

ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *El nuevo federalismo: la descentralización*, México, Porrúa, 1988, 562 pp.

La descentralización en México es un proceso que ha adquirido renovada importancia y que se ha convertido en una importante política e instrumento fundamental de gobierno.

Los sismos de 1985 evidenciaron, de la manera más cruda, los riesgos y costos humano, social, económico y político de haber mantenido, hasta los extremos, una tendencia centralizadora que termina por agobiarse al Estado mexicano.

El Plan Nacional de Desarrollo y un programa especial aprobado a raíz de los ya citados sismos, pusieron énfasis en la necesidad de promover "la descentralización de la vida nacional".

No se trata exclusivamente de promover la descentralización del aparato y/o funciones de la administración pública federal. Trátase de llevar este principio o esta técnica al conjunto de la sociedad, de sus estructuras y comportamientos, tanto cuando se trata de la sociedad política (gobierno) como de la sociedad civil.

El ímpetu y la imperiosa necesidad de establecer la política de descentralización de la vida nacional, con amplitud, eficacia y rapidez, provocó una multiplicación y una enorme diversificación de las medidas, manifestaciones y modalidades de la política descentralizadora.

Tradicionalmente —tal y como lo observamos en los textos clásicos de derecho administrativo— encontramos dos grandes categorías de procesos descentralizadores: el político y el administrativo.

La descentralización política se materializa en la organización descentralizada del Estado mexicano, en la estructura federal, a través de la cual los órdenes de gobierno se estructuran entre niveles fundamentales: Federación, estados y municipios.

El ejercicio del poder se descentraliza, en consecuencia, en tres distintos niveles de gobierno, mismos que cuentan con ámbitos competenciales diferenciados y coordinados, de suerte que, en su conjunto, compongan el orden jurídico nacional: el Estado mexicano.

La descentralización administrativa se presenta a nivel de Poder Ejecutivo (sea federal, estatal o municipal) y se refiere a las estructuras y modalidades de la organización administrativa. No se trata de una jerarquización de órganos de poder, sino de la organización de dependencias, entidades, estructuras e instancias administrativas encargadas fundamentalmente de la prestación de servicios públicos.

En este nivel se distingue —siempre conforme a la teoría clásica— la descentralización por servicio, la descentralización por colaboración y la descentralización por región.

Esta última se solía identificar con la estructura municipal, pero como ya hemos visto, el municipio no es una instancia administrativa; es, ante todo, un nivel de gobierno que, como los ejecutivos federal y estatales, tienen a su cargo un importante número de responsabilidades administrativas.

No resulta exagerado afirmar que en los últimos años, en nuestro país, se ha producido un *boom* de la descentralización o descentralizador. Se multiplicaron las formas, los mecanismos y las modalidades de la descentralización. Desde luego, lo intempestivo de tal fenómeno impidió contar con un marco teórico e incluso jurídico, suficientemente sólidos para enmarcar dicho proceso.

En un momento determinado llegó a tenerse la impresión de que casi cualquier medida gubernamental era una práctica descentralizadora. Nos referimos a que, por ejemplo, el establecimiento de delegaciones, representaciones y hasta el mero cambio de residencia llegó a concebirse como medida descentralizadora.

Roberto Ortega Lomelín es un servidor público que participó de manera muy especial en uno de los programas descentralizadores de mayor éxito en la administración pública federal, durante el periodo 1982-1988: la descentralización del sector salud. Cabe señalar que, por lo demás, fue uno de los sectores que más afectados se vieron con los sistemas de 1985.

El autor busca, en *El nuevo federalismo: la descentralización*, integrar justamente una interpretación teórica que contribuya a explicar y a comprender la importancia y las modalidades del proceso descentralizador.

Ortega Lomelín escogió por tema la vinculación de la descentralización con la estructura política de organización territorial de nuestro país: el federalismo. Sin embargo, el contenido de su texto no se limita exclusivamente a analizar la vertiente política del proceso descentralizador, incluye también sus distintas manifestaciones administrativas.

Evidentemente queda manifiesta la intención del autor por subrayar el hecho de que la política de descentralización de la vida nacional debería traducirse óptimamente en un fortalecimiento del sistema federal, así como de sus partes integrantes.

La tabla de materias del libro en comentario incluye capítulos como el de la presentación de un marco conceptual, que es indispensable punto de partida; así como capítulos dedicados a manifestaciones con-

cretas de la política descentralizadora: la descentralización política, la legislativa, la administrativa, la jurisdiccional, la económica y la municipal; para terminar con la presentación de un caso concreto: la descentralización de los servicios de salud que, en principio, debió implicar poner en práctica las distintas modalidades arriba enumeradas. Es decir, el temario de Ortega Lomelín busca aportar un análisis integral de la técnica descentralizadora.

Fundamental importancia representa el consenso en el capítulo conceptual.

Ortega Lomelín apunta una realidad: la doctrina se ha disparado en la aportación de nociones, modalidades y manifestaciones de la descentralización que lejos de contribuir al esclarecimiento del concepto, ha generado una mayor confusión.

Nos parece que, desafortunadamente, el autor no contribuye a esclarecer este panorama —cada vez más polarizado— sino más bien a abundar en la confusión conceptual.

Desde luego, no pretendemos aclarar, en estas breves líneas, el *magnam* conceptual con el que contamos; pero sí nos parece que sería útil partir de una noción general que pudiera servir de punto válido de referencia para comprender cualquier proceso descentralizador y, a partir de él, poder distinguir cuando estamos en presencia de una modalidad de éste y cuando nos encontramos frente a un proceso distinto.

Nuestra formación jurídica, así como la necesaria adecuación de los actos del Estado al orden jurídico, nos hacen pensar que la conceptualización de la descentralización debe ser, ante todo, de naturaleza jurídica, lo cual no implica que dejemos de reconocer que existe la descentralización en otras áreas de la vida social, como en la política, en la economía, en la administración y en las artes, entre otras.

Nos parece que un punto inicial de referencia adecuado es el de Hans Kelsen, que sostiene que la descentralización es, ante todo, una técnica de producción y aplicación de normas. En este sentido, escribió el profesor vienés, “los problemas de centralización y descentralización son problemas que atañen a las esferas de validez de las normas jurídicas y a los órganos creadores y aplicadores de tales normas” (*Teoría general del derecho y del Estado*, p. 361).

Recordemos que finalmente el Estado es un orden jurídico y que actúa a través de sus órganos. La descentralización se refiere, en última instancia, a la pluralidad o a la unidad de órganos estatales facultados para dictar normas jurídicas.

No importa, en este nivel de análisis, si nos referimos a órganos estatales con funciones legislativas, administrativas o judiciales. La des-

centralización es un proceso de delegación de facultades normativas a órganos estatales de jerarquía inferior o de competencia territorial restringida.

A partir de este principio general podemos iniciar una clasificación que se ocupe de agrupar las manifestaciones o las modalidades particulares bajo las que se produce el fenómeno descentralizador.

Si nos referimos al fenómeno político, al ejercicio del poder y a los órganos estatales encargados de participar en dicho ejercicio, entonces podemos hablar de regímenes autocráticos, monárquicos o republicanos.

Si hablamos de formas de gobierno que surgen de la decisión electoral de la ciudadanía, nos encontramos ubicados en los regímenes representativos. Si se trata de sistemas en los que la propia ciudadanía participa de la función creadora y/o aplicadora de normas, nos encontramos en el marco de las democracias directas (la de Suiza, por ejemplo).

De esta manera, efectivamente es posible asociar un régimen democrático con un proceso descentralizador, tal y como lo sugiere el propio Ortega Lomelín.

Dentro del régimen republicano, generalmente el ejercicio del poder se distribuye en los órganos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), que son quienes concentran la mayor parte de las facultades normativas.

Según el esquema de distribución de facultades en cada uno de estos órganos, podemos hablar de un sistema congresional, parlamentario, o bien presidencial, según se concentre más la facultad creadora de normas en el Legislativo o en el Ejecutivo.

A nivel de organización territorial del Estado, la forma unitaria responde a aquel sistema en que los órganos centrales tienen facultades para dictar normas aplicables en el conjunto del territorio nacional. En este sentido, nos referimos al ámbito espacial de validez del orden normativo.

El Estado federal es aquel en el que distintos ámbitos espaciales de validez se superponen; es decir, cuando se distinguen ámbitos espaciales generales que coexisten con otros más restringidos cuya validez sólo se refiere a porciones de dicho Estado y que identificamos como estados miembros o entidades federativas.

Si el Estado es un orden jurídico nacional, sus órganos serán las autoridades competentes para crear y aplicar las normas que integran dicho orden jurídico nacional. En este sentido, habrá autoridades totales en un Estado unitario y autoridades nacionales y locales en los sistemas más descentralizados.

En esta perspectiva podemos ubicar el concepto de Kelsen cuando sostiene que la estructura federal representa el grado más avanzado de descentralización normativa, en el contexto de un Estado nacional.

Sobre esta base debemos ubicarnos, por ejemplo, en el contexto del Poder Ejecutivo, para hablar de la descentralización administrativa, en la que todos los procesos descentralizadores de la facultad creadora y aplicadora de normas se puede distribuir en distintas instancias y entidades para generar una estructura administrativa descentralizada.

Así podemos hablar de la descentralización por servicio, que queda a cargo, fundamentalmente, de las entidades paraestatales, que son personas morales de derecho público, que reciben facultades para realizar actividades que se ubican dentro del ámbito competencial del Poder Ejecutivo. Dichas entidades reciben un ámbito competencial definido que pueden ejercer de manera autónoma, de conformidad con el estatuto jurídico que les dio origen.

En este nivel, como efectivamente lo señala Ortega Lomelín, la autonomía es el rasgo distintivo y característico de esta forma de descentralización.

La descentralización por colaboración implica la autorización a particulares para participar en la prestación de un servicio público, cuya prestación es reponsabilidad del Estado (de la administración pública) o, bien, en la explotación de bienes o recursos de la nación. En este caso se crea, igualmente, un campo competencial en cuyo ejercicio participan los particulares.

La evolución de los procesos administrativos ha llevado a crear otras modalidades de esta descentralización por colaboración, como puede ser el caso de la consulta popular (todavía de alcances muy limitados, en cuanto a los efectos que produce a nivel normativo) y las vías de concertación y de inducción del sistema nacional de planeación, según los cuales, los particulares se suman voluntariamente a las actividades de Estado, para contribuir en la realización de las actividades, políticas, objetivos y metas de la planeación nacional del desarrollo.

Quizá en esta vertiente de la descentralización administrativa se podría incluir la que empieza a ser designada por la doctrina como la descentralización por coordinación. Dicha vertiente se materializa en los convenios únicos de desarrollo, que son los mecanismos jurídicos que prevé el sistema nacional de planeación para invitar a los estados a sumarse al esfuerzo planificador de la Federación.

Por este conducto se logra el respeto de los órdenes jurídicos estatales con el federal, al tiempo que se definen mecanismos de coordi-

nación de acciones en beneficio de las acciones, políticas, objetivos y metas del sistema nacional de planeación.

El autor al que nos referimos considera como procesos de descentralización a algunos como el cambio de domicilio; en este caso creemos que no se trata de ninguna manera de una descentralización, ya que la entidad de que se trate no ve modificado absolutamente, en ningún término, su ámbito competencial, simple y sencillamente muda su residencia.

Este proceso, el de cambio de domicilio, está muy vinculado con el proceso que Ortega Lomelín califica como "descentralización económica". Creemos que estos procesos quedan fuera del campo normativo y que, a pesar de que efectivamente es conveniente distribuir de manera equilibrada las unidades de producción económica en el territorio nacional, no implican que la entidad se descentralice.

Descentralizadora es la medida que emite la autoridad competente para lograr este indispensable propósito de distribuir equitativamente en el territorio nacional, tanto a entidades productivas, como a las burocráticas.

En este caso lo que se descentraliza es el contenido de la norma, la política que implanta una disposición normativa. Pero no por mudar de residencia una unidad, burocrática o económica, podemos considerar que es una entidad descentralizada, sino una entidad que cumple una norma descentralizadora, situación que es muy diferente y que no debe prestarse a confusiones.

Ortega Lomelín se refiere igualmente a otros procesos descentralizadores, como lo son el legislativo y el judicial. Evidentemente, en este terreno nos situamos fuera de la esfera administrativa, para ubicarnos en las funciones encomendadas a los otros dos poderes estatales.

Desde luego que la estructura federal implica la descentralización del poder del Estado en distintos ámbitos territoriales o espaciales de validez. Este esquema implica, de suyo, la descentralización del poder estatal en su conjunto, que se ejerce a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En este sentido, podemos hablar, efectivamente, de descentralización legislativa y/o judicial; pero tampoco la podemos equiparar con la descentralización administrativa, ya que sería tanto como considerar que los Ejecutivos estatales y los municipales son estructuras descentralizadas del Ejecutivo federal. Por ello, la existencia de poderes Legislativos y Judiciales en estados y municipios son una manifestación de la descentralización territorial del Estado, cuya naturaleza es política, ya que se refiere a las formas de ejercicio del poder.

Podemos hablar de descentralización normativa, por ejemplo, en la reforma constitucional que creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que, sin modificar la estructura básica de ejercicio del poder en esta entidad territorial, creó una nueva instancia de representación ciudadana con importantes facultades normativas, mismas que anteriormente ejercía el presidente de la República, por conducto del Departamento del Distrito Federal.

Existe descentralización judicial o jurisdiccional cuando se crean nuevos órganos que participan del ejercicio de esta función. Por ejemplo, el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Si habríamos de hacer alguna salvedad en este terreno, sería la de que si bien se trata de una descentralización materialmente judicial, es orgánicamente administrativa, ya que dichos órganos se ubican dentro de la esfera del Poder Ejecutivo.

El inconveniente jurídico que en esta materia haríamos valer, consiste en que ningún órgano puede descentralizar una función que no le corresponde desarrollar. El Ejecutivo no está facultado para desarrollar funciones jurisdiccionales, sin embargo crea, en su ámbito orgánico, entes de esta naturaleza. Antes de la creación de todos estos organismos, la función la desarrollaba una entidad del Poder Judicial.

En consecuencia, en esta materia podemos hablar efectivamente de una descentralización funcional, pero de una centralización orgánica, misma que opera en favor del Ejecutivo y en detrimento del Judicial.

Sin duda, obras como la que comentamos contribuyen al desarrollo del derecho administrativo y, en especial, al estudio de figuras jurídicas tan importantes como la descentralización. Sin embargo, creemos que queda todavía mucho por hacer y que todavía estamos muy lejos de contar con un marco conceptual y jurídico sólido en la tan importante materia de la descentralización.

Francisco Javier OSORNIO CORRES

POZO Y CONTRERAS, Luz María del, *El derecho informático y su primer capítulo*, México, publicación personal, 1987, 280 pp.

En esta obra, la autora recurre a la acepción "derecho informático" para referirse a un tema específico como es el de la protección jurídica