos aplicadas ^{14/}, lo que de algún modo implica continuos cambios de posición frente a este tema.

Efectivamente los ciudadanos, de tiempo en tiempo, comprueban un cierto desajuste en sus instituciones a través de una especie de ejercicio de ingeniería política. Se genera así una voluntad colectiva según la cual la sociedad decide construir de otra manera sus decisiones. En estos desajustes se producen reivindicaciones espaciales que pueden ir desde la secesión hasta la implementación de reformas absolutamente marginales. Esto es algo que dependerá de la percepción que tengan los ciudadanos acerca del conjunto político. Lo que es evidente es que el tema del espacio puede implicar modificaciones sustanciales dentro de la estructura de un Estado y estas modificaciones se van generando continuamente porque es éste un tema que preocupa mucho a los ciudadanos.

La dinámica de la vida política y las restricciones que imponen las crisis, especialmente estas últimas, son situaciones límites que evidencian por sí mismas los avatares del proceso descentralizador. Sin embargo, en situaciones tan comunes como recientes, diversas materias de decisión introducen discontinuidades al proceso de descentralización. Por la propia naturaleza de ciertos temas, el gobierno central, con mayor o menor aceptación de las regiones, provincias y comunas, se encuentra obligado periódicamente a traspasar ciertas áreas hasta ese momento centralizadas o centralizar actividades que no lo estaban. Es difícil enumerar las razones que justifican tales cambios de orientación: economías de escala, criterios de progresividad, necesidad de contar con una masa crítica, equilibrios subnacionales, conflictos lingüísticos, carencia de recursos humanos, aumento de los niveles participativos. Sin una investigación comparativa amplia de conjuntos o subconjuntos de países relativamente homogéneos, no cabe intentar una configuración de afinidad electiva entre ciertas áreas temáticas, situadas en una época y su propensión intrínseca hacia la centralización o la descentralización en las decisiones políticas.

Sea como fuere, la descentralización estará afectada de discontinuidades, sean ellas avances o retrocesos en el curso del proceso.

Un examen detallado y objetivo de los procesos políticos no conduce a negar la existencia de oportunidades históricas para aumentar la descentralización.

^{14/} J.E. VIE La décentralisation sans illusion, PUF, Paris 1976, pag. 12.

Por muy obicua que sea la justificación que legitima la descentralización, hay momentos en que se reestructura espacialmente el poder. La descentralización puede imponerse en la fase fundacional o refundacional del Estado, como unidad territorial y del régimen político, en tanto que modalidad de ejercicio del poder desde una perspectiva espacial.

Habrán otras coyunturas en que se produzca el cambio de la estructura de la sociedad política que tendrán efectos sobre la modalidad asociativa de los grupos de la sociedad civil que pueden facilitar la aceptación del proyecto descentralizador (consensos impuestos consensual o hegemónicamente por un partido dominante; pactos históricos de fuerzas sociales y políticas, etc.) ^{15/}.

Generalmente, las respuestas iniciales a las grandes convulsiones políticas y a las agudas crisis económicas, se inscriben dentro de una marcada propensión a la centralización política del poder espacial.

Todas las situaciones antes mencionadas pueden ser obvias por la inmediatez de su evidencia. El papel de la investigación política en este campo debe orientarse hacia el complejo análisis de los cambios marginales, es decir, de los procesos permanentes de ajuste y reajuste del equilibrio entre centralización y descentralización. Un eje temático de la investigación política podría ser la disputa de las minorías de mediación (las élites dirigentes) por los lugares o centros de distribución del poder: las arenas espaciales del conflicto político. Subyace allí el supuesto de que su multiplicación implicará nuevas configuraciones del poder político espacial.

^{15/} P. BERNARD L'Etat et la Décentralisation, La Documentation Française, 1983, pgs. 58 y ss.

III. El espacio como problema administrativo

Los temas de la descentralización y la desconcentración se refieren a la subdivisión del espacio dentro de un Estado, para su administración o gobierno 16/.

La centralización perfecta no puede existir puesto que desde el centro no se puede gobernar todo el territorio nacional; es evidente entonces que en éste deberán conjugarse distintos tipos de autoridades que gozarán de cierto poder y que estarán situadas geográficamente en todo el territorio nacional y con competencias parceladas y circunscritas a ciertas subdivisiones espaciales. Si dichas autoridades son independientes de la administración central, hablaremos de descentralización, en cambio si son órganos de aquella, estaremos en presencia de desconcentraciones territoriales.

Modernamente, esta concepción del espacio o del territorio, ha adquirido especial relevancia como problema político y administrativo, hasta el punto de que ha dado lugar a un nuevo enfoque de las estrategias de desarrollo, consistente en un desarrollo más armónico y equilibrado entre las comunidades sociales 17/. El enfoque territorial privilegiaría la consideración integrada de la vida social a partir de comunidades culturales subnacionales, susceptibles de configurar una voluntad política, en detrimento del predominio de roles sociales estructurados alrededor de la reproducción de una lógica sectorial sin referencia física en el territorio 18/.

16/ Puede hablarse también de descentralización y desconcentración funcional, además de la territorial. A esta clasificación nos referiremos posteriormente al analizar el régimen jurídico.

17/ La consideración del enfoque territorial dentro de la estrategia de desarrollo es tenuta por ejemplo en cuenta en los nuevos planteamientos de la CEPAL. Al respecto vease el reciente documento Transformación Productiva con Equidad, Santiago, 1990.

18/ M. LOMBARDI y J. PAPADOPULOS "El debate de la descentralización". Revista Uruguaya de Sociología, Cuadernos del CLAEH, n. 45-46, 1988, pag. 29.

1. Descentralización y espacio

1.1. Unidades territoriales susceptibles de descentralización

La descentralización implica transferir competencias a entes situados en un espacio o territorio inferior al del Estado. Para ello se entiende que el ente inferior resolverá mejor los asuntos en los que existan intereses locales porque presupone la existencia de una comunidad de intereses entre los habitantes de una fracción geográficamente determinada del territorio.

Existen en efecto unidades territoriales, forjadas fundamentalmente por la historia y la geografía, que tienen una entidad socio-cultural, un patrimonio y un signo de identidad de la población; ello se traduce en la aparición de asuntos locales distintos de los problemas nacionales. Dichas unidades territoriales están caracterizadas por la existencia de solidaridad territorial dentro de ellas. Cuanto más fuerte sea la solidaridad territorial, más numerosos serán los asuntos locales 19/.

Sociológicamente esta solidaridad depende de las dimensiones del marco territorial de modo que deberá ser más fuerte cuanto más pequeña sea la comunidad 20/. No obstante las comunidades demasiado pequeñas no siempre son aptas para resolver los problemas administrativos por lo que el primer problema que se plantea consiste en delimitar las unidades territoriales o los sujetos sociales sobre los que ha de recaer la descentralización. Esta constituye una tarea muy compleja, porque en principio son muchas las opciones posibles.

Los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no se corresponden necesariamente con unidades de carácter geográfico, histórico, cultural o social y éstas tampoco coinciden siempre con las divisiones administrativas existentes. En ocasiones, los movimientos sociales descentralizadores reivindican unidades distintas de las que existen en la organización político-administrativa del Estado y, en otros casos, nuevos modelos sociales han forjado unidades de vida colectiva que antes no existían. A esto hay que añadir que las estructuras organizativas y los intereses electorales de los partidos políticos, introducen

19/ No obstante, la determinación concreta de estos asuntos, a efectos de asignar competencias, es una tarea de la máxima complejidad como veremos después.

20/ Ch. DEBBASH, Definición de Descentralización. Enciclopedia Universalis.

criterios de delimitación espaciales. Por ello es preciso concluir que la subdivisión del espacio es muy relativa.

Parece existir un acuerdo general sobre que las divisiones territoriales deben basarse en unidades con personalidad jurídico social y/o cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica ^{21/}, pero no existe un consenso absoluto sobre cuales sean esas unidades, ya que la experiencia respecto de las administraciones locales no es muy alentadora. Se ha escrito en efecto que las administraciones locales están en crisis, hasta el punto de que se ha tenido que admitir la necesidad de unidades territoriales nuevas o renovadas, y de reconstruir igualmente los correspondientes sistemas de gobierno o administración ^{22/}.

Al respecto señala HERMANSEN que el antiguo sistema tradicional de distribución de poderes, tenía una estructura de tres niveles consistente en un gran número de gobiernos locales y un número de provincias entre aquellos y el gobierno central. Lo que aparentemente está sucediendo en nuestros días es una sustitución gradual de la estructura tradicional por una nueva y más compleja, a la que hay que superponer unidades supranacionales e interponer unidades regionales entre el gobierno central y las provincias. La tesis del autor consiste en que el resultado de las fuerzas de centralización y descentralización que están actuando en el presente, se expresará en un nuevo sistema en el que los antiguos tipos de gobiernos provinciales y municipios van a jugar un papel de menor

^{21/} J. BORJA, "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado" en Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local. ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago 1987, pag. 49.

^{22/} M. FRAGA IRIBARNE, Poder autonómico, poder municipal, Planeta, Barcelona, 1983, pags. 130 y ss. en las que señala que "En todas partes observamos que las gentes se desinteresan de la política y de la administración locales... A nadie le interesa participar en unas Corporaciones desfasadas, sin medios adecuados ni proyección social. En la mayor parte de ellas faltan las cuestiones y los recursos importantes que se han ido centralizando. Razones pues, de toda índole, de estabilidad política, de eficacia administrativa y de racionalidad económica, aconsejan el planteamiento amplio de una reforma de las administraciones locales. En circunstancias como las actuales no basta con una nueva revisión de lo existente: hay que plantear una verdadera reforma, con un análisis serio de la situación, con propósitos claros, con juicios de valor, con una acción decidida de futuro".

importancia o posiblemente van a ser completamente abolidos. En todo caso, la administración municipal moderna va a emerger en un nuevo sistema de instituciones públicas basadas en aspectos geográficos ^{23/}.

Con la excepción de los países federales que lógicamente admiten como unidad descentralizada a cada uno de los Estados federados, aunque desposeídos de muchas de sus competencias, tradicionalmente los países de América Latina solamente consideran como ente con personalidad jurídica al municipio, y establecen otras demarcaciones geográficas, a efectos desconcentradores, en la región, departamento, provincia, etc. No obstante, con los impulsos descentralizadores que recorren el continente es posible hoy observar como las regiones se están convirtiendo en entes o sujetos de la descentralización; en particular así ha ocurrido por ejemplo en Guatemala o Perú.

1.2. El Municipio como unidad territorial

El Municipio en la región está adquiriendo una gran relevancia, por considerarse como el espacio ideal para ciertos servicios públicos ^{24/}. Algunos países como Colombia, han adoptado como modalidad de descentralización la municipal, convirtiendo al municipio en célula básica de la estructura del Estado, en cuanto a la administración, financiamiento y control de la prestación de servicios básicos que requiere la comunidad, de manera que el conjunto de atribuciones que la ley les asigna, confiere a éstos el control efectivo de la casi totalidad de las actividades básicas que afectan a la vida cotidiana de sus habitantes ^{25/}. Un lugar privilegiado ha adquirido también el municipio en Chile a través de lo que se ha denominado municipalización de los servicios sociales básicos.

En general, casi todos los países, al plantear el tema de la descentralización, reconocen la necesidad de hacer del municipio un centro de impulsión de políticas mucho más importante y de

^{23/} Citado por A.R. KUKLINSKI "Las administraciones municipales bajo la perspectiva regional y nacional", cit. pags. 9 y ss.

^{24/} Vease a J. AHUMADA, en "Democracia, Planificación y Municipio: Propuesta de un marco para políticas futuras" en VVAA Gobierno local y participación social, GIA, Santiago 1988.

^{25/} Vease al respecto J. VIVAS REYNA y R. PARRA SANDOVAL "Hacia la Municipalización de la Educación en Colombia". Seminario Interagencial acerca de la Descentralización y Desconcentración de los sectores y servicios sociales, Brasilia, Octubre 1989.

transferirle un mayor número de competencias, actualmente detentadas por la administración central.

1.2.1. El Municipio como ente que se autogobierna

En general, el problema que se plantea es si el municipio debe ser un ente descentralizado que se autogobierna o bien solamente el último peldaño de la administración desconcentrada del Estado. La distinción a este respecto entre gobierno y administración es enormemente compleja y afecta a la esencia misma de la naturaleza autónoma o no del municipio.

En efecto, aunque la noción de autonomía no descansa hoy sobre un concepto científico preciso, ya que ha perdido toda conexión con su origen filosófico-jurídico, la reelaboración doctrinal moderna relaciona la autonomía con la cualidad de un sujeto consistente en una cierta capacidad de autorregulación o autodeterminación y diferencia este concepto del de autarquía, referida al plano administrativo y que pone el acento en la libre gestión administrativa.

La expresión gobierno local, frente a la de administración comunal, significaría que en la primera existirá mayor grado de descentralización, pues es reconocido que gobernar es algo más que administrar, implicando aquella no solamente una función administrativa, sino también una función política y entendiendo por ésta última como la equivalente a la determinación de las finalidades prioritarias tradicionales del Estado: legislativa, ejecutiva y sólo indirectamente judicial. La referencia al gobierno local 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 la competencia local, legalmente configurado, 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, el concepto de administración local, sólo y simple, implica que los entes locales forman parte de la administración pública, por ello su naturaleza no es política sino administrativa.

1.2.2. Dimensiones espaciales en el municipio

Un problema muy importante relacionado con el espacio en el municipio es el tamaño de éstos no solamente porque distintos servicios se adaptan mejor o peor a distintos espacios,

sino porque los municipios en la región son muy heterogéneos en cuanto al tamaño por lo que la descentralización habrá de plantearse con características diferenciadas.

Efectivamente la descentralización no planteará los mismos problemas en las grandes metrópolis urbanas que en los pequeños municipios rurales. El tamaño de los municipios plantea además el tema de la reunión de municipios pequeños y el de la subdivisión de municipios grandes, cuestión que actualmente goza de gran actualidad.

Es preciso hacer referencia a la heterogeneidad cualitativa de los municipios incluso aunque pertenezcan al mismo país o tengan un tamaño parecido. Dicha heterogeneidad se deriva de múltiples variables y así puede distinguirse entre municipios más pobres y más ricos, rurales y urbanos, etc. Todas estas consideraciones relacionadas con el espacio implican planteamientos diferenciados a efectos de la descentralización.

Por último el tema del tamaño plantea el problema del conflicto entre eficiencia y valores democráticos en la organización de la administración. Se plantea en efecto si debieran las autoridades locales esforzarse en ofrecer un servicio lo más eficiente posible conduciendo esto a la formación de unidades mayores, o debieran intentar permitir a la población local participar más en la toma de decisiones a nivel local.

1.3. La región como unidad territorial

La polémica más reciente se sitúa en la región como espacio para la descentralización, pues la región puede ser el espacio ideal para el montaje y prestación de algunos grandes servicios públicos.

1.3.1. La región como ente que se autogobierna

La región puede ser un ente local descentralizado o bien simplemente una subdivisión territorial del Estado. En este segundo caso cabe una doble modalidad: bien la constitución de la región como circunscripción administrativa de carácter general, esto es, como unidad de régimen común para el cumplimiento de los fines generales del Estado, bien la regionalización de servicios singulares, no sobre la base de una unidad común, sino sobre la base de circunscripciones específicas según la naturaleza y características de cada servicio. En este segundo caso, en su doble acepción, la región solamente será un espacio para la desconcentración. Para descentralizar será preciso crear regiones como entes administrativos. Es evidente que si no se crean

regiones como entes, éstas van a servir para centralizar más en lugar de para descentralizar a los otros entes locales. Pero la creación de entes de este tipo no es una tarea fácil.

Efectivamente, incluso cuando es clara la intención del legislador por descentralizar el país a través de las regiones, se plantea no otorgar personalidad jurídica a la región y por lo tanto no convertirla en ente administrativo independiente del Estado, sino otorgar dicha personalidad jurídica solamente al Gobierno regional. Se establece de esta manera una especie de descentralización funcional aplicada sobre un territorio concreto determinado que, a nuestro entender, desvirtúa en gran medida la finalidad de la descentralización territorial puesto que implica no reconocer soberanía a la región. Soluciones de este tipo son las que se han previsto para Perú y están actualmente en discusión en Chile.

Las regiones no han tenido nunca en América Latina un rol muy relevante en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional, y las comunidades locales o municipales, no han tenido más remedio que traducir el modelo de sociedad impuesto desde el Estado. Se ha dicho, no sin razón, que la descentralización requeriría de un nivel intermedio, que podría ser la región, para democratizar la base de la sociedad, sobre todo en países como los de América Latina, que no tienen una larga tradición de gobierno local y es éste el rol diferente que ciertos países están pidiendo a las regiones. No obstante surgen a este respecto tres cuestiones de importancia.

1.3.2. Algunas dimensiones del problema

La primera es que no todas las regiones tienen raíces históricas con un potencial movilizador. Las hay, en las periferias nacionales, que son creaciones casi *ex nihilo*, que todavía no han logrado socializar culturalmente a sus habitantes. Tal situación se asemeja a la de ciertas comunidades marginales deprimidas que requieren imperiosamente una activación exógena, el proceso inverso a la descentralización.

La segunda cuestión ha sido ampliamente debatida por los planificadores regionales. Se podría plantear de este modo: ¿las desigualdades regionales reproducen las diferencias de clases y estratos de la sociedad, o agregan un ingrediente específico, diferente a las divisiones funcionales del proceso productivo?. Como es obvio, el debate se refiere a la causación social de las inequidades y no al hecho obvio de que las regiones presentan, a través de los indicadores convencionales de medición, diferencias intraregionales de importancia.

La tercera cuestión, deriva de la mencionada a propósito de las instituciones: el desajuste institucional. En efecto, en la mayoría de los casos nacionales, el espacio, concebido técnicamente como una región, no coincide con las divisiones político-administrativas. Más aún, ocurre en ciertos casos nacionales que la definición técnica de una región encuentra resistencias en sus propios habitantes que han internalizado las fronteras político-administrativas prevalecientes.

Las tres cuestiones antes suscitadas y otras mencionadas con anterioridad, plantean la interrogante sobre la manera en que la cuestión regional, sea ella proyecto tecnocrático, movimiento social, o propuesta de institucionalización, puede llegar a ser un problema político. No se trata de una obsesión de convertir toda cuestión regional en un problema político sino de encontrar el campo de acción para lograr el inicio de un proceso de planificación participativa, autosostenido y orgánico, en el cual los ajustes y convergencias institucionales adquieran un sentido socialmente perceptible.

J.J. SERVAN-SCHREIBER explica en este sentido que los países con una poderosa tradición de gobierno local no tienen tanta necesidad de unas regiones intermedias entre el poder central y las colectividades de base, ya que han dejado que se forme espontáneamente, en el curso de su historia, asociaciones geográficas con iniciativas e intereses comunes; en cambio los países que no tienen esta tradición no podrán tener auténtica descentralización municipal mientras no acepten dotarse de colectividades intermedias que constituyan un escalón de administración y gobierno democráticos entre el poder central y cada uno de los municipios, aunque estén asociados en uniones municipales ^{26/}.

Pero decíamos que lograr un nivel de este tipo en la región no es tarea fácil por múltiples razones: en primer lugar porque la sociedad política no se ha estructurado descentralizadamente; además, aunque la iniciativa descentralizadora proceda del Estado, el movimiento continuo hacia la descentralización y regionalización ha de ser también continuamente impulsado desde los propios entes territoriales y por los ciudadanos. Para ello sería preciso que existiera en América Latina una especie de lealtad de pertenencia a la región, es decir, que los ciudadanos de una determinada región no solamente tengan los cauces para participar en los problemas regionales (lo cual es un requisito que puede establecerse desde fuera), sino que sientan que los problemas regionales tengan identidad propia e independiente de los problemas nacionales; será precisa la solidaridad territorial

^{26/} J.J. SERVAN-SCHREIBER, El poder regional, Manifiesto de 1971, Dopesa, Barcelona 1971, pags. 60 y 61.

que veíamos estaba implícita en cualquier planteamiento descentralizador.

En el ILPES, este problema ha sido detenidamente estudiado por S. BOISIER, señalando que es preciso construir previamente la región como espacio social ^{27/}, lo cual debe ser ampliado con una construcción de la misma como espacio cultural; esta es la única forma de conseguir dicha lealtad y permitir así que la sociedad civil vaya impulsando el proceso. Parte de las críticas que se han efectuado a algunos procesos descentralizadores de América Latina provienen del hecho de haber establecido, institucionalmente, límites políticos para las regiones incapaces de aglutinar una auténtica lealtad regional, desconociendo otros límites que históricamente tienen arraigo en la población; y ésta puede ser una razón que explique por qué la participación de la sociedad civil es más fácil a nivel municipal que a nivel regional ^{28/}.

No obstante, si la descentralización se plantea desde la perspectiva del proceso de decisión (no de elección de las autoridades de un ente), y si de lo que se trata de conseguir con ella es la participación de los ciudadanos, cabe quizá plantear unas fórmulas intermedias de estructura regional que no sean nuevos entes ni tampoco puros órganos estatales. Algo así es lo que se ha establecido en Chile a través de los denominados Consejos Regionales de Desarrollo, que tratan de establecer la participación en los órganos de gobierno regional, con una representación en ellos de los órganos locales y de los sectores económico-sectoriales. No obstante, nosotros defenderemos a lo largo de este trabajo, que sólo habrá descentralización cuando las autoridades hayan sido elegidas.

2. Desconcentración y espacio

El espacio afecta a la desconcentración de una manera muy diferente a como afecta a la descentralización. La descentralización es una distribución espacial del poder del Estado entre éste y los propios entes descentralizados; en cambio en la desconcentración no hay distribución de poder, éste sigue

^{27/} S. BOISIER, "Las regiones como espacios socialmente contruidos". Revista de la CEPAL n. 35, Agosto 1988.

^{28/} Vease al respecto los trabajos contenidos en VVAA La Insurgencia de las Provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, S. XXI, Bogotá 1988.

en manos del propio Estado porque los órganos desconcentrados no son sino órganos estatales, sometidos jerárquicamente a los órganos de la administración central. El Intendente, Prefecto o Gobernador de una región, como órgano desconcentrado, no ejerce poder propio sino el mismo poder del Estado; en cambio un Alcalde o un Presidente regional, democráticamente elegidos, ejercen un poder propio, el de la comuna o región con entidad constitucional propia, y el de la soberanía manifestada al ser elegidos.

La desconcentración es solamente una distribución de espacio administrativo, con ésta sólo se pretende hacer operativas a nivel territorial, las políticas decididas por la administración central, permaneciendo el poder del Estado en manos del Gobierno.

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

La idea de desconcentración supone en principio una homogeneidad en relación al espacio que no tiene la descentralización. Cuando se transmiten competencias a entes descentralizados hay que tener en cuenta la heterogeneidad de éstos y la heterogeneidad del espacio sobre el que prestan sus servicios. La administración desconcentrada, por el contrario sigue siendo parte de la administración central y por lo tanto el proceso de desconcentración puede ser mucho más homogéneo, al depender de variables que tienen que ver con el propio Estado y no con el marco territorial. Ello supondrá que cada sector puede intentar organizarse a sí mismo como estime conveniente, con lo que pueden no coincidir los espacios de desconcentración, dependiendo de la actividad estatal de que se trate. No puede existir una regla general que indique ni cuantos ni cuales son los niveles de desconcentración en el espacio, aunque sin duda no es deseable desde el punto de vista de la eficiencia intersectorial, una pluralidad de desconcentraciones territoriales en función de cada uno de los sectores.

Otro punto interesante a reseñar es que pareciera que la distancia de la administración desconcentrada respecto del centro está relacionada con la capacidad de decisión de la misma. Aunque el mundo moderno ha proporcionado cauces de información muy

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

Por último señalemos que la desconcentración es un proceso que puede y debe estar presente en administraciones descentralizadas de un cierto tamaño, por ejemplo las regionales, cumpliendo las mismas funciones que a escala nacional. En efecto, una administración descentralizada se encuentra con las mismas dificultades que el gobierno nacional cuando dicha administración posee un cierto tamaño. Este es el caso desde luego de los Estados federados y de las regiones, que también quedarían bloqueadas por el gran número de decisiones a tomar si a su vez no se desconcentraran. En determinadas demarcaciones territoriales existirán por lo tanto representantes del gobierno nacional y representantes de los gobiernos regionales ^{29/}.

^{29/} J. Johnson señala que en Perú dentro de las regiones existen unidades subregionales que son las oficinas desconcentradas del Gobierno Regional y que operan en ámbitos territoriales subregionales. Uno de los principios fundamentales es lograr mayor desconcentración de la capacidad de decisiones y de recursos.

IV. El contexto actual de los procesos de descentralización y de desconcentración

1. La centralización como problema y la respuesta descentralizadora

Un breve repaso por el contexto vigente en la mayor parte de los países de América Latina nos muestra como el tema de la descentralización es un tema de máxima actualidad puesto que, como señalaran S. BOISIER y V. SILVA "ahora parecen cruzarse en un mismo plano la oferta descentralista, empujada por un Estado que actúa en este contexto a partir de distintas racionalidades, y la demanda descentralista, planteada por amplios segmentos de la población y obedeciendo también a una variedad de racionalidades, según sea su modalidad de organización (consumidores, usuarios de servicios, colectividades territoriales, etc.)" ^{30/}.

La tradición de todos los países de la región, incluso de los federales, es centralizadora por lo que, la dinámica de estas nociones, junto a la influencia de otros factores, impone en la actualidad un giro hacia fórmulas menos centralistas, al igual que lo habían hecho algunas naciones europeas en las décadas precedentes ^{31/}. En este giro, no es que se esté tratando de discutir los servicios históricos de la centralización, sino que se examina si ésta no habrá llegado a ser excesiva ^{32/}.

Lo que caracteriza a la mayoría de los procesos descentralizadores de la región es un reconocimiento expreso de la importancia que tiene la administración central en la gestión del Estado, pero también el convencimiento de que su actuación se ha convertido en excesiva por la continua suma de competencias de la administración central. En efecto, por un lado cualquier nueva tarea que se encomiende al Estado tradicionalmente es atribuida a

^{30/} S. BOISIER y V. SILVA "Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial: Puntos de intersección para investigación y acción". ILPES, Doc. 89/3 Serie Ensayos. Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Sectores y Servicios Sociales. Brasília Oct. 1989.

^{31/} Nos referimos a los casos italiano, español y francés, que son siempre tenidos en cuenta tanto por los estudiosos del tema en la región como por los propios legisladores.

^{32/} M. FRAGA IRIBARNE Poder Autonómico, Poder Municipal. Ed. Planeta, Barcelona 1983, pag. 134.

la administración central; por otro, el Estado tiene la tendencia de absorber para sí, el ejercicio de las competencias que la ley atribuye a los otros entes territoriales, y una vez que el Estado ejerce una competencia local, ya no la devuelve. Procesos como éstos han provocado una saturación de competencias en la administración central.

La centralización es contemplada hoy como un problema por gran parte de los países latinoamericanos que perciben los procesos centralizados y concentrados como mecanismos globales que han llegado a ser ineficientes e inequitativos. Su ineficiencia se refiere a la sobrecarga de información en la cúspide del sistema que dificulta la decisión más selectiva, atendiendo a las necesidades de las subcolectividades espaciales. Su inequidad deriva de los efectos diferenciales que provoca la decisión, los que consolidan las desigualdades entre las subcolectividades que componen el Estado (regiones, provincias, comunas, etc.)

Como es sabido, en América Latina existen países unitarios y federales. Entre los unitarios, los hay con diferentes grados de descentralización. En teoría, la centralización es un problema solamente para los Estados unitarios centralizados; sin embargo, en la práctica, la centralización es percibida como problema en la mayoría de los países. Aunque las ideologías que subyacen bajo los planteamientos descentralizadores son muy diferentes, pareciera que hoy existe un acuerdo entre todos, federalistas, regionalistas, descentralizadores y desconcentradores, en entender que a medida que han ido creciendo las funciones del Estado y el volumen de la Administración Pública, el hecho de la centralización se ha vuelto más patente y las resistencias también mayores ^{33/}.

Naturalmente las opciones políticas para descentralizar son diferentes dependiendo del carácter unitario o federal del país; con todo, en la generalidad de los Estados el problema se plantea en términos similares: cómo construir las regiones y comunas en tanto espacios socioeconómicos, aptos para sustentar el desarrollo y la planificación, en espacios políticos inclusivos, aptos para el ejercicio de modalidades de autogobierno.

^{33/} El reconocimiento de los excesos de la centralización no siempre lleva a la descentralización y a la consiguiente distribución de poder entre los entes territoriales inferiores. Algunos son decididamente partidarios de desconcentrar solamente la administración, es decir, de transferir competencias a órganos jerárquicamente subordinados. Vease por ejemplo a J.E. VIE La décentralisation sans illusion, PUF, Paris 1976.

Esta necesidad de alejamiento del centralismo forma parte de un contexto que tiene que ver con la crisis de representatividad política del Estado moderno, como consecuencia paradójica de su progreso. El Estado Central, como tal y por sí solo, no puede representar todos los intereses de los ciudadanos ya que "la creciente complejidad y diversidad de funciones, y la incorporación como sujetos activos del Estado democrático de la gran mayoría de grupos sociales, ha dado lugar a que los mecanismos tradicionales de representación política se conviertan en cauces estrechos e insatisfactorios. Aparece una demanda de participación política de base que se dirige habitualmente a las estructuras territoriales" ^{34/}. Por otra parte, ideológicamente, la descentralización pareciera ser uno de los nuevos paradigmas con los que hoy tratan de resolverse algunos problemas relacionados con la gobernabilidad de los Estados, definidos fundamentalmente por el rechazo a los lugares comunes del pensamiento social de las dos décadas precedentes, manifestado generalmente mediante la adopción del otro término de cada dicotomía en cada eje temático ^{35/}.

^{34/} Señala J. BORJA en "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado" en VVAA Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local, ICI, FLACSO, CLACSO, Santiago 1987, pag. 44 que esta crisis de representatividad es un factor que influye en la tendencia descentralizadora. En concreto en Bolivia esto ha sido señalado por G. ARDAYA y S. ROMERO en "Descentralización y Democracia" en el libro VVAA Democracia y Descentralización en Bolivia, La Paz, 1988, pags. 11 y ss. quienes argumentan en favor de la necesidad de defender el interés local frente a la "hipertrofia del ejecutivo central que, en ausencia de un comando unificador adquiere dimensiones patológicas respecto de los cuales los mecanismos tradicionales de control democrático, asentados en el Parlamento, resultan insuficientes"

^{35/} Dice J.L. CORAGGIO en "Poder Local, Poder Popular" en Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, Cuadernos del CLAEH, n. 45-46, año, 13, 1988, pag. 101 que "la creciente propuesta de lo local en el campo de propuestas sobre el quehacer social viene acompañado de otros igualmente perseverantes aportes al inventarios de hipótesis para el análisis y transformación de nuestras realidades: el agotamiento del Estado como motor de desarrollo, el potencial de la sociedad civil, los movimientos sociales como alternativa a las clases y también el sistema de partidos políticos, la democracia como meta previa al desarrollo, la(s) crisis como contexto de larga duración para otros fenómenos particulares, las estrategias de sobrevivencia, y el sector informal como característica estructural de nuestras economías, la búsqueda de

2. Diagnósticos centralistas y propuestas descentralizadoras en América Latina

Diagnósticos centralizadores y propósitos descentralizadores aparecen en la actualidad en todos los países de América Latina, tanto federales como unitarios. Entre los primeros por ejemplo, se ha señalado recientemente en México, que la relación del federalismo con el liberalismo y con la democracia ha dejado de existir. "Desde la restauración de la República ha existido centralización tanto en lo político como en lo económico, caracterizado por un sistema federal debilitado, un régimen municipal con escasas facultades y limitadísimos recursos y concentración de la autoridad económica, de la población y del ingreso, por lo que ahora es preciso reivindicar los ideales federalistas" 36/.

Del mismo modo se ha dicho respecto de Argentina que "la fuerte centralización de los recursos públicos ha sido consecuencia de un largo proceso de concentración de las funciones estatales en el nivel federal de la organización gubernamental, desde el diseño federal original de la Constitución de 1853 hasta nuestros días; no obstante en la actualidad se estaría llegando a situaciones que harían difícil si no imposible, el cumplimiento de las funciones estatales que, en términos regionales, tienen los niveles provincial y aún, municipal de la organización estatal, por lo que es preciso descentralizar" 37/.

Si el diagnóstico centralista no es ajeno a los países federales, tampoco lo será a los unitarios. En Uruguay por ejemplo se ha señalado que, desde el punto de vista histórico, hay que reconocer un carácter altamente centralista con una gran concentración del Estado nacional. Ese proceso ha sido funcional a diversos proyectos. En realidad, "cada etapa de cambio ha significado un incremento en la concentración y centralización de

identidades y nuevas utopías, lo cultural como clave para repensar la globalidad, la heterogeneidad como realidad frente a las hipótesis homogeneizantes, la investigación participativa, como reacción al cientifismo y el racionalismo, etc."

36/ J.J. DE OLLOQUI "La descentralización del Gobierno Federal. Un punto de vista" en El Trimestre Económico, México, Enero-Marzo 1983, n. 197, pag. 405.

37/ S. PEÑALVA, P. PIREZ y A. ROFMAN "Centralización/ Descentralización en la Argentina" en Descentralización del Estado. Requerimientos y Políticas en la crisis. CEUR, Buenos Aires q989, pags. 188 y ss.

poder y funciones del Estado, como forma de desmontar las orientaciones anteriores ^{38/}. En Chile se ha señalado que la regionalización llevada a cabo por el régimen del General Pinochet es solamente una desconcentración por lo que una de las tareas consideradas como prioritarias por el nuevo Gobierno es hacer una efectiva descentralización con autoridades elegidas ^{39/}.

Como parte del diagnóstico, se ha dicho también que el centralismo excesivo ni siquiera garantiza la fortaleza del Estado. Cuando el Gobierno Central asume todas las tareas administrativas y operativas, de hecho debilita el sistema. Una situación de este tipo es la que está siendo criticada por ejemplo en Bolivia con un Estado centralista y sin embargo débil porque el centrismo no ha conseguido garantizar la fortaleza de la estructura nacional sino que al contrario, al concentrar funciones administrativas, descuida o abandona su fundamental tarea estratégica y normativa ^{40/}.

Diagnósticos parecidos se hacen en Colombia, Bolivia, Ecuador, etc.; a algunos de ellos volveremos a hacer referencia a lo largo de este trabajo.

En resumen, la mayor parte de los países de América Latina abogan en la actualidad por un Estado más descentralizado o un mayor traspaso de competencias a los entes locales menores. Se entiende que el Estado descentralizado es más eficiente, que defiende mejor los intereses de los particulares, a través de la participación, y que es más democrático. No obstante también se señalan un número importante de desventajas de la descentralización.

^{38/} M. LOMBARDI y J. PAPADOPULOS "Los sentidos de la descentralización en Uruguay" en VVAA Descentralización del Estado, Requerimientos y Políticas en la crisis cit. pag. 298.

^{39/} Vease por ejemplo al respecto a F. CUMPLIDO La estructura institucional del modelo de descentralización, C.E.D. Documento de Trabajo, Mayo 1983.

^{40/} S.N. FLEIG SAUCEDO "Propuesta para la descentralización político-administrativa del país", ILDIS, FORO ECONOMICO9, La Descentralización, pag. 7.

3. Descentralización y eficacia

3.1. Las relaciones entre la descentralización y la eficacia como principios inspiradores de la actuación administrativa

La eficacia y la eficiencia administrativa se han convertido hoy en principios básicos que inspiran la actuación de la administración, e incluso en algunos países el principio se ha llegado a jurificar, de manera que la descentralización y la desconcentración son concebidas, no como medios jurídicos de transferencia de funciones, sino como principio jurídicos de interpretación del orden de las competencias atribuidas, que ayudan en la tarea de llenar las lagunas existentes en esta materia ^{41/}.

La mayor parte de la reciente literatura sobre descentralización liga de una u otra manera este tema con el de la eficacia y eficiencia administrativa o de gestión de los asuntos públicos, entendiendo que existe una especie de correlación entre una y otra de manera tal que cuanto más descentralizada sea la actuación de un Estado, será más eficiente.

Las grandes administraciones públicas están siendo modernamente objeto de fuertes críticas por su carácter tecnocrático, cuestionándose sus planteamientos finalistas, la programación centralizada y el exceso de controles y tutelas sobre los poderes locales. Por el contrario se ha revalorizado la eficacia que en principio conlleva la actuación pública descentralizada a través de programas y proyectos concretos.

3.2. La eficacia y las administraciones descentralizadas

La eficacia se relaciona también con las administraciones descentralizadas, concibiendo ahora la descentralización, tal como lo hemos hecho a lo largo del capítulo, como transferencia de competencias a entes territoriales inferiores.

Se dice en efecto, que la descentralización vendría a poner remedio a una situación en la cual el centralismo ha dado como resultado, por una parte, la paralización, desmovilización y aún corrupción de las administraciones locales y departamentales, y por otro ha hecho imposible el funcionamiento eficaz del nivel nacional al imponerle la tarea de atender las demandas de las

^{41/} F. LLISSET BORRELL Manual de Derecho Local, Abella, Madrid 1986. pag. 239.

comunidades locales. El centralismo sería poco apto para resolver eficazmente las demandas locales, por sus problemas de acceso a la información, interacción con la comunidad local, incapacidad de movilización de recursos no formales, y dificultades para ejercer un control efectivo desde el centro sobre las operaciones locales 42/.

Desde este punto de vista, de lo que se tratará entonces es de llegar a administraciones lo más pequeñas que sea posible utilizando para ello mecanismos descentralizadores o desconcentradores, porque la administración será más eficaz cuanto más cerca esté del problema que trata de solucionar.

Algunos autores asimilan incluso la centralización con la arbitrariedad y la descentralización con la responsabilidad 43/.

De todas formas es éste un problema que no merece desde luego ningún estudio teórico, sino práctico; en realidad de lo que se trataría es de mostrar si, en un mismo contexto, un sistema centralizado o descentralizado de toma de decisiones es más o menos eficiente. Un estudio de este tipo es muy difícil, si no imposible de hacer, no obstante empíricamente parece haberse demostrado que cuanto más cerca del ciudadano se hace la gestión, la eficiencia es mayor.

En general, pareciera que hay un relativo grado de consenso al considerar que un centralismo exagerado no es eficiente porque limitaría la acción estatal. No obstante, el consenso desaparece cuando se trata de identificar lisa y llanamente eficacia con descentralización. Una identificación de este tipo no responde en verdad a la realidad, pues al menos es preciso tener en cuenta

42/ F. URIBE ECHEVARRIA "Eficacia de la acción estatal y descentralización", Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, Año XIV, n. 47, Junio 1982, pag. 33.

43/ Dice J.J. SERVÁN SCHREIBER en El Poder Regional, Manifiesto 1971, Dopesa, Barcelona 1971 pag. 59 que "La centralización, cuyo marco es la arbitrariedad, separa la solución de los problemas y reduce a la sequedad del expediente lo que está vivo. Hoy favorece a la vez el despilfarro y la demagogia. Desde el momento en que un representante de los ciudadanos se ve despojado de su responsabilidad por una jerarquía cuyo oficio consiste en decir no, ya no exist freno alguno a las reivindicaciones. La descentralización, por el contrario, ofrece toda clase de oportunidad a la creación mediante la iniciativa y al equilibrio mediante la responsabilidad. Hace, en una palabra, a los ciudadanos y a sus representantes más responsables de sus actos, reconoce los méritos de sus esfuerzos y sanciona sus errores y fracasos".

que algunas administraciones locales no son eficientes por el hecho de ser locales y desde el centro suele destacarse la ineficiencia de las acciones no centrales. Por ello en algunos países de la región se menciona la idea de que la descentralización ha de ser selectiva ya que no puede enraizarse de la misma manera en la diversidad y heterogeneidad de las condiciones del territorio nacional, cuyas regiones y localidades cuentan con niveles diferenciados de capacidad administrativa 44/.

Además, es preciso tener en cuenta que, incluso aunque todo el país haya adquirido un cierto nivel de capacidad administrativa, la heterogeneidad de lo local introduce muchas diferenciaciones en la eficacia. Se dice, en efecto, que los elegidos locales, conocen mejor las necesidades de su localidad y que en virtud de ello pueden llevar a cabo una mejor gestión. Pero ésto, que puede ser cierto en comunidades pequeñas, no tiene por qué serlo en grandes aglomeraciones en las que la administración local no tiene por qué ser percibida de forma diferente a la estatal. El tamaño de las colectividades es un tema muy importante cuando se estudia la eficiencia administrativa pues pareciera que existen algunos tamaños ideales, que no tienen que coincidir con la realidad.

La eficacia se predica tanto de los procedimientos descentralizadores como de los desconcentradores, pues ambos implican que órganos situados en la periferia, en contacto con la población y con los problemas, sean los que tomen las decisiones. No obstante debiera haber algún tipo de diferencia en razón del mayor control al que se verá sometido el órgano desconcentrado al que la administración central puede imponer algunas decisiones por vía jerárquica. En la descentralización por el contrario no existiría esta influencia de la administración central, lo que permitirá, en principio a las autoridades descentralizadas, resolver los asuntos locales de forma eficaz, siguiendo sus propios criterios.

Pero también se ha escrito que descentralización y eficacia no son dos caracteres que puedan darse conjuntamente. Algunos autores entienden que el recurso al procedimiento de elecciones que permiten intervenciones de toda naturaleza y presiones de todo género, no parece constituir un elemento de eficacia en lo que se refiere a la calidad de una gestión 45/.

44/ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación, ILPES, 1985 "Problemas de descentralización de las decisiones gubernamentales y programas sociales: Perspectivas para la segunda mitad de la década de los años 80", pag. 2.

45/ J. BAGUENARD La Décentralisation, PUF, Paris, 1985, pag. 77.

3.3. Relaciones entre eficacia y participación en administraciones descentralizadas

En principio, pareciera existir una relación entre descentralización y eficacia administrativa que tiene que ver más con los defectos de la administración central, normalmente muy burocratizada, que con las virtudes intrínsecas que pueda tener cualquier administración descentralizada. Cuando se argumenta que ésta última es eficaz se alude a su escasa burocratización y, evidentemente la cercanía en el espacio permite que el grado de burocracia sea menor, pero nada asegura que dicha relación se cumpla con exactitud. A su vez, la menor complejidad de una administración descentralizada fomentaría la participación y una actuación, por consiguiente, más eficiente. No obstante es preciso advertir que pueden existir obstáculos muy grandes a una actuación eficaz de administraciones descentralizadas, y así ocurrirá por ejemplo cuando éstas tengan escasa capacidad técnica.

Cuando se liga descentralización y eficacia suelen utilizarse argumentos relacionados con la participación y en última instancia con la democracia. Escribió por ejemplo BUSTELO que "la razón para descentralizar y/o hacer participar a los beneficiarios no es otra que la eficiencia. En efecto, mientras más próximo se está de los problemas mejor se los conoce y por ende la solución puede ser más adecuada. La participación de los beneficiarios en la solución de sus propios problemas es un incentivo y estímulo para que desarrollen capacidades de administrar y proveer servicios. La participación facilita el consenso y puede evitar conflictos y competencias estériles"^{46/}. Del mismo modo A. SCHEJTMAN escribía que "muchas de las políticas públicas podrían alcanzar mayores niveles de eficiencia si cuentan con la participación organizada de la población, es decir, que la participación constituye un recurso de alto potencial y bajo costo para ponerlo en el lenguaje de moda"^{47/}.

^{46/} E.S. BUSTELO "Política Social en un contexto de crisis ¿Será que se puede? Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el progreso social en América Latina, ILPES, IDE, UNICEF, Santiago de Chile, Junio de 1988, pag. 24.

^{47/} A. SCHEJTMAN "Comentarios y perspectivas acerca del poder local" en Gobierno local y participación social, Santiago 1988, pag. 368 quién añade que "para que las potencialidades de la participación como recurso puedan materializarse, es necesario impulsar determinadas acciones, tanto en relación a los eventuales beneficiarios (productores, consumidores), como en relación al aparato público.

El tema de la eficacia y de la eficiencia está relacionado, como decíamos anteriormente, con el del tamaño del ente local y de la administración, por lo que puede surgir un conflicto entre valores si se contraponen eficacia y participación. Las ideologías que subyacen en los procesos descentralizadores municipales actuales implican una tendencia muy fuerte encaminada a incrementar, de manera substancial y extensa, la participación popular en la esfera de los asuntos públicos. Se estima en general, que la administración municipal moderna podría ser el mejor instrumento para la participación popular. Si ello provocara ineficiencia se dice que en principio merece la pena reducir la eficiencia administrativa para fomentar la participación.

No obstante no existe en realidad un auténtico conflicto entre eficacia y participación. Como dice KUKLINSKI, la administración municipal moderna debiera centrar toda su atención no sólo en las formas de cooperación hacia arriba y horizontal, sino también hacia abajo. El estrecho contacto diario con las organizaciones en el área local y las diferentes formas de una esencial participación popular, representan no solamente valores democráticos, sino que constituyen a la vez una eficiencia a largo plazo ^{48/}. En realidad la participación tiene relaciones muy importantes con el tema de la descentralización y no solamente a través de la eficacia de la acción administrativa.

Algo parecido ocurre con el tema de la democracia. Efectivamente, algunos autores entienden que en la descentralización se unen la eficacia y la democracia a través de la información que capacita para el ejercicio del poder; ambas se basan en una distribución de las tareas que da a cada uno la oportunidad de demostrar su competencia y de realizar su vocación. Finalmente la democracia, la descentralización y la eficacia ponen, todas ellas, al contrario que el poder estatista, su confianza en el hombre, mejor informado y más capaz ^{49/}. Otros autores, por el contrario, consideran que la descentralización, en calidad de gestión, no ofrece las ventajas que se le quieren atribuir y que el error resulta de la confusión entre eficacia de la gestión y democracia, siendo preciso escoger entre ambos objetivos que podrían ser contrarios entre sí ^{50/}.

^{48/} A.R. KUKLINSKI "Las administraciones municipales bajo la perspectiva regional y local"; cit. pag. 9.

^{49/} J.J. SERVAN SCHREIBER El poder Regional, cit. pag. 59.

^{50/} P, BAGUENARD, La décentralisation, cit. pag. 78, describe al respecto que "Si se desea una gestión coherente, eficaz, racional, es preciso confiarla a gestores formados previamente en técnicas de gestión. Si se desea asegurar ante todo el origen electivo de los gestores, el problema cambia de naturaleza. Democracia y competencia representan valores diferentes".

A los temas de la participación y de la democracia en las administraciones descentralizadas nos referiremos seguidamente.

4. Descentralización y participación

4.1. Las relaciones entre la descentralización y la participación

La participación se refiere a la pretensión de los actores sociales de ser autores de los procesos sociales que les conciernen. Así la participación implica la acción colectiva. Por ello un autor apuntó que la participación debe entenderse "referida a acciones colectivas caracterizadas por un grado relativamente importante de vigorización y que adquieren sentido a partir del hecho de que se orientan por una decisión colectiva"^{51/}. Lo decisivo radica en que "Participar implica contribuir a generar la voluntad colectiva imputable a la acción de que se trate" o según otro autor, "intervenir en la ejecución o crítica que su realización implica"^{52/}.

Como señala la CEPAL "La participación constituye una actividad colectiva. Nadie suscribiría hoy la idea de que la participación es un mero y pasivo estar o pertenecer. Mucho más que eso participar es actuar intencionalmente persiguiendo objetivos y medios cuya combinación supone una estrategia que exige organización, recursos y una concepción inteligente de las acciones necesarias y viables". Por ello suele enfatizarse la diferencia entre la participación y los mecanismos de mercado. "Las personas acceden y actúan en el mercado, pero no participan en él. Los actores en el mercado son individuales, vale decir, personas naturales o empresas, salvo confabulación contraria a la teoría y a las prácticas reconocidas como legítimas. El mercado es anónimo, tiene cualidades computacionales y su signo es la competencia"^{53/}.

En todo caso parece claro que participar significa poseer cierta capacidad de poder o de influencia en la decisión de que se trate y que, en su manifestación más plena o de máxima calidad, la participación debería incluir la intervención directa

^{51/} A. FFLISFISCH Algunos problemas conceptuales en el análisis de la participación, E/CEPAL/ILPES/R.20, Pag. 3.

^{52/} F. GUERRA Problemas generales de la participación, mimeo, 1979.

^{53/} E. BOENINGER Concepto, objetivos y oportunidades de participación, Centro de Estudios del Desarrollo, (CEDES), Julio 1982.

en las principales etapas del proceso decisonal ^{54/}. Desde el punto de vista administrativo la participación ha sido definida como "el conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la administración pública, sin integrarse en las estructuras burocráticas y apartándose de las técnicas tradicionales de colaboración de los particulares con la administración pública (concensionarios, etc.). En estas condiciones, "el que participa actúa como ciudadano preocupado por el interés general, y no como interesado personal y directo; el contenido de su acción no es económico sino político. La finalidad que persigue no es una mayor eficacia de la administración, sino la realización de un ideal democrático; su justificación, en fin, no radica tanto en la inadecuación de las estructuras administrativas, como en la insuficiencia de la representación como técnica democrática" ^{55/}.

Pues bien, la vida local constituye el medio más natural para la participación ciudadana, por lo que dicho poder o influencia en la decisión, se ve en principio favorecido en los procesos de descentralización y desconcentración, que facilitarían el acercamiento de los ciudadanos en la gestión de lo público.

De todas formas la existencia de procesos descentralizadores o desconcentradores no son suficientes para que se de la participación. Ese poder o influencia dependerá de factores como el nivel de educación, el sistema de clases, el tipo de relaciones o la pasividad de los ciudadanos; lo que se argumenta, al igual que en el caso anterior, es que la descentralización favorece, en principio, la participación.

En este sentido, URIBE ECHEVARRIA decía que para que exista participación es necesario tanto que exista un alto grado de organización comunitaria con información y capacidad para hacer significativa esa participación, como que existan los canales institucionales a través de los cuales se pueda expresar esa participación organizada. En ausencia de ambos, la sola cercanía física puede no ser suficiente garantía de un aumento de la participación y de que tenga los efectos de información, consecuencia y control, que los argumentos justificativos de la descentralización presumen ^{56/}.

^{54/} E. PALMA, "La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad" y E. PALMA "Descentralización y Participación Social" Seminario-Taller sobre Descentralización del Estado, ILDIS-ILPES, Quito, Ecuador, Julio de 1989.

^{55/} F. LLISSET BORRELL Manual de Derecho Local, cit. pag. 321.

^{56/} F. URIBE ECHEVARRIA "Eficacia de la acción estatal y descentralización" Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, año XIII, n° 47, Junio 1982, pag. 37.

Es obvio que la idea de descentralización implica alguna idea de participación ciudadana. Más aún, se podría argüir que las experiencias históricas más antiguas de participación están vinculadas a la historia de los cabildos, ayuntamientos o municipios. Lo que determina al gobierno comunal es la descentralización, es decir, el reconocimiento de competencias propias a un organismo que no está jerárquicamente subordinado a la instancia superior y cuya autonomía real atiende al origen de su mandato por elección popular. Ni el contenido restringido de la esfera de sus competencias o de sus recursos, ni el control de algunas decisiones por el nivel superior, menoscaban su carácter de gobierno comunal elegido a través de la participación ciudadana. Tampoco niegan su naturaleza de gobierno comunal la participación reducida, la apatía ciudadana, o el abstencionismo electoral aunque, obviamente, todos aquellos flagelos debilitan básicamente su carácter democrático. El concepto de participación está aquí entonces ligado íntimamente al de democracia.

En los procesos descentralizadores, cuando se propone el incremento de la participación, se está haciendo referencia a la necesidad de perfeccionar la democracia, en vista de que algunas de sus formas tradicionales parecen haberse agotado. En este sentido, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado de Venezuela (en adelante COPRE) hacía una importante diferenciación entre la democracia y los mecanismos de representación por un lado, y la participación por otro. La descentralización, además de democratizar por el mecanismo de elección de autoridades, puede permitir una mayor participación de diversos sectores de la población pues numerosas organizaciones comunitarias, profesionales, gremiales, educativas, culturales, deportivas, etc., tendrán más acceso a las instancias de decisión más cercanas a sus intereses específicos ^{57/}.

4.2. Estructura de oportunidades en la participación

Puesto que la vida local constituye el medio más natural para la participación ciudadana, se pueden sugerir algunas modalidades de transformación para la estructura de oportunidades en la participación comunal.

En primer lugar la necesidad de múltiples tipos de municipios. La centralización implica en efecto un control normativo y estandarizado de la organización municipal. "La tendencia isomórfica que se deriva de la institucionalidad

^{57/} COPRE, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, La Descentralización. Una oportunidad para la democracia, pags. 30 y 31.

otorgada se refiere a que, dado este acento legalista, los sistemas municipales nacionales adoptan las mismas estructuras político-administrativas en todas las localidades del país. Se crea una especie de municipalidades-tipo que deben cumplir los mismos objetivos en diferentes lugares. Esto tiende a facilitar la creación e implementación de nuevas municipalidades, así como la evaluación de sus logros, por la fácil comparabilidad que se produce. Y, agrega, como aspecto negativo se produce el hecho de que en determinados lugares, con necesidades y problemas específicos, la estructura político administrativa que se debe aplicar como ser gobierno local no sea la más adecuada o pueda incluso, transformarse en un problema, más que en instrumento de solución" 58/.

En relación con las oportunidades de participación, el tipo único de municipio es un gran obstáculo institucional. Dificilmente esta institución-tipo puede servir a los múltiples fines de la participación, situada como está históricamente en contextos sociales tan diversos. Son obvias las diferencias entre las necesidades de los gobiernos rurales y urbanos; entre éstos existen los metropolitanos y otros subtipos. Caben similares diferencias entre los rurales. No es ésta la ocasión de ofrecer tipologías de municipios con el fin de facilitar la participación. Probablemente, cada sistema nacional requerirá una tipología ad hoc. Lo que interesa recalcar es que uno de los criterios para construir tales tipologías debe ser la necesidad de contar con las poblaciones para llevar adelante las políticas sociales que satisfagan sus necesidades reales y sentidas.

En segundo lugar podemos mencionar la designación de alcalde por elección popular. El supuesto de esta innovación es plebiscitar el liderazgo comunal y su programa de acción vinculante. De este modo, la comunidad podría conocer las diferentes opciones ante las cuales debe definirse en la elección popular. Asimismo, se supone que la figura de un Presidente a nivel comunal está socializada en países con regímenes políticos con marcado predominio presidencialista.

En tercer lugar, la introducción de la consulta obligatoria. Trata que la propia comunidad efectúe la evaluación de proyectos de inversión, optando entre dos o más presentados por las autoridades políticas, con sus respectivos fundamentos técnicos. Además, tales consultas podrían significar la introducción del criterio de discriminación positiva a favor de poblaciones o segmentos de población con necesidades básicas insatisfechas y

58/ C. VARAS Teoría del Gobierno Municipal, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Departamento de Administración, Santiago, Chile, Septiembre 1984, pag. 119.

cuyo único recurso efectivo es su gravitación numérica. De este modo, la discriminación positiva dejaría de ser una mera recomendación tecnocrática y se convertiría en un criterio para optar en elecciones democráticas.

Del mismo modo se puede mencionar la institucionalización de canales de participación para las diferentes decisiones comunales, pues tanto la teoría como la experiencia latinoamericana permiten un despliegue de instituciones participativas para ello. Por de pronto, la participación puede ser obligatoria o vinculante o meramente consultiva. A su vez, las instituciones pueden ser de carácter exclusivamente territorial o corporativo y una combinación mixta de origen territorial y corporativo: las juntas de vecinos o pobladores son las organizaciones territoriales por excelencia; los sindicatos, gremios y asociaciones patronales, las típicamente corporativas.

Los intereses de origen territorial o corporativo no agotan la vasta gama de organizaciones sociales con orientaciones muy diversas que pueden tener cabida en el proceso decisonal comunal. En torno a motivaciones culturales, artísticas, ecológicas, deportiva, etc. surgen, se fortalecen o decaen los más diversos tipos de organizaciones. Todas o algunas de ellas pueden tener un papel reconocido en la decisión comunal referida a materias ligadas a sus específicos campos de actividad.

La ejecución de programas sociales también puede constituir una modalidad de participación. En rigor, la ejecución es la etapa final del proceso decisonal. Sin embargo, se menciona la ejecución por separado porque ella puede implicar el traspaso de recursos a las propias organizaciones encargadas de ejecutar los proyectos. Las transferencias y subsidios suelen ser un suplemento a los recursos propios de las organizaciones y éstos pueden consistir en trabajo, ahorro o equipos de producción.

Por otra parte la prestación continua de servicios comunales puede ser encargada a organizaciones sociales de carácter voluntario. Ello ocurre con frecuencia en las prestaciones selectivas a poblaciones-objetivo muy específicas: grupos de niños desnutridos, hogares de ancianos, centros de recuperación de minusválidos, etc. También pueden otorgarse la administración de ciertos bienes y equipos comunales a organizaciones sociales de asociación voluntaria. Es el caso de administración de construcciones deportivas, salas de cine, teatros, etc.

Por último podemos mencionar la creación y promoción de empresas productivas ya que ahí, los objetivos económicos y sociales perseguidos (satisfacción de necesidades y especialmente la creación de nuevos empleos) exigen para su prosecución una exigencia de eficacia en el proceso productivo (similar requisito se plantea a los servicios públicos municipales).

4.3. Participación y desconcentración

Cabe también de participación en procesos desconcentradores, es decir de transferencia de competencias a órganos cuyas autoridades no son independientes de la administración central, por no haber sido elegidas por la soberanía. En efecto, la subdivisión del espacio administrativo a efectos desconcentradores, puede favorecer un acercamiento de la administración a los ciudadanos y fomentar cauces de participación de éstos.

La desconcentración supone el nombramiento de autoridades que estén situadas en la periferia del país y por consiguiente cercanas a los ciudadanos. La participación que puedan tener éstos en los asuntos que estas autoridades decidan puede ser discrecional, según la voluntad de éstas, o reglada, cuando las normas han dispuesto dicha participación. No obstante los órganos de participación no pueden imponer sus decisiones como ocurre en los entes descentralizados.

La desconcentración conlleva de modo natural a la concertación ya que políticamente es poco imaginable (en un régimen democrático), que el órgano desconcentrado tome sus decisiones sin tener en cuenta la opinión pública local, incluso cuando así esté previsto por la administración central. Ello será más evidente cuando no exista una auténtica administración descentralizada a la que se hayan transferido las competencias necesarias para ejecutar la voluntad política local. Dicha concertación puede estar o no regulada jurídicamente. La concertación adquirirá especial importancia en los casos en que el Estado esté especialmente interesado en hacer aparecer una desconcentración (en la que no hay autoridad elegida democráticamente), como una descentralización, lo que en el lenguaje de algunos autores, podría dar lugar a una especie de descentralización de hecho ^{59/}.

Por último cabe mencionar la posibilidad de que los municipios grandes creen órganos desconcentrados, como instrumento de participación ciudadana. Se tratará de órganos administrativos y por lo tanto desconcentrados por lo que no pueden confundirse con las asociaciones de vecinos, creadas por los propios vecinos y con vínculos administrativos completamente diferentes.

^{59/} O. PHILLIP "Déconcentration et Décentralisation "en La Décentralisation pour la renouation de l'Etat, Presses Universitaires de France, Paris, 1976.

5. Descentralización y Democracia

5.1. Democracia, centralismo y participación

Una relación que siempre aparece en el discurso político descentralizador es la que liga la democracia con la descentralización. Además sin duda una de las mayores preocupaciones de los estudiosos del tema de la descentralización es el de sus relaciones con la democracia por lo que, a pesar de haber analizado ya las relaciones entre participación y descentralización, creemos que esta cuestión merece un epígrafe aparte.

Efectivamente, si bien democracia y centralismo se han complementado históricamente, pareciera que ahora el mismo proceso de democratización está dando como resultado una creciente conciencia de los ciudadanos sobre sus derechos y sobre sus posibilidades de ejercerlos, poniendo en entredicho las virtudes de un sistema de decisiones centralizado. La emergencia de la sociedad civil como consecuencia de los procesos de democratización ha provocado que los diferentes actores vayan madurando y perfilando proyectos propios que requieren de un sistema descentralizado de decisiones ^{60/}. Descentralización y Democracia se han identificado hasta el punto de considerar consustancial al régimen democrático, la distribución del poder.

Al respecto señaló BUSTAMANTE "Que de lo que se trata, quizás, es de asimilar un concepto harto conocido, pero no por ello suficientemente comprendido: que todo sistema político que pretenda declararse democrático debe partir de la idea de que su oferta comparativamente diferencial respecto a otros sistemas es la posibilidad de fragmentar el poder en cuotas y competencias atribuibles a instancias y niveles diferenciados, y aunque ello suponga su ejercicio simultáneo por parte de agentes políticos de signo diferenciado, plural y hasta eventualmente contrapuesto, por cuanto ello constituye una garantía efectiva de que su uso no puede concentrarse en uno o en pocos individuos. Que esa fragmentación y distribución del poder no sólo debe ser posible, sino deseable, aunque ello pudiera considerarse según la estrechez de ciertos criterios, ineficiente" ^{61/}.

^{60/} COPRE, La Descentralización. Una oportunidad para la democracia, cit. pag. 15.

^{61/} L. BUSTAMANTE VELAUNDE "Costos y beneficios de la descentralización: algunas consideraciones metodológicas" Ponencia presentada al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual: Descentralización y Desconcentración. Brasilia, 12-15 de Diciembre 1983, mimeo, pags. 12 y 13.

Sin embargo es preciso poner de manifiesto que descentralización y democracia no son tan consustanciales como parece o que, al menos, no siempre ha sido así ^{62/}. BORJA ha señalado por ejemplo como existe una concepción descentralizadora de carácter reaccionario que exalta la autonomía local, concebida como autarquía, y en nombre de la historia y de la diversidad justifica privilegios y mantiene caciquismos. En este sentido el centralismo liberal resultaría entonces históricamente progresista al proponer un proyecto de Estado cuyo uniformismo es garantía de igualdad jurídica de los ciudadanos y de los territorios ^{63/}. Efectivamente fue el desarrollo del Estado nacional el que permitió la conformación de la ciudadanía y como tal, universalizó el voto en contra de la manipulación de grupos oligárquicos locales o regionales, y facilitó la regulación de la economía ^{64/}.

A partir de un determinado momento sin embargo, y sobre todo a partir del trabajo de TOCQUEVILLE sobre la democracia en América, empieza a ligarse el desarrollo de la democracia moderna con la potenciación de los poderes locales, y ésta parece ser hoy una característica del Estado moderno. La pregunta que surge entonces es por qué en la actualidad descentralización y democracia aparecen unidos.

BORJA contesta esta pregunta escribiendo que "la descentralización, como proceso político-administrativo, la revalorización de los poderes locales, la conciencia de la

^{62/} Algunos autores sin embargo escriben categóricamente que "La descentralización constituye el corolario indispensable de la democracia y que, para la organización administrativa es como la democracia representativa para la organización constitucional". Ch. DEBBASH, Definición de Descentralización de la Enciclopedia Universalis.

^{63/} J. BORJA "Dimensiones teóricas ...", cit. pags. 39 y 40

^{64/} J.L. CORAGGIO "Poder local, poder popular", cit. pags. 116 y 117. Señala el autor que "la descentralización, a partir de una situación histórica de centralización, puede operar como cortina para cubrir el avance de grupos oligárquicos o del capital más transnacionalizado en una época de crisis de los modelos desarrollistas y modernizantes. Por otro lado, la tendencia de las organizaciones de la sociedad civil a mimetizar el movimiento del Estado, podría acompañar ese proceso con la fragmentación territorial de fuerzas políticas y sindicales de alcance nacional. El peso de las particularidades puede crecer al punto de impedir advertir lo general de la nación. Es posible establecer mecanismos de recaudo del sistema democrático a nivel nacional que el orden local no sea precisamente el mejor reaseguro".

necesidad de su reestructuración para que puedan asumir con eficiencia las competencias y recursos necesarios y la potenciación del autogobierno y de la participación, se han convertido hoy en objetivos intelectuales y en prácticas políticas características de las democracias modernas" ^{65/}, apreciaciones que compartimos plenamente.

Otros autores explican esta relación entre descentralización y democracia porque aquella permite la creación de colectividades territoriales y establecimientos públicos que son frenos a las veleidades autoritarias del poder central; entendiendo que, como asociaciones naturales de ciudadanos, las colectividades territoriales serán cuerpos intermedios bienhechores, que podrán interponerse entre el individuo y el Estado ^{66/}. Entre estos argumentos también merece destacarse el que señala que en principio la descentralización, por difundir y vivificar la periferia, desarrollaría el sentido de la responsabilidad.

En América Latina, una importante crítica a estos planteamientos es la que hizo recientemente RESTREPO, quien señala en primer lugar que las simples modificaciones institucionales no pueden indicar un cambio hacia la democracia, en segundo lugar que no se puede reducir la democracia a una cuestión de forma y por último que la democracia no es tampoco una cuestión de Estado ^{67/}.

5.2. Elección de autoridades y descentralización

El criterio fundamental para la existencia de un vínculo entre democracia y descentralización se basa en la elección de los representantes locales por la soberanía popular lo cual, evidentemente, refuerza la democracia. En este punto lo que se discute es la naturaleza de este requisito y el carácter político o no de este criterio.

EISENMAN entiende en este sentido que estamos en presencia de un falso debate, que la independencia indispensable que han de tener los representantes locales con respecto a las autoridades centrales no incluye de forma natural una elección política en

^{65/} J. BORJA, "Dimensiones teóricas...", cit. pag. 43.

^{66/} Ch. DEBBASH. Definición de Descentralización, cit.

^{67/} D.I. RESTREPO, "Descentralización, Democracia y Estado Autoritario" Cuadernos de Economía, Universidad Nacional de Colombia, vol. VIII, n°11, 1987, pags. 114 y ss.

favor de la democracia y que se trata de dos niveles de realidad intrínsecamente diferentes por ser la exigencia de independencia políticamente neutra 68/.

De la misma manera, BAGUENARD explica que la asimilación resulta de una confusión entre dos cuestiones conceptualmente independientes. Ciertamente la descentralización supone la independencia existencial de los órganos locales en relación al poder central; pero las modalidades de investidura y desinvestidura de estos órganos muestran otra problemática. Sin duda la ideología legitimante de nuestra época exige que sean elegidos, pero esta elección política es intrínsecamente ajena a los problemas relativos a la descentralización. Se puede concebir una descentralización que no sea democrática, si por ejemplo los órganos locales son designados por un procedimiento oligárquico o por un procedimiento distinto del sufragio universal. Es probable que un régimen descentralizado sea más democrático pero en sí, el recurso a la elección para designar a las autoridades locales no afecta a la descentralización; "se trata de un problema de legitimidad concerniente a la naturaleza de las relaciones existentes entre estas autoridades y la colectividad que rigen y no el tipo de relaciones existentes entre estas autoridades locales y el poder central" 69/.

Nosotros entendemos sin embargo que, si bien centralización y democracia son perfectamente compatibles, los procesos de descentralización favorecen de forma directa la democracia a través del procedimiento de elección de las autoridades locales, el único que garantiza la independencia de éstas con respecto a la administración central. Además la práctica contemporánea justifica tal asimilación. En las democracias liberales es generalmente admitido que la elección fundamenta la legitimidad del poder y que una autoridad local, designada por el procedimiento de elecciones, muestra tanto su independencia con respecto al poder central como su representatividad respecto de la colectividad que dirige. Aunque posteriormente nos volveremos a referir a este requisito cuando hablemos de la independencia de los entes descentralizados, concluyamos por el momento que actualmente existe un importante vínculo entre descentralización y democracia porque aquella implica una redistribución del poder democrático del Estado.

Otro punto importante que tiene que ver con el contexto democrático de los procesos descentralizadores consiste en si la elección de los representantes locales ha de pasar necesariamente por el mismo sistema de partidos con el que se hace la representación a nivel nacional.

68/ EISENMANN Centralisation et Décentralisation. Esquisse d'une théorie générale, L.G.D.J., Paris 1968.

69/ P. BAGUENARD, La Décentralisation, cit. pags. 47 y 48.

Efectivamente los sistemas democráticos pero centralizados, han sido criticados por su propensión a deslegitimarse una vez que los representantes han sido elegidos. La descentralización como tal no evitaría este tipo de crítica si ésta consiste simplemente en una multiplicación del número de elecciones o del número representantes. De lo que se tratará es de que la sociedad civil, a través de las colectividades territoriales, pueda controlar y frenar el autoritarismo del poder, sea éste centralizado o descentralizado.

Es importante constatar a este respecto que en muchos procesos descentralizadores se está abriendo la participación de la sociedad civil a través de mecanismos de elección distintos de los tradicionales. En este punto nos parece muy interesante el mecanismo ideado en Perú dónde la Asamblea Regional está conformada por tres estamentos: un primero de representantes elegidos por sufragio directo, mediante voto preferencial y cifra repartidora. Este estamento no excede del 40% del total. Un segundo estaría formado por los alcaldes provinciales de la región. Finalmente formarían parte de la Asamblea los delegados de las instituciones representativas de las actividades económico-sociales y culturales de la región. Este estamento no debe representar más del 30% del total. Pues bien, este tercer estamento tiene un carácter democratizador importante en la medida que otorga presencia directa a las instituciones representativas de la sociedad civil 70/.

En otros países sin embargo los mecanismos de representación pasan solamente por organizaciones de este tipo reflejando una profunda desconfianza hacia el sistema de partidos políticos.

70/ Señala J. JOHNSON en este sentido en "La descentralización de los servicios sociales en el proceso de reforma del Estado peruano" Seminario Interagencial acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y servicios sociales. Brasilia, Octubre 1989, la importancia de este tercer estamento. Por ejemplo la región Andrés Bello tendrá una Asamblea formada por 67 miembros de los cuales 20 corresponderán al tercer estamento. Su distribución es la siguiente: seis por las organizaciones campesinas; cuatro por las organizaciones de productores agrarios, cooperativas agrarias, otras fórmulas empresariales asociativas y productores agrarios individuales; uno por las universidades; dos por los colegios profesionales y agrupaciones culturales; tres por las organizaciones representativas de los productores no agrarios: asociaciones de industriales, mineros y comerciantes; uno por las organizaciones de asentamientos humanos, urbano-marginales, asociaciones de padres de familia y clubes de madres.

Esta es la situación vigente en Chile aunque pareciera que en función precisamente de la democratización, van a cambiar los mecanismos de representación y de elección.

6. La opción descentralizadora y sus inconvenientes

A pesar de la marcada tendencia de las propuestas espaciales hacia la descentralización, son evidentes en ésta importantes inconvenientes que es preciso considerar.

Un primer grupo de problemas tiene que ver con los nuevos actores locales ya que fácilmente puede ocurrir que los depositarios de las nuevas atribuciones y funciones, no sean necesariamente la comunidad organizada en forma democrática, sino las oligarquías locales que usen las atribuciones en provecho propio ^{71/}. Efectivamente, la solución de los problemas por actores locales elegidos, ligados a la problemática local, puede llevar a que las decisiones estén inspiradas en una política local que sea la de un grupo de presión. El arbitraje en favor del interés general, pareciera hacerse más en la capital.

Además, existe una efectiva desconfianza hacia algunas comunidades locales en cuanto a su capacidad para comprender y manejar competencias descentralizadas; es decir, existe una gran desconfianza hacia el gobierno local como tal, para hacer frente tanto a los aspectos puramente tecnológicos, de la gestión de las organizaciones públicas, es decir, a las cuestiones relacionadas con las formas y modalidades de operación que le permita interpretar política y administrativamente las señales que le envía la sociedad ^{72/}.

^{71/} R. RIVERA "Gobiernos Locales y Desarrollo" en VVAA Gobierno Local y Participación Social, Grupo de Investigaciones Agrarias, Santiago, 1982, pag. 52.

^{72/} El tema ha sido estudiado para el caso argentino por R.L. ESTESO "Descentralización Político-Administrativa. Obstáculos para el proceso de descentralización en el caso argentino" en Descentralización del Estado. Requerimientos y Políticas en la Crisis. CEUR, Buenos Aires 1989, pag. 235 quien señala que a pesar de la heterogeneidad de las organizaciones locales y de los municipios, "la posibilidad de los gobiernos locales de articular sociedad y Estado a su nivel, se ve más acotada por la función que han venido cumpliendo por muchas décadas. Esto es el hecho de aparecer ante la sociedad local como agentes del gobierno federal, y ante éste como demandante de recursos, lleva a que la sociedad no le reconozca la capacidad suficiente para

Por último, dentro de este primer grupo de problemas o inconvenientes podría incluirse el problema funcional pues no solamente existe desconfianza hacia los elegidos locales sino también hacia los funcionarios locales, normalmente peor preparados que los de la administración central y que, como mínimo, provocan ralentizaciones en el proceso de toma de decisiones.

Un segundo grupo de problemas podría constituirse con los factores que empujan hacia la centralización, tales como la concentración del capital y de las actividades económicas en determinadas ciudades o regiones, problema más o menos evidente en casi todos los países de la región; que el desarrollo de las funciones económicas del Estado se ha hecho a partir del Estado central; que también las funciones sociales han sido centralizadas; la propia lógica interna del desarrollo administrativo y burocrático del Estado; la centralización de la clase política y de la burocracia; la centralización de los recursos o de la Hacienda Pública, etc.

Problemas de este tipo aparecen en la mayor parte de los diagnósticos de los países de la región. Críticas recientes a los sistemas colombiano o argentino han puesto de manifiesto respectivamente que la Nación, en detrimento de los Departamentos y Municipios ha venido asumiendo indiscriminadamente toda clase de ocupaciones y oficios y apropiándose de los ingresos que dice necesitar para tales tareas ^{73/}, o que la fuerte centralización de los recursos públicos en Argentina ha sido consecuencia de un largo proceso de concentración de las funciones estatales en el nivel federal de la organización gubernamental ^{74/}.

articular sus intereses y a que, como instancia política y administrativa, no hayan desarrollado aptitudes y tecnologías para hacerlo". Del mismo modo en México, C. MARTINEZ DE ASSAD y A. LOMBARDI en "La descentralización de las políticas públicas en México", id. explican, pag. 278 que "la existencia de relaciones de poder de tipo caciquil, la estructura corporativa del partido gobernante y las prácticas clientelísticas que prevalecen en la administración constituyen fuertes obstáculos para lograr el objetivo descentralizador. Más aún, traspasar recursos económicos muchas veces contribuye a fortalecer a un ejecutivo local que suele actuar con absoluta discrecionalidad y que actualmente está controlado en la totalidad de los Estados por el PRI.

^{73/} J. CASTRO CASTRO, "Hacia la democracia local" Enfoques Colombianos. Temas Latinoamericanos n. 13, Bogotá 1980.

^{74/} S. PEÑALVA, P. PIREZ y A. ROFMAN "Centralización/ Descentralización del Estado en la Argentina", cit. pag. 188.

Todos estos factores operan a través de una inercia concentradora muy difícil de revisar pues en la práctica la descentralización es pospuesta, reforzándose la presencia del gobierno central, a pesar de las reiteradas declaraciones, incluso con forma jurídica, sobre descentralización ^{75/}.

Entre los factores centralizadores adquiere especial notoriedad la inserción internacional de los países ^{76/}, te,a que requiere de una perspectiva nacional. Se dice que las economías están internacionalizadas por lo que a las administraciones locales les resulta muy difícil intervenir.

Otros argumentos utilizados, aunque sin demostración empírica alguna, se refieren al hecho de que los abusos de descentralización pueden provocar particularismos que pueden cuestionar la unidad nacional y que a largo plazo la descentralización puede provocar un retorno al centralismo pues el Estado, bajo el pretexto de la coordinación, puede retomar las prerrogativas que había conferido.

7. Una referencia a las relaciones de este tema con la informática

Al relacionar la problemática descentralizadora con su contexto no hay más remedio que referirse, aunque sea como apéndice al tema, a las relaciones de la descentralización con la

^{75/} En Chile ya la Constitución de 1925 contemplaba la descentralización, pero dicha fórmula constitucional no pasa de ser una declaración de principios. Al respecto vease a H. POZO Aspectos jurídico institucionales del desarrollo local, FLACSO, 1987. En Argentina el tema es aún más evidente porque la descentralización supone simplemente respetar la forma federal de Gobierno que el país eligió hace siglo y medio; por ello escribe M. QUADRI CASTILLO, en La Argentina Descentralizada, Eudeba, Buenos Aires, 1986, pag. 116 que "En Argentina existe casi unanimidad respecto de una organización política orientada hacia el ideal federalista. Sin embargo muchas actitudes, propuestas, pedidos locales y regionales, tienden a reforzar la presencia del gobierno central en áreas que son de la exclusiva competencia de las jurisdicciones provinciales. Tal vez sea esto consecuencia del desacostumbramiento de las provincias a tener gobiernos propios elegidos.

^{76/} C.A. DE MATTOS "Falsas expectativas ante la descentralización" en Nueva Sociedad n. 104, Nov-Dic, 1989 o a R.L. ESTESO "Descentralización político-administrativa..."cit.

informática. La informática tiene un carácter ambivalente pero es funcional tanto a la centralización como a la descentralización 77/.

En principio la informática puede contribuir a reforzar el centralismo del poder. Ello es natural debido al costo de la misma, lo que impone una rentabilidad máxima. Para el poder central es también natural tratar de acrecentar su capacidad de acción, para lo cual necesita información. El deseo de información, satisfecho a través de una centralización de redes informáticas, no hace sino reforzar la centralización del poder.

Pero por otra parte, la miniaturización de ordenadores y el desarrollo de la telemática, pueden permitir también una mayor descentralización del poder facilitando la gestión de las colectividades locales. La aceleración de este fenómeno depende de dos factores: la disposición de medios financieros suficientes y la formación adecuada de hombres.

77/ Vease al respecto a P. BAGUENARD La Décentralisation, cit. pag. 19.

CAPITULO II

LAS NOCIONES DE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

- I. Descentralización y Desconcentración desde un punto de vista jurídico
1. La doctrina tradicional acerca de la descentralización y la desconcentración

Nos proponemos estudiar la descentralización y la desconcentración desde un punto de vista jurídico. 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 ^{78/}.

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 jurídico concreto 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 descongestionar los órganos o centros de adopción de decisiones. Este significado lógicamente ha de estar presente en la noción jurídico-institucional.

El tema de la centralización y de la descentralización es un tema cargado de resonancia porque es clave en la constitución política del Estado. Pero además, en determinados momentos

^{78/} Estos conceptos han sido detenidamente estudiados por autores como HAURIU, VEDEL, WALINE, AULOC, DUCROQ, DUGUIT, EISENMANN o por CARDENAS, GARRIDO FALLA, VILLAR PALASI, GARCIA TREVIJANO.

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 entendiendo 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 ^{79/}. 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.

^{79/} En efecto, señala J.L. CORAGGIO 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". en "Poder local, poder popular". Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. Cuadernos del CLAEH, n° 45-46, año 13, 1988, pag. 115.

2. La perspectiva política del tema

2.1. La distribución espacial de poder

El tema de la descentralización tiene en primer lugar una dimensión política de la que derivan muchas otras cuestiones de variada índole y que es preciso poner de manifiesto antes de abordar cualquier análisis más específico: el de la subdivisión del espacio político como requisito para gobernar. Ha señalado C.J. FRIEDRICH en este sentido que el funcionamiento de una democracia moderna requiere el autogobierno local efectivo de comunidades de distinto tamaño ^{80/}. 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, por consiguiente, ante el problema de la distribución espacial del poder dentro de un Estado, y lo que la descentralización pretende es organizar un sistema de redistribución del poder democrático a partir del Estado (concebido éste como Gobierno o como Administración Central) y en provecho de las comunidades locales.

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, 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 ^{81/}.

^{80/} C.J. FRIEDRICH El hombre y el Gobierno. Una teoría empírica de la política. Ed. Tecnos, Madrid 1968, pag. 582.

^{81/} J.J. SERVAN-SCHREIBER El poder regional, Dopesa, Manifiesto de 1971, Barcelona, 1971, pag. 43

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

2.2. La redistribución de la legitimidad democrática

Efectivamente la descentralización implica una redistribución entre varios entes de la legitimidad democrática. Los entes descentralizados gozarán de la misma legitimidad que el propio Gobierno nacional y por lo tanto serán válidas para estos entes las exigencias de designación o elección popular de la autoridad. Ya HAURIUO señaló en este sentido que la descentralización se caracteriza esencialmente por la participación directa del cuerpo electoral, es decir, de la soberanía, en el nombramiento de las autoridades locales. Un planteamiento realista de la descentralización apunta a la independencia real del ente descentralizado en la toma de sus decisiones, lo cual requiere ciertamente que esas decisiones estén legitimadas por la soberanía popular. CHANTEBAUT escribiría del mismo modo que 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 ^{82/}.

Por su parte, la descentralización 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, departamentos, comunas-, que adopta las más diversas modalidades: control sobre 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

^{82/} B. CHANTEBAUT, Science Politique et Droit Constitutionnel, Económica, Paris, 1981, pag. 65.

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 han sido claramente definidas sus funciones, 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 ^{83/} y también en Venezuela donde la COPRE exigió la elección de los Gobernadores y de los Alcaldes para comenzar un proceso real de descentralización ^{84/}. El tema está siendo actualmente objeto de discusión en Chile donde las propuestas recientes de descentralización apuntan en este sentido.

^{83/} En Colombia el proceso es relativamente reciente, pues el Acto Legislativo de Elección Popular de Alcaldes se dictó en Enero de 1986 y las primeras elecciones se celebraron al año siguiente.

^{84/} En Venezuela este criterio fue el impuesto por la COPRE en su documento La descentralización. Una oportunidad para la democracia, Caracas 1989, pag. 10 donde se señala, "De hecho, como se sabe, los gobernadores designados por el Presidente de la República y los Concejales electos por planchas, tienen formalmente numerosas funciones. Sin embargo, la absorción de muchas de estas funciones por el Gobierno Central, y la poca responsabilidad de los Gobernadores estatales y municipales frente a los electores, han reducido estos organismos a meras fórmulas, sin el poder real de decisión que requiere todo Estado moderno y democrático". Ver también M. A. NEGRON "Desconcentración industrial, Descentralización Administrativa y emergencia de la sociedad civil" en Descentralización del Estado, Requerimientos y políticas en la crisis, cit.

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.

2.3. Descentralización y Régimen político

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 de Vichy en Francia, el régimen fascista en Italia, el nazi en Alemania o el franquista en España, la descentralización ha sido vaciada de su auténtico contenido positivo ^{85/}.

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 cuerpos intermedios y 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.

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

^{85/} Ch. DEBBASH Definición de Descentralización en la Enciclopedia Universalis. A. TIRADO MEJIA Descentralización y Centralismo en Colombia. Ejemplos más o menos recientes son el español, donde la descentralización vino de la mano de la recuperación democrática, una vez finalizada la dictadura franquista que combatió el regionalismo, o el argentino, donde el tema de la descentralización también surgió con la vuelta a la democracia tras la elección del Presidente Alfonsín. Pareciera que en Chile, aunque el proceso fue iniciado en tiempos de la dictadura, lo que ha habido hasta ahora es una desconcentración y con la democracia se establecerá una auténtica descentralización.

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 también se refiere a la periodicidad en las elecciones.

2.3. Descentralización y sistema de gobierno

En relación también con el régimen político, es preciso hacer 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 qued, 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 86/.

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 posibiliten el inicio de ese proceso. Este cambio institucional no tiene que significar un régimen

86/ E. PALMA. "Una tradición inconclusa: El Presidencialismo con descentralización territorial: El caso de Chile". Seminario sobre Descentralización, El Fortín, Uruguay, Marzo de 1990.

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.

2.4. Descentralización y formas de Estado

La cuestión de la descentralización está ligada a la forma del Estado. En este punto conviene hacer algunas matizaciones que nos diferencien el Estado Federal del Estado unitario descentralizado. 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 ^{87/}. Aquél, el 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

^{87/} 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. Ver al respecto F. DELPEREE Droit Constitutionnel, Tomo I, Les Donnés Constitutionnels, Maison F. Larcier, S.A. Bruselas, 1980.

88/. Del mismo modo HAURIUO escribiría más tarde que un Estado podía ser uno y estar fuertemente descentralizado; en cambio en un Estado federal es preciso distinguir entre, por una parte los servicios del Gobierno Federal, que normalmente están centralizados; y por otra, los servicios de cada uno de los Estados federados que pueden ser centralizados o descentralizados dependiendo de la Constitución particular de cada Estado miembro 89/.

No obstante modernas concepciones de Estado unitario descentralizado y no federal llevan el límite de estos conceptos a puntos no claramente diferenciables; en concreto, así ha ocurrido por ejemplo al aparecer los denominados Estados regionales en los que siendo el Estado descentralizado existen Parlamentos en cada región que pueden dictar leyes en determinadas materias, como es el caso español. Sin embargo siempre existirá una característica política bastante importante: en los Estados federados existirán varios centros de impulsión política radicados en cada uno de los Estados miembros, surgidos en un momento histórico concreto por la voluntad política de los constituyentes y caracterizados por la inexistencia de controles de tutela de la colectividad central sobre las colectividades particulares, el establecimiento entre las diversas colectividades políticas del Estado de mecanismos y relaciones de colaboración y la existencia de órganos jurisdiccionales autónomos 90/.

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

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

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

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 DELPEREE el regionalismo puede parecer que transita entre la descentralización administrativa y el federalismo político ^{91/}.

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 y 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, ya que si de un régimen federal como el argentino donde existen representantes elegidos por votación popular en las provincias y con competencias exclusivas de éstas, se ha podido decir que no existe la situación de las federaciones efectivamente descentralizadas, en otros países como Venezuela, la descentralización es aún menor desde el momento en que la designación y remoción de gobernadores se realiza por el Presidente de la República, faltando el requisito esencial de la descentralización. Por otra parte, cuando los países federales latinoamericanos hablan de descentralización, lo que están cuestionando es su federalismo, pero no el problema de la descentralización que afectaría a las regiones o municipios dentro de cada Estado federal; las presiones, mal llamadas descentralistas, lo que pretenden es aumentar las competencias del Estado federado frente a la

^{91/} Para el autor todavía no se concreta un verdadero Estado regional. Las experiencias históricas, finalmente, 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. F. DELPEREE Droit Constitutionnel, cit. pag. 442.

Federación 92/, es decir, descentralizar los Estados Federados de la Nación y por lo tanto atribuir a éstos competencias que antes correspondían a aquella.

Es en este sentido en el que a nosotros nos interesa el tema puesto que, a diferencia de los conceptos de descentralización y desconcentración, no nos atrevemos a dar un del concepto de federación un concepto objetivo 93/. Resultará entonces que, utilizando los mismos conceptos de descentralización y desconcentración, para referirnos a la transferencia de competencias desde el Estado a autoridades situadas en espacios territoriales inferiores sean estos otros estados o bien regiones, municipios, etc.

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

93/ Señala J. MACON en este sentido que "Quizás esta definición pudo haberse intentado a fines del siglo XVIII o principios del siglo XIX cuando los regímenes federales en el sentido actual comenzaron a aparecer en el mundo, pero desde entonces se han multiplicado y adoptado tantas formas distintas entre sí que esa definición es cada día menos posible. La ausencia de definición se nota especialmente en la ambigüedad de la expresión . Por ejemplo el término federalizar puede significar dos cosas absolutamente opuestas. En países como por ejemplo la Argentina, federalizar significa descentralizar el poder, básicamente porque el país se dividió en una época en dos sectores políticos, uno que quería centralizar -los unitarios- y otro que quería descentralizar -los federales-. En cambio, en los Estados Unidos de América federalizar tiene exactamente sentido contrario, ya que en la época de fundación de la nación los federalistas eran los partidarios de aumentar el poder del Estado federal, mientras que los antifederalistas eran los que retaceaban el poder del Estado Federal" en Federalismo y Descentralización Fiscal en Latinoamérica, CIEDLA, Buenos Aires, 1987.

3. La perspectiva administrativa de la descentralización

3.1. Diferenciación de conceptos afines

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.

3.1.1. Descentralización, privatización y deslocalización

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 y la descentralización puede ser

reclamada por administraciones intervencionistas como una forma de hacer eficaz su intervención 94/.

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 95/. 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. Por otra parte, 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.

94/ 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.

95/ Esto es lo que ha ocurrido en Chile con la localización del Congreso Nacional en Valparaíso, que 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.

3.1.2. Descentralización y otras técnicas administrativas

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

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.

3.2. La independencia de las decisiones como característica de la descentralización administrativa

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.

3.2.1. Los sujetos de la descentralización

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 ^{96/}.

De esta manera, se hablaría de descentralización cuando se transfiere 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

^{96/} F. GARRIDO FALLA La descentralización administrativa. Costa Rica 1967, pags. 23 y ss.

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. En efecto, las colectividades locales, que tradicionalmente sí tienen personalidad jurídica, pueden estar sometidas jerárquicamente a las autoridades centrales, sobre todo cuando las autoridades municipales son designadas directa o indirectamente por aquellas. 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.

3.2.2. Designación de autoridades en el ente descentralizado

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 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 ^{97/}.

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 la soberanía popular, a través de un acto electivo.

^{97/} J. BAGUENARD La Décentralisation, PUF, Paris 1985, pags. 41 y 42.

3.2.3. El control sobre el ente descentralizado

Las exigencias de designación popular del ente descentralizado se traducen en una actuación independiente por parte de éste. Según EISENMANN 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 ^{98/}; 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 es atemperado por la mayoría de la doctrina en la medida que admite la existencia de un mecanismo de regulación del Estado que permita controlar la autonomía de las autoridades locales ^{99/}.

No obstante, como señalara PAREJO ALONSO, en realidad 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 ^{100/}.

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

^{98/} EISENMANN "Les structures de l'administration" en Traité de Science Administrative, Mouton 1966, pag. 299.

^{99/} J. BAGUENARD La décentralisation, cit6. pag.12

^{100/} L. PAREJO ALONSO, Derecho Básico de la Administración Local, Editorial Ariel, Barcelona 1988, 1985, pag. 95.

algunos de ellos sólo se les concede la libre capacidad administrativa 101/.

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 explica G. ARIÑO ORTIZ que 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 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

101/ Explica PAREJO cit. pag. 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.

que solamente el primero es admisible en la descentralización, pero no el segundo 102/.

3.2.4. La acumulación de requisitos

Resultará entonces que para que existe descentralización serán precisos los tres requisitos acumuladamente: que los que se descentralicen sean entes con personalidad jurídico; 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

102/ G. ARIÑO ORTIZ cit. pags. 81 y ss. Añade que 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.

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.

3.2.5. La consecuencia política: Capacidad de gobierno y de administración de los entes descentralizados

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 LLISSET, 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"^{103/}.

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

3.2.6. 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 ^{104/}.

De todas formas existe un cierto consenso doctrinal 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

^{103/} F. LLISSET BORREL Manual de Derecho Local. Abella, Madrid 1986, págs. 40 y 41.

^{104/} Vease sobre esta cuestión a G. ARIÑO ORTIZ en Descentralización y Planificación ob.cit. pag. 62 y ss a L. DUGUIT Les transformations du Droit Public, Paris 1913, pag. 47 o a A. ROYO VILLANOVA La nueva descentralización, Madrid 1914.

consiguiente políticos del país, sobre el conjunto del territorio 105/.

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" 106/.

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 en la descentralización territorial pero no en la funcional, dónde sí podríamos admitir 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

105/ Ch. DEBBASH Definición de Descentralización en la Enciclopedia Universalis, cit.

106/ G. ARIÑO ORTIZ ob. cit. pag. 48

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.

Este tipo de descentralización, la funcional, tiene la ventaja de que evita el grado o matiz político que puede tener la descentralización territorial ^{107/}.

3.2.7. Un problema complejo: la región ante la descentralización territorial y la descentralización funcional

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

^{107/} Vease sobre esta importante cuestión el trabajo de G.W WITTAMPER "Una mayor descentralización de las decisiones políticas" en Contribuciones, Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Año III n. 2 Abril Junio 1986, CIEDLA, Buenos Aires, Argentina.

El legislador no se ha atrevido a establecer una auténtica descentralización territorial, sino más bien funcional porque lo previsto no es la autonomía de la entidad regional como tal, sino que se recurre a otras entidades, corporaciones o fundaciones, a las que se otorga personalidad jurídica, para una función concreta como es la planificación, atribuyéndoles un espacio territorial que coincide con la región. Este sería el caso de múltiples Corporaciones Regionales de Desarrollo, existentes en América Latina a las que al hablar de descentralización habría que atribuir una naturaleza mixta entre lo territorial y lo funcional.

Es éste un supuesto extremadamente complejo pues se trata de establecimientos públicos territoriales. Existen en efecto establecimientos públicos ligados a los órganos centrales (caso de un servicio nacional de seguridad social por ejemplo) y otros que dependen de órganos locales, por lo que se ha señalado que la imbricación de estas dos modalidades alcanza un tal grado de confusión que nos podemos preguntar sobre el valor de la distinción inicial a la luz de los problemas de la descentralización 108/.

Otro supuesto de importancia particular es el que se plantea cuando, a pesar de no otorgar a la región personalidad jurídica ni establecer mecanismos electivos para la designación de sus autoridades, se instrumenta una auténtica participación ciudadana en los órganos de gobierno regional, con una representación en ellos de los entes locales y de los sectores económico-sectoriales, y con la asignación de un sistema de competencias decisorias e insustituibles en la gestión de los programas. En estos casos, explica ARIÑO que "Vistas así las cosas resulta hasta cierto punto indiferente que las nuevas unidades sean formalmente entes personaificados (nuevos entes locales) o estructuras orgánicas del Estado (órganos centrales). Lo que resulta fundamental es que en tales unidades administrativas de programación y gestión (centrales y locales) estén presentes los administrados afectados, y que lo estén con poderes de decisión libre e insustituible sobre determinadas materias y funciones"109/.

108/ J. BAGUENARD, La Décentralisation, cit. pag. 15.

109/ G. ARIÑO ORTIZ Descentralización y Planificación, cit pag 167.

4. La desconcentración

4.1. Significados de la desconcentración

Frecuentemente son confundidos los conceptos de descentralización y desconcentración a pesar de que desde el punto de vista jurídico-administrativo son conceptos antinómicos ^{110/}. No existe tal confusión en la doctrina clásica; no obstante el problema se presenta porque dependiendo del contexto geográfico e histórico en el que se sitúe la polémica, tanto la centralización como la descentralización y la desconcentración pueden adquirir significados diferentes.

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

^{110/} La distinción entre descentralización y desconcentración solamente adquiere sentido desde el punto de vista político-institucional, pues tanto en el lenguaje vulgar como en otros lenguajes científicos, no existen criterios efectivos de diferenciación entre uno y otro proceso. Al respecto puede verse por ejemplo a H.G. HICKS en Administración de organizaciones desde un punto de vista de sistemas y recursos humanos, CECSA, México 1977, pag. 461 y ss cuando se refiere a la centralización y descentralización desde el punto de vista de una organización no estatal.

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 ^{111/}.

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.

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.

^{111/} J.M. GOUREVITCH Centralisation, Décentralisation et Déconcentration, cit. Es evidente que tiene que existir también un mínimo grado de descentralización pues ésta está presente en cualquier forma de Estado. No obstante en la desconcentración, el proceso de transferencia de competencias no se realiza en favor de los entes descentralizados sino en favor de órganos jerárquicamente dependientes.

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

4.2. La perspectiva administrativa de la desconcentración

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 no existirá autonomía de decisión.

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 en efecto, de la 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.

4.3. Supuestos más complejos

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

Una primera situación podría plantearse cuando los órganos locales elegidos (y por tanto pertenecientes a entes

descentralizados), actúan como unidades administrativas del propio Estado. Es el caso que se presenta cuando dichas colectividades tienen encomendada la gestión o ejecución periférica de las decisiones de la administración central. En realidad los entes con personalidad jurídica que constituyen las colectividades locales pueden actuar, por mandato legal, como si fueran órganos desconcentrados; es más, una situación de este tipo puede ser recomendable o indispensable como paso previo a la descentralización, porque en muchos casos las colectividades territoriales no están preparadas para tomar y ejecutar sus propias decisiones. Para fortalecer los entes locales puede ser conveniente que actúen como órganos desconcentrados antes que como entes descentralizados 112/.

Una segunda situación compleja consiste en que las decisiones de los órganos desconcentrados vengán 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 113/. 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

112/ J. BORJA "Dimensiones teóricas..." cit. pag. 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."

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

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 ^{114/}. Es decir, incluso aunque sean órganos descentralizados, en la práctica actuarán como órganos desconcentrados.

4.3. La lógica de la desconcentración. Desconcentración funcional y desconcentración territorial

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

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

^{114/} Indica G. ARIÑO que las dogmáticas diferencias entre descentralización y desconcentración pierden parte de su radicalismo si el fenómeno se contempla a la luz de los sistemas de gestión a los que está llamada hoy la administración moderna (gestión previsional, gestión por objetivos y programas, gestión integrada). Cada unidad actúa en base a una competencia objetiva e irrenunciable atribuida por el ordenamiento, sin que desde este punto de vista funcional puedan apreciarse grandes diferencias por el hecho de su pertenencia o no a la misma persona jurídica.

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

a) La desconcentración funcional

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

En principio tanto la descentralización como la desconcentración funcional -y ésta es una de las razones por las 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 ^{115/}. 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,

^{115/} D.RUFIAN LIZANA "La autoridad social en America Latina. Notas de una investigación". ILPES, Santiago, 1989.

no tenemos más remedio que concluir que no todas estas desconcentraciones se justifican desde el punto de vista administrativo, por la descoordinación que provocan al interior de la administración del Estado y por consiguiente porque no producen eficiencia sino ineficiencia administrativa. Sin duda el signo de las reformas administrativas debería cambiar hacia la reducción de órganos más que hacia su continua ampliación.

b) La desconcentración territorial

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

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. Del prefecto francés por ejemplo se dice que sus poderes son amplios pero que su subordinación al poder central es estrecha ^{116/}.

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

^{116/} J. BAGUENARD en La décentralisation, cit. pag. 13

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 donde ésta última sea importante, la administración desconcentrada será inoperante, ya que lo normal será que se establezcan relaciones directas entre la administración central y los respectivos alcaldes o autoridades descentralizadas, sin pasar dichas relaciones por los órganos representantes del Gobierno. De la misma manera resultará que la autoridad desconcentrada será una autoridad fuerte en aquellas demarcaciones donde 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., fomentandose 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 graves 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 ^{117/}.

1.1 Las competencias que pueden ser descentralizadas

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. La doctrina ha 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

^{117/} G. ARDAYA y S. ROMERO "Descentralización y Democracia" en Democracia y Descentralización en Bolivia FLACSO, ILDIS, La Paz 1988, pag. 18.

relativa 118/. 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 119/.

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 120/. 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. 121/.

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 Estado 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 Estado y cuales a los entes locales, permitiendo una efectiva coordinación entre ellos. ARIÑO ORTIZ 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

118/ P. BERNARD L'Etat de la Décentralisation, La Documentation Française, Paris 1983, pag. 102 y J. BAGUENARD La Décentralisation PUF Paris 1985, pag. 28.

119/ G. ARIÑO ORTIZ Descentralización y Planificación, cit. pag 137.

120/ J. BORJA "Dimensiones teóricas..." cit. pag. 120.

121/ G. ARDAYA y S. ROMERO "Descentralización y Democracia" cit. pag. 18.

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" ^{122/}. 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.

1.2. Algunos criterios para la distribución de competencias

Un criterio muy utilizado, al menos teóricamente, para la distribución de competencias entre el Estado 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 ^{123/}.

No obstante la perspectiva del Estado subsidiario necesita ser completada con la perspectiva solidaria. Desde esta perspectiva explican BOISIER y SILVA 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" ^{124/}. 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

^{122/} G. ARIÑO ORTIZ, Descentralización y Planificación, cit. pag. 141.

^{123/} J. MACON Federalismo y Descentralización Fiscal en Latinoamérica, CIEDLA, Buenos Aires 1987, pag. 15.

^{124/} S. BOISIER y V. SILVA "Descentralización de Políticas Sociales y Descentralización Territorial. Puntos de intersección para investigación y acción" cit. pag. 6.

local organizada es incapaz, normalmente, de proveer de forma total a las necesidades del grupo 125/.

Otro criterio importante a tener en cuenta es el que resulta de las necesidades de información para tomar decisiones. Explica G. ARIÑO ORTIZ en este sentido 126/, que 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 opina el autor que, en principio y sin valor absoluto puede aformarse 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.

Estos criterios parecen traducirse en una fórmula que tiene relativa generalidad, pero que resulta desde luego ambigua, y que consiste en considerar que el Estado decida sobre cuestiones más

125/ Explica C. VARAS Teoría del Gobierno Municipal, Universidad de Chile, Santiago 1984, pag. 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".

126/ G. ARIÑO ORTIZ Descentralización y Planificación cit. pags. 144 y ss.

generales y los entes locales sobre asuntos más específicos. Se ha señalado en este sentido que al Estado corresponde 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 127/. De la misma manera se ha podido escribir que en general las competencias de planificación y programación general de la acción pública, de hacer 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 128/, lo que implica que las decisiones más concretas sean manejadas directamente por los entes locales.

En cualquier caso puede asegurarse que sea cual fuere el grado de descentralización, siempre seguirán existiendo razones para que el Estado central conserve unas determinadas competencias ya que los niveles locales no pueden garantizar por sí solos la satisfacción de las demandas de su comunidad 129/; el problema se presenta sin embargo cuando el gobierno central asume y monopoliza funciones administrativas y operativas que no le corresponden 130/. Este tipo de funciones 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

127/ J. BAGUENARD La décentralisation, cit. pags. 28 y ss. y en particular, pag. 30

128/ J. BORJA "Dimensiones teóricas..." cit. pag. 120.

129/ F. URIBE ECHEVARRIA "Eficacia de la acción estatal y descentralización" cit.

130/ Señala a este respecto S.N. FLEIG SAUCEDO "Propuesta para la descentralización política administrativa del país" cit. pag. 7 que "el centralismo no garantiza la fortaleza de la estructura nacional, al contrario, al concentrar funciones administrativas descuida o abandona su fundamental tarea estratégica y normativa. Hemos llegado a tal extremo que se necesita mayor esfuerzo para establecer que el Gobierno nacional realiza lo que no debe hacer, funciones operativas, y no hace lo que debe hacer, funciones normativas de mando y de control. Esta confusión de competencias explica, en gran parte, su deficiencia administrativa y su debilidad que le impiden ejercitar el mando estratégico y fijar las políticas nacionales..."

eficientemente a las demandas de la población ^{131/}. 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 ^{132/}.

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 heterogéneas las distintas administraciones o los distintos entes locales con una consiguiente capacidad de actuación muy diferenciada.

1.3. Distribución de competencias en los modernos sistemas administrativos

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

^{131/} COPRE, La descentralización. Una oportunidad para la democracia, cit. pag. 38.

^{132/} G. ARIÑO ORTIZ Descentralización y planificación, cit. pag. 150; "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..."

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"^{133/}.

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 leyesm 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 inesquivable. 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 ^{134/}.

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

^{133/} F. LLISET Manual de Derecho local, cit. pag. 66.

^{134/} F. LLISET Manual de Derecho Local, cit. pags. 67 y 68.

el plano local el funcionamiento regular de los poderes públicos del Estado y es delegado del Gobierno y animador de las políticas nacionales ^{135/}.

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, como señala ARIÑO ORTIZ, 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 ^{136/}.

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

^{135/} P. BERNARD "La mission du Commissaire de la République" en La Décentralisation en marche, Cahiers Français, n° 22, Mars-Avril, 1985.

^{136/} G. ARIÑO ORTIZ Descentralización y Planificación, cit. pag. 149.

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 ^{137/}.

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. Señala BAGUENARD en este sentido que 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.

^{137/} M.E. CRUZ , "El proceso de municipalización en el sector rural chileno" en el libro Gobierno Local y Participación Social, Santiago, 1988, pag. 131, quién explica la dualidad que implica que los Ministerios programen y controlen mientras que la municipalidad administra, lo que está provocando fricciones porque ambas son líneas de subordinación. Las decisiones de los alcaldes son percibidas de manera muy negativa por los técnicos de los Ministerios.

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 como han señalado los autores. Decía BERNARD a este respecto que la desconcentración de los servicios estatales está ligada estrechamente al avance del proceso descentralizador. "No es una cuestión de doctrina, sino de eficacia práctica" ^{138/}. Una descentralización sin el mismo nivel de desconcentración es una democracia en a base carente de objetivos y, en el caso inverso, 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

^{138/} P. BERNARD L Etat de la décentralisation, La Documentation Francaise, Paris 1983, pags, 251 y 252.

desconcentración será la prolongación, la contrapartida y la garantía de la descentralización.

Más recientemente exponía M. LAMBERT que uno de los objetivos fundamentales de este proceso es colocar en concordancia, en cada nivel territorial, autoridades descentralizadas y autoridades desconcentradas, dotadas de poderes complementarios y de importancia considerable ^{139/}; 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.

^{139/} Maurice LAMBERT "Contenido y consecuencias de la descentralización sobre el desarrollo del territorio y las relaciones de poder en Francia" VVAA Función Pública y Descentralización, Bogotá, Colombia, 1987, pag. 42.

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 descentralizado latinoamericano.

En primer lugar podríamos calificar ciertas situaciones como de descentralización inorgánica. Se trata de Estados donde 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

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.

2. La afirmación de un nuevo proyecto institucional

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 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 socio-económica capitalista está afectada por condicionamientos estructurales, que no pueden ser removidos por la vía de una simple

reorganización territorial de la administración del poder 140/. 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 tratado de construir una especie de lógica del proceso con una serie de etapas que darán lugar al nuevo marco institucional 141/.

En primer lugar existiría una etapa de preparación, de apertura del proceso y de realización de los ajustes de emergencia. En esta etapa se deberán diseñar las normas que directa o indirectamente están relacionadas con el proceso descentralizador. También se debe preparar una estrategia política y de concertación para apoyar el proceso, asimismo se tiene que diseñar una campaña de difusión respecto a las necesidades y medidas que serán adoptadas, tanto por el poder ejecutivo como por el legislativo. En segundo lugar habrá una etapa de transición, de formalización de las normas básicas del proceso así como de ejecución de las medidas económicas

140/ C.A. DE MATTOS "Falsas expectativas ante la descentralización" en Nueva Sociedad, n. 104, Nov-Dic. 1984, pag. 125.

141/ S.N FLEIG SAUCEDO "Propuesta para la descentralización político-administrativa del país", ILDIS, FORO ECONOMICO La Descentralización, pag. 8.

institucionales y administrativas que inician la dinámica del mismo. Por último en la etapa de consolidación se terminan 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 deberá llegar es a un conjunto armónico de normas que compongán 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 impide hacer un sistema de descentralización homogéneo.

3. Dificultades de implementación del proceso

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 ^{142/}. Será preciso también un consenso sobre el sentido y el quantum de descentralización, incluso entre los no opositores; efectivamente 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 árdas 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 ^{143/}.

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

^{142/} R. RIVERA "Gobiernos Locales y Desarrollo" en Gobierno Local y participación social cit. pag. 54.

^{143/} S.N FLEIG SAUCEDO "Propuesta para la descentralización político-administrativa del país", ILDIS, FORO ECONOMICO La Descentralización, cit. pag. 9

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 144/.

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 145/.

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 146/.

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

144/ S.N FLEIG SAUCEDO "Propuesta para la descentralización político-administrativa del país", cit. pag. 10.

145/ F. URIBE ECHEVARRIA "Eficacia de la acción estatal y descentralización" cit. pag. 36.

146/ C. LAVAGNINO "La concentración territorial y los caminos para la descentralización en el Uruguay". Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, Cuadernos del CLAEH, n° 48, 1988, pags. 13 y 14.

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" 147/.

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 148/.

4. 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 149/, 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

147/ J. BORJA "Dimensiones teóricas..." cit. pag. 53.

148/ COPRE La descentralización. Una oportunidad para la democracia, cit. pag. 39.

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

la misma manera cuando el Estado trata de convertirse en descentralizado y desconcentrado, la participación se limita a los modelos de descentralización y desconcentración propuestos desde el mismo. Existirá de esta manera, una especie de encasillamiento de la participación, que será la que trabe la dinámica democratizadora que en principio acompañaría a los procesos de descentralización.

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

Esta es probablemente la razón del fracaso de la participación, cuando en un país lo que se producen son procesos desconcentradores y no auténticamente descentralizadores. En efecto, aquellos sabemos que están caracterizados por un vínculo jerárquico que liga al Gobierno nacional con la Administración desconcentrada, de tal suerte que permite que sea ese Gobierno el que tome en última instancia la decisión. En esas condiciones, incentivar un proceso de participación implica solamente estimular modalidades de consulta pero no de concertación que 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: 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 150/.

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

No es ésa una tarea fácil; ya 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 151/. 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 152/.

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 entre el modelo polar y los casos enunciados de bi, tripolaridad o pluralidad de centros políticos espaciales.

151/ G. GONTCHAROFF "La réforme et le citoyen de base", Cahiers Français, 1985 La Décentralisation en marche. Señala el autor, refiriéndose al marco francés, que se continuará algún tiempo esperando las consignas venidas de París y difundidas por los servicios periféricos del Estado, como si las circulares ministeriales e interministeriales tuvieran fuerza de ley. La crisis económica acrecienta incontestablemente la llamada al Estado providencia y el ciudadano espera que los beneficios le vengan de arriba antes que organizarse con sus ciudadanos e inventar soluciones locales a sus problemas.

152/ C. LAVAGNINO "La concentración territorial y los caminos para la descentralización en el Uruguay", cit. pag. 13.

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 ^{153/}.

5. Convergencia de los procesos y 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 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).

^{153/} G. GONTCHAROFF "La réforme et le citoyen de base", Cahiers Français, 1985 La Décentralisation en marche, cit.

6. La especificidad de los procesos de descentralización y desconcentración

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

Esta es la razón por la que, aunque los procesos sean complementarios, no se retroalimentan necesariamente uno a otro; por el contrario, fuertes estímulos desconcentradores impulsados por el centro pueden terminar con cualquier intento de descentralización ya que la desconcentración, por sí sola, no es sino una manifestación del Estado centralista. Un autor colombiano comentaba en este sentido que determinadas instituciones, como las Corporaciones Autónomas Regionales en Colombia, se están convirtiendo en mecanismos de centralización a pesar de haber sido previstas para fines contrarios. En este caso, comenta el autor, lo ocurrido consiste en que el proceso desconcentrador no ha ido acompañado de un proceso descentralizador y en lugar de atribuir las funciones y los recursos a los departamentos, se ha utilizado una institución, desconcentrada, que, actuando dentro de los mismos límites departamentales, no es sino una entidad nacional, porque sus autoridades son incluso designadas desde Bogotá ^{154/}.

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

^{154/} Jaime VIDAL PERDOMO, Comentario a la Exposición de M. LAMBERT "Contenido y consecuencias de la descentralización sobre el desarrollo del territorio y las relaciones de poder en Francia" op. cit.

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.

CAPITULO III

LA DESCENTRALIZACION Y LA DESCONCENTRACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES

I. Centralización y descentralización en la política social

1. La política social como política centralizada

La política social ha sido tradicionalmente una política centralizada prestada directamente por la administración central y sus órganos territoriales desconcentrados, de forma homogénea y con carácter universal. A este centralismo han contribuido un gran número de factores de naturaleza tanto política como económica, entre los que se pueden destacar los siguientes:

En primer lugar hay que señalar que tras la Segunda Guerra Mundial la política social inició un periodo de expansión muy importante. Las acciones sociales que hasta entonces habían estado radicadas en el sector privado, pasan al sector público y en éste se pasó de la descentralización a la centralización ^{155/}. Este periodo de expansión se basó en un amplio consenso acerca de que la entrega eficaz y masiva de servicios sociales debía hacerse de forma centralizada.

Efectivamente de lo que se trataba era de desarrollar el Estado asistencial o el Estado de bienestar y para ello el Estado debía asegurar mínimamente al conjunto de la población educación, cultura, sanidad, servicios sociales, etc.

Asimismo, razones políticas bastante importantes han influido en la entrega centralizada de servicios sociales. En efecto, el Estado moderno en América Latina, trataba de garantizar el mismo servicio a todos los ciudadanos de forma homogénea. Este argumento ha influido sobre todo en la enseñanza ya que para la construcción del Estado latinoamericano, formado fundamentalmente a través de olas migratorias europeas de fines del siglo pasado y comienzos del actual, la política social era concebida como vía para construir la nación, institución socializadora por excelencia que transmitió un bagaje valórico

^{155/} F.H. CARDOSO "Las políticas sociales en la década de los años ochenta ¿Nuevas opciones?" en Trimestre Económico, Vol. L, Enero-Marzo 1983, pag. 173.

fundamental ^{156/}. La educación se convirtió así en una función privilegiada del Estado pasando a ejercerse por éste de forma monopólica ^{157/}. Por otra parte, la política educativa del Estado centralizado en América Latina ha tenido resultados positivos en la medida que ha permitido la incorporación masiva de la población al servicio educativo.

Por otra parte resulta que las políticas sociales movilizan enormes recursos financieros y humanos, lo que es particularmente cierto en educación y sobre todo en salud y seguridad social. La necesidad de disponer de los medios económicos y administrativos para estas políticas influyó enormemente en la prestación centralizada de estos servicios, ya que los entes locales menores no solamente no disponían de los recursos financieros, sino que además no solían contar con la capacidad necesaria para manejar un eventual flujo de recursos tan enorme.

Otro conjunto de factores tiene que ver con la propia mentalidad de los usuarios de los servicios. El Estado de bienestar crea una conciencia ciudadana de demanda de servicios sociales muy importante. Esta demanda es inmediata por lo que para los administrados lo importante son las tareas y no quienes las realizan. Se produce de esta manera un importante hábito que ahonda el centralismo ya que el ciudadano se habitúa a que sea la administración central la que lo provea de una serie de servicios.

^{156/} R. FRANCO "Buscando la equidad a través de las políticas sociales" APPS ILPES, Julio 1989.

^{157/} Escribe al respecto J. CASASSUS en "Descentralización y Desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: Fundamentos y Dimensiones" en Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, Brasil, 9 al 12 de Octubre de 1989, pag. 17 que "El desarrollo educativo se articuló de tal manera con la dinámica del Estado que, a lo largo del siglo, se transformó en el instrumento principal para la constitución misma del Estado en sus distintas fases de Estado-nación y Estado planificador. En la construcción del Estado-nación, el aporte de la educación se realizó mediante la expansión de la cobertura del sistema educativo, lo cual facilitó la incorporación progresiva de la nación a la ciudadanía, a la nueva institucionalidad, es decir, a la adquisición de los códigos culturales básicos que forman las normas e identidades nacionales. En la estructura del Estado planificador lo hizo mediante la formación y distribución de destrezas básicas necesarias para el proceso de industrialización".

Por otra parte, la expansión de la política social fue ideada para realizar una cobertura de servicios que resolviera déficits de carácter nacionales, sin consideración a la composición territorial de los déficits. De lo que se trataba era de mejorar los indicadores sociales a nivel nacional y para ello probablemente la política social centralizada era mucho más eficaz.

Por último la centralización tiene que ver con el carácter nacional de los problemas en los sectores. Efectivamente el fomento de los distintos sectores, las intervenciones administrativas o las prestaciones de bienes y servicios resultan hoy difícilmente planteables de forma aislada a escala municipal, o provincial y ello tanto por razones de política administrativa de nuestro tiempo como por razones de progreso técnico. Al proyectar un servicio hay que atender básicamente a los propios condicionamientos técnicos, económicos, sanitarios que exige una moderna instalación de estos servicios, para que sean rentables y adecuados. Un planteamiento racional de estos servicios debe hacerse acorde con el progreso tecnológico alcanzado en cada sector y una vez elaborado, según los datos técnicos que arroje, determinar cual es la dimensión territorial o de clientela que la prestación del servicio exige. Este tipo de condicionamientos empujan hacia la centralización.

2. La política social descentralizada

En la actualidad sin embargo, existen importantes estímulos en favor de la descentralización y desconcentración de los servicios sociales y en general de una adecuación de la oferta de los servicios sociales a las condiciones espaciales así como un acercamiento de los mismos a la comunidad. En materia de prestaciones sociales se utilizan los mismos argumentos que antes vimos con carácter general, y así se habla de que la prestación de servicios será más eficiente si se hace de forma descentralizada y que además la descentralización permite mayor participación de la sociedad. A estos argumentos nos referiremos posteriormente. Pero hay también un razonamiento que tiene que ver con las condiciones de expansión de la política social que veíamos anteriormente. En efecto, dicha expansión se había efectuado en base a un principio fundamental: el universalismo, estimándose que este principio no podría satisfacerse sino prestando los servicios de forma centralizada. En la actualidad este principio está siendo reorientado.

Efectivamente la reorientación de las políticas sociales hacia los pobres implica una localización de éstos en el territorio y una nueva forma de entender las políticas sociales

158/. Se trata de aceptar que la escasez de recursos es un obstáculo para la práctica de políticas universalistas, lo que conduce a restringir las prestaciones sociales a los más débiles, y éstos pueden ser identificados territorialmente. Por otra parte se habla de la necesidad de focalizar las prestaciones, es decir, optar por una población objetivo determinada teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles 159/.

Este tipo de planteamientos exigen practicar una política social mucho más en contacto con el territorio, o espacio geográfico, para lo cual serán útiles los modelos descentralizados y desconcentrados de decisiones que suponen que el problema no va a ser tratado de forma homogénea en todo el territorio nacional.

2.1. Descentralización y eficacia de las prestaciones sociales

Ya vimos anteriormente algunas consideraciones relativas al tema de la eficacia administrativa y la descentralización y concluíamos cómo existe un cierto consenso acerca de que el centralismo exagerado no es eficiente porque limita la acción estatal. Argumentos de este mismo estilo se utilizan cuando se habla en concreto de la descentralización de los servicios sociales.

En efecto, en principio se atribuye mayor eficacia y eficiencia a la prestación descentralizada de los servicios sociales, con argumentos referidos fundamentalmente a la desburocratización de dichas prestaciones. Se señala en efecto que las prestaciones centralizadas estarían excesivamente burocratizadas lo que genera rigidez, inoperancia y escasa articulación entre los diferentes servicios y programas públicos. La administración centralizada de servicios sociales es acusada de no conocer y no evaluar la multiplicidad y urgencia de los diferentes tipos de demandas sociales, no asegurar racionalidad en la oferta pública o no haber encontrado fórmulas de gestión flexibles.

Por el contrario se señala, argumentando en favor de la descentralización, que las prestaciones serán mucho más

158/ R. FRANCO "Buscando la equidad a través de las políticas sociales" APPS ILPES, Julio 1989.

159/ R. FRANCO "La focalización como criterio para aumentar la eficiencia de la política social". Seminario sobre Descentralización Fiscal y Bancos de Proyectos. ILPES. Santiago, 2-5 de Octubre de 1990.

flexibles, operativas y articuladas, lo que evidentemente redundará en favor de la eficiencia, que serán menos burocratizadas, puesto que las decisiones serán tomadas local y directamente por la administración situada en el territorio de que se trate, y que, desde luego, generarán menores costos al no tener que asumir los costos excesivos de la burocracia estatal ^{160/}. La CEPAL liga además este efecto con el de la focalización de las prestaciones a ciertos sectores de la población ^{161/}.

En algunos casos la descentralización se ha relacionado con la ampliación de la cobertura de los servicios e incluso con el mejoramiento de la calidad de los servicios básicos de la población como agua potable, salud, educación, alcantarillado, recreación, etc. ^{162/}.

De todas formas es ésta una cuestión, como decíamos anteriormente, que sólo puede ser comprobada en la práctica, ya que en teoría, como señaló J.L. CORAGGIO "Es lógicamente insostenible la asignación de virtudes intrínsecas a alguno de los niveles usuales de organización territorial del Estado... La afirmación de que la descentralización de los servicios garantiza su prestación en mejores condiciones para los sectores populares no parece sustentarse en la lógica misma de la economía de los servicios colectivos. Si bien es indudable que un peso menor de la burocratización derivada del uso clientelar del empleo público podría reducir los costos improductivos, el margen real de ahorro dependerá de que las nuevas modalidades no reproduzcan iguales vicios... Dependerá del tipo de servicios, de las condiciones tecnológicas y factores socio-económicos, que la escala local sea menos o más eficiente, más o menos favorable para la emancipación del hombre" ^{163/}.

^{160/} J. DURSTON "Política Social en una época de crisis: para quién y para qué". División de Desarrollo Social, CEPAL, Borrador 1986, pag. 18.

^{161/} CEPAL, División de Desarrollo Social, "Alternativas para la ejecución de políticas sociales en América Latina y el Caribe", Marzo de 1990, pags. 9 y 10.

^{162/} J. VIVAS REYNA y R. PARRA SANDOVAL "Hacia la municipalización de la educación en Colombia", Seminario Internacional acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales, Brasilia, 9 al 12 de Octubre de 1989.

^{163/} J.L. CORAGGIO, "Poder local, poder popular" cit. pag. 108 y 109../

2.2. Descentralización y participación en las prestaciones sociales

La descentralización pretende además que los servicios públicos sean prestados de forma más adecuada a las necesidades particulares de los habitantes de un espacio geográfico concreto y con la posibilidad, por parte de los usuarios, de comunicarse directamente con los responsables del servicio e incluso de participar en su gestión ^{164/}. En definitiva, se trata de promover la participación de los ciudadanos en las prestaciones sociales. En este sentido, la proximidad de las situaciones sociales y de la ciudadanía, permite conocer las demandas, dar respuestas a tiempo y promover la participación de las asociaciones y de los usuarios en general.

Señala en este sentido la CEPAL que las políticas sociales no pueden tener el efecto que se desea de ellas en un contexto que no sea participativo, proceso en el cual la reappropriación del poder político es su espina dorsal. "Es evidente que todo el proceso puede ser muy conflictivo y así lo indican las experiencias estudiadas en la región. Pero que el fomento, la legitimación de iniciativas locales que corresponde a una red de descentralización de poder, recursos y funciones, sean conflictivos, no desmedran esa legitimidad con un estilo posible de desarrollo, que incluso llegue a fortalecer al propio Estado"^{165/}.

Por último la participación permite que los beneficiarios se autonomicen de la dependencia asistencial del Estado fortaleciendo el sistema de solidaridad básica de una determinada sociedad. Así es como se posibilita la construcción social de las políticas sociales ^{166/}.

Las formas que pueda tomar esa participación son múltiples. Por una parte puede significar la provisión de servicios por parte de la comunidad. Por otra parte, la comunidad puede participar identificando las necesidades básicas colectivas, en la tarea de determinación del orden de prelación en que las mismas van a ser satisfechas, en la ejecución de actividades y proyectos gubernamentales de beneficio común, en la dirección de

^{164/} H. POZO Aspectos jurídico-institucionales del desarrollo local, FLACSO, 1987.

^{165/} CEPAL, División de Desarrollo Social, "Alternativas para la ejecución de políticas sociales en América Latina y el Caribe", Marzo de 1990; pag. 11.

^{166/} E.S. BUSTELO "Política social en un contexto de crisis. ¿Será que se puede? Seminario de Alto Nivel Como recuperar el progreso social en América Latina, cit. pag. 24.

las empresas de servicios locales y en el control directo de la eficiencia, eficacia y honestidad con que se administran las entidades y los recursos del Estado.

Se ha señalado en este sentido que una política ambiciosa de servicios sociales no puede basarse únicamente en un mayor esfuerzo del sector público, sino también en una cooperación social mucho más fuerte que impulse y canalice las relaciones solidarias. Para ello el elemento político-administrativo clave es la descentralización de los servicios sociales, que no es tanto un fin en sí mismo como un medio para desarrollar la solidaridad entre los ciudadanos 167/.

Del mismo modo la CEPAL señala que la elaboración y puesta en marcha de los programas no es imprescindible que sea obra únicamente del Estado. Por el contrario, en tiempos de crisis, el Estado puede mejorar la provisión de servicios sociales descentralizando los programas y dejando más a las familias y comunidades la participación en la solución de sus problemas vía la autoproducción y el autoservicio 168/.

Algunos autores añaden otras dos formas de participación. Una puede ser la de contratos que celebren los municipios con organizaciones comunitarias para la prestación de determinados servicios. Otra la que se realiza a través de la participación de las juntas de usuarios de servicios en las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas individuales y comerciales. Esta es una forma de administración y control de la gestión de dichas entidades, y una manera de hacer conscientes a las comunidades de las limitaciones que tienen las entidades encargadas de la prestación de los servicios locales 169/.

3. La descentralización vista desde algunos sectores

3.1. Descentralización de los servicios de salud

Sectorialmente también es propugnada la descentralización con mucha fuerza en la mayoría de los países. En el sector salud, por ejemplo, los antecedentes socio-políticos, demográficos, epidemiológicos y financieros justifican la decisión de los gobiernos del continente sobre la necesidad de plantearse

167/ J. BORJA "Dimensiones teóricas..." cit. pag. 97.

168/ J. DURSTON "Política Social en una época de crisis: para quién y para qué". División de Desarrollo Social, CEPAL, Borrador 1986, pag. 10.

169/ J. VIVAS REYNA y R. PARRA SANDOVAL "Hacia la municipalización de la educación en Colombia" cit. pag. 24.

nuevamente para la década de los años 90 la búsqueda de una respuesta de tipo organizativo a los desafíos que afrontan los sistemas de salud. La descentralización y los sistemas locales de salud aparecen como los ejes articuladores de la reorientación y reorganización del sector en base a la estrategia de atención primaria ^{170/}.

Efectivamente la Organización Panamericana de la Salud ha señalado que para que los sistemas locales de salud logren su completo desarrollo, se requiere la transferencia de competencias y poderes de decisión a otros niveles de la estructura de los sistemas nacionales de salud. Ello lleva a considerar los aspectos de descentralización y desconcentración.

"Los procesos de descentralización y desconcentración que se desarrollan en el contexto de la administración pública son decisivos y condicionantes para los procesos similares que se impulsan a nivel del sistema de salud. La existencia o no de políticas, decisiones y programas gubernamentales de desconcentración y descentralización administrativa representan verdaderos condicionamientos externos de los sistemas de salud. Un sector público con escasa regulación de esos procesos o con una deficiente instrumentación técnica o legal se constituye en un obstáculo para todas las formas de gestión de servicios gubernamentales. Son entonces las políticas globales de organización gubernamental y los marcos normativos de tipo técnico y jurídico, los principales factores facilitadores u obstaculizantes que influyen en los sistemas de salud" ^{171/}.

Sobre el tema el Dr. GUERRA DE MACEDO ha dicho que la centralización y la falta de coordinación son factores fundamentales en el inadecuado funcionamiento de los servicios de salud por lo que requisito común de cualquier estrategia nacional que pretenda mejorar el funcionamiento del sistema de salud es la descentralización. Y añade que "Es imprescindible promover la reorganización necesaria en función de una efectiva descentralización, asegurándose de la coordinación requerida. La constitución y el funcionamiento de los sistemas locales de salud, sirviendo a una población determinada en un área geográfica definida, debe ser la base para el rediseño y desarrollo del sistema de salud en todos sus niveles de atención

^{170/} J.M. PAGANINI "Los desafíos de la salud en la década de los noventa". Seminario Interagencial acerca de la descentralización y desconcentración de los servicios sociales, cit.

^{171/} OPS El desarrollo y fortalecimiento de los sistemas locales de salud en la transformación de los sistemas nacionales de salud.

y administrativos. La descentralización no implica, pues, el fraccionamiento de los sistemas de salud, sino la interacción sinérgica de sus componentes que vigoriza el todo en función del objetivo esencial : la salud de la población". Además enfatiza que "Un sistema local de salud comprende la articulación de todos los recursos existentes en una zona para su mejor utilización, adecuación a la realidad local y, sobre todo, el establecimiento de una relación de mutua responsabilidad con la población adscrita. Esa responsabilidad es la clave para una operación apropiada y eficiente porque crea las condiciones favorables para la programación y evaluación social a través de una red de participación comunitaria. La descentralización es, sin embargo, una tarea muy compleja. Más allá de sus características técnicas y administrativas, implica un cambio en la distribución y uso del poder, y ello exige una voluntad y un compromiso político sin vacilaciones" ^{172/}.

3.2. La Descentralización y la educación

El sector de la educación ha sido tradicionalmente un sector centralizado. Esta situación está siendo actualmente criticada propugnándose también la descentralización del sector.

Las críticas a la gestión centralizada del sector provienen de varios factores ^{173/}. Se dice en primer lugar que a pesar de la expansión cuantitativa del sector, todavía existe una exclusión social de los sectores marginales; es decir, si bien la posibilidad de acceso al establecimiento escolar se ha generalizado, el esfuerzo desplegado no ha sido suficiente para compensar las inequidades sociales. El efecto democratizador de la extensión de la cobertura ha sido limitado no sólo porque la oferta educacional no es de calidad similar, sino porque las desigualdades al interior de la misma parecerían ir en aumento.

En segundo lugar se ha criticado la falta de adecuación del sistema centralizado de educación a la realidad social. En algunas ocasiones se ha diagnosticado en efecto una falta de relación de la educación con el sistema económico, en lo que se refiere a las necesidades tecnológicas, en la concepción tradicionalista del proceso de enseñanza-aprendizaje y en una estructura institucional caduca para el logro de los objetivos propuestos. Del mismo modo se ha señalado la rigidez del sistema educativo para acompañar los nuevos requerimientos sociales,

^{172/} C. GUERRA DE MACEDO Boletín de la OPS, n. 102, Año 1987.

^{173/} J. CASASSUS "La descentralización..."cit.

inhibir la participación de la comunidad y no utilizar sus recursos potenciales 174/.

Un tercer grupo de críticas se refieren a la ineficiente capacidad de gestión del sistema burocrático que se ha generado para hacer frente a los requerimientos de la expansión misma del sistema educacional. Refiriéndose a este tema la COPRE venezolana señalaba como expresiones de este fenómeno la excesiva concentración en la elaboración de diseños curriculares, en la planificación educativa, en los criterios de distribución presupuestaria, etc. El organismo central asume tanto las funciones de definición de políticas, las de planificación global y las de microplanificación, la definición de la estructura organizativa y normativa, la gestión financiera y administrativa, la estructura curricular y pedagógica, monopolizando la casi totalidad de la conducción del proceso en tanto los niveles estatales, zonales y municipales se transforman en transmisores burocráticos con muy poca participación en la toma de decisiones 175/.

174/ Este tipo de diagnóstico se hizo por ejemplo para la provincia de San Luis en Argentina. Al respecto vease a S. DE SENEM GONZALEZ "Políticas estatales y programas de descentralización" cit.

175/ COPRE La descentralización. Una oportunidad para la democracia. cit.

II. La asignación de servicios sociales a los diferentes niveles de gobierno

El problema de la asignación de servicios consiste en definir a qué nivel de gobierno debería asignarse la prestación de los servicios del sector público.

Tal como planteáramos en el capítulo anterior es éste un tema de gran complejidad pues habrá que determinar hasta qué punto los servicios que presta el sector público son asuntos locales, regionales, comarcales, nacionales, etc. y ya expusimos como no existe en realidad un concepto teórico y práctico de asunto local y que éstos son partes de un todo determinado en función del conjunto.

Por otra parte parece evidente que los servicios sociales, como conjunto, pertenecen a la categoría que antes calificábamos como híbrida por incluirse en ella los asuntos mixtos que exigen y permiten tanto la intervención del Estado como la de una o varias colectividades locales. Ello exige que la asignación de competencias sea extremadamente clara.

Dos tipos de consideraciones deben ser tenidas en cuenta al hacer la asignación de servicios. El primer tipo es de orden técnico y supone tener en cuenta los caracteres funcionales, administrativos, financieros o de otro tipo, que permitan establecer cuales son los niveles más apropiados de decisión y de gestión y los requerimientos y costes de cada uno. Sin embargo, no menos importantes son las consideraciones de tipo político por lo que habrá que tener en cuenta los factores de este tipo, entre los que se incluyen los intereses de diversa índole, las aspiraciones regionales y locales, la fortaleza o debilidad del poder central, etc. En concreto afirma BORJA que "en una sociedad moderna por su grado de desarrollo económico, político y cultural, y en crisis por la gravedad de los problemas sociales que debe afrontar y la escasez de recursos disponibles, el nivel de descentralización que se haya alcanzado en la política de servicios sociales será el mejor indicador de la capacidad de respuesta a la problemática actual" ^{176/}.

1. Diferenciaciones de servicios por variables espaciales

Mediante la descentralización y desconcentración de los servicios sociales se pretende entregar servicios especializados y adaptados a la diferente realidad local y caracterizados porque las decisiones que les afectan son tomadas de forma independiente

^{176/} J. BORJA "Dimensiones teóricas..."cit. pag. 24.

por la administración descentralizada y desconcentrada. Se tratará de que las autoridades que rigen los organismos productores o distribuidores de bienes y servicios tengan capacidad para tomar decisiones referentes a la forma en que esos organismos cumplirán con sus funciones dentro de la comunidad e incluso la capacidad para determinar si esas funciones se prestarán o no.

Normalmente se hace mucho más hincapié en el primer aspecto, el de la diferenciación de la prestación atendiendo a variables espaciales. Así por ejemplo, en la República Argentina, la Constitución de la Provincia de San Luis dispone en su artículo 75 que "Se establece la regionalización y descentralización en la conducción, organización y administración del sistema educativo a fin de adecuar su labor a las exigencias del desarrollo cultural, social y económico de cada región de la provincia y la integración de los niveles de conducción central, regional, y local con la participación de docentes, no docentes, padres, alumnos y miembros de la comunidad". Del mismo modo, el Plan Educativo Provincial de la Provincia de Neuquén supone "la adecuación del proceso enseñanza-aprendizaje al marco local, de acuerdo con las condiciones concretas a través de las cuales se manifiestan las demandas, las necesidades de la comunidad. También puede definirse como un proceso de planificación e implementación de un servicio o de una oferta educativa que dentro de un marco de política educativa nacional responde a los requerimientos de formación de una determinada unidad poblacional"^{177/}.

De manera parecida, cuando se estudiaba en Colombia la descentralización de la educación se escribía que la "diferenciación y heterogeneidad municipal, la existencia de un proceso de desarrollo desigual de las regiones, y las características propias del proceso de urbanización de la sociedad colombiana sirven de base para proyectar la relación entre escuela y nueva vida municipal. Habría que incluir aquí también la idea de una diferenciación cultural de las regiones que componen el país y, al tiempo, la interacción entre el desarrollo económico y los cambios culturales" ^{178/}.

Sin embargo, la descentralización se justifica también incluso si la prestación es relativamente homogénea a nivel nacional por los caracteres anteriormente enunciados relativos a la eficiencia que se presume en la administración descentralizada a la hora de prestar el servicio. Es decir, la descentralización

^{177/} S. DE SENEN GONZALEZ "Políticas estatales y programas de descentralización y regionalización educativa" cit.

^{178/} J. VIVAS REYNA y R. PARRA SANDOVAL "Hacia la municipalización de la educación en Colombia", cit. pag. 28.

o desconcentración permiten no solamente prestaciones de alguna manera diferentes, sino adaptación a la realidad de prestaciones homogéneas y eficacia de las mismas.

2. Distintos grados de prestación de servicios descentralizados en espacios diferentes

Consustancial al concepto de descentralización es el de heterogeneidad de los procesos que conducen a la misma. Por una parte existen diversos ritmos de las descentralizaciones sectoriales (salud, educación, obras públicas, vivienda, etc.) que imponen negociaciones y estrategias diferenciadas aunque a veces éstas se deben más a la necesidad de compatibilizar los objetivos de las estructuras administrativas a descentralizar que a las características de la función del servicio mismo 179/.

Además los programas de descentralización también serán heterogéneos dependiendo del ente local al que en cada caso se está tratando de traspasar funciones. Se han utilizado criterios de clasificación que son absolutamente insuficientes, tales como los que distinguen municipios rurales de los urbanos o regiones más o menos industrializadas; es preciso encontrar una tipología más adecuada a tan variadas situaciones, que nos permita seguir investigando cómo afecta la descentralización y la desconcentración a entes y órganos ya más homogéneos 180/.

179/ M. DIAZ DE LANDA "Descentralización nacional y provincial en el marco de la reforma del Estado en Argentina" en el Seminario sobre Descentralización y Desarrollo Regional. El Fortín de Santa Rosa, Uruguay, Marzo 1990.

180/ Ciertamente el Gobierno metropolitano supone municipios de una naturaleza completamente diferente. La administración de la metrópoli latinoamericana excede con mucho lo propio de la teoría municipal y probablemente hay soluciones que obligan a centralizar en un gobierno metropolitano el sistema de toma de decisiones y en otros a descentralizarlo. Así señala por ejemplo J.G. FRANCISCONI criticando la sectorialización de la política urbana que "Como fruto de una ideología política y tecnológica que predominó durante varios decenios, se planificó la ciudad y la metrópoli, que son el marco y habitat del ser humano. Con todo, la prioridad político-administrativa de las inversiones se ha orientado hacia unos cuantos sectores, especialmente la vivienda". En "La importancia del sector no estructurado en los futuros asentamientos urbanos de las metrópolis duales" documento presentado al Seminario El Tercer Sector y la Vivienda : Una alternativa para el desarrollo del habitat de sectores de bajos ingresos, Santiago de Chile, Marzo 1987.

Entre otras razones las diferencias de ritmo pueden ser debidas a los distintos momentos en que se pone en marcha el programa de descentralización, lo que influye sobre los niveles de organización y participación y las características del contexto socio-cultural y socio-económico del ente de que se trate y de las poblaciones involucradas 181/.

Por último es preciso advertir que el ritmo del proceso descentralizador dependerá también de los obstáculos que se encuentren en el proceso. En efecto, puede haber en primer lugar cambios en el contexto histórico-político que afecten a la continuidad de los gobernantes, su estabilidad, su popularidad, adhesión a otros valores o la búsqueda de nuevas estrategias. Estos vaivenes pueden alterar entonces la adhesión que promovió el lanzamiento de los programas. El segundo se origina en el comportamiento de los actores estatales: las burocracias enraizadas en las estructuras administrativas y docentes que pugnen por conservar viejos espacios o ganar nuevos. Las alianzas entre estos grupos y otros actores sociales perturban la marcha de los programas, debilitándolos o reorientándolos en función de sus intereses 182/.

3. La asignación de los servicios y el espacio

3.1. La potencialidad del nivel comunal para abordar estrategias sociales

Las estrategias sociales globales, no han surgido de ninguna experiencia histórica singular. Sus elaboraciones son producto de análisis y reflexiones de gabinete, con marcado sesgo tecnocrático y semejanzas y diferencias de importancia entre ellas, en especial, según la motivación utópica que las alienta. Sin embargo, el origen tecnocrático de las estrategias no menoscaba la consistencia de sus proposiciones. Por de pronto, al fundarse en análisis de experiencias, han acumulado importantes hallazgos de interconexiones y efectos mutuos de política social y económica. Asimismo, sus metodologías y técnicas permiten almacenar una información de gran utilidad para encarar programas y proyectos sociales. A manera de ilustración concreta de los asertos anteriores puede anotarse el análisis de la estrategia de superación de la pobreza referido a las cambiantes necesidades del ciclo familiar: "las necesidades de las familias (en situación de pobreza) se diferencian espacialmente por su tamaño

181/ S. DE SENEN GONZALEZ "Políticas estatales..." cit. pag. 18.

182/ S. DE SENEN GONZALEZ "Políticas estatales y programas de descentralización..." cit. pag. 58.

y por la composición de edades y sexos, por lo tanto, el conocimiento de esas características de la estructura familiar permitirá definir en forma más precisa la magnitud y el tipo de necesidades, como también las políticas más adecuadas para satisfacerlas.

Se sabe de antemano que una de cada cuatro personas pobres es menor de seis años y que la mitad de los niños menores de seis años son pobres, de donde resulta evidente que ese grupo etario debería tener alta prioridad en las políticas de superación de pobreza y que los medios que se asignan para satisfacer directamente las necesidades de esos niños constituyen un ingreso de las familias pobres.

Por otra parte, dentro del grupo de niños menores de seis años se sabe que los efectos negativos de la pobreza se hacen más riesgosos durante el embarazo y los tres años de vida y que las políticas nutricionales oportunas tienen una alta probabilidad de revertir los efectos negativos, tanto en el aprendizaje subsiguiente como en la gravedad y frecuencia de las enfermedades infecciosas, lo que a su vez influye positivamente en la capacidad de respuesta y reacción del niño al medio ambiente"^{183/}.

En el espacio de una comuna, el análisis y la estadística social podrían ser muy pormenorizados. Así, las proposiciones generales de una estrategia estarían sometidas siempre a la exigencia de adaptación a los problemas sociales singulares. A su vez, la estrategia general orientaría hacia la prosecución de planes sociales comunales dotados de sentido y consistencia. Las familias y los diferentes grupos sociales pasan a ser los beneficiarios de la política social, pero no ya familias promedios y grupos para análisis de cortes estadísticos sino sujetos con todas sus características que lo sitúan en lo concreto y singular. La escala municipal facilita este tipo pormenorizado de conocimiento y la reelaboración propia para su inserción en la estrategia social de carácter nacional. Hay que reiterar que se trataría de una decisión democrática asumir tal o cual estrategia general y, por consiguiente, su adaptación particular al Municipio de que se trate. No puede descartarse el riesgo de políticas populistas al servicio del clientelismo de los notables locales. Ocurre con frecuencia que los escasos recursos locales son destinados a obras suntuarias para perpetuar la dominación o el prestigio de políticos locales sin envergadura. Tales obras dispendiosas son el costo de la democracia local y la única manera de superar tales flagelos reside en la capacidad organizativa y en el nivel del liderazgo de los movimientos sociales y de las fuerzas políticas.

^{183/} Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica para América Latina; 1984.

La actual crisis económica plantea nuevas exigencias a la política social comunal. En especial, para aquellos municipios ubicados en áreas ecológicamente marginales, sean ellas urbanas y rurales. El nuevo desafío consiste en programar con menores recursos, estrategias que posibiliten el mejor uso de las transferencias y subsidios de emergencia. Los subsidios para aliviar el desempleo podrían emplearse en obras de equipamiento del propio mundo marginal, según el diseño de programas especiales. Asimismo, se debería promover y fortalecer las microempresas y las pequeñas unidades productivas artesanales para que se articulen en una serie de eslabones productivos a manera de germen de una economía informal destinada a permanecer en el horizonte de tiempo previsible de, al menos, lo que resta de esta década.

3.2. La calidad inherente a la política social de carácter comunal

3.2.1. La selectividad cualitativa

Dos observaciones generales pueden enmarcar el tratamiento del tema de la política social de orden local: en primer término, la afinidad de ciertas políticas con la escala espacial del Municipio para su adecuada consecución, y contrario sensu, lo inapropiado de éste como núcleo de ciertos temas y políticas; y, en segundo término, la marcada tendencia hacia una política social intersectorial no diluye algunos elementos constitutivos que le otorgan su identidad a cada política tradicional o emergente. Con todo, aquellos elementos constitutivos se perfeccionan y enriquecen en el contexto intersectorial, inherente a lo social, situado en el municipio.

Es preciso caracterizar aquellas políticas cuyo marco más adecuado es la comuna. En general pertenecen a dicho género aquellas que otorgan identidad cultural en un sentido amplio y todas las que intentan aprehender necesidades de poblaciones-objetivo o convocar a organizarse en torno a motivaciones selectivas. Al contrario del patrón prevaleciente de políticas centralizadas, cuyo carácter es el consumo cultural, los múltiples programas y proyectos de creación cultural encuentran su asiento natural en los diversos grupos y organizaciones al interior de las comunas.

Asimismo, los programas y servicios de apoyo a la creación cultural (bibliotecas, parques naturales, museos) deberían localizarse bajo tuición municipal y con la posible contribución de los propios grupos de usuarios.

Dentro del género de políticas de bienestar social caben todas las que respondan a las dinámicas necesidades locales. Lo

propio del Municipio es captar dicha dinámica de las necesidades de contextos marcados tanto por el progreso como por la involución sociales. Cada contexto determina un despliegue de programas muy diferenciados y una escala de prioridades que se debe respetar. En comunas con crecimiento y progreso social, los requerimientos de programas tienden al perfeccionamiento técnico, aún el más sofisticado de las organizaciones sociales. Por el contrario, enfrentado el Municipio a etapas de involución social, los programas y proyectos para prevenir la anomia y el delito pasan a un primer plano.

3.2.2. Los servicios sociales unificados

Una definición de servicios sociales "entendidos en un sentido amplio, abarcaría todos aquellos campos de la actividad relativos a la realización y al desarrollo de los hombres en la sociedad, como son la enseñanza, la cultura, la sanidad, la seguridad social, la vivienda, el urbanismo y otros sectores". El fundamento de los servicios unificados radica en su interdependencia mutua lo que supone una red dotada de servicios sociales de base, "aquellos servicios sociales integrados, polivalentes y sectorializados en sentido geográfico y que deberían estar al alcance de toda la población de un área territorial concreta" y Servicios sociales especializados que "serían los servicios formados por equipos pluridisciplinarios y estarían en contacto con grupos o personas que tienen unas características determinadas".

Como se observa, la distinción entre los de base y los especializados atiende a las características de los grupos a los cuales se dirige la oferta de servicios, desapareciendo la sectorialización tradicional según tipos de materias.

Por cierto, para enfrentar tareas tan amplias es necesario "no sólo descentralizar los medios que permitan a los ayuntamientos cumplir con su cometido de gestores, junto con las organizaciones populares, de sus propios recursos y servicios"^{184/}.

3.3. Las competencias en los servicios sociales

En principio, en un país descentralizado, la asignación de servicios a los distintos entes territoriales es materia de ley incluso de naturaleza constitucional, pues en la norma fundamental debe estar definida al menos la relación de poderes y

^{184/} A. MARTINEZ "Gestión de los servicios sociales municipales" en CEUMT, Manual de Servicios Municipales, Barcelona, España, 1982.

las facultades de cada nivel. No obstante la asignación específica de servicios propiamente dichos es en general, y salvo casos específicos, resuelta de forma pragmática de acuerdo a las necesidades del país, usos y costumbres e incluso conforme a normativas extranjeras.

El tema no permite desde luego una solución general, y ni siquiera una propuesta que pueda tener algún matiz de generalidad pues, dependiendo del contexto en el que se sitúe la reforma y de los objetivos perseguidos, cada Estado debe decidir en qué espacios territoriales y bajo qué órganos o entes deben colocarse las competencias relativas a los servicios sociales. El análisis comparado admite ya cualquier tipo de solución; desde el caso español, donde los sectores sociales son situados bajo la competencia de la región, o el francés, donde despreciando este nivel, que todavía es algo artificial, se ha erigido al Departamento como el ente que tiene a su cargo casi todo lo hasta el caso chileno, donde es el municipio el que se ha convertido en el detentor de este tipo de competencias. Además lo normal es que sobre un sector tengan competencia varios niveles de gobierno ^{185/}.

Por otra parte hay que contar también con la posibilidad de que cada sector prefiera límites diferentes y que éstos puedan o no ser compatibles en la práctica. Como señala CROWTHER refiriéndose al caso costarricense, existe una tensión inherente en la oferta que tiende a mitigar contra el ordenamiento y compatibilización de los programas regionales de los distintos sectores. Las economías de escala y las geográficas de los

^{185/} Respecto de la educación por ejemplo explican AGUERRONDO Y SENEN en el caso argentino que el manejo político y administrativo de la educación se realiza de manera conjunta entre el Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y, en algunos casos excepcionales como el de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, el gobierno municipal. Existe pues una estructura compleja que dificulta grandemente su gestión ya que incluye el orden federal o nacional, veintidos jurisdicciones provinciales, un territorio nacional y una municipalidad. La casi totalidad de los niveles primario y preprimarios (97%) está en manos de las provincias y de la municipalidad de Buenos Aires; el nivel medio y el superior no universitario (formación docente) depende aproximadamente en un 40% del orden nacional y en un 60% de las demás jurisdicciones; finalmente todas las universidades excepto una, responden al orden nacional. Existen además escuelas de todos los niveles y universidades en manos del sector privado. I. AGUERRONDO y S. DE SENEN GONZALEZ República Argentina: La educación en los Estados provinciales, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, Abril de 1988.

distintos sectores gubernamentales, tanto productivos como sociales, implican esquemas muy diferentes de regionalización y conflictos inherentes sobre la extensión de los servicios 186/.

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

La primera solución presenta inconvenientes en ambos casos, tanto si la competencia se atribuye al Gobierno nacional como a los entes territoriales inferiores; en el primero por la lejanía de la información y por no permitir la participación de la sociedad civil, pero también en el segundo porque la solución de los problemas sociales requiere como mínimo un importante grado de armonización dentro de un país. El segundo parecería el mecanismo más adecuado pero siempre que la situación de poderes compartidos permita una auténtica titularidad de competencias de decisión, tanto para los órganos desconcentrados como para los entes descentralizados e incluso para el propio Gobierno 187/.

Lo ideal parecería entonces establecer unos programas comunes de acción en cuya elaboración y gestión participen el gobierno nacional, y sus delegaciones territoriales, es decir la administración central, regiones y los entes locales.

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

- a) una objetivación de funciones, es decir, una descripción y delimitación de las funciones que han de desarrollarse,
- b) una estructura de programa, es decir, una delimitación de prioridades, y
- c) de un sistema paralelo de asignación de las mismas que será, al mismo tiempo, una estructura de competencias. La asignación de competencia será una asignación pleno iure, es

186/ Mimeo.

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

decir, se asignarán competencias propias de necesario ejercicio por el ente que las tiene atribuidas.

A nivel de decisión, los entes territoriales inferiores descentralizados y los órganos desconcentrados, concretarán decisiones amplias tomadas a nivel nacional, operando así una sucesiva individualización de la decisión. No se debe olvidar que los segmentos de política social que se ejecutan a nivel local son parte inseparable de la totalidad del sistema nacional sectorial y por lo tanto es imposible pensar que las decisiones no pasaran en algún momento por la administración central. No obstante, en esta concreción se debe garantizar la competencia exclusiva de los entes descentralizados en las decisiones sobre las que sean competentes, lo que significará que este tipo de decisiones no podrán ser revocadas ni sustituidas por los órganos centrales. Incluso en países federales se ha hablado de "poderes concurrentes", para referirse a la distribución de competencias entre la Nación y las provincias en materia de educación y salud ^{188/}. Es la propia Constitución argentina la que señala que son poderes concurrentes los que autorizan la gestión de la Nación y las provincias sobre las mismas materias, especialmente del desarrollo y bienestar económico-social. En concreto la educación, en sus tres niveles, es gestión concurrente entre las provincias y la Nación y lo mismo en salud por lo que ambas se ven sometidas a movimientos continuos centralizadores y descentralizadores.

4. Los sectores sociales y la descentralización

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

El proceso de toma de decisiones no es un proceso simple por dos tipos de motivos: En primer lugar, porque es muy difícil diferenciar lo técnico, de lo administrativo y de lo político y es muy difícil, por lo tanto, determinar cual es el ente descentralizado, u órgano desconcentrado, que ha de tomar una

^{188/} P.J. FRIAS Introducción al Derecho Publico Provincial, Depalma 1980, Buenos Aires, pags. 37 y ss.

determinada decisión o la autoridad política competente sobre un determinado tema.

En segundo lugar porque es extremadamente difícil individualizar sucesivamente una decisión en el espacio y determinar cuales son los niveles por los que ha de pasar y hasta dónde deben concretarse, en cada espacio territorial, políticas que entre sí son absolutamente heterogéneas como la vivienda, la salud, la educación, la seguridad social, etc. En efecto, la distribución de competencias entre el Gobierno y los entes descentralizados enfrenta una enorme dificultad cual es la de definir las competencias en una colectividad territorial dónde, a diferencia de los establecimientos públicos, o los sectores, no puede utilizarse el principio de especialidad. Las colectividades territoriales tienen una vocación de intervención general en todos los asuntos de su interés. Esta razón genera una segunda dificultad consistente en la íntima conexión entre las competencias del Gobierno y las de las colectividades locales que, en la práctica, provoca una línea de división fluctuante 189/.

Por otra parte resulta que los sectores representan problemas de índole nacional. Se ha señalado por ejemplo, respecto de la salud, que el segmento del plan de salud que se ejecuta a nivel local es parte inseparable del sistema nacional del servicio de salud pues su misión consiste en cumplir la política nacional de salud en su área, gestionar los recursos en la dirección de los planes, programas y proyectos nacionales, regionales y locales y utilizar la tecnología que dispone el sistema en todos sus niveles y no solamente en el nivel local, que es dónde hay mayor carencia de medios 190/.

5. Descentralización e intersectorialidad

Por último, un clásico problema que se plantea cuando se analizan los procesos descentralizadores y desconcentradores es el de la intersectorialidad, ya que la coordinación de lo intersectorial puede volverse más difícil cuanto más reducido es el espacio dónde se desarrollan las políticas. En efecto la intersectorialidad a nivel macro es muy agregada lo cual afecta

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

190/ H. DURAN MORALES "El ámbito de la gestión de la municipalización de los servicios de salud". Cuadernos Médico-Sociales, Vol. XXIX n. 2, Oct. 1988, pag. 43.

la determinación rigurosa de los factores de implicancia recíproca. Por su parte, a nivel local, la intersectorialidad es más bien micro, de prueba. En este punto vuelve a cobrar relevancia el tema regional como el espacio óptimo dónde existiendo descentralización, puede coordinarse lo intersectorial.

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

5.1. Concepto de intersectorialidad

El concepto de intersectorialidad ha representado no sólo un cuestionamiento conceptual a las políticas sociales, sino una pauta de acción para su implementación. Se habla así de "acción intersectorial" o de "desarrollo intersectorial" definido como "el juego más amplio de relaciones entre los distintos sectores económicos y sociales" o el "proceso en que los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de cada sector se consideran según sus repercusiones y efectos en los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de los demás sectores"^{191/}.

Desde el punto de vista conceptual, la intersectorialidad supera la noción segmentada en la formulación de las políticas sociales y en la institucionalidad dispuesta para el proceso de decisión. Cuestiona la estructura administrativa caracterizada por los ministerios de cada sector, los mecanismos de asignación de recursos según la modalidad de ítems o partidas sectoriales y fundamenta un criterio integrado de la planificación social.

Desde la perspectiva operativa de las políticas, la intersectorialidad no sólo afecta la estructura horizontal de toma de decisiones o la relación entre ministerios, por ejemplo, sino la dimensión vertical, especialmente lo relativo a proyectos o programas sociales en el plano local.

^{191/} OMS/OPS "Calidad de vida, desarrollo intersectorial y participación de la comunidad", IMPLAN/7 30 de Abril de 1982.

Especialmente relevante es la experiencia local de la vinculación entre salud, educación y políticas agrícolas o de desarrollo rural. Las interrelaciones con sectores como seguridad social o vivienda, tienen lugar en niveles más bien macroeconómicos situados en escala nacional.

Un trabajo de LIPTON Y KADT ^{192/}, destaca que mientras más "local" es el nivel de atención, "mayor es la debilidad de los análisis y más problemáticos los contactos intersectoriales". Si se contrasta esta afirmación con lo que se señalara sobre la necesidad ineludible de abordar intersectorialmente los problemas regionales y locales, puede percibirse la complejidad de la intersectorialidad en el nivel local o subnacional.

La dimensión operativa de la intersectorialidad elude un problema difícil de superar, situado en el marco de la estructura institucional. Consiste en la rigidez del sistema de atribuciones formales, extendida en lo vertical en el ámbito de la cultura política centralista y parcelada en lo horizontal. En el nivel operativo se produce una acción intersectorial de facto, obligada por las restricciones de recursos materiales y humanos, pero, fundamentalmente, porque la realidad de los problemas sociales no permite distinciones sectoriales. Si se piensa en la problemática nutricional y alimentaria por ejemplo, se aprecia una vasta interrelación intersectorial (salud, educación y especialmente las políticas macroeconómicas: sector externo, agricultura, planificación, etc.) y una enorme variación de especificidades regionales y locales. No existe otra vía para afrontar tales problemas que a través de políticas intersectoriales que no sólo involucran coordinación institucional sino integración práctica de conceptos y recursos. Ello puede lograrse, sobre todo, mediante un gran poder de adaptación de las autoridades y funcionarios regionales o locales, que busquen armonizar las restricciones de sus facultades con la amplitud de los problemas necesarios de afrontar. Si al factor institucional se agrega la dimensión participativa se observa que el problema no sólo consiste en una adaptación institucional, sino en poseer una capacidad integradora de la comunidad para formular sus demandas.

5.2. Dificultades de precisión sobre la intersectorialidad

Los problemas prácticos que presenta el desafío de la intersectorialidad son variados y de gran dimensión. Obviamente, existen dificultades para coordinar instituciones y agencias, como ya se mencionó. Sin embargo, los principales obstáculos

^{192/} M. LIPTON, E. DE KADT Agriculture-Health Linkages (Draft), WHO/SHS/IAH-W3/87/10(39), Septiembre 1985.

residen en conocer a fondo la complejidad de las vinculaciones intersectoriales presentes en cada problema-objetivo de las políticas y en la especialización del personal responsable, tanto de la decisión como de la implementación.

Superficialmente, es posible detectar la incidencia de varios sectores en un problema e incluso medir su impacto mutuo. Sin embargo resulta complejo indagar sobre cuales políticas y en qué medida inciden en el tejido intersectorial de un caso-problema. Aún más, es muy probable que se produzcan impactos no planeados ni deseados, provenientes de políticas orientadas a ámbitos muy distantes del problema (ejemplo de ello es el efecto producido por una política cambiaria sobre el nivel de nutrición, a través del impacto en el costo de los alimentos importados). En suma, el análisis de la intersectorialidad es un campo relativamente nuevo y muy complejo. Los estudios realizados, especialmente desde la perspectiva de la salud (Sri-Lanka, Filipinas, Tailandia, Suecia, Kerala (India), Costa Rica) dan antecedentes sobre la incidencia de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sobre el sector salud. También se han indagado las interrelaciones entre seguridad social y salud ^{193/}. Pero, en esos estudios, subyace la necesidad de ampliar el análisis y la cautela de formular generalizaciones.

El desconocimiento o la dificultad para precisar el rol de las políticas de cada sector que inciden en un problema social, crea dificultades para abordarlo correctamente. Esta afirmación, tan obvia, constituye una de las fuentes de interés de la dimensión intersectorial, ya que la verificación post-factum de un error de diagnóstico ha generado el rechazo a los criterios sectorialistas.

Ligado a lo expuesto se presenta el problema del personal. La especialización técnico-teórica y práctica intersectorial de los decisores e implementadores de políticas es muy baja en América Latina. Por una parte existe una identificación entre sector social y "ethos" corporativo profesional, según la cual los técnicos de cada sector perciben y enfocan los problemas sociales desde su propia perspectiva, tanto metodológica como práctica, asignándole relevancia según esos criterios.

Aún cuando este problema no se hace explícito, puede comprobarse en la lentitud con que educadores, médicos, urbanistas o planificadores han ampliado el espectro disciplinario en ministerios o agencias y admitido la necesidad de enfoques y de colaboración interdisciplinaria.

^{193/} C. MESA LAGO (editor) The Crisis of Social Security and Health Care. Latin American Experiences and Lessons. Pittsburg, 1985.

Junto a este aspecto profesional debe considerarse el ámbito de los recursos humanos de "campo" que implementan las políticas. Existe una mentalidad sectorial enraizada por décadas, cuya superación sólo es posible a través de un esfuerzo de formación y de capacitación muy importante, para lo cual no sólo se requiere la voluntad política y las decisiones administrativas, sino una preparación cuidadosa de sus cursos y programas. Es necesario "pensar" intersectorialmente para llevar a cabo políticas de ese contenido.

5.3. La acción intersectorial como respuesta a necesidades

El campo teórico acerca de lo intersectorial, antes mencionado, está comenzando a acumular hallazgos y recurrencias de conexiones entre políticas, que puedan permitir generalizaciones relevantes.

En la práctica social, las necesidades y las demandas no permiten esperar una nueva teoría social acerca de lo intersectorial. De hecho, en todos los ámbitos y especialmente en el comunal, las autoridades enfrentan problemas urgentes y deben, explícita o implícitamente, enfrentarlo de un modo intuitivo. Las técnicas conocidas de evaluación de proyectos obviamente tampoco poseen metodologías que les permitan encarar racionalmente lo intersectorial.

Estas modalidades prácticas, en ocasiones puramente intuitivas, no permiten adelantar su fracaso. Por el contrario, a través del "ensayo y error" suelen descubrirse programas muy exitosos por su apego a la lógica de la satisfacción de necesidades. Es frecuente que se desaprovechen tales experiencias simplemente por falta de acumulación y de codificación de sus resultados.

Como respuesta a este vacío teórico han surgido estrategias sociales, entre las cuales las más conocidas son la de satisfacción de necesidades básicas y la de alivio y erradicación de la pobreza crítica.

III. La organización de la administración para la prestación de servicios sociales descentralizados

1. La reorganización del nivel central

1.1. El reforzamiento de la administración central

Un sistema descentralizado y desconcentrado de servicios sociales, requerirá entonces, no solamente una nueva descripción de competencias de los entes descentralizados y órganos desconcentrados, sino una transformación de la estructura administrativa central, que en algunos casos puede significar incluso un reforzamiento de la misma ^{194/}, al menos en tres sentidos.

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

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

En tercer lugar, le correspondería asegurar la financiación de las políticas sociales para evitar desigualdades. Es este un punto muy delicado que requiere detenida investigación

^{194/} E. BUSTELO, "Política Social en un contexto de crisis: Será que se puede?", Seminario de Alto Nivel: Como recuperar el progreso social en América Latina, ILPES, IDE, UNICEF, Santiago de Chile, 20 al 24 de Junio de 1988, pags. 23 y ss.

y análisis puesto que desde los entes descentralizados suele reclamarse recursos propios lo cual puede ir en merma de las regiones o municipios más pobres. La descentralización no es incompatible con la dependencia de recursos, por lo que será el Gobierno nacional el encargado de asegurar la financiación en general de las políticas, completando los posibles recursos propios que hayan sido concedidos a los entes descentralizados; además debiera existir algún tipo de competencia presupuestaria en las autoridades centrales que asegure una especie de presupuesto integrado en lo social.

No obstante es muy importante ligar la transferencia de competencias con la transferencia de recursos necesaria para su ejecución, sobre todo si la descentralización ha sido contemplada dentro de las estrategias para hacer frente a la crisis pues, en otro caso, como ya han señalado los autores, lo que se transfiere del centro a la periferia es la parcelación de la crisis global existente 195/.

Finalmente, desde el punto de vista del control, cuando exista descentralización sólo puede existir un control de legalidad sobre la actuación del ente descentralizado, es decir, un control de regularidad jurídica, control reglado, ejercitable solamente en los casos establecidos previamente por ley y no discrecionalmente por la Administración central. No existirá descentralización en cambio cuando lo que se establezcan sean controles de oportunidad, que son discrecionales, como 196/:

- a) cuando exista de hecho una reserva de decisión a favor del Gobierno u otro ente como ocurre con los procedimientos bifásicos en los que en una primera fase la decisión corresponde a un órgano pero se requiere que el procedimiento pase por una segunda fase ante la administración central o,
- b) en aquellos casos en los que se establecen requisitos de autorización o posibilidades de anulación puesto que implicarán de hecho una relación de jerarquía, que nos llevaría a hablar de desconcentración, pero no de descentralización.

Para que el Gobierno central pueda cumplir este tipo de roles será preciso que desarrolle una capacidad de decisión muy

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

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

importante, pues hasta ahora, a pesar de haber sido una administración centralizada, no se han podido evitar importantes problemas de coordinación ^{197/}. Este reforzamiento de la capacidad de decisión de la administración central, podría hacerse a través de una autoridad social, como veremos después, a la que se hubiera atribuido una estructura de competencias que incluyera las funciones anteriores.

1.2. Exigencias de la descentralización relacionadas con el resto de la administración pública

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

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

^{197/} En Argentina por ejemplo, y en el tema relativo a la educación se reconoce que la descentralización supone admitir que un grupo importante de atribuciones, que actualmente tiene la nación, pasarán a ser ejercidas por las instancias responsables de los servicios transferidos. Pero al mismo tiempo supone admitir que el Gobierno Federal tendrá facultades para asegurar que tal descentralización no lleva a crecientes desigualdades, a una mayor incomunicación entre las partes, a la ausencia manifiesta o encubierta de coordinación y, en definitiva, a la desarticulación del sistema con todas sus implicaciones. Esta parece haber sido, por lo que hace a la conducción de la enseñanza primaria, una de las consecuencias negativas de la experiencia anterior. En el trabajo Descentralización Federal y Financiamiento del sistema educativa op. cit.

2. La autoridad social y las prestaciones descentralizadas

En los últimos años viene planteándose la necesidad de reformular la organización de las instituciones relacionadas con las políticas sociales. Para ello se ha pensado en crear una autoridad social o un gabinete social que coordine sus actividades y que, a la vez, constituya un interlocutor válido frente a las autoridades económicas.

El tema de la descoordinación de los servicios sociales es antiguo. Pero ahora ocupa un lugar privilegiado en la agenda estatal, porque la crisis económica ha agravado el deterioro de los servicios sociales y ha hecho es imprescindible pensar al menos en la "reformulación de las estrategias de prestación de los servicios sociales colocando el acento en la mayor articulación en el diseño y ejecución de estas políticas, para superar su fragmentación institucional, la presencia de efectos que se contrarrestan entre sí, la rigidez de la burocracia para acompañar cambios sociales y la evasión de responsabilidad por la inadecuada delimitación y superposición de funciones" ^{198/}.

El tema, no obstante, hay que analizarlo desde una perspectiva más global que estudie la organización administrativa de lo social dentro de cada Estado.

La política social ha encontrado al menos tres tipos de problemas relacionados con la estructura administrativa del Estado: por una parte, la posición subordinada respecto de la política económica, ya que los ministerios, direcciones y oficinas encargadas de lo social han estado separados de los responsables de lo económico, y en todo caso, no han sido interlocutores válidos de éstos últimos. Por otra parte, las decisiones sobre política social se han estado tomando en forma excesivamente descoordinada, tanto en relación con los sectores como salud, seguridad social, educación, vivienda, etc: como con los programas llevados a cabo por cada sector y con los agentes públicos y privados que llevan a cabo actividades sectoriales. Por último, resulta que las decisiones de política social no han sido la expresión de decisiones participativas debido a que la oferta de servicios ha sido centralizada, desde el punto de vista

^{198/} J. MARTIN y M. GUIJARRO "Impacto de la crisis económica sobre el gasto y el financiamiento público" Seminario de Alto Nivel :Cómo recuperar el progreso social en América Latina, ILPES, BANCO MUNDIAL, UNICEF, Santiago de Chile 20 al 24 de Junio de 1988.

territorial, sin permitir la participación de los ciudadanos
199/.

Para resolver este tipo de problemas se ha propuesto combinar una más fuerte coordinación dentro de la administración central, es decir, dentro del Gobierno, que asegure la coordinación de la política social por una parte y de ésta con la política económica por otra, y una importante descentralización territorial que permita la participación de los ciudadanos en las decisiones sociales.

2.1. El marco de dichas propuestas: Concentración de poderes a través de centralizaciones y concentraciones y descentralización territorial

Las propuestas más recientes sobre política social se refieren a una fuerte centralización y concentración de ciertas competencias en el seno del Gobierno nacional, combinada con otra técnica de organización administrativa, la descentralización territorial. La primera tendría la ventaja de la coordinación, así como la de crear un interlocutor válido frente a las autoridades económicas, para lo que incluso se podría crear una especie de autoridad social o gabinete social, que agrupara a los máximos responsables de las políticas sociales en una especie de comisión o gabinete del que también podrían formar parte algunos ministerios económicos. La propuesta de descentralización trataría de que las las decisiones sobre estas políticas fueran más participativas; con ello se pretende que determinadas decisiones que afectan a las políticas sociales no sean tomadas por el Gobierno nacional sino por otras autoridades territoriales (regionales o municipales), también elegidas por sufragio universal.

Aunque pudiera parecer paradójico que se esté proponiendo centralizar y descentralizar a la vez, no existe en realidad contradicción alguna ya que cualquier tipo de descentralización

199/ P. RODRIGUEZ-NOBOA destacaba que las causas de esta situación pueden encontrarse en "la compleja naturaleza del área social... y su consideración, generalmente postergada, frente a las urgencias en el campo económico o financiero ... y finalmente, en la existencia de diversos mecanismos institucionales especiales, encargados de participar en el tratamiento crecientemente multisectorial de la problemática social y la alta ponderación que alcanza el volumen y capacidad que disponen algunos sectores del área social sobre el conjunto" Percy RODRIGUEZ NOBOA "Programación y Políticas Sociales". Versión Preliminar. Proyecto Regional ILPES/PNUD. RLA/86/029.

requiere previamente una administración central fuerte con unos roles bien definidos, que será la que oriente las decisiones de las administraciones descentralizadas y desconcentradas. Por otra parte, la concentración de poderes en una autoridad social, no supone necesariamente aumentar el grado de estatización de los servicios sociales, ni tampoco acentuar la tendencia al tecnocratismo estatal; se trata solamente de hacer posible que el Gobierno sea capaz de controlar el aparato estatal para reorientarlo de acuerdo a sus criterios 200/. En definitiva, se trata de procurar que dentro de la Administración del Estado exista una autoridad única que posea un proyecto general de política social y que tenga la suficiente capacidad de gobierno como para evitar los problemas de descoordinación.

2.2. Un posible esquema de funciones de la autoridad social.

Aunque la función general que corresponde a este tipo de autoridad es la coordinación, es éste un concepto bastante impreciso por lo que es preciso enumerar algunas funciones más específicas 201/. En este sentido le corresponderían al menos los siguientes roles:

- a) En primer lugar un importante rol de orientación de las acciones de todas las instituciones que presten servicios. Puesto que esta función ha de cumplirla en un contexto democrático de participación, será preciso que desarrolle su capacidad de orientación basándola en un sistema de información que va desde la base a los niveles superiores, lo cual sólo puede conseguirse en un contexto de descentralización 202/.

200/ CEPAL "Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción". División de Desarrollo Social. Doc. de 22 de Diciembre de 1988, pag. 10.

201/ Hay que aclarar previamente que no conviene en ningún caso cargar de atribuciones o competencias a dicha autoridad porque la convertiríamos en ineficiente. La descentralización en todos sus sentidos, o al menos la desconcentración, siguen formando parte de la estrategia de creación de la autoridad social.

202/ Vease la importancia que recientemente ha dado a esta cuestión la Exposición de Motivos que antecede a la regulación del Programa de Compensación Social Peruano de 7 de Abril de 1989.

Este rol orientativo, por tratarse de entes diferentes, puede convertirse en un rol de dirección cuando se trate de regular la actuación de los órganos relacionados jerárquicamente con ella, aunque en la práctica sin duda se plantearán una más amplia gama de problemas.

- b) En segundo lugar, la administración central debe definir las prioridades sociales verticales, y no solamente las horizontales sobre las que actuar, lo cual implica marcar una determinada estrategia en la que aparezca claramente cuales son en cada momento los sectores y programas prioritarios.
- c) La definición de las prioridades sociales requerirá por otra parte que sea dicha autoridad la encargada de hacer la asignación de recursos a las políticas sociales. Cuando se estudia esta problemática desde el punto de vista territorial, queda claro que aún cuando regiones y municipios reclamen recursos propios, la tarea de asignación de los recursos es nacional ^{203/}. Ahora sin embargo introducimos un nuevo factor porque no solamente pretendemos centralizar la decisión sino concentrarla al máximo, pues en otro caso no tendrían sentido el resto de las funciones.
- d) Por último debemos enumerar la función de control como parte de la coordinación, ya que para que ésta sea efectiva, es preciso que la autoridad pueda controlar la aplicación de sus orientaciones y decisiones.

2.3. Caracteres de dicha autoridad

Cuando los autores e instituciones se refieren a una autoridad de coordinación de las políticas sociales se están refiriendo generalmente a una autoridad ejecutiva, que tome decisiones que se impongan sobre los entes descentralizados, sobre las administraciones especiales y sobre los diferentes órganos dentro de la Administración nacional. Para ello es preciso que tenga carácter supraministerial, o algún tipo de relación de autoridad con respecto a los ministerios sectoriales, para evitar al menos el problema de la relación entre órganos situados en el mismo nivel jerárquico. Dicha autoridad ha de estar situada en el ejecutivo nacional ocupando una posición privilegiada con respecto a los sectores.

^{203/} S. BOISIER, "Política económica, Organización Social y Descentralización Regional". Cuadernos ILPES, n. 29, 1982.

El concepto de autoridad social va referido a competencias de decisión y no de ejecución, y en principio no tienen que desaparecer los sectores. La ejecución de las políticas seguirá a cargo de los ministerios de salud, educación, agricultura, seguridad social, etc. y no se ha pensado suprimir en la práctica este tipo de ministerios, aunque algunas propuestas estiman conveniente cambiar su categoría por la de secretarías de estado o alguna parecida bajo la dirección superior de un ministerio.

Por otra parte, la supresión de los sectores no sería deseable ya que, como indica P. RODRIGUEZ NOBOA, "ni siquiera existe contradicción entre el funcionamiento de una autoridad social y la profundización de contenidos y el planteamiento eficaz de nuevas políticas y acciones sectoriales destinadas a hacer frente, con mayor concreción especializada, a las consecuencias sectoriales de la crisis, en particular a través de la provisión de servicios sociales de carácter esencial y cobertura universal" 204/.

Pero si van a mantenerse todos los tipos de estructuras aludidos, lo difícil será establecer las adecuadas relaciones entre ellas. En el documento que B. KLIKSBERG, N. LEDERMAN y otros presentaran para discutir en Venezuela el Proyecto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social se señala en este sentido que en líneas generales existen dos alternativas polares principales para tratar de articular la multiplicidad de instituciones actuantes en el sector: una es la estructura piramidal y la otra es la idea de red social con un punto focal. La primera consistiría en un Ministerio que se impone verticalmente por mera autoridad a las instituciones existentes, pero entienden estos autores que está probado que este enfoque puede producir fuertes conflictos, luchas de poder, disputas por los recursos presupuestarios y ellos pueden ser mayores que los beneficios que aporte. La otra idea, empleada en la gerencia moderna, es la idea de una red social con un punto focal, donde todas las instituciones se articularían en una red con un organismo rector 205/.

204/ Percy RODRIGUEZ NOBOA, "Sociedad, crisis y planificación. Hacia la reorientación de las políticas sociales" Proyecto PNUD/ILPES RLA/86/029, Diciembre 1988. El autor añade que "Los sectores salud y educación vienen planteando políticas destinadas a preservar niveles mínimos en los universos sociales más afectados, junto a propósitos, estrategias y metas alternativas de largo plazo visualizando criterios de superación preventiva de las insatisfacciones colectivas agravadas en los años ochenta".

205/ Documento de Base del Proyecto de Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social de Venezuela de 2 de Abril de 1989.

A nuestro juicio, los autores tratan de resolver directamente problemas prácticos, sin haber tenido en cuenta que es inherente al concepto de administración pública la relación de jerarquía y son muchos los problemas que pueden resolverse por vía jerárquica. Por otra parte, la resolución de conflictos entre los distintos órganos de una administración, por vía jerárquica, no tiene por qué significar imposición de criterios si el proceso de toma de decisiones ha tenido en cuenta estas cuestiones. En todo caso la idea de red social nos parece absolutamente válida porque permite solucionar muchos otros problemas.

3. La administración de prestaciones sociales por entes descentralizados y órganos desconcentrados

3.1. La oferta descentralizada y desconcentrada de prestaciones sociales

La oferta descentralizada y desconcentrada de prestaciones sociales ha de cumplir con dos características. En primer lugar ha de ser instrumental a los objetivos de política social diseñados, bien solamente por la administración central (cuando solamente hay desconcentración y no descentralización), bien también por la administración descentralizada. En segundo lugar habrá de ser coherente con la demanda de servicios sociales, demanda que irá variando en espacios diferentes. Las autoridades locales podrán tomar determinadas decisiones que permitan ofrecer una oferta de servicios relacionada con el territorio de que se trate.

3.2. Estructura administrativa relacionada con las prestaciones sociales

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

En la administración descentralizada existirá también una estructura dónde se tomen las decisiones relativas a los

servicios sociales. Si existe una administración o gobierno regional, éste contará normalmente con órganos de gobierno de lo social, competentes en esta materia. A nivel estrictamente local, de municipios, las autoridades de gobierno de éstos, tomarán las decisiones relativas a la prestación de servicios sociales descentralizados, existiendo también unos órganos técnicos encargados de los mismos.

Por último es preciso tener en cuenta que en muchas ocasiones, la administración descentralizada o desconcentrada prestan sus servicios no de forma directa, sino indirecta, atribuyendo a Corporaciones o entes de otro tipo personalidad jurídica y haciéndolos competentes en esta materia.

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

3.3. Algunas tipologías

3.3.1. Intervención de los órganos territoriales desconcentrados en los supuestos de prestaciones sociales centralizadas

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

Es decir, el Gobierno o Ministerio respectivo en su caso, estará encargado de decidir el tipo de servicios que van a ser prestados y el quantum de prestación; proporcionará además la financiación así como los cauces y medios para el servicio; además estará encargado de ordenar la prestación y reglamentarla, al menos de forma general puesto que podría caber una reglamentación muy específica a la autoridad desconcentrada. Una vez ejecutada, le corresponderá controlarla, lo que puede incluir no solamente un control de legalidad sobre si las distintas etapas de la ejecución se han ajustado a lo prescrito por el Ministerio, sino también todo tipo de controles de oportunidad

acerca de las competencias a cargo de los órganos desconcentrados. A su vez a éstos corresponden las competencias que tienen que ver con la ejecución directa y que podrían comprender decisiones relativas al tiempo de la prestación o a la localización de la misma, reglamentaciones muy particulares que afectarían a la respectiva demarcación territorial, contrataciones y actividades similares. Por último advertimos que corresponderá también a esta autoridad una cierta concertación con los ciudadanos acerca de las decisiones que a ella competen y un deber de información hacia las autoridades centrales acerca de la opinión pública local. En todo caso la participación ciudadana puede estar reglamentada de manera específica.

3.3.2. Intervención de las municipalidades en ciertas prestaciones sociales centralizadas

Una tendencia que está cobrando generalidad en la región consiste en atribuir competencias sobre prestaciones sociales básicas a las municipalidades. Estas pueden funcionar como entes efectivamente descentralizados, cuyas autoridades han sido elegidas por la soberanía popular, o como órganos desconcentrados, cuando los alcaldes han sido nombrados por la administración central. En este segundo supuesto nos correspondería analizarlos en este epígrafe.

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

3.3.3. Intervención de los órganos desconcentrados en supuestos de prestaciones sociales descentralizadas

Ciertas prestaciones sociales básicas han sido descentralizadas por algunos países, en cuyo caso no solamente la competencia de ejecución directa, sino muchas otras decisiones, antes en manos de la administración central, estarán ahora a cargo de la administración descentralizada. No obstante a la administración desconcentrada, como representante de la administración central, corresponderá en este caso un rol de coordinación y concertación con la administración

descentralizada. En efecto, las relaciones entre el gobierno nacional y los entes descentralizados, que además pueden ser especialmente complejas por tener proyectos políticos distintos, se realizarán a través de los representantes de aquél en el territorio.

Se ha señalado efectivamente que para que la descentralización funcione será preciso que el país esté efectivamente desconcentrado, ya que las relaciones entre las múltiples administraciones descentralizadas y una sola administración central, pueden volverse inoperantes 206/. Para ello será indispensable que los órganos desconcentrados puedan decidir en nombre del Estado.

Cuando una determinada prestación o un grupo de ellas han sido descentralizadas, las competencias de la administración central se reducen sensiblemente si comparamos con supuestos de simple desconcentración y aunque al gobierno seguirán correspondiendo roles que tienen que ver con el impulso, dirección, reglamentación y control, al menos los tres primeros pasan a ser compartidos con la administración descentralizada y el último pierde parte de su significado 207/. La ampliación de poderes de la administración descentralizada, junto a la pugna o confrontación que suele caracterizar las relaciones entre el Estado y las colectividades locales, hacen indispensable que junto a las administraciones descentralizadas, aparezcan las administraciones desconcentradas, representantes del Estado y capaces de concertarse con aquellas en bien de la comunidad 208/.

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

207/ No corresponde a este trabajo referirse a las competencias de los órganos descentralizados; no obstante, señalemos que el control que la administración central; puede ejercer sobre los entes descentralizados es solamente un control de legalidad y que en ningún caso puede revocar el poder de una autoridad legítimamente elegida.

208/ Expone M. LAMBERT en "Contenido y coinsecuencias de la descentralización sobre el territorio y las relaciones de poder en Francia" VVAA Función Pública y Descentralización, Bogotá, Colombia, 1987, p. 42 que se trata de colocar en concordancia, en cada nivel territorial, autoridades descentralizadas y autoridades desconcentradas dotadas de poderes complementarios y de importancia considerable.

3.3.4. Intervención de los órganos desconcentrados en las prestaciones sociales desconcentradas funcionalmente

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

En este caso las competencias de los respectivos órganos o entes también son muy amplias sobre todo si gozan de personalidad jurídica pues en estos casos la ley les confiere amplia autonomía de decisión ^{209/}. En realidad son creados para que la prestación de que se trate dependa de ellos y no directamente del Gobierno.

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

3.3.5. Desconcentraciones funcionales dependientes de ente u órganos menores

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

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

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

^{209/} Recordemos que estos supuestos son considerados como auténticas descentralizaciones por algunos autores e incluso por los legisladores

BIBLIOGRAFIA

- J. AHUMADA "Descentralización y Gestión Pública", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago, Julio de 1989.
- J. AHUMADA "Democracia, Planificación y Municipio: Propuesta de un marco para políticas futuras" en VVAA Gobierno local y Participación Social, Grupo de Investigaciones Agrarias, Santiago, 1988.
- G. ARDAYA y S. ROMERO "Descentralización y Democracia" en VVAA Democracia y Descentralización en Bolivia, FLACSO, ILDIS, La Paz, 1988.
- G. ARIÑO ORTIZ Descentralización y Planificación, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1972.
- J. BACAL Proudhon. Pluralisme et Autogestion, Aubier-Montaigne, Paris, 1979.
- J. BAGUENARD La Décentralisation, Que sais je, Presses Universitaires de France, Paris, 1985.
- P. BERNARD L'Etat et la Décentralisation, La Documentation Francaise, Paris 1983.
- P. BERNARD "La mission du commissaire de la République" en La Décentralisation en marche, Cahiers Français, n° 220, Mars-Avril 1985.
- E. BOENINGER "Participación: Oportunidades, Dimensiones y requisitos para su desarrollo", Documento de Trabajo del Centro de Estudios para el Desarrollo, CED, Julio 1984.
- S. BOISIER Política Económica, Organización social y Descentralización regional, Cuadernos del ILPES n°29, Santiago de Chile, 1982.
- S. BOISIER "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional" en El Trimestre Económico, LII, Enero-Marzo 1985.
- S. BOISIER "Centralización y Descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público" en Revista Interamericana de Planificación, SIAP Vol. XX, Marzo 1986.
- S. BOISIER, "Las regiones como espacios socialmente contruidos", Revista de la CEPAL, n. 35, Agosto de 1988.

- S. BOISIER y V. SILVA, "Descentralización de Políticas Sociales y Descentralización territorial: Puntos de Intersección para investigación y acción". ILPES Doc. 89/3. Serie Ensayos. Seminario acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales en América Latina. Brasília, Octubre 1989.
- J. BORJA "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado" en VVAA Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión Local, FLACSO, Santiago, 1987.
- C. BOTERO Propuestas sobre descentralización en Colombia, Universidad de los Andes, CIDER, Bogotá, 1982.
- C. BOTERO "Síntesis histórica del centralismo en Colombia" Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, Año XIII, n° 47, Junio 1982.
- L. BUSTAMANTE VELAUNDE "Costos y beneficios de la descentralización: algunas consideraciones metodológicas". Ponencia presentada al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual: descentralización y desconcentración. Brasília, 12-15 de Diciembre de 1983, mimeo.
- E.S. BUSTELO "Política Social en un contexto de crisis ¿Será que se Puede?. Seminario de Alto Nivel Como recuperar el Progreso Social en América Latina. ILPES-IDE-UNICEF, Santiago, Junio de 1988.
- F.H. CARDOSO "Las políticas sociales en la década de los años ochenta ¿Nuevas opciones?" en El Trimestre Económico, Vol. I (I), n° 197, Enero-Marzo, 1983.
- J. CASASSUS "Descentralización y Desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas" Seminario acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales en América Latina., ILPES, OPS, OREALC, Brasília, Brasil, 10 al 12 de Octubre 1989.
- J. CASASSUS "Estado y Educación en América Latina" en VVAA Sindicalismo docente, Estado y Educación en América Latina, PIIE, Santiago, Chile, 1989.
- J. CASTRO CASTRO "Hacia la democracia local" en Enfoques Colombianos. Temas Latinoamericanos, n°13, Bogotá 1980. Apéndice en el libro de A. TIRAJÓ MEJÍA Descentralización y Centralismo en Colombia.

- CEPAL "Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción". División de Desarrollo Social. Doc. 22 Diciembre de 1988.
- CEPAL, División de Desarrollo Social. "Alternativas para la ejecución de políticas sociales en América Latina y el Caribe", Marzo, 1990.
- COPRE, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, La Descentralización. Una oportunidad para la democracia, Caracas, 1989.
- J.L. CORAGGIO "Poder local y poder popular" Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, Cuadernos del CLAEH n°45-46, año 13, 1988.
- J.L. CORAGGIO "La propuesta de descentralización: En busca de un sentido popular" en Descentralización del Estado, Requerimientos y Políticas en la crisis, CEUR, Buenos Aires, 1989.
- J. CRISPI. E. DURAN "Gobierno local, Desarrollo rural y participación: Algunos alcances para el Chile democrático" en VVAA Gobierno Local y Participación Social, Grupo de Investigaciones Agrarias, Santiago, 1988.
- M.E. CRUZ "El proceso de municipalización en el sector rural chileno" VVAA Gobierno Local y Participación Social, Grupo de Investigaciones Agrarias, Santiago, 1988.
- L.F. CRUZ GOMEZ "Desarrollo de los Sistemas Locales de Salud: Una empresa social" Seminario acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales en América Latina., ILPES, OPS, OREALC, _Brasilia, Brasil, 10 al 12 de Octubre 1989.
- F. CUMPLIDO "La estructura institucional del modelo de Descentralización". Documento de Trabajo del Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago, Mayo 1983.
- B. CHANTEBAUT Science Politique et Droit Constitutionnel, Económica, Paris 1981.
- Ch. DEBBASH "Definición de Descentralización". Enciclopedia Universalis.
- F. DELPEREE Droit Constitutionnel T.I Les Données Constitutionnelles, Maison F. Larcier S.A. Bruselas, 1980.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION "Problemas de Descentralización de las Decisiones Gubernamentales y

Programas Sociales: Perspectiva para la segunda mitad de la década de los años 80" Documento presentado a la Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación, ILPES, México en 1985.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION "Descentralización, Política Social y Política de Paz del Gobierno Colombiano" Documento presentado a la Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación, ILPES, México en 1985.

- M. DIAZ DE LANDA "Descentralización nacional y provincial en el marco de la reforma del Estado en Argentina" Seminario sobre Descentralización y Desarrollo Regional, Uruguay, Marzo, 1990.
- L. DUGUIT Les transformations du Droit Public, Paris 1913.
- H. DURAN MORALES "El ámbito de la gestión de la municipalización de los servicios de salud". Cuadernos Médico-Sociales, Vol. XXIX, n. 2, Oct. 1988.
- J. DURSTON "Política Social en una época de crisis: para quién y para qué", Documento Borrador, CEPAL, 1986.
- Ch. EISENMAN Centralisation et Décentralisation. Esquisse d'une théorie générale, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1968.
- R. ESTESO "Descentralización político-administrativa. Obstáculos para el proceso descentralizador en el caso argentino". VVAA Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis. CEUR, Buenos Aires, 1989.
- O. FALS BORDA "Ordenamiento territorial e integración regional en Colombia" VVAA La insurgencia de las provincias, S. XXI, Bogotá 1988.
- FAO "Gobierno local y desarrollo rural" Seminario acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales en América Latina., ILPES, OPS, OREALC, _Brasilia, Brasil, 10 al 12 de Octubre 1989.
- T.R. FERNANDEZ "Reforma del Régimen local inglés", Revista de Administración Pública, n°60, 1970.
- M. FRAGA IRIBARNE Poder Autonómico, Poder Municipal, Editorial Planeta, Barcelona, 1983.
- J.G. FRANCISCONI "La importancia del sector no estructurado en los futuros asentamientos urbanos de las metrópolis duales"

- Seminario El Terer Sector y la Vivienda: Una alternativa para el Desarrollo del habitat de sectores de bajos ingresos. Santiago de Chile, Marzo, 1987.
- C. FRANCO Organización campesina y reestructuración del Estado, Ed. CEDEP, n°5, Lima, Perú, 1985.
- R. FRANCO Las grandes controversias de la política social, mimeo, ILPES, Marzo 1982.
- R. FRANCO "Política Social: Centralismo o Descentralización" Jaue, 7-5-1986.
- R. FRANCO "Buscando la equidad a través de las políticas sociales" Doc. APPS. ILPES, 1989.
- R. FRANCO "La focalización como criterio para aumentar la eficiencia de la política social" Seminario sobre Descentralización Fiscal y Bancos de Proyectos, Santiago, 2-5 de Octubre de 1990.
- X. FREGE La Décentralisation, Ed. La Découverte, Paris 1986.
- P. FRIAS El Federalismo argentino. Introducción al Derecho Público Provincial, Depalma, Buenos Aires 1980.
- C.J. FRIEDRICH El hombre y el Gobierno. Una teoría empírica de la política. Ed. Tecnos. Madrid 1968.
- F. GARRIDO FALLA La descentralización administrativa, Costa Rica, 1967.
- A. GASTAL "Descentralización y Desconcentración: Objetivos de una estrategia de desarrollo con equidad" Seminario acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales en América Latina., ILPES, OPS, OREALC, _Brasília, Brasil, 10 al 12 de Octubre 1989.
- A. GIVAUDAN "La Question Communale" Revue Politique et Parlementaire, 1979.
- G. GONTCHAROFF "Décentralisation et citoyen de base. La réforme et le citoyen de base". Supplément aux Cahiers Français, n°220, La Décentralisation en Marche, Mars- Avril 1985.
- G. GUTIERREZ TRUJILLO "La descentralización y los sistemas locales de salud en México" Seminario acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales en América Latina., ILPES, OPS, OREALC, _Brasília, Brasil, 10 al 12 de Octubre 1989.

- M. HAURIUO Etude sur la centralisation, Paris 1982.
- ILDIS La Descentralización. Foro Económico. Santa Cruz, Bolivia 1988.
- E. JEANNETTI DAVILA "Descentralización de los servicios de salud", VVAA Experiencias sobre Descentralización y Desconcentración en diversos países, INAP, Guatemala, 1987.
- J. JOHNSON "La descentralización de los servicios sociales en el proceso de reforma del Estado peruano". Seminario acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Sectores y Servicios Sociales, Brasilia, Oct. 1989.
- J. JOHNSON y A. GARCIA "Propuesta de una nueva estructura del Estado en una estrategia de descentralización" en Estructura y gestión del Estado descentralizado, CER, Lima 1989.
- M. LAMBERT "Contenido y consecuencias de la descentralización sobre el desarrollo del territorio y las relaciones de poder en Francia" VVAA Función Pública y Descentralización, Bogotá, Colombia, 1987.
- E. LAURELLI y A. ROFMAN (compiladores) Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis, E. CEUR, Buenos Aires 1989.
- C. LAVAGNINO "La concentración territorial y los caminos para la descentralización en el Uruguay" Revista Uruguay de Ciencias Sociales, CLAEH, 2ª serie, año 13, n°48, 1988.
- M. LIPTON, E. DE KADT Agriculture-Health Linkages (Draft) WHO/SHS/IAH- W3/87/10(39) Sept. 1985.
- M. LOMBARDI y J. PAPADOPULOS "El debate de la descentralización" Revista Uruguay de Ciencias Sociales, Cuadernos del CLAEH n°45-46, año 13, 1988.
- M. LOMBARDI y J. PAPADOPULOS "Los sentidos de la descentralización en el Uruguay" en Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis, CEUR, Buenos Aires, 1989.
- C. LUJAN "Regionalización y autonomía nacional. El caso uruguayo". Revista Uruguay de Ciencias Sociales, CLAEH, 2ª serie, año 13, n° 48, 1988.
- F. LLISSET BORRELL Manual de Derecho Local, Abella, Madrid 1986.
- J. MACON Federalismo y Descentralización fiscal en Latinoamérica. CIEDLA, Buenos Aires 1987.

- J. MARTIN y M. GUIJARRO "Impacto de la crisis económica sobre el gasto y el financiamiento público" Seminario de Alto Nivel Como recuperar el Progreso Social en América Latina. ILPES-IDE-UNICEF, Santiago de Chile, 20 al 24 de Junio de 1988.
- A. MARTINEZ "Gestión de los servicios sociales municipales" en CEUMT Manual de Servicios Municipales, Barcelona, España, 1982.
- C. MARTINEZ ASSAD y A. ZICCARDI "La descentralización de las políticas sociales en México" en Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis. CEUR, Buenos Aires, 1989.
- C. A. DE MATTOS "La Descentralización ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?" en Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis. CEUR, Buenos Aires, 1989.
- C. A. DE MATTOS "Falsas perspectivas ante la descentralización" Revista Nueva Sociedad, n° 104, Noviembre-Diciembre 1989.
- C. MESA LAGO (editor) The crisis of Social Security and Health Care in Latin America. Experiences and Lessons. Pittsburg, 1985.
- F. MONGE "Gestión administrativa de los gobiernos regionales" en Estructura y gestión del Estado descentralizado, CER, Lima, 1989.
- E. MORALES "Estado y políticas sociales en situación de crisis" en Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis. CEUR, Buenos Aires, 1989.
- P. MURUA BARBENZA "Proceso de descentralización y desconcentración en Chile y su aplicación en el servicio de Bio-Bio" Seminario acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales en América Latina. ILPES, OPS, OREALC, Brasília, Brasil, 10 al 12 de Octubre 1989.
- M. A. NEGRON "Desconcentración industrial, Descentralización administrativa y emergencia de la sociedad civil" en Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis. CEUR, Buenos Aires, 1989.
- H. NOGUEIRA ALCALA "El Estado Unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal" ILPES CPRD-D/97.

- H. NOGUEIRA ALCALA y F. CUMPLIDO Derecho Político. Introducción a la política y a la teoría del Estado, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago 1987.
- J.J. DE OLLOQUI "La descentralización del Gobierno Federal. Un punto de vista", El Trimestre Económico, México Enero-Marzo 1983, n°197.
- OMS/OPS "Calidad de vida, desarrollo intersectorial y participación de la comunidad", IMPLAN/7 30 de Abril de 1982.
- E. PALMA "La descentralización desde una perspectiva política" Ponencia presentada al III Seminario de Planificación Regional y Estadual, ILPES/CENED, Brasilia, Dic. 1983.
- E. PALMA "El tema de la descentralización en la transición hacia la democracia" Revista EURE Diciembre 1985.
- R. PARDO RUEDA "Descentralización y mejora en la prestación de servicios a nivel local" Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, año XIII, Junio 1982, n°47.
- L. PAREJO ALONSO Derecho Básico de la Administración Local, Ariel, Barcelona 1988.
- S. PEÑALVA, P. PIREZ Y A. ROFMAN "Centralización-Descentralización del Estado en la Argentina" en Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis. CEUR, Buenos Aires, 1989.
- O. PHILIP "Déconcentration et Décentralisation" La décentralisation pour la renovation de l'Etat, Presses Universitaires de France, Paris 1976.
- J.M. PONTIER "La repartition de compétences entre l'Etat et les collectivités locales: bilan et perspectives" en La décentralisation pour la renovation de l'Etat, PUF, Paris 1976.
- H. POZO Aspectos jurídico-institucionales del desarrollo local, Documento de FLACSO, Agosto 1987.
- POSADA HERRERA Lecciones de Administración, Madrid 1843.
- E. PRETECEILLE "La décentralisation: Pour qui, Pour quoi? en Politique d'aujourd'hui n°2, Paris, 1987.
- PROYECTO PNUD ARG/87/012 Descentralización federal y financiamiento del sistema educativo, Argentina, Noviembre 1987.

- M. QUADRI CASTILLO La Argentina Descentralizada. Ed. Endeba, Buenos Aires 1986.
- D. I. RESTREPO "Descentralización, democracia y estado autoritario" Cuadernos de Economía. Universidad Nacional de Colombia, Vol. VIII, n. 11, 1987.
- R. RIVERA "Gobiernos locales y desarrollo" en Gobierno local y participación social, Grupo de Investigaciones Agrarias, Santiago 1988.
- C. RODRIGUEZ PEÑAHERRERA Descentralización. Una compleja necesidad, Quito, Ecuador, 1990.
- M. ROSALES "El Municipio como agente dinamizador del desarrollo, la descentralización y la democracia" Gobierno local y participación social, Grupo de Investigaciones Agrarias, Santiago 1988.
- A. ROSENFELD "Descentralización y Participación en el régimen militar chileno" Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis. CEUR, Buenos Aires, 1989.
- A. ROYO VILLANOVA La nueva descentralización, Madrid 1914.
- S. De SENEN GONZALESZ "Políticas estatales y programas de descentralización y regionalización educativa. Un estudio de casos en tres provincias argentinas" Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales en América Latina., ILPES, OPS, OREALC, Brasilia, Brasil, 10 al 12 de Octubre 1989.
- A. SCHEJTMAN "Comentarios y perspectivas acerca del poder local" en Gobierno local y participación social, Grupo de Investigaciones Agrarias, Santiago 1988.
- J.J. SERVAN-SCHREIBER El poder regional, Dopesa Manifiesto de 1971, Barcelona 1971.
- A. TIRAJÓ MEJIA Descentralización y centralismo en Colombia, Fundación Friedrich Naumann, Ed. Oveja Negra, Colombia 1983.
- F. TORRES GURDI Las entidades locales menores en el Derecho Administrativo español, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1985.
- F. URIBE ECHEVARRIA "Eficacia de la acción estatal y descentralización". Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, año XIII, n°47, Junio 1982.

- C. VARAS Teoría del Gobierno Municipal, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Departamento de Administración, Santiago, Chile, Septiembre 1984.
- G. VEDEL, El Federalismo, Tecnos, Madrid 1965.
- A. VIDAL y J. BEAUSSIER Organización de las estructuras de dirección "Top Management", Paraninfo, Madrid 1968.
- J.E. VIE La décentralisation sans illusion, Presses Universitaires de France, Paris 1982.
- M. VINGRE Le social c'est fini, Col. Autrement, Paris 1980.
- J. VIVA REYNA y R. PARRA SANDOVAL "Hacia la municipalización de la educación en Colombia" en Seminario acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Servicios Sociales en América Latina., ILPES, OPS, OREALC, _Brasília, Brasil, 10 al 12 de Octubre 1989.
- M. WALINE Droit Administratif, SIREY, PARIS 1959.
- G.W. WITTAMPER "Una mayor descentralización de las decisiones políticas" Contribuciones, Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Año III, n. 21. A-Junio 1986, CIEDLA, Buenos Aires.