

LA DESCONCENTRACION

Por: Ab. Ricky Benavides

Es parte de la doctrina social de la Iglesia que la Administración Pública tenga como finalidad dirigir y ordenar la actividad encaminada al bien común, fomentarla y arbitrar los medios para alcanzar dicho bien. Pero aclara que ésta no es la única responsable del bien común ya que por ser éste la finalidad de la comunidad política constituye tarea de todos los ciudadanos.

Actualmente existe una corriente que propone la privatización de algunas de las entidades del sector público porque éstas no cumplen con sus objetivos y más bien se han convertido en una carga estatal.

El tema es controversial y un resultado favorable dependerá de la madurez con que sea tratado no sólo por legisladores sino por toda la sociedad. El momento exige que se proponga urgentes y necesarias reformas a la estructura de muchas entidades del sector público. Se dice, con justa razón, que la estructura vigente obstaculiza que éstas cumplan con sus objetivos.

El Estado moderno ha ido creando ciertas entidades públicas para lograr la satisfacción de necesidades de interés general. Pero hay que lamentar que muchas han nacido sin ajustarse a una verdadera sistemática administrativa, han surgido por presiones del momento y originadas por razones políticas de carácter personalistas.

Solucionar este problema no es sencillo. Encontrar la forma corrija los errores existentes es más complejo de lo que se pueda pensar. Pueda ser que la privatización sea parte de proyecto de reformas que se requiere pero creo que muchas de estas entidades no logran sus propósitos por no contar con una estructura administrativa que permita cumplir efectivamente con sus objetivos. Lo único cierto es que nos encontramos con innumerables personas jurídicas, muchas necesarias.

Una de las formas por la que se puede corregir las fallas existentes es proponer que se reforme el sistema de estructuración, desde el punto de vista de la competencia, de la organización administrativa. Por eso

debe ponerse en práctica la figura de la desconcentración administrativa como mecanismo para sobreponer la crisis que atraviesan las entidades del sector público.

Durante este trabajo utilizaremos como caso práctico al IECE y así ir sugiriendo modificaciones que deberían tomarse para convertir a esta entidad en mucho más ágil y eficaz. El Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, IECE, fue creado mediante ley publicada en el Registro Oficial # 212 de abril 28 de 1971, la misma que fue posteriormente codificada y publicada en el Registro Oficial # 48 del 19 de marzo de 1976. El IECE es una institución creada para el ejercicio de la potestad estatal ya que, de manera privativa y como parte del fomento a la cultura cumple con los específicos objetivos de concesión de crédito educativo y la administración de becas nacionales e internacionales.

Surge esta entidad como uno de los mecanismos de reparto de la riqueza del petróleo bajo la premisa de dar educación al pueblo (por lo que su primera cobertura fue preparar técnicos en petróleo).

La Constitución Política en su artículo 118 establece que: "El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante ...la desconcentración nacional..."

Como se puede notar está contemplada la desconcentración como una regla general del régimen administrativo del país. Es obligación ponerla en práctica.

A continuación señalaremos algunos conceptos de desconcentración.

- 1.- La desconcentración surge cuando el reparto (de competencia) se hace dentro de la misma persona jurídica estatal dándole ciertas facultades para la actuación y decisión a sus órganos.
- 2.- Para Entrena Cuesta es el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores o disminuye la subordinación de estos a aquellos con la aclaración que la competencia desconcentrada no requiere ser otorgada con el carácter de absolutamente exclusiva.
- 3.- Es un sistema de organización administrativa en el que el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos que co-

rresponde a la persona pública, son atribuidos a órganos que **le están subordinados jerárquicamente.**

- 4.- Canasi indica que existe desconcentración cuando los organismos administrativos gozan de cierta independencia del poder central pero que carecen de personalidad jurídica para actuar en derecho.
- 5.- El doctor Nicolás Parducci Sciacaluga en el artículo de prensa "¿Descentralización, Desconcentración o Delegación?" publicado en el Diario HOY del 25 de Abril de 1986, manifiesta que la desconcentración "ocurre cuando dentro de una misma persona jurídica de derecho público, como el Estado o la Municipalidad, con el suficiente fundamento legal, se transfiere a los funcionarios de menor jerarquía, ya por jurisdicción, ya por mando, facultades que estaban ejerciendo funcionarios de mayor jerarquía, quienes ya no las volverán a ejercer".

Podríamos precisar que para que se dé la desconcentración debería conjugarse los siguientes requisitos:

- a.- Transferencia de competencia, que trae como consecuencia el traslado de la titularidad de la misma, de un órgano superior a otro inferior.
- b.- Esta competencia a partir de ese momento **debe ser exclusiva, sin** que el superior pueda ejercer esa atribución. Si no fuera así se estaría sólo otorgando el ejercicio y por tanto lo que existiría es solo una delegación más o menos amplia.
- c.- Tiene lugar entre órganos de una misma institución.
- d.- Se necesitaría de una ley para desconcentrar las facultades que han sido conferida por ley.

Vallina Velarde indica que si la competencia hubiera sido atribuida por normas administrativas solo bastaría ese mismo tipo de normas para que se efectúe la desconcentración. Este no es nuestro caso.

Para reformar cada ley de creación de una persona jurídica podría traer inconvenientes por lo que podría ser una solución establecer que el Congreso autorice expresamente a las personas jurídicas del sector público tomar las medidas para que opere la desconcentración dentro de su institución cuando lo crea conveniente.

Este sistema sería flexible y daría a cada institución, la posibilidad, de acuerdo a su necesidad y justificación técnica, de establecer reformas para que se desconcentre su entidad.

e.- La desconcentración puede operar dentro de un ente centralizado o descentralizado.

La desconcentración es una necesidad imperiosa que debe darse porque sino todas las dependencias que no se encuentran en la capital o dentro del poder central continuarían como simple órganos locales delegados de ese poder. Como se dice con certeza seguirían siendo simples oficinas postales. Muchos funcionarios se dedican a realizar lo más elemental de las funciones que en algunos casos se limita a recibir correspondencia y enviarla a la matriz para que sea ésta la que decida. Debería darse amplias atribuciones para que se cumpla con los objetivos y fines en forma ágil y eficaz. Dentro de esas atribuciones desconcentradas se realicen las gestiones sin que sea el superior que tenga que decidir.

No se puede continuar pensando que al mantener la concentración de poder una entidad cumple sus funciones de forma eficaz, uniforme, clara y tienen sus decisiones la debida fuerza porque los hechos indican lo contrario.

Se puede indicar que hasta es un principio de la dignidad de la persona reconocer su capacidad para actuar y decidir y no sólo otorgarle funciones de trámites o de cumplimiento de funciones.

El caso típico dentro del IECE sería otorgarle al Delegado Provincial o Jefe Regional la atribución de conceder el crédito educativo dentro de su jurisdicción. Se podría limitar el monto que podría otorgar y **de** ésta forma se descongestionaría las funciones del Director Ejecutivo.

Si uná de las obligaciones del beneficiario del crédito que otorga el IECE es reportarse académicamente dentro de cierto tiempo, la persona que lleva el seguimiento dentro de esa jurisdicción bien puede decidir en caso de incumplimiento ya que sólo debe seguir las disposiciones vigentes para éstos casos, sin necesidad de reportar este particular y esperar que una persona ajena resuelva algo que esta persona conoce mejor, por esto el beneficiario debe esperar hasta meses por la acumulación de asuntos que tiene que atender.

Bien se prodría preseleccionar a los candidatos de becas dentro de una misma región sin necesidad que sea un órgano centralizado que tenga esa privativa atribución que conlleva el peligro y **riesgo del favoritismo**.

Debemos indicar que para la doctrina italiana y ciertos autores como Canasi y Berthelemy consideran a la desconcentración como una modalidad de la descentralización, tanto así que la califica como una descentralización burocrática o jerárquica. Pero la desconcentración y descentralización son dos figuras distintas, tienen marcadas diferencias. La descentralización significa la creación de una nueva persona jurídica a la que se le reparte funciones existentes o para que desarrolle otras nuevas. Como indica el doctor Parducci la desconcentración "se realiza mediante la creación de una nueva persona jurídica de derecho público, por ley u ordenanza, para que éste realice la actividad o servicios que se quiere mejorar". Por tal motivo, es más apropiado el término utilizado por los tratadistas franceses y españoles al usar la palabra desconcentración en lugar de descentralización burocrática. Además esto evitaría confusiones y sería más didáctico.

Siguiendo esa corriente, Sayagues Laso enseña que la desconcentración es una etapa mínima de la descentralización ya que indica que en aquella opera una descentralización parcial en cuanto a la materia y poderes de administración. Otro la considera como una etapa de transición entre la centralización y la descentralización. Se estaría preparando la vida para la verdadera descentralización. Como dice el mismo autor las personas jurídicas no son seres biológicos que alcancen distintos grados de evolución por sí mismo, sino es la realidad social que termina su configuración. Como hemos anotado anteriormente, la desconcentración puede darse dentro de una entidad descentralizada. Incluso se podría dar el caso que un ente centralizado puede desconcentrarse o descentralizarse o una entidad desconcentrada pueda descentralizarse o centralizarse por así requerirlo la voluntad política o la existencia estatal vigente.

La doctrina clasifica la desconcentración en dos tipos:

- 1.- La desconcentración central, interna u horizontal: esta se caracteriza por ser distribuida la competencia a favor de un órgano central inferior de la jerarquía administrativa que extiende su competencia a todo el territorio nacional.
Un caso podría ser que el Director Ejecutivo del IECE otorgara sus atribuciones para la adquisición o gastos administrativos al Director Administrativo de la entidad.
- 2.- La desconcentración periférica, externa o vertical es cuando la competencia desconcentrada **es destinada a favor de un órgano perifé-**

rico, no centralizado, de la administración que tiene sus atribuciones limitadas dentro de una circunscripción territorial determinada.

Este caso sería que el Director Ejecutivo otorgue las atribuciones de conceder el crédito al Delegado Provincial. Es de fácil comprensión que aquí opera la verdadera desconcentración. Tanto es así que Vallina Velarde indica que esta es la única que es admitida por la mayoría. No hay duda que ésta es la modalidad que resulta más apropiada implantar y la que se requiere utilizar pero no por eso se debe desconocer la anterior.

La desconcentración presenta algunas-ventajas que a continuación detallo:

- 1.- Se utiliza una persona jurídica ya establecida lo que significa que se evitaría gastos en la creación de un nuevo ente y lo único que se hace es redistribuir atribuciones dentro de una misma persona jurídica.
- 2.- Se mantendría una unidad administrativa al no crearse una nueva entidad.
- 3.- Se acerca a los beneficiarios del servicio, se tiene mayor contacto, conocimiento de los asuntos y por tanto se aceleraría la solución a los problemas que surjan. En resumen se administra mejor de cerca.
- 4.- En vista de dársele la alta dirección de determinados asuntos al personal este asumiría su obligación y por tanto se ubicaría mejor las responsabilidades. Además se estimularía la labor realizada por ello ya que tiene la capacidad de decidir y así mismo realizar mejor sus funciones. Una consecuencia lógico es que mayor responsabilidad debería significar mayor preocupación con el manejo de los bienes públicos.'
- 5.- Evitaría inconvenientes y limitaciones de una larga línea jerárquica con sus grados y niveles de decisión.
- 6.- Se obtiene un gran beneficio que significaría dar satisfacción a las reivindicaciones regionales y locales sin poner en peligro la unidad administrativa. Evitaría incrementar el resentimiento existente al tener el poder decisión el propio órgano de la región o localidad sin necesidad de esperar que otro decida por éste.
- 7.- Esto exige una mayor capacitación del personal ya que al dársele mayores atribuciones significaría mayores responsabilidades por lo que debería estar listo para asumirla. No **podemos esperar que**

de la noche a la mañana el funcionario, el experto que puede serlo, el del poder central, por tal motivo debe capacitarse al personal y darle el tiempo suficiente para que cumpla la labor asignada con la debida capacidad.

8.- Se elimina la acumulación del poder en una sola persona. Sería imposible que una sola persona pueda atender tanto y diversos asuntos. Se evitaría también una duplicación de trabajo entre funcionarios ya que muchas veces lo que hace el funcionario del órgano central es revisar lo ya realizado.

Entre los obstáculos que podrían darse para que se realice una desconcentración en el país serían los siguientes:

- 1) Falta de voluntad política por parte del órgano central para ceder el poder que tradicionalmente siempre lo ha tenido.
- 2) Exigirá una mayor coordinación entre los órganos de la entidad, los tiempos modernos reclama la instalación de una moderna red de información y a la misma vez que se automatice las labores que se desarrollan. No habría una completa desconcentración sin una completa coordinación que sólo se alcanzaría con la modernización del sistema de comunicación y comportamiento. Muchas entidades laboran completamente aisladas sin que se coordine las tareas lo que obliga duplicación del trabajo.
- 3) Se necesitaría un programa de capacitación del personal ya que las nuevas responsabilidades le exigiría nuevos conocimientos. Esta capacitación debe ir acompañada de la exigencia de responsabilidad y honestidad del personal. Debe evitarse los nombramientos por compromiso y permitir al personal alcanzar la debida experiencia y capacitación que una verdadera estabilidad otorgaría. Esta capacitación debe ser continua y permanente porque estimularía al funcionario.

En conclusión como ya hemos anotado la desconcentración consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependan jerárquicamente, gozan de cierta autonomía técnica y funcional que justifique su creación.

Al contar con el poder de decisión dentro de la competencia y facultades otorgadas se agilizarían las actuaciones de éstos órganos. Esa libertad de acción es una autonomía operativa aunque la política general y las directrices globales sean definidas por el órgano central. Lo importante es buscar el mecanismo para combatir el centralismo que obstaculiza las labores de muchas entidades del sector público y que con la desconcentración se lo alcanzaría.

BIBLIOGRAFIA

MARTINEZ MORALES, RAFAEL: Derecho Administrativo, Primer Curso, Harla-México, 1991.

SAYAGUIS LASO, ENRIQUE: Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 4^a Edición, Tecnos - Madrid, 1973.

ENTRENA CUESTA, RAFAEL: Curso de Derecho Administrativo, Vol. 1, Buenos Aires, 1972.

PARDUCCI SCIACALUGA, NICOLAS: Cien Soluciones Legales y Administrativa, EDINO, Guayaquil, 1990.

CANASI, JOSE: Derecho Administrativo, De Palma, Vol. I, Buenos Aires, 1972.

GARCIA DE ENTEARIA, EDUARDO y FERNANDEZ TOMAS RAMON: Curso de Derecho Administrativo, Civitas, Madrid, 1978.

SERRA ROJAS, ANDRES: Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1983.