

## § 22. NOTA SOBRE CAPITALISMO DE ESTADO DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y JURIDICIDAD

Emilio KRIEGER-VÁZQUEZ  
*Profesor de Derecho Administrativo de la  
Universidad Nacional Autónoma de México*

### SUMARIO

*INTRODUCCION.* 1.A) Fórmulas de desarrollo económico nacional para América Latina. 2.B) La flexibilidad de las estructuras administrativas latinoamericanas. I) 3. La declinación de la descentralización territorial. II) 4. La autenticidad de la autarquía de los organismos descentralizados. III) 5.A) La competencia parlamentaria en la creación de los entes. 6.B) Antijuridicidad de la creación burocrática.

### INTRODUCCIÓN

1.A) *Fórmulas de desarrollo económico nacional para América Latina.* El signo de los tiempos que corren está caracterizado, en los países subdesarrollados, por un apremiante afán de progreso económico y social, por una inaplazable urgencia de desarrollo, por una necesidad imperiosa de lograr un aprovechamiento mejor de los recursos productivos de que disponen.

Por otra parte, empieza a tomar fuerza la tendencia a lograr ese desarrollo por vías nacionales, al menos en sectores fundamentales de la actividad económica. Esa tendencia ha comenzado a expresarse en las políticas de nacionalización de recursos naturales como en el caso del estaño boliviano, el cobre chileno, diversas riquezas peruanas, el petróleo mexicano, etc.

Estas aspiraciones al crecimiento nacional traen con ellas el planteamiento de innumerables problemas, inherentes a ese crecimiento; entre

otros, los problemas del campo jurídico relativos a decidir a quién o a quiénes corresponde fomentar el progreso, en qué medida les toca esa responsabilidad y qué formas deben usarse para llevar a buen término la tarea.

En nuestros países latinoamericanos, sujetos en mayor o menor grado, con la sola excepción de Cuba, a la presión del sistema imperialista más poderoso de nuestros días, parece que las fórmulas de desarrollo incluyen dos y sólo dos motores: la inversión extranjera (entiéndase predominantemente angloamericana) y, como contrapeso relativo y limitado, el capitalismo de Estado, manejado por las oligarquías locales, con un alto grado de dependencia respecto de los grupos financieros de la metrópoli. En virtud de ese creciente capitalismo de Estado, crece la inversión de fondos públicos en obras de infraestructura o en actividades de aprovechamiento de recursos de significación primordial.

Aparentemente, el papel decisivo que, en los albores del capitalismo, jugaron las fuerzas productivas manejadas por los empresarios particulares, pierde su significación histórica, en los países subdesarrollados del último tercio del siglo XX, ante la fuerza incontrastable de la inversión extranjera, de tan discutible eficacia como factor de progreso nacional a largo plazo, y de la inversión del sector público nacional.

Sin embargo, la insuficiencia de los recursos financieros de los gobiernos de los países subdesarrollados —aun contando con la ayuda del gobierno de la metrópoli económica— conduce a la necesidad de buscar la cooperación de los inversionistas particulares, ya sean nacionales o extranjeros, en las obras de infraestructura o en la operación de ramas industriales básicas, mediante mecanismos que aseguran una rentabilidad atractiva para tales inversionistas privados.

2.B) *La flexibilidad de las estructuras administrativas latinoamericanas.* El capitalismo de Estado y la participación de los particulares en él, obliga a buscar fórmulas jurídicas que, por una parte garanticen una "explotación rentable" de los recursos naturales, de los servicios públicos y de la construcción y aprovechamiento de las obras de infraestructura, y, por otra parte, aseguren a los particulares, nacionales o extranjeros, que invierten en esos campos, una capacidad de decisión autónoma, libre de las trabas y limitaciones que normalmente impone el manejo burocrático a las empresas directamente estatales.

En razón de ese incipiente capitalismo de Estado que se observa en los países aspirantes al desarrollo, frecuentemente apoyado por recursos financieros de la metrópoli, se contempla la necesidad de encontrar o aplicar fórmulas que, sin romper tajantemente la estructura de la Administración Pública, le den suficiente flexibilidad para que, dentro de ella, quepa el manejo de empresas autónomas, autárquicas o descentralizadas.

Esa es, a mi entender, la razón primordial por la cual en las estructuras administrativas latinoamericanas están en boga, en nuestro tiempo, los sistemas de descentralización administrativa, a través de los cuales se logra, al menos teóricamente, un manejo autónomo, con "criterio empresarial" de ciertas actividades que interesan vitalmente al Estado y que éste, en vez de realizarlas directamente, encomienda a entes jurídicos distintos con personalidad jurídica y facultades propias, respecto de los cuales no ejerce un poder de mando, pero sí una potestad de vigilancia, de control y de tutela administrativa.

No es, pues, erróneo afirmar que el auge de la descentralización administrativa, desde el punto de vista técnico o funcional, es una manifestación de la importancia que va logrando el capitalismo de Estado en las economías latinoamericanas.

## I

3. *La declinación de la descentralización territorial.* Conviene señalar que esa descentralización de las funciones administrativas, en razón del servicio o la especialización, es radicalmente distinta a la descentralización administrativa territorial, en la cual se encomiendan funciones públicas administrativas a órganos estatales con ámbito espacial de competencia limitado, con el doble propósito de distribuir tareas, asignando a los órganos locales, las que pueden desempeñar con mayor aptitud, y la de hacer posible que, a través de su inclusión en los órganos locales, un mayor número de sujetos participe en las tareas públicas administrativas.

Esta forma de descentralización administrativa, cede su importancia económica y su significación democrática, ante los imperativos de la actividad económica contemporánea de los países capitalistas, organizada a base de las decisiones provenientes de los grandes núcleos de poder industrial y financiero.

La mejor y más elocuente demostración de esa declinación de la descentralización regional la encontramos en el ocaso generalizado de las funciones administrativas municipales.

Por ello, en esta breve nota, se hará referencia a la descentralización administrativa, funcional o por servicio, dejando de lado la descentralización regional, con una importancia, por desgracia, menguante.

## II

4. *La autenticidad de la autarquía de los organismos descentralizados.* La proclividad de nuestros gobiernos al autoritarismo y la arbitrariedad encuentra, en una torcida concepción de la descentralización administrativa por servicio, una ancha vía para desenvolverse. Cuando se entiende que la descentralización administrativa es un mecanismo para que los gobernantes puedan desembarazarse de controles y rutinas que consideran molestos y, sobre todo, que puedan librarse del control legislativo de los gastos y las cuentas públicas, se cae en una forma de evadir la estructura y el funcionamiento de las instituciones gubernamentales propias de un Estado de Derecho; se cae en una forma más del autocratismo anti-jurídico, que lo mismo se expresa en la represión violenta de los movimientos de oposición, que en las cárceles llenas de presos políticos, que en los organismos sindicales controlados por el poder público, que en los "organismos descentralizados", autónomos respecto del control legislativo, pero estrechamente sometidos a las decisiones de los órganos centralizados de la Administración Pública.

Aunque parezca a primera vista extraño, un índice tan importante como la existencia de presos políticos, para juzgar de la autenticidad de un régimen democrático, es, desde el punto de vista jurídico, la autenticidad de la autarquía de los organismos descentralizados frente a los órganos centrales del Poder Ejecutivo y los objetivos perseguidos al crear esos organismos.

Si con la creación y funcionamiento de esos organismos se busca evadir la normación jurídica aplicable a los órganos electos del Estado y no se integra un sistema normativo adecuado para los organismos descentralizados de Estado, se estará en presencia de una amplia y creciente brecha de la legalidad en el ejercicio de las funciones públicas, en el supuesto de una administración descentralizada arbitraria y antijurídica.

## III

5.A) *La competencia parlamentaria en la creación de los entes.*

El primer rasgo —y tal vez el decisivo— para calificar la juridicidad de un sistema de descentralización administrativa reside en examinar a

cuál de los órganos centrales del Estado compete crear los organismos descentralizados.

En la medida en que éstos suponen asignación de funciones públicas administrativas a entes públicos menores, en la medida en que entrañan manejo de intereses y recursos estatales por esos entes, en la medida en que significan creación de puestos o cargos públicos, es indiscutible que, en la creación de esos organismos, tiene un papel que desempeñar el Poder Legislativo, dentro de un Estado de Derecho fundado en el principio de división de poderes.

O bien la creación de esos organismos es una tarea directamente legislativa, que se realiza a través de normas jurídicas revestidas de autoridad formal de ley, creadoras de esos organismos; o bien, es una tarea que el órgano legislativo lleva a cabo expidiendo las bases generales para la organización y funcionamiento de tales órganos y reservando a los órganos superiores de la Administración Pública crear, con fundamento en esas bases generales, los organismos concretos de la descentralización. Tal es el caso de la Constitución francesa de 1958, que atribuye al Parlamento la potestad de crear, por medio de la ley, las reglas concernientes a la creación de categorías de establecimientos públicos (Art. 34), mientras que las constituciones de Venezuela de 1961 (Art. 230) y de la R. Oriental del Uruguay de 1967 (Art. 189, idéntico a los pertinentes de 1934 y de 1952) reservan la creación exclusivamente a la ley.<sup>1</sup>

6.B) *Antijuridicidad de la creación burocrática.* Pero lo que resulta abiertamente contrario al principio de división de poderes y a la consecuente función creadora de normas jurídicas del Poder Legislativo, es atribuir a la Administración Pública la potestad de crear, por sí misma, organismos descentralizados de Estado, disponiendo así la forma en que deben llevarse a cabo ciertas funciones públicas, creando puestos o empleos públicos y sustrayendo del control presupuestal, sin autorización legislativa

1. Para una pertinente crítica del desorden administrativo en Venezuela antes de la Constitución de 1961 que incorporó el actual Art. 230, *vid.* la contribución del catedrático de Caracas, Tomás Polanco, Los institutos autónomos en Venezuela, en Cortiñas-Peláez (Director), *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1969, tomo IV, pp. 1073 a 1086, esp. p. 1078 N° 11 y 1080 N° 16. Con anterioridad a la Constitución uruguaya de 1967, pero para un texto idéntico en lo pertinente, Sayagués-Laso había igualmente destacado la necesidad de ley para la creación, "solución de principio para las personas públicas estatales": cf. *Tratado de Derecho Administrativo*, ed. 1963, tomo II, p. 166, N° 611.

va, los recursos financieros y dominiales asignados al cumplimiento de esas funciones descentralizadas.

Es necesario señalar con firmeza que, cuando el fenómeno de la descentralización administrativa cumple el papel de instrumento para que la Administración Pública pueda escapar al deber de ajustar su conducta al ordenamiento jurídico, esa descentralización, lejos de representar un progreso técnico y democrático en la organización de la Administración Pública, se vuelve un camino para la ilegalidad, en un fenómeno contrario a la juridicidad que debe presidir todos los actos de los organismos públicos de un estado de derecho.

Por estas razones, parece una tarea jurídico-política de primera magnitud en los países latinoamericanos, luchar porque las indiscutibles ventajas que represente una descentralización administrativa correctamente estructurada, no se conviertan en focos de ilegalidad, de corrupción y de nepotismo.