

Primera parte. Poder y territorio-teoría general .

Capítulo V. La descentralización	39
1. Centralización y descentralización	39
2. Competencias y órganos	40
3. Autonomía en la descentralización. Elementos y grados	41
4. Delegación	42
5. Desconcentración	43
6. Factores extrajurídicos en la centralización y la descentralización	43
7. Génesis de la noción de descentralización	44
8. Autonomía e independencia	45
9. Democracia y centralización-descentralización	46
10. La noción tradicional de descentralización. Crítica	47
11. A propósito de un artículo de Francis-Paul Bénéoit	49

CAPÍTULO V

LA DESCENTRALIZACIÓN

SUMARIO: 1. *Centralización y descentralización.* 2. *Competencias y órganos.* 3. *Autonomía en la descentralización. Elementos y grados.* A. *Personería.* B. *Administración propia.* C. *Patrimonio propio.* 4. *Delegación.* 5. *Desconcentración.* A. *Delegación.* B. *Repartición de competencias.* 6. *Factores extrajurídicos en la centralización y la descentralización.* 7. *Génesis de la noción de descentralización.* 8. *Autonomía e independencia.* 9. *Democracia y centralización-descentralización.* 10. *La noción tradicional de descentralización. Crítica.* 11. *A propósito de un artículo de Francis Paul Bénéoit.*

1. *Centralización y descentralización*

Tanto la primera como la segunda nociones indican un modo particular de disposición de los órganos investidos con competencias de gobierno y administración, respecto del centro político.

En el primer caso hay un encuadramiento jerárquico, del órgano inferior, que queda por completo dependiente del superior y sujeto a un permanente control, aquel que se ejerce sobre los subordinados. Hay un conducto regular, se reciben órdenes, se obedece, se ejecuta. Estricta centralización se registra en la organización militar, en las órdenes religiosas, en las estructuras educativas tradicionales, en la Iglesia y, en fin, en todo núcleo burocrático.

La descentralización presupone una repartición de competencia, pero no equivale a ésta, pues como hemos visto, las competencias pueden distribuirse tanto en el gobierno como en la administración, manteniendo el principio de la centralización. Descentralización es la repartición de competencias con la atribución de una relativa autonomía al órgano inferior. La autonomía, considerablemente variable según cada caso, es un status orgánico consistente en la posibilidad de actuación por propia iniciativa y con medios propios, respetando el marco general de la política formulada en el centro.

La noción de descentralización es complemento indispensable de la com-

petencia. Por la competencia conocemos la naturaleza de la actividad estatal si se mantiene concentrada o se distribuye y, en este último caso, si la distribución es solamente por la especificidad de la actividad o también por el distanciamiento geográfico de la sede de los poderes centrales. Por la noción de descentralización conocemos si la competencia atribuida a un órgano es o no relativamente autónoma del centro político.

2. Competencias y órganos

Precisado el hecho de que existen competencias concentradas o distribuidas, en este segundo caso conforme a un régimen de centralización o de descentralización, es necesario relacionar el concepto de competencia con el o los órganos llamados a ejercerla legítimamente y en concreto. Esta conexión nos introduce al estudio de los órganos competentes.

En efecto, la concentración, desde el punto de vista orgánico, alude a la acumulación de competencias diversas en un sólo órgano.

La repartición de competencias es viable gracias a la existencia de órganos específicos, autorizados para actuar en una actividad concreta o en una subdivisión territorial.

Pueden distinguirse dos principales categorías de órganos competentes, en lo que hace a su más general régimen legal: unos disfrutan de capacidad para actuar por sí mismos con plenos efectos en derecho; otros no cuentan con tal capacidad. Esta diferencia es el punto de partida para distinguir los órganos descentralizados de los centralizados, los autónomos de los no autónomos.

Así, la centralización describe la atribución de competencias a órganos distintos, pero que no tienen capacidad jurídica y, por tanto, permanecen indisolublemente ligados al centro político. (Ministerios, Secretarías de Estado, *v.gr.*)

En cambio, la descentralización implica asignación de competencias a órganos que tienen el aliento vital, individualizador, de la capacidad jurídica, lo que les permite ingresar al amplio y variado campo de la autonomía, ya en el nivel de gobierno como en el de administración.

Resumiendo, la concentración de competencias niega el funcionamiento de un órgano especial para cada una de ellas. Los órganos especiales, por su parte, son incapaces absolutos o relativos; lo primero les condena al anonimato centralizador; lo segundo les permite figurar con propia individualidad y aspirar a una graduable autonomía.

La competencia, que hasta ahora sólo analizábamos como consecuencia de la división social del poder, referida a los órganos que la asumen, resulta centralizada o descentralizada, pues adopta el carácter que, en este sentido,

le imprima el régimen jurídico establecido para los múltiples organismos estatales.

3. *Autonomía en la descentralización. Elementos y grados*

La competencia no funciona autónomamente, en el caso de la concentración, por inexistencia de órganos especiales. En el caso de la centralización tampoco, debido a la subordinación de los órganos revestidos de competencia especial. En los dos casos la competencia existe, tiene su propia identidad política y jurídica, pero no goza de iniciativa, sea porque el poder central la ejerce directamente, sea porque, habiéndola confiado a un órgano distinto, no lo dotó de albedrío.

La concentración niega toda posibilidad de descentralización, aquélla y ésta se oponen fundamentalmente. La descentralización se concreta por la autonomía de los órganos, cuya simple existencia diferenciada es rechazada por la concentración.

La autonomía sólo es concebible cuando las competencias son distribuidas (claro, nos referimos a alguna forma de autonomía distinta y menos de la que obviamente corresponde al poder soberano) y no sólo es posible si el vínculo con el poder central resulta debilitado por una especie de emancipación legal del órgano competente, que ocurre cuando éste adquiere la personería jurídica.

La capacidad jurídica de los órganos descentralizados presenta muchas alternativas y matices en el campo del Derecho y de los hechos, pero puede admitirse que comprende, entre otros, los siguientes aspectos (por separado o acumulados de diversa manera):

A. *Personería*

El Derecho reconoce al órgano descentralizado una personalidad propia, si bien ficticia. Esto le permite ser protagonista en el gobierno o en la administración. Tiene un intelecto reconocido, el privilegio de disponer de voluntad y de capacidad de actuar.

B. *Administración propia*

a. Las personas jurídicas son incapaces relativos. Para actuar necesitan valerse de un representante legal. La autonomía de la persona jurídica depende

en buena parte del grado de autonomía personal de su representante legal, mínima cuando éste depende directamente de un superior jerárquico (quien puede nombrarlo y removerlo libremente, por ejemplo); mayor cuando la dependencia es indirecta (cuando es nombrado a través de otro organismo, por ejemplo un ministerio, una asamblea general o una junta directiva) y real cuando no hay dependencia jerárquica, por ejemplo, cuando el representante legal es designado por el voto de los ciudadanos.

b. Controles: la autonomía varía con la naturaleza de los controles a que están sujetos institucionalmente los órganos. Cabe mencionar el jerárquico, el de tutela, el fiscal (central o interno), el político (del Estado o por participación ciudadana).

c. Grado de descentralización: los organismos pueden estar más o menos descentralizados, según una amplia escala en la que pueden distinguirse varios grados de proximidad (parentesco) con el poder central. Los organismos son descentralizados de primer grado cuando los crea directamente el Estado; de segundo grado cuando los crean uno o varios órganos descentralizados de primer grado, y así sucesivamente. En la medida que se avance en este sentido, naturalmente se suavizan los controles; la autonomía aumenta con la distancia respecto del centro.

d. La participación de intereses privados en los organismos estatales también amortiza la potestad interventora del poder central. Ocurre en el caso de las sociedades de economía mixta.

C. *Patrimonio propio*

Puede componerse de recursos recaudados directamente, o recibidos del Estado, o producidos por actividades que adelante el mismo organismo, o adquiridos mediante otros mecanismos. Puede comprender varios tipos de bienes, sobre los cuales tenga capacidad amplia o restringida de disposición. Las modalidades del sostenimiento económico del órgano le determinan, también, la viabilidad o no de su autonomía.

4. *Delegación*

La delegación de competencia es un procedimiento interno que puede presentarse en todos los niveles de la acción gubernamental o administrativa, de acuerdo con previsiones constitucionales o legales sobre el particular.

Consiste en el traslado provisional de competencias que efectúa un órgano en favor de un funcionario u otro órgano, subordinados suyos. Por lo

general el delegante hace uso de una amplia discrecionalidad para fijar los términos en que se hace la delegación de competencia y puede en todo tiempo reasumirla, e inclusive revocar y modificar los actos producto de tal delegación.

Se distingue de la noción de repartición de competencias que hemos venido manejando, porque ésta consiste en la atribución definitiva, estable, permanente de competencia, en todos los casos, a un órgano específico.

5. *Desconcentración*

Las competencias concentradas en un órgano pueden desconcentrarse por:

A. Delegación

B. Repartición de competencias (por tareas, en el espacio, centralizadas, descentralizadas).

En el primer caso dominan la transitoriedad, la precariedad, las iniciativas personales de quien delega, la discrecionalidad.

En el segundo se producen formaciones permanentes que, por su importancia, requieren para su creación, para su introducción en la estructura del Estado, de la acción creadora y reglamentadora de los máximos organismos políticos.

La doctrina francesa maneja el concepto de desconcentración de manera más estrecha, pues prácticamente la equipara a la delegación²⁸ y complementa su definición mediante frontal contraste con la descentralización;²⁹ me parece preferible y más útil pensar que la descentralización es uno de los varios modos de desconcentrar las competencias del Estado, como al principio quedó expuesto.

6. *Factores extrajurídicos en la centralización y la descentralización*

El poder resulta descentralizado o centralizado no sólo a instancias del diseño jurídico del Estado, campo específico de estudio del Derecho Constitucional, sino también por influencia de fuerzas que permanecen por fuera

²⁸ "Se denomina desconcentración (la) transferencia a un agente local del Estado, de un poder de decisión, ejercido hasta ese momento por el jefe supremo de la jerarquía" (Rivero, Jean: *Droit administratif*, Ed. Dalloz, Paris, 1970, p. 285).

²⁹ "...la autoridad descentralizada se distingue esencialmente de la autoridad simplemente desconcentrada en que no está sometida al poder jerárquico" (Waline, Marcel: *Droit administratif*, Ed. Sirey, Paris, 1959, p. 269).

de la estructura del poder público y del poder regulador del Derecho Público.

Entre ellas cabe mencionar, en su poderoso papel centralizador, los partidos políticos predominantes, los grandes grupos de intereses privados internos (agricultores, ganaderos, comerciantes, consorcios de la industria y las finanzas, asociaciones profesionales, sindicatos, la Iglesia, etcétera, “las fuerzas vivas de la nación”) y externos (empresas transnacionales).

La acción de cualquier Estado puede resultar descentralizada también de hecho por múltiples fenómenos: problemas de orden público, desastres naturales, crisis económicas o políticas locales, la acción del caciquismo y de grupos de intereses locales, la prestación de los servicios públicos, los sentimientos regionales, especiales condiciones geográficas y demográficas.

7. Génesis de la noción de descentralización

El moderno concepto de descentralización fue acuñado en el siglo XIX por el ingeniero francés Fayol para atender a la específica problemática de la administración estatal. Pero no inaugura con ello un comportamiento del poder político, que en todo tiempo ha debido distribuirse y “descentralizarse” para hacer llegar su efectiva influencia a los grupos e individuos que a él tienen que someterse, y ha debido “descentralizarse”, también, mediante la asignación de tareas específicas a funcionarios u organismos especializados, sólo que, con el desarrollo de las sociedades, es decir, su crecimiento demográfico, su expansión territorial y su progreso material y espiritual, la trama estatal viene haciéndose cada vez más vasta y compleja.

Podríamos elaborar toda una descripción de la descentralización del poder en el medioevo, por ejemplo. Los señores feudales y los mismos reyes tienen que desplazarse con su corte por todo el territorio, administrando justicia, divulgando sus decisiones, vigilando la hacienda y la seguridad de las fronteras. Nombran autoridades con la calidad de agentes suyos, delegan funciones especiales a sus colaboradores en la guerra, las finanzas, la justicia, las obras públicas. Arriendan o venden dignidades públicas para atender a las crecientes necesidades del gobierno.

La Constitución de un Estado, que nunca se traduce en formas rígidas y definitivas sino en estructuras sometidas a una permanente evolución, sea ésta institucional o *de facto*, se caracteriza por una búsqueda incesante de un adecuado equilibrio entre las atribuciones de poder que deben permanecer concentradas (para garantizar la unidad política del Estado) y aquellas que deben distribuirse funcional y espacialmente (para racionalizar el ejercicio

del poder, buscar legitimación y eficacia y finalmente reforzar el Estado como un todo).

Es inconcebible, particularmente en la Edad Moderna, una centralización absoluta y tajante de las atribuciones estatales. Todo Estado es un aparato, un complejo, una estructura; por elemental que ésta sea, supone un mínimo de repartición de funciones y, también, de descentralización.

El Estado tampoco puede subsistir a una descentralización completa de sus competencias. Dejaría de existir, desintegrado en las varias unidades que lo componen.

Las variadísimas formas de Estado que hoy registra la doctrina constitucional, son modelos que proponen una particular manera de institucionalizar modalidades equilibradas de competencias concentradas y distribuidas, centralizadas y descentralizadas.

De manera especial la racionalización del ejercicio del poder es una inquietud característica de la edad de la razón, del siglo de las luces.

Cuando Fayol recomienda “descentralizar”, no hace otra cosa que llevar a nivel consciente de la tarea administrativa del Estado una estrategia que en la empresa privada ha merecido para entonces ya más de una meditación y un desarrollo lúcido y expresamente programado.

Descentralizar se convierte en un objetivo deliberado, a la vez político (es un desarrollo natural de las doctrinas liberales, un matiz adicional en la teoría de la tridivisión del poder, se identifica con un perfeccionamiento de la democracia) y técnico (la división social del trabajo, por tareas especializadas, su directo impacto en la eficiencia y muchas otras razones de conveniencia que se observan en el campo práctico la hacen recomendable). Ya no será una consecuencia casual y pragmática de la actividad estatal.

8. *Autonomía e independencia*

La autonomía que, como ya hemos visto, es la nota característica de la descentralización, permite distinguir ésta de la genérica repartición de competencias y denota una relativa capacidad del organismo competente para disponer de sí mismo, sin prescindir de las limitaciones que supone la vinculación a un orden superior.

Así, la autonomía, que por mucho que avance no deja de referirse a un centro político, es un fenómeno que se produce dentro de la descentralización y, como ésta, puede ser simplemente formal o, en cambio, real. Igualmente puede tener distintos grados, dependiendo de la importancia de las competencias que la compongan y de los matices de su régimen jurídico.

Evidentemente, si se trata de competencias de carácter fundamental (de gobierno), habrá mayor autonomía. La autonomía será menor si se limita a competencias de orden administrativo.

La independencia no es simplemente autonomía, ni en una hipótesis extrema. Aquélla es de naturaleza diferente, pues desconoce el sometimiento a un poder soberano distinto del propio.

9. *Democracia y centralización-descentralización*

El federalismo está emparentado, en sus orígenes, con los ideales de democracia, es producto legítimo de la revolución liberal. En cambio, el Estado unitario parece ser consanguíneo del autoritarismo, pues lo hemos heredado de los regímenes monárquicos absolutistas europeos y del estilo administrativo colonial.

Antecedentes históricos tan nítidos hacen casi forzoso concluir que, en términos generales, la descentralización, doctrina liberal, es un principio democrático; y que la centralización, al contrario, es antiliberal y antidemocrática.

Sin embargo, esta simplificación no es tan obvia como podría parecer. En primer lugar, ya lo hemos comentado, no hay una directa equivalencia entre federalismo y descentralización ni entre unitarismo y centralismo. Hay que establecer distancias entre las formas y las realidades de la organización gubernamental y administrativa.⁸⁰

Reparemos, por otra parte, en que la Revolución Francesa preservó, precisamente en nombre de la libertad, el centralismo administrativo del “antiguo régimen”, para ponerla a salvo de los poderes locales que entonces eran, aún, refugio de la nobleza de la tierra.

El centralismo democrático es también doctrina que se apoya en premisas de libertad y democracia, que en nombre de la solidaridad social se reduce en una más equitativa distribución de la riqueza.

Indudablemente, una amplia y efectiva descentralización del poder estatal podría estar íntimamente relacionada con la democracia, pero tal hecho no nos autoriza para considerarla como causa suficiente ni necesaria de ésta.

Como ya se ha dicho, la descentralización, en cuanto expresión de la división social del poder, podría ser inducida por la necesidad de democratizar la sociedad y, por tanto, incorporar muchos elementos característicos de la vivencia democrática. La descentralización, en tales condiciones, por sí misma no produce la democracia; pero va en el mismo sentido de ésta, dado que crea

⁸⁰ Para Waline, *v. gr.*, el federalismo es una superdescentralización (Waline, Marcel, *op. cit.*, p. 268).

condiciones favorables para la participación ciudadana, debilita el poder burocrático central, fomenta la autogestión y refuerza la autonomía de la vida local.³¹

10. *La noción tradicional de descentralización. Crítica*

La doctrina francesa ha sido precursora en la creación y desarrollo de nociones vertebrales del Derecho Público. Sus postulados gozan de vasta influencia en Europa y fueron incondicionalmente acogidos en muchos países latinoamericanos. Entre tales nociones se encuentra la de “descentralización administrativa”, sujeta hoy, como muchos otros tópicos del Derecho Público francés, a controversias interminables y de grandes proporciones.

¿A qué se debe esta crisis generalizada de los conceptos que por tantos años parecieron satisfactorios para el análisis y la organización del Estado, no sólo en Europa sino en ultramar? Aquí cabe mencionar, además de la descentralización, las nociones de política administrativa, servicio público, interés general, establecimiento público.

Spyridon Flogaitis, en un completísimo estudio sobre la noción de descentralización, recientemente publicado, expone con gran perspicacia el motivo:

“Au niveau méthodologique, les auteurs français pour l'élaboration de leurs theories partent toujours de la réalité politique concrète. Ils ne partent pas des notions pour reconnaître la réalité, mais ils examinent la réalité pour la conceptualiser”.³²

Así, a medida que evolucionó la realidad concreta del país, las nociones fueron quedando desuetas. Este problema, ya de por sí preocupante, es motivo de franca alarma cuando los conceptos han querido trasplantarse, sin beneficio de inventario, en medios completamente diferentes.

Por tales motivos es importante conocer la crítica que, en particular, la doctrina francesa misma ha hecho a la noción tradicional de descentralización y tratar de participar en el debate, que aún está lejos de concluir, con propios puntos de vista.

André Demichel, en un libro de extraordinario interés,³³ desacraliza las portentosas construcciones del Derecho Administrativo francés clásico, no quedando enteramente a salvo de sus análisis el asunto de la descentralización.

³¹ Sobre descentralización y democracia: Houriou, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, Ed. Recueil Sirey, Paris, 1927, p. 58. Laubadere, André de, *Manuel de droit administratif*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, onzième édition,

³² Flogaitis, Spyridon, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1979, p. 61.

³³ Demichel, André, *op. cit.*

Afirma, por ejemplo, que, en cuanto concierne a la descentralización territorial en Francia, es muy posible demostrar que jamás se ha realizado verdaderamente y que en cuanto a la descentralización por servicios es lícito pensar que “no se ha tratado más que de un mito peligroso”.³⁴ Se remonta a los antecedentes legales de la descentralización en el siglo XIX (Ley de 1871 sobre “descentralización departamental” y ley municipal de 1884) a propósito de los cuales dice que no estaba en el espíritu de nadie crear, en cualquier grado que fuera, un “contrapoder” local, y luego de analizar la evolución y el estado actual de las instituciones administrativas francesas concluye que jamás ha habido una verdadera descentralización administrativa.³⁵

Aunque las conclusiones de Demichel pudieran parecer un poco exageradas, no es difícil, a la altura actual de las críticas, acopiar algunas observaciones importantes a la noción clásica de descentralización, entre las cuales me permito destacar las siguientes:

A. La descentralización sólo se predica de la función “administrativa”, en el restringido sentido doctrinario francés, con lo cual se desaprovecha la utilidad que reporta extender esta noción a la totalidad de las actividades del Estado, como antes ya se ha sugerido.

B. Igualmente, hay que anotar la inconveniente vinculación del concepto de descentralización a otro, definitivamente en crisis, y desde hace ya mucho tiempo, el de “servicio público”, con lo que se hace tan incómodo tratar de precisar la “descentralización por servicios”.

C. La descentralización no es técnica exclusiva de los Estados modernos; por el contrario, se la puede observar con frecuencia en muchas formas históricas del poder organizado.

D. La descentralización tampoco es técnica exclusiva ni característica de los Estados unitarios (*v. gr.* Francia), sino modalidad institucional propia de todas las formas de Estado contemporáneas.

E. La autonomía no es diferente de la descentralización. Aquélla se produce, en diversos grados, dentro de ésta.

F. La descentralización no es necesariamente un indicador de democracia, pero guarda una relación de parentesco próximo con ésta.

G. La descentralización administrativa es un fenómeno de profundo significado político.

H. La regionalización no es más que una forma, si bien harto variable, de la descentralización territorial. Es decir, tampoco se trata de un fenómeno

³⁴ *Ib.*, p. 36.

³⁵ *Ib.*, p. 37.

ajeno a la descentralización. Es frecuente que se le agreguen factores antropológicos y especificidades históricas que refuercen desde la base la autonomía territorial.

I. El federalismo no es un hecho completamente ajeno a la descentralización. Por el contrario, esta noción debe superponerse a la primera para obtener una visión más precisa del Estado.

J. La descentralización no es diferente de la desconcentración. En realidad ésta es el género; sus dos especies la delegación y la repartición de competencias; centralización y descentralización son las dos alternativas de las competencias que se reparten (es decir, que se atribuyen a órganos especiales).

11. *A propósito de un artículo de Francis-Paul Bénoit*

La lectura de un breve artículo del profesor Bénoit, sobre el tema de la descentralización,³⁶ nos brindan la oportunidad de apreciar el actual deterioro de la teoría clásica sobre el tema y su insuficiencia para absorber fenómenos nuevos como el de la regionalización.

³⁶ “La décentralisation, c’est l’aménagement de la gestion d’affaires considérées comme locales, dans des conditions telles que les missions fondamentales traditionnelles de l’Etat ne soient pas directement mises en cause.” (p. 981) “Ce n’est pas dire, certes, que l’aménagement de cette décentralisation n’avait rien de politique: elle correspond tout au contraire nécessairement à une option en faveur d’un certain type d’Etat” (p. 981). “Depuis 1969, le débat réel a changé dans sa donnée de fait essentielle: il ne s’agit plus de savoir si l’on veut ou non accélérer et améliorer la décentralisation, mais de savoir si l’on veut choisir entre la décentralisation et la régionalisation.” (982). “Régionaliser, ce n’est donc plus ‘décentraliser’, c’est démembrer l’Etat pour le réorganiser différemment. La décentralisation ne touche pas directement à l’Etat; la régionalisation le transforme en repoussant une part de la centralisation étatique au niveau des régions. La décentralisation lutte contre la centralisation; la régionalisation se borne à la déplacer, avec le risque, la faisant plus proche, de la rendre moins supportable.” (982) El autor insiste en sus tesis propuestas ya en 1968: “... confirmer le rôle du département, dont l’importance était déjà manifeste à cette époque; sur le plan régional, utiliser prudemment, à titre expérimental, la formule de l’établissement public très spécialisé, pour quelques objets précis et limités, tel le tourisme et les loisirs.” (982). Recomienda: “Une démarche régionale plus prudente, associée à un développement corrélatif audacieux de la décentralisation départementale...” (982). “Quel est alors l’avenir possible de la décentralisation et de la régionalisation? En l’état actuel des choses, cet avenir se situe, non dans la régionalisation, mais dans un renouveau de la véritable décentralisation.” (p. 983). Pero: “Regionalisation et décentralisation sont donc anti-nomiques. C’est bien pourquooi, dans les faits, le mouvement en faveur de la régionalisation a freiné l’évolution prévisible de la décentralisation, qui piétine depuis dix ans.” (p. 982). Recomienda “... éviter l’aventure régionale, autrement dangereuse pour l’Etat.” (p. 984). En conclusión, “De telles réformes, sans bouleversement, entraîneraient des transformations profondes, qui reprendraient aux vœux réels de l’opinion. C’est dans la décentralisation que se trouve la vraie réforme locale.” (p. 984). (Bénoit, Francis-Poul, “Vers un renouveau de la décentralisation?”, *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et l’Etranger*, No. 4, Jillet-août, 1976, Paris).

Nos limitaremos a comentar unos fragmentos de la citada pieza.

A. En primer lugar, la noción de descentralización. “La descentralización es el arreglo de la gestión de los asuntos considerados como locales, en tales condiciones que las misiones fundamentales tradicionales del Estado no sean directamente cuestionados”.

Aparte de que el concepto de “asuntos locales” sí se ha cuestionado,³⁷ francamente tampoco hay claridad en la otra columna maestra de la definición: ¿cuáles son las misiones fundamentales tradicionales del Estado?

B. No faltan las contradicciones en el documento comentado. Afirma, primero, que el carácter político de toda descentralización implica “necesariamente una opción en favor de un cierto tipo de Estado”. Pero más adelante dice: “La descentralización no toca directamente al Estado” (?). ¿Cómo podría una medida descentralizadora no tocar directamente al Estado cuando, lo ha dicho claramente, toda descentralización tiene un carácter político, hasta el punto de constituir “necesariamente una opción” en favor de determinado tipo de Estado?

C. Prosigue Bénoit: “Regionalizar no es, pues, ‘descentralizar’, es *desmembrar* el Estado para reorganizarlo diferentemente”.

a. No aparece explicado el alcance de tal “desmembración”, para distinguirla de la descentralización.

b. En todo caso, un efecto tan radical de la regionalización, está desmentido por el Derecho Comparado.

c. Probablemente aquí se externan más bien los temores personales del autor ante la eventualidad de regionalizar sistemáticamente la administración territorial de Francia, pero éste es un reparo que no comparten todos los tratadistas franceses y es una objeción de la que hace caso omiso el proceso regionalizador allí en marcha, con todo lo tímido que éste sea.

d. De todas maneras, es evidente que la estrechez y gratuidad de la afirmación transcrita dificultan adoptarla como generalización doctrinaria válida en el Derecho Administrativo.

e. La Regionalización es un grado de descentralización que no llega, en sus expresiones políticas, a los extremos del modelo federal auténtico. ¿Se referirá el autor a la “desmembración” del Estado italiano?, o simplemente ¿a lo que cree que ocurriría en Francia si se imitara tal modelo? Frente a tal “desmembración”, ¿qué cabría decir entonces del federalismo?

D. Posteriormente sentencia: “Regionalización y descentralización son, pues, antinómicos... porque, en los hechos, el movimiento en favor de la regio-

³⁷ Demichel, André, *op. cit.*, p. 185.

nalización ha frenado la evolución previsible de la descentralización...” Sin embargo:

a. El profesor recomienda “una marcha regional más prudente, asociada a un desarrollo correlativo más audaz de la descentralización departamental”.

Si son “antinómicos”, ¿cómo puede proponerse un desarrollo correlativo de regionalización y descentralización?

b. Pesa mucho la circunstancia francesa: en efecto, la propugnada (¿y fallida?) regionalización ha dejado en suspenso el desarrollo administrativo más autónomo de los departamentos. Se trasluce, también, la idea fija de que sólo a través de los departamentos puede llevarse a cabo la descentralización territorial.

c. En el mismo sentido, o para tal efecto, el autor recomienda (como lo sustentó ya en una publicación suya de 1968): “confirmar el papel del departamento” y en el aspecto regional “utilizar prudentemente, a título experimental, la fórmula del establecimiento público muy especializado...”

¿En qué queda el enunciado fenómeno de la “antinomía”?

Vale la pena observar que, en Francia, buena parte de la descentralización administrativa se ha llevado a cabo tradicionalmente mediante la creación de establecimientos públicos, noción también en crisis.³⁸

Vemos, entonces, cómo Bénéoit acoge una política regionalizadora mediante la utilización de procedimientos propios de la descentralización en Francia. Diría que esto constituye una aceptación tácita, un involuntario reconocimiento de que es posible regionalizar descentralizando o que, en definitiva, *regionalizar es un modo de descentralizar*.

E. El porvenir, en esta problemática, lo ve el autor “...*non dans la regionalisation, mais dans un renouveau de la véritable décentralisation*”.

a. El autor no profundiza en lo que, según su entender, sería la *véritable décentralisation*.

b. Las reformas concretas que sugiere (entre otras, el problema de las pequeñas comunidades rurales, definición de las relaciones Estado-municipios, aspectos financieros, democratización-participación ciudadana, publicidad, información, posibilidad de referéndum local), son bastante modestas como para suponer que harían posible la *véritable décentralisation* y en todo caso, están bastante lejos de significar un *développement audacieux de la décentralisation*.

F. El localismo de la doctrina administrativa francesa, observado por Flogaëtis, se manifiesta elocuentemente en el apretado estudio de F. P. Bénéoit.

³⁸ Vidal Perdomo,, Jaime, *Derecho administrativo*, Biblioteca Banco Popular, Cali, Colombia, 1978, p. 103 y ss.

El regionalismo es visto en Francia, por los sectores tradicionales, como una peligrosa aventura. Se tocan delicadas susceptibilidades regionales, y se teme que podría reforzar sentimientos separatistas.

Otros grupos lo ven, en cambio, con desconfianza, pues creen que podría servir de pretexto para alterar el actual orden de las circunscripciones electorales y manipular determinados efectos políticos en favor de las fuerzas tradicionales.³⁹

³⁹ Demichel, André, *op. cit.*, 189.