

CONSIDERACIONES GENERALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACION

Por Jorge OLIVERA TORO
Profesor de la Facultad de
Derecho de la U.N.A.M.

Hacer referencia a la descentralización, supone necesariamente analizar el panorama del Estado Moderno.

Después de la primera mitad del presente siglo, el progreso de la sociedad aumentó considerablemente. Esta época ha sido calificada como un período de crisis en que todo lo adquirido parece tambalearse bajo el impulso de una revolución sin precedente. El mundo cambió de rostro en todos los aspectos: en el económico, en el político, en la esfera de la ciencia, de las ideas y del arte. Posteriormente, una revolución aplicada a las teorías físicas hace surgir una serie de descubrimientos y ello provocó la renovación de las concepciones filosóficas.¹ Este progreso implicó también múltiples apetencias sociales que satisfacer y complejidad en los servicios públicos.

Ante los acontecimientos de esta etapa, de numerosas y nuevas necesidades colectivas, el Estado tuvo que cambiar de actitud. La tendencia liberal le había impuesto un carácter abstencionista, limitando su intervención en unos cuantos órdenes. La postura abstencionista se transformó en un Estado intervencionista, sin que ello quiera decir de ninguna manera, la tendencia a suprimir la actividad privada, sino sólo a llenar las lagunas en los ingentes problemas económico sociales.

El Estado moderno se ha convertido en productor e industrial y entonces los viejos organismos no alcanzan a dar satisfacción a las nuevas necesidades. El recipiente es inadecuado para el líquido que va a contener y la estructura se rompe y surge su transformación. “Estas pocas indicaciones pueden bastar para darse cuenta de que la Administración moderna ha traspasado los límites tradicionales constituidos por soberanía y funcionarios, penetrando en la vida económica de la producción. Este proceso es de gran

¹ CROUZET, Maurice, *Historia General de las Civilizaciones. La época contemporánea*, p. 8.

trascendencia por haber traído a la Administración nuevos principios estructurales y completamente distintos de los tradicionales, y es, por eso, un cometido político de la más alta importancia, *mantener por encima de estas diferencias la unidad de la Administración como un cuerpo capaz de acción*".² En esas condiciones el Estado moderno tuvo que optar por los siguientes procedimientos:

1o. Transformar su estructura y métodos para hacerla más flexible y, *sobre todo*, para demostrar su eficiencia;

2o. Repartir las nuevas actividades entre entidades subordinadas al propio Estado; y,

3o. Crear organismos y encargarles de las nuevas prestaciones.³

La primera solución, se ha dicho, resulta costosa y no muy apropiada; es crear, una burocracia de enormes proporciones. La segunda solución resulta políticamente peligrosa porque los Estados se convierten en unitarios y autoritarios. Se optó por la tercera solución y la actividad de prestación del Estado se otorgó a organismos creados por el mismo y en donde no se viera la patente mano de la intervención estatal sino, por el contrario, hacer convertir a los administrados en administradores, darles mayor intervención en la actividad administrativa. De tal estado de cosas surgió una frondosidad de instituciones.

Pero, en la formación de todas estas entidades no hubo un sistema perfectamente definido. Se procedió más bien prácticamente y no con sistematización. Por eso, el doctrinario que pretende *incursionar* en estas cuestiones, va notando que el terreno no se hace firme, que está pisando en un campo resbaladizo en donde puede caer en diferentes posturas o situaciones, y que al romper el abstencionismo, puede escurrirse hacia un Estado monopolizador. Claro que, no solamente se crearon instituciones para satisfacer nuevas necesidades, hay algunas personas jurídicas de esa índole de largo historial y otras que por imprecisión legislativa confrontan una ausencia de tipicidad estructural uniforme.

Las entidades que se han ido formando, responden a una variadísima denominación, de carácter extraordinario pudiéramos afirmar.

Se habla de Administración autónoma, organismos autónomos, entidades oficiales, corporaciones de servicios personificados, establecimientos públicos, entes descentralizados, corporaciones públicas, entidades institucionales, organismos para-estatales, organismos públicos, etc., etc. . . . Ese largo cortejo

² FORSTHOFF, Ernest. *Tratado de Derecho Administrativo*. p. 65.

³ BOQUERA OLIVER, José María. *Recursos contra decisiones de entidades autárquicas institucionales*. "Revista de Administración Pública". No. 18, p. 128.

de entidades que corresponden al campo jurídico administrativo, es propio de un período de emulsión.⁴

El Estado, repetimos, no puede resolver cuantos problemas han surgido y, paso a paso, va creando o reconociendo estas entidades públicas para la satisfacción de necesidades de interés general. Y, así es el Derecho quien les da vida, quien les señala los fines a cumplir, es el Estado quien les cede migajas de su poder y les da autonomía; muchas de esas instituciones más que derivar de una verdadera sistematización, dependen de las páginas del Diario Oficial. Ellas, en vez de tener una tónica administrativa, responden a las perentorias necesidades del momento; esto es, muchas veces sólo están consagradas en los viejos infolios de las publicaciones oficiales.

Reiteramos, el Estado no puede realizar por sí sólo las funciones administrativas, esto es, no puede hacerlo al través de los órganos centrales de la Administración, sino que es necesario un reparto de competencias públicas. Cuando el Estado realiza actividades llamadas de prestación económica, su estructura sufre mayor transformación hacia una nueva concepción orgánica, como la que el Mundo está presenciando en el actual cambio de aspecto de la Administración; incluye una serie de empresas productivas asimilándolas al tipo de las que se han desarrollado en la economía privada. El obligado reparto de las funciones propias de la Administración y la distribución de las nuevas actividades de prestación, puede hacerse en formas diversas: la desconcentración, la descentralización y la empresa pública. Las dos primeras constituyen principios de organización administrativa y se nos presentan como tendencias de reparto de las competencias dentro de la Administración pública. Si este reparto se hace dentro de la misma persona jurídica dándole competencia a sus órganos, surge la desconcentración. En principio, la desconcentración supone un reparto de competencias entre órganos de una misma persona jurídica-pública. "independientemente de que al órgano le venga atribuida su competencia dentro de determinadas modalidades que son las que motivan la desconcentración". También el reparto de competencias se hace en la descentralización que supone personas jurídicas diversas; la distribución se realiza entre personas jurídicas distintas del Estado, en entes de Derecho público reconocidos como tales y que no forman parte de modo inmediato de la organización administrativa central. Surge una concepción orgánica múltiple, constituida por infinidad de entidades dotadas de propia personalidad sustantiva. Es el Estado quien les reconoce personalidad jurí-

⁴ GUAITA, Arrelío. *Administración institucional y recurso contencioso administrativo*. "Revista de Administración Pública". No. II, p. 46.

dica propia y, como consecuencia, una capacidad para la persecución de determinados fines.

En la desconcentración el Estado atribuye cierta y limitada competencia y poder de decisión a órganos que administra más o menos directamente. Esta desconcentración se llama también, descentralización burocrática. En ningún caso los órganos tienen personalidad jurídica distinta de la Administración estatal.

En el Derecho administrativo francés, dice Berthélemy, la descentralización burocrática es denominada desconcentración. La palabra *desconcentración* se emplea para caracterizar las medidas por las cuales acrecen los poderes y las atribuciones de los agentes locales del poder central. En cambio, la descentralización pide al poder central un abandono de parte de sus funciones; reclama del Estado una especie de delegación y una más o menos equitativa *distribución de sus poderes*. El mismo autor sostiene lo que nosotros ponemos en duda, que la desconcentración prepara la vida para la verdadera descentralización, pero que el origen y naturaleza de la descentralización burocrática o desconcentración y de la descentralización que él llama autárquica, son distintos.

Desconcentrar será la atribución que hagan los órganos superiores del Estado a otros inferiores, de funciones o medios, pero sin ser trasladados a otras personas; no se descentraliza, se desconcentra la atribución de funciones y medios que puede hacerse a personas ya existentes; pero también pueden crearse personas jurídicas, con el único propósito de conferirles esa atribución o transferirles los medios; de este modo, se separan funciones del Estado, se descentraliza.

Así, la diferencia entre descentralización y desconcentración es fácil de percibir, la descentralización supone siempre la existencia de dos personas, mientras que la desconcentración simplemente implica una relación entre órganos de la misma persona jurídica. La desconcentración al surgir, lo hace dentro de la forma centralizada. La descentralización crea entidades para repartir las funciones ya existentes o para que se desarrollen otras nuevas. Advertimos que en la práctica se han creado *instituciones con una imprecisión legislativa* tal que, el examen de ellas, hace tambalear en este aspecto a la doctrina.

Igualmente se ha comprendido por desconcentración, aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una *determinada competencia* a uno de los órganos en-

cuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.⁵

La existencia del principio de desconcentración se deduce de la misma Administración pública y se le asignan tres elementos o presupuestos: el de que la atribución de la competencia sea exclusiva; que esa atribución recaiga sobre un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía administrativa, pero que esté precisamente encuadrado dentro de la misma; y, por último, un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerce la competencia que le es atribuida.⁶

Las instituciones desconcentradas en México adoptan diversas formas y denominaciones, algunas de ellas pueden considerarse como imprecisiones legislativas, en que no se señaló adecuadamente el régimen de descentralización o por el contrario se redujeron sus facultades hasta colocarlas en la órbita del régimen centralizado. Sin embargo, en términos generales, tienen vida funcional desarrollando una finalidad del Estado, sin el propósito de lucro. La desconcentración ha revestido en nuestro sistema administrativo estas formas: Instituciones, como el Colegio Nacional. Juntas, como las de Mejoras Materiales, las de Mejoramiento Moral, Cívico y Material. Institutos, como el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Nacional del Café y otros. Consejos, como el Consejo de Salubridad General, el Consejo Técnico del Hospital General, el Consejo de Bellas Artes, el de Recursos Naturales No Renovables. Comités, como el Comité Regulador del Mercado de Trigo, el Comité Nacional de Precios y Distribución de Carne, el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, el de Lucha contra la Tuberculosis. Patronatos, como el de Investigación, Fomento y Defensa Agrícola. Uniones, como la de Permisarios de Transportes de Pasajeros en Camiones y Autobuses en el Distrito Federal. Comisiones, como la Nacional al Comercio Exterior de México, la Consultiva de Tarifas de los Libros de Texto, etc. Direcciones, como la de Ferrocarriles en Operación, Aeronáutica Civil, General de Precios, etc. . . .⁷

Por lo que respecta a los organismos descentralizados, se han creado sin una sólida y lógica base constitucional, sin haberse seguido la correcta técnica jurídica de hacer la reforma correspondiente a la Carta Magna.

También, para hacer la distinción entre la descentralización y desconcentración se habla de autonomía orgánica y de autonomía técnica, se dice

⁵ DE LA VALLINA VELARDE, Juan Luis, *La desconcentración administrativa*. "Revista de Administración Pública". Tomo 35, p. 88.

⁶ DE LA VALLINA VELARDE, Juan Luis. *Opus cit.*, p. 89.

⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 2a. Ed., pp. 542 y ss.

que existe autonomía orgánica cuando se asignan prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que pueden oponer a éste su esfera de competencia; hay autonomía técnica cuando se asigna reglas de gestión administrativa y financiera diversas de las aplicadas al organismo central.⁸

En la desconcentración sólo existe autonomía técnica, pero no autonomía orgánica; en la descentralización existen las autonomías orgánica y técnica; es pues, la descentralización una especie de desmembramiento del poder público.

En Estados Unidos de Norte América existe el funcionamiento de organismos que atienden a las necesidades públicas con la movilidad propia de una empresa particular, pero bajo la égida del Estado, éstas son las comisiones reguladoras y las corporaciones gubernamentales. Un tratadista americano asegura que "un examen de los órganos administrativos existentes revela que ellos se crearon cuando el poder político de las instituciones democráticas, necesitó ejercer cierto control sobre las variadas fases de la vida económica. Los numerosos ejemplos característicos en la materia, demuestran esta tesis administrativa fundamental; especialmente, la existencia de una creciente necesidad de invertir en una autoridad pública la supervisión sobre la integridad económica de industrias y de su normal desenvolvimiento. Es significativo distinguir esta tendencia en el desarrollo del proceso administrativo. Es igualmente significativo observar desviaciones de ella. Pues, en realidad, se crearon órganos administrativos cuya jurisdicción estaba relacionada menos con un tipo particular de actividad industrial que con un problema social y económico general comprensivo de gran número de negocios y ocupaciones".⁹

⁸ BUTTGENBACH, André. *Manuel de Droit Administratif*. pp. 86 y 87.

⁹ LANDIS M., James. *El Poder Administrativo*. p. 12.