

LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA Y LAS PRESTACIONES SOCIALES

— Eduardo Palma¹ y Dolores Rufián¹ —

En este trabajo se definen los conceptos de desconcentración y descentralización en el marco de los distintos enfoques y doctrinas sobre ambos procesos. Asimismo, se describen los dos tipos de desconcentración, funcional y territorial, insistiendo en la urgencia de llevarlos a cabo y haciendo especial hincapié en el papel que desempeña el espacio tanto en la distribución del poder entre el Estado y los órganos descentralizados, como en la estructura de la administración de los servicios. Finalmente, se analizan las relaciones que la desconcentración, la democracia, la participación y las prestaciones sociales guardan entre sí, y se mencionan las posibles vías de distribución de competencias hacia los órganos desconcentrados.

En este trabajo se aborda el tema de la desconcentración entendida como modalidad de ejecución vigente de las tareas colectivas del Estado. El Estado contemporáneo no puede ser absolutamente centralista, ya que precisa de algún grado de descentralización. Los Estados latinoamericanos están desconcentrados, porque la ejecución de las tareas estatales no se realiza directamente desde el nivel estatal, sino que corre a cargo de una serie de órganos pertenecientes a jerarquías inferiores situados a lo largo de todo el territorio nacional.

LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

La desconcentración vigente

Los conceptos de descentralización y desconcentración se confunden con frecuencia a pesar de que desde el punto de vista jurídico-administrativo son conceptos opuestos.² En la doctrina clásica, sin embargo, no existe tal confusión.

El problema se presenta porque, dependiendo del contexto geográfico e histórico en el que se sitúe la polémica, centralización, descentralización y desconcentración pueden adquirir significados diferentes.

¹ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección postal: Ed. Naciones Unidas, Avda. Dag Hammarskjöld, Casilla 1567, Santiago, Chile.

² La distinción entre descentralización y desconcentración solamente adquiere sentido desde el punto de vista político-institucional, pues tanto en el lenguaje vulgar como en el lenguaje científico, no existen criterios claros para diferenciar ambos procesos. Al respecto puede consultarse, por ejemplo, la obra de Hicks, H. G., *Administración de organizaciones desde un punto de vista de sistemas y recursos humanos* (México, Compañía Editorial Continental Sociedad Anónima, CECSA, 1977) pp. 461 y ss., cuando se refiere a la centralización y descentralización desde el punto de vista de una organización no estatal.

Según la doctrina clásica, la desconcentración es la transferencia de competencias del Estado a sus órganos jerárquicamente subordinados.³ El concepto puede tener un doble significado según el papel que esté cumpliendo la desconcentración, ya que esta puede responder tanto a una voluntad de atenuar la centralización —en cuyo caso se acompaña de procesos de descentralización— como 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, se trata de ofrecer desconcentración cuando no se quiere descentralizar el país frente a las demandas descentralizadoras.

Como se señaló anteriormente, no es posible la existencia de un estado completamente centralizado en el cual la administración central decida y ejecute todas las políticas públicas. Como mínimo, es preciso que la administración estatal delegue o transfiera la gestión o la ejecución de las políticas a otros órganos. Cuando esa transferencia se dirige a un órgano jerárquicamente subordinado se habla de desconcentración. Este tipo de transferencia de competencias nos sitúa ante un modelo absolutamente centralista, en el que las decisiones se toman desde el centro y solo se desconcentra la ejecución de esas decisiones. Como señala la doctrina francesa, la desconcentración es la técnica que permite activar la centralización.⁴

³ E. Palma y D. Rufián hacen una exposición de la doctrina clásica sobre centralización, descentralización y desconcentración en el artículo Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: Enfoque institucional. ILPES, 1989. Trabajo presentado en el Seminario Interagencial sobre la Descentralización y Desconcentración de los Sectores y las Políticas Sociales en América Latina, Brasilia, Brasil, 9 a 12 de octubre de 1989.

⁴ Es evidente que debe existir también un mínimo grado de descentralización, pues esta se encuentra presente en cualquier forma de Estado. No obstante, en la desconcentración, el proceso de transferencia de competencias no se realiza a favor de los entes descentralizados, sino de órganos jerárquicamente dependientes.

No obstante, los órganos desconcentrados no tienen solamente competencias de ejecución propiamente dichas, sino también de decisión. En realidad, la centralización absoluta es imposible porque la administración central no puede por sí sola gestionar y ejecutar sus políticas y porque debe tomar infinitas decisiones que, de no ser transferidas, bloquearían su poder de decisión. Pero, a pesar de que estos órganos tomen decisiones, la relación jerárquica que los une con la administración central y, por consiguiente, el control que esta pueda ejercer sobre los órganos desconcentrados, hace pensar que nos encontramos frente a una administración centralizada en la que la desconcentración activa nuevamente la centralización. Al tomar decisiones, los órganos desconcentrados están gestionando y ejecutando políticas adoptadas desde el nivel central.

En otras ocasiones, por el contrario, el mecanismo desconcentrador se utiliza para atenuar el centralismo en la toma de decisiones en todo el territorio nacional. En este segundo caso, la desconcentración puede ir acompañada o no de descentralización. La desconcentración atenuadora del centralismo administrativo puede resultar eficaz 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 pleno sentido hablar de grados de desconcentración para referirse a una mayor o menor transferencia de competencias. La mayor parte de las veces el centralismo es atenuado no solamente desde el punto de vista administrativo, sino también político, y en este caso es preciso que la desconcentración se acompañe de la transferencia de competencias a entes no ligados jerárquicamente con la administración central.

Esta última acepción es la utilizada en la literatura actual de América Latina. Lo que se está ofreciendo y reclamando tanto desde el punto de vista de la oferta estatal como del de la demanda ciudadana, es la descentralización con desconcentración encaminadas a atenuar el centralismo estatal.

Aunque en ocasiones solo se demanda descentralización,⁵ la desconcentración acompaña necesariamente a este proceso en la institucionalidad de nuestros países.

Tanto en la teoría como en la práctica, existe otra modalidad de organización de la administración del Estado; se trata de la concepción inglesa de la descentralización, que cuenta con poca tradición en la Región y que consiste en combinar la administración central con la descentralizada, sin pasar por la desconcentración. En estos casos, el Estado no tiene representantes en el nivel local.⁶

América Latina, por el contrario, responde a la tradición borbónica española, continuista de la concepción francesa y que fundamenta el problema de la centralización administrativa en las exigencias de unidad nacional. Ello ha conducido al desarrollo de administraciones centrales poderosas que toleran la descentralización y en las que existe cierta rivalidad entre la administración central y la descentralizada. Una concepción de este tipo exige que la administración central disponga de una estructura territorial casi paralela a la de las colectividades territoriales

autónomas, precisamente, la administración desconcentrada. Las figuras de los intendentes, gobernadores, prefectos, etc., como órganos desconcentrados, frente a la de los alcaldes o presidentes regionales, en las colectividades territoriales descentralizadas, constituyen un ejemplo de ambos tipos de administración.

La estructura administrativa de cualquier Estado comprenderá por consiguiente: una administración central, situada en la capital del Estado y a la que corresponde la presidencia de gobierno y los distintos ministerios o secretarías afines, y una administración descentralizada, que normalmente será municipal, aunque en algunos países podrá tener un ámbito regional (Guatemala, Perú) o federal (Argentina, Brasil, México, Venezuela). A pesar de la existencia de una administración descentralizada (con autoridades elegidas democráticamente), el desarrollo de los procesos descentralizadores varía mucho de unos países a otros y, por lo tanto, solo se hablará de descentralización cuando el *quantum* de transferencia de competencias indique una voluntad política expresa al respecto. Además, la estructura administrativa incluirá también una administración desconcentrada —constituida por los órganos representantes del gobierno en las distintas demarcaciones territoriales— y una serie de órganos, más o menos independientes del gobierno, con funciones específicas; se trata de los órganos descentralizados o desconcentrados funcionalmente.

Por consiguiente, la desconcentración es un proceso vigente en la Región e independiente del grado de descentralización alcanzado, ya que las administraciones centrales tienen a sus representantes en las distintas demarcaciones territoriales del país y en relación o no con las autoridades administrativas.

⁵ S. Boisier y V. Silva señalan en su artículo Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial: Puntos de intersección para investigación y acción, que "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.)". Trabajo presentado en el Seminario Interagencial sobre la Descentralización y Desconcentración de los Sectores y las Políticas Sociales en América Latina, Brasilia, Brasil, 9 a 12 de octubre de 1989.

⁶ Al respecto véase Bernard, P., *L'Etat et la décentralisation. Du préfet au commissaire de la République* (Paris, La Documentation Française, 1983) p. 18. En la voz "descentralización" de la *Enciclopedia Universalis* Ch. Debhash define la descentralización según la concepción inglesa del término, en la que se cuenta ante todo con las colectividades locales para cumplir las tareas administrativas. Esta concepción reposa sobre la noción de "self-government", de autoadministración local. Los poderes de las autoridades locales son reales y estas representan lo esencial del poder. Esta concepción es así porque Inglaterra no ha pensado el problema 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. No se han planteado nunca problemas de unidad nacional.

Supuestos más complejos

El marco de la desconcentración vigente no siempre es tan simple. La línea de división entre los supuestos de descentralización y desconcentración está representada por la existencia, en la primera, de autoridades elegidas democráticamente. Es en esa elección popular donde se basa la independencia de los órganos respecto de la administración central. Sin embargo, desde el punto de vista conceptual, existen numerosas situaciones conflictivas.

Una primera situación podría plantearse cuando los órganos locales elegidos (y, por tanto, pertenecientes a entes descentralizados) actúan como unidades administrativas del propio Estado. Este es el caso que se presenta cuando dichas colectividades tienen encomendada la gestión periférica de las decisiones tomadas por la administración central. En realidad, los entes con personalidad jurídica constituidos por 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 a menudo las colectividades territoriales no están preparadas para tomar y ejecutar sus propias decisiones. Para fortalecer los entes locales puede ser conveniente que estos actúen como órganos desconcentrados más que como entes descentralizados.

Una segunda situación compleja se presenta cuando las decisiones de los órganos desconcentrados vienen 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.⁷ Se trata de aquellos 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. No obstante, este es un supuesto de desconcentración y no de descentralización, puesto que carece de la nota diferencial; es decir, la elección popular de la autoridad. Dentro de este sistema complejo caben múltiples variantes según la modalidad de participación y el grado de institucionalización de la participación. Empero, la autoridad siempre estará subordinada jerárquicamente a la administración central mientras no sea elegida por la soberanía popular.

La tercera situación compleja, por sus implicaciones prácticas, es la que aparece cuando se considera que el sistema de toma de decisiones de la administración pública moderna trae consigo que ciertos órganos constituyan centros autónomos de decisión dotados de responsabilidad propia en el marco del programa aprobado y haga difícil el control de las decisiones por medio de simples criterios de oportunidad, lo cual, en definitiva, es lo que caracteriza a la administración desconcentrada.⁸ Es decir, aunque estos sean órganos descentralizados, en la práctica actuarán como órganos desconcentrados.

⁷ Philip, O. Déconcentration et décentralisation. In: *La Décentralisation pour la rénovation de l'État*. Coloquio dirigido por Ch. Debbsch. Paris, Presses Universitaires de France, 1976, pp. 15-21.

⁸ En su libro *Descentralización y planificación* (Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1972), G. Ariño señala que las diferencias dogmáticas 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 previsual, gestión por objetivos y programas, gestión integrada). Cada unidad actúa sobre la base de 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.

La lógica de la desconcentración. Desconcentración funcional y desconcentración territorial

La desconcentración es un proceso administrativo necesario, puesto que la administración central no puede hacerlo todo; no obstante, es importante plantearse la dirección y la forma de llevarla a cabo.

Puesto que la desconcentración se impone a través de una reforma administrativa, casi irremediamente 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 a un órgano relativamente independiente. Aunque este tipo de transferencia de competencias suele denominarse descentralización funcional, se estima que solamente constituirán desconcentraciones si no se ha establecido algún tipo de mecanismo de elección de la autoridad, a pesar de que algunos autores entienden que se trata de auténticas descentralizaciones con personalidad jurídica propia.⁹

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

La desconcentración funcional. Este supuesto de desconcentración funcional es muy utilizada en todas las administraciones públicas latinoamericanas. La creación de un órgano específico para gestionar una función concreta —que podría estar incluida entre las actividades normales de un ministerio— responde a razones diferentes y no siempre justificadas, pues con frecuencia solo se pretende dejar constancia de la importancia “particular” que la administración otorga a ese problema, que no desaparece cuando el tema

deja de tener prioridad entre los asuntos nacionales.

En principio, tanto la descentralización como la desconcentración funcional —y esta es una de las razones por las que no es conveniente la distinción— se corresponden con la exigencia de distribuir armoniosamente 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 especial complejidad en materia de política social, porque, en lugar de conseguir una distribución armoniosa y eficiente de las competencias, ha descoordinado las prestaciones sociales.¹⁰ El régimen administrativo y presupuestario de estos órganos es muy variable y ello proporciona en definitiva su régimen jurídico.

No puede existir un criterio general sobre la bondad de estas desconcentraciones, puesto que 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 las listas 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, solo cabe concluir que no todas estas desconcentraciones se justifican desde el punto de vista ad-

¹⁰ Franco, R., Cohen, E. y Rufián, D. M. Autoridad social y programas sociales masivos: una alternativa para la política social. *Rev Interam Planif* 23(90):157, 1990.

⁹ Se estima que no es conveniente distinguir descentralización de desconcentración funcional, ya que la primera no parte de supuestos ortodoxos. El término descentralización debería ser reservado para referirse a la descentralización territorial, porque su caracterización política implica distribución de poder.

ministrativo, por la descoordinación de la administración del Estado que ocasionan y por la ineficiencia administrativa que producen. Sin duda, el signo de las reformas administrativas debería cambiar hacia la reducción de órganos, más que hacia su continua ampliación.

La desconcentración territorial. La desconcentración más conocida es la territorial; es decir, la transferencia de competencias desde 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 trata en este caso de distribuir competencias entre las autoridades nacionales y territoriales de modo que la administración del Estado pueda actuar eficientemente en todo el territorio nacional sin interés político, sino puramente administrativo y encaminado a mejorar la actuación de la administración central. La lógica de este proceso consiste en transferir competencias a órganos inferiores que agilicen la política dictada por el nivel central. Para ello, el territorio nacional se divide 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 sobre los asuntos relacionados con la administración en determinadas áreas administrativas.

Esta lógica planteará en la práctica algunos problemas como el que se plantea en la capital. La división territorial del país exige incluir la capital del Estado, donde está situada la administración central, así como nombrar una autoridad competente para dicha demarcación. La proximidad física de la autoridad central y la desconcentrada, sumada al hecho de que suele tratarse del principal municipio del país, hace que la autoridad desconcentrada sea habitualmente

inoperante. En general, la cercanía o lejanía respecto de la administración central constituirán factores determinantes de la operatividad y eficiencia de la desconcentración.

Un problema parecido se planteará en los municipios que tengan una administración descentralizada bien desarrollada, pues la falta de coordinación que suele existir en la Región entre autoridades desconcentradas y descentralizadas significará que donde esta última sea importante, también lo será la administración desconcentrada. Lo normal es que se establezcan relaciones directas entre la administración central y los respectivos alcaldes o autoridades descentralizadas, sin que dichas relaciones pasen por los órganos representantes del gobierno. Del mismo modo, la autoridad desconcentrada será una autoridad fuerte en aquellas demarcaciones donde no existan grandes municipios con administraciones propias.

La administración central puede desconcentrarse en tantos niveles como sea necesario para que su actuación sea eficiente. La lógica administrativa del proceso exige 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 esto no siempre será así porque los contactos informales entre las administraciones se entremezclan y porque la propia importancia política de cada demarcación territorial impondrá una dinámica diferente. No es dable una desconcentración perfecta en la que las decisiones o la información vayan homogéneamente desde el centro a la periferia y viceversa.

Desconcentración y espacio

En cualquier caso, es evidente que existe una íntima relación entre el concepto de desconcentración y el de espacio. El espacio afecta a la desconcentración de una manera muy diferente a como lo hace con la descentralización. Esta última consiste en una distribución espacial del poder entre el Estado y los propios entes descentralizados; en cambio, en la desconcentración no hay distribución de poder, sino que este sigue en manos

del propio Estado. El intendente, el prefecto o el gobernador de una región, como órgano desconcentrado, no ejerce poder propio, sino el 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 en su elección. La desconcentración es solamente una distribución de espacio administrativo en la que el poder del Estado permanece en manos del gobierno.

Por su parte, la descentralización supone la existencia de una comunidad de intereses entre los habitantes de una fracción geográficamente determinada del territorio, que se traduce en la aparición de asuntos locales distintos de los problemas nacionales.

Cuanto más fuerte sea la solidaridad territorial, más numerosos serán los asuntos locales. Esta solidaridad depende sociológicamente de las dimensiones del marco territorial. En la desconcentración, por el contrario, la comunidad de intereses y la demarcación territorial elegida por la autoridad central no son importantes y pueden ser arbitrarias y funcionales exclusivamente para sus propios intereses. No obstante, cuando un país se descentraliza y desconcentra al mismo tiempo, para su administración central puede ser interesante colocar órganos desconcentrados en el mismo nivel que los descentralizados, dada la relación que ha de existir entre ambos.

La idea de desconcentración supone en principio una homogeneidad del espacio que no tiene la descentralización. Cuando se transmiten competencias a entes descentralizados, hay que tener en cuenta su heterogeneidad y la del espacio sobre el que prestan sus servicios. La administración desconcentrada, por el contrario, sigue formando parte de la administración central y el proceso de desconcentración puede ser mucho más

homogéneo, ya que depende de variables relacionadas con el propio Estado y no con el marco territorial. Ello implica que cada sector se puede organizar del modo más conveniente y que los espacios de desconcentración divergen según la actividad estatal de que se trate.

No puede existir una regla general que indique cuántos y cuáles son los niveles de desconcentración en el espacio. Por otro lado, parece que la distancia entre la administración desconcentrada y el centro depende de 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 su control sobre la periferia y aumenta la capacidad de decisión de los órganos. Es importante constatar que los avances técnicos e informáticos permiten transmitir rápida y eficazmente a los órganos periféricos una decisión tomada desde la administración central; no obstante, el control de estos órganos sigue siendo difícil cuando la distancia es grande. En este caso, la desconcentración adquiere mayor sentido porque necesita una administración capaz de activar una decisión general sobre el centro. La desconcentración es impuesta por la dificultad de gobernar la periferia desde el centro.

Por otro lado, la lógica de la desconcentración territorial se relaciona con la forma como las distintas autoridades periféricas se ven obligadas a conjugar los intereses del centro y los locales. La administración desconcentrada representa los intereses del centro y, si existe en el territorio una administración descentralizada eficiente, 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 a interpretar los intereses locales a través de complicados procedimientos relativos al clientelismo, etc., así como a crear cauces de participación de la sociedad civil en las decisiones de estas autoridades.

Por último, es preciso señalar que la desconcentración puede y debe estar presente en las administraciones descentraliza-

das de cierto tamaño (por ej., las regionales) y cumplir las mismas funciones que a escala nacional. Cuando una administración descentralizada alcanza cierto tamaño, se encuentra con las mismas dificultades que el gobierno nacional. Este es el caso de los estados federados y de las regiones, que también quedarían bloqueadas por el gran número de decisiones que deberían tomar si no se desconcentraran. En determinadas demarcaciones territoriales existirán, por lo tanto, representantes del gobierno nacional y representantes de los gobiernos regionales.¹¹

Desconcentración, democracia y participación

El concepto de descentralización se ha ligado al de democracia, entendiendo que esta puede favorecer la democratización de un país bajo ciertas condiciones. Sin embargo, estas consideraciones no afectan a la desconcentración, puesto que esta no conlleva una distribución espacial del poder ni la elección de autoridades locales.

Existen ciertos vínculos entre el concepto de desconcentración y el de participación, porque la subdivisión del espacio administrativo que aquella implica puede favorecer un acercamiento de la administración a los ciudadanos y fomentar sus cauces de participación. La desconcentración supone el nombramiento de autoridades situadas en la periferia del país y, por consiguiente, cercanas a los ciudadanos. La participación que pueden tener los ciudadanos en los asuntos que decidan las autoridades puede ser discrecional o reglada.

No obstante, los órganos de participación no pueden imponer sus decisiones,

como es el caso de los entes descentralizados. La desconcentración conduce de modo natural a la concertación, ya que en un régimen democrático es poco imaginable que el órgano desconcentrado tome sus decisiones sin tener en cuenta la opinión pública local. Ello es más evidente cuando no existe una auténtica administración descentralizada a la que se hayan transferido las competencias necesarias para ejecutar la voluntad política local. En efecto, cuando se nombra, por ejemplo, a una autoridad encargada de ejecutar una política decidida a nivel central, esta autoridad tendrá que tomar todavía muchas decisiones acomodándose a la voluntad local.¹² En algunos casos, por la naturaleza del asunto, la autoridad estará situada en una posición intermedia entre la administración central y la ciudadanía.

Dicha concertación puede estar o no regulada jurídicamente. La concertación adquirirá especial importancia en aquellos casos en que el Estado está especialmente interesado en llevar a cabo una desconcentración como un supuesto de descentralización, ya que en estos casos la concertación se regulará jurídicamente.

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; es decir, los órganos desconcentrados son titulares de la competencia, pero mantienen una relación de jerarquía con la administración central que puede influir en la decisión o incluso revocarla en caso de disconformidad.

¹¹ En la descentralización de los servicios sociales en el proceso de reforma del Estado peruano, J. Johnson señala que en las distintas regiones del Perú existen unidades subregionales constituidas por las oficinas desconcentradas del Gobierno Regional que operan en ámbitos territoriales subregionales. Uno de los principios fundamentales de estas oficinas es lograr una desconcentración más amplia de la capacidad de decisiones y de recursos. Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre la Descentralización y Desconcentración de los Sectores y Servicios Sociales en América Latina, Brasília, Brasil, 9 a 12 de octubre de 1990.

¹² A este respecto, cabe preguntarse si la voluntad local conocida por el representante del Estado corresponde a la voluntad real, pues la participación que surge a consecuencia de lógica de una desconcentración puede menoscabar a otras.

DESCONCENTRACIÓN Y PRESTACIONES SOCIALES

El *quantum* de competencias de la administración desconcentrada dependerá del grado de descentralización del país; es decir, del *quantum* de competencias de la administración descentralizada. Esto es particularmente cierto en materia de prestaciones sociales, porque las decisiones sobre descentralización y desconcentración en un país afectan siempre a las prestaciones sociales. Se tratará entonces de determinar qué entes u órganos serán competentes en materia de prestaciones de salud, educación, vivienda, cultura, bienestar, recreación, etc.

En todos los países existen ministerios encargados de "lo social": ministerios de salud, seguridad social, educación, vivienda, etc. No obstante, la tendencia de las prestaciones sociales en los últimos años exige la competencia de los municipios y regiones, así como la de algunos órganos territoriales dependientes de los referidos ministerios. Ello obliga a los departamentos ministeriales a compartir la competencia con otros órganos.

Esta idea es fundamental para entender el papel que desempeñan los órganos desconcentrados. No se trata de que los sectores vayan a depender ahora de órganos territoriales jerárquicamente inferiores, sino de que los referidos ministerios compartan las competencias.

Las prestaciones sociales y el espacio

Un problema que no puede resolverse de forma general es la adscripción de los servicios sociales a un marco espacial concreto. Ello es así porque existen condicionamientos políticos y técnicos muy complejos que responden a factores distintos a la heterogeneidad de los sectores o a la de los servicios incluidos dentro de cada sector. De todas formas, la tendencia de los últimos años apunta hacia la adscripción progresiva de ciertas prestaciones a espacios situados jerárquicamente por debajo del nivel estatal.

La pregunta de qué tipo de competencia debe ejercer la administración desconcentrada es extremadamente compleja, porque lleva implícita una distribución de competencias previa entre la administración central y la descentralizada. En principio, si hay descentralización, tiene que haber una separación nítida entre las competencias de ambas administraciones. Entre la administración central y los servicios periféricos del estado, (administración desconcentrada) la separación ya no es tan precisa y tanto las tareas de coordinación periférica como los asuntos locales que no pueden ser resueltos por los órganos descentralizados se deben encomendar a la administración central.

Si el Estado está poco descentralizado, las competencias de sus servicios periféricos aumentan enormemente, ya que en este caso el ámbito de competencias de los entes locales es mínimo. Aunque la descentralización y la desconcentración pueden ser procesos paralelos, una mayor descentralización se corresponderá con menores competencias para los órganos desconcentrados.

Estas competencias 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. Este es el caso del prefecto francés que en algunos países latinoamericanos recibe el nombre de intendente, gobernador, etc., y que no es más que un representante del gobierno en su demarcación territorial respectiva. Los órganos que tienen competencias específicas son aquellos cuyo ámbito recae sobre un sector determinado (ministerio en el territorio de que se trate). Un ejemplo podrían constituirlo las SEREMIS chilenas (Secretarías Regionales Ministeriales).

Por otro lado, los órganos desconcentrados, además de ejercer sus competencias por titularidad, también suelen ejercerlas por delegación.

Aunque no existe un consenso definitivo, los asuntos locales son, cada vez más, partes integrantes de un todo, y ello explica que las concepciones deben ser unitarias. Por otra parte, los problemas relativos a los sectores se han nacionalizado y el fomento de los distintos sectores, las intervenciones administrativas o las prestaciones de bienes y servicios resultan hoy día difícilmente planteables a escala local. Además, se argumenta a favor del establecimiento de escalas locales para asegurar una mejor cobertura de los servicios cuando ya se ha agotado el patrón coberturista centralista.

Probablemente, sin embargo, la adscripción territorial del servicio debiera hacerse tomando en cuenta sus características propias. En este sentido se ha señalado que "al proyectar un servicio hay que atender básicamente a sus propios condicionamientos técnicos, económicos, sanitarios que exige una moderna instalación de estos servicios para que estos sean rentables y adecuados y no un criterio apriorístico de exclusividad o de obligación mínima. Un planteamiento racional de estos servicios debe hacerse acorde con el proceso tecnológico alcanzado en cada sector, y una vez este elaborado, determinar cuál es la dimensión territorial o de clientela que la prestación del servicio exige según los datos técnicos que arroje. Como consecuencia, se determinará si el nivel que se está prestando es el adecuado o si es conveniente transferirlo a otro nivel superior o inferior".¹³

Las principales experiencias de América Latina sobre este respecto se refieren a la descentralización y desconcentración de servicios de salud relacionados con la atención primaria y los servicios de educación primaria.

En cualquier caso está claro que ni los sectores como tales ni las prestaciones se atribuyen exclusivamente a una administración, sino que siempre existirán competencias compartidas entre el gobierno, la

administración desconcentrada y la descentralizada.

La oferta de prestaciones sociales desconcentradas

Cuando la desconcentración de la administración pública responde a exigencias de distribución armoniosa de las tareas del Estado en materia de prestaciones sociales, la desconcentración ha de ser un instrumento de los objetivos de política social. Para ello, la desconcentración debe ser coherente con la vinculación entre la oferta y la demanda de servicios sociales, puesto que los problemas de oferta y demanda de estos servicios varían con el espacio.¹⁴ La desconcentración de la administración de los sectores sociales exige ofrecer servicios sociales de forma desconcentrada, es decir, permitiendo que determinadas autoridades locales tomen ciertas decisiones y puedan ofrecer servicios diferenciados en distintos espacios.

Puesto que determinadas formas de desconcentración admiten la participación de los ciudadanos, la oferta y la demanda pueden coincidir. De hecho, así ocurre cuando se produce una concertación entre los representantes del Estado y la ciudadanía. No obstante, solamente la descentralización implicará una coincidencia perfecta, pues los ciudadanos eligen, a través del proceso de elección de autoridades, la oferta de servicios que estiman convenientes y, de este modo, sus decisiones se convierten en obligatorias.¹⁵

La desconcentración de prestaciones sociales supone una oferta de servicios

¹⁴ La descentralización también ha de cumplir estos objetivos, sobre todo en relación con la demanda de servicios sociales y la participación. Al respecto, véase la nota 2 al pie de página.

¹⁵ Además en este caso, como veremos después, el ente descentralizado tiene una mayor capacidad de decisión respecto de la prestación que realiza.

¹³ Véase la nota 8 al pie de página. G. Ariño, *Descentralización y planificación*, pp. 136-137.

centralizada, aunque se pueda diversificar en función de las necesidades locales. La oferta de servicios centralizada significa que la administración central determina no solamente la cantidad y calidad del servicio, sino también el espacio sobre el que se presta. La desconcentración admite cualquier subdivisión del espacio administrativo, con lo cual cada uno de los sectores sociales puede establecer las subdivisiones del territorio nacional para ejecutar eficientemente sus políticas. Ello induce a que las distintas demarcaciones territoriales no coincidan necesariamente con las prestaciones sociales ya que pueden existir demarcaciones diferentes, no solo entre diferentes sectores (salud, educación, etc.) sino entre diferentes prestaciones (atención primaria y secundaria de salud, educación primaria y universitaria, etc.). Por lo tanto, los esquemas de desconcentración territorial diferirán según las necesidades técnicas del sector. Una situación de este tipo puede plantear graves problemas de coordinación a causa de los efectos intersectoriales, dado que la intersectorialidad puede tener unos requisitos de eficiencia distintos de los de cada sector o prestación en particular.

La distribución de las competencias. Tipologías

La estructura de la administración pública relacionada con la desconcentración de las prestaciones sociales está constituida por aquellos órganos que dependen 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 tomada en cuenta en la distribución de competencias. Por último, en determinados países habría que incluir entes locales que actúen como órganos locales desconcentrados, bien por disposición expresa de la ley o porque sus autoridades han sido nombradas directamente por el poder central.

Los esquemas de la combinación entre estas autoridades, las del gobierno, las descentralizadas y las de los órganos desconcentrados funcionalmente, son complicados.

Por otra parte, puesto que ni todos los sectores ni las prestaciones se someten al mismo esquema de competencias, los esquemas de competencias de cada país dependerán de la prestación de que se trate y de la intervención de distintas administraciones.

Inervención de los órganos territoriales desconcentrados en los supuestos de prestaciones sociales centralizadas.

Si las prestaciones sociales no han sido descentralizadas, las competencias se distribuirán entre el gobierno o la administración central y los órganos desconcentrados. A la primera corresponderán las tareas de impulso, dirección, reglamentación y control, y a la segunda, la ejecución directa de la prestación y, en su caso, la concertación con la ciudadanía. Es decir, el gobierno o ministerio respectivo estará encargado de decidir el tipo de servicios que van a ser prestados y el *quantum* de la prestación; proporcionará, además, la financiación, así como los cauces y medios para el servicio. Asimismo, estará encargado de ordenar y reglamentar la prestación. Una vez ejecutada, le corresponderá controlarla, lo que puede incluir no solamente un control legal sobre el ajuste de distintas etapas de la ejecución a lo prescrito por el ministerio, sino también todo tipo de controles de las competencias a cargo de los órganos desconcentrados. A su vez, a estos últimos les corresponderán las competencias relativas a la ejecución directa y las decisiones sobre el tiempo de la prestación o localización de la misma, reglamentaciones muy particulares que afectarían a las demarcaciones territoriales respectivas. Por último, esta autoridad será también responsable de cierta concertación con los ciudadanos acerca de las decisiones que a ella competen y del deber de información sobre la opinión pública local. En todo caso, la participación ciudadana puede estar reglamentada específicamente.

Intervención de las municipalidades en ciertas prestaciones sociales centralizadas. Una tendencia que se está generalizando en la Región consiste en atribuir competencias sobre prestaciones sociales básicas a las municipalidades. Estas municipalidades 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.

La estructura de competencias entre el respectivo ministerio y la municipalidad será similar a la analizada en el caso anterior, pues a ella le corresponden tareas de ejecución directa que podrán ser controladas por la administración central a través de la revocación del poder de la autoridad local. No obstante, estos casos suelen caracterizarse 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 varios consejos de participación ciudadana y la intervención de los mismos en las decisiones de la vida municipal está ordenada por la ley. Entre esas decisiones se encuentran las relativas a las prestaciones sociales.

Intervención de los órganos desconcentrados en supuestos de prestaciones sociales descentralizadas. Ciertas prestaciones sociales básicas se han descentralizado en algunos países. En estos casos, la competencia de ejecución directa y muchas otras decisiones estarán a cargo de la administración descentralizada. No obstante, a la administración desconcentrada, como representante de la administración central, le corresponderá el papel de coordinar y concertar acuerdos con la administración descentralizada. Las relaciones entre el gobierno nacional y los entes descentralizados se realizarán a través de los representantes de aquel en el territorio.

Se ha señalado 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 perder su eficacia.¹⁶ Para ello, será indispensable que los órganos desconcentrados puedan decidir en nombre del Estado.

Cuando una determinada prestación se ha descentralizado, las competencias de la administración central se reducen sensiblemente al compararlas con supuestos de simple desconcentración, aunque al gobierno le correspondan funciones relacionadas con el impulso, dirección, reglamentación y control.¹⁷ La ampliación de los poderes de la administración descentralizada, junto con la pugna o confrontación que suelen caracterizar a las relaciones entre el Estado y las colectividades locales, hacen necesaria la aparición adicional de las administraciones desconcentradas, representantes del Estado y capaces de concertarse con aquellas por el bien de la comunidad.¹⁸

Intervención de los órganos desconcentrados en las prestaciones sociales desconcentradas funcionalmente. Determinadas prestaciones sociales suelen ser desconcentradas, no solo desde el punto de vista territorial, sino del funcional. La complejidad que aquí se introduce es enorme, porque no se trata solamente de que determinados servicios sociales se presten funcionalmente desconcentrados —como ocurre,

¹⁶ Véase la nota 6 al pie de página.

¹⁷ No corresponde a este trabajo referirse a las competencias de los órganos descentralizados; no obstante, el control que la administración central puede ejercer sobre los entes descentralizados es solamente de legalidad y en ningún caso puede revocar al poder de una autoridad legítimamente elegida.

¹⁸ En su obra *Contenido y consecuencias de la descentralización sobre el territorio y las relaciones de poder en Francia*. VVAA *Función Pública y Descentralización* (Bogotá, Colombia, Siglo XXI, 1987, p. 42), M. Lambert sostiene que de lo que se trata es de colocar en concordancia y en cada nivel territorial a las autoridades descentralizadas y a las desconcentradas y dotarlas de poderes complementarios y de importancia considerable.

por ejemplo, con las prestaciones de la Seguridad Social— sino que unas veces las prestaciones del mismo tipo dependen del ministerio y otras de alguna institución desconcentrada funcionalmente.

En este caso, las competencias de los respectivos órganos también son muy amplias, sobre todo si gozan de personalidad jurídica, pues la ley les confiere amplia autonomía de decisión.¹⁹ En realidad, esos órganos se crean para que la prestación pertinente dependa de ellos y no directamente del gobierno. A su vez, los entes de este tipo pueden gozar de una estructura territorial desconcentrada y específica para ejecutar los servicios encomendados.

¹⁹ Algunos autores y legisladores consideran estos supuestos como auténticas descentralizaciones.

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

En estos casos, se pueden producir desconcentraciones territoriales diferentes para cada sector, puesto que las desconcentraciones territoriales y funcionales se efectúan a la vez. La lógica que suele preceder a desconcentraciones de este tipo se basa en una desconfianza general 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 de las autoridades locales y centrales.

SUMMARY

ADMINISTRATIVE DECONCENTRATION AND SOCIAL BENEFITS

This paper defines the concepts of deconcentration and decentralization in terms of the different approaches and doctrines that relate to the two processes. In addition, it describes the two types of deconcentration, functional and territorial, stressing the importance of implementing both types and placing special emphasis on the role of

space both in the structure of health service administration and in the distribution of authority between the State and the decentralized agencies. Finally, the relationship between deconcentration, democracy, community participation, and social benefits is analyzed, and possible ways to shift responsibility to decentralized agencies are suggested.