

DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN COMO MODELOS POSIBLES DE ORGANIZACIÓN ESTATAL

GATTAS ABUGATTAS GIADALAH

Asistente de Cátedra e Investigación del Departamento Académico de la
Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sumario: I. Consideraciones conceptuales previas II. Descentralización y desconcentración como modelos de organización II.1. Descentralización II.2. Desconcentración III. Cuadro comparativo IV. Planteamiento de la descentralización como una necesidad.

I. Consideraciones conceptuales previas

Para conocer y diferenciar los ámbitos en los que se ubicarán los modelos de descentralización y desconcentración debemos primero aclarar algunos términos tales como formas de Gobierno, formas de Estado, autonomía, delegación, competencia y jerarquía. De esta manera, veamos primero lo que entendemos por **formas de Gobierno**.

Es común confundir los términos: “forma de Estado” y “forma de Gobierno”. Para lograr entender este punto es precisa la definición de Estado. Al respecto, Jellinek nos dirá: “(es) la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”¹. Tenemos así que los elementos del Estado son tres: territorio, el pueblo que reside en él, y el poder originario del pueblo.

Esta corporación, como todas, necesitará un órgano de dirección que será el encargado de administrar el poder -ya que sería prácticamente inconveniente que el pueblo en su conjunto lo haga-. Dicho órgano, además, decidirá los destinos de la corporación en cuestión y del pueblo que la conforma, según las reglas preestablecidas a su vez sobre la base de ese poder originario.

El órgano de dirección al que hacemos mención es precisamente el Gobierno². Así, el Gobierno es el administrador del poder. El Gobierno es pues parte integrante del Estado, pero no es el Estado en sí mismo.

Ahora bien, al hablar de formas de Gobierno hacemos énfasis en dos puntos básicos: a) ¿Quién es el titular, o jefe, del Estado? (forma de Gobierno en sentido estricto) y b) ¿Cómo se organizan, coordinan y ejercen el poder los órganos del Estado? (forma de Gobierno en sentido amplio o sistema de Gobierno)³.

Así, la respuesta a la primera pregunta nos presenta varias opciones. Por ejemplo, si el titular del Estado es un presidente elegido, diremos que la forma de gobierno es una República; si el Rey es el titular del Estado y no es elegido sino que reina, por ejemplo, por tradición hereditaria, la forma de gobierno sería una Monarquía, según las reglas que fije la Constitución (Monarquía Constitucional), etcétera.

Por otro lado, la respuesta a la segunda pregunta nos presenta otra serie de opciones. Así por ejemplo, si prima la separación de poderes rígida y la elección popular del presidente, el sistema de gobierno sería el Presidencialismo; si más bien lo que prima es una separación de poderes atenuada y la elección popular es sólo del parlamento, hablaremos de un gobierno Parlamentarista; si pese a haber una separación atenuada de los poderes del Estado hay elección popular del presidente, diremos que la forma de gobierno es un Semipresidencialismo (o una forma mixta), etcétera⁴.

En cuanto a las **formas de Estado**, el enfoque se centra en la relación que hay entre el territorio de un Estado y sus ciudadanos; es decir, en cómo estos ciudadanos se organizan en el territorio y si hay algún tipo de división geopolítica del mismo. Precisamente, es en cuanto a las formas de Estado que uno analiza el tema de la descentralización y la desconcentración.

El profesor Pedro Planas nos dirá que “existen tres grandes tipos de Estado: el Estado Unitario, el Estado Federal y la Confederación (...) El Estado Unitario se caracteriza por ser indivisible, en contraste con el Estado Federal, que se organiza como una suma de estados o de entidades políticas (...) El Estado Unitario tiene un único ordenamiento [un único centro como bien lo aclara luego] (...) En cambio, el Estado Federal tiene dos ordenamientos... deslindados en la Cons-

¹ JELLINEK, Georg. Teoría General del Estado. Buenos Aires: Albatros, 1954. pp.109-110.

² “Gobierno” es entendido aquí como aquel aparato estatal que se encarga de las gestiones necesarias para lograr el desarrollo del país; por esta razón, estarían incluidos aquí los tres poderes clásicos del Estado, entre otros organismos que cumplen una función de dirección del mismo.

³ Sobre estos temas se pueden revisar los trabajos de: LUCAS VERDÚ, Pablo. Principios de Ciencia Política. Tomo II. Madrid: Tecnos, 1973; o GARCÍA BELAUNDE, Domingo. “Forma de Gobierno en la Constitución Peruana”. En: La Constitución en el Péndulo. Arequipa: Universidad Nacional de San Agustín, 1996. pp. 71 y ss.

⁴ La variedad tanto de formas de gobierno en sentido estricto como en sentido amplio dependerán del caso concreto y de la configuración interna de las relaciones de poder que en cada país se presenten; siendo conveniente, en muchos casos, hablar de Gobierno y de Congreso en vez de Ejecutivo y Parlamento respectivamente. Por otro lado, además de los casos señalados, existe una forma de organización denominada “**presidencialismo latinoamericano**”; al respecto ver: ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. “Algunas notas sobre la evolución del presidencialismo latinoamericano a la luz de lo previsto por la Constitución peruana de 1993”. En: Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol N° 20/27. Valencia, Universitat de Valencia, 1997.

titudin de la Unión⁵. El Estado federal sería el descentralizado por excelencia. Respecto a la Confederación señala que “es la unión o federación de Estados soberanos que **mantienen su soberanía** aún después de integrados” [énfasis nuestro]⁶.

No podemos afirmar que el Estado Unitario sea centralista siempre, aunque no podemos negar, a su vez, que este tipo de Estado manifiesta una tendencia al centralismo o en el mejor de los casos a la desconcentración. Al respecto, el profesor Pedro Planas aclara que el Estado Unitario “puede tener estructura centralizada o convivir con organismos territoriales autónomos (...) En tal caso estaremos ante un Estado descentralizado (...) Centralismo y Estado Unitario no son conceptos identificables, aunque muchas veces se presenten bajo una misma faz (...) Estado Unitario no significa centralizar potestades o competencias en un órgano central (...) admite diversas formas descentralizadas (...) según el conjunto de atribuciones que le sean reconocidos a los respectivos órganos”⁷.

Agrega en estos temas el profesor Juan Ferrando Badía, citando a Prélot, que: “El Estado unitario puede ser (...) simple y complejo (...) simple implica una centralización política y administrativa (...) complejo cuando se ha descentralizado administrativamente”⁸.

Es en este orden de ideas que podemos decir que el Estado Unitario y el Federal son extremos entre los cuales hay zonas grises, como por ejemplo las diversas formas de Estados unitarios descentralizados o los Estados regionales⁹. Por esta razón, los conceptos de descentralización y desconcentración presentan también matices, es decir, generalmente no se presentan en la realidad de manera pura sino que son dos extremos guías que se entremezclan creando situaciones diversas dependiendo de la manera en que cada país se organice (son pues modelos concretos mas no absolutos).

Pasando ya a otro tema, algunos autores como Cosculluela o Brewer-Carias tratan estos temas considerándolos como principios de la **organización administrativa**¹⁰. Otros autores como Dromi los consideran tanto dentro de la organización administrativa como dentro de las clases de función administrativa, en relación también a la organización de esta función¹¹.

Es decir, hay un relativo acuerdo en la doctrina al momento de ubicar estos temas en relación con la organización de la administra-

ción. Es preciso aclarar que “**administración**” es entendida como aquella actividad privada o pública (interesándonos la pública en este trabajo) que realiza tanto el gobierno, el órgano legislativo y el judicial, entre otros (por ejemplo los organismos constitucionalmente autónomos); actividad por la cual estos órganos llegan a realizar sus funciones¹².

Esa actividad que realiza el gobierno (entendido como aparato estatal, ver cita 2) es la que permite el desarrollo de toda la serie de actividades que se necesita realizar para que el Estado cobre vida; los entes administrativos¹³, en el desarrollo de sus funciones, hacen avanzar al país. Ahora bien, esas funciones se desarrollan de distintos modos, se organizan de manera diversa según las necesidades a cubrir, el tipo de actividad en cuestión, etcétera. Es pues, precisamente, que al analizar cómo se organiza el desarrollo de esas funciones se revisará también si fueron organizadas de modo descentralizado o desconcentrado.

Este análisis, más que importancia teórica, tiene una gran importancia práctica. A través de él, se logrará determinar si el funcionamiento de la administración del país va por buen camino o si se están cometiendo errores, ayudará a determinar cual de todos los modelos de organización planteados es el más adecuado; siendo que la descentralización y la desconcentración son, pues, modelos de organización de la función administrativa de un país.

A este nivel del análisis que venimos realizando, es conveniente describir ciertos términos que nos ayudarán a entender, a su vez, la definición de descentralización y desconcentración¹⁴. De este modo, aclaremos qué entendemos por **autonomía**. Es común confundir los términos independencia y autonomía. Sin embargo, debemos entender que mientras la independencia habitualmente ocupa un plano más bien individual, con capacidades de actuación libre según los elementos que ya tenemos a nuestra disposición, la autonomía tiende a relacionarse con un plano más general de actuación libre, pero según los elementos que el mismo ente autónomo crea. Es decir, la autonomía representa un plano más amplio de actuación frente a la independencia¹⁵.

El profesor Juan Ferrando Badía, compartiendo la opinión de Zanobini, definirá la autonomía como: “la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio (...) La autonomía implica siempre competencias legislativas (...) pero con coordinación necesaria respecto a una colectividad más grande”¹⁶.

Podemos, además, entender la autonomía ayudándonos de algunos elementos que nos da también el profesor Cosculluela. Según él: “autonomía implica capacidad de gestión independiente de una

⁵ PLANAS, Pedro. La descentralización en el Perú republicano. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima. 1998. p. 19.

⁶ *ibid.* p. 20. Este tema, si bien muy interesante, no es desarrollado en la amplitud necesaria puesto que nos alejaría del tema central de este trabajo.

⁷ *Ibid.* Loc. Cit.

⁸ FERRANDO BADÍA, Juan. El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional. Madrid: Tecnos, 1978. p. 91.

⁹ El profesor Ferrando Badía, en la presentación del libro que acabamos de citar, y a lo largo del mismo, explica este tema. Por otro lado, es necesario precisar que una misma situación jurídica puede ser llamada de manera distinta en diversos países, por cuestiones propias de las distintas idiosincrasias de los mismos; así, por ejemplo, tenemos el caso de Argentina, que siendo un Estado Federal, no denomina a sus unidades territoriales Estados sino Provincias.

¹⁰ COSCULLUELA MONTANER, Luis: Manual de Derecho Administrativo. IV Edición. Madrid: Civitas, 1993. p.184. y BREWER-CARIAS, Allan. Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1994.

¹¹ DROMI, José Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Astrea, 1987.

¹² *Ibid.* p. 46-54.

¹³ Entendemos por **ente administrativo** a todo aquel comprendido en artículo I del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444.

¹⁴ En adelante, los términos a los que hacemos referencia y que luego se conceptualizarán, se entenderán tal y como se definan, tomando en cuenta todas las diferencias e implicancias a que conllevan.

¹⁵ Estas ideas han sido desarrolladas por el profesor Eloy Espinosa-Saldaña Barrera en la cátedra de Derecho Constitucional que imparte en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹⁶ FERRANDO BADÍA, Juan. Op. Cit. p. 53.

esfera de asuntos propios (...) el poder de decisión (...) capacidad de dictar normas (autonormarse) (...) decidir y ordenar¹⁷.

Menciona, el profesor, que un límite a la autonomía (de un ente) es la soberanía del Estado dentro del cual se integra¹⁸. Esto se entiende así ya que la autonomía debe respetar los marcos del ordenamiento jurídico que la crea y la limita. De esta manera, podemos decir que la autonomía debe ser reconocida por el ordenamiento jurídico y mejor aún si, dentro de éste, es la Constitución la que lo hace, puesto que así estará a su vez garantizada por ésta¹⁹.

El profesor Cosculluela resume su postura indicando cuatro elementos indispensables para poder hablar de autonomía (en un ente):

- a) Capacidad de dictar normas.
- b) Capacidad de designación de sus órganos de gobierno, por la comunidad que les sirve de base.
- c) Poder de gestión de su esfera de intereses.
- d) Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias²⁰.

Respecto al primer punto, dictar normas es en otras palabras autonormarse, lo que configura una de las facultades típicas de la autonomía, que responde incluso a la ontología del término. Esta facultad es a la vez una de las más importantes, por la implicancia que tiene el hecho de que un ente dicte sus propias normas, lo que fortifica su autonomía. Debemos tener en claro, además, que esta capacidad es local, vale decir no puede ni vincular a otras localidades ni contradecir la normatividad general que de el gobierno central. El segundo punto es consecuencia del primero. Por otro lado, el tercer punto es muy importante pues quién más que el mismo ente conoce sus propias necesidades, y al hacerlo gestionará de mejor manera las mismas.

El cuarto punto es más bien un requisito indispensable ya que un ente administrativo sin fondos es incapaz de actuar en la realización de sus funciones. No es posible hablar de autonomía si el ente en cuestión no dispone de los medios necesarios para realizar sus funciones, esto ya que, al requerir fondos, sólo los obtendrá de otro ente que puede influir en el primero haciéndolo vulnerable y dependiente.

Teniendo en claro ya el concepto de autonomía, determinaremos ahora qué se entiende por **delegación**. Es también común, como vimos con los conceptos antes definidos, que se confundan aquí dos términos diferentes: delegar y transferir.

Cuando hablemos de delegación, la entenderemos como aquella fórmula mediante la cual un órgano le da a otro de la misma entidad (**generalmente sobre la base de un principio de jerarquía**) un conjunto de competencias o atribuciones que están -y seguirán estando- atribuidas al delegante (que sigue siendo el titular de las mismas). Como bien lo nota Cosculluela: "La delegación (...) afecta al puro ejercicio de la competencia delegada (...) los actos (...) se imputan a todos los efectos del órgano delegante (...) El órgano delegante, en suma, tiene plena disponibilidad sobre el alcance temporal y material de la delegación, ya que es, y sigue siéndolo tras la delegación, el titular de la competencia delegada"²¹. El titular de la atribución delegada podrá pues reservarse facultades o incluso revocar la delegación -principalmente-.

Por otro lado, cuando hablemos de **transferencia** haremos mención a aquella fórmula mediante la cual un ente le da a otro distinto un conjunto de competencias o atribuciones que luego no podrá recuperar, ya que no es más titular de las mismas ni responsable por ellas, y sobre las que mayormente tiene simple influencia de modo directo²². El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define transferir señalando que consiste en: "Renunciar en otro el derecho que se tiene sobre una cosa"²³.

Otro tema importante que debemos predefinir, para luego usarlo, a su vez, en la definición de descentralización y desconcentración, es lo que entendemos por el término **competencia**. Cuando hablamos de ésta, hacemos referencia al conjunto de facultades, funciones y demás posibilidades de acción que se le da a un ente para que las lleve a cabo. Este acto de otorgar competencia -que debe ser previo a la acción que realice el ente en base a ella- lo que en el fondo hace es otorgar una suerte de capacidad de acción, sin la cual los actos bien serán nulos o bien anulables. Como bien dice Cosculluela, dicha asignación de competencias responde al principio de división del trabajo²⁴. El principio de división del trabajo puede ser traducido y entendido como una suerte de especialización en cuanto a las labores a realizar²⁵.

La competencia es otorgada²⁶ según muchos criterios, entre ellos el que nos interesa es el criterio territorial. Como su nombre lo dice, este criterio responde a divisiones en el territorio; existen circunscripciones con entes dentro de ellas que reciben competencias específicas para encargarse del desarrollo de la zona²⁷.

¹⁷ COSCULLUELA, Luis. Op. Cit. p. 196.

¹⁸ Ibid. pp. 196-197.

¹⁹ Algunos piensan que si la autonomía no es reconocida por la Constitución, no es tal, sino una suerte de autonomía funcional (delegación de funciones). Es decir, la autonomía dada por una norma de rango inferior es muy fácil quitarla, por lo que se generaría una situación de vulnerabilidad en el ente sobre el que recayó dicha dación de autonomía; lo que a su vez, en el fondo, generaría una situación de dependencia hacia quien otorgó la misma, que frustraría cualquier interés autónomo. Este tipo de autonomía en realidad no sería más que una delegación de funciones de duración indeterminada y quizá fijada por conveniencias. En cambio, el hecho de que la Constitución otorgue esta autonomía genera una protección mayor, que parte del simple hecho de la dificultad de modificar la Constitución y termina en el hecho de que dicha modificación requiere una discusión en el Congreso en la que, además, influye mucho la opinión pública (generalmente); de este modo, si hablaríamos de autonomía, ya que no habría mayor dependencia que la debida a la norma misma que la otorga y la limita.

²⁰ COSCULLUELA, Luis. Op. Cit. p. 197.

²¹ Ibid. p. 188.

²² Si la transferencia de atribuciones se da dentro de la misma entidad, el órgano inferior que las recibe dejará de serlo respecto a ellas y se convertirá en el único responsable de las mismas; por ello, respecto a esas atribuciones se comportará como un ente distinto del que se las otorgó.

²³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española. II Edición. Madrid: Espasa-Calpe S.A., 1981.

²⁴ COSCULLUELA Luis. Op. Cit. p. 185.

²⁵ Este tema fue desarrollado y explicado en este sentido por el profesor Eloy Espinosa-Saldaña Barrera en la cátedra de Derecho Constitucional que da en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

²⁶ Como ya se adelantó, al decir que la competencia es otorgada hacemos referencia a que puede ser delegada o transferida.

²⁷ Otros criterios usados para otorgar competencias son fijados en base a las funciones que realizará el ente (por ejemplo, el Poder Judicial tendrá competencia exclusiva en cuanto a sus funciones), otro criterio es la especialidad de la labor que realiza el ente (así, el Ministerio de Energía y Minas tendrá competencia exclusiva respecto a ciertos temas mineros al ser esa su especialidad), etcétera.

Además, la competencia otorgada puede estar referida a una o varias facultades; puede otorgarse a uno o varios entes a la vez, siempre que no haya conflicto de competencias entre ellos, es decir, que tengan ámbitos de acción distintos.

Finalmente, desarrollaremos los conceptos de ordenamiento jerárquico y de relación de jerarquía. El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define **jerarquía**, por extensión, como aquel orden o grado de personas o cosas²⁸. Para el profesor Brewer-Carias: "La jerarquía es otro de los principios jurídicos de la organización administrativa. Se vincula con el principio de la competencia porque implica la distribución de ésta por razón del grado, pudiéndose imponer la voluntad del superior sobre la del inferior"²⁹.

Así definida, debemos entender que existirá un superior y un inferior jerárquico. El poder frente a ellos se distribuye según esa situación: al superior se le dará más poder que al inferior, incluso es posible que sea el mismo superior quien le otorgue poder al inferior; el superior tendrá ciertas facultades sobre el inferior.

En cuanto a los efectos de la jerarquía, el mencionado profesor señala que estos son: el predominio del superior jerárquico; la conducción y dirección, por parte del superior, de la actividad de los inferiores; la potestad disciplinaria que tiene el superior; la posibilidad de delegar competencias; la potestad de control; la resolución de conflictos y la posibilidad del superior de ejercer competencias otorgadas genéricamente³⁰.

Ahora bien, nos referiremos a **ordenamiento jerárquico** cuando lo que se quiere dar a entender es un conjunto de criterios de distribución de competencias que llevan a la existencia de un superior y un inferior. Por otro lado, nos referiremos a **relación jerárquica** cuando lo que se quiere dar a entender es esa relación entre el superior y el inferior, que se expresa a través de una serie de poderes del primero sobre el segundo³¹.

II. Descentralización y desconcentración como modelos de organización

Habiendo descrito los conceptos que se utilizarán en la definición, lo que haremos será agruparlos en función de estas formas de organización del Estado. Se definirán dos modelos de organización que, como ya dijéramos, son extremos entre los cuales, y según la estructuración de cada país, se presentan múltiples opciones o tendencias. Estamos, así, ante modelos concretos, pero no absolutos, de organización del Estado.

II.1. Descentralización.

No podemos entender la descentralización si no conocemos primero el fenómeno de la centralización. Al respecto, el profesor Ferrando Badía dice: "Son centralizadas todas aquellas actividades cuya dirección corresponde a un órgano central, es decir, único para todo el Estado. En consecuencia, centralización equivale a la unidad del Estado resultante de la atribución de cada una de las actividades

fundamentales a un órgano único (...) El poder central dominará a los poderes locales"³².

Entendida la centralización, podemos, ahora sí, describir el fenómeno opuesto, la descentralización. Para ello, recurrimos nuevamente a lo señalado por el profesor Ferrando Badía: "Cuando la dirección de una actividad corre a cargo de una pluralidad de órganos no centrales, nos encontramos ante un caso de descentralización, [es decir], ante una fuerza contraria al movimiento centralizador"³³.

El profesor Pedro Planas señalará que los órganos autónomos que se presenten en las diversas formas de descentralización deberán tener **por lo menos** como características: "su dimensión territorial intermedia (...) su potestad normativa, su autonomía económica y administrativa (con rentas propias) y, muy especialmente, su carácter electivo o representativo"³⁴.

De esta manera, cuando hablamos de entidades descentralizadas estamos haciendo referencia a dos o más entidades³⁵. Cada una de éstas tendrá personalidad jurídica propia, por lo que actuarán en nombre y por cuenta propios³⁶.

En la descentralización se da pues una **transferencia de competencias**³⁷. El profeso Ferrando Badía, citando a su vez a Garrido Falla, señala que "La descentralización supone (...) una traslación de competencias de la administración directa a la indirecta del Estado. Y la administración indirecta se basa en la existencia de una serie de personas jurídicas de Derecho público que realizan actividad administrativa para el cumplimiento de fines públicos"³⁸. Así, en cuanto a la **composición de conflictos**, debido a la mencionada transferencia, cada entidad resuelve en los temas propios de su competencia³⁹.

Además, ya que dichas entidades actúan en nombre y cuenta propios, podrán tomar sus propias decisiones e incluso, en algunos casos, tendrán funciones legislativas **sobre lo que les compete**. Al respecto el profesor Ferrando Badía dirá: "la descentralización no implica (...) gobierno propio, sino autoridades con competencias limitadas a la administración (...) Para PRÉLOT se pasa del Estado unitario al federal cuando se reconoce a otros órganos (...) un poder legislativo"⁴⁰.

Para todo esto **necesitarán un patrimonio propio** que generalmente es otorgado -o su obtención es facilitada- por la entidad que

³² FERRANDO BADÍA, Juan Op. Cit. p. 42.

³³ *Ibid.* p. 45.

³⁴ PLANAS, Pedro. Op. Cit. p. 20.

³⁵ Al respecto revisar COSCULLUELA. Op. Cit. p. 196.

³⁶ Al respecto revisar DROMI. Op. Cit. p. 57.

³⁷ Hay que notar que la transferencia de competencias puede estar motivada tanto por razones de carácter meramente territorial, como por razones de carácter más bien de utilidad funcional. De esta manera, estaremos ante los dos tipos o clases de descentralización reconocidos, generalmente, por la doctrina: la descentralización territorial y la descentralización funcional, respectivamente. Al respecto revisar BREWER-CARIAS. Op. Cit. p. 70.

³⁸ FERRANDO BADÍA, Juan. Op. Cit. p. 50.

³⁹ En caso de conflictos de competencia, en los que se presenta una duda respecto a la determinación de quién es el competente para resolver algún asunto, habrá una entidad imparcial que tendrá autoridad para decidir quién tiene competencia en el tema en cuestión; por ejemplo, el Tribunal Constitucional.

⁴⁰ FERRANDO BADÍA, Juan. Op. Cit. pp. 91-92.

²⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Op. Cit.

²⁹ BREWER-CARIAS. Op. Cit. p. 63.

³⁰ *Ibid.* p. 64-68.

³¹ COSCULLUELA. Op. Cit. pp. 191 y 192.

descentraliza (digamos, la entidad central), para que luego el manejo de esos fondos sea responsabilidad de la entidad descentralizada⁴¹.

Todo esto se traduce pues en una situación en la que **prima la autonomía**; el profesor Ferrando Badía, compartiendo la opinión de Garrido Falla, dirá que "la autonomía presupone la descentralización política"⁴². **No hay una relación jerárquica** ya que la entidad que descentraliza sólo contará con una facultad de control (en los casos de descentralización extremos); la entidad descentralizada por su parte deberá seguir las pautas básicas que priman en la relación y que son dadas por el órgano que descentraliza. Siempre hay pues una relación, pero en este caso no es jerárquica sino que es más una relación de mutuo control y de coordinación.

Podemos poner como ejemplo el caso de Estados Unidos de Norteamérica. Los Estados federales tienen autonomía (capacidad de autonormarse, recursos propios, competencias propias, etcétera); y tienen además personalidad jurídica propia. Sin embargo, el gobierno central da las pautas básicas a seguir: tenemos por ejemplo la Constitución y la existencia de órganos estatales de alcance general (que sería el caso del Senado⁴³, por ejemplo, que ejerce cierto control en temas de interés nacional, estén vinculados éstos a cualquier Estado federal). Hay pues dos o más entidades, autónomas y demás, pero que mantienen una relación estable en temas de interés común, en los que el órgano central que descentraliza marca las pautas a seguir.

II.2. Desconcentración

El profesor Juan Ferrando Badía nos dirá: "Otro concepto diferente al de centralización y descentralización es el de desconcentración. DUVERGER dice que 'la desconcentración consiste en transferir [término que es entendido de manera diferente a la señalada en este trabajo] el poder de decisión de las autoridades centrales a los representantes locales que nombran ellas mismas, y que son dependientes de las autoridades centrales (...)' (...). La desconcentración no crea agentes administrativos independientes; se limita a desplazar la sede de decisión (...) La desconcentración puede llevarse a cabo perfectamente en regímenes autoritarios (...) existencia de eslabones sucesivos y centros locales que representan a la autoridad central"⁴⁴.

El profesor Pedro Planas agregará que: "No debe confundirse la descentralización con la simple desconcentración, que es sólo una estrategia de funcionamiento y acción del centralismo que genera ciertas esferas de autonomía, mediante corporaciones o juntas subordinadas jerárquicamente al gobierno central, con funcionarios nombrados por el propio Presidente de la República o por el Ministro el respectivo sector"⁴⁵.

⁴¹ Los fondos pueden provenir de un presupuesto general que los contemple, o pueden provenir de actividades propias o cobro de impuestos, siendo estos últimos casos permitidos por la entidad que descentraliza a través del otorgamiento de competencias para realizar dichas actividades.

⁴² FERRANDO BADÍA, Juan. Op. Cit. p. 54.

⁴³ El Senado norteamericano representa a los Estados como tales, de tal suerte que cada Estado norteamericano está representado por dos senadores en dicha cámara.

⁴⁴ Ibid. p. 46.

⁴⁵ PLANAS, Pedro. Op. Cit. p. 20.

Así, cuando hablamos de entidades desconcentradas, en el fondo hacemos referencia a una sola entidad. Es decir, dentro de una entidad habrá un órgano superior que es quien tendrá personalidad jurídica, y un ente inferior sin esa personalidad⁴⁶. En esta relación, el inferior actúa en nombre de la misma sede, del órgano superior, quien será responsable por dicha actuación.

Las **competencias** en este tipo de relación serán pues **delegadas**. El superior le da al inferior una serie de facultades en el seno de una misma entidad. Las decisiones del superior representan directamente la voluntad de la entidad, mientras que las decisiones del inferior representan la voluntad del superior e indirectamente la voluntad de la entidad. Existe pues una **relación jerárquica** y por ella el superior es siempre responsable directo de lo que haga el inferior, lo que en el fondo significa que es responsable de lo que haga la entidad.

El órgano desconcentrado depende en todo del superior jerárquico, no puede emitir normas, generalmente **no cuenta con patrimonio** propio sino que maneja el de la entidad; incluso, en cuanto a **composición de conflictos**, deberá ser el superior quien los resuelva⁴⁷. Esta situación se traduce en una **carencia total de autonomía**, el superior maneja la totalidad de las situaciones en conjunto.

Un ejemplo realmente ilustrativo de un caso de desconcentración lo obtenemos al pensar en la organización de un banco⁴⁸. En este caso habrá un superior -sede central- y oficinas desconcentradas -las agencias-. El superior es entendido como la entidad en sí, su voluntad es la voluntad de aquella (cuando uno piensa en un banco, lo ve como una sola entidad). Las oficinas responden en todo a lo que el superior ordene, de allí que el responsable sea el superior. Las oficinas pueden ser cerradas en cualquier momento ya que sus competencias son delegadas, y no tienen patrimonio propio sino que trabajan con los bienes del mismo superior que es en sí la entidad bancaria. A lo más, dichas oficinas tienen poder de representación del superior, pero muy restringido. En suma, no hay autonomía.

III. Cuadro comparativo

CRITERIOS	DESCENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACIÓN
1.- Autonomía	Sí existe.	No existe.
2.- Competencias	Se transfieren.	Se delegan.
3.- Composición de conflictos	Según competencia sobre el tema.	Según relación de jerarquía.
4.- Personalidad jurídica	Hay dos o más entes con personalidad, actuando en nombre y por cuenta propios.	Hay un ente con personalidad y un inferior que responde a la personalidad de dicho ente del que forma parte, actuando en nombre y por cuenta de aquel.
5.- Patrimonio	Es propio de cada entidad y se maneja autónomamente; generalmente lo da la entidad que descentraliza.	Es el de la sede central y se maneja según los criterios que ella fije.
6.- Control	Es relativo a ciertos temas y se da de manera mutua.	Es total por parte del superior.

⁴⁶ Al respecto, revisar DROMI. Op. Cit. p. 56.

⁴⁷ Al respecto, revisar BREWER-CARIAS. Op. Cit. p. 68.

⁴⁸ Este ejemplo ha sido tomado de la cátedra de Derecho Constitucional que

Esto es pues lo que caracteriza a cada uno de estos conceptos que, repetimos, generalmente no se presentan en la realidad de manera pura sino con matices según la organización geopolítica de cada Estado.

IV. Planteamiento de la descentralización como una necesidad

Si no hay descentralización nos encontraremos ante una serie de problemas. Partiendo de este supuesto, primero debemos conocer, describir y entender, primero, cuáles son esos problemas, para que en ese camino logremos captar la necesidad de descentralizar, ya que sólo a través de ella se podrá dar solución a los mismos.

Ahora bien, el centralismo genera muchos problemas que podríamos representar como las ramas de dos grandes árboles. Es decir, podríamos considerar dos problemas base y de ellos derivar muchos otros que se presentan en la práctica. Esos dos problemas son: la no democratización del Estado y la falta de un desarrollo equilibrado, los mismos que trataremos a continuación.

El profesor César Landa nos dice: "todo proceso de descentralización supone simultáneamente la democratización del poder"⁴⁹. Al respecto, el profesor Ferrando Badía agrega, citando a Chevallier, quien a su vez exponía las ideas de Tocqueville, que: "Las sociedades democráticas (...) se basan en la **idea contraria de un poder único y central** que se ejerce sin intermediario y se abate con todo su peso sobre los individuos (...) La centralización se presenta a TOCQUEVILLE como la asfixia mortal de la libertad. La centralización absoluta traería como resultado un despotismo que, a diferencia de las tiranías antiguas que sólo pesaban sobre algunos, se impondría a todos" [resaltado nuestro]⁵⁰.

Un modelo descentralizado democratizaría al Estado ya que generaría una mejor participación ciudadana, una mejor toma de decisiones (que partan de los pobladores de las mismas zonas -autónomas- ya que ellos conocen mejor los temas a regular), una mejor confrontación a las decisiones que tome el gobierno central, una articulación realmente funcional del país, etcétera. El pueblo ejercería el poder y las minorías se verían mejor protegidas. El profesor Ferrando Badía señala que: "Sin la participación existiría un derecho de subordinación y no de colaboración (...) Como afirma G. SCALLEY y nos recuerda PRÉLOT-, 'no existe verdadero federalismo si las colectividades asociadas no participan, a través de sus representantes, en la constitución de los órganos federales y en la elaboración de sus decisiones'⁵¹.

Por el contrario, la centralización, truncaría el desarrollo democrático de un país⁵². Esta situación generaría que el centro -por lo general burocrático- maneje la toma de decisiones, no habría auto-

nomía, muchas zonas no tendrían quién las represente y quedarían en el abandono, el país se desarticularía, etcétera. Es decir, la democracia "quedaría por los suelos" frente al poder central. El poder del pueblo pasaría a un segundo plano en el mejor de los casos, ya que, si es que no desaparece, por lo menos se reduciría⁵³.

En cuanto al tema del desarrollo económico, tan vigente en países como el nuestro, es necesario decir que la descentralización plantea como uno de sus objetivos centrales el logro de dicho desarrollo y, a través de él, la mejora de las condiciones de vida en la totalidad del territorio del país.

Al tener las administraciones autónomas recursos propios, podrían realizar las obras que, a su criterio, fueran más necesarias para la zona en cuestión. Esto generaría un desarrollo económico y a la vez social. Las obras a realizarse generarían puestos de trabajo, la infraestructura de la zona estaría en mejores condiciones, se fomentaría la inversión, etcétera; es decir, se generaría un incentivo global para las inversiones y el desarrollo.

El desarrollo económico sería equilibrado en todo el país; las administraciones autónomas emprenderían un avance económico propio, potenciado, a la vez que protegido, por el gobierno central. No es que una zona se desarrolle y las otras no, sino que, como todas son autónomas en igual medida, se desarrollan en conjunto. Es decir, el país funcionaría como una unidad equilibrada en la que todos se interrelacionan socio-económicamente y progresan en conjunto⁵⁴; siendo, además, que el desarrollo de una zona beneficiaría a las otras que forman, junto con ella, la mencionada unidad.

Desde un punto de vista opuesto, el centralismo generaría la desarticulación del país tanto en materia económica como socio-política. El centro se desarrollaría, mientras que la periferia quedaría en el atraso total⁵⁵.

Estos son pues los principales problemas que hacen necesaria la descentralización. Definitivamente, no son todos los problemas que se pueden presentar, como ya dijimos, sino que son dos grandes ramas de problemas de los que se derivan muchos otros, que sólo podríamos conocer a través del análisis de casos concretos.

⁵³ Esto es fácil de comprobar si analizamos lo sucedido en el Perú entre los años 1990 y 2000.

⁵⁴ Las zonas autónomas podrían incluso realizar convenios entre sí, sin tener que pasar por el velo burocrático del gobierno central, siempre que lo hagan bajo el imperio de la ley y la Constitución del Estado.

⁵⁵ Una vez más, esto se puede demostrar a través de un análisis de la realidad social peruana de los últimos tiempos. Es común ver en las provincias de nuestro país un atraso tal que da la impresión de que se ha hecho un viaje en el tiempo al mejor estilo de cualquier obra literaria o película de ciencia ficción. Existen aún, en nuestro país, lugares con casas hechas de esteras y barro, en los que el televisor es un lujo -si es una zona en la que es posible captar algún canal- y la computadora se presenta como un cuento de hadas -si es que la conocen-. Las inversiones en las provincias son escasas, no se cuenta con el apoyo del Estado, no existen medios de comunicación adecuados, no existen centros de capacitación de nivel óptimo, y otras carencias. Además, aparece el problema de la migración que genera, entre otras cosas, una sobreoferta en mano de obra, lo que disminuye su costo y agudiza más los problemas de empleo. De esta manera, podríamos señalar muchos otros problemas generados por el centralismo y que se reproducen en cadena, frente a los cuales, en los últimos gobiernos, se han querido plantear soluciones que, esperamos, den resultados óptimos.

imparte el profesor Eloy Espinosa-Saldaña Barrera en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁴⁹ LANDA ARROYO, César. "La Descentralización del Gobierno Unitario en la Constitución de 1993". En: *Lecturas Sobre Temas Constitucionales* n°10. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994. p. 238.

⁵⁰ FERRANDO BADÍA, Juan. op. cit. p. 43.

⁵¹ *Ibid.* p. 78.

⁵² *Ibid.* p. 45. El profesor Ferrando Badía señala que "Al llegar a cierto nivel, la centralización produce un grave riesgo y puede ser fatal para el mismo Estado, dando entonces origen al movimiento contrario -de descentralización- que se impone ya sea por la vía legal o por medios violentos."