

Descentralización y desconcentración

JAIME BACA RIVERO

PROLOGO

En el mes de julio de 1974 se publicó mi ensayo titulado "Descentralización y Desconcentración" que fue resultado de la inquietud de intentar sistematizar ideas sobre este tema, que en esa época había sido escasamente explorado por el mundo de la teoría administrativa en nuestro país y que en la experiencia personal surgió como resultado de nuestra proposición partidista denominada "Bases para la Creación de Organos Desconcentrados de Servicios en el D.F." (agosto de 1970), que coadyuvó en la implantación de la organización político-administrativa actual del Departamento del Distrito Federal contenida en la ley orgánica respectiva.

En estas páginas se procuró llevar a cabo una adecuación del ensayo mencionado acorde con el desarrollo que ha alcanzado esta tendencia organizacional en la teoría y en la práctica administrativas.

Dado el considerable tiempo transcurrido

desde su publicación, la realización de esta tarea obligó necesariamente a la reflexión sobre el grado de anacronismo tanto del ensayo teórico como de la propuesta práctica mencionada; por ello, estas líneas constituyen una síntesis de aquellos aspectos de nuestro análisis original que, para efectos históricos, pensamos que continúan teniendo validez y en donde también expresamos nuestro punto de vista sobre la situación actual, especialmente sobre el resultado del proceso de implantación de los sistemas desconcentrados que se han realizado en los últimos tres quinquenios y de las omisiones o desvíos que, a nuestro juicio, se han producido.

Ya en un artículo publicado en 1982 que denominamos "Desconcentrar: Tarea Urgente", señalábamos que era necesario definir convenientemente las decisiones que debían desconcentrarse; elaborar los sistemas y procedimientos para evaluar y controlar con eficiencia los órganos desconcentrados y que lógicamente estas actividades debían de ser previas a la desconcentración misma.

Asimismo, apuntábamos que las unidades que constituyen el núcleo central de una dependencia u organismo dado debían transformarse, especializándose en sus funciones, a fin de que pudieran "gobernar" a un sistema en proceso de desconcentración o desconcentrado, es decir, que dichas unidades debían modificarse, diseñándolas para realizar fundamentalmente tareas en que además de programar fueran normativas, de evaluación y de control en relación con los órganos desconcentrados. Indicábamos que, de otra suerte, no se lograrían muchos de los beneficios que debe traer consigo la desconcentración y sólo se aumentaría considerablemente el gasto administrativo.

En efecto, desconcentrar a nuestro entender, tanto literal como técnicamente, significa separar del centro de un organismo dado, ya sea horizontal o verticalmente, recursos humanos, materiales y financieros ya existentes, incluyendo las decisiones involucradas en su manejo y previa la ejecución de las actividades metodológicas apuntadas en los párrafos anteriores.

De otra forma, únicamente se añaden nuevos recursos (aunque sea en forma desconcentrada), al ya voluminoso aparato estatal. Ello no quiere decir que neguemos otros tipos de beneficios que ha traído consigo el proceso de desconcentración.

Finalmente, se nos ha olvidado que en todo sistema en proceso de desconcentración, como ya lo hemos señalado, es tan importante que, cuando menos en forma paralela a la creación de órganos desconcentrados, además de aligerarse los excesivos recursos del núcleo central, éste debe rediseñarse elevando el nivel de sus decisiones y especializándolo para convertirlo en unidad rectora del sistema desconcentrado.

ANTECEDENTES

Ya desde Calicles, una de las facetas más importantes y quizá definitorias de la historia, ha sido la conquista y ejercicio del poder. El sofista griego, como es sabido, fue el primero en definir expresamente a los sistemas normativos e ideológicos como formas de cultura tendientes a justificar la presencia de grupos o estructuras de poder.

Más tarde, Hobbes y Maquiavelo coincidirían ya de manera tácita, ya de manera expresa, con la definición de los sistemas normativos como justificantes del poder; pero, tanto el autor del *Leviatán* como el creador del Estado moderno, aluden el peligro de que el poder se desborde de sus cauces y se convierta en una especie de monstruo capaz de devorarse a sí mismo, junto con los individuos o "poblaciones" del Estado. Se plantea, pues, un nuevo y no menos trascendental problema: cómo organizar, cómo ordenar los cauces del poder para evitar que éste, lejos de ejercitarse, se devore a sí mismo.

En el análisis del fenómeno social, en la época actual se presenta ya más claramente la existencia de un mayor número de formaciones sociales que son cada día más grandes y complejas, y en las cuales se manifiestan, de una u otra manera, involucrados en el cumplimiento de otros fines de la vida colectiva, la aprehensión y el ejercicio del poder.

Este es el tema que en sí intentamos abordar. Sin embargo, para exponer nuestro punto de vista y tratar de ubicarlo correctamente, conviene citar algunos antecedentes históricos que permitan evaluar con mayor fundamento la importancia y el sentido de la política de desconcentración que está aplicando el gobierno de la República en nuestro país; pues, ciertamente, el tema no es nuevo.

En efecto, el debate ha sido permanente; ya se ha citado, en diversas ocasiones, aquel pasaje del Exodo en el cual se narra el consejo que Jetro dio a su yerno Moisés:

Se había éste sentado a juzgar al pueblo, que estuvo ante él de la mañana a la noche y Jetro le preguntó que por qué hacía eso de cansar al pueblo, juzgándolo él sólo y le dijo: Lo que haces no está bien, te consumes neciamente y consumes al pueblo. Este trabajo es superior a tus fuerzas y puedes llevarlo mejor; voy a darte un consejo: enséñales a los de tu pueblo lo que han de hacer, escoge hombres íntegros y que decidan ellos mismos en los asuntos pequeños y que te lleven a tí sólo los de mayor importancia; aligera tu carga y que te ayuden ellos a soportarla. . .; y siguió Moisés el consejo de su suegro e hizo lo que le había dicho; eligió entre el pueblo hombres capaces que juzgaban al pueblo en todo tiempo; y llevaban a Moisés los asuntos graves, resolviendo ellos todos los pequeños.

Con acierto señaló Alfredo Weber que el Estado moderno europeo se desarrolló partiendo de las luchas religiosas y enlazándose en el ímpetu de conquista del mundo y con la pugna por el predominio. En una primera forma, el Estado moderno se desarrolló absorbiendo todo (centralización) y ahí donde llegó a realizarse plenamente adquirió un carácter absolutista.

En su segunda fase, desde 1700 aproximadamente, el Estado moderno, aunque en muchos aspectos sigue siendo absolutista, dejó en libertad diversos ámbitos de la vida: la religión, la economía, la ciencia, etcétera, renunciando a tenerlos bajo su sujeción (tendencia descentralizadora) y fue así, continúa Weber, "por la convicción de que dejados en libertad, se desen-

volverían en un aparejamiento armónico y natural acomodándose a la idea de un todo equilibrado".

La época contemporánea de la historia de Europa aparece marcada por el esfuerzo de reducir a la unidad la dispersión de los centros del poder; esto es, existe una tendencia a la centralización. Pero este proceso aparece ya en la monarquía.

Tocqueville ha descrito la esencia centralizadora de esa forma de gobierno en los siguientes términos: ". . . un cuerpo único situado en el centro del reino que reglamente la administración pública de todo el país; un mismo ministro dirigiendo casi todos los asuntos interiores en cada provincia, un solo agente que resuelva los detalles de dichos asuntos; nada de cuerpos administrativos secundarios ni de cuerpos que puedan actuar sin que se les autorice previamente".

Visto en el tiempo, este proceso de centralización concluye cuando concurre, en un momento histórico determinado, todo un conjunto de factores políticos, ideológicos, etcétera, y su característica fundamental consistió en haber constituido la defensa de la unidad nacional y de ahí su correspondencia con el surgimiento del Estado moderno.

En tal sentido, la centralización resolvió el problema de lograr la unidad de un territorio, de la legislación y el gobierno.

Es decir, en ese estadio se exigía la subordinación de tal forma que se lograra la unidad de todos los poderes en uno solo.

Sin embargo, ya en esa época surge una postura crítica que planteaba la necesidad de precisar y de distinguir los conceptos de unidad y centralización, puesto que se decía que la centralización se utilizaba como una solución contra la falta de unidad, debiéndose considerar que una adecuada centralización debía ser una

consecuencia de la unidad política y no la unidad producto de la centralización.

Se conceptuaba que habiéndose integrado un país y una vez obtenida la visión de conjunto de los problemas colectivos, la centralización se convertía frecuentemente en una tendencia a la imposición.

PERSPECTIVA ACTUAL

En la actualidad, es evidente que la teoría y la práctica político-administrativa se inclinan claramente hacia una descentralización, fundamentalmente la de carácter geográfico o regional; al respecto, es muy significativa la coincidencia de actitud de los distintos países en el planteamiento del tema.

Las palabras de Chaban-Delmas pronunciadas a finales de 1970, revelan el propósito de la descentralización. El ex-candidato presidencial francés expresó: "La descentralización no es romper la solidaridad nacional ni disgregar el Estado. . . lo que queremos es reunir las competencias y las decisiones tan cerca como sea posible de los hombres a quienes concierne".

De igual forma, se plantea la tendencia descentralizadora en la Gran Bretaña. Con base en los abundantes estudios realizados, se ha manifestado el firme propósito gubernamental de fortalecer la competencia de los gobiernos locales. Es significativo también el que se haya creado una importante comisión para estudiar la forma en que deberán trasladarse ciertos poderes del gobierno federal a los condados y a las nuevas regiones.

Por lo que se refiere al nuevo mundo, también son muy claros los conceptos expresados por el presidente de los Estados Unidos de Norteamérica al Congreso de la Unión el 22 de enero de 1971, anunciando, de manera progra-

mada, una devolución de poderes a los estados y a los gobiernos locales: "Durante casi dos siglos, desde esa fecha (1776) y dramáticamente en la década de 1930, en los momentos decisivos en que la cuestión ha sido decidir entre los estados y el gobierno federal, se decidió a favor de un gobierno central más fuerte. En ese tiempo, la nación creció y prosperó. Pero una cosa que nos dice la historia es que ningún gran movimiento progresa perpetuamente en la misma dirección; las naciones cambian y se adaptan o mueren lentamente". Y a continuación señala: "...Ha llegado el momento de invertir el sentido en que fluye el poder y los recursos. . . y comience a devolverse desde Washington a los estados y a las comunidades locales y, lo que es más importante: hacia el pueblo de un extremo a otro de los Estados Unidos".

En "El Desafío Americano", Servan Schreiber señala, refiriéndose al progreso alcanzado por los Estados Unidos de Norteamérica en la década 1960-1970, que "es el factor humano —facultad de adaptación de los individuos— la agilidad en las estructuras y la capacidad de crear los equipos, los que constituyen las bases de sus éxitos. . . el secreto estriba en el principio de confianza. . . no sólo a la capacidad de su autodeterminación de los hombres, sino también a sus condiciones de inteligencia. . ."

"...Aumentar —dice— las responsabilidades a todos los niveles. Optar por la confianza. En todas las profesiones existen hombres cuyo rendimiento sería incomparable si se les permitiese una mayor iniciativa y si se les diese junto a mayores responsabilidades el gusto, la ocasión de aprender, de imaginar, de actuar. . ." Y a continuación indica: "Pero no basta con invertir en la materia gris, además hay que dejar de comprimirla, por miedo al mal uso que podría hacerse de ella".

"Este miedo empieza a manifestarse a través

de la crisis del sistema administrativo, caracterizado por el temor de delegar".

"Este miedo ha moldeado las estructuras, ha motivado los procedimientos, ha dictado comportamientos. Hoy es causa del desquiciamiento de sectores enteros"; o expresado de otra manera, para este autor urge descentralizar y desconcentrar.

EL SENTIDO DE ESTAS TENDENCIAS EN EL CONTEXTO SOCIAL

Es importante destacar que uno de los problemas centrales al analizar las organizaciones consiste en que el concepto mismo es similar al término más amplio de "organización social", concebida ésta como un conjunto de relaciones sociales, de orientaciones compartidas, de procesos complejos, del cual las organizaciones que hemos venido analizando son una parte.

Por su propia dimensión y complejidad, el fenómeno de la descentralización y de la desconcentración se nos presenta con mayor claridad en el Estado moderno.

Por ello, debemos enfocar nuestro interés a la estructura de la "organización social" como un todo.

A estas alturas conviene hacer algún apuntamiento sobre los conceptos de descentralización y desconcentración. Por ejemplo: En el derecho administrativo italiano no existen los términos descentralización y desconcentración, pues es tesis aceptada que ambos constituyen dos formas organizativas de una misma institución que denominan "Il Descentramento", es decir, puede haber "descentramento" burocrático o jerárquico que se manifiesta cuando el órgano al que se transfiere competencia continúa perteneciendo a la administración directa o centralizada del Estado, y "descentramento" autárquico cuando el órgano investido de com-

petencia pertenece o pasa a formar parte de los "entes auxiliares" del Estado.

Consideramos acertada la afirmación de Gunnar Myrdal sobre la tendencia en todos los países, cualquiera que sea su estructura ideológica, al aumento constante en el volumen de la intervención estatal en la esfera particular, fundamentalmente cuando el Estado asume el papel de promotor del desarrollo económico. De ahí el crecimiento del aparato burocrático y el interés en centrar nuestro análisis en su conformación organizacional.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

A continuación, conviene pasar al análisis de la centralización y descentralización como formas de organización del poder ejecutivo, dado que éste ha tenido un gran desarrollo organizacional. Desde luego, debe indicarse que ambas tendencias organizativas se presentan también en los otros dos poderes clásicos: el poder legislativo y el judicial; sin embargo, su desarrollo definitivo ha tenido lugar en la organización administrativa.

Describiremos, dentro del poder ejecutivo mexicano, las dos tendencias organizativas señaladas:

1. La organización centralizada del poder ejecutivo del Estado mexicano se integra por las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal.
2. El poder ejecutivo mantiene la unidad y coordinación por medio de una relación de jerarquía originada en las facultades otorgadas a dicho poder, como son las de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia y de decisión de los conflictos

que surjan entre las mencionadas instituciones.

Por otra parte, el fenómeno de la descentralización administrativa se manifiesta cuando las atribuciones del Estado mexicano deben alcanzar el objetivo de sustituir total o parcialmente la actividad de los particulares, de combinarse con ella en la atención de intereses colectivos; o en otros términos, cuando la finalidad que el Estado mexicano persigue es la de promover o fomentar aquellas actividades que tiendan a lograr el bienestar público, cuando el propio Estado guarda la convicción de que determinado interés social no puede satisfacerse total o parcialmente por las empresas privadas; o cuando se presenta la necesidad que el Estado tiene de allegarse medios para su sostenimiento, ha surgido la tendencia de la descentralización administrativa en el poder ejecutivo, quien tiene encomendados el logro de esos objetivos.

Si ligamos lo anterior al propósito del poder público de dar satisfacción a las ideas democráticas y en otros casos, a la naturaleza técnica especializada de la acción que tiene que realizar la administración y, por último, cuando ésta se descarga, por considerarlo conveniente, de ciertas tareas, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por los particulares, es cuando se expresa dentro del poder ejecutivo la descentralización administrativa.

DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DELEGACION EN LA DOCTRINA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Andrés Serra Rojas nos dice que la desconcentración de carácter administrativo es "la transferencia a un órgano inferior de una competen-

cia o un poder de decisión ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación".

Gabino Fraga al respecto señala: "Es la atribución de facultades de decisión a órganos de la administración que a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos superiores".

Del análisis de las definiciones anteriores podríamos concluir con Entrena Cuesta, que desde un punto de vista dinámico, es el fenómeno por el cual se transfiere competencia y poder de decisión del nivel superior al inferior, disminuyendo la subordinación más no la autoridad.

Acerca de la descentralización, Gabino Fraga apunta que tal fenómeno se expresa en "la confianza de realización de algunas actividades administrativas a órganos que guarden con la administración central una relación que no es la jerarquía"; es decir, en la descentralización se crean personas morales, a las cuales se les transfieren una cierta competencia.

Se presenta el fenómeno de la delegación cuando el responsable de un órgano transfiere a algún subordinado el ejercicio de ciertas facultades, reservándose su titularidad, por lo cual conserva también el derecho de recobrar, en cualquier momento, dicho ejercicio. Desde luego, como es sabido, existen facultades no delegables por considerarse su ejercicio "no discrecional".

En forma breve y siguiendo la clara descripción del citado autor, la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

- a. La descentralización por región, que consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una deter-

minada circunscripción territorial. Ejemplo: La organización municipal.

- b. La descentralización por servicio que consiste en encomendar la satisfacción de necesidades de orden general, que requieren procedimientos técnicos sólo al alcance de especialistas, a un órgano que es independiente de la administración central y sobre la cual ésta sólo ejerce las facultades de control y vigilancia. Ejemplo: PEMEX, UNAM, CFE, etcétera.
- c. Descentralización por colaboración, que se presenta cuando el Estado impone o autoriza su colaboración a organizaciones particulares, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. Ejemplo: Cámaras de Industria y Comercio, Escuelas incorporadas a la SEP, etcétera.

DISTINCION ENTRE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION

Como hemos visto, la desconcentración y descentralización guardan entre sí diferencias sustanciales, en cuanto a su contenido y a su objeto.

En su "Curso de Derecho Administrativo", el tratadista español Rafael Entrena Cuesta, después de distinguir con toda claridad ambos conceptos, nos hace ver que históricamente "las mismas razones determinantes de la centralización han conducido en nuestros días a una fuerte concentración".

Precisémoslo en la siguiente forma, siguiendo las ideas de Bielsa y de Vallina Velarde:

1. La descentralización supone siempre la existencia de dos personas, mientras que la desconcentración es un sistema o ten-

dencia organizativa que se produce tanto dentro de la organización centralizada como en la descentralizada, y se presenta como una relación entre órganos de la misma persona jurídica.

2. La descentralización no comprende a la desconcentración, ya que ésta no supone el traspaso de competencia a otra persona moral distinta, como en el supuesto de la descentralización, sino, como se indicó, un aumento de la competencia de los órganos administrativos medios o inferiores de un organismo a costa de la competencia jerárquica de los superiores.
3. Los órganos inferiores en cuyo favor se efectúa la desconcentración podrán ser centrales o periféricos, de aquí la posibilidad de distinguir entre una desconcentración vertical y otra horizontal.
4. Se dará la primera cuando el destinatario de la desconcentración sea un órgano central; por ejemplo, si se transfieren competencias de una subsecretaría a una dirección general. En cambio, en la desconcentración horizontal el destinatario es un órgano periférico; por ejemplo: la creación de las Delegaciones de Auto-transporte Federal, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Desde luego, no habrá desconcentración si lo que se transmite no es la titularidad de la competencia, sino tan sólo su ejercicio, caso en el cual se presenta el fenómeno de la delegación.

Para este efecto, en el caso de la desconcentración, la norma jurídica que transmite la competencia debe ser del mismo nivel que aquella que estableció la competencia original transmitida.

Un enfoque interesante para distinguir la

descentralización, la desconcentración y la delegación se podría realizar analizando la modificación que sufren las normas jurídicas, que rigen los fenómenos descritos en sus ámbitos personal, temporal, espacial y material de validez.

VENTAJAS Y CRITICAS DE LA DESCONCENTRACION

Considerando el gran desarrollo que en la práctica y en los estudios doctrinarios ha tenido la organización descentralizada y dado que el fenómeno reciente, sobre el cual nos interesa reflexionar fundamentalmente, es el de la desconcentración de carácter administrativo, sólo haremos énfasis sobre ésta tratando de describir algunas de las ventajas que se presenta, a nuestro juicio, y de los inconvenientes que se le han señalado para su aplicación.

La desconcentración presenta, a nuestro juicio, las siguientes ventajas:

1. Mediante este sistema, la administración se democratiza al mantener un contacto más directo con los administrados y la labor de servicio con las necesidades generales que deben resolverse.
O en otros términos, el asunto lo debe resolver el órgano que lo ha estudiado y que está cerca del sitio donde los problemas se originan y no aquél que ha permanecido ajeno a su conocimiento y que por ello cuenta con menos elementos de juicio para decidir adecuadamente.
2. Como técnica y como tendencia organizativa obliga a los servidores públicos a tomar decisiones sin apoyarse en el superior jerárquico, procedimiento que expedita la solución de los asuntos y permite que la acción administrativa sea más rápida y flexible. También induce a

ubicar mejor las responsabilidades y, en consecuencia, las decisiones a tomar cuando, como sucede frecuentemente, el superior jerárquico no pueda materialmente estudiar todo lo que se le somete a su consideración y autorización.

3. Se acrecienta el espíritu de iniciativa de los órganos desconcentrados y permite una mejor identificación con la tarea que a los servidores públicos se les encomienda al otorgárseles mayores niveles en la toma de decisiones.
4. También evita todos los inconvenientes que se han señalado por los estudiosos cuando en una organización existe una línea jerárquica con numerosos niveles.
5. Se satisfacen más adecuadamente las aspiraciones populares, sin poner en peligro la unidad administrativa, la cual se mantiene por la pre-existencia del principio jerárquico.
6. Se logra con mayor frecuencia obtener una competencia técnica en el titular del órgano desconcentrado horizontalmente que en la descentralización administrativa regional, en la cual los funcionarios correspondientes son elegidos generalmente por los conciudadanos por razones políticas.
7. Generalmente, se tiende a que el servidor del órgano desconcentrado tenga una mayor preocupación en el manejo de los recursos que se le asignan.
8. Dentro de la técnica organizacional se logra, a largo plazo, que los altos directivos puedan dedicar más tiempo a las delicadas tareas de investigación y planeamiento, y que la toma de decisiones la lleven a cabo en forma más acertada.
9. Aunque el número total de decisiones no está necesariamente relacionado con

el tamaño de la organización, frecuentemente conforme éstas crecen aumenta el número de resoluciones a tomar, lo que origina un aumento en las decisiones de alto nivel que obstaculiza su eficiente funcionamiento, lo cual se evita desconcentrando vertical y horizontalmente.

10. Los talentos administrativos pueden ser observados y desarrollados en forma más rápida, cuando se desconcentran las decisiones. Es decir, como esta tendencia organizativa permite establecer metas y medir los resultados que se obtienen más cerca del punto de resolución, se puede evaluar mejor al hombre en su trabajo e identificar en forma más objetiva su eficiencia administrativa a diferencia de cuando las decisiones están concentradas, pues fácilmente se distorsiona esta evaluación.
11. Finalmente, las normas de actuación de la organización con tendencia desconcentrada, a largo plazo, las vigorizan y hacen flexibles en lugar de debilitarlas.

Desde luego, uno de los problemas centrales en la evaluación de este sistema organizativo es la de lograr un equilibrio en la tendencia desconcentradora; por ello, debe estar basada en un cuidadoso análisis del medio ambiente en que vaya a operar y de las relaciones de autoridad pre-existentes, a fin de establecer una satisfactoria adecuación entre la cuantía de la autoridad que deba ser delegada y la realidad.

Desde otra perspectiva, el problema de la desconcentración administrativa está ligado al del reclutamiento, selección, formación y perfeccionamiento del personal. De allí que una desconcentración acentuada no pueda realizarse ni dar buenos resultados si ella no se efectúa con base en un personal administrativo capaz.

Conviene, finalmente, apuntar que para continuar o mantener el equilibrio de un sistema desconcentrado se requiere un permanente examen y revisión en las medidas de control administrativo.

A la desconcentración también se le han señalado algunas críticas:

- a. En la concentración muchos asuntos del mismo género pueden ser resueltos conjuntamente, con lo cual se ahorran erogaciones en materia de recursos humanos.
- b. Los funcionarios del ente desconcentrado pueden tender fácilmente al favoritismo al resolver algún asunto, dejándose influir por las circunstancias particulares del caso.
- c. Los funcionarios del órgano desconcentrado pueden tener poco criterio para resolver los problemas que se le presentan.

CONSIDERACIONES FINALES

Haciendo un balance objetivo de los razonamientos expuestos, se podría decir que, en lo general, son mayores las ventajas que los inconvenientes de la desconcentración y si ella se refiere a funciones de importancia secundaria (de la actividad reglamentada de la administración) es indiscutible la conveniencia de llevarla a cabo.

En la administración, tanto privada como pública, la tendencia contemporánea, fundamentalmente en las organizaciones de gran escala, es hacia la descentralización o hacia la desconcentración, según el caso.

Sin embargo, debemos confesar quienes hemos laborado en la administración, que encontramos difícil delegar, pensar con base en las

abstracciones que se hacen necesarias para los planes a largo plazo; escuchar mejor que dar órdenes; evaluar a los demás y evaluar su propio trabajo con fundamento en los resultados globales, pero ésta es la clave del comportamiento que a los jefes de las grandes organizaciones, a nuestro juicio, les convendría observar.

Lo que se necesita es aprender un modo de vivir en el que el proceso coordinador sea lo menos restrictivo posible, en el cual los miembros de una organización puedan perseguir sus metas personales hasta el máximo y en el que, sin embargo, colaboren armónicamente para la consecución de metas organizacionales.

Es importante insistir en la necesidad de acercar las instituciones políticas y administrativas a los propios gobernados mediante una descentralización o desconcentración, en su caso, en todos los órdenes de la vida pública. Concebir estas modalidades como medios de unir diversidades, respetando el ser y el sentir de los grupos y de los individuos que conforman nuestra nación.

Lo ha reiterado Miguel de la Madrid: la planeación nacional, democrática y participativa, es el instrumento fundamental de la descentralización, porque la experiencia ha demostrado que una planeación centralizada o burocrática no constituye el camino para lograr la participación solidaria de los ciudadanos en las grandes empresas que debemos llevar a cabo para lograr el desarrollo nacional.

Son muchos los individuos y las unidades de la organización que contribuyen a todo acuerdo importante y el problema de la desconcentración es el de disponer este complejo sistema de manera tal que con él se forme y ejecute un plan efectivo. Son dos las condiciones básicas para lograr lo anterior: 1) La existencia de capacidad y competencia. 2) La

existencia de información en el punto donde ha de tomarse la decisión o el acuerdo.

En este punto aparece como factor de importancia el tratamiento de los datos.

Las formas adecuadas de enfocar el planteamiento de la organización desconcentrada deben considerar, en primer lugar, la estimación de la cantidad y calidad del personal ejecutivo que habrá de necesitarse y luego el mantenimiento de los programas de formación y perfeccionamiento que permitan de manera permanente contar con gente apta y capaz para tomar acuerdos o decisiones.

El ambiente de una organización verdaderamente desconcentrada debe proporcionar seguridad a los que están facultados para tomar decisiones. Esta seguridad debe originarse en la convicción de que su actuación se juzgará con base en su promedio de aciertos, de que se les evaluará a partir de datos e informes objetivos, de que en el caso de incurrir honradamente en error se verán protegidos por un superior que compartirá con ellos su responsabilidad. En otros términos, el sistema o la tendencia de desconcentración debe surgir de un clima de competencia; debe imperar la comunicación en ambos sentidos y los acuerdos o decisiones deberán ir acompañados de la consulta y de la interacción. La auto-expresión y la auto-formación individuales deben ser alentadas dentro de los límites impuestos por los recursos y las necesidades de la organización.

Finalmente, debemos reiterar que en todo sistema o proceso de desconcentración es imprescindible que, en forma paralela a la creación de los órganos desconcentrados, se reestructure el órgano central, disminuyendo sus recursos, elevando el nivel de sus decisiones y especializándolo para que se convierta en unidad gobernadora del sistema desconcentrado.