
REFLEXIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

Víctor Manuel Muñoz Patraca

A Héctor Barragán Valencia

El Estado es una forma de organización unitaria y centralizada. Desde sus primeras manifestaciones durante el siglo XVI en Francia e Inglaterra, el Estado se presenta de esta manera. La organización central, sin embargo, sufre con el paso del tiempo cambios y variantes. Diferentes concepciones se presentan en el siglo XVIII, de las cuales la más importante es sin duda el federalismo.

El federalismo es la primera expresión descentralizadora, formación que conserva la concepción unitaria del poder político, pero que al mismo tiempo responde al reconocimiento de una diversidad de intereses en la comunidad y al deseo de una relativa independencia local.

En expresiones más recientes, la descentralización mantiene una estrecha relación con las particularidades de las distintas comunidades nacionales. Los dos ejes en los que se mueve son: formación política y organización territorial. Entre estos dos márgenes se encuentra la definición del problema y la solución a su equilibrio.

En este trabajo se hace una revisión de las formas como se plantea conceptualmente el problema de la descentralización, subrayando las respuestas recientes que en términos de formas de gestión político-administrativa se han ofrecido a sociedades inconformes con la excesiva burocratización del Estado contemporáneo y sus reclamos de mayores espacios de participación ciudadana.

El Estado Unitario

Históricamente, el Estado moderno ha tendido a centralizarse. La Revolución Francesa propuso la centralización del poder como garantía de igualdad jurídica entre los ciudadanos y entre los territorios.

El siglo XX ha traído consigo el fortalecimiento del Estado, que se convierte en motor de la actividad económica, organizador de la vida social, prestador de servicios públicos y, en muchos casos, juega un papel fundamental en la redistribución de los ingresos y en la promoción de las clases marginadas.

Si éstas son características generales del Estado actual —que tendieron a lo largo de este siglo a su uniformación— hay ciertos rasgos que distinguen jurídicamente a los distintos tipos de Estado.

De acuerdo con Georges Burdeau, el Estado unitario se caracteriza por su centralización política y administrativa:

En lo político, porque (hay) una idea de derecho única que los gobernantes ponen en práctica por una legislación uniforme en su contenido y universal en su aplicación. En lo administrativo, porque la ejecución de las leyes y la administración de los servicios dependen exclusivamente de autoridades independientes del medio que regulan las leyes o del grupo al que interesan los servicios.¹

La centralización se justifica por motivos de orden práctico:

Primero está la importancia de los servicios que exige que sean acondicionados y administrados a nivel nacional; después la preocupación de una distribución equitativa de los cargos públicos que lucha en favor de la exclusiva competencia de los órganos centrales, puesto que de esta forma el servicio no dependerá de los recursos o de los egoísmos locales; común a todos funcionará y será financiado para y por todos en las mismas condiciones.²

¹ Georges Burdeau, *Tratado de Ciencia Política*, México, UNAM, 1985, tomo II, vol. II, p.37.

² *Ibid.*

Al final de cuentas, lo que justifica la centralización es la consideración de las ventajas que los administrados saquen de ella. Constituye una prueba de regularidad y de imparcialidad en el ejercicio de las prerrogativas del poder público.

Durante mucho tiempo el Estado unitario pudo sintetizar las reivindicaciones de las distintas fuerzas sociales. Las ventajas obtenidas por el ciudadano eran mucho mayores que las derivadas de la pertenencia a un grupo.

Sin embargo, en la actualidad las cosas han comenzado a cambiar. La disciplina impuesta por el Estado en la persecución de un interés general nacional comienza a ser cuestionada. Los derechos de los consumidores, trabajadores, empresarios son reclamados con vigor. Las exigencias de autonomía regional se convierten en una constante. Los nacionalismos se ponen a la orden del día.

Es entonces que surge la respuesta de la descentralización, entendida como una forma de "localismo" en la vida pública tendiente a poner en marcha la participación ciudadana, a asociar con los administrados la toma de decisiones de aquello que les compete más directamente.

El Federalismo

El federalismo se encuentra situado dentro del fenómeno de desarrollo y democratización del Estado moderno. El término hace referencia tanto al conjunto de prácticas características de los regímenes que asumen este tipo de organización, como a las diversas teorías que han sido elaboradas para analizar y explicar estos últimos.

Desde el origen, pero especialmente en épocas recientes, práctica y teoría han estado en constante interacción.

El estudio del federalismo, como bien ha señalado C.J. Friedrich,³ introduce una dialéctica viva: el principio de soberanía va de un polo al otro,

³ *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Prentice-Hall, 1968.

gobierno local y federal, y extrae su fuerza de esta misma pulsación. El poder se refuerza con la participación que engendra, con la oposición que suscita, con la democracia que favorece.

Estas comprobaciones son válidas no sólo para la política vivida y ejercida en un Estado, sino también para la que se da en los principales cuerpos de este Estado: sindicatos, partidos políticos, universidades.

La pérdida de eficacia política debida a la inercia centralizadora, se compensará por la ganancia en términos de libertad.

Hablando del concepto de federalismo, puede afirmarse que ha sido objeto de vastas controversias jurídicas, particularmente en lo que concierne a su relación con la soberanía.

Los fundadores de la Unión Federal Americana evadieron la dificultad por medio de una aproximación pragmática: concedieron la soberanía a cada estado de la Unión, sin buscar definir con precisión lo que eso significaba.

Discusiones posteriores han sido incapaces de encontrar una solución satisfactoria a este problema que, aún hoy en día, empantana las discusiones acerca del federalismo.

Por esa razón parece más conveniente adoptar un punto de vista que permita establecer las diferencias a partir de la relación que existe entre el gobierno y el territorio, y que se ubique entre dos extremos: la unidad total o la separación total.

El federalismo, desde esta óptica, puede entenderse como el proceso por el cual una unidad política centralizada, un Estado unitario, se divide en unidades políticas parcialmente distintas y separadas, para gozar de un mayor grado de libertad de decisión.

El equilibrio variable entre los componentes de la comunidad y la divergencia de intereses, valores y creencias puede ajustarse a partir del establecimiento de relaciones más diferenciadas o integradas.

En este sentido, los acuerdos federales son una manera de descentralizar un régimen político.

El reto que enfrentan los sistemas federales es el de integrar la participación del todo y de las partes en el funcionamiento del Estado. La clave de su eficacia consiste en encontrar el equilibrio entre ambos extremos para impedir la caída en tendencias centralizadoras o en la creación de desigualdades que niegan los aspectos de democratización implícitos en la idea del pacto federal.

Descentralización: las argumentaciones

Para el Estado unitario la defensa de la unidad nacional constituye una preocupación central. Sin embargo, en las últimas décadas tales estados han sido obligados a reformar sus estructuras para dar cabida a la diversidad, imperativo al que responde la descentralización.

Como señala Jacques Baguenard,

centralización y descentralización son dos polos contrarios en el plano de los principios organizacionales que se oponen y se atraen. Se perjudican y se enriquecen. Este enfrentamiento permanente entre lo uno y lo múltiple, ese combate incesante entre la unidad y la diversidad provocan una síntesis inevitable, aproximativa y evolutiva.⁴

Actualmente la descentralización se considera el corolario indispensable de la democracia. Permite crear colectividades territoriales o establecimientos públicos que constituyan un freno a las veleidades autoritarias del poder central.⁵

La descentralización contribuye al proceso de democratización del Estado al propiciar:

⁴ *La décentralisation territoriale*, Paris, PUF, 1980, p.98.

⁵ Charles Debbasch, "Les concepts", en *La décentralisation*, Paris, La Documentation Française, 1982.

- a) La aplicación del campo de los derechos y libertades;
- b) la progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados de las instituciones representativas;
- c) un mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas.⁶

La descentralización constituye, además, una excelente forma de organización del trabajo del Estado. El desarrollo de las funciones estatales en las últimas décadas ha sido de tal magnitud que los órganos centrales de decisión pueden encontrarse paralizados o por lo menos entorpecidos en su acción. Las administraciones centrales se encuentran imposibilitadas para apreciar las necesidades propias de las distintas unidades territoriales y de las diferentes categorías de ciudadanos.

Sin embargo, advierten algunos estudiosos del tema, la descentralización puede ser una falsa salida que ponga en peligro real al Estado.

En Francia, señalan Michel Crozier y Jean Claude Thöenig,

lo que caracteriza la gestión territorial de los asuntos públicos no es necesariamente un desequilibrio de poder en favor de París; es más que nada la difusión del poder y la confusión de responsabilidades a través de los diferentes niveles jerárquicos territoriales y entre la administración y los notables. La influencia se concentra en cada nivel y no solamente en lo alto, en las manos de un pequeño número de personas.⁷

Una mala definición de los problemas puede acarrear soluciones erróneas que trastocan el sistema de relaciones establecido y provoquen una situación aún más conflictiva que la que se buscaba solucionar; una situación que represente un retroceso en términos de organización social.

Un peligro evidente es el ascenso de los particularismos que ponga en duda la unidad nacional. Pero existen otros no siempre bien percibidos. La reivin-

⁶ Jordi Borja, "Descentralización: una cuestión de método", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVI, núm.4, México, octubre-diciembre 1984, p.5

⁷ Michel Crozier y Jean Claude Thöenig, "Décentraliser les responsabilités. Pourquoi? Comment?", *La Documentation Française*, Paris, 1976, reproducido en *La décentralisation, op. cit.*, p.41.

dicación localista puede ser esgrimida por los grupos más retardatarios que busquen mantener sus privilegios y cacicazgos.

La solución local de problemas locales llevada a cabo por representantes electos provenientes de esas mismas poblaciones, entraña inevitablemente —según Charles Debbasch— decisiones inspiradas en una política local que puede ser la de un grupo de presión.⁸

En una comunidad restringida, la presión ejercida por quienes detentan el poder económico y político es mayor, y vuelve más factible el rechazo a las posiciones minoritarias y aun a las demandas de los grupos marginados.⁹

Por último, cabe señalar que la descentralización tiene algunos inconvenientes administrativos, ya que puede hacer más difíciles los procesos de decisión y más costosa su puesta en práctica. Técnicamente, señala Burdeau, la descentralización no es una solución económica, ya que implica una división de los servicios cuando el interés financiero se orienta en favor de su concentración.¹⁰

La medida en la cual se debe descentralizar varía según las tradiciones históricas, el marco geográfico, los recursos económicos y el grado de instrucción cívica o política de la población.

Los actores sociales impulsores del proceso de descentralización deben ser motivo de atención especial en la elaboración de una propuesta de esta índole.

Definición y Técnica de la Descentralización

Se dice que una actividad está descentralizada cuando las normas que la regulan son promulgadas por autoridades que emanan del grupo al que

⁸ Charles Debbasch, *op. cit.*, p.2

⁹ Henri Théry (dir.), "La décentralisation comme une stratégie de changement social", en *Recherche Sociale*, núm.75, julio-septiembre 1980, tomo 1, reproducido en *La décentralisation, op. cit.*, p.18

¹⁰ Georges Burdeau, *op. cit.*, p.73.

conciene. Por lo tanto, lo que caracteriza un agrupamiento descentralizado —cualquiera que sea su naturaleza: territorial, corporativa, etc.— es su liberación, en cuanto a la actividad pretendida, con respecto al poder central. En el origen de la idea de descentralización existe un reconocimiento de la libertad del organismo que se beneficia de ella, libertad que jurídicamente se analiza en la facultad que tiene de darse a sí mismo las normas que lo rigen.¹¹

En la descentralización las autoridades centrales tienen facultades para revisar los actos de las autoridades autónomas, únicamente desde el punto de vista de la legalidad.¹² Esta es la única forma de control admitida por la descentralización.

El proceso de descentralización exige ciertas condiciones. En primer lugar, debe reconocerse la personalidad jurídica del cuerpo o de la colectividad de que se trate. Es decir, darle oficialmente reconocimiento a los intereses propios del organismo descentralizado.

En segundo lugar, deberán asegurarse al grupo beneficiario los órganos que le son propios.

En tercer lugar, dotar al organismo descentralizado de un patrimonio, sin el cual no existe independencia administrativa posible.

Por último, y como forma de asegurar la separación de los organismos de la administración local o especial respecto del poder central, la elección, por parte de los interesados, de la administración local.¹³

Tradicionalmente se han distinguido dos formas de descentralización que corresponden a dos modos de utilización del procedimiento jurídico: la descentralización territorial o regional y la descentralización por servicios.

¹¹ *Ibid.*, pp. 55-56

¹² Gabino Fraga, "El sistema político federal y la descentralización administrativa", en *Desconcentración administrativa*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p.296.

¹³ Burdeau, *op. cit.*, pp. 88-89.

La descentralización por región existe cuando una colectividad territorialmente delimitada (provincia, región, condado, departamento, comuna) disfruta del reconocimiento de la personalidad jurídica. Sus agentes están encargados de suministrar servicios —en su totalidad o mayoritariamente— que interesan a los habitantes de la circunscripción.

La descentralización por servicios —o descentralización técnica, para algunos autores— es la que se presenta cuando la personalidad jurídica es otorgada a uno o varios servicios públicos, que interesan al país o a una región en particular. Los agentes de los servicios descentralizados

—separados del resto de los servicios públicos— están posibilitados para asegurar su funcionamiento con una cierta independencia respecto a la autoridad territorial, pero siempre bajo el control legal del Estado.¹⁴

La descentralización por servicios corresponde a las exigencias de una distribución eficiente de los servicios prestados por el Estado.

Descentralización y Racionalización de la Gestión Económica

Los organismos internacionales han insistido en la importancia que para los países en vías de desarrollo tiene la descentralización de las actividades gubernamentales con miras a una racionalización de la participación económica del Estado.

El Banco Mundial preparó un documento,¹⁵ en el que se destacan las diferentes técnicas de descentralización empleadas.

Así, desde un punto de vista eminentemente administrativo más limitado y flexible en su definición que el punto de vista jurídico arriba expuesto, se

¹⁴ Cfr. *ibid.*, pp. 92 y 55.

¹⁵ Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis y G. Shabbir Chemma, *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*, Washington, World Bank, World Bank Staff Working Papers, 1984, no. 581.

consideran cuatro tipos de descentralización: desconcentración, delegación, devolución y privatización.¹⁶

1. La *desconcentración* consiste en transferir un cierto grado de autoridad administrativa o responsabilidad a niveles intermedios y bajos dentro del mismo gobierno central, los ministerios y sus agencias.

Esta es la forma más frecuentemente utilizada por los países en vías de desarrollo a partir de los años setenta.

En Indonesia, por ejemplo, se puso en marcha un programa de desarrollo regional sobre la base de este procedimiento. Se buscó dar a las unidades de planificación locales la capacidad de llevar a cabo proyectos puntuales que permitieran incrementar la productividad en el campo.

2. La *delegación* es una forma de transferencia de responsabilidad administrativa, relativa a funciones específicamente definidas, hacia organizaciones que se encuentran fuera de la estructura burocrática y que son controladas indirectamente por el gobierno central.

Esta delegación de responsabilidades se hace a corporaciones públicas, agencias de desarrollo regional, autoridades especiales, unidades semiautónomas para la realización de determinados proyectos y a una gran variedad de organizaciones paraestatales.

El Banco Mundial, en su *Informe sobre el Desarrollo en el Mundo 1983*, se refiere al gobierno mexicano como uno de los que más ha recurrido a este tipo de descentralización:

Desafortunadamente —se afirma— los resultados observados permiten concluir que lejos de haber logrado una mejor coordinación administrativa, la experiencia mexicana demuestra que la delegación puede convertirse en un mecanismo que provoque la proliferación de organismos burocráticos.¹⁷

¹⁶ Es interesante destacar que en el informe anual del Banco Mundial de 1983 se toca también el tema de la descentralización. Sin embargo, allí sólo se reconocen las tres primeras formas aquí citadas: desconcentración, delegación y devolución.

¹⁷ *Rapport sur le développement dans le monde 1983*, Washington, Banque Mondiale, 1983, p. 137. Según el informe México contaba con 600 empresas públicas, una centena de organizaciones descentralizadas y 800 consejos y comisiones independientes.

Es decir, esta forma elegida en México durante los setentas para descentralizar las tareas del Estado, lejos de ajustarse a los reclamos de un menor peso de la burocracia en las sociedades modernas, multiplicó exageradamente los organismos encargados de atender las necesidades públicas.

3. La *devolución* es la creación o fortalecimiento —legal y financiero— de unidades estatales o municipales, autónomas e independientes, encargadas de las actividades que difícilmente pueden ser objeto de control directo por parte del gobierno central.

La principal ventaja que representa este tipo de descentralización es que, al acercar la toma de decisiones a los ciudadanos, puede influirse más directamente en el aumento de la productividad y lograr un mejor seguimiento de los planes elaborados para ese nivel gubernamental.

La devolución no es, a pesar de sus ventajas evidentes, la forma predilecta de descentralizar. En países en donde se ha practicado (en África principalmente) se ha dado marcha atrás por razones de carencia de personal suficientemente capacitado a nivel local para cumplir cabalmente con los planes elaborados por el poder central.

4. La *privatización*, como su nombre lo indica, consiste en una transferencia voluntaria por parte de los gobiernos de organismos que pueden ser administrados por el sector privado o el sector social, como se llama en México a grupos no gubernamentales —asociaciones profesionales, sindicatos, cooperativas, etc.— interesados en participar de forma colectiva en este proceso.

En esta concepción, la idea implícita es la desburocratización a través del involucramiento de grupos cuya actividad de hecho ya está regulada por el Estado.

Conclusión

La descentralización, como se intentó demostrar a lo largo de este trabajo, ha tenido históricamente manifestaciones particulares. La forma de organización federal surgida en el siglo XVIII puede considerarse un primer intento por

responder a la inquietud por lograr el respeto a las diferencias de las comunidades y también a la necesidad de mantener el vínculo que asegurara la unidad de las comunidades distribuidas a lo largo del territorio y su relación con el gobierno.

En la actualidad, la descentralización es un proceso que cobra vigor por su capacidad de resolver cuestiones de muy diversa índole que se plantean en los diferentes tipos de Estado, muchas veces independientemente de la forma de organización del poder político.

La descentralización intenta dar solución a la exigencia económica de una mayor eficiencia administrativa y a las demandas de mayor participación en los procesos de decisión por parte de sociedades que buscan dar un nuevo valor a las instituciones políticas más cercanas: municipales, vecinales.

El proceso de descentralización implica grandes ventajas en esos términos, pero encierra también riesgos importantes que podrían llevar al punto exactamente contrario al que se esperaba arribar.

De allí que al ponerse en marcha un proceso de ese tipo deberán tenerse claramente definidos los alcances del proyecto y los agentes encargados del mismo. Todo parece indicar que lo más conveniente es rechazar las propuestas generales y proponer proyectos específicos que den respuesta efectiva a las demandas reales surgidas de cada comunidad.