

# Revista de Administración Pública

Organo del Instituto Nacional de Administración Pública  
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Ediciones  
**INAF**  
VIGÉSIMO  
ANIVERSARIO

28

REVISTA DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Órgano editorial del  
Instituto Nacional de Administración Pública

Ediciones  
**INAP**

México 1975  
VIGÉSIMO ANIVERSARIO

INSTITUTO NACIONAL  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

Sección Mexicana  
del Instituto Internacional  
de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente  
Andrés Caso

Vicepresidente  
Manuel Bravo Jiménez

Consejeros

Eugenio Méndez Docurro  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Enrique González Pedrero  
Norberto Agramonte Mier T.  
René Carvajal Ramirez  
Gustavo Martínez Cabañas  
Juan Víctor Verges X.

Tesorería  
Sealtiel Alatríste  
Alicia González

Secretario Ejecutivo  
Luis García Cárdenas

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTOR: Jaime del Palacio

COMITÉ DE COLABORACIÓN: Fernando  
Alanís, Marinela Barrios, Javier Barros Valero,  
Carlos Lara Sumano, José Luis Martínez H., Pa-  
tricia Pérez-Sandi, Osear Reyes Retana, Miguel  
Osear Valdez.

Revista de Administración Pública  
Autorizada como correspondencia de 2a. clase  
por la D.G.C., México, D. F.

Suscripciones y envío de originales:  
Barranca del Muerto 210, P. B.,  
Apartado Potal 20-613.

# Revista de Administración Pública

NUEVA EPOCA

MUMERO 28

1975

---

## SUMARIO

Presentación	V
<i>El XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas</i>	1
Luis Garcia Cárdenas <i>Presentación al tema 1: El aspecto administrativo de la regionalización dentro de los países</i>	11
Aldo Piras <i>Desarrollo del tema 1: El aspecto, administrativo de la regionclixacion dentro de los países</i>	15
Luis Garcia Cárdenas <i>Las innovaciones administrativas en el sector público mexicano y su importancia en el campo</i>	75
Ignacio Pichardo Pagaza <i>Impacto del proceso de urbanización. en la administración pública de América Latina</i>	83
Marcelo Bitar Letayf <i>El Fideicomiso para el Fomento de la Investigación Agropecuaria y Forestal</i>	107
COMUNICACIONES	117
Celebración del Vigésimo Aniversario de la creación del Instituto Nacional de Administración Pública	
RESEÑAS	133
Patricia Pérez-Sandi Cuen, Osear Reyes Retana, León Cortiñas, Jaime del Palacio, José Luis Marrinea Hernández	

Agradecemos al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y a su Presidente, licenciado Gustavo Martínez Cabañas, la autorización para editar en la Revista de Administración Pública el material producido para el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas.

Se terminó de imprimir este libro el día 31 de octubre de 1975, en los talleres de la Editorial Libros de México, S. A., Av. Coyoacán 1035, México 12, D. F. Su tiro consta de 1,000 ejemplares.

# PRESENTACION

Sin duda alguna el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, realizado en México en julio de 1974, constituye un hito de la mayor importancia en la investigación administrativa. El material presentado es una gran aportación al avance de la administración pública y, sobre todo, al examen de los problemas administrativos del Tercer Mundo. El Instituto Nacional de Administración Pública se propuso, a través de sus publicaciones, hacer llegar a los estudiosos de la administración los trabajos más significativos realizados para el XVI Congreso. Las ponencias de México y de Latinoamérica han sido ya editadas por el Instituto en sendos volúmenes; la *Revista Latinoamericana de Administración Pública* ha reunido igualmente algunos trabajos del Congreso. El presente número de nuestra *Revista* contiene la primera entrega del material inédito.

Pero difundir los progresos observados en el campo de las ciencias administrativas es uno de los objetivos centrales del Instituto Nacional de Administración Pública, y la reunión convocada por la Sociedad Americana de Administración Pública ha sido a este terreno, uno de los hechos más significativos del presente año. Presentamos dos documentos de los expertos mexicanos invitados por la Sociedad Americana para integrar una mesa de trabajo en torno a la innovación institucional para el desarrollo en América Latina.

La creciente importancia de la investigación administrativa en América Latina como un elemento indispensable en la diferenciación de nuestras sociedades mantiene a la *Revista de Administración Pública* pendiente de las búsquedas que se realizan hoy por hoy en el continente. Es ésta la razón por la cual orientamos nuestro interés hacia la reunión de México, organizada por el Instituto Nacional de Administración Pública con el auspicio del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, que promoverá el intercambio de valiosas experiencias a propósito de la función de la administración pública en el establecimiento de un nuevo orden internacional, de acuerdo a la *Carta de deberes y derechos económicos de los Estados*.

# El XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas

## Introducción

Por primera vez en sesenta y cuatro años de historia, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebró su congreso mundial en el continente americano. Nuestro país fue la sede de la reunión. Con el auspicio del gobierno de México y la organización del Instituto Nacional de Administración Pública, se realizó el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas del 22 al 26 de julio de 1974, en la Unidad de Congresos del Instituto Mexicano del Seguro Social de la Ciudad de México.

El XVI Congreso fue inaugurado por el C. licenciado Hugo Cervantes del Río, Secretario de la Presidencia, representante personal del C. Presidente de la República. Es necesario destacar que sin el apoyo institucional de la Secretaría de la Presidencia y el interés personal del señor Secretario y de los funcionarios de esta institución, el Congreso no habría tenido el éxito y la importancia que tuvo.

Delegaciones representantes de setenta y ocho países, todos ellos miembros de las Naciones Unidas, asistieron al XVI Congreso. Ninguna reunión del Instituto había contado con una asistencia tan numerosa: mil trescientos cincuenta participantes. Las naciones de América Latina enviaron importantes delegaciones integradas por

especialistas en ciencias administrativas de prestigio nacional e internacional.

La opinión de la mayoría de los participantes coincidió en que el Congreso reunió un acervo inusitado de trabajos y ponencias. México se presentó ante el Congreso como un miembro activo y dispuesto a comunicar sus experiencias y problemas administrativos ante la comunidad científica internacional. Por ello, fue posible comparar el alcance y los progresos logrados por nuestro país, en relación con el resto del mundo, en aspectos tan significativos como la reforma administrativa, la regionalización, y la relación que existe entre la administración pública y el desarrollo económico. Aunque este último tema no fue formalmente incluido en la agenda del Congreso, permaneció subyacente en casi todas las deliberaciones de fondo.

El hecho de que dos mexicanos, el licenciado Gustavo Martínez Cabañas y el licenciado Andrés Caso, hayan sido electos presidentes del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, respectivamente, coloca a nuestro país en una posición de ventaja con respecto a la información de recursos tecnológicos y humanos que están a disposición de estos organismos.

Los estudiosos mexicanos compartieron



sus opiniones y experiencias con expertos de todo el mundo. El Congreso brindó la oportunidad de expresar tesis administrativas mexicanas ante críticos investigadores con diversas filosofías de la administración y con una gran amplitud de perspectivas culturales. Es necesario subrayar que todas las instituciones con función administrativa pertenecientes tanto al sector público federal y estatal como a los centros de educación superior e institutos de administración autónomos, tuvieron participación conjunta y presentaron tesis comunes a la administración pública mexicana.

Otro importante resultado de la realización del XVI Congreso en nuestro país fue la publicación del número 1, correspondiente a 1974, de la Revista del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, destinado íntegramente a examinar la situación actual de la administración pública en México, y cuyos artículos fueron elaborados por funcionarios públicos mexicanos de alto nivel y por estudiosos de la administración pública. Esta publicación es leída por administradores, funcionarios e investigadores de la administración en todo el mundo. Asimismo, por primera vez Latinoamérica presentó una tesis administrativa común que fue coordinada por la Asociación Latinoamericana de Administración Pública.

La imagen de nuestro país y su administración pública fue expuesta ante los asistentes al XVI Congreso a través de la exposición "Trayectoria de las instituciones político-administrativas en México". Esta muestra dio a los participantes una idea precisa de la evolución administrativa desde la época prehispánica hasta nues-

tros días. Con ello México apareció como **un país que reconoce maduramente** sus problemas y está dispuesto a superarlos con la participación de todos los ciudadanos. En la actualidad la exposición recorre todos los estados de la República con el objeto de que el mayor número de mexicanos conozca las raíces históricas y la situación actual de su administración pública.

Por su parte, la exposición de libros sobre administración pública que también fue montada en el lugar de las deliberaciones, estuvo integrada con donaciones que posteriormente pasaron a enriquecer el acervo de las bibliotecas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y del Instituto Nacional de Administración Pública.

En un momento en **qué** todas las naciones cuestionan la eficiencia de la administración pública como instrumento de los gobiernos para satisfacer las demandas de los pueblos, la discusión libre de los temas del XVI Congreso (El aspecto administrativo de la regionalización dentro de los países; Aspectos de la evolución de la administración pública en los países en vías de desarrollo durante los últimos 20 años: experiencias y lecciones; Métodos e instituciones administrativas utilizados para pronosticar los efectos del cambio económico y social) resultaba particularmente importante para evaluar la crisis por la que atraviesa la administración pública en nuestros tiempos y para proponer soluciones y modos de acción.

#### Agenda del XVI Congreso

Los temas principales que se presentaron

para las deliberaciones del Congreso fueron:

Tema 1.-El aspecto administrativo de la regionalización dentro de los países.

Tema 2.-Aspectos de la evolución de la administración pública en los países en vías de desarrollo, durante los últimos 20 años: **experiencias y lecciones.**

Tema 3.-Métodos e Instituciones administrativas utilizados para pronosticar los efectos del cambio económico y social.

*1.-En* cuanto a los Aspectos administrativos **de la regionalización en** los estados, se tuvo la oportunidad de apreciar las experiencias que se están efectuando en la actualidad en países tan diferentes como son los Estados Unidos de Norteamérica, la Gran Bretaña, Alemania Italia y los países socialistas. Por otra parte, se escucharon los más interesantes comentarios y exposiciones en torno a las naciones del Tercer Mundo, muy particularmente, de América Latina, Africa, Asia y los países árabes.

Se destacó el hecho de que en el caso de México, la regionalización constituye en el presente régimen una política federal definida y en operación en las actividades más importantes de la economía del país: hacendarías, desarrollo agropecuario, obras públicas, recursos hidráulicos, educación, salubridad y servicios asistenciales. La experiencia de México fue una contribución ilustrativa importante para muchos países; de tal manera, que se sugirió la continuación, por parte del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, de la investigación sobre este tema y

**la realización en un futuro cercano, de una o varias reuniones regionales para ampliar y ahondar la discusión.**

#### Consideraciones

a) El punto central de la regionalización de las instituciones administrativas radica en el equilibrio que deben guardar los poderes y la gestión dentro de una región específica. Al sufrir reacomodos dentro de los núcleos que detentan los poderes de esa región, la gestión administrativa también sufre reacomodos,

b) Debe diferenciarse entre el regionalismo como objetivo en sí mismo y las formas de regionalización. En estos dos aspectos es en donde no existe un consenso para formular una recomendación que pueda emplearse como regla.

c) En los casos estudiados de regionalización en el interior de los Estados se observó que el problema fundamental está representado por la inadaptación de la autoridad central a la devaluación de poderes y a la atribución de gestión. Es importante subrayar que debido a la estructura Federal de México este problema de inadaptación de la autoridad central, que se da sobre todo en los países de Europa central y occidental, no se observa.

d) Se subrayó también que en la mayoría de los países que están implementando la regionalización de la administración pública las burocracias centrales no saben cómo descentralizarse o no manifiestan la voluntad de hacerlo.

e) Las diversas formas de descentralización funcional que se observan en la ma-

yoría de los países de Occidente no han hecho más que agravar los perjuicios causados por las administraciones centralizadas.

f) Debido al crecimiento permanente de la población de las colectividades locales, surge la necesidad de que dispongan de una mayor área geográfica y de una mejor organización social sobre todo lo referente a los servicios públicos, debido a que la complejidad de los intereses colectivos acusan problemas sociales de repercusiones extranjeras.

g) La centralización y descentralización designan dos fórmulas generales de organización de los poderes públicos, lo que las hace indispensables en todo intento de regionalización administrativa.

2.-Las deliberaciones a propósito de los Aspectos de la evolución de los países en vías de desarrollo en los últimos 20 años: experiencias y lecciones concluyeron que los esfuerzos para llevar a cabo una reforma administrativa integral constituyen una tarea a largo plazo que requiere una acción permanente por parte de los organismos centrales e instituciones del Estado, cuya responsabilidad primaria consiste en definir áreas, señalar políticas y coordinar acciones, estas últimas de carácter micro-administrativo. La ejecución de las acciones corresponde a las propias dependencias o subdivisiones de un gobierno determinado. En este sentido, se pudo confirmar la eficacia de la estrategia seguida por México: centralizar, en la Secretaría de la Presidencia, la tarea de señalamiento de políticas y la elaboración de instructivos, manuales de operación y procedimiento, y dejando a las dependencias fe-

derales la responsabilidad de conducir su reforma administrativa a través de sus respectivas comisiones internas de administración y de sus unidades de organización y métodos.

### Consideraciones

Son notorios dos aspectos fundamentales en la evolución de administración pública latinoamericana: la rápida expansión de las actividades estatales con la ampliación del sector público, y una debilidad estructural de los mecanismos administrativos en términos de capacidad administrativa para el desarrollo.

Hay varios factores importantes que han influido sobre el desarrollo administrativo latinoamericano en las últimas dos décadas. Entre ellos, es preciso destacar el crecimiento demográfico, la deformación estructural de la fuerza de trabajo, el crecimiento de los niveles de desocupación, la desigualdad en la distribución del ingreso, el estrangulamiento externo en términos de intercambio comercial, los efectos negativos producidos por las empresas transnacionales, el estancamiento científico y tecnológico, las brechas de desarrollo entre países y aun entre regiones de un mismo país. Sin embargo, a pesar de la importancia de estos problemas y de la debilidad de los mecanismos administrativos, la ampliación del papel del Estado y su ingreso directo al desempeño de actividades económicas básicas se presenta como una tendencia que se ha de hacer más pronunciada en el futuro.

La evolución de la administración pública latinoamericana, teniendo en cuenta el crecimiento y la diversificación de las activi-

dades del Estado, presenta las siguientes líneas generales:

a) La ausencia de un esfuerzo sistemático para la creación de una tecnología administrativa adaptada a las necesidades y peculiaridades de la administración pública latinoamericana. Este problema tiene su origen fundamental en los grandes vacíos de investigación administrativa existentes en todos los países de América Latina. No hay programas sólidos de investigación que permitan obtener el conocimiento de aspectos fundamentales sobre el avance de la administración pública en la región.

b) Casi todos los países de América Latina están utilizando la planificación socio-económica como instrumento para tomar decisiones sobre su desarrollo. Hay creciente conciencia de la importancia de la capacidad administrativa para ejecutar los planes nacionales de desarrollo. Muchos países latinoamericanos han establecido instituciones encargadas de programar y apoyar los esfuerzos de reforma administrativa de los gobiernos. Ultimamente se intenta relacionar estrechamente la planificación socio-económica con la planificación administrativa que realizan esas instituciones; sin embargo, todavía se observan problemas de estructura, funcionamiento, formación de recursos humanos y de coordinación de la planificación administrativa con la planificación económica y social.

e) Muchos países latinoamericanos han prestado creciente atención a la administración de sus recursos humanos. En algunos países se ha logrado obtener instrumentos jurídicos de carrera administrati-

va y la institucionalización de oficinas centrales y periféricas encargadas de la administración de personal público. Se ha trabajado en la implantación de algunos sistemas complementarios para esta función (reclutamiento, selección, clasificación y remuneración). Sin embargo, todavía se encuentran problemas de adaptación de las técnicas modernas de personal importadas, por su falta de adaptación al medio latinoamericano. Además, aún subsisten en algunos países problemas de inestabilidad en el empleo, bajas remuneraciones, falta de análisis crítico y sistemático sobre la realidad de la administración de personal.

d) Los países de América Latina han realizado notables esfuerzos para el mejoramiento del personal de la administración pública. En la mayoría de ellos se han establecido escuelas de administración en las universidades o como instituciones de los gobiernos. Hay también organismos de adiestramiento en el servicio y numerosos programas de adiestramiento en el gobierno central, en las regiones y en los municipios. Sin embargo, la expansión de las actividades del gobierno ha creado nuevas y crecientes necesidades de personal preparado y subsisten algunas dudas sobre la calidad de los programas de educación y adiestramiento en algunos países. En este sentido ha sido importante la acción de institutos regionales dedicados al adiestramiento de funcionarios: la Escuela Interamericana de Administración Pública, de la Fundación Getulio Vargas de Brasil, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública auspiciado por la OEA, y el Institu-

to Nacional de Administración Pública de México.

e) **Los países** latinoamericanos **importan** aproximadamente el noventa por ciento de la tecnología que consumen. En todos los países hace falta desarrollar un sistema de administración de la investigación y del desarrollo de la ciencia y la tecnología que permita planificar, ejecutar acciones coordinadas y controlar la producción y la importación de tecnología. Estas acciones son sumamente importantes para el desarrollo de una concepción administrativa propia y de modelos de desarrollo administrativo que se adapten a las características propias de la administración pública latinoamericana.

f) Los países de América Latina han hecho notables esfuerzos de reforma administrativa. Las instituciones nacionales encargadas del mejoramiento administrativo han acumulado una apreciable experiencia y **continúan apoyando los programas** para mejorar la administración pública en los países de la región. Sin embargo, todavía existe estrechez de enfoques, carencia de estrategias globales, deficiencia de los recursos humanos utilizados en la implementación de la reforma y falta de amplia participación política en los movimientos de reforma administrativa.

g) La rápida expansión del sector público en América Latina, se ha hecho en parte con el establecimiento de empresas públicas de la más variada naturaleza en todos los países. La importancia de estas empresas se ha reflejado en las economías nacionales, y ha producido gran influencia en **aspectos financieros**, organizacionales, jurídicos y políticos del funciona-

miento de los Estados. Hay también aspectos de control y gestión de estos organismos por parte del gobierno central, que deberán ser solucionados por medio del desarrollo de esquemas administrativos originales. La administración de las empresas públicas es por tanto un aspecto de la más alta prioridad en el desarrollo administrativo de América Latina.

h) Uno de los fenómenos más importantes que se desarrollan actualmente en esta región, es el proceso de integración latinoamericana, que es quizá el programa más importante para el presente y el futuro de los estados latinoamericanos en su búsqueda de soluciones a los problemas de subdesarrollo y dependencia. Se trabaja intensamente en el proceso de integración; para ello es necesario reforzar las instituciones supranacionales, mejorar la administración encargada de la ejecución de los acuerdos a nivel internacional y nacional, lo que en realidad es un gran esfuerzo de desarrollo, vital para el presente y el futuro de los Estados de la región.

El Congreso coincidió en que los años futuros serán en forma creciente, años de lucha contra el subdesarrollo, la miseria social, las desigualdades, la marginalidad, el desempleo. En ese marco histórico las administraciones públicas latinoamericanas tienen un papel decisivo. El sector público es el pilar central y fundamental en la estructura productiva de la mayor parte de los países de la región; sus decisiones tienen una gran significación para el desarrollo.

Las administraciones públicas latinoamericanas deben prepararse para afrontar en los próximos años grandes responsabilida-

des históricas. Deberán encontrar los medios para superar la debilidad actual de su capacidad, para contribuir al desarrollo y ponerse en condiciones de encabezar la movilización de los pueblos de la región que buscan metas de progreso, bienestar e independencia.

S.-Durante la discusión del tema Métodos e instituciones administrativas utilizadas para pronosticar los efectos del cambio **económico** y social, se produjeron los siguientes acuerdos:

#### Consideraciones

- a) La tecnología de prever para el futuro representa una base importante de información sobre la cual se desarrolla la planeación a largo plazo de las grandes organizaciones y de los países.
- b) La necesidad de elaborar un sistema de previsión a largo plazo, como instrumento para lograr una planeación más racional y científicamente orientada, fue ampliamente reconocida por todos los participantes y ponentes del tema en cuestión.
- e) Se comentó como limitación importante la ausencia de una teoría sobre desarrollo adecuada a las necesidades de previsión a largo plazo.
- d) Se **discutió** en torno a las relaciones entre la planeación nacional y de las grandes empresas a largo plazo. Existe una gran interdependencia entre la previsión tecnológica pública y privada y sus impactos en el cambio social.
- e) En la actualidad los modelos económic-

tricos dominan el campo de la previsión a largo plazo.

#### Otros temas

Otros temas fueron tratados en el XVI Congreso. Los presupuestos públicos ofrecieron un amplio campo de discusión en el cual México participó ofreciendo a las deliberaciones el sistema de control del presupuesto y trámite de documentos en una dependencia del Ejecutivo Federal. De la misma manera, el Congreso organizó reuniones de grupos y comités para tratar asuntos como la informática y la contaduría pública, prácticas administrativas, la fuerza del trabajo del sector público en relación con la planeación para la enseñanza, y diversas actividades y programas que realizan las escuelas e institutos de administración pública en el mundo.

#### Enseñanza de la administración pública

En el Congreso pudieron apreciarse las diferencias existentes entre países desarrollados y naciones en vías de desarrollo. Particularmente en el campo de la administración pública, estas diferencias se manifestaron en los niveles de enfoques teóricos, desarrollos disciplinarios y prácticas concretas.

Respecto al enfoque, los trabajos presentados por los países desarrollados mostraron una concepción más estática de la administración, que contempla el cambio como un ajuste para preservar la esencia que define al sistema.

Por lo que se refiere al desarrollo de la disciplina, se pudo apreciar que los países desarrollados cuentan con una teoría que

responde más a su realidad y objetivos particulares.

Pero tal vez donde se hizo patente la diferencia fue en la presentación de las experiencias de creación y aplicación de las técnicas en la práctica administrativa. Fue precisamente en este aspecto de las prácticas concretas, donde los países subdesarrollados demostraron ir a la zaga tanto en las experiencias como en el desarrollo de la disciplina ya que, en muchas ocasiones tanto los marcos teóricos como las técnicas existentes en la práctica no correspondieron a la realidad y objetivos de estos países.

Conscientes de este problema, las instituciones de educación superior de México presentaron una ponencia en la que se hizo énfasis en las diferencias tanto en la concepción como en la necesidad, del tipo de cambio en países de contexto distinto; en la necesidad de dirigir el cambio a través de la actividad estatal; en la aplicación histórica de modelos de desarrollo en los países subdesarrollados; en la no coincidencia entre la teoría de la administración pública elaborada en los países desarrollados y la realidad de los subdesarrollados, y en la utilidad relativa de las técnicas elaboradas en los países desarrollados respecto al tipo de cambio necesario en realidades diferentes.

La presentación de dicha ponencia orientó la discusión, que parecía girar en torno a las técnicas, hacia la reflexión sobre la **suficiencia e insuficiencia de las teorías** del cambio, así como hacia la utilidad de dichas teorías y las técnicas derivadas de ellas en los países subdesarrollados. Uno de los resultados más significativos del Congreso para nuestras instituciones de

educación superior fue la confirmación de los supuestos acerca de las diferencias existentes. Esta confirmación se tradujo en la aceptación de un desafío que debe resolverse en un mayor esfuerzo de tales instituciones dirigido hacia la investigación teórica y la elaboración de técnicas propias que permitan hacer de la administración pública un instrumento funcional de cambio como previa necesidad para el desarrollo integral de los países.

### Presupuestos

El Congreso analizó cuatro aspectos fundamentales sobre este tema: 1. La racionalización de las decisiones presupuestarias en Francia; 2. El sistema de control del presupuesto y trámite de documentos para una institución del Ejecutivo Federal; 3. Un informe sobre la proyección como parte de la planeación económica en Noruega, y 4. El papel del B. I. D. en el apoyo institucional y el fortalecimiento de los sistemas de planificación en América Latina.

### Otros resultados del XVI Congreso

Al concluir el Congreso, el 26 de julio, se efectuó la renovación del Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y de algunos miembros de su Comité Ejecutivo. El grupo latinoamericano que forma la Asociación Latinoamericana de Administración Pública —cuyo presidente, licenciado Andrés Caso, había sido reelegido la víspera—, desde hacia varias meses venía pugnando por la celebración del XVI Congreso en América Latina y por la elección de un presidente la-

tinoamericano para el Instituto Internacional. Ambos propósitos se cumplieron con la designación de México como sede del XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas y la elección del licenciado Gustavo Martínez Cabañas como Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Estos dos sucesos rompieron con una tradición muy antigua que había prevalecido en el Instituto; se vencieron reacciones muy fuertes originadas en los países europeos que siempre han tenido un control eficaz en las actividades del Instituto.

La realización del XVI Congreso en la ciudad de México y la elección de un presidente latinoamericano para el instituto señalan el inicio de una nueva etapa en la vida del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, en la que sin duda se dará una mayor atención a los países del

Tercer Mundo y una más efectiva participación de los mismos en el contexto internacional de las ciencias administrativas.

#### Elaboración de este informe

Participaron en la elaboración del informe de las actividades y resultados del XVI Congreso, el licenciado Gustavo Martínez Cabañas, Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas; el licenciado Víctor Flores Olea, Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; el licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, del Instituto de Administración Pública del Estado de México, y el doctor José Chanes Nieto, de la Secretaría de la Presidencia. El Instituto Nacional de Administración Pública coordinó el trabajo de elaboración y es el responsable de la versión final.



## **Presentación al tema 1:**

# **El aspecto administrativo de la regionalización dentro de los países**

Luis **GARCIA CARDENAS**

El Comité Ejecutivo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas estableció en 1971 el marco de referencia del tema número uno, "Los aspectos administrativos de la regionalización en el interior de los estados", que sirvió de base para las deliberaciones de los asistentes al XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas.

La coordinación para el desarrollo del tema fue asignada por el Comité Ejecutivo a uno de los especialistas más distinguidos internacionalmente en el área de la regionalización administrativa, quien a la vez fungió como relator general del mismo: el maestro italiano Aldo Piras.

El marco de referencia para la elaboración de este tema puede resumirse de la manera siguiente:

Consideración de todos los cambios provocados o exigidos por la adopción de un modelo de regionalización a escala del país, o por la instauración de órganos especializados con vocación regional. Este marco de referencia tan amplio indica, a su vez, que dichas consideraciones contemplan las atribuciones actuales de los poderes legislativos y de los gobiernos centrales y la reciente evolución de la orga-

nización de los poderes locales, otorgando especial atención a las interrelaciones administrativas.

Los aspectos administrativos de la regionalización en el interior de los estados fueron agrupados en tres capítulos. En el primero se trata de ubicar las relaciones más sobresalientes entre los estados modernos y la regionalización; en él se justifica técnicamente la necesidad de ésta, se plantea la asimilación de la región a los problemas de los poderes locales y el impacto de la regionalización en los cambios estructurales del Estado; trata también los instrumentos más comúnmente empleados en la regionalización: centralización, descentralización y desconcentración; finalmente se refiere a dos tipos de descentralización: por servicios y funcional, interrelacionándolos con la delegación de poder.

En el capítulo segundo se menciona, en primer término, una clasificación de las principales formas de regionalización o categorías de instituciones; se aborda con profundidad y riqueza de ejemplos la administración regional en función de las siguientes variables: desarrollo y subdesarrollo, densidad de población, la micro-regionalización, en todo ello se citan ejem-

plos de Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda. Al final se trata el regionalismo y los medios financieros de las regiones.

Se contempla en el capítulo tercero un nuevo modelo de organización comunitaria para impulsar el regionalismo.

El documento coordinado por el profesor Piras muestra una riqueza conceptual del tema que evita clasificar su contenido en planteamientos primarios y secundarios. Todos ellos son fundamentales para comprender los aspectos administrativos de la regionalización en el interior de los estados. No obstante, por la propia finalidad de la presentación, los conceptos aquí tratados buscan esencialmente transmitir con lealtad y precisión la relevancia para la sociedad contemporánea de una investigación que requirió cinco años de trabajo.

Aldo Piras y sus colaboradores, después de analizar los documentos referentes a la regionalización, de haber elaborado encuestas e investigaciones de campo, y de estudiar las políticas de regionalización que realizan países como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Holanda, Alemania Occidental, y otros, subrayan los siguientes aspectos administrativos de la regionalización en el interior de los estados:

La problemática de la región se sitúa en la confluencia de las dos exigencias siguientes: a) una descentralización real -en beneficio de niveles intermediarios entre el Estado y los órganos administrativos tradicionales-- de las funciones que la administración central no puede ejercer; b) la necesidad de aportar cambios radicales a la actual organización de los

órganos inferiores de administración local y de las instancias que ejerzan atribuciones semejantes.

Al referirse a la asimilación de la región a los problemas de los poderes locales, los autores sostienen que la crisis de las colectividades locales es sólo una fase y, en **ciertos aspectos, una consecuencia directa** de la crisis de los estados contemporáneos.

Por esto postulan que la reforma de las estructuras territoriales y las diversas medidas de regionalización sólo serán útiles en la medida en que se modifiquen las estructuras mismas del Estado, y estén orientadas a disminuir la crisis que afecta al Estado y a su administración.

Uno de los planteamientos más interesantes que se presentan en el documento está referido a la perspectiva de la región en función de la crisis del Estado. Se sostiene que, en los últimos veinte años, la crisis ha alcanzado proporciones importantes: "la administración muestra niveles de ineficiencia sencillamente aterradores, el descontento es creciente y se observa en todos los planos ...", más adelante se afirma: "los administrados son cada vez más ajenos al proceso político y se observa una tendencia creciente al recurso de la acción directa como único medio de realizar el cambio político". Ante esta situación de hecho los autores recomiendan: "las instituciones deben evolucionar... conviene emprender una auténtica reestructuración global de la organización del Ejecutivo, que esté a la medida del crecimiento de la Nación y de la extensión del gobierno". Los autores presentan al final del estudio, una serie de alternativas de regionalización y definen el concepto de región en los siguientes términos:

La regionalización para los países de dimensiones pequeñas (Dinamarca, Países Bajos) que no se enfrentan a problemas particulares de división étnica y cultural **de su población, la "microregionalización"** es una respuesta suficiente. En el caso de las grandes ciudades y su cinturón urbano, es recomendable el modelo de regionalización de "ciudad región". Para los países más grandes (Inglaterra, Francia) la solución recomendable es la "introducción de ciertas formas de microregionalización incluidas en grandes regiones".

El estudio demuestra que la región es una exigencia real y una medida necesaria de racionalización de la organización de los poderes públicos. El problema reside en la elección del modelo de regionalización. Piras subraya que la solución más práctica es la que plantea la legislación belga o italiana y que define a la región en los siguientes términos: "las regiones son instituciones comunales, que gozan de **una autonomía real con poderes normativos** limitados, pero con una amplia autoridad administrativa: las regiones son órganos de tercer orden, dotados de medios financieros propios y que les permiten cumplir las funciones que les correspondan".

El documento amplía el concepto anterior y define la región como un conjunto de instituciones y de estructuras que poseen un rasgo común: el hecho de ser el final de una redistribución de los poderes en-

tre las autoridades centrales y no centrales, que se lleva a cabo en el marco de una **reorganización general de agrupamientos** o colectividades, sobre la base de circunscripciones territoriales ampliadas o, en todo caso, diferentes de las ya existentes".

#### Trascendencia del estudio

En México, como en la mayoría de los países, se implementan actualmente políticas y estrategias encaminadas a mejorar la eficiencia y productividad de los recursos del sector público. Los instrumentos más comúnmente empleados corresponden a programas de reforma administrativa, de desarrollo regional, de descentralización y desconcentración administrativa. Estos aspectos, y otros más, son analizados con rigor lógico y con la mayor actualidad en el tema uno del XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, dentro de un marco conceptual de región, considerando que la integración de las actividades humanas en los límites de una circunscripción que las abarque a todas, de manera natural y equilibrada, es capaz de garantizar la calidad de la vida. Ni la ciudad artificialmente centralizada, ni la Nación pueden identificarse lo suficiente con las diversas necesidades sociales, económicas y culturales de la mayoría de los seres humanos. Únicamente la región, por razón de su carácter orgánico y por la importancia que concede al factor humano, podría servir de fundamento a la mejora de la vida humana.

## Desarrollo del terna 1:

# El aspecto administrativo de la "regionalización dentro de los países

Aldo PIRAS

## Los estados modernos y la regionalización

### Introducción

Los límites del tema

Los límites del Tema 1 del XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas fueron fijados en 1971, por el Comité Ejecutivo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), que nos encargó el estudio de "Los aspectos administrativos de la regionalización en el interior de los estados". Se nos solicitó que lo considerásemos teniendo en cuenta las atribuciones actuales de los poderes legislativo y de los gobiernos centrales; y, en función de la reciente evolución de la organización de los poderes locales, todos los cambios provocados o exigidos -en el plano de las relaciones administrativas y otras entre las instancias- por la adopción de un modelo de regionalización a escala del país, o por la instauración de órganos especializados con vocación regional.

Se trataba de un marco de referencia excepcionalmente vasto. Por lo tanto, el es-

tudio debía considerar todas las estructuras existentes de administración regional y tender, por su objeto y su contenido, al examen del movimiento actual hacia la redistribución de los poderes sobre una base regional ampliada. Por otra parte, debíamos proceder al examen atento de todo problema engendrado por la descentralización y concerniente al marco de nuestro estudio. Una investigación preliminar efectuada por el IICA permitió poner de manifiesto las principales cuestiones de interés: la evolución de poderes legislativos y administrativos; las relaciones entre la organización regional y el aparato central de gobierno; sus servicios exteriores y de otras instancias u órganos de administración local; las modificaciones del sistema de gobierno -a nivel central y local- impuestas por el impacto de la reforma regional; la autonomía (o la ausencia de autonomía) de las instancias regionales y las características de sus órganos; la atribución de funciones y de recursos; y, finalmente, el financiamiento y la dotación de efectivos. Aunque teníamos que tomar en cuenta el hecho de que el regionalismo ha aparecido, en varios países, tan *sólo* bajo forma de órganos dotados de poderes en materia de desarrollo

-económico, era sin embargo evidente que el conjunto de las formas y funcionamiento del sistema de gobierno de los Estados -contemporáneos justificaba -con unas -ventajas excepciones- la realización de una encuesta y de actividades de investigación.

La justificación técnica de la necesidad de regionalización

Además, la expresión "aspectos administrativos" no nos obligaba de ninguna manera a centrar la atención en las estructuras y las formas de regionalización resultantes de la adopción de medidas de simple descentralización administrativa. Asimismo, jamás estimamos que nos tocara abordar el fundamento administrativo de las instituciones concernidas más que aquellos aspectos más generales de la evolución de poderes y de atribuciones de **gestión**.

Las consideraciones de orden técnico y administrativo; los argumentos de política administrativa y los referentes a la ciencia de la administración que inspiran los **diversos "regionalismos", así como las diversas** formas de regionalización ponen evidencia la inadaptación de la autoridad central para comprender situaciones de alcance geográfico limitado, así como la desmesura de las estructuras del Estado con relación a problemas de alcance espacial más limitado, la fragmentación, el aspecto contradictorio, y, de una manera más general, la pérdida en actividades administrativas resultantes de la **baleanización** de las colectividades locales actuales.

Al debate aún en curso acerca de la **noción** de regiones, ha venido a añadirse recientemente --durante el último decenio

sobre todo, en base a la experiencia anglosajona y de ciertos países europeos- la comprobación de que el aparato administrativo central y el cuerpo político representado por las burocracias centrales no saben cómo descentralizar o no manifiestan esta voluntad. Las estructuras periféricas establecidas por los diferentes departamentos y las diferentes formas de descentralización funcional que se observan por doquier no han hecho más que agravar los perjuicios causados por las administraciones centralizadas.

La simple justificación técnica de la necesidad de la región ha sido recientemente reforzada por una nueva motivación de orden sociológico. Esta se funda en la teoría de la existencia imperiosa de colectividades locales de dimensiones siempre más grandes, en razón de la extensión geográfica, a los intereses colectivos por atender. La necesidad de efectuar economías sustanciales en la gestión de los servicios, sin por eso sacrificar el nivel de eficiencia actual, impone la determinación de las dimensiones óptimas de esas unidades administrativas, mismas que se ven atribuir responsabilidad a nivel de las circunscripciones y de las colectividades territoriales. Podemos sacar varias conclusiones de esos estados de hecho y señalar, por ejemplo, que el poder regional traduce una exigencia real de reorganización de los poderes públicos y de las actividades indispensables para la prestación de ciertos servicios. Sin embargo, esto no justifica la conclusión de que los problemas engendrados en la materia revistan un carácter técnico-administrativo o concierne exclusivamente a la elección de modelos de organización, los cuales permitan la redefinición de la unidad de acción neo

cesaría **para la realización de nuevos cargos** a través de la creación de nuevos organismos a cambio de los existentes, o por el empleo de mecanismos de coordinación. La lógica de este enfoque conduce más **bien hacia otra dirección y nos fuerza, en otros términos**, a reconocer que el problema de la región se sitúa en el punto de encuentro de dos exigencias diferentes: a) la de una descentralización real -en beneficio de los niveles intermediarios entre el Estado y los órganos administrativos tradicionales- de las funciones que la administración central no puede ya ejercer; b) la necesidad de aportar cambios radicales a la actual organización de los órganos inferiores de administración local, y de las instancias que ejerzan atribuciones semejantes. Salvo error, los dos puntos precitados subrayan las razones que justifican la asimilación de la idea de región al conjunto del problema de las colectividades locales y su libre discusión con los problemas más generales de los sistemas administrativos adaptados a las colectividades locales.

El enfoque técnico de la necesidad de las **regiones se asienta, así, sobre una base política** de la cual carecían los primeros teóricos de la región. Además, el acercamiento de esos dos órdenes de motivaciones no se hace en base a ideas abstractas o a consideraciones de ciencia política; sino que resulta de la experiencia misma y del examen de los hechos acontecidos en países tales como Inglaterra o Suecia, Bélgica o los Países Bajos, los Estados Unidos o Francia. Al renovar los llamados en favor de la descentralización, se vuelven a plantear -aunque bajo aspectos y contenidos diferentes- ciertos problemas que, en el siglo pasado, caracterizaron el debate consagrado a las autoridades locales.

La asimilación de la región a los problemas de los poderes locales

No cabe duda que este título es algo **superficial e inclusive arbitrario en ciertos aspectos**, pero es el precio normal de toda tentativa de generalización. En efecto, resulta impensable reducir el conjunto del problema regional y de las diversas experiencias en la materia a un atributo exclusivo, como por ejemplo la descentralización, la independencia de las colectividades locales, el garantismo, el policentrismo, u otros principios abstractos del mismo orden. **Por el contrario, convendría relacionar la experiencia de la regionalización con problemas de naturaleza diferente; inclusive de reorganización y de redefinición de las circunscripciones territoriales, con las perspectivas de la planificación, con los problemas de la administración de zonas sub-desarrolladas o, a la inversa, de las zonas de fuerte densidad urbana e industrial; en una palabra, con las necesidades concretas de la acción administrativa.** En efecto, el análisis indica que tales son las motivaciones que aparecen en grados diversos y que han determinado diferentemente los aspectos de las diversas instituciones que reivindican la **noción de región y de regionalización, todo esto mucho más que los principios subyacentes en las discusiones doctrinales acerca de las agrupaciones regionales y las colectividades locales.**

Consideremos un instante las relaciones entre la regionalización y las colectividades locales. No es inútil mencionar aquí lo que numerosas personas expresan con frecuencia: la asimilación de la región a la problemática de los poderes locales no significa que los dos órdenes de problemas se confundan. Para realizar los objetivos

de la regionalización, no basta con introducir una reforma que preconice el desarrollo de los organismos intermediarios actuales y la fuerte reducción del número de circunscripciones territoriales de base; la reorganización de los poderes locales no constituye más que una de las numerosas condiciones necesarias para el buen funcionamiento de un sistema de autoridades regionales.

La reforma de las estructuras territoriales realizada en Inglaterra, el primero de abril de este año, merece particular atención en razón de la originalidad y del sentido práctico de las soluciones adoptadas: la introducción de esas formas de micro-regionalismo resultantes de los modelos de recircunscripción de ciertos condados en entidades más importantes (enlarged county solution).

**Existe la convicción casi unánime:**

- a) de que es necesario modificar la incumbencia territorial de la acción administrativa superponiendo a los organismos existentes nuevas entidades de dimensiones más grandes y de estructuras más **racionales;**
- b) de que las estructuras administrativas de las nuevas instituciones y sus atribuciones deberían no acarrear una reducción de las instancias autónomas preexistentes; y, al mismo tiempo, representar las colectividades territoriales de las cuales **son la expresión;**
- e) de que los sistemas de finanzas locales por adoptar deberían garantizar el ejercicio de los poderes correspondientes a las nuevas estructuras intermediarias y de base así como su autonomía real.

Se cometería un serio error si se imagina que, una vez adquirida la reorganización de la administración local tradicional, es posible no modificar el sistema binario heredado de la legislación del siglo XIX. Tratándose de operar una reforma real, resulta inconcebible que el Estado pueda conservar sus propias estructuras periféricas y sus servicios exteriores. El Estado no puede prolongar la realización de sus funciones administrativas indirectas a través de los controles y de los poderes que ejerce sobre innumerables órganos limitados repartidos en el conjunto del territorio, y cubriendo diversas áreas de actividades que son más bien de la incumbencia de las colectividades territoriales.

Los autores del informe final de la Royal Commission on the Constitution se equivocan y la tesis propuesta en la nota (Memorandum of Dissent) preparada por la minoría de los miembros de la misma Comisión es, en cambio, correcta. Es importante que el problema de la región sea insertado en el marco más general de una reestructuración global del esquema de organización de los poderes públicos; que esté orientado hacia la determinación de nuevos centros más eficaces de decisión y de responsabilidades; de nuevos niveles de administración que estén en medida de censar las necesidades y los intereses reales de la colectividad, a la vez que dotados de los poderes indispensables para su satisfacción.

La sobrevivencia del sistema binario no es compatible con las exigencias de reforma subyacentes a la noción misma de región. Es imposible que el Estado pueda conservar sus propias estructuras regionales: la tendencia que consiste en cubrir el territorio nacional con una red de orga-

nismos y de instancias más diversas, de competencias especiales y organizadas según esquemas monofuncionales, debería ser rebatida y rechazada, no sólo en nombre de la eficiencia, sino también de las exigencias para una buena administración. La crisis de la administración que es la causa de la insatisfacción general subrayada igualmente por la Comisión real precitada, no es igual, de ninguna manera, a la crisis de las colectividades locales. Por el contrario, la crisis de las colectividades locales es sólo una fase y, en ciertos aspectos, una consecuencia directa de la crisis de los Estados contemporáneos. La reforma de las estructuras territoriales y la solución regional dada a los problemas de nuestro tiempo no tienen sentido más que en la medida en que se acompañan de una modificación de las estructuras mismas del Estado. Deben formar parte integrante de un programa más amplio de reformas orientadas a poner fin a la crisis que afecta al Estado y su administración.

#### La modificación de las estructuras del Estado y la regionalización

Conviene considerar ahora el último punto evocado; es decir, la crisis del Estado y las incógnitas que la evolución de una crisis semejante pueden presentar para la región. Numerosos elementos indican que la decadencia actual del Estado constituye un acontecimiento imprevisto en cuanto a la amplitud de las consecuencias que cada día acarrea. La crisis ha afectado de diversas maneras pero con una igual intensidad; a los estados unitarios de estructura descentralizada o centralizada; a los estados federales que gozan de una tradición bien establecida y de buena reputación en materia de administración local

y, finalmente, a los Estados cuyas estructuras se inspiran más estrechamente en el principio de centralización. Los primeros efectos de la crisis se dejaron sentir inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial, cuando la introducción del sufragio universal señaló la desaparición del Estado burgués y aristocrático. La crisis perduró durante varios años sin que una solución fuera aportada. Durante los años veinte y luego durante los años treinta se propuso la idea de la regionalización para resolver el problema; sin embargo, ésta fue rechazada. La tendencia casi general estaba orientada hacia un desencadenamiento de vastos movimientos de centralización y deconcentración. A veces, el Estado por un cambio de régimen y por el recurso a la dictadura recobraba la autoridad que había perdido; la crisis se declaró de nuevo inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial para adquirir durante el breve espacio de sus últimos veinte años proporciones importantes: la administración alcanza niveles de ineficiencia sencillamente aterradores; el descontento es creciente y se observa en todos los planos: estructuras, gestores, instituciones, políticas, etc.

El informe de la Comisión Real -ya citado- manifiesta expresamente el descontento público en contra del sistema de gobierno, así como la insatisfacción hacia las instituciones. Igual de explícita es la afirmación ("la mayoría de los norteamericanos de hoy en día están simplemente hartos del gobierno a todos los niveles") contenida en el mensaje en el cual el Presidente de los Estados Unidos proponía al Congreso el 25 de marzo de 1971, un proyecto de reforma global de las estructuras gubernamentales. Bélgica, como es



sabido, ha iniciado una reforma penetrante de su Constitución que se funda en la institucionalización de la región; y una tentativa análoga, aunque más tímida, fue emprendida en Francia, en 1969, por el referéndum acerca de la creación de las regiones y la reforma del Senado. En Alemania Federal, reformas constitucionales idénticas están siendo estudiadas, pero la acción de la administración se ejercerá de ahora en adelante sin respetar las divisiones de competencia señaladas por la Constitución. Se afirma la necesidad de un Kooperative Foederalismus que es bastante cercano a los principios del federalismo creador (creative federalism) de la experiencia en América del Norte. Se procedió igualmente al establecimiento de reformas concernientes a los sistemas de administración local, a la preparación de modelos concretos y a la definición de diferentes posibilidades de alternativas; todo esto con vistas a una reestructuración radical de las incumbencias territoriales y de una redefinición del número de los Lander.

No cabe duda que el Estado -tal como aparece hoy en día- no está ya en posibilidades de realizar sus funciones. La administración no resistía ya el peso de las nuevas funciones que le incumbían. Actualmente logra ya hacer frente a sus responsabilidades en materia de desarrollo económico del conjunto de la comunidad; del bienestar social; de compensación de los equilibrios regionales; de protección del medio ambiente; de salud y de higiene públicas, de educación, de vivienda, de aprovisionamiento en agua y de necesidades energéticas. La administración no logra renovar sus trámites y sus estructuras en vista de su adaptación a las necesidades de la planificación de con-

junto. Estas son sin duda las características más significativas de los problemas que se plantean hoy para la organización de los poderes públicos; esto es, el desmembramiento de sus estructuras; su división en sectores y, por ende, los conflictos entre sus diversos componentes que han alcanzado hoy un punto límite; la administración maneja mal los fondos públicos, gasta sumas correspondientes a cerca de la mitad del ingreso nacional, pero no hace prueba de ninguna capacidad de planificación; por lo cual ella es la víctima del chantaje y de las presiones continuas ejercidas por sus propias facciones internas y por otros numerosos centros de poder **exteriores**.

Sin embargo, conviene subrayar que no se trata solamente de una crisis de eficiencia; se añaden problemas de racionalización de las estructuras gubernamentales y administrativas; y, además, como ya lo hemos dicho, problemas relativos a las relaciones políticas: la crisis obliga a una reflexión crítica sobre las estructuras de representación política; pone de manifiesto las relaciones que, en base a fórmulas diferentes, deben establecerse entre la organización de los poderes públicos y la comunidad; entre el Estado-persona y el Estado-colectividad; y hace intervenir, como lo hemos visto, los problemas planteados por la necesidad de una creciente participación de los administrados en el proceso de decisiones y en la gestión de las intervenciones necesarias para la satisfacción de los intereses colectivos. El proceso de decaimiento afecta igualmente a la institución parlamentaria y a su capacidad de funcionamiento. Podemos leer en la opinión divergente anexa al informe de la Comisión Real ya citada que: "paralela-

mente al desarrollo y al reforzamiento del poder ejecutivo central, la segunda característica principal del siglo veinte ha sido el debilitamiento correspondiente del poder del Parlamento. Sus miembros y sus procedimientos no se han adaptado a las exigencias de la democracia del presente siglo. La aparición de los partidos políticos de masa y la disciplina de partido que imponen han igualmente reducido el papel de la Cámara de los Comunes en tanto que medio de control sobre el Ejecutivo. En forma general, la Cámara no participa ya en una forma activa en la elaboración de las políticas, como era aún la regla en la segunda mitad del siglo XIX."

La consecuencia general de la situación sumariamente descrita puede ser puesta de manifiesto haciendo alusión a la crisis de confianza que es siempre más aguda en las instituciones: "Conviene sencillamente rendirse ante la evidencia de que el Gobierno está muy alejado de los administrados: éstos son cada vez más ajenos al proceso político y se observa una tendencia creciente al recurso de la acción directa como **único** medio de realizar el cambio político". "Si realmente creemos que la democracia significa la participación real de los administrados y de sus representantes en el poder político, tenemos que admitir que nuestras instituciones no ofrecen suficientes posibilidades a este respecto. Todo esto en el momento preciso en que la masa de los ciudadanos está, hoy mucho más que antes, en posibilidad de tomar una parte activa en los procesos de decisiones del país".

Existe la necesidad de cambio; y aunque ha habido cambios parcelarios, jamás se ha procedido a la revisión fundamental del

sistema. Toda empresa privada que conociese un crecimiento y cambios de envergadura (la imagen de los estados modernos), y que se mantuviera satisfecha con estructuras administrativas obsoletas se arruinaría sin remedio. Este truismo es igualmente válido para el sector público. Los funcionarios no pueden contentarse con estructuras pasadas de moda mientras que los administrados manifiestan una tal impaciencia hacia el gobierno. "Las instituciones deben evolucionar... Nos toca hoy en día... renovar el gobierno... Conviene emprender una auténtica reestructuración global de la organización del Ejecutivo, que esté a la medida del crecimiento de la Nación y de la extensión del Gobierno".

#### La propagación de la noción de región

En esta etapa, varias preguntas acuden inmediatamente al espíritu por lo que respecta a la regionalización: ¿están acaso realmente en medida de aportar una solución eficaz a los problemas precitados? ¿A qué tipo de región y a qué formas de regionalización se está haciendo alusión? ¿Qué poderes y qué funciones se tendrían que atribuir a las estructuras regionales? ¿Qué papel debería desempeñar la idea misma de región al tratarse de poner de manifiesto las perspectivas de una reforma general del Estado y de las colectividades Jocales?

Como se sabe, algunos siguen respondiendo negativamente a la primera de esas preguntas. A decir verdad, adoptan una actitud retrógrada que no corresponde de ninguna manera a la realidad de la institución. En los Estados Unidos se habla hoy en día de regiones cuando se hace re-

ferencia a los diez consejos regionales federales instaurados en 1969 para administrar, sobre una base descentralizada, cerca del 90% de los fondos consagrados a los programas federales. La proposición de establecer órganos de ese tipo fue formulada por primera vez en 1935 bajo forma de una recomendación fundamental incluida en el informe sobre "los factores regionales en materia de acondicionamiento del territorio y del desarrollo nacional" preparado por la Comisión de los recursos nacionales. También en los Estados Unidos se refieren a la regionalización o más exactamente al regionalismo interestático para designar órganos tales como la Comisión regional de los Apalaches o las comisiones regionales instituidas en virtud del Título quinto de la Ley de los trabajos públicos y del desarrollo económico de 1965; las comisiones de las cuencas fluviales, y las diversas convenciones o agrupaciones interestatales.

El término región es igualmente utilizado en los Estados Unidos en un sentido diferente pero no contradictorio para indicar las múltiples formas de regionalismo a nivel de los estados; tales como los consejos de gobiernos (counsils of government), generalmente conocidos bajo el nombre de consejos regionales, o los distritos en el interior de los Estados Unidos; o para designar también la variante de solución presentada por la estructura regional que administra la Twin Cities Area de Minnesota (enfoque intermunicipal intercondados)

Es particularmente significativo que la idea de regionalización en el interior de los estados haya revestido en éstos el aspecto de un confederalismo regional, fun-

dado sobre programas federales con vocación regional que representan un fenómeno espontáneo que necesita, en varios casos, la definición de una estrategia local común entre éstos y la federación.

La situación no es diferente en Alemania Federal, en donde la estructura (oficialmente) federal del Estado está sometida a las mismas tensiones que las ejercidas sobre el sistema de los Estados Unidos. Por el momento no conviene resolver la cuestión de saber si el federalismo austriaco y alemán es realmente lo que es, o si presenta algo diferente; por ejemplo, una forma particular y original de regionalización. Limitaremos nuestras observaciones al tema evocado para subrayar que el término región recibe por lo menos tres sentidos diferentes en Alemania:

1.-En primer lugar, la región es considerada como **circunscripción administrativa**, "en tanto que incumbencia de competencias administrativas generales o especiales". Conviene dedicar particular atención a las aplicaciones de este concepto en el marco de la ley relativa al mejoramiento de la estructura económica regional, o en relación al establecimiento del plan federal de acondicionamiento del territorio.

2.-Las regiones son igualmente citadas cuando se trata de unidades regionales de planificación y revisten tres formas diferentes:

- a) unidades libres de planificación;
- b) unidades cooperativas de planificación; y
- e) unidades integradas de planificación.

3.-La tercera forma de regionalización

incluye las diversas instituciones conocidas bajo el nombre de asociaciones comunales de competencias especiales, así como los departamentos que componen el Land de Baviera.

De una manera más general, se discute la oportunidad de reemplazar las diferentes formas de regionalización existentes por un sistema de círculos regionales erigidos en corporaciones autónomas de nivel superior y destinado a ejercer no sólo funciones de carácter intermunicipal o interprovincial, sino igualmente las funciones de la instancia estatal intermediaria.

La región es un componente del Estado, un elemento estructural de la organización de los poderes públicos en Bélgica y en Italia. Las características de la institución difieren mucho entre ambos países: el aspecto étnico y cultural y los fundamentos políticos son más acentuados en Bélgica que en Italia, por ejemplo. Por otra parte, se observan diferencias en cuanto a las demás formas de regionalización inscritas en el marco institucional establecido después de la división del Estado en regiones: la Cassa per il Mezzogiorno (fondo para el sur), por ejemplo, ejerce funciones totalmente específicas que no tienen equivalente en las seis sociedades de desarrollo regional creadas en Bélgica. Pero no cabe duda que la regionalización constituirá de hoy en adelante en ambos sistemas un logro, un inicio de reforma radical de la organización de los poderes públicos.

En Francia, igualmente, la región es una realidad desde el primero de octubre del año pasado. Evidentemente, se puede dis-

cutir acerca de la ambigüedad de las selecciones hechas y se puede observar que los propios autores de la reforma consideran la solución adoptada como una medida temporal o una decisión interlocutoria o transitoria. Se puede dudar, asimismo, de la oportunidad de establecer una consecuencia entre las regiones institucionalizadas y las antiguas regiones de programas y de considerar las ocho metrópolis de equilibrio y los ocho observatorios económicos regionales establecidos el veintinueve de enero de 1965 como el fundamento más racional de una futura regionalización mayor adaptada. Pero hay que decir que también para Francia la regionalización constituye una elección irreversible. En Inglaterra el problema se sigue planteando: los informes definitivos de la Comisión Real sobre el Gobierno Local y la Comisión Real sobre la Constitución han examinado atentamente variantes de modelos y de esquemas. No se pone en tela de juicio la necesidad de la regionalización, sino más bien la forma que debe adoptar: la composición y el número de los consejos regionales; las funciones por atribuir a las regiones, y la oportunidad de otorgar un estatuto especial a Escocia y al País de Gales, así como las modificaciones que deben ser aportadas al aparato del gobierno con el fin de traducir a los hechos la descentralización regional.

#### Las perspectivas de la planificación

Las consideraciones precedentes no pretenden esbozar un cuadro completo de las experiencias de diversos países, o bien ser una exposición exhaustiva de las diferentes formas de regionalización adoptadas. Sin embargo, pueden contribuir a la definición de ciertos puntos de referencia au-

torizados y de hipótesis de trabajo para investigaciones ulteriores.

La primera observación y la más importante es que la idea de región se desarrolla e irradia sin encontrar obstáculos reales: los especialistas de la administración, los juristas o los políticos han aceptado sin restricción el hecho de que la región, en su calidad de instancia administrativa, es no sólo viable sino además necesaria. Aporta ésta una solución válida, quizás la única posible a los problemas engendrados por la crisis del Estado y de las administraciones locales. Es evidente que el Estado moderno, el Estado democrático contemporáneo, está obligado a realizar una reforma eficaz del cuerpo social; está obligado a llevar una acción de mediación y de síntesis en relación a las fuerzas sociales existentes, y a sellar progresivamente la solidaridad nacional al adoptar medidas de defensa para los más débiles y de corrección de los desequilibrios existentes. La crisis que, como lo hemos visto, se había ya declarado inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial, se ha agravado considerablemente y obliga al Estado a reemplazar su política de intervención episódica por la aplicación de las medidas indispensables para la reconstitución de los elementos destruidos; es decir, al restablecimiento de un orden social organizado, a nivel regional, alrededor de instituciones comunitarias, al eliminar las zonas de pobreza y de sub-desarrollo y al incluir en el movimiento los desfavorecidos, los *Zurückgebliebenen*.

El fenómeno ha cobrado una gran amplitud en los Estados Unidos con los programas lanzados durante los años sesenta en vista de la aplicación de la estrategia de la

New Frontier o de la Great Society que se beneficiaban del apoyo cada vez más importante de la administración en función. Pero las cosas han evolucionado de una manera prácticamente idéntica en todos los demás países; en Alemania Federal con la aparición de los *Gemeinschaftsaufgaben*; así como en Inglaterra, en Bélgica, en Francia, en Italia y en los Países Bajos.

Las atribuciones de semejante naturaleza, el ejercicio de tareas referentes a la esencia misma de la sociedad; tales como la garantía de posibilidades iguales en materia de educación y de recursos económicos para todos los ciudadanos, la igualdad de los derechos para todos, la calidad del medio ambiente, la salud pública, el bienestar y la vivienda, no puede ser confiado a órganos administrativos de tipo tradicional, cuya razón de ser la constituye más la reglamentación que la obtención de resultados determinados.

Conviene remodelar las administraciones organizándolas no ya en función de las competencias, sino más bien de las tareas y las atribuciones concretas: "El papel de la administración no consiste en atender **temas teóricos inscritos en un cuadro**, sino que debe buscar objetivos tangibles orientados hacia individuos de carne y hueso... Esta nueva óptica se basa en la idea de que los servicios ejecutivos del gobierno deberían organizarse en función de objetivos fundamentales. La reagrupación de las actividades no debería efectuarse en base a temas restringidos o a circunscripciones limitadas, y más bien convendría articularlas en torno a las finalidades generales de la administración en una sociedad moderna. En efecto, se debe

establecer un departamento para la satisfacción de un conjunto determinado de objetivos para que se le pueda realmente considerar como responsable de su realización". Es igualmente importante descentralizar la decisión con el fin de aproximar cada vez más los niveles de decisión de los administrados, de manera que ésta actúe a niveles óptimos que deben necesariamente situarse dentro de los límites determinados por dos condiciones paralelas: "No se trata de dispersar el poder por el solo placer de la descentralización; e, **inversamente, no conviene concentrar el poder con el único afán de la centralización...**": es necesario adoptar las soluciones administrativas que permiten "localizar el poder ahí en donde su ejercicio beneficia más al conjunto de los **administrados**".

El abandono del modo de administración tradicional, el rechazo de los modelos de administración reglamentaria y la oposición a los regímenes de administración burocrática implican igualmente la adopción de métodos de programación que asuman una importancia capital para toda actividad concebida en función de objetivos y de resultados. La práctica de la programación, es decir la administración por programas, procede igualmente de la necesidad -ya evocada- de reemplazar el intervencionismo episódico del Estado por una acción pública, continua y sistemática; además, la programación está siendo ya aplicada en casi todos los estados modernos. Un aspecto negativo de las recientes experiencias en la materia puede ser la multiplicación de los programas: baste citar como ejemplo los 1,200 programas federales del presupuesto de los Estados Unidos en 1973. Sin embargo, la

tendencia a la planificación de conjunto .) unificada se ha traducido definitivamente en los hechos y constituye, repitámoslo, la única verdadera innovación atribuible al presente siglo y que lo distingue del siglo pasado.

No obstante, la planificación de conjunto no puede ser un elemento más de centralización; debe efectuarse respetando procedimientos que requieren, en un Estado democrático moderno, la participación de todas las componentes sociales de todas las colectividades locales: evoca la idea de región o sobreentiende su institución, bajo una forma u otra, para hacer de ella una unidad de organización de la programación. La planificación o programación (atribuiremos un sentido equivalente a las dos expresiones aunque en realidad no lo tienen) permite considerar a la región bajo un ángulo que, no obstante, no pone de manifiesto toda la complejidad de su naturaleza, y no basta para comprender todo su sentido. Sería tentador poder afirmar que las diferentes formas de la regionalización se relacionan con esa concepción de la planificación, y que representan un instrumento reemplazable de la ampliación de las responsabilidades de las colectividades locales, en el marco de una política de desarrollo económico equilibrado, de las diferentes regiones del territorio. En una perspectiva semejante, la región debería lógicamente ser erigida en órgano político, en persona moral dotada de una autonomía política y fundada sobre una comunidad económica, geográfica o étnica y cultural y constituir un elemento estructural del Estado-colectividad. Por otra parte, se trataría de modelar la región bajo la forma de una unidad administrativa de tipo nuevo, organizada en

función de tareas y no de competencias y conforme con las atribuciones que hacen de la instancia regional, en razón del número y de la diversidad de sus poderes, y que fuera el ejemplo más consumado de órgano de administración local de los tiempos presentes. Pero en esta etapa aparece precisamente la necesidad de una distinción entre el enfoque ideológico y el enfoque jurídico concreto, resultante del análisis de los textos de derecho positivo y de la experiencia vivida.

Si se considera solamente el enfoque ideológico, el problema más vasto y fundamental de la planificación democrática y si se toman en cuenta los desarrollos surgidos de esta noción y sus efectos sobre la organización de las colectividades locales, se observará prácticamente en todas partes, la tendencia a:

- a) La superposición de organismos de mayor envergadura a los nuevos poderes locales existentes, o su reemplazamiento por esos mismos organismos que concentran el número más grande posible de atribuciones.
- b) La subdivisión de las más grandes autoridades administrativas de las zonas metropolitanas y de las grandes aglomeraciones en organismos más restringidos, cuyas dimensiones permiten satisfacer mejor la voluntades de participación de los administrados y las necesidades de eficiencia administrativa.
- e) La simplificación y la racionalización de toda la acción del sector público, sobreponiendo a las instancias primarias y a los eventuales organismos intermedios (condados ampliados) órganos regio-

nales encargados de actividades de planificación más generales (por ejemplo las previsiones en materia de urbanismo; la planificación de los servicios de salud; los grandes trabajos públicos y las actividades de protección del medio ambiente) que cubren vastos sectores y requieren importantes cálculos y medidas que pueden realizarse solamente a un nivel de dimensiones más grandes que las de los organismos administrativos existentes.

Si abandonamos esta perspectiva para pasar al examen de diversos derechos positivos, **nos encontramos con una situación** que no es rara en la historia de las instituciones jurídicas: los principios son aceptados y con frecuencia consagrados en textos legislativos en el plano constitucional; sin embargo, lo que deberían ser sus consecuencias no se han concretizado en estructuras de hecho, sino solamente de manera limitada o imperfecta. Así pues, las diversas estructuras organizacionales que han sido establecidas hoy en día están lejos de haber adquirido su aspecto definitivo; en otros términos, se presentan en todas partes como una realidad cambiante, insegura y en constante evolución.

Las resistencias opuestas a los cambios necesarios, las largas luchas políticas entre grupos y facciones y los inevitables compromisos explican la manera contradictoria -vista desde el exterior- en que la idea de región se ha afirmado en diferentes países. Esos factores explican también por qué la regionalización -aun si sus motivaciones fueran idénticas- se ha realizado a diferentes niveles para asegurar, en los diferentes países, formas institucionales difícilmente comparables.

Parece que las diferencias dependen de di-

versos grados de desarrollo económico, así como del carácter particular de ciertos problemas étnicos y culturales, o simplemente políticos, del régimen federal o unitario de los Estados, y, en el interior de éstos, de los rasgos característicos de las estructuras de gobierno mismos que permiten que la región sea una medida de descentralización efectiva, o que se oponen a toda descentralización. Por parte, conviene señalar que la naturaleza de las nuevas estructuras depende en gran medida de las circunstancias puramente irracionales y de la elección de alternativas que no siempre son conformes a los principios enunciados cuya validez es generalmente reconocida.

#### Centralización, descentralización y deconcentración

Si queremos comprender el sentido exacto de la cuestión, conviene no detenerse en las simples palabras, en las semejanzas formales; pero hay que evitar también las abstracciones y las generalizaciones demasiado evidentes y las comparaciones apresuradas con el fin de determinar el contenido real de cada experiencia o el tipo de experiencia más significativo, el estado actual de las instituciones y las tendencias y perspectivas de cambios, cuando se marca una evolución.

Una encuesta de esta naturaleza debe liberarse de las presiones ideológicas y de las preocupaciones dogmáticas: no debe limitarse sólo a la relación de los acontecimientos acaecidos, sino que debe -cuando sea posible-- resituarlos en su marco histórico; poner de relieve las razones reales de las soluciones adoptadas y determinar los principios institucionales subyacentes.

Se trata de una tarea difícil, sobre todo porque la terminología adoptada para la definición de los conceptos, en función de los cuales serán clasificados los datos de la experiencia, tiende a la confusión. Sin embargo, es posible eliminar esta incertidumbre haciendo preceder la exposición de ciertos conceptos con algunas observaciones fundamentales.

Ya hemos dicho que se está generalmente de acuerdo en reconocer a la relación contra la centralización como una de las fuentes de la regionalización; esta reacción tiende al reemplazamiento indispensable de las estructuras centralizadas por modos de organización más flexibles que den un nuevo impulso vital a las colectividades locales. Una vez adquirida esta afirmación, hay que admitir, sin embargo, que el acuerdo ya no existe y que es imposible encontrar un terreno común de entendimiento cuando se trata de la definición de la centralización y de descentralización; de la dosificación respectiva de las dos fórmulas por ver en la reestructuración general de los instrumentos de la acción pública y de los órganos existentes de la administración local.

Por lo cual conviene definir probablemente los términos y precisar de una vez que la centralización y la descentralización designan dos fórmulas generales de organización de los poderes públicos. La centralización y la descentralización designan dos fórmulas generales de organización de los poderes públicos. La centralización y la descentralización se relacionan pues con la noción de repartición de las funciones esenciales de toda administración entre los servicios, o el conjunto de servicios, de un mismo órgano o de órganos diferentes; esas funciones son:



- a) La función general de orientación de la administración o, si se prefiere, la definición de su política general
- b) La función de administración superior
- e) Las funciones de gestión
- d) Las funciones de ejecución

Podemos decir, de una manera general, que la centralización es utilizada cuando las funciones de política general y de alta administración están todas concentradas a nivel de un organismo central. Se habla de descentralización cuando esas dos funciones están repartidas entre diversos organismos de los cuales ninguno ocupa una posición dominante con relación a los otros. La descentralización propiamente dicha no se contenta, pues, con una simple ampliación de la competencia a nivel central. Asimismo, no basta con incrementar el número de los órganos periféricos; por el contrario, es necesario -queremos repetirlo--- que el órgano periférico se vea atribuir funciones de política general y de alta administración. Si se desea realmente dar un nombre a la transferencia de las funciones de gestión o de ejecución de un órgano central hacia una instancia periférica se puede utilizar el término de descentralización en el sentido que recibe en general, particularmente en los tratados franceses.

De la misma manera, la noción de centralización se aplica a esa organización de los poderes públicos que comporta un órgano central -el Estado en persona- y una serie de instancias locales periféricas tales como las provincias, las municipalidades, o aún las regiones. Sin embargo, ninguna de estas últimas goza de poderes reales en materia de política general y de alta administración. Poco importa que esos

órganos periféricos sean entidades más que órganos, con tal de que reciban únicamente atribuciones de gestión y de ejecución. Si se piensa en los departamentos o aun en las regiones en Francia, se comprenderá fácilmente que la centralización puede asumir formas muy diversas y aun combinarse con medidas de simple deseen, centración,

A la inversa, la organización de los poderes públicos puede articularse en estructuras centrales y periféricas de una sola entidad -el Estado--- así como en los servicios y en los órganos funcionales que crea. En un tal esquema, los órganos centrales no ejercen más que funciones de política general, mientras que todas las demás funciones (alta administración, gestión, ejecución) son atribuidas a los órganos periféricos. Un ejemplo de ese tipo de estructura podría ser los consejos regionales federales de la experiencia norteamericana, si es que los administradores regionales pueden gozar de una verdadera autonomía respecto a los departamentos centrales y se procede de una misma manera a la generalización de experiencias, tales como la de la Comisión Regional de los Apalaches o de instituciones análogas.

Es inútil precisar que se impone una gran prudencia al tratar de saber si esas hipótesis constituyen o no movimientos de descentralización. Conviene en particular no ignorar un hecho importante: la descentralización efectuada en base a entidades más que en base a órganos es más segura. Sólo la existencia de una entidad que represente la colectividad y los intereses debe ser atendida, sólo la delegación a esa entidad -en un régimen de autonomía--

de los poderes y de las atribuciones necesarias para el ejercicio de las tareas descentralizadas puede garantizar que la **transferencia de las responsabilidades** corresponda a una descentralización real.

Tal es, al menos, la conclusión que se puede sacar de las variantes propuestas del modelo precitado por los autores del nuevo federalismo. Según estos especialistas, la reforma de la administración no puede efectuarse en base a modelos que ignoran las estructuras existentes ya que trastornan las instituciones de la democracia parlamentaria. Se trata más bien de revitalizar los estados miembros de la federación de incrementar sus funciones y de coordinar su acción con la de las colectividades locales, cuya reestructuración adecuada les otorga un grado de eficiencia paralelo a las nuevas tareas que les incumben.

En el mismo orden de ideas, se puede, pues, afirmar que las experiencias recientes tienden a volver a poner en valor el antiguo precepto en virtud del cual la descentralización válida, en el plano científico y práctico, es la que se funda sobre la colectividad social.

Descentralización por servicios,  
descentralización funcional y  
delegación de poder

Esperamos que este análisis precitado haya permitido precisar el sentido que conviene atribuir a expresiones tales como centralización-descentralización administrativa (u orgánica) y centralización-descentralización institucional (o territorial). No es necesario, en el marco del presente estudio, extenderse sobre el problema de la definición de nociones como enti-

dad, u órgano central, o entidad y órgano periférico, ya que estas cuestiones han sido objeto de numerosos estudios recientes. **Adoptaremos tan sólo una definición** que precise el uso que será hecho del término: la entidad o el órgano central se caracteriza principalmente por un elemento de hecho que es la atribución de una función generadora de consecuencias a nivel del conjunto de la colectividad.

Podemos pasar así al estudio de otro orden de problemas y precisar lo que entendemos por descentralización por servicios y descentralización funcional. La principal dificultad proviene de que, con el tiempo, ha ocurrido un deslizamiento histórico del sentido de esos conceptos. Al principio la situación era bastante simple. Al atribuir nuevas funciones al aparato de Estado, el legislador las atribuía a una entidad particular creada especialmente, en lugar de otorgar las competencias a órganos estatales determinados (por ejemplo, los servicios de un ministerio). Esas entidades o establecimientos asumían un carácter nacional y aseguraban la prestación de servicios públicos bajo la tutela del ministro competente en cada área.

La doctrina más esclarecida estaba de acuerdo en reconocer que el fenómeno en cuestión no daba lugar a una verdadera descentralización. Se sostenía que, en el caso de la descentralización y del sistema de organización expuesto más arriba, los poderes de política y de orientación general y de alta administración se encontraban bien **repartidos** entre varios centros, entre el Estado y las entidades recién creadas. No cabe duda que existe un rasgo común entre los dos sistemas; o sea la organización policéntrica de una actividad o

de una función determinada. Sin embargo, como se observaba, toda forma de policentrismo no implica la descentralización; por ejemplo, no existe descentralización cuando se trata de una simple transferencia de atribuciones del Estado hacia otra autoridad central; a lo sumo se puede hablar de una forma de centralización estructurada o articulada. El problema de la naturaleza de la descentralización funcional ha sido, pues, resuelto en base a un factor extrínseco, en función al carácter central de la autoridad a la que se destina la transferencia de funciones.

Sin embargo, conviene hoy en día volver a examinar el problema del uso que prevalece de la expresión descentralización funcional; es decir, la aplicación de fórmulas de policentrismo en base a instancias que no incumben al nivel central; tales como las intercomunales, los distritos y aun las regiones de la muy reciente experiencia francesa. ¿Se puede afirmar por lo tanto que las formas de descentralización, propiamente dichas, se concretizan por esos órganos de descentralización funcional, por la institución del establecimiento público en áreas de actividades tradicionalmente reservadas a las colectividades locales? Es evidente que la respuesta es negativa, porque esas soluciones son alternativas de la descentralización estrictamente territorial. Se trataría más bien de relacionar esas fórmulas con la noción de las estructuras mixtas; es decir, con las compuestas de órganos que, por una parte, ejercen actividades descentralizadas y, por otra, cumplen igualmente con todas las condiciones de la centralización; es decir, que forman instituciones situadas a niveles intermediarios entre la centralización y la descentralización.

Tendremos la ocasión de volver ulterior-

mente a estas cuestiones y precisar, al examinar detalladamente las estructuras, el alcance exacto de nuestras afinaciones. Es preferible en esta etapa cerrar la discusión acerca de la descentralización y subrayar, una vez más, que esta fórmula aparece, hoy más que nunca, ligada al problema de la autonomía de las colectividades locales. El término descentralización debería sin duda ser reservado exclusivamente a esa forma de policentrismo que se funda sobre las colectividades locales.

No se trata de una comprobación teórica, sino pragmática: se deriva naturalmente de la experiencia, de la difusión de la idea de región y de regionalización; de las reformas de las estructuras territoriales efectuadas durante estos últimos años; de la tendencia general a la reafinación de principio de descentralización. Al reclamar la descentralización en el sentido de una delegación de poder, se reafirman los principios de libertad así como un conjunto de otros valores: la adaptación de la acción administrativa a circunstancias diferentes; la simplificación de los procedimientos y su creciente publicidad; el sensible desarrollo de la participación de los administrados en la vida política; en otros términos, el reforzamiento del carácter democrático de las instituciones administrativas. No hay que hacerse ilusiones en cuanto al grado de eficacia y a la fuerza de esta reivindicación; sin embargo, no se la puede ignorar recurriendo a ingeniosos expedientes o a soluciones antiguas: las tentativas orientadas a defender la centralización, a resolver el problema en fórmulas de desconcentración o de **descentralización funcional!** están destinadas al fracaso y por lo tanto contribuyen al reforzamiento de las tesis contrarias a la centralización.

## Las diversas formas de regionalización-tipología de las instituciones

### 1.-Las principales categorías de instituciones

Las discusiones llevadas a cabo en Caracas durante la Mesa Redonda de nCA en 1972 llevaron a la conclusión de que es posible, en un afán de simplificación, clasificar las principales formas de regionalización en cuatro categorías principales:

- a) Las instituciones regionales o las formas de regionalización establecidas para resolver los problemas particulares de una zona determinada (por ejemplo una zona de subdesarrollo), o para favorecer el ejercicio de ciertas tareas o funciones de planificación y aun de administración activa en un marco regional (por ejemplo, el Siedlungsetverband Ruhrkohlenbezirk y la Tristate Planning Commission).
- b) Las formas de microrregionalismo (o aun regionalismo de base) derivadas de las reformas de los poderes locales (por ejemplo la adopción del modelo de la ciudad-región, la solución del condado ampliado) o también del reagrupamiento espontáneo u obligatorio de autoridades locales en el seno de instancias de cooperación tales como los Planungsgemeinschaften en Alemania Federal, el consejo del Londres Más Grande o la Región Parisina.
- e) Las formas de regionalización a escala del territorio nacional, que hacen de la región un nivel intermediario entre la provincia, el condado o el círculo (Kreis) y el Estado asegurando siempre a este último una participación en la elaboración de las

decisiones relativas a las colectividades locales y reconociéndole, en ciertos casos, una verdadera autonomía política o, en otros, poderes menos importantes y menos garantizados.

d) Las formas de regionalización que se concretizan por medidas de descentralización en el marco del aparato del Estado (a imagen del sistema actual de regionalización en Inglaterra o de la solución adoptada para la administración de Escocia); la regionalización relacionada con las exigencias de la planificación y del acondicionamiento en los primeros modelos adoptados en Francia, en Italia, en Inglaterra.

Conforme a las previsiones, el conjunto de los datos suministrados por la experiencia y las informaciones presentadas por las diferentes ponencias han puesto de manifiesto las inadecuaciones de esta primera clasificación e incluso los límites del estudio confiado al relator general. Es evidente que no invocaremos la necesidad de enriquecer las definiciones para añadirles los indispensables análisis sistemáticos, o el estudio de los problemas constitucionales, jurídicos, administrativos de ciencia política y administrativa. Se trata más bien de reconocer que el enfoque inicial del tema quizás ha subestimado, por una parte, los problemas de las regiones étnicas y culturales y, por otra, el carácter específico de los problemas que, en materia de regionalización, se plantean en los estados de estructura general. Por otro lado, la naturaleza misma de este informe no nos permite analizar con toda la agudeza necesaria los problemas precitados; es decir, los del Estado federal y de los estados organizados en base a comunidades étnicas y culturales. En el afán de ser completos,

comunicaremos, sin embargo, las informaciones necesarias para la comprensión de las diferentes formas asumidas por la regionalización en este tipo de estados.

## 2.-La administración de las regiones subdesarrolladas

### a) La Comisión Regional de los Apalaches

Por razones de claridad y para ordenar el informe, consideraremos primero las instituciones señaladas en el párrafo 1.-a: las instituciones y formas de regionalización establecidas para la solución de problemas particulares en una zona o una parte determinada del territorio. Las instituciones de este tipo representan, en efecto, la primera aplicación significativa de la idea de región, en el sentido del necesario reemplazamiento de las administraciones tradicionales por unidades administrativas cuyas dimensiones, suficientemente amplias les permitan encargarse de actividades de interés local, así como resolver problemas cuyo alcance geográfico sobrepase el campo de acción de las colectividades locales existentes, mas no la incumbencia de los poderes centrales.

Los ejemplos que mejor ilustran ese tipo de estructuras son las instituciones creadas para la solución de los problemas de administración de las regiones subdesarrolladas o de aquellas que, en razón de su decadencia, han vuelto a caer en el subdesarrollo. Sabemos con certeza que todo problema referente a la administración de las regiones subdesarrolladas debe ser considerado desde una perspectiva histórica y no teórica, y que los análisis y las evalua-

ciones -**aun** si éstas pueden expresarse en términos de constantes, de cuantificaciones o de informes **precisos**— se **limitan** sin embargo a situaciones y a aspectos específicos; en otros términos, son el reflejo de experiencias individuales. Sin embargo, nos parece útil estudiar dos instituciones: La Comisión Regional de los Apalaches y La Cassa per il Mezzogiorno (El Fondo para el Sur). Una de esas instituciones se inscribe en la experiencia de un Estado con régimen federal, la otra existe en un Estado regionalizado. El propósito no es sacar conclusiones, en el plano de la situación administrativa, del desarrollo insuficiente de una región determinada, sino comprender mejor ciertos aspectos del problema de la regionalización en ambos países.

La Comisión Regional de los Apalaches (Appalachian Regional Commission A. R. C.) fue establecida en 1965. Tiene como tarea proceder a una serie de intervenciones a nivel regional, con el fin de promover el desarrollo y el rendimiento de una vasta región de zonas de diversa extensión en tres estados diferentes (Alabama, Georgia, Kentucky, Maryland, Misisipi, Nueva York, Carolina del Norte, Ohio, Pensilvania, Carolina del Sur, Tennessee, Virginia, Virginia Occidental) y cuya población global en el censo de 1960 era de 17.720,000 habitantes.

Incumbe a la Comisión la coordinación, sobre una base regional, de los programas de desarrollo concernientes a la región de los Apalaches, y la concesión de las subvenciones para la construcción y la gestión de las infraestructuras consideradas indispensables para el crecimiento económico de la región (en particular, las carreteras,

los equipos sanitarios, las infraestructuras de educación) y la reconstitución, al menos en parte, de los recursos naturales deteriorados por el abandono de su explotación o por una utilización irracional.

Además de formular programas de desarrollo económico para el conjunto de la región, la Comisión debe igualmente coordinar esos diversos programas en el marco de una política global de desarrollo regional, y presentar al Presidente de los Estados Unidos y a los estados, recomendaciones relativas al establecimiento de programas federales y estatales.

### **3.-La composición de los órganos**

La Comisión tiene un representante de cada uno de los estados miembros (ya sea los gobernadores, ya sea sus delegados) y un representante del gobierno federal.

Cuenta con dos ca-presidentes, uno de los cuales es elegido por los representantes de los estados, mientras que el otro es el representante del gobierno federal.

### **4.-Competencia de la Comisión**

La Comisión estatuye las directivas a seguir para la elaboración de los programas y la repartición de los fondos concedidos a los estados miembros en vista de la ejecución de esos mismos programas. Las decisiones de la Comisión en materia de política general; las concernientes a los problemas administrativos y de gestión, y sus directivas relativas a la programación de las intervenciones tienen esencialmente un carácter normativo.

## **5.-La administración de las regiones subdesarrolladas**

### **b) La Cassa per il Mezzogiorno**

El Fondo para las intervenciones extraordinarias de interés público en el Sur de Italia (Fondo para el Sur) fue instituido en 1950. Ese órgano, que goza de una autonomía administrativa y financiera pronunciada (1,000 millones de liras, o sea 1,613 millones de dólares), estaba destinado a promover el progreso económico y social en las regiones desfavorecidas del Sur de la península y de las islas, conocidas generalmente bajo el nombre de Mezzogiorno. La zona comprende nueve de las veinte regiones que tiene Italia; se extiende sobre una superficie de 132,000 km' y cuenta con una población de unos veinte millones de habitantes.

La tarea específica de la Cassa era la planificación, el financiamiento y el establecimiento -sobre una base interregional- de trabajos extraordinarios que estaban precisados en un plano de conjunto preparado por un comité especial de ministros. La ley que establecía la Cassa disponía que ese plan debía articularse en grandes conjuntos de trabajos relativos a los cuatro sectores principales de intervención: la mejora y la explotación de los suelos, la aducción de agua y la construcción de alcantarillado, construcción de carreteras y turismo.

La estrategia de intervención se fundaba visiblemente en la convicción de que bastaba con realizar los trabajos de infraestructura necesarios para el desarrollo del Sur para desencadenar, automáticamente, en el conjunto de la ZONA los procesos

de industrialización y de racionalización de la agricultura.

La experiencia mostró muy pronto el carácter erróneo de esta hipótesis. Sin embargo, durante un cierto número de años, las actividades se llevaron a cabo en esa línea de acción. En lo referente a la ejecución de los trabajos, la Cassa concedía generalmente su realización a diversos organismos: las administraciones regionales existentes; las administraciones provinciales; los consorcios de explotación de las tierras y las agrupaciones industriales. La Cassa disponía de sus propios servicios locales sólo en ciertos sectores de intervención (en materia de irrigación, por ejemplo).

Los poderes de decisión eran confiados al Comité de los Ministros para el Sur. Las administraciones y las colectividades locales se limitaban a formular proposiciones y peticiones de intervención. El problema de las relaciones entre la Cassa y las regiones existentes de Sicilia y de Cerdeña fue resuelto en base a un acuerdo de colaboración. Sin embargo, esta solución no permitía una participación real de las dos regiones en el proceso de decisión. A lo largo del periodo que va de 1950 -año de **creación de la Cassa-** a 1957, ésta conservó pues su carácter original: el de instrumento de acción del Estado, de órgano francamente centralizado que, en base al plan aprobado por el gobierno, se empeñaba en satisfacer algunas de las necesidades más urgentes del Mezzogiorno.

## **6.-La concentración de las intervenciones en las zonas de desarrollo**

La ley nº 634 del 29 de julio de 1957 mar-

ca un cierto cambio en la política de intervención de la Cassa. Como hemos podido ver, la estrategia adoptada en 1950 no producía los resultados esperados. La realización de ciertos trabajos de infraestructura importantes no habían tenido ninguna consecuencia decisiva sobre los mecanismos de desarrollo: las industrias seguían implantando sus actividades en el Norte y la agricultura padecía de un subdesarrollo crónico. Era pues necesario modificar los métodos de intervención y tal fue el objeto de la decisión de concentrar las intervenciones en ciertas "zonas de desarrollo".

Se necesitaba la creación de un mecanismo económico integrado con una capacidad de autodeterminación con el objeto de desencadenar oportunamente una acción enérgica de auto-desarrollo.

La duración de intervención de la Cassa fue aumentada de doce a quince años, y su dotación financiera fue de unos 760 miles de millones de liras suplementarias (alrededor de 1,200 millones de dólares). Se emprendió una política de coordinación de las inversiones públicas de carácter ordinario y extraordinario; el sistema de estimulantes de fomentos fue reorganizado, y se inauguró una política de concentración de las inversiones industriales movilizandolos recursos de todas las instituciones de crédito industrial a plazo medio.

Durante ese periodo de quince años, la dotación financiera que sumaba 2,195 miles de millones de liras, se benefició con un incremento de mil millones de liras, gracias a préstamos exteriores y por el otorgamiento de otras sumas importantes en virtud de leyes especiales. Ese periodo corresponde a la creación de las primeras

zonas industriales en el Sur del país: zonas y polos de desarrollo industrial. La iniciativa de su constitución fue dejada a las autoridades locales —por intermedio de los consorcios— con el fin de dar una visión lo más amplia posible de los intereses locales. Se trataba de un inicio prometedor y no faltaron realizaciones interesantes en el curso de ese periodo. Pero, de hecho, el principal equívoco subsiste: la intervención se efectúa siempre desde el centro, según una concepción particular de los verdaderos intereses locales y sin la participación de las colectividades locales concernientes.

Ciertas reacciones aisladas se han manifestado en contra de esta tendencia. La ley n- 588 de 1962 aprueba el plan de reactivación económica y social de Cerdeña, una de las regiones favorecidas del Mezzogiorno italiano. La Cerdeña hizo valer su derecho a la plena responsabilidad de todas las intervenciones -ordinarias y extraordinarias- relativas a su territorio y ganó el pleito. La Cassa hubiera debido llevar una acción complementaria a las medidas previstas en el plan de reactivación de Cerdeña; pero la esperanza de ver a la Cassa modificar la orientación de su política llevada a cabo durante los diez últimos años fue rápidamente frustrada: la lógica de la centralización y la fuerza del poder central se impusieron sobre la exigencia de autonomía y de descentralización. El desarrollo —o la ausencia de desarrollo— de Cerdeña, así como el de las demás regiones del Sur y la elección de los modelos de desarrollo siguieron siendo pues el objeto de las decisiones unilaterales de los poderes centrales.

## 7.-La intervención en el Sur y la planificación económica nacional

Al cabo de los quince primeros años de funcionamiento de la Cassa, el Estado decidió prorrogar la experiencia al establecer, por la ley n° 717 del 26 de junio de 1965, un lazo entre los problemas de desarrollo económico del Sur y los problemas generales de desarrollo económico del territorio en su conjunto. El artículo 1 de la ley precitada disponía, en efecto, que los planes de coordinación de las intervenciones públicas en el Sur debían ser elaborados a partir de ese momento por un Comité especial de ministros y ser aprobados por el CIPE (Comité Intergubernamental de Programación Económica).

El primer Comité era presidido por el ministro de las intervenciones extraordinarias en el Sur y se componía de los ministros de presupuesto, tesoro, educación pública, obras públicas, agricultura y bosques; transportes y aviación civil; industria y comercio; trabajo y previsión social; participantes de Estado, salud pública, turismo y espectáculos. Incluía, en una palabra, más de la mitad de los ministros, secretarios de Estado y titulares de los departamentos gastadores.

Conforme a la planificación económica nacional y a los términos de la ley n° 717, el plan de coordinación precisaba que la concentración de las intervenciones fuera la opción estratégica de base. Las intervenciones de la Cassa estaban pues orientadas hacia las zonas de desarrollo susceptibles de mayor incidencia, tales como:

- a) Zonas de irrigación y las correspondientes de revalorización agrícola



- b) Zonas y polos de desarrollo industrial
- e) Zonas turísticas

Se amplió igualmente el radio de acción de la Cassa: su competencia inicial que incluía cuatro sectores de intervención (mejora y explotación de las tierras, aducción de agua y construcción de alcantarillado, carreteras y turismo) fue ampliada a la industria, al crédito, a la artesanía, a las pescaderías, a los ferrocarriles, a los puertos y aeropuertos, a los hospitales y demás inmuebles, incluyendo las iniciativas de desarrollo de los recursos humanos.

Así pues, la actividad de la Cassa invadía el campo de atribuciones de las regiones previstas por la Constitución -pero no todavía instauradas en 1965- y las competencias reconocidas a las regiones de Sicilia y de Cerdeña,

Durante ese periodo se realizaron obras que abarcaron varias regiones, especialmente autopistas, presas, reforestación y puertos. Por otra parte, las acciones de reforma agraria iniciadas por el Estado fueron completadas. En el marco del CIPE, se previeron contratos de programas concernientes a las inversiones industriales en el Sur. En virtud de estos contratos, los poderes públicos negociarán con empresas de importancia media la implantación de sus unidades de producción, en presencia de las fuerzas de trabajo y de sus representantes sindicales. En ese contexto, la Cassa, que goza todavía de una autonomía administrativa pronunciada, administra bajo la tutela del órgano político competente —el Comité de los Ministros para el Sur— el sistema de los fomentos a las pequeñas y medianas empresas e, incluso, amplía su campo de acción otorgando sub-

sidios muy importantes a las grandes empresas que se implantan en el Sur del país.

Las decisiones del órgano político relativas a los establecimientos industriales se traducen por un acto administrativo que tiene la forma de un juicio; es decir, de un aviso de conformidad de la iniciativa con las leyes y programas de desarrollo relativos al Sur. Las disposiciones concretas y el otorgamiento de los recursos incumben, sin embargo, a la competencia del Consejo de Dirección de la Cassa, misma que organiza las intervenciones en función de las disponibilidades presupuestales.

### **S.-El establecimiento del sistema regional**

El sistema regional entró en vigor en Italia el primero de abril de 1971, tras un largo procedimiento legislativo. Este acontecimiento, que reviste una importancia particular para el conjunto del país, nos obliga a reconsiderar toda la organización de la intervención extraordinaria en el Sur.

Algunos hechos sobresalientes caracterizan las disposiciones legislativas que, después del primero de abril de 1971, organizan el financiamiento de la Cassa. La ley n' 853 del 6 de octubre de 1971 sanciona, de hecho, la abolición del Comité de los Ministros para el Sur y delega al mismo tiempo al CIPE los poderes del difunto Comité. De ese modo, el CIPE ejerce también, a partir de ese momento, el control del mecanismo de los fomentos. Por otra parte, la ley abroga el plan de coordinación e inscribe su contenido y sus ob-

jetivos en el marco de la planificación económica nacional.

La participación de las regiones del Sur en la determinación de las intervenciones es asegurada por medio de un comité relacionado con el ministerio de presupuesto y de planificación económica; el cual se compone de los presidentes de cada ejecutivo regional (Giunta). Este comité formula proposiciones y expresa opiniones "acerca de todas las cuestiones que el ministro... debe someter al CIPE": estas proposiciones y opiniones pueden ser, de hecho, coercitivas, debido sobre todo a la influencia que las demás regiones y las fuerzas sociales ejercen sobre las opciones. Las regiones son capacitadas para formular directamente y para presentar al CIPE "proyectos especiales"; es decir, programas de intervenciones orgánicas que, al asumir un carácter intersectorial o interregional, **conciernen a grandes infraestructuras** generales o tienden al desarrollo de las actividades de producción y, sobre todo, a la localización de las empresas industriales; la utilización y la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente; la ejecución de grandes proyectos de obras, y la prestación de servicios relacionados con el equipo de las áreas metropolitanas o de las nuevas zonas de desarrollo, así como la realización de iniciativas ordenadas en vista del desarrollo de zonas específicas o de ciertos sectores de producción.

**Las regiones no se contentan, pues, con** concentrar a su nivel los poderes de intervención ordinaria y extraordinaria en las materias incumbentes a su competencia, sino que desempeñan igualmente un papel decisivo en el proceso de elaboración de

los programas de inversiones que siguen siendo de la competencia del Estado. Por otra parte, la Cassa toma el carácter de un órgano de ejecución de las decisiones tomadas por el Comité de los ministros, con la participación de las regiones y de todas las fuerzas sociales. Las regiones pueden dirigirse directamente a la Cassa y solicitarle que vigile la concepción y la realización de proyectos de intervención extraordinaria que corresponden a partir de ese momento a la competencia regional; todo esto dentro de los límites de los recursos que las administraciones regionales ponen a disposición de la Cassa.

## 9.-Conclusiones

La administración de las regiones sub-desarrolladas

Las organizaciones interregionales y el regionalismo multiestatal

Los cambios aportados a la estructura orgánica de la intervención en el Sur son demasiado recientes para que se pueda emitir un juicio acerca del alcance real de la reforma, y de la capacidad de la Cassa como elemento de unión entre la planificación nacional y las acciones regionales, orientadas hacia el desarrollo del Sur de Italia y de las Islas. En un orden de ideas diferente, conviene igualmente emitir dudas acerca de la eficacia de la Comisión Regional de los Apalaches, en su papel de impulsor y de coordinador de las actividades de los estados miembros; de sus actividades específicas y de las de las autoridades federales de su incumbencia. El programa de las primeras inversiones acaba de ser realizado

apenas ahora y la incidencia de la acción de la Comisión en un periodo más largo no aparece aún claramente.

El análisis de ambas instituciones nos permite sin embargo formular una primera conclusión importante: hay problemas concernientes a determinadas zonas que sobrepasan los límites de las circunscripciones administrativas, aún de nivel superior (estados federados en los Estados Unidos, regiones en Italia); al mismo tiempo, la experiencia muestra que estos problemas no pueden resolverse recurriendo al aparato del Estado. Por lo tanto, es necesario instaurar órganos especiales cuyas dimensiones estén a la medida de los problemas por tratar, y que sean capaces de integrar, en un plan de acción orgánica y coherente, la intervención extraordinaria de las instancias nacionales y la intervención ordinaria de los organismos en los niveles inferiores.

Se debe considerar el fenómeno desde el ángulo de la región, en el sentido de circunscripción de acción administrativa, que sobrepasa ampliamente los límites de las instituciones tradicionales existentes. En esta óptica fueron creadas otras siete comisiones regionales que asocian la acción de la federación y de los estados y dotadas de responsabilidades análogas, pero de medios financieros más restringidos. Otras ocho comisiones de cuencas fluviales fueron establecidas en base a las disposiciones de la ley referente a la planificación de los recursos hidráulicos. Existen ya dieciséis comisiones regionales en los Estados Unidos: de los cincuenta estados existentes, treinta y cuatro son miembros de una o varias comisiones económicas regionales y participan, además,

en una o varias comisiones de cuencas fluviales. De ese modo se entienden fácilmente las razones que han justificado la proposición de extender la experiencia de las comisiones económicas regionales al conjunto del territorio federal.

La Cassa per il Mezzogiorno es, en cambio, la única institución de ese tipo en Europa. Sin embargo, esta observación no disminuye en nada el alcance de nuestra primera conclusión; es decir, que el problema de la administración de amplias zonas; la existencia de organismos de coordinación entre la acción llevada a cabo a nivel del territorio nacional y la acción de varias grandes autoridades regionales, no es solamente característica de los Estados Unidos y de los países de igual dimensión, sino que este fenómeno existe también en los estados de dimensiones más restringidas.

Nos referimos sobre todo a esas formas de regionalización que llevan a la creación de agrupaciones (compactas) u órganos comunes a varios estados federados o regiones. Estos órganos se aparentan a los consorcios y resultan de un convenio **entre varios estados y ejercen**, asimismo, funciones de interés común en una misma región que se extiende más allá de los límites de diferentes estados. Las atribuciones confiadas a estos órganos se multiplican constantemente y abarcan las más diversas áreas, tales como: la gestión portuaria, el acondicionamiento, los transportes interurbanos, la educación superior, la salud pública, la energía nuclear y la asistencia social. Una lista reciente establecida por el Consejo de los "gobiernos de los estados" enumera unas ciento sesenta

agrupaciones de este tipo en actividad y treinta y una en vía de constitución.

Por medio de las adaptaciones necesarias, esta institución puede volverse indispensable para la solución correcta de los problemas de alcance interregional en Italia o en Francia, tales como: desarrollo regional, utilización de los recursos hidráulicos o protección del medio ambiente y otros problemas análogos. Es dentro de esta perspectiva que conviene situar la proposición formulada en Italia que tiende al reemplazamiento de los "proyectos especiales", ya mencionados en las intervenciones extraordinarias en el Sur, por "proyectos integrados" que deben abarcar dos o varias regiones, por ejemplo los Abruzzes y la Molise, Calabria y Sicilia (para resolver el problema del puente sobre el Estrecho de Messina), Sicilia y Cerdeña, las Pouilles y la Basilicate. La elaboración de los proyectos debería ser confiada a las regiones interesadas que garantizaran su emprendimiento al gozar eventualmente de una autonomía contable y de gestión.

Otros ejemplos de convenciones de asociación entre regiones que se extienden sobre estados diferentes nos son suministrados por la administración de las **regiones fronterizas o por esos organismos que** todavía están en la etapa experimental, tales como: el Arbeitsgemeinschaften, establecido entre el Land de Baviera, los Laender austriacos y las dos provincias italianas de Trento y de Bolzano; o, incluso, el proyecto de creación de un órgano similar que reagruparía todas las regiones italianas, francesas, austríacas y yugoslavas agrupadas en torno al Macizo alpino.

## 10.-La administración de las zonas de gran densidad de población

La administración de las zonas metropolitanas y la regionalización:

El "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk"

El "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk", creado en 1920, ejerce su actividad en una zona de concentración en varios centros. Sus funciones son determinadas por el reglamento de la asociación del 5 de mayo de 1920, según el cual es ésta una asociación comunal con fines determinados de carácter especial, en tanto que colectividad de derecho público, y según la ley sobre la planeación de la Renania del Norte-Westfalia del primero de julio de 1962, según la cual el "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" es una de las tres sociedades de planeación de la provincia de Renania del Norte-Westfalia. El "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" está integrado por tres organismos:

La asamblea de la asociación, cuyas tres quintas partes están compuestas por representantes de los miembros de la asociación; un quinto por representantes de los empleadores (patronato), y un quinto por representantes de los empleados. Las tres quintas partes antes citadas son elegidas por las colectividades representativas de los miembros de la asociación (18 Stadtkreise y 9 Landkreise) las comunas que no forman parte de un círculo en el **territorio de la asociación no son miembros**. Estos eligen las otras dos quintas partes. El número total de representantes parlamentarios se elevó a 88 en 1970. <sup>7</sup>

La comisión de la asociación, cuyos 17

miembros reflejan una representación proporcional, más o menos igual a la de la Asamblea de la asociación. La Asamblea de la asociación elige en su seno al presidente de ambos órganos.

**El director de la asociación** con un equipo de unos 200 colaboradores lleva los asuntos corrientes y representa en el exterior a la asociación.

Los medios del "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" son procurados esencialmente por un prorrateo de gravamen entre sus miembros. La base del cálculo es el producto de la patente y del impuesto hacendario, así como la subvención financiera estatal de base a las comunidades. Actualmente la asociación recibe 1.25% anual. Alrededor de una tercera parte de los medios es absorbida por gastos administrativos, técnicos y personales; en tanto que dos terceras partes se destinan, más o menos, con prioridad, a las planeaciones y mediciones regionales.

La idea fundamental de la actividad del "Siedlungsverband," en tanto que asociación comunal con fines determinados, se finca en la atribución de autoridad sobre las zonas y objetos de importancia supracomunal (regional); particularmente en el dominio de la circulación y de los espacios verdes. Las comunas conservan su autonomía respecto de todos sus asuntos internos; en cambio, la asociación participa en la elaboración de los esquemas reguladores del fomento de las comunas, informándoles para tal efecto sobre los objetivos de la planeación de la provincia (el reglamento de la asociación le permite, asimismo, establecer, ella misma, en lugar de las comunas, planes de uso de los suelos en las zonas de importancia regional).

La condición previa es la inscripción de tales zonas o superficies en el inventario de la asociación. En las zonas de circulación y en los espacios verdes se establecen inventarios que deben ser revisados cada tres años, después de haber consultado a las comunas y a los círculos; deben ponerse al día, habida cuenta del último estado de la planeación.

El debate en torno a la reorganización territorial, aún en desarrollo en la cuenca multicentral del Ruhr, ha abordado, entre otras cosas, la posición del "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk". Se propuso, por un lado, ampliar las dimensiones territoriales de los centros superiores en la cuenca del Ruhr, a fin de volver superflua la existencia del "Siedlungsverband" regional; por otro lado, se propuso mantener las dimensiones territoriales actuales de las poblaciones de la cuenca del Ruhr, y ampliar de manera considerable la autoridad del "Siedlungsverband",

La reorganización territorial de la cuenca del Ruhr no ha tocado aún a su fin, de tal suerte que todavía no se toma una decisión final sobre la existencia o desarrollo del "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk".

## **n.-El área metropolitana de Hannover**

La asociación de la aglomeración de Hannover y sus suburbios comprende la ciudad de Hannover, así como los distritos y las comunidades de los alrededores. Se le considera como un ejemplo comunal especial que podría desarrollarse más allá de los derechos especiales, y convertirse en una región administrativa. A diferencia de la cuenca del Ruhr, se trata aquí de un territorio que carece de una división

multicentral, pero que hace gala de una gran concentración alrededor de la ciudad de Hannover. La ley de la asociación no sólo la ha dotado de la autoridad imperativa de la planeación, sino también de una autoridad general sobre las medidas que determinan el desarrollo. La asociación tiene la misión de promover el desarrollo de sus miembros en el interés de un fomento oportuno de la aglomeración de Hannover. Por responsabilidad propia fija los principios de explotación del suelo y asegura la salvaguarda de las grandes superficies vedadas a la construcción. Como base del cumplimiento de sus funciones, establece un plan que debe insertarse en el nivel superior de la planeación de la provincia e integrarse en los programas de fomento del territorio de las "Regierungsbezirke" participantes. A petición de un miembro de la asociación, ésta puede asumir funciones y hacerse cargo del equipo de las comunas descrito de manera abstracta. Los miembros de la asociación de la aglomeración de Hannover son: la ciudad de Hannover, cuatro "distritos" vecinos y las comunas que pertenecen a esos círculos. La constitución de la asociación se refleja en el derecho de los círculos de la Baja Sajonia; y posee tres órganos. Los miembros de la Asamblea de la asociación son elegidos por los consejos de las comunas y los parlamentos de los círculos; pero no es necesario que formen parte a su vez de la colectividad representativa del miembro de la asociación; no son los representantes de esas colectividades territoriales ni están **tampoco** regidos por instrucciones. El consejo de dirección se compone de cinco miembros de la asamblea, delegados por la ciudad de Hannover, y de ocho miembros delegados por otros miembros de la asociación, de

funcionarios de la administración central y de dos funcionarios más, elegidos por la ciudad de Hannover, así como por funcionarios de la administración central de los distritos participantes. El consejo de la asociación, compuesto por treinta y seis miembros, tiene el derecho de asumir una posición sobre las planeaciones y ante las medidas de la asociación. El financiamiento de ésta se lleva a cabo sobre todo por el prorrateo de los gravámenes, calculado sobre la capacidad fiscal de sus miembros.

El debate en torno a la reforma territorial y administrativa en la provincia de la Baja Sajonia se refirió también a la asociación de la aglomeración de Hannover. Aquí también había dos posibilidades de solución: por un lado, la asociación debía subsistir en cuanto a su constitución y miembros; pero su catálogo de funciones debía ampliarse, incluyendo, sobre todo, las funciones **que** asume, en parte ya, hoy en día, por ejemplo, en el campo de los transportes públicos de corta distancia, en la eliminación de desperdicios, en la promoción de la economía, etc. Además, todas las funciones y la responsabilidad de los equipos de los miembros de la asociación debían ser conferidas en la medida en que éstos tuvieran una importancia regional, o que el cumplimiento coordinado de una función en el territorio fuera necesario. Una solución, que rebasaba de manera considerable este cuadro, preveía la creación de una región en dos niveles. La aglomeración en Hannover debía transformarse en una colectividad territorial comunal de derecho especial, que debía, al mismo tiempo, ser la promotora de todas las funciones públicas de **importancia** regional, en la que el cumplimiento oportuno rebasaría la capacidad administrativa o financiera de las ciuda-

des o comunas que la integraran. Estas **concepciones se acercaban, asimismo, al** modelo de una colectividad territorial regional, con amplia autoridad en el campo del fomento del territorio y de la planeación de la provincia, cuya determinación debían respetar ciudades y comunas.

La asociación de la aglomeración de Hannover, en tanto tipo de organización regional de una asociación comunal con autoridad particular, fue, asimismo, incluida en el debate en torno a la reorganización territorial en todas las provincias de la República Federal de Alemania. En el encuentro, las posibilidades de solución varían igualmente entre un desarrollo prudente bajo la forma de una organización regional de cooperación intercomunal, por un lado, y la creación de nuevas colectividades territoriales de dimensión regional, y con una autoridad ampliada en todos los campos funcionales de importancia regional, por el otro. Una ojeada sobre la fase actual de realización de la reforma territorial en las distintas provincias de la República Federal de Alemania ha hecho evidente que, por lo general, se elegían **formas** de organización fincadas en la cooperación de los participantes; a saber: de las colectividades territoriales tradicionales (comunas, ciudades, provincias). La principal función de estas formas de organización regional es la realización de la planeación de la provincia a escala regional. Tan sólo en algunos casos las unidades regionales se entregan al cumplimiento de otras funciones de importancia regional. El traspaso de las funciones comunales en un periodo de varios años, que debe llevarse a cabo a nivel regional, permite, en consecuencia, la ampliación de las funciones de región, lo que la acerca a la colectividad territorial.

## **12.-Consideraciones generales sobre el "Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk" (SVR) y el área metropolitana de Hannover**

A fin de formarse una idea todavía más concreta del problema que nos ocupa, sería conveniente añadir que el SVR se extiende sobre una superficie total de 4,592 km<sup>2</sup>, y cuenta con una población de alrededor de seis millones de habitantes; o una tercera parte de la población de la Renania del Norte-Westfalia. El área metropolitana de Hannover (la aglomeración de Hannover tiene una superficie de 2,156 km<sup>2</sup>, o sea, 4.7% del territorio de la provincia de la Baja Sajonia) cuenta con una población de un millón doscientos mil habitantes, o sea 14% de la población de conjunto de la misma provincia.

El SVR presenta las características de una región en el sentido propio del término; **de una "gran región", para retomar el** término utilizado en las obras de lengua inglesa. Si se observan los problemas vinculados con la reestructuración de las colectividades locales en Alemania Federal, es preciso reconocer que la experiencia del SVR se juzga favorablemente: se la considera como modelo susceptible de ser adoptado en la hipótesis de una división del territorio nacional, del territorio de las distintas provincias en regiones administrativas (Verwaltungsregionen), que serían, pues, instancias de tercer orden.

Se puede discutir en torno al punto de si conviene conservar esta estructura bajo su forma actual, o si ha lugar añadirle otras estructuras idénticas de dimensiones, dividiendo, por ejemplo, la provincia de Renania del Norte-Westfalia en tres unidades regionales de igual población.

También es permisible pensar que las dimensiones del SVR son demasiado importantes, y preconizar desde ahora la creación de entidades regionales más restringidas. Conviene, por último, mantener el que los órganos de instancia serán elegidos en sufragio directo, por los representantes electos por sufragio universal. En todo caso, hay que reconocer que el SVR se libró, en el mejor de los casos, de funciones que le concernían: en efecto, sólo una estructura de este género; es decir, una estructura regional de grandes dimensiones, podía tratar y resolver los problemas del "Ruhrkohlenbezirk",

La aglomeración de Hannover no ofrece, claramente, las características de una "gran región", sino más bien las de la administración de una zona metropolitana correspondiente al modelo del consejo de aglomeración de condados.

Después del análisis de la administración de las grandes zonas metropolitanas, tendremos ocasión de examinar con mayor detalle las soluciones de este tipo: es decir, las administraciones que se relacionan con la noción de "gran región" y que, en ciertos casos, dan pie al surgimiento de Hannover "regionalista multiestatal". En cuanto a la aglomeración de Hannover, simplemente diremos que constituye un ejemplo de microrregionalismo: esta expresión designa a las instituciones erigidas después de la reestructuración de las colectividades locales de primero y segundo órdenes. Incluso en estas formas menores se encuentran componentes de la regionalización, a saber: la necesidad de concentrar los poderes administrativos que incumben a la región afectada en una autoridad única que sustituya en ciertas funciones, a las colectividades locales exis-

tentes en los órdenes inferiores. Sin embargo, el otro componente del regionalismo no surge en esta solución, a saber: la extensión del territorio, la amplitud de la zona y la importancia de su población que deben permitir el cumplimiento de funciones superiores de planeación y fomento, y la realización de economías sustanciales en la gestión de los grandes servicios públicos (a fin de satisfacer las condiciones de una "gran región").

### 13.-La administración de las grandes ciudades

Las grandes zonas metropolitanas y la regionalización

El Consejo del Gran Londres

Sin duda que el ejemplo más representativo de la cuestión es el Consejo del Gran Londres (Greater London Council o GLC) establecido por una ley de 1963 y en vigor desde 1965. La organización del GLC tuvo en cuenta los problemas propios de las grandes zonas metropolitanas, pero sus elementos constitutivos (población, extensión del territorio y atribuciones) son tales que la doctrina no ha dudado en clasificar a esta estructura entre las formas de regionalización.

### 14.-El GLC como organización regional

El GLC se compone de cien consejeros electos directamente para un periodo de tres años, y de dieciséis magistrados municipales (Aldermen). Si evaluamos la institución sobre la base de los criterios de participación electoral de los administrados, las conclusiones son muy positivas: desde las primeras elecciones el número de



electores se acrecentó en 8% para el GLC (respecto de las elecciones precedentes del Consejo del Condado de Londres), y en 18% para las elecciones municipales. Es posible que esta participación acrecentada de los administradores sea el resultado, como algunos han sugerido, del mayor compromiso de los partidos políticos en la campaña electoral de la región; pero también parece ser signo innegable de la acrecentada democratización de la institución, resultado de la reforma de 1963.

El GLC goza de una gran autonomía respecto del poder central, y dispone de medios financieros suficientes para cumplir sus funciones. La delegación de poderes exclusivos de decisión en los dominios que dependen de su autoridad; el carácter flexible de los mecanismos de control, y el grado de eficiencia de sus servicios operacionales le han permitido ser el verdadero centro de convergencia de los intereses de la zona. Parece que la ley de 1972 sobre el gobierno local puso fin, al menos en Inglaterra, a la tendencia general que consistía en correr, desde fuera, la autoridad de las colectividades locales. El GLC tomó partido de las disposiciones de esta ley a fin de reforzar su posición. Sin embargo, cabe igualmente citar las restricciones impuestas a su autoridad por ciertas leyes especiales de reciente adopción, tal como la ley sobre recursos hidráulicos, que instituye la creación de autoridades especiales para las cuencas fluviales.

No iremos más allá en el presente estudio. Ya se ha respondido de manera afirmativa al interrogante de saber si el GLC era una autoridad regional, y hemos precisado, por otra parte, las restricciones que era necesario aportar a esta afirmación. Ahora nos esforzamos en establecer si la

experiencia del GLC puede exportarse: la respuesta será afirmativa si los problemas a resolver tienen un contenido análogo; es decir, si se trata de problemas de una zona metropolitana amplia como la de Londres, y susceptible de ser subdividida en "**unidades primarias**" de dimensiones iguales a las circunscripciones municipales o "bouroughs". La respuesta será sin duda negativa si consideramos la adopción de este sistema de dos órdenes como modelo general para las "grandes regiones" (larger regions) de Inglaterra y otros lados.

## 15.-La administración de las grandes ciudades

### La región parisina

La creación de la región parisina intervenida en 1964, y la reforma correspondiente de la administración departamental de la zona pertinente obedecen a una exigencia contraria a la que condujo a la creación del GLC y los "bouroughs" de Londres.

La ley del 10 de julio de 1965 dividió cada región parisina en ocho departamentos (menos el Oise). Esta amputación presenta dos características:

1.-Por un lado, el Sena está dividido en cuatro departamentos ("ville-départament" de París, Haut-de-Sena, Sena-Saint Denis, Val-de-Mame) que rebasan sus antiguos límites.

2.-Por otro lado, el departamento del Sena-Oise está fragmentado en tres departamentos (Val-d'Oise, Yvelines, Essonne) que reúnen el resto de las comunas de este departamento.

El conjunto constituye hoy en día, junto con el Sena Mame, la región parisina que está incluida en un conjunto más amplio, **la cuenca parisina, que reúne veintidós departamentos.**

## 16.-La región parisina

Un análisis detenido nos permite descubrir una razón fundamental que explica el contenido de la solución adoptada para la región parisina. La fragmentación de los departamentos y el debilitamiento de las administraciones tienen como fin reforzar la región y cortar, con ventaja, el conflicto que la opone al departamento. La región no puede afirmarse, en efecto, más que sobre las ruinas del departamento.

La instancia regional está, por otro lado, dominada -en toda Francia, y sobre todo en París- por el prefecto (que en París ejerce no funciones departamentales, sino las atribuciones de delegado del gobierno). Para la concepción de los proyectos (particularmente de los grandes esquemas de urbanismo en programación) hay un equipo prefectoral con un guía. En cuanto a la gestión, es departamental en esencia, salvo para ciertos servicios públicos que deben situarse, no tanto a nivel regional, como en la aglomeración. Pero la administración de la aglomeración no existe, y los departamentos están a su vez dominados por los prefectos departamentales.

En una situación de este género, era inevitable que la unidad de la aglomeración, rota por el texto de julio de 1964, por lo que toca a la administración de los prefectos locales, debía deshacerse, en beneficio de los servicios del Estado, en torno a

la persona del prefecto de la región parisina y del prefecto de la policía de la capital; y la administración de los intereses locales permanecería fragmentada, ya horizontalmente por departamentos, ya verticalmente. Sólo esto puede debilitar la descentralización administrativa.

En octubre de 1973, cuando se instauraron las regiones de status ordinario, la reconstitución de la unidad de la aglomeración de París es un *fait accompli*. La región de París conserva su status particular, justificado originalmente por el **nivel nacional** que ocupa esta región. También se da término al proceso de resurgimiento del departamento como circunscripción de administración general. Las nuevas asambleas departamentales, tardíamente instaladas y dotadas de una reducida efectividad, privadas de parte de su patrimonio durante varios años, apoyándose en los prefectos que son más bien subprefectos, gozando tan sólo de una visión muy fragmentaria de los problemas de la aglomeración (muy diferentes de los de la región) más parecen consejos de distrito, que verdaderos consejos generales.

## 17.-Conclusiones en torno a la experiencia de la región parisina

Muchas críticas se han opuesto a esta reforma que fragmenta una región, la de París, "que integra, por muchas razones, y de manera indisputable, una unidad humana" con el propósito de crear una administración fuertemente centralizada, de grandes dimensiones y que debe totalmente ejercer sus funciones, en virtud de modelos burocráticos de acción. La administración de los hombres, igual que la de las almas, no puede ejercerse —co-

mo hemos subrayado-- más que en un marco humano y repetando el sentimiento de identidad de la comunidad, cuyos intereses deben ser protegidos. El comentario es, sin duda, justo, pero no habrá que olvidar que la solución adoptada para París, así como el modelo de regionalización posteriormente adoptado para el resto del territorio nacional francés, representan la esencia de una opción prácticamente obligatoria, dadas las características del régimen de gobierno adoptado por la V República.

Más adelante tendremos la oportunidad de volver sobre el tema, en ocasión del análisis más general de los problemas de la regionalización de Francia. Sin embargo, es posible precisar ya que la instauración de la administración regional de París representa una situación típica, un ejemplo clásico por decirlo así, de una centralización acompañada de medidas de descentralización. La experiencia de esta reforma corrobora la fundamentación de otra observación que merece atención: como hemos dicho, la creación de nuevas colectividades locales y la multiplicación de los centros de convergencia de los intereses locales no siempre concretan las medidas de descentralización institucional; en ocasiones, éstas son sólo los medios --o uno de ellos-- utilizados para aplicar paralelamente medidas de centralización en los órganos descentralizados del Estado.

### I8.-La administración de las grandes ciudades y la experiencia de las áreas interestatales metropolitanas

Como ya hemos señalado, la administración de las grandes zonas metropolitanas

puede asimismo asumir formas que pertenecen al "regionalismo multiestatal". Ello ocurre con mayor frecuencia de lo que pensamos. Ciertas zonas metropolitanas de los Estados Unidos, entre las más importantes y complejas, engloban hoy en día porciones de varios estados. A causa de sus dimensiones, tienden a ejercer atribuciones que incumben normalmente a una autoridad regional: entre estas aglomeraciones es preciso incluir Nueva York, Filadelfia, Memphis, Kansas City y Portland. Nos parece que todas las zonas metropolitanas donde se plantean problemas de colaboración interestatal no son automáticamente grandes zonas densamente pobladas; hay algunas que engendran situaciones comparables a esas formas de microrregionalización, ya evocadas, relativas al área metropolitana de Hannover; otras, en cambio, se extienden sobre vastas superficies y engendran problemas que no son ajenos a aquellos resueltos por la adopción de diversas fórmulas de organización del Consejo del Gran Londres, por un lado, y de la región parisina, por el otro.

### I9.-Las formas de microrregionalización

Los Planungsgemeinschaften y los Verwaltungsregionen

La planeación regional y la política de fomento de territorio se hallan situadas en un nivel entre las provincias, por un lado, y las comunas y asociaciones de comunas, por el otro. La forma de organización, los promotores y la autoridad de la política de fomento del territorio, a escala regional, hacen aparecer contradicciones. Las Planungsgemeinschaften o sociedades regionales de planeación, como solución al-

ternativa a una organización, propiamente dicha, desempeñan un papel importante en la política activa de fomento del territorio y en todas las leyes de planeación de las provincias de la República Federal de Alemania. La función de las sociedades regionales se sitúa entre la planeación urbanística comunal y de uso de los suelos. Los problemas administrativos de las sociedades regionales serán presentados en el ejemplo de la provincia de Bade-Wurtemberg. Es preciso tener presente el hecho de que la ley federal de fomento del territorio no responde al interrogante de si la planeación regional ha de realizarse a instancia pública con la participación de las comunas o por fusiones comunales. El ejemplo de la provincia de Bade-Wurtemberg no puede más que representar una de estas dos soluciones.

En la ley de planeación de la provincia de Bade-Wurtemberg, la concepción "estatal" de la planeación regional se impuso. Las Planungsgemeinschaften son considerados como un medio de captar a los promotores subordinados de las decisiones de fomento del territorio (comunas, círculos), y de asegurar su participación bajo la forma de tomas de posición y de sugerencias. Con frecuencia los planes regionales sirven de preparación y fuente de información a los planes de desarrollo y constituyen un medio auxiliar de la planeación de la provincia. Así, las atribuciones de la planeación abarcan las funciones siguientes en términos de la ley de planeación de la provincia:

- 1.-Participación en la planeación de la provincia por medio del establecimiento de planes regionales. Estos planes regionales pueden ser sancionados a petición de la provincia; son trabajos

preparatorios de la planeación pública de la misma.

- 2.-Participación del establecimiento de planes públicos de desarrollo.
- 3.-Envío de cuatro representantes de la Planungsgemeinschaft de la provincia al consejo de la planeación de la misma.

Al lado de estas atribuciones tienen derecho a consultar a las autoridades de planeación en la provincia; es decir, el derecho a estar informados de los objetivos y programas de planeación de ésta. Las Planungsgemeinschaften no son promotores de decisiones en el dominio de la política de fomento del territorio.

## 20.-Tendencias actuales

La mayoría de las Planungsgemeinschaften tienen una estructura de organización en tres niveles. El órgano supremo es la asamblea de miembros (la asamblea de la asociación). El consejo de administración funciona como un órgano colegiado formado por la asamblea de miembros y con funciones de decisión, en tanto el comité director trabaja como órgano de gestión. En las distintas Planungsgemeinschaften está al lado de estos órganos y como dispositivo especial, el servicio de planeación de los órganos (consejos consultivos, comisiones mixtas) con funciones consultivas.

Las Planungsgemeinschaften, particularmente la de Bade-Wurtemberg, constituyen, con sus funciones, autoridad y reglamentos institucionales, asociaciones flexibles, y, por su desarrollo, un orden inferior de la integración. Deben ser consideradas como un intento de asumir, sin al-

terar el reparto existente de autoridad ni las fronteras administrativas, la nueva función de la planeación regional y permitir un mínimo de coordinación.

Dadas las posibilidades de insuficiente influencia sobre los promotores públicos de planeación, y en vista de la insuficiente participación del nivel regional en la planeación de la provincia en el interior de este modelo de organización, no es sorprendente en Bade-Wurtemberg la transformación de las Planungsgemeinschaften de la provincia en doce asociaciones regionales que se encuentran fuera de la administración general. Los planes regionales de las nuevas asociaciones regionales deben reemplazar a los planes regionales de las Planungsgemeinschaften y a los planes públicos de desarrollo territorial. Las asociaciones regionales son colectividades de derecho público, promotoras de la planeación regional, por lo que existe la posibilidad de que las asociaciones regionales asuman también facultativamente funciones de auto administración desvinculadas a instrucciones, "si éste beneficia el desarrollo o fomento del territorio, y la función puede cumplirse de manera más rentable y útil para la asociación regional", **Las asociaciones regionales** no están concebidas como forma de cooperación intercomunal, sino como asociaciones comunales de gran autonomía, lo que podía asegurarles una mayor independencia a los miembros en su actividad de planeación.

El principal órgano de la asociación regional es la asamblea de la asociación cuyos miembros son electos por las asambleas de los círculos y por los consejos municipales de los círculos urbanos. Como sucede en las Planungsgemeinschaften, el

financiamiento de las asociaciones regionales debe hacerse por medio de subvenciones de la provincia y del prorrateo de los gravámenes entre las Stadtkreise y las Landkreise. No está prevista una autoridad de financiamiento para imponer proyectos de importancia regional.

## 21.-La institución regional en Italia: experiencias y perspectivas

En virtud de un decreto real del 15 de mayo de 1946, Sicilia fue erigida en región autónoma, con personalidad jurídica en el cuadro de la unidad política del Estado Italiano, conforme a los principios democráticos que orientan la existencia de la nación. La constitución de 1948 generalizó la institución: en virtud del artículo 114, Italia es una República dividida en regiones, provincias y comunas.

Las regiones previstas por la constitución y que existen hoy en día son veinte. Ciertas regiones, entre las más importantes (Piamonte, Lombardía, Toscana, Emilia, Romaña, Campania, Lacio), cuentan de 3.5 a 8.5 millones de habitantes y su superficie va de 13,595 km' para Campania, a 24,400 km' para Piamonte. Otras tienen una superficie media y una población que varía de 2 mil a 700 mil habitantes. También existen regiones bastante reducidas, como Molisa, cuya población es de 320 mil habitantes en una superficie de 4,438 km'.

Las regiones pueden clasificarse en las que gozan de una autonomía especial, y las que gozan de una autonomía ordinaria. Las primeras tienen un status especial contenido en una ley orgánica del Estado. Se trata de las regiones síguen-

tes: Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto, Friuli Venecia-Julia, y, en Valle de Aosta, el carácter especial de su status refleja rasgos particulares de problemas socioeconómicos, éticos y culturales, a que se enfrentan estas regiones, y que las diferencian del resto del territorio nacional. Las regiones de status especial fueron creadas primero: Sicilia -como vimos— en 1946; Cerdeña, Valle de Aosta y Trentino Alto Adigio, en 1948; Friuli Venecia-Julia, en 1957. En cambio, las regiones de status ordinario se instauraron en 1970, pero entraron en vigor dos años después, en 1972.

Sólo después de dos años se concretó plenamente la regionalización. Este retraso, debido a diversas razones, se acumuló a pesar de la voluntad, expresada en la constitución, de ver la instauración de las regiones de status ordinario seguir de cerca la de las regiones de status especial. De hecho, toda la operación de regionalización se comprometió por las carencias de ejecución. Se ve claramente con lo ocurrido en las regiones de status especial que tomaron impulso de inmediato. La transferencia y después el reparto de atribuciones entre el Estado y las regiones se usaron de manera desordenada y casual: guiados mucho menos por la preocupación de hacer de las regiones órganos eficientes, capaces de asumir su destino, que por la preocupación de mantener un Estado centralizado, de cortar la autoridad atribuida a las regiones y a toda parcela de materia que pudiera constituirse en objeto de interés nacional; las regiones con status especial acabaron por desempeñar tan sólo un papel marginal y secundario. Si se procede igual para la instauración de las regiones de status especial

u ordinario, no podemos sino asegurar un fracaso a la operación.

¿Cómo evitar los peligros de desviación? En otro lado ya hemos discutido ampliamente el problema al insistir en el punto de que, según nuestra opinión, la era de las controversias ha terminado y que hace falta ver la cuestión en toda su amplitud práctica. Se trata, de hecho, de una gran reforma que implica no sólo las transferencias de funciones, servicios y personal del Estado a las regiones, sino también todo un conjunto de medidas de reorganización de las administraciones centrales y periféricas del Estado, y de disposiciones conexas. El objetivo es implantar formas más eficientes para el gobierno del país: rebasar el estilo tradicional de administrar; rechazar los modelos de una administración por oficios y burocrática, incapaz como tal de satisfacer las exigencias de la colectividad, y pasar de una administración antes limitada a funciones de autoridad a una más dinámica, investida de responsabilidades en la obtención de ciertos resultados. Desde luego que la cuestión tiene también aspectos políticos, económicos y sociales, pues incide en el reparto de atribuciones y autoridad entre el Estado y las regiones.

Por lo que toca a este respecto, la Constitución (art. 117) es lacónica y sus prescripciones deben ser ampliamente interpretadas. No podemos contentarnos con decir que aquello que incumbe a las regiones se reduce a la administración civil y a la agricultura. Bien considerada la cuestión, no hay ningún problema contemporáneo (de la salud pública a los transportes, de la formación de profesionales a **la habitación, de la asistencia social a la familia, de la agricultura a la ubica-**

cion de la industria, al turismo) que no ponga de manifiesto la autoridad de la región, y que no llame a las regiones a desempeñar un papel de decisiva responsabilidad en la realización de las reformas que la colectividad exige. La regionalización debe hacerse, tal vez, en detrimento del Estado pero ciertamente en beneficio de la nación.

Las cuestiones conexas (como la vinculación con la oposición entre regiones reales y regiones históricas) también deben ceder el paso a las más importantes, siendo las principales en términos generales: la organización de las regiones; el control a ejercer sobre ellas; el control de las regiones sobre las colectividades locales y el carácter de la capacidad legislativa regional.

En torno a la organización, la Constitución no nos dice gran cosa, salvo por lo que toca a la estructura. Se impone el modelo tríada (consejo, comisión, presidencia) propio de los órganos locales tradicionales; pero nada se dice de los poderes respectivos y de las relaciones entre los órganos. Lo que puede desprenderse de la experiencia de las regiones con status especial apenas si es esclarecedor. El legislador ha transigido en favor de las regiones con status ordinario. Las soluciones legislativas adoptadas por las regiones con status ordinario son contradictorias: parecería que la solución de la asamblea las arrastra, lo que conduce a la reducción de los poderes del ejecutivo, y a la concesión de un carácter colegiado a las decisiones del órgano de gobierno.

Por lo que toca al control, la Constitución establece tan sólo que las regiones están suéetas al control ejercido por un órgano

del Estado. La legislación en vigor define asimismo la composición de este órgano, pero existen numerosos proyectos de modificación a estas normas. Para estos problemas, como para el de los controles de la región, es preciso, pues, esperar los acontecimientos, que una legislación se forme y que halle un equilibrio estable.

La cuestión del poderío legislativo regional es más compleja y la bibliografía que se ocupa del asunto es abundante. Las enseñanzas de la doctrina serán, en lo sucesivo, tamizadas por la jurisprudencia. El poderío legislativo exclusivo o pleno, que incumbe a las regiones con status especial, el poderío legislativo rival y el poderío de integración o de aplicación que incumbe a una y otros han sido estudiados bajo todos los aspectos: bajo el perfil del objeto y de los límites de las causas; de los límites planteados a las diferentes potencias en su ejercicio (límites de principio establecidos por las leyes del Estado en el interés nacional o de otras regiones) y de la fuerza del acto legislativo regional. Sólo resta una cosa por hacer: esperar algunos años todavía y acumular así experiencias más numerosas que permitan establecer si las regiones están verdaderamente llamadas a desempeñar una misión legislativa auténtica; es decir, si tienen la capacidad de ser un órgano legislativo. Las leyes regionales adoptadas hasta la fecha, tanto de aquellas regiones con status especial, como de las que tienen status ordinario, parecen presentar un carácter más específicamente reglamentario. Bien puede ser que el futuro nos guarde algunas sorpresas: de hecho, todo nos lleva a pensar lo contrario. En otras palabras, parece que las regiones están llamadas exclusivamente a desempeñar un papel administrativo, a satis-

facer una función administrativa de nuevo tipo que combine, en un sistema orgánico, la acción del Estado, de la región y de las colectividades locales restringidas.

Si estas observaciones son exactas, la región en el sistema italiano es la meta de un modelo de administración local que quiere ser, al mismo tiempo, una reencarnación pluralista del Estado, y el órgano unificador de las autoridades menos importantes. Podemos hablar de la originalidad de la experiencia italiana refiriéndonos a la manera en que la institución regional se logró en este país, pero no en cuanto al contenido de la solución adoptada y a las razones que la inspiraron. Estas razones son comunes a la mayoría de los otros países respecto del problema de la regionalización: se encuentran en los estados federales, donde el proceso de centralización señala un intervalo, en el que se aplica un programa de descentralización, cuya amplitud se finca en órganos no centrales que pueden concebirse como factores de unificación de las colectividades locales más restringidas. Preocupaciones análogas aparecieron en Inglaterra y desembocaron en la reforma inscrita en la ley sobre el gobierno local de 1972, prevista por la proposición contenida en la opinión discordante de la minoría anexa al informe de la Real Comisión sobre la Constitución, y orientada a transferir a futuras regiones la formulación y concreción de las opciones a nivel local, relativas a la exención de poderes centrales a nivel regional a los órganos representativos.

## 22.—Las regiones de la experiencia francesa

Podría parecer que Francia evoluciona en

una dirección diferente. En efecto, hace algunos años inició una forma de descentralización regional análoga -en todos sentidos- al modelo inglés de los años sesenta, y que condujo a las actuales regiones electivas, aunque sólo era una emancipación popular. Pero es demasiado pronto para un juicio sobre la experiencia francesa: el legislador mismo ha calificado de temporal la solución adoptada, y la concibe como punto de partida de un proceso de regionalización por etapas, que se encuentra hoy en día en el primer estadio de su desarrollo. Para los objetivos del presente informe, solamente expondremos las características esenciales de la institución creada por la ley no. 619 del 5 de julio de 1972.

A fin de comprender cabalmente el contenido real de la experiencia francesa, nos parece necesario comenzar por una **observación preliminar: la región, en Francia**, es principalmente un recurso de acción administrativa, "un punto de convergencia, de reunión y de consulta" entre el Estado, el departamento y la comuna.

La ley de 1972 instauró, en cada una de esas jurisdicciones, una autoridad pública de administración con el nombre de región.

La región, en tanto que establecimiento público, goza de poderes que le permiten desempeñar un papel complementario al del Estado en materia de planeación y de fomento; así como ejercer ciertas funciones subalternas en su calidad de instrumento de acción común entre los departamentos y las municipalidades. El artículo 4 de la ley invita a las regiones a elaborar estudios relativos al fomento regional, y proposiciones tendientes a la coordina-



cion y racionalización de las opciones de inversión a realizarse por parte de los poderes públicos.

Estas funciones de estudios no se diferencian en nada de las de los órganos extraordinarios de los servicios centrales de planeación (basta pensar en los consejos de planeación económica regional y las oficinas de la experiencia inglesa). Parece, sin embargo, que el poder de formular proposiciones en materia de inversiones públicas a realizar, en la instancia regional, es más importante. Bien pudiera suceder que el ejercicio de este poder permita a la región influir, en cierta medida, las políticas y modelos de fomento en su territorio; sin embargo, no se trata de una certeza.

Los límites de las regiones se definen, de hecho, de manera arbitraria, y no corresponden a las divisiones del territorio nacional establecidas con fines de urbanismo y fomento (basta pensar en las ocho "metrópolis de equilibrio" y en los ocho "**observatorios económicos nacionales**").

En virtud del artículo 4, arriba citado, la región puede participar en el financiamiento de actividades que presentan un interés regional directo. Es el único dominio en que la región interviene autónomamente para actuar en su propio interés. Vale señalar, por otro lado, que, también en ese caso, la región no goza de ningún poder de decisión, sino que participa sencillamente de las operaciones decididas por un tercero. Por otro lado, mucho menos significativa es la facultad reconocida a la región, también por el artículo 4, para establecer directamente en su territorio infraestructuras de importancia para la colectividad, en nombre de las ad-

ministraciones locales o de sus asociaciones, de otros organismos públicos o del Estado mismo. Se trata aquí de una autoridad de administración activa, que revisa un simple carácter ejecutivo: la región se comporta, en efecto, como agente de otros órganos de administración.

Sin embargo, parece existir una excepción a la regla de la ausencia casi total de poderes de decisión; se trata de la posibilidad reconocida de pasar acuerdos para el estudio, financiamiento y ejecución de trabajos de interés regional, o para la creación de instituciones de utilidad común; pero también en este caso las regiones están, en realidad, estrictamente limitadas en su acción, por la necesidad de obtener la aprobación previa de las colectividades locales interesadas.

El artículo 4 completa la enumeración de los poderes de la región y previene el traspaso de ciertas autoridades del Estado hacia la región, así como autoridades de colectividades locales distintas a las atribuciones de gestión.

La ley no precisa en virtud de qué régimen jurídico la región ejercerá las funciones que el Estado y las colectividades locales han transferido; simplemente dispone que esos órganos tienen la facultad de dotar a las regiones con los recursos necesarios al cumplimiento de las funciones delegadas. La experiencia hará ver si las perspectivas abiertas por esta disposición legal son reales; en cualquier caso, son las únicas posibilidades que permiten a la región cambiar de naturaleza, y asumir su papel de centro real de la acción administrativa.

## 23.-Organización y financiamiento de la región

En cuanto a su organización, se apartaron todas las soluciones que habrían podido conferir a la región los rasgos de un órgano que expresara la voluntad de una colectividad regional. De conformidad con la misión devuelta a la región —es decir, de ser a su nivel un instrumento de coordinación de la política nacional de desarrollo económico y social—, los diputados y senadores electos son, pues, miembros de oficio del consejo regional. La presencia de los parlamentarios se juzgó necesaria a fin de garantizar —por la misma razón que la existencia del prefecto de la región— la preeminencia del poder central sobre las colectividades locales. Los representantes de los consejos generales, de los departamentos, de los consejos municipales, y de otras colectividades locales se ven investidos de escaños iguales a los de los parlamentarios. La presencia de estos representantes de instancias de administración local no está destinada tanto a generar un órgano unitario, como a garantizar la participación de las colectividades locales menos importantes en la planeación nacional.

El reforzamiento del movimiento municipal que se desprende de esta integración de un consejo regional tiene por objeto, en última instancia, consolidar el componente nacional de la política de planeación y fomento. Es en esta perspectiva que el artículo 13 de la ley enuncia, lacónicamente, el principio según el cual el comité económico y social se integra por representantes de los organismos y actividades de carácter económico, social, profesional, familiar, educativo, científico, cultural y deportivo de la región, los cuales son de-

signados según los términos de un decreto del Consejo de Estado. Este comité reviste el aspecto de un órgano que representa los diversos intereses colectivos, y está destinado a cincelar los poderes ya limitados del consejo regional. El comité económico y social está invitado a formular su opinión en torno a todas las cuestiones referentes a la autoridad de la región, y sobre aquellas que se someten al consejo regional, en virtud de la ley que establece la región. La existencia de esta forma de bicameralismo no puede sino reforzar los poderes del ejecutivo regional. El prefecto regional es el verdadero elemento motor de la acción regional, convertido en el "agente regional", suma las funciones de su cargo con la de agente del Estado, disfrutando, al mismo tiempo, de ampliar atribuciones desconcentradas. Ejerce todas las atribuciones de administración activa que fracasaron en el departamento del que es responsable, y coordina las acciones de los demás prefectos de los departamentos, en interés de la región considerada; instruye los asuntos sometidos al consejo regional y ve por la ejecución de sus decisiones; prepara o ejecuta el presupuesto de la región como "establecimiento público" y está al tanto de los asuntos a someterse al comité económico y social. Para el ejercicio de sus funciones no dispone de servicios regionales particulares, pero puede recurrir a los servicios del Estado en la región.

La región, en tanto que establecimiento público, no puede disponer de sus propios servicios administrativos o de su propio cuerpo de funcionarios. En una situación tal, poco importa saber que el prefecto no ejerce los tradicionales poderes de tutela y control sobre la región. Las decisiones del consejo regional tienen fuerza re-

glamentaria, y éste está únicamente habilitado para exigir, en un plazo de 15 días, una nueva consideración de las deliberaciones del consejo. Sin embargo, la ley dispone que las decisiones regionales, contrarias a una ley, o aquellas que incidan sobre un objeto extranjero con atribuciones definidas, puedan ser anuladas por el Consejo del Estado, a solicitud del gobierno.

De hecho, la ley de 1972 no anticipa ninguna medida en favor de la autonomía regional, sino que se ciñe exclusivamente a hacer de las regiones un medio de aplicación de las directrices generales del plan, un instrumento de coordinación de la acción del Estado y de las colectividades locales, dominadas por la persona del prefecto de la región, en su calidad de agente regional.

En perfecta concordancia con esta concepción de región, para su financiamiento, se adoptó una solución que reduce considerablemente las posibilidades de acción de la institución. La región se puede beneficiar de recursos que derivan de los impuestos sobre los permisos de manejo. Además, el consejo regional puede imponer impuestos adicionales bajo ciertas condiciones y dentro de ciertos límites.

## **24.-Conclusiones en tomo a la experiencia francesa**

Podemos concluir la exposición de la regionalización en Francia resumiendo las observaciones del informe nacional. "La organización regional, instituida por la ley del 5 de julio de 1972, parece, en definitiva, modesta frente a las reivindicaciones regionalistas. Se caracteriza por ambigüedades e incertidumbres que ocul-

tao En un gran número de puntos, el equilibrio instaurado por esta reforma es precario y su ulterior evolución puede modificar los términos. Nos encontramos pues ante una serie de interrogantes.

¿La estricta limitación del papel de la región a funciones de coordinación y de concepción, excluida toda función de gestión, es viable y será respetada en la práctica? ¿el nuevo establecimiento público conquistará su autonomía?, particularmente en el plano financiero ¿tendrá la voluntad para procurarse -al precio de un aumento necesariamente impopular de la carga fiscal local- los recursos que le son necesarios? ¿jugará la administración de manera satisfactoria el doble juego de la descentralización y de la desconcentración, o seremos testigos de la creación de una administración de segunda zona en el nivel regional, incómodamente situada entre la aristocracia de los servicios parisiños y las administraciones territoriales de gestión? En términos más generales ¿a pesar de la insuficiencia de las estructuras de participación, los ciudadanos cobrarán la "conciencia regional" tan invocada por los movimientos regionalistas y por los autores de la reforma?

Es evidentemente imposible responder a estas diferentes preguntas, tal es la desconfianza de los sistemas sobre las virtudes de la evolución. Podemos, sin embargo, suponer, a juzgar por la primera sesión de las asambleas regionales sostenida a principios de 1974, que la carta de la autonomía se jugará, y que la dinámica propia de la región pasará en favor del crecimiento de las funciones regionales. A más largo plazo ello podría desembocar en el cuestionamiento de las estructuras actuales, con la reivindicación, por la re-

gion, del status de colectividad territorial en el sentido del artículo 72 de la Constitución; y, además, al cuestionamiento de las dimensiones regionales, a través del concepto mismo de región, tal como fue mantenido en 1972.

## 25.-La experiencia belga

En Bélgica, igual que en Alemania Federal, Gran Bretaña y otros países occidentales, las formas de regionalización propiamente dicha y de microrregionalización (fusión de comunas o asociación y federación de comunas) pueden invocar la idea de región. No conviene explayarnos demasiado sobre el problema de la reorganización de las unidades de administración local en Bélgica y proceder al análisis detallado del sentido de las soluciones adoptadas. Importa, en cambio, precisar de inmediato que el problema de la división territorial, en grandes regiones políticas, está siempre pendiente, y que todavía hoy es objeto de muy importantes discusiones políticas. La originalidad de las disposiciones contenidas desde 1970 en la constitución belga obedece a la organización de una serie de instituciones regionales: además de tres regiones políticas o económicas, existen cuatro regiones lingüísticas y tres consejos culturales, cuya autoridad se extiende sobre las tres comunidades culturales del país, tres consejos económicos regionales y cinco sociedades de desarrollo regional.

## 26.-Los consejos económicos regionales

A los fines de la planeación, Bélgica se divide en tres regiones homogéneas, cada una con un consejo económico regional: el consejo económico regional de Valonia

(CERM), el consejo económico regional de Flandes (CERV) y el consejo económico regional de Brabante (CERB).

La autoridad de cada uno de estos consejos se fijó por decreto Real, el 12 de marzo de 1971, ante el consejo de ministros.

La composición de los consejos económicos regionales refleja la preocupación de velar por una amplia representación de todas las capas de la sociedad en esos consejos. Se componen no sólo de miembros de las cámaras legislativas, presentados por las formaciones políticas, y de miembros de los consejos provinciales, sino también de miembros presentados por las organizaciones representativas de la industria; de las grandes empresas no industrializadas, y de las clases medias, agricultores y trabajadores. Los consejos económicos regionales tienen una autoridad de opinión y una autoridad general de recomendación. Estudian los problemas económicos; expresan su opinión previa a la nominación de los miembros de la dirección general de la oficina del plan; al reparto y designación de créditos destinados a la expansión económica regional; a los proyectos y reglamentos relativos al desarrollo regional y a la determinación de las zonas de desarrollo.

Pueden emitir por propia iniciativa toda opinión sobre los problemas de desarrollo económico. Tienen a su cargo recabar los antecedentes y sugerencias que emanen de las sociedades de desarrollo regional, coordinarlos y participar en el proceso de planeación.

El regionalismo político

Este es un problema todavía en discusión

cuya evolución no se ha fijado aún. Compare, por necesidad, aspectos políticos --como lo demuestra el informe nacional "se trata de uno de los puntos candentes de la política belga"- de los que aquí nos desentenderemos.

El artículo 107, cuarto de la Constitución revisada —en espera de su ejecución—, plantea el principio de la existencia de tres regiones (Flandes, Valonia, Bruselas) y prevé una ley orgánica de la cual enuncia algunas directrices (principalmente que los órganos regionales estarán integrados por "mandatarios electos") y precisa las modalidades especiales de adopción (doble mayoría especial). Junto con la cuestión de delimitación de la región de Bruselas es una fuente de dificultades. En el momento en que el informe nacional fue rendido, varios proyectos de organización estaban siendo analizados. Los términos de la Constitución eran lo suficientemente amplios para permitir que se consideraran varias hipótesis. No es aquí el lugar para debatir el contenido y las implicaciones. Nos limitaremos, pues, a mencionar la agudeza del problema y la tendencia actual a proceder por etapas en la ejecución de las soluciones definitivas.

Por lo que toca a las cuestiones susceptibles, total o parcialmente, de una política regional clara, se estableció una lista al término de diversas reuniones políticas, que parece será objeto de una amplia descentralización:

- a) urbanismo, fomento del territorio y política fiscal
- b) política de expansión económica, regional y empleo
- e) ciertos aspectos de la legislación industrial y de la política de energéticos

- d) política de vivienda
- e) política familiar y demográfica
- f) higiene y salud públicas
- g) formación y readaptación profesional
- h) turismo
- i) política de inmigración extranjera y promoción de su integración en la comunidad nacional y regional
- j) pesca, caza y silvicultura
- k) saneamiento de zonas industriales y carboníferas
  - 1) subvención de adquisiciones y trabajos de las autoridades y organismos territorialmente descentralizados
- m) determinación de la autoridad territorial de las aglomeraciones y federaciones de las comunas, ayuda financiera a estas instituciones y a provincias
- n) red carretera y vías navegables de interés regional.

Esta descentralización se llevaría a cabo, en una primera etapa, tan sólo en algunos renglones, y haciendo más o menos progresiva su ejecución. Es una cuestión que todavía no se ha zanjado de manera definitiva.

A diferencia de la región italiana, la región belga no dispone de poder legislativo alguno, sino de un poder general para determinar por medio de disposiciones de cuestiones formalmente precisadas. En la jerarquía de las fuentes jurídicas, la disposición se sitúa entre las leyes y los decretos por un lado, y los decretos Reales, por el otro. Se trata, pues, de un acto normativo, con apariencia de reglamento y que puede emparentarse a las leyes y reglamentos regionales del sistema italiano. En ciertos casos la ley puede reforzar los poderes normativos de la región: cada vez que una ley especial de habilitación, votada por mayoría califica-

da, confiere a la reglOn la autoridad exclusiva de zanjar una cuestión determinada. Esto excluiría la posibilidad de que el legislador legislara. La autoridad conferida no podría ser denegada más que por una ley, votada por una mayoría igual, y prevista por el artículo 107, cuarto. La regla general es, sin embargo, la que hemos citado: a saber, que cada consejo regional, en lo que a él respecta, reglamentará por disposiciones las cuestiones enunciadas, siempre que no estén regidas por la ley y por los reglamentos de administración general. Los consejos regionales podrán, asimismo, completar mediante disposiciones las leyes y reglamentos de administración general que se refieran a las cuestiones enumeradas, sin que estas disposiciones puedan contradecir estas leyes o reglamentos, ni derogarlos ni permitir su derogación.

#### Los medios financieros de las regiones

No abordaremos la cuestión de los controles, ni otros aspectos interesantes que las discusiones políticas en desarrollo, en torno a la estructura definitiva de la institución regional en Bélgica, han sacado a la luz. Terminaremos pues esta rápida ojeada de la experiencia belga con una breve exposición de los problemas del financiamiento regional.

Los artículos 110 y 113 de la Constitución impiden la autonomía financiera de las regiones.

El constituyente de 1970 no reunió la mayoría de dos tercios para inscribir el derecho de imponer impuestos en favor de las regiones, las cuales serán financiadas por una dotación regional global inscrita

en el presupuesto de vías y medios del Estado. Esta dotación se repartirá bajo la forma de paquetes globales entre las tres regiones, siguiendo una "clave de reparto" determinada:

1. un tercio prorrateado según la cifra de población de cada región;
2. un tercio prorrateado según la superficie de cada región;
3. un tercio prorrateado según la media de los ingresos fiscales de los tres últimos ejercicios, provenientes del impuesto sobre la renta de las personas físicas que se haya percibido en el territorio de la región.

### **El regionalismo: un nuevo modelo de organización comunal**

Parece que el análisis de las diversas formas de regionalización adoptadas en las distintas naciones consideradas, nos ha procurado ciertas indicaciones útiles que favorecen la comprensión del problema. Nos falta establecer la existencia de rasgos comunes entre las diversas instituciones estudiadas que autoricen una interpretación uniforme de la situación; o, por el contrario, deplorar la inexistencia de un común denominador que prohíba toda comparación entre estas distintas instituciones regionales.

Para simplificar la exposición, conservaremos la distinción entre estados unitarios y estados federales, y sintetizaremos los principales datos obtenidos. Como hemos visto, ciertos estados unitarios optaron por la solución de la microrregionalización, fórmula de los organismos intercomunales e interprovinciales de coordina-

ción y planeación, o, incluso, la solución inspirada en el ejemplo de los "condados ampliados". La experiencia ha procurado resultados positivos: nadie se imaginaria que se pueda o deba renunciar a este nivel intermedio de gobierno. Simplemente se discute en torno a saber si la adopción de esta forma de regionalización vuelve superflua la creación de grandes regiones; o sea, si es superfluo un nivel de administración suplementaria dotado de atribuciones de planeación mayor y de gestión de grandes servicios (cuidados médicos, protección del medio ambiente, utilización de los recursos hidráulicos, principales infraestructuras, etc.).

Para los países de dimensiones reducidas, como los Países Bajos y Dinamarca, que no se enfrentan a ningún problema particular de división étnica y cultural de su población, la microrregionalización es generalmente considerada suficiente: la solución adoptada para resolver los problemas de las grandes ciudades y su cinturón urbano hace pensar, en ciertos sentidos, en el modelo ciudad-región. Para los países más grandes, como Inglaterra o Francia, la solución preconizada será, sin duda, diferente: la introducción de ciertas formas de microrregionalización hace verdaderamente necesaria —y no redundante— la institución de grandes regiones.

La región corresponde a partir de ahora a una exigencia real. Es una medida necesaria de racionalización de la organización de los poderes públicos. Falta escoger sobre la base de la experiencia el modelo que será adoptado. La solución más práctica nos parece dada por la legislación belga o italiana: las regiones son consideradas como instituciones comunales, que gozan de una autonomía real con poderes

normativos limitados, pero con una amplia autoridad administrativa: las regiones son órganos de tercer orden, dotados de medios financieros propios que les permiten cumplir las funciones que les corresponden.

Las regiones deben asimismo cumplir deberes y ejercer las atribuciones referentes a los organismos públicos —del Estado e interregionales— en relación con las cuestiones regionales. Cuando las **dimensiones de la región son insuficientes, conviene tomar medidas para la creación de asociaciones, recurriendo, principalmente, a las convenciones de asociación o "compactas"**. Asimismo, hay razón para modificar las características de las viejas instituciones regionales, órganos encargados de satisfacer funciones de administración activa en las zonas específicas, distinguiéndose por su subdesarrollo (Cassa per il Mezzogiorno) o por la naturaleza de su tejido residencial (Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk). Es indispensable que estas entidades, lo mismo que otros organismos, principalmente esos órganos extraordinarios de planeación como los consejos de planeación económica regional de Inglaterra, lleven a cabo igualmente esta reestructuración general de la organización de los poderes públicos: deben renunciar a sus atribuciones y desaparecer ante las nuevas formas de organización comunal.

Este movimiento de reorganización total del aparato de los poderes públicos interesa indistintamente a los estados unitarios y a los estados federales. En estos últimos, el regionalismo se manifiesta principalmente bajo la forma de un microrregionalismo, por el establecimiento de "consejos de gobierno" (Councils of Govern-

ment) y de "Verwaltungsregionen"; por la adopción de modelos de organización emparentados al área metropolitana de Hannover o al área de Twin Cities de Minnesota. En los estados federales de dimensiones más modestas, como Austria y Yugoslavia, la regionalización se concretiza únicamente en formas de microrregionalismo, y es fácil comprender la razón. En su caso, los estados miembros de la Federación tienden, de hecho, casi naturalmente, a ejercer funciones características del nivel de administración correspondiente al de las grandes regiones propias de los estados unitarios.

El problema de las administraciones regionales que se extienden sobre vastas zonas, **asume, en cambio, las características de un problema con vocación central**, cuya solución se dificulta en el estadio actual de la experiencia de los grandes estados federales. No se trata ya de modificar los límites de las provincias o condados, de reagrupar varias colectividades territoriales más reducidas, o incluso de dividir el territorio nacional en regiones. Las instituciones de regionalismo multiestatal tocan la esencia misma del federalismo. Se trata de crear organismos que ejerzan su jurisdicción sobre varios estados, o de autorizar eventualmente a la Federación para que intervenga en los asuntos que competen a los estados miembros sin el acuerdo de estos últimos.

Los límites de este informe no nos permiten examinar en detalle todos los problemas suscitados por estas dos formas de regionalización y enumerar, por ejemplo, las posibilidades reales que permiten vislumbrar su ejecución en un futuro más o menos distante. A los fines de nuestro estudio es preciso, sin embargo, observar

que la aparición de soluciones como la regionalización multiestatal constituyen un fenómeno que no es ajeno al de la **definición de diversas fórmulas regionales** de los estados unitarios.

A estas alturas del informe, nos parece permisible ya no tener en cuenta la diferenciación entre estados unitarios y estados federales, y plantear la siguiente conclusión: las instituciones del regionalismo multiestatal, las autoridades regionales de las grandes regiones, y la experiencia europea, las formas de microrregionalismo y las reformas de las colectividades locales, tal como son previstas por la ley inglesa de 1972, sobre el gobierno local, representan, de hecho, los diferentes aspectos de una misma realidad: la **regionalización**.

De ahora en adelante, el término "región" no designa una sola institución, sino más bien un conjunto de instituciones y de estructuras que poseen un rasgo común: el hecho de ser el final de una redistribución de los poderes entre las autoridades centrales y no centrales que se lleva a cabo en el marco de una reorganización general de agrupamientos o colectividades, sobre la base de circunscripciones territoriales ampliadas o, en todo caso, diferentes de las ya existentes.

En 1938, Lewis Mumford planteaba en una de sus obras (*The Culture of Cities*) la hipótesis de que la región constituía la única base posible en vista de la permanente reestructuración de la actividad humana. Definía a la región como "hogar de comunidades humanas" y compuesta bajo la forma de una "unidad de identidad geográfica y cultural, en parte expresión deliberada de una voluntad y un destino



del hombre...: la region humana, considerada como un conjunto de elementos geográficos, económicos y culturales". Mumford se pronunciaba con elegancia, en favor de un criterio regional, en cuanto a la determinación de un medio ambiente de calidad. Sólo la integración de las actividades humanas en los límites de una circunscripción que las abarque a todas, de manera natural y equilibrada, es capaz de garantizar la calidad de la vida. Ni la ciudad artificialmente centralizada, ni la nación pueden identificarse lo suficiente con las diversas necesidades sociales, económicas y culturales de la mayoría de los seres humanos. Únicamente la región, por razón de su carácter orgánico y por la importancia que concede al factor humano, podría servir de fundamento a la mejora de la vida humana.

Después de tantos años esta hipótesis es válida: representa un modelo de organización comunal que ha encontrado su aplicación práctica en los Councils of Government y en los "Verwaltungsregionen" de la experiencia alemana. Es muy probable que señale también una tendencia que debiera precisarse más adelante, conforme se cumplan las promesas contenidas en la ley sobre el programa de adaptación económica (Economic Adjustment Act), actualmente en debate en el Congreso de los Estados Unidos, en las políticas alemanas de fomento del territorio o en las medidas de mejoramiento de las estructuras económicas. Podríamos imaginar, por ejemplo, establecer un paralelo entre la hipótesis de Mumford y la que J. D. Thomson formulara en su estudio póstumo *Technology, Policy and Social Development*; esta última, por lo demás, acerca las investigaciones de J. de Lanversin so-

bre el fomento del territorio y de la regionalización. Así, sería posible desprender un panorama global de las grandes regiones europeas a las que ya hemos aludido, y al problema de las relaciones entre las regiones, la nación y las organizaciones similares a las comunidades europeas. Esta cuestión está ampliamente tratada en el informe de la Comisión sobre la Constitución y en la nota que explica la opinión de la minoría de sus miembros.

El debate podría prolongarse hasta el infinito si analizáramos, por ejemplo, el sentido de esta tendencia actual que consiste -principalmente en Inglaterra y Estados Unidos- en reemplazar los ministerios tradicionales y la multitud de organismos administrativos por algunos superdepartamentos, como el del medio ambiente en Inglaterra, cuyos atributos se definen sobre la base de misiones muy generales y que son ministerios de "Estado mayor" y no de "línea" (es decir, departamentos de estudio, de proposición y de coordinación). Pero debemos concluir: ya hemos evocado, en efecto, ciertos de estos problemas con anterioridad, cuando estudiamos las diferentes formas contemporáneas de regionalización.

Por otro lado, la conclusión será necesariamente breve y se limitará a una simple respuesta a una posible objeción, a saber: que el análisis de la experiencia adquirida no permite augurar con confianza la evolución de las instituciones regionales; que su realidad es distinta y permanece de este lado de las hipótesis formuladas; que en ocasiones es contradictoria, y con frecuencia confusa y no estructurada. Algunos podrían también acusarnos de inconsecuencia respecto de nuestras

afirmaciones anteriores, cuando sosteníamos que el término "región" no indica una institución, sino un abanico de instituciones como un rasgo común. Pero esta acusación carecería de fundamento: quién se atrevería, en efecto, a negar que la regionalización y las distintas instituciones que la encarnan presentan los inciertos rasgos de una realidad institucional siempre cambiante. Con la excepción de Bélgica, Inglaterra y tal vez de Alemania Federal, podemos asimismo admitir que rara vez encontramos en el origen de las diferentes formas de regionalización una visión orgánica de los problemas por resolver, una filosofía de la acción. Estimamos sin embargo, que esta prueba no permite inferir ninguna interpretación restrictiva del problema planteado.

Por otro lado, incluso si deseáramos aceptar una definición restrictiva de la cuestión, vale la pena precisar que "la evolución contemporánea de las regiones resulta menos de lealtades regionalistas de viejo corte, que de programas y desafíos administrativos, que exigen una solución y una integración política en un marco regional". Al analizar esta afirmación se llega a conclusiones que apenas si difieren de las ya enunciadas. Los principales componentes de la regionalización son: a) los desafíos administrativos o el surgimiento de nuevas atribuciones de administración -tales como las posibilidades de enseñanza y de dilatación económica de todos los ciudadanos, la igualdad de derechos para todos, la calidad del medio ambiente, la salud, el bienestar, la vivienda- que representan todos los componentes de una sola y misma acción comunal; b) la práctica de la planeación integrada y la adopción de la planeación como técnica corriente, en vista del ejercicio de la actividad ad-

ministrativa; e) la preocupación de descentralización, consecuencia del perfeccionamiento de las técnicas de planeación y de la adecuación comprobada de órganos, como los consejos de planeación económica regional, por lo que a reunión de datos' y toma de decisiones concierne; d) la necesidad de instituir nuevos niveles de gobierno bajo la forma de organismos que expresen la voluntad de las colectividades' interesadas en la acción regional,

Podemos llegar hasta aquí a los fines de nuestro estudio: sería inútil, en efecto, volver a discutir viejos temas y principios pasados de moda, tales como el pluralismo, el polícentrismo, el garantismo,; o de volver a evocar el problema de las relaciones entre estos principios y las diferentes formas de regionalización. Simplemente queremos subrayar que la noción de autonomía política parece haber sido rebasada como criterio de asignación de atribuciones entre los diferentes niveles de administración. Más bien parece que las relaciones entre las instancias y las autoridades centrales y no centrales se establecen sobre la base de criterios de coordinación y de integración. Un ejemplo característico de esta tendencia es la propensión inglesa tendiente a la organización de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, según un principio de entrecruzamiento que debería permitir a los miembros electos por los órganos inferiores que sean representados en los órganos superiores inmediatos, y asegurar la presencia de representantes de estos último en los órganos electos en la instancia regional intermedia, y de los miembros de los órganos electorales de ésta en una de las cámaras.

En nuestra opinión, el método indicado de

asignación de atribuciones, el principio de entrecruzamiento, y el carácter electoral de los órganos de gobierno, son los rasgos esenciales de la estructura. Desde este punto de vista se comprende mejor por qué predomina, en cuanto a la asignación de recursos, la idea de las finanzas públicas, del sistema de créditos suplementarios y por categorías y de los fon-

dos: por lo general se admite que la institución regional no debe necesariamente disponer de su propio financiamiento a fin de garantizar su independencia. La única excepción a este principio parece estar contenida en las proposiciones enunciadas en la opinión divergente anexa del informe de la Comisión inglesa sobre la Constitución.

## Anexo 1

### Equema de desarrollo de las relaciones nacionales

#### Introducción

El profesor Aldo Piras elaboró una serie de supuestos teóricos a través de los cuales orienta una encuesta en torno a la regionalización. La importancia de esos supuestos y el interés que tienen **sus** interrogantes en nuestros países. Nos han hecho reproducir aquí sus reflexiones en dos anexos. (E).

El presente documento se propone señalar orientaciones para el análisis de las experiencias de los diversos países que han adoptado, o están tomando en consideración la adopción de un modelo de regionalización que pueda servir para favorecer y para fomentar una mejor forma de acción administrativa y legislativa, fundada sobre un proceso autónomo de desarrollo nacional.

Los documentos y los datos disponibles ponen de manifiesto que numerosos países -sobre todo en las zonas menos des-

arrolladas del mundo-- no han tratado aún de adoptar un modelo de regionalización a escala nacional. Algunos de ellos solamente han ido más allá de la primera o de la segunda etapa de la política regional, que corresponde a la evaluación de los problemas de localización y que puede tender a explotar una situación geográfica particular: la explotación de una cuenca fluvial; la explotación de los recursos económicos; o aun elevar el nivel de vida y crear posibilidades de empleo en zonas desfavorecidas en el plano económico y social. Entre esos países, más escasos aún son aquellos que pueden justificar una suficiente experiencia, aunque sólo sea en los aspectos menos elaborados de la regionalización, que los ponga en capacidad de responder a todas las cuestiones que plantea. El cuestionario y el esquema de desarrollo consistirán, pues, sobre todo para esos países, en poner de relieve los problemas insuficientemente conocidos y que requieren aún de la investigación y la experimentación de soluciones apropiadas.

Por otra parte, hay que recordar que un creciente número de países -prácticamente todos los países industrializados del

mundo occidental- consideran la regionalización como un sistema de interés nacional que acarrea, para las instituciones **de los estados en cuestión. una serie de** implicaciones y de consecuencias de orden constitucional (en el sentido amplio, político) y administrativo. Habría que detenerse particularmente en el estudio de los problemas complejos que engendran los fenómenos de regionalización de este tipo. Las formas inéditas de regionalización que han aparecido o que se están esbozando en los países europeos son, de hecho, el resultado de un proceso evolutivo en cuyo inicio se observaban esos mismos problemas que hoy afectan a los países de origen más reciente, o a aquellos que experimentan dificultades más serias en el desarrollo económico y social, tanto a nivel regional como nacional.

Como lo sugieren los informes de la Organización de las Naciones Unidas (división de la administración pública - sección de la administración local), los estudios serán a la vez retrospectivos y prospectivos. Se esforzarán en presentar los problemas verdaderos de la regionalización dentro de una perspectiva histórica precisa; esto permitirá extraer las enseñanzas de las experiencias anteriores de los diferentes tipos de administración regional, utilizados por diversos países y, por otra parte, formular sugerencias en cuanto a las estructuras y los procedimientos administrativos requeridos para la instauración o el mejoramiento de los sistemas regionales. La determinación de los problemas comunes será útil en sí, y la búsqueda de sus soluciones puede ayudar a los países que se proponen adoptar modelos de regionalización existentes o nuevos, aun si se requieren estudios y experiencias complementarios para adaptar el

modelo de un país a las circunstancias de otro.

**Los estudios** serán **orientados** sobre **los problemas** y se comprende fácilmente por qué. En todos los países, aun en aquellos que han progresado más en la vía de la regionalización, los problemas engendrados por el establecimiento de estructuras regionales están lejos de ser resueltos; en otros términos, las formas actuales de **administración regional no asumen, por así decirlo, ningún carácter definitivo.**

Aunque los estudios se interesarán principalmente en los problemas administrativos del establecimiento de estructuras y procedimientos regionales, también abordarán los problemas relacionados que se plantean a nivel superior. En ciertos estados unitarios de Europa parece que:

- a) El gobierno central pierde parte de su influencia en beneficio de organismos supranacionales y de órganos subalternos, tales como los órganos regionales de reciente aparición. El nivel regional puede ser un nivel intermediario de gobierno ya establecido, o bien una adaptación de este último, o aun un nuevo nivel de administración situado entre los órganos administrativos centrales e intermediarios y las colectividades locales.
- b) El nivel regional de gobierno asunura gradualmente funciones que incumben al Estado y a las antiguas provincias de extensión relativamente restringida, y delegará también ciertas funciones a las provincias y municipalidades, y se atribuirá, de esta manera, un papel clave dentro del futuro sistema administrativo.
- e) Las antiguas provincias perderán par-

te de su influencia, no solamente en beneficio de los órganos regionales, sino también, **para** respetar la tendencia a la descentralización, en favor de los nuevos **sistemas** de administración local.

d) Organos supra-locales aparecerán en **los** nuevos sistemas de administración local: el **término** "supra-locales" ha sido **escogido** para mostrar que habrá órganos que abarcarán territorios más grandes que **los** de las colectividades tradicionales, y que desempeñarán, sin duda, un papel muy importante en los futuros sistemas administrativos al acumular los poderes abandonados por los niveles superiores e inferiores (ver Instituto de investigación de las Naciones Unidas para el desarrollo **social**, Programa IV, temas de discusión).

Parece que en los Estados federales los problemas son muy diferentes; por lo tanto, conviene estar particularmente al tanto para establecer con certeza el carácter realmente federal de la estructura regional. De la respuesta que se da a esta **pregunta** dependerá la veracidad de la afirmación según la cual "el nivel regional puede corresponder a los mismos órganos federales o a sus subdivisiones". De manera más general se puede afirmar que en los estados federales los órganos federados tienen tendencia a perder parte de su influencia en beneficio del gobierno federal, pero también parcialmente en favor de los nuevos órganos regionales y subregionales en formación, de los cuales algunos **están** casi al margen de la estructura federal y son una consecuencia de la crisis **de** esa estructura.

### Principios constitucionales y estructurales administrativos

Se admite generalmente que el fenómeno de regionalización a escala del país entero ha aparecido en un momento preciso de la crisis que ha atravesado el mareo institucional de nuestros países, durante la última mitad del siglo veinte, tras la aparición combinada de circunstancias ecológicas, tecnológicas, económicas, **políticas** y sociales que no pueden ser enfrentadas por las estructuras administrativas actuales. Varios países han sobrepasado ya, o sobrepasan, los límites de las estructuras tradicionales para establecer nuevas.

No cabe duda que las estructuras de los procesos estudiados se esfuerzan en colmar la brecha entre los órganos locales o, incluso centrales, cuya extensión de las competencias territoriales es insuficiente o anacrónica y, las estructuras nacionales cuyo seccionamiento demasiado rígido impide abordar eficazmente los problemas concretos que **más** bien exigen un enfoque plurisectorial o interdisciplinario.

Sin embargo, también es cierto que los **problemas** planteados no son exclusivamente de naturaleza administrativa, sino que implican reformas **más** generales, cambios institucionales y, por lo tanto, suscitan problemas de orden político y constitucional.

No hay que deducir de esto que los documentos preparados por los informadores nacionales deberían extenderse largamente sobre **los** problemas constitucionales, o constituirse tan sólo en una enumeración de fórmulas jurídicas. Sin embargo nos parece necesario obtener informaciones

relativas a las cuestiones más generales planteadas por el establecimiento de la regionalización en países tales como Francia, Bélgica, el Reino Unido, España, Italia, la República Federal Alemana y los Estados Unidos.

Es evidente que la discusión de tales problemas interesan muy poco, o casi nada, a los países que no han adoptado o que no piensan establecer estructuras regionales a escala del país entero. Se trata sobre todo de aquellos en que el establecimiento de la política regional incumbe a órganos especializados. Los problemas que por ende surgen pueden ser puramente de naturaleza administrativa: convendría pues considerar principalmente puntos: a) la religación de esos órganos especializados al sistema administrativo y político; b) el sistema de planificación; c) los procedimientos y el sistema de decisiones; d) los sistemas de coordinación; e) los sistemas de financiamiento; f) los sistemas de participación.

#### Propósitos y alcance de la regionalización

La decisión de adoptar un modelo de regionalización a escala nacional no excluye la existencia paralela de órganos especializados para regiones específicas de desarrollo, en el seno de un mismo país; ni el otorgamiento de un estatuto particular a algunas de las regiones que componen la estructura nacional. Son muy diversas las finalidades que rigen la institución de regiones especiales de desarrollo, o de un sistema integrado de regiones con diferenciación de dos o varias regiones específicas. Las más simples se relacionan con la creación de órganos especializados y las

más complicadas resultan, por ejemplo, de la experiencia regional en Bélgica. Convendría a este respecto responder a las siguientes preguntas:

- 1.-¿ Por qué se ha decidido crear regiones particulares de desarrollo u órganos especializados para zonas determinadas y cómo se ha desarrollado la idea de una regionalización a escala del país entero?
- 2.-¿ Qué factores particulares han determinado la adopción de una de esas decisiones? ¿Se trata esencialmente de factores económicos, políticos, sociales, culturales, étnicos, etc.?
- 3.-¿ En qué medida los dirigentes políticos o los administradores han considerado la regionalización a escala nacional como un medio de mejorar la administración y en qué medida la solución –o las soluciones-- adoptadas han sido influenciadas por factores políticos y sociales?
- 4.-¿ Cuáles han sido los criterios utilizados para la fijación de los límites de las regiones especiales de desarrollo, o de los órganos o entidades especializados que forman un sistema integrado de estructuras regionales? ¿acaso los criterios de decisión en la materia eran de orden económico, histórico, político, cultural, étnico, etc.?
- 5.-¿ En qué medida estaba la decisión orientada a aproximar más la planificación económica y la planificación física, o a volver más realistas la elaboración y la programación de los proyectos al aproximar esas actividades de los interesados?
- 6.-¿ En qué medida el objetivo de una mayor participación de los ciudada-

nos en el proceso de desarrollo nacional aparece en la decisión y, en caso dado, cuál ha sido la influencia de este objetivo sobre la definición exacta de las funciones administrativas incumbentes al nivel regional?

- 7.-Las preguntas precitadas evocan algunas de las razones que justifican la adopción de los diferentes modelos de regionalización y, sobre todo, de la regionalización a escala del país entero. Otras razones más importantes pueden haber desempeñado un papel en casos precisos. ¿Cuáles son éstas?

### **Las diferentes formas de regionalización: aspectos estructurales y funcionales**

#### Estructuras de la administración regional

El ejemplo de las regiones especiales implica, casi por definición, el establecimiento de un aparato administrativo particular que no existía antes de la institución de la región de desarrollo. En cambio, la adopción de un modelo de regionalización a escala nacional no siempre acarrea la creación de nuevos órganos o de nuevas instituciones; sobresale de un análisis rápido de las experiencias realizadas que, en ciertas partes del mundo, los órganos tradicionales ponen en corto-circuito por el proceso de regionalización, mientras que, en otras, esos mismos órganos forman la base de la administración regional. De todas maneras, la creación de regiones específicas, de órganos especializados o de una administración regional que abarque todo el país, plantea problemas en cuanto a la relación entre esa administración regional y la administración tradicional, y

en cuanto a la flexibilidad de adaptación requerida para responder a los propósitos de la regionalización.

Con el fin de simplificar la exposición, es posible clasificar el fenómeno de regionalización en grandes categorías; las principales son:

- a) Las instituciones que resultan y toman la forma de una adaptación de las estructuras de gobierno central a las exigencias nacidas de la decisión de adoptar políticas regionales, o establecer niveles administrativos regionales.
- b) Las instituciones que toman la forma de organismos especiales al tanto de problemas específicos en zonas determinadas, o aquellas a las que se confía la solución de una categoría bien determinada de problemas a nivel regional.
- e) La definición de un conjunto institucional que responda a la necesidad de un nivel intermediario de decisión. Este conjunto se sitúa entre el gobierno central y los organismos locales subalternos y las provincias, cancelando así el modelo del Estado centralizado.
- d) Una reforma de los sistemas existentes de administración local y la creación de un nuevo marco institucional en el seno del cual las municipalidades, o las agrupaciones de municipalidades, o de otras instancias de cooperación entre las municipalidades y los poderes públicos son los principales órganos de acción regional dotados de poderes de decisión intermediarios suficientes.

La estructura administrativa de la regio-

nalización, tal como es aplicada en Francia actualmente, es sin duda el mejor ejemplo conocido del fenómeno aludido en el punto a). Esta categoría reagrupa, sin embargo, otros modelos tales como el Scottish Office en Gran Bretaña; los antiguos Altos Comisariados para Cerdeña y Sicilia en Italia; el proyecto de regionalización de la administración federal en los Estados Unidos y, sin duda, la estructura actual (IMNOS y Laender) de la acción regional en Alemania Federal, aunque conviene saber si los Laender son auténticos órganos federados o los simples elementos de una estructura regional. Asimismo, los fenómenos aludidos en la categoría b) -instituciones especializadas dotadas de competencias municipales a nivel regional- son poco frecuentes: el ejemplo de la Cassa per il Mezzogiorno parece ser una excepción. Convendría sin embargo estar atento a los problemas planteados por instituciones tales como el Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk; el Grossraum Hannover, o por instituciones establecidas en los Estados Unidos, en América Latina y en Africa para resolver las dificultades de zonas geográficas determinadas; o aún, los problemas engendrados por la formación -en los Estados Unidos- de una red nacional de instancias actuando de acuerdo con los órganos federales con miras a la solución de problemas de carácter específico, tales como los del medio ambiente y otros del mismo tipo.

Existen igualmente grandes diferencias entre los diversos fenómenos de la categoría c). Algunos de los problemas son comunes a todos los países que han creado, se han esforzado por crear o tienen la intención de establecer un marco institucional que responda a la necesidad de una elaboración adecuada de las decisiones a

nivel intermediario. Sin embargo, existen muy pocos puntos en común entre las regiones italianas y las regiones belgas; o entre esos dos tipos de regiones y los órganos regionales definidos en el último proyecto francés de reforma constitucional; o aun en las provincias prescritas en el informe final de la Comisión Real sobre la administración local del Reino Unido.

Hay que procurar, en particular, precisar la naturaleza de las instituciones y, si la comparación se impone, subrayar sus diferencias más que sus rasgos comunes.

Los fenómenos aludidos en el punto d) suscitan problemas más sutiles. Los países escandinavos, sobre todo Suecia, constituyen un ejemplo muy edificante. Sin embargo, las proposiciones de la Comisión Real sobre la administración local están orientadas con frecuencia en el mismo sentido (resultado de la experiencia del Consejo del Londres Más Grande). Los proyectos de reforma de la administración local que están siendo estudiados en Alemania Federal, o el esquema general de reforma municipal, definido por la ley del 16 de julio de 1971 en Francia, no divergen tanto de los principios y objetivos del modelo sueco.

La situación se complica porque cada reforma del tipo e) implica una redefinición de las atribuciones de las colectividades, así como de los poderes públicos y, por lo tanto, una modificación del sistema de administración local en vigor.

Las preguntas siguientes presentan un interés particular:

8.-Describase la evolución de la estructura administrativa regional en vi-



gor y, en el caso dado, preséntense sus etapas preliminares. Si una o varias estructuras diferentes han sido utilizadas, ¿por qué la primera estructura ha sido abandonada? ¿cuáles razones han motivado la elección de la estructura actual?

- 9.-Precítese, de manera bastante detallada, la naturaleza de la estructura administrativa regional en vigor. ¿Cómo se relaciona ésta a las otras entidades u organismos administrativos, a las administraciones centrales, a las municipalidades, a las estructuras tradicionales descentralizadas o desconcentradas de la administración nacional?
- 10.-Si los órganos administrativos tradicionales han sido voluntariamente puestos en corto circuito al establecer la estructura administrativa regional, indíquense las razones. ¿Por qué se ha considerado que las estructuras tradicionales eran inadecuadas para tomar a cargo las nuevas funciones y responsabilidades?
- 11.-¿En qué medida el órgano administrativo regional desempeña el papel de oficina de coordinación de las actividades nacionales y/o de las actividades sectoriales de administración local y/o regional?
- 12.-¿Qué estudios han precedido a la decisión de crear estructuras regionales? Por ejemplo, ¿se han efectuado acaso estudios de coincidencia territorial acerca de los servicios descentralizados de las instituciones autónomas y del gobierno central- (Cfr. J. A. G. Griffith, *Central Department and Local Authorities*, Londres 1966, o el informe final y las informaciones recibidas por la Comisión Real sobre la administración local).

Seria necesario considerar muy particularmente las relaciones entre los organismos regionales y los poderes centrales referentes a los programas y los procedimientos de planificación nacional, en los países que aplican la planificación económica y física a este nivel. La inserción del órgano administrativo regional en la estructura administrativa general será muy influenciada por la solución dada al problema evocado.

Al describir la forma de los órganos administrativos regionales y sus modos de **conexión con los demás organismos**, convendría comparar también las relaciones jurídicas y las relaciones concretas de trabajo. En otros términos, ¿qué tipo de estructura se observa en realidad a nivel regional, o para la solución de los problemas regionales interregionales?

### Servicios ejecutivos regionales

El éxito o el fracaso de la creación de todo órgano regional, de un sistema de instancias regionales, o de un nivel de administración regional depende, sobre todo, del grado de autonomía y de la composición de los servicios ejecutivos regionales. En los modelos de la categoría a), los servicios ejecutivos regionales pueden no disponer más que de una autonomía de decisión muy limitada, incluso nula; de ahí que los resultados que han sancionado la experimentación de esa forma de regionalización en Francia y en Gran Bretaña hayan sido mediocres. En lo referente a las formas de regionalización de las categorías b), e) y d), la autonomía de los servicios ejecutivos puede ser suficiente, aunque limitada por los programas defi-

**cidos a nivel central, o amplia en los casos** expuestos en los puntos c) y d).

Las digresiones posibles son muy importantes y, en el seno de un mismo sistema de órganos regionales, las diferencias podrían igualmente ser observadas en el plano del funcionamiento y no solamente en el jurídico. Cabría plantearse las siguientes cuestiones:

- 13.-Describase de manera bastante detallada la estructura de los órganos que componen los servicios ejecutivos regionales, respecto al alcance de la regionalización emprendida. De ser posible convendría añadir organigramas.
- 14.-¿Cómo son seleccionados los miembros de los servicios ejecutivos regionales? ¿son acaso nombrados por el gobierno central, o elegidos por sufragio directo o por otros órganos?
- 15.-¿Cómo utiliza el jefe del ejecutivo regional la asamblea, la diputación o el consejo regional, si es que un órgano semejante está previsto en la estructura regional considerada?
- 16.-¿Cuál es el grado de responsabilidad autónoma de que gozan los servicios ejecutivos en cuanto a la elaboración de las políticas y decisiones y, cuál la naturaleza de esta responsabilidad?
- 17.-¿Cómo es concebido el puesto de jefe del ejecutivo regional? ¿Se considera, por ejemplo, como una función o un cargo político, profesional o administrativo? A este respecto es importante, sobre todo, esbozar el retrato del jefe del ejecutivo regional y saber cómo se supone que va a desempeñar su mandato. ¿La administración central u otros órganos están

acaso capacitados para dar directivas o imponer políticas? ¿ante qué instancias o qué organismos son responsables los servicios ejecutivos regionales y qué problemas han surgido a este respecto?

### **La asamblea, la diputación o el consejo regional**

En un sistema de regionalización a escala del país entero, la asamblea, la diputación o el consejo regional aparecen frecuentemente como órganos representativos de la colectividad regional que los ha elegido. En ese caso, los miembros de los servicios ejecutivos regionales serán nombrados por la asamblea, la diputación o el consejo regional y serán responsables ante el órgano elegido.

En un sistema semejante de regionalización pueden también existir diputaciones o consejos regionales compuestos por los dirigentes de otros organismos administrativos o gubernamentales que actúan en la misma zona geográfica.

Tales grupos pueden erigirse teóricamente como representantes de diferentes intereses o sectores administrativos; pueden igualmente servir como importante mecanismo de coordinación.

La eficacia en la realización de sus tareas dependerá de su composición, de su dimensión, de la frecuencia de sus reuniones y de sus atribuciones.

Por supuesto, puede haber sistemas intermediarios tales como un consejo y/o una diputación de la cual una parte de los miembros es elegida y la otra nombrada;

también es posible que coexistan diferentes **consejos y comisiones o, incluso, una** asamblea y otro órgano dotado de poderes de coordinación entre la acción de los órganos regionales y los del Estado, o de otras instancias administrativas. Cuando el órgano administrativo regional dispone de ciertos poderes de coordinación de las actividades sectoriales de las colectividades locales subalternas, la participación de esas colectividades es generalmente solicitada. Aquí también nos hallamos con numerosas situaciones muy divergentes. Habría que responder a las preguntas siguientes:

- 18.-¿Qué tipo de asamblea, consejo o diputación es, en caso dado, colocado a nivel regional? ¿cómo son seleccionados sus miembros? ¿son elegidos, nombrados, escogidos? ¿ciertos miembros son designados de oficio en virtud de otros puestos que ocupan? Dése una descripción general del órgano o de los órganos.
- 19.-¿Cuál es el grado de eficacia de la asamblea, del consejo o de la diputación en tanto que órgano administrativo? ¿es acaso, por ejemplo, demasiado restringido para ser suficientemente representativo o demasiado grande para funcionar con eficacia? ¿cuáles problemas se han planteado tras sus relaciones con el ejecutivo regional?
- 20.-¿Cuáles son las atribuciones de la asamblea, del consejo o de la diputación? ¿son acaso puramente consultativas, corresponden a un poder de concepción y de decisión, o son, al menos algunas de ellas, administrativas?
- 21.-¿Qué responsabilidades les corresponden a los miembros o a las comi-

siones de esos órganos y cómo las desempeñan?

- 22.-¿En qué medida la asamblea o la diputación es un cuerpo legislativo y sirve realmente de portavoz del ejecutivo regional?

Las estructuras y el funcionamiento de esos órganos merecen mucha atención. En todo sistema de regionalización a escala nacional, los órganos regionales deben necesariamente actuar manteniendo relaciones permanentes con las fuerzas políticas existentes. Así es también para los órganos regionales especializados, y/o interregionales para los cuales la composición de la diputación y de los servicios ejecutivos puede resultar de un equilibrio entre las fuerzas precitadas y constituir, por lo tanto, un medio de limitar la autonomía del órgano regional.

### **Atribución de las funciones y de las responsabilidades**

Las funciones atribuidas a los órganos regionales pueden ser poco numerosas o múltiples: desde actividades de investigación y de información, hasta la planificación sectorial y global de gran alcance, así como la acción legislativa y administrativa en todos los sectores abarcados por la política regional, incluso la cultural. La diferencia cuantitativa y cualitativa observada en la atribución de las funciones no puede ser atribuible únicamente a la naturaleza de la institución escogida para resolver el problema regional: pueden muy bien existir órganos especializados que se ven atribuir o que han recibido un campo de intervención más vasto que el de las regiones incluidas en un sistema integrado de regionalización procedente de

un objetivo político. Precítese de manera muy detallada:

- 23.-¿Qué funciones son atribuidas a los órganos regionales considerados? ¿son de interés general y permiten que el órgano realice las tareas que le corresponden?
- 24.-De manera más general, ¿los criterios de reparto de las competencias entre la administración regional y el Estado u otros órganos en el área de intervención del órgano regional eran acaso capaces de asegurar la eficacia de la acción administrativa?
- 25.-¿Dispone el órgano regional de poderes normativos? ¿cuáles son los límites de esos poderes y las características de los actos normativos regionales?
- 26.-¿Qué funciones pueden ser atribuidas a la región, además de las ya atribuidas por la ley, y cómo se efectúan las delegaciones entre el Estado y el órgano regional?
- 27.-¿Cómo son organizados los sistemas de coordinación y de control de la acción de la administración regional?

El análisis de las categorías de funciones atribuidas a los órganos regionales y la manera en que son realizadas -bajo el ángulo de los mecanismos administrativos y de los procedimientos de trabajo- será muy útil con tal de que no se limite a la simple descripción de los aspectos jurídicos del fenómeno.

Sería igualmente conveniente añadir, si es posible, un organigrama de la estructura interna del órgano regional y precisar las funciones atribuidas a cada servicio.

## Personal

El reclutamiento del personal calificado de los nuevos órganos administrativos regionales es uno de los problemas más serios. Se recurrirá con frecuencia al personal calificado disponible en el nivel central. En otros casos, el personal puede provenir de los efectivos de las colectividades locales o, incluso, de aquellos otros organismos públicos tanto nacionales como locales. De todas maneras, la instauración progresiva de una función pública regionalizada es inevitablemente acompañada de una adopción de un modelo de regionalización para todo el país.

Las preguntas siguientes tratan de destacar los principales aspectos del problema:

- 28.-Los funcionamientos regionales dirigentes, ¿son escogidos entre el personal de las administraciones locales o centrales, o de ambas? ¿algunos de los efectivos son reclutados directamente por la administración regional?
- 29.-Si los empleados de los organismos regionales provienen de otros organismos o de las administraciones locales y centrales, ¿qué disposiciones han sido tomadas para su perfeccionamiento y su reciclaje?
- 30.-¿Qué calificaciones particulares han sido escogidas sobre todo para la selección del personal de los organismos regionales?
- 31.-¿Goza el personal administrativo regional de un régimen de clasificación fundado sobre el mérito aplicable a todas las administraciones, goza de un régimen particular o de ningún régimen preciso? ¿es su estatuto comparable al del personal de las administraciones tradicionales?

32.-¿ Qué sistema de reclutamiento, de formación y de perfeccionamiento se ha adoptado para el personal regional?

Convendría dar indicaciones generales en cuanto al número de personal empleado a nivel regional con relación a las tareas que incumben al órgano regional. Por ejemplo, ¿ es el personal demasiado poco numeroso o es excedentario? ¿ está equitativa o desigualmente repartido entre las divisiones técnicas y operacionales del órgano?

### **Aspectos funcionales, sistema de gestión, financiamiento**

Para las estructuras regionales, como para todo otro tipo de instancias administrativas, se trata de resolver una serie de problemas vinculados sobre todo con los medios necesarios para el ejercicio de sus funciones específicas, con la formación de un capital mobiliario e inmobiliario, de establecimiento y de explotación; con la organización de un sistema de ingresos y de gastos; con la reglamentación de la gestión financiera y con el establecimiento de un sistema de controles en función de la evaluación costos/ventajas de las actividades concretas.

Un estudio de este aspecto del problema deberá comenzar por la definición de las funciones atribuidas a la estructura regional y de la relación existente entre esta última y los medios financieros puestos a la disposición de la región. Se tratará de considerar ante todo los siguientes puntos:

33.-¿ Asegura el sistema de recetas la autonomía financiera y, por lo tan-

to la independencia de las decisiones?

34.-¿ Cuáles son los caracteres específicos de los impuestos regionales cuando los ingresos son fiscales?

35.-¿ En qué medida está capacitado el órgano regional, en caso dado, para recurrir al mercado financiero?

36.-¿Cuál es la naturaleza del patrimonio y su régimen jurídico?

37.-¿Cuál es el sistema de presupuesto y de administración financiera en vigor?

38.-¿Cuál es el sistema de controles internos y, en caso dado, de controles externos?

También habrá que precisar los límites y los defectos del sistema adoptado para el financiamiento de la región y su gestión financiera. Convendrá entonces vincular esos datos de la discusión más general que debería tratar acerca del procedimiento y los métodos de la acción administrativa regional, y acerca de su evaluación desde el ángulo de la eficacia, con el fin de apreciar la utilidad de las estructuras. En cuanto al problema específico del financiamiento, las respuestas a las siguientes preguntas deberían contribuir igualmente a aclarar las tendencias o los sistemas generales:

39.-¿Cómo fue financiado el programa de regionalización de interés regional? ¿ se inscriben acaso créditos en el presupuesto anual del Estado a título de las regiones? En caso afirmativo, ¿ en beneficio de qué (o cuáles) organismo (s)?

40.-¿ Existe un presupuesto regional distinto para los gastos de infraestructura? En caso afirmativo sírvase precisar el o los ejercicios financieros previstos dentro de los gastos de este

tipo. ¿Son realmente atribuidos los créditos a los organismos regionales, o son más bien confiados a los ministerios gestionarios? En este último caso, ¿cómo se verifica la conformidad de su utilización con los planes o programas nacionales y regionales?

- 41.-¿Sirvase precisar el grado de autonomía financiera del cual gozan los organismos de desarrollo regional.
- 42.-¿Qué poderes en materia de imposición y de préstamos reales reconoce a los organismos regionales?
- 43.-¿En qué medida los organismos regionales son sociedades de desarrollo ocupadas con proyectos de inversiones particulares? ¿pueden acaso adquirir y vender bienes, construir complejos industriales para la venta o la locación, crear y administrar industrias nuevas? Sírvase precisar.
- 44.-¿De qué manera se esfuerzan los organismos administrativos regionales en atraer las inversiones extranjeras en su región respectiva? ¿qué estimulantes propone? ¿cuál es el papel del sector privado?
- 45.-¿Qué controles financieros ejercen las instancias nacionales de control y de verificación contables sobre los organismos administrativos regionales?
- 46.-¿Qué controles ejercen los organismos administrativos regionales sobre las operaciones financieras de las colectividades locales o de las autoridades subalternas?

do frecuentemente citada entre los factores importantes del éxito de desarrollo nacional, pero carecemos de las informaciones en cuanto a la mejor manera de obtenerla. Por lo tanto, sería muy útil reunir y presentar los datos concernientes a los programas en los cuales los ciudadanos hayan participado con éxito. La descripción de las técnicas de participación es solicitada ante todo. Son de interés las siguientes preguntas:

- 47.-¿Tienden a demostrar los hechos que la participación ampliada de los ciudadanos en el proceso de desarrollo es uno de los propósitos del programa de regionalización?
- 48.-¿En qué medida participan las administraciones locales en la planificación del desarrollo regional? ¿Cuál es su grado de participación en la elaboración y la ejecución de los planes? Si no participan en forma alguna, sírvase indicarlo.
- 49.-¿En qué medida apremia o ayuda la administración regional a las colectividades locales para instituir servicios de planificación susceptibles de contribuir al programa de desarrollo regional?
- 50.-¿En qué medida han sido utilizadas **comisiones o misiones especiales** para interesar a los ciudadanos de las colectividades en los proyectos y programas específicos que los conciernen?
- 51.-¿De cuáles organizaciones no gubernamentales se ha valido para asegurar la participación de los ciudadanos o, más simplemente, para ampliar la participación más allá del sector público?

Participación de los ciudadanos

La participación de los ciudadanos ha si-

- 52.-¿ Qué nuevas organizaciones han sido instituidas, en caso dado, para vincular la participación de los ciudadanos? ¿cómo funcionan?
- 53.-¿ Cuáles son los elementos que atestiguan el éxito de una participación ampliada de los ciudadanos en el desarrollo regional, o del éxito obten-

nido luego de la regionalización del proceso de desarrollo?

Se trata de un área de estudios a la vez difícil y compleja en donde los resultados positivos son raros. Habría pues que subrayar en especial toda técnica particularmente innovadora o exitosa.

## Anexo 11

Lista de los informes levantada el 30 de abril de 1974

Pais	Inglés (E) Francés (F)	Informador	Pais	Informador
Africa del Sur	E		Mali	F Comisión nacional de reforma administrativa
Alemania Federal	F	H. Siedentopf		
Australia	E	R. L. Wettenhall y J. M. Power	Papuasía- Nueva Guinea	E W. E. Tomasetti
Austria	E	Erwin Melichar y al.	Países Bajos	F A Bours y L. E. M. Klinkers
Bélgica	F	William Lambrechts	Polonia	F Z. Rybicki
Dinamarca	E	G. A. Lustrup	Portugal	F A. P. Pires de Lima y M. Pereira
Egipto	F	Naim Attia		
Estados Unidos	E	W. K. Brussat	Rep. de Corea	E Chang-ho Choe
Francia	F	J. P. Gilli	Suecia	E L. Myhlback
Hungría	E	S. Bereny, J. Haulasz y J. Korodi	Tailandia	E K. Suwanagul
Japón	E		Yugoslavia	E L. Zaric
			Zaire	F Katala Sok-Mayaz

# Las innovaciones administrativas en el sector público mexicano y su importancia en el campo

Luis GARCIA CARDENAS

## Tres innovaciones significativas

El título que enmarca los trabajos presentados en la Conferencia Nacional de administración pública, 1975, específicamente, en el Comité Latinoamericano de Administración para el Desarrollo se refiere a las innovaciones institucionales que Latinoamérica realiza para lograr su desarrollo. Tales innovaciones se observan frecuentemente en el campo de la administración pública, como manifestaciones de la creatividad del servidor público y de su permanente esfuerzo por adaptar las estructuras y procesos de las instituciones públicas a la satisfacción de las demandas, cada vez más dinámicas y complejas, que plantean las comunidades nacionales.

En México esta creatividad se manifiesta, de manera importante en los últimos diez años, a través de un renovado impulso a la regionalización, el énfasis particular en reforma administrativa y el prioritario interés por dinamizar el desarrollo equilibrado del sector agropecuario. Estos tres aspectos constituyen las innovaciones más

trascendentes del sector público; representan algunas de las políticas substanciales del gobierno federal en materia de administración. Es así que consignamos las experiencias que se han obtenido en estas áreas, no sin antes subrayar algunas características básicas de la administración pública mexicana, necesarias para ubicar mejor los temas a tratar.

## Características de la Administración Pública Mexicana

El Gobierno Mexicano tiene una compleja estructura debida al amplio número de instituciones y atribuciones que se originan en un régimen político republicano, federal y representativo. Tres son los poderes de la Unión que integran el gobierno: el Ejecutivo, unipersonal, el Legislativo bicameral y el Judicial. La integración federativa se da a través de treinta y un estados y un distrito federal los que en su régimen interior adoptan la misma división de poderes que tiene la Federación. La división territorial y la organización



política y administrativa del Estado mexicano se sustenta en **El municipio**.

Cada uno de los órganos del Estado tiene su propia **estructura**; sus acciones **deben alcanzar los objetivos que a cada uno le** fija la Constitución Política de la República. Por ser el Poder Ejecutivo Federal **el que comprende a la administración** pública federal, sin menoscabo del aparato administrativo de los otros poderes, ni del sector público de los estados y **municipios, referimos a continuación las** relaciones entre estos dos ámbitos: Poder **Ejecutivo y administración pública** federal.

El Poder Ejecutivo Federal es el órgano rector de la administración pública, cuya pluralidad de órganos y funciones logran la unidad y la armonía debido a la subordinación inmediata o mediata con respecto a este poder. Sólo a través de esta dependencia se ha podido contrarrestar los complejos problemas que surgen del acelerado crecimiento de un país en desarrollo como es México. Paralelamente con el crecimiento del país, en los últimos cincuenta años se han desarrollado cuantitativa y cualitativamente un gran número de organismos encargados de cumplir las **funciones encomendadas a la administración** pública, satisfaciendo así las demandas **que los ciudadanos plantean al gobierno**. Esta amplia gama de instituciones públicas se integran en dos grupos: el primero incluye a las secretarías de estado y departamentos administrativos, constituyendo la administración central o **estatal**; el segundo grupo incluye a los organismos descentralizados, empresas de **participación estatal, fideicomisos y comisiones**, que conforman la administración descentralizada o paraestatal. Estas institucio-

**nes instrumentan y ejecutan actividades, proyectos, programas, con una variable** cobertura territorial y funcional, y con una complicada interdependencia institucional y escasez **de recursos económicos**. Estas circunstancias no favorecen un desarrollo efectivo de la productividad de la administración, ni la eficiencia del servidor público. haciéndose **En consecuencia más** aguda la brecha entre el acelerado crecimiento de las demandas sociales y el lento desarrollo de la competencia administrativa. Ante esta problemática los gobiernos de la República, en los últimos veinte **años, han implementado una serie de** políticas y estrategias que buscan hacer de la administración pública un instrumento más efectivo y determinante en el logro de los objetivos que animan la acción del Estado mexicano.

Los investigadores, estudiosos y profesionales de la administración que trabajan en los ámbitos privado o público, coinciden con los gobernantes en señalar la necesidad de respaldar todo estudio que favorezca el desarrollo de la productividad y eficiencia del sector público mexicano, como principal medida para disminuir la brecha entre el desarrollo y el subdesarrollo. La actual administración, consciente de esta realidad, no ha escatimado esfuerzos para impulsar el desarrollo de la administración pública.

El Jefe del Poder Ejecutivo Federal tiene la responsabilidad constitucional de mayor trascendencia en esta área, al fijar las políticas y **estrategias** del sector público; impulsando el estudio, la investigación, el análisis, la discusión de todo acto, proceso y sistema administrativo y ordenando se ejecute y controle debidamente

todo acto administrativo que redunde en una mayor eficiencia del servicio público.

Es propósito prioritario del gobierno actual encontrar coherencia y coincidencia en la estrategia que se sigue para mejorar el servicio público, acelerando y ampliando racionalmente la reforma administrativa, impulsando la regionalización y dándole la mayor prioridad al desarrollo **agropecuario. Reseñamos suscitadamente los avances registrados en estas materias.**

## Reforma administrativa

### Planteamiento general

En el sexenio anterior, el gobierno mexicano realizó estudios de fondo sobre los procedimientos a emplear para lograr incrementar **la intervención y trascendencia** de la administración pública en el logro de los objetivos del Estado mexicano, lográndose una valiosa cantidad de documentos que se implementaron y llevaron a efecto en su mayoría en el actual sexenio. A partir de 1971 el Jefe del Poder Ejecutivo Federal pone las bases jurídicas, técnicas y administrativas de un ambicioso plan de reformas a la administración pública y que en su conjunto se conoce como "**Reforma Administrativa del Sector Público**", subrayando que, "más que cambios estructurales formales, el país requería un cambio en las actitudes". Con esta orientación, en enero y marzo de 1971 los secretarios de Estado y otros funcionarios públicos propiciaron conclusiones que dieron lugar a la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y el 11 de marzo del mismo año, que establecen las bases operativas del actual

programa de reforma administrativa del Ejecutivo Federal.

### Propósitos y objetivos

La reforma administrativa pretende conseguir **una respuesta orgánico-operativa** del sector público en todas sus áreas y niveles a las tareas que tiene encomendada. De esta manera los propósitos de la reforma son:

1.-Incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus **funciones.**

2.-Responsabilizar, con la mayor precisión posible, a las **instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución** de las acciones públicas.

3.-Simplificar, agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites.

4.-Cuidar y fomentar que el empleado público tenga las habilidades necesarias que el puesto que ocupa requiere, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable; y,

5.-Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno, para terminar con la insularidad y falta de coordinación.

Los objetivos de la reforma administrativa tratan de satisfacer las demandas planteadas tanto por los gobernados como por los empleados públicos. Surge así la posibilidad de desarrollar una administración pública que permita, con la mayor eficacia y eficiencia posibles, cumplir con los objetivos que les señala el puesto que ocupan. desde el Presidente de la República hasta el trabajador común al servicio del Estado. Así también, y muy especialmente, se tiende a instrumentar una administración pública que permita a los ciudadanos y a la sociedad en general su **constante mejoramiento económico, social, político y cultural**, así como una atención expedita de los servicios que soliciten del sector público.

#### Programas de la reforma administrativa

En el documento editado por la Secretaría de la Presidencia: "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976", se explican los once programas fundamentales:

- 1.-Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa
- 2.-Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación
- 3.-Racionalización del gasto público
- 4.-Estructuración del sistema de información y estadística
- 5.-Desarrollo del sistema de organización y métodos
- 6.-Revisión de las bases legales de la actividad federal
- 7.-Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público

8.-Revisión de la administración de recursos materiales

9.-Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos

**10.-Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental.**

11.-IIlaerol'reforma sectorial y regional

A través de este conjunto de programas, la reforma administrativa se desenvuelve en los diversos niveles de la administración pública mexicana.

**Hay que reconocer, sin embargo, que se avanza lentamente, librando un sinnúmero de obstáculos.** Existe clara conciencia de que la reforma es un proceso lento, sostenido, difícil; pero que al final, permite al Estado contar con una administración pública que favorezca el logro de los objetivos nacionales.

El programa de reforma administrativa del gobierno mexicano, cuenta ya, con un modelo de análisis, con diagnósticos detallados de los principales elementos del sector público, dispone de un programa global y los once programas específicos mencionados cuentan, sobre todo, con los instrumentos legales y orgánicos para realizarlo.

#### **La regionalización administrativa**

**El federalismo, fundamento de la regionalización**

La integración federativa del Estado mexicano implica la coexistencia de un gobierno nacional y de gobiernos de las entidades federativas con atribuciones y funciones propias, bien definidas y co-

rrespondientes a sus específicas realidades (nacional y estatal). Esta centralización y descentralización política se fundan en la libertad que tiene cada colectividad a regular su existencia de manera directa tanto en la comunidad particular como en la sociedad global. Es decir, la pluralidad de agrupaciones que necesariamente conviven en el país se manifiestan libremente sin perder su unidad gracias al federalismo del Estado mexicano.

El reparto de competencias entre la federación y los estados federales da origen a dos administraciones distintas correspondientes al gobierno nacional y a los de las entidades federativas: la administración federal y la administración local o estatal. De esta manera, el federalismo por su descentralización política, propicia la más completa descentralización administrativa, la que se desarrollará en la medida en que ésta sea promovida por el gobierno central y los gobiernos estatales. Por lo mismo, se sostiene que el sistema federal del Estado mexicano es la base natural y jurídica del desarrollo regional de la administración pública de las entidades federativas.

#### Objetivo de la regionalización administrativa

La presente administración ha elaborado y ejecuta un programa cuyo propósito es el desarrollo regional de la administración, denominado proyecto de macrorreforma sectorial y regional. A través de éste, se busca dotar a la administración pública de mecanismos que permitan dirigir y concentrar sus recursos y estructuras en el cumplimiento de objetivos gubernamentales sectoriales y regionales, según las pro-

riedades que vayan determinando los programas de desarrollo, sentando así las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado.

#### Aspectos administrativos de la regionalización

En los últimos veinte años se han realizado en el país un gran número de experiencias en materia de regionalización, con base en los criterios programáticos siguientes: los geofísicos y geoeconómicos; los étnico-culturales; los políticos; y los administrativos, que son el objeto central de este trabajo.

Dos problemas administrativos fundamentales tiene la regionalización en México: el gran número de organismos regionales existentes, observándose en algunos de ellos dualidad en objetivos, funciones y ámbitos de acción; y por otro lado, una amplia gama de estructuras administrativas que hacen lento y poco eficiente el servicio público: la regionalización administrativa tiene el propósito de contrarrestar estos dos problemas.

La regionalización administrativa ha seguido dos tendencias: una llamada de **sectores, que es la que predomina, no con** muy buenos resultados y otra de "región-estado", tendencia de la que se esperan obtener mayores beneficios para el desarrollo regional equilibrado, debido principalmente, a que la región comprende sólo el territorio de cada entidad federativa. En fecha reciente, la Secretaría de la Presidencia ha dividido al país en diez regiones socioeconómicas, atendiendo principalmen-

te a un criterio geopolítico de distribución de recursos y competencias.

Con el empleo de dichos métodos de regionalización el Gobierno busca la reorganización y creación de instituciones públicas con el propósito de incrementar sus capacidades para resolver los problemas del país a nivel de las regiones federativas.

Indistintamente del método empleado en el desarrollo regional, se busca que éste se presente de acuerdo con las siguientes tendencias: 1) fortalecer las instituciones públicas regionales existentes; 2) crear instituciones regionales con funciones de coordinación administrativa; y 3) descentralizar y desconcentrar administrativamente algunas instituciones federales, realizándose dentro de los límites políticos de una o varias entidades federativas.

Las tendencias anteriores sustentan la tesis de que en México la regionalización debe fundamentarse en la descentralización y desconcentración administrativas, trasladando competencias del ámbito federal al estatal y al municipal.

### Innovaciones administrativas para el desarrollo agropecuario

#### Trascendencia de la productividad del campo

La base del desarrollo nacional, por sus propias condiciones ecológicas, radie» significativamente en el sector agropecuario. Es por ello que la productividad de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales representan para México, en buena

medida, el factor catalítico de la economía nacional.

A través de la historia de México se observa la preocupación de los gobiernos, sobre todo de los postrevolucionarios, por darle al sector agropecuario una atención permanente y creciente, triunfando así de corresponder a las demandas de satisfactores alimenticios que reclama el acelerado crecimiento de la población, así como a las cada vez mayores expectativas del mercado internacional sobre los productos del campo.

Existe un factor más que justifica y alienta el interés del gobierno por mantener organizado el sector agrícola en beneficio de su mayor productividad y bienestar, que está representado en el hecho de que en el ámbito rural habita aproximadamente el 43% de la población total del país. De esta manera, el país, además de ser eminentemente agrícola por su ecología, lo es también por su población.

Al marco histórico de referencia debo agregar que el acelerarlo desarrollo urbano e industrial y comercial que se ha dado en los últimos años, tiene las siguientes consecuencias sobre la productividad y bienestar del campo:

Primera. Las expectativas del desarrollo polarizado han producido un éxodo de campesinos hacia las zonas suburbanas y urbanas. Segunda. Un deterioro en la disponibilidad de la mano de obra campesina. Tercera. Tendencias a la semi-industrialización e industrialización de la producción agropecuaria. Cuarta. Una gran población de campesinos desocupados o subocupados que emigraron a los centros urbanos y semiurbanos, y Quinta. Como consecuen-

cia de lo anterior, una disminución en la producción y productividad agropecuaria, deterioro cada vez más amplio si se compara con el incremento sostenido de la demanda, tanto interna como externa, de bienes agropecuarios.

#### Apoyo gubernamental al desarrollo del campo

Ante este difícil panorama los regímenes postrevolucionarios, particularmente el actual, han fijado entre los objetivos prioritarios de gobierno: aumentar la producción del campo pal'aevital' así la escasez de bienes básicos en la alimentación del pueblo. Tal objetivo se ha implementado de diversas maneras y con variable apoyo. En algunos casos la mayor parte del apoyo del gobierno se deriva hacia la política de riego; en otros, la producción de cereales y leguminosas; en otros más, la producción ganadera, y finalmente, en algunos casos la actividad forestal. Es oportuno señalar que el respaldo gubernamental a las actividades del campo no ha sido uniforme en todo el país, pues la ecología agropecuaria, variable por naturaleza, demanda prioridades en la asignación de recursos oficiales. Esta misma diversidad ecológica justifica y exige un trato diferente en el tiempo y en el espacio para cada una de las actividades productivas agropecuarias.

De esta manera, el gobierno mexicano ha impulsado la productividad del campo, implementando, entre otras, las siguientes políticas: a) formación de distritos de riego en zonas de elevado rendimiento agrícola, b) asistencia técnica gratuita, e) tasas impositivas bajas para bienes agropecuarios de importación y exportación,

d) precios de garantía para determinados productos, e) seguro agrícola y ganadero, f) fertilizantes a bajo precio, h) fomento a la industria rural, etc. Sin embargo, la producción del campo recibe un sólido impulso con la implementación de las políticas de "desarrollo regional integral" por un lado, y por otro, con la de "deseencontración administrativa". Ambas son contempladas dentro del amplio marco de referencia del programa de reforma administrativa.

El desarrollo integral de las regiones representa una sólida base para incrementar la productividad del campo y un reto para la administración pública; exige definir un sinnúmero de actividades intersectoriales y por tanto intersecretariales e interestatales, a lo que se debe agregar la dificultad que representa detectar, especificar y controlar, las no menos complejas interrelaciones institucionales y sociales.

Detectar y satisfacer demandas, recabar y asignar recursos, conciliar intereses y promover el bienestar de las colectividades depende en gran parte del espíritu que anime a los servidores públicos del sector agropecuario para activar la producción y la productividad del campo. Esta actitud del servidor público representa una de las prioridades de la administración pública del país.

## Conclusiones

Las características de la administración pública mexicana están íntimamente relacionadas con la estructura orgánica y funcional de los tres poderes de la Unión que

integran el gobierno de la República. La complejidad y eficiencia de éste determina las características esenciales de la administración pública.

A partir de 1917 el desarrollo del sector público y con él su aparato administrativo, inicia su etapa de consolidación, caracterizándose fundamentalmente por un acelerado y sostenido crecimiento mstitucional que conlleva a una mayor complejidad en la coordinación y funcionamiento de las unidades administrativas, afectando sensiblemente la calidad del servicio público.

El desarrollo nacional, cada vez más interrelacionado sectorial y regionalmente, exige un aparato administrativo con la capacidad de adaptarse al cambio acele-

rado y complejo de las relaciones internacionales.

El rápido y continuo crecimiento de la población del país, exige de la administración pública una capacidad efectiva para atender y satisfacer las necesidades de la población, dentro de las políticas y estrategias señaladas por el gobierno federal.

El gobierno federal para administrar con eficiencia el acelerado cambio social, se esfuerza por promover de manera sistematizada la creatividad del servidor público y las innovaciones institucionales, concentrando sus recursos en tres áreas específicas: La reforma administrativa, el desarrollo integral regional y el desenvolvimiento equilibrado del campo.

# Impacto del proceso de urbanización en la administración pública de América Latina

Ignacio PICHARDO PAGAZA

## Síntesis y alcance del trabajo

El objetivo del presente artículo es proponer la hipótesis de que el rápido proceso de urbanización en América Latina, y especialmente en México, ha generado innovaciones y cambios significativos en la administración pública de estos países. También se presenta una hipótesis complementaria: en el futuro inmediato el sector de la administración para el desarrollo que continuará manifestando mayor dinamismo, será el de la administración urbana.

El tema se ha dividido en varias proposiciones que se analizan por separado; Son las siguientes:

- a) América Latina presenta una de las tasas de crecimiento urbano más elevadas del mundo.
- b) Las características del proceso de urbanización latinoamericana dan origen a **importantes fenómenos económicos, sociales** (incluyendo los políticos) y administrativos, que generan fuertes presiones sobre el marco institucional tradicional.
- e) El proceso de urbanización plantea un

formidable reto a los administradores públicos de América Latina. Se requiere hacer frente a tales problemas con un amplio espíritu innovador y creativo; mediante soluciones administrativas nuevas y radicales. Las urbes generan situaciones **críticas pero también los recursos** necesarios para resolverlas.

d) La respuesta de la administración pública al proceso de acelerada urbanización se manifiesta de distintas maneras: En la búsqueda de nuevos mecanismos financieros; en la creación de organismos ad-hoc; en la ampliación funcional de los existentes; en la promulgación de gran número de leyes, decretos y reglamentos para manejar esos problemas; y, finalmente, en el estudio **-y en** algunos casos la creación de formas completamente nuevas de administración urbana y regional. Para demostrarlo se estudian los casos de Venezuela y México.

e) Se obtiene una conclusión preliminar y una definitiva. La preliminar es que los problemas administrativos del desarrollo urbano han puesto frente a frente, en apariencia, dos concepciones de la administración pública: una que podría llamarse tradicional y otra innovadora.



f) La conclusión definitiva es que el campo de la administración pública para el **desarrollo urbano, exige una atención inmediata** tanto de especialistas como de quienes trabajan en el sector.

g) El colofón es la afirmación de que la administración urbana será el problema y el reto más importante, junto con el de la administración para producción de alimentos, al que se enfrentarán los administradores públicos de América Latina, hasta el año dos mil.

Características del proceso de urbanización

Las implicaciones económicas y sociales del proceso de urbanización son conocidas.

Sin embargo, el impacto de este proceso en el gobierno de áreas urbanas latinoamericanas no ha sido todavía objeto de adecuada investigación y estudio. Esta circunstancia llama la atención, precisamente porque es en la administración y manejo del desarrollo urbano donde parecen haberse introducido, a todos los niveles de gobierno, el mayor número de cambios institucionales en los últimos años. Las características del proceso de urbanización que mayor consecuencia tienen sobre los marcos institucionales son las siguientes:

a) Altas tasas de crecimiento demográfico y urbano

En conjunto, los países de América Latina siguen exhibiendo tasas elevadas de

#### CUADRO I

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL y URBANA PARA ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA — 1950-1970

	PRIMER PERIODO 1950-1960		SEGUNDO PERIODO 1960-1970	
	Total	Urbana	Total	Urbana
<b>Brasil</b>	35	73	33	60
<b>Chile<sup>a</sup></b>	24	40	20	36
El Salvador	35	45	41	45
Guatemala"	54	107	22	21
Nicaragua"	45	70	23	44
<b>Panamá</b>	34	54	33	41
Paraguay'	37	42	28	35
Rep. Dom.	32	81	37	73
<b>Venezuela</b>	49	87	43	66
<b>México"</b>	35	70	39	71

FUENTE: América en cifras 1974 - *Situación Demográfica*, pp. 44-47, Organización de Estados Americanos. Secretaría General. Washington, D. C.

NOTAS:

<sup>a</sup> 1er. Periodo 1952-1960.

<sup>b</sup> 1er. Periodo 1950-1964; 2o. Periodo 1964-1973.

<sup>c</sup> 1er. Periodo 1950-1963; 2o. Periodo 1963-1971.

<sup>d</sup> 1er. Periodo 1950-1962; 2o. Periodo 1962-1972.

<sup>e</sup> FUENTE: Luis Unikel, *El desarrollo urbano de México*, pp. A P 21-22. Colegio de México. Ciudad de México, México 1975. En imprenta.

crecimiento demográfico, alrededor de 3% anual y un rápido crecimiento urbano, cerca de 5.3% promedio anual. En el Cuadro 1 se presentan las tasas de crecimiento relativas de la población total y urbana para los decenios de 1950-1960 y de 1960-1970. Estas cifras demuestran claramente la magnitud del proceso de urbanización en la región. Esta explosión urbana presenta dos rasgos principales: a) su marcado grado de aceleración y b) su excesiva concentración en un número reducido de ciudades. Es resultado del elevado nivel que mantiene la tasa de crecimiento demográfico y del proceso de industrialización.

**La urbanización acelerada origina presiones** muy fuertes sobre las estructuras político-administrativas que tienen la responsabilidad del financiamiento, ordenamiento y gobierno del desarrollo urbano. Las presiones se agudizan cuando se presentan en un medio ambiente no preparado para responder rápidamente.

b) Concentración espacial

La distribución espacial de la población y de las actividades económicas en los países **de la región, se caracteriza por un elevado grado de concentración** en uno o en pocos centros urbanos. El factor determinante de este proceso es, en gran medida, el efecto combinado de elevados flujos migratorios del campo a la ciudad y las ventajas de las llamadas "economías de aglomeración" **que esos centros ofrecen.**

Se advierte en el Cuadro 11 que en ocho países el principal centro urbano reúne más del 20% de la población total nacional; en cuatro, esta proporción fluctúa entre 20 y 15% y sólo en ocho es menos de 15%. Pese a la importancia del problema de la metropolización en América Latina, los estudios disponibles profundizan más bien sus ventajas y desventajas sociales que sus implicaciones administrativas.

CUADRO JI

AMERICA LATINA, URBANIZACION SEGUN LAS CINCO CIUDADES PRINCIPALES DE MAYOR POBLACION

*Cifras absolutas en miles y porcentajes*

PAÍS	CIUDAD PRINCIPAL	POBLACIÓN NACIONAL PRINCIPAL	9	7	0
			POBLACIÓN CIUDAD	PORCENTAJE	
Argentina	-c-Buenos Aires*	24,352	8,400	34.5	
	Rosario*		803	3.3	
	Córdoba*		791	3.2	
	Mendoza*		573	2.3	
	La Plata*		556	2.2	

País	Ciudad Principal	1 9 7 0		
		Población Nacional Principal	Población Ciudad	Porcentaje
Bolivia	<b>-La Paz*</b>	4,658	564	12.1
	Cochabamba		123	2.6
	Oruro		112	2.4
	Santa Cruz		97	2.0
	Potosí		82	1.8
Brasil	<b>-Sao Paulo*</b>	939,244	7,849	8.4
	Río de Janeiro*		6,821	7.3
	Recife*		1,626	1.4
	Porto Alegre*		1,410	1.5
Colombia	<b>-Bogotá*</b>	22,160	2,551	11.5
	Medellín		1,012	4.6
	Cali		872	3.9
	Barranquilla		695	3.1
	Cartagena		307	1.4
Chile	<b>-Santiago*</b>	9,780	2,781	28.4
	Valparaíso		314	3.2
	Concepción		183	1.9
	Viña del Mar		169	1.7
	Antofagasta		128	1.3
Ecuador	-c-Guayaquil	6,028	766	12.7
	Quito		532	8.8
	Cuenca		80	1.3
	Ambato		71	1.8
	Manta		60	1.0
Paraguay	<b>-Asunción</b>	2,419	464	19.2
	Encarnación		22	0.9
	Concepción		21	0.9
Perú	<b>-Lima-Callao*</b>	13,586	<b>2,815</b>	20.7
	Arequipa		172	1.3
	Trujillo		141	1.0
	Chiclayo		135	1.0
	Cuzco		113	0.8
Uruguay	<b>-Montevideo*</b>	2,889	<b>1,415</b>	49.0
	Salto		72	<b>2.5</b>
	Paysandú		64	2.2
	Rivera		49	1.7
	Las Piedras		48	1.7

PAÍS	CIUDAD PRINCIPAL	POBLACIÓN NACIONAL PRINCIPAL	POBLACIÓN CIUDAD	PORCENTAJE
Venezuela	-c-Caracas"	10,755	2,277	21.2
	Maracaibo		695	6.5
	Barquisimeto		328	3.0
	Valencia		280	2.6
	Maracay		245	2.3
Costa Rica	—San José*	1,798	440	24.5
	Alajuela		24	1.3
	Punta Arenas		24	1.3
	Limón		24	1.3
	Heredia		24	1.3
Cuba	-c-Habana"	8,341	1,963	23.5
	Santiago de Cuba		276	3.3
	Camagüey		185	2.2
	Guantánamo		148	1.8
	Santa Clara		144	1.7
El Salvador	-San Salvador	3,441	370	10.8
	Santa Ana		97	2.8
	San Miguel		55	1.6
	Nueva San Salvador		38	1.1
	Villa Delgado		34	1.0
Guatemala	-Guatemala*	5,179	772	14.9
	Quetzaltenango		59	1.1
	Escuintla		33	0.6
	Puerto Barrios		29	0.6
	Mazatenango		24	0.5
Haití	-Puerto Príncipe	5,229	283	5.4
	Cap. Haitíen		50	1.0
	Gonaives		29	0.6
Honduras	-Tegucigalpa	2,583	223	8.6
	San Pedro Sula		117	4.5
	La Ceiba		35	1.4
	Puerto Cortés		23	0.9
México	-Ciudad de México*	50,718	8,360	16.5
	Guadalajara*		1,135	2.2
	Monterrey*		920	1.8
	Puebla de Zaragoza*		450	0.9
	Ciudad Juárez*		403	0.8

PAÍS	CIUDAD PRINCIPAL	POBLACIÓN NACIONAL PRINCIPAL	POBLACIÓN CIUDAD	PORCENTAJE
Nicaragua	<b>-Managua</b>	2,021	353	17.5
	León		53	2.6
	Granada		34	1.7
	Masaya		30	1.5
	Chinandega		29	1.4
Panamá	<b>-Panamá</b>	1,406	412	29.3
	Colón		63	4.3
	David		35	2.5
	La Chorrera		26	1.8
República Dominicana	<b>--Santo Domingo</b>	4,348	671	15.4
	Santo de los Caballeros		155	3.6
	San Francisco de Macoris		44	1.0
	San Pedro de Macoris		42	1.0
	Barahona		38	0.9

FUENTE: ILPES, *Planificación regional y urbana en América Latina, pp. 203-207, Siglo XXI, México.*  
 \* Incluye el área suburbana.

### e) Concentración económica

Las grandes metrópolis latinoamericanas, concentran en torno suyo la mayor parte de las actividades industriales del país, y un elevado porcentaje de la población. El análisis de algunos de los indicadores económicos **más significativos -valor agregado industrial, personal ocupado, capital invertido o dinamismos del sector terciario—** permitiría fácilmente comprobar **que aun en los casos aparentemente atípicos, el fenómeno de la concentración asume las características descritas.** Se estima que más de la tercera parte del valor de la producción industrial latinoamericana proviene de las áreas metropolitanas de Buenos Aires, Sao Paulo y ciudad de México y que en varios países, los dos o tres centros industriales más importantes reu-

nen una proporción muy significativa del total nacional: en Argentina los dos tercios, entre el Gran Buenos Aires y Rosario; en Brasil el 380% en el triángulo Sao Paulo-Guanabara-Belo Horizonte; en Chile, el 66% en las ciudades de Santiago y Valparaíso; en México, el 45% en el Distrito Federal y Monterrey; en Perú el 56% en Lima-Callao; y, en el Uruguay las tres cuartas partes en Montevideo. Como resultado de lo anterior, son también dichas regiones urbanas y sus epicentros las beneficiarias del empleo industrial.'

Se presenta un cambio profundo al pasar **de una sociedad rústica, con instituciones tradicionales y actitudes rurales, a una sociedad urbana.** Lo importante ahora y en el transcurso del período de transición es volver a definir conceptos básicos, evaluar

y analizar seriamente las condiciones de vida urbana y sus requerimientos. actuar en puntos estratégicos para acelerar los procesos transformadores y **crear conciencia sobre el crecimiento urbano y regional en relación a las economías nacionales.**

A los desequilibrios en la distribución espacial de la actividad económica corresponden otros igualmente adversos en el **plano del ingreso. Se estima que en Brasil** los índices del ingreso medio por persona con referencia al ingreso medio nacional, serían de 51% para el Nordeste, 60% para las zonas Norte y Centro Oeste, 96% para el Este y 144% para el Sur. En México, el ingreso medio familiar rural representaría alrededor del 40% del ingreso medio urbano.<sup>2</sup> Al mismo tiempo, **se advierte una concentración del ingreso** en las zonas metropolitanas, donde está la mayor parte de la industria moderna. Se estima, por ejemplo, que el producto interno bruto nacional de Argentina, Chile, México y Perú, se genera respectivamente en un 45% en el Gran Buenos Aires, 43% en la Provincia de Santiago, 35% en el Distrito Federal de México y el 40% en la ciudad de Lima.'

d) Desarrollo **horizontal y falta de servicios**

A medida que avanza la industrialización, la concentración demográfica y económica en torno al centro urbano rebasa rápidamente sus límites político-administrativos originales.

Ocupa sucesivamente nuevas áreas de la región, en un proceso de difícil control, porque se mantienen las condiciones que permiten al libre juego de las fuerzas del mercado, la asignación y movilidad de los

**escasos recursos. De este modo, se alimenta una estructura de tipo tentacular a partir de la cual el centro va anexando poblamientos de su periferia inmediata y ocupando ciertas áreas intermedias para formar así los grandes conglomerados latinoamericanos.**

En los centros urbanos más importantes de América Latina existen grandes extensiones de terreno ocupadas por familias **que viven en condiciones precarias, casi marginados de la actividad económica urbana.**

Estos grupos marginados hacen más grave el déficit de servicios, distorsionan el mercado de mano de obra no calificada y trasladan a los centros urbanos la carga de frustraciones y conflictos sociales generada en el medio rural por el estancamiento, y las expectativas insatisfechas de muchas generaciones, que son producto de la grave desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.

**Los centros urbanos latinoamericanos se expanden a través de "hinchazones"** que resultan de la ocupación no planificada de terrenos, generalmente al margen del supuesto perímetro urbano. Se dificulta considerablemente cualquier intento por racionalizar el crecimiento de las ciudades. Estos poblamientos aparte de imponer severas presiones adicionales sobre los servicios urbanos y forzar la existencia de grandes poblaciones urbanas con sus propias características culturales, se constituyen en una fuente de tensiones y conflictos políticos.

La polarización concentra la infraestructura, los servicios y la cultura creándose así las llamadas "islas de modernidad"

(que también podrían llamarse "islas de injusticia"), que contrastan notoriamente con la periferia subdesarrollada y a veces primitiva. Debido a las características propias de los patrones de desarrollo tales islas no tienen capacidad para transformar el sector no moderno de su periferia y, antes bien, lo que acontece en la realidad es que ejercen una acción negativa a través de la dependencia económica y política que imponen sobre ellas.

La proliferación de tugurios, "villas miseria", "ciudades perdidas", "ciudades de paracaidistas", "ranchos", "fabelas", o como quiera que se les llame, ha producido un incremento desproporcionado en los costos de inversiones y gastos de infraestructura social para la prestación de servicios públicos.

La fuerza de trabajo disponible en las áreas urbanas crece a un ritmo más acelerado que la población urbana; se crea así una demanda de trabajo y de servicios sociales que generalmente rebasa la capacidad de la economía de las regiones urbanas. Esta situación se agrava por el hecho de que los trabajadores que vienen del campo en la mayoría de los casos carecen de educación y el adiestramiento requeridos por la industria moderna. Ello explica en parte los elevados porcentajes de desempleo y subempleo de personas que por su falta de preparación están marginados del mercado de trabajo.

#### e) Ruptura del equilibrio ecológico

Como consecuencia del mal uso del espacio y otras rigideces y desajustes del patrón de poblamiento urbano las relaciones entre el hombre y el espacio están llegando a un punto crítico. La ruptura del equi-

librio ecológico está produciéndose como consecuencia al desajuste entre el crecimiento demográfico y la expansión del espacio socioeconómico.

Los nuevos migrantes se establecen en las tierras de pésima calificación urbanística --cerros erosionados, zonas inundables, terrenos inestables, etc.-- y con ello contribuyen a acelerar el proceso de deterioro. Por otra parte, la incontrolada expansión horizontal de las ciudades se traduce generalmente en la destrucción de zonas verdes de reserva -bosques, terrenos rotícolas suburbanos, etc.- y otras áreas necesarias para la conservación de la naturaleza y el ciclo hídrico. Paralelamente, el aumento de las ciudades incrementa el consumo de agua potable, industrial y de riego y de energía eléctrica, con lo cual resultan amenazadas las fuentes naturales de dicho elemento.

En las grandes metrópolis latinoamericanas se agravan los fenómenos de la contaminación de la tierra, el agua y el aire, por la alta saturación industrial y la correspondiente generación de subproductos contaminantes y desechos. Se suma a ello la excesiva concentración de vehículos automotores que hace que la contaminación de sus gases tóxicos sea casi tan grave como en los países industrializados.

A la contaminación física del medio urbano deben agregarse los efectos nocivos de índole psicológica y psicosocial y su repercusión sobre el bienestar general de la población; por una parte están la intensidad del ruido, la promiscuidad y demás incomodidades propias de la congestión, el desperdicio cotidiano de tiempo y las frustraciones producidas por las grandes distancias. Por otra, están las tensiones

y conflictos derivados de alto déficit en los servicios urbanos, habitacionales, comunitarios y de servicios públicos básicos.

La creciente demanda de la población por vivienda, empleo y servicios urbanos ha colocado a las autoridades locales en situación deficitaria.

### **Formidable reto para la administración**

La descripción hecha en párrafos anteriores podría generar la impresión de que la urbanización únicamente produce fenómenos negativos sobre el desarrollo. También podría pensarse que el análisis lleva fatalmente a la conclusión de que la concentración espacial de la población, es un proceso inconveniente que habría que evitar.

Si bien es cierto que los procesos urbanos generan problemas, también lo es el hecho de que tales procesos dan origen a fuerzas sociales y factores económicos, que conllevan la solución. La población urbana puede lograr el mejoramiento substancial de sus condiciones de vida en un plazo menor que la rural. Dispone de mayores recursos financieros y oportunidades económicas y las "economías de aglomeración o economías de escala" se traducen, finalmente, en menores costos sociales para la satisfacción de necesidades. Las grandes concentraciones urbanas facilitan la obtención de mejor educación, tanto cuantitativa como cualitativamente. El crecimiento urbano acelerado no es por sí un elemento que frene el desarrollo económico social; tampoco el gigantismo de las urbes es, de suyo, un fenómeno negativo

que deba combatirse (en caso de existir políticas que logran tal objetivo).

Se desea enfatizar que los procesos de urbanización originan una secuela de problemas sociales, a la cual la administración pública (en todos los niveles gubernamentales) debe responder eficazmente. Si alguna afirmación valorativa pudiera hacerse, sería que la administración urbana cuenta con más y mejores recursos que cualquier otro sector. La experiencia ha mostrado en diversas ciudades de América Latina, que los administradores públicos son capaces de encontrar respuestas nuevas para los problemas de la urbanización.

Resulta claro que las soluciones pueden ser de dos tipos: las externas al sistema político vigente, es decir, las que importan cambios en las estructuras, y aquellas que se pueden ofrecer dentro del marco político operante. Las primeras, más tarde o más temprano, habrán de ser elegidas por los pueblos y los gobiernos de América Latina, para resolver las cuestiones fundamentales que inquietan a sus respectivas sociedades. Se relacionan directamente con los mecanismos de distribución del ingreso y la riqueza, que a su vez dependen de la estructura de poder entre las clases sociales. El otro grupo de respuestas son aquellas a las que debe acudir la administración pública, en la medida que no se contempla, a corto plazo, un cambio social radical. Independientemente de la posición ideológica que cada uno mantenga, parece lógico admitir que en el corto plazo puede haber solución satisfactoria parcial, mediante medidas innovadoras y creativas que se originen en la administración pública existente.



## Cambios institucionales frente a la urbanización

Las respuestas institucionales de la administración pública vis a vis la urbanización de la población, se manifiestan en tres niveles gubernamentales:

### a) Cambios en la administración nacional o federal

**El gobierno** federal, central o nacional **deberá reaccionar vigorosamente en varias direcciones**. En primer lugar, sobre el **financiamiento de la vivienda en gran escala**. Por la naturaleza de los mecanismos que se utilizan (tasas de interés reducidas y largos plazos de amortización y pago), parece obvio que son los gobiernos centrales, quienes deben estructurar tanto los **propios mecanismos como los institutos o empresas** destinadas a manejarlos. En segundo lugar, el planteamiento de algunos aspectos urgentes de la reforma urbana, tales como el combate a la especulación **con terrenos urbanos; el estudio y diseño de políticas en relación a los flujos migratorios** internos con vistas a la posible disminución del ritmo que guardan esos flujos; **la** creación de polos de desarrollo económico; y la participación en cuestiones de planificación y financiamiento de tráfico y transporte regional. Finalmente, es indispensable una actitud abierta por parte de los gobiernos centrales o nacionales para **"devolver" funciones a gobiernos locales o intermedios**.

### b) Administración intermedia

Toca a la administración pública de los gobiernos de entidades federativas, departamentos, provincias o distritos, la actuación más urgente en materia urbana. Es el ni-

vel intermedio al cual corresponde hacer frente al fenómeno, ahora común, de la regionalización del proceso urbano. Las grandes ciudades latinoamericanas tienden a desbordar los límites político-administrativos originales. Los cambios que se requieren **se hacen sentir en áreas tales como la regularización de la tenencia de la tierra** (salvo si la estructura jurídica de la tenencia es de carácter nacional o federal), modificación de las políticas fiscales para conseguir el fortalecimiento de autoridades municipales o locales; la creación de organismos a nivel intermedio (estatal o **regional)** **para la prestación de servicios públicos**; formulación de planes regionales con horizonte de planeación a largo plazo; participación en proceso de rápida integración social de la población rural a formas de vida urbana. Igual que en el caso de los gobiernos centrales, las autoridades intermedias habrán de propiciar una actitud distinta frente a las autoridades locales, de manera que se presente una auténtica **"devolución" de funciones y recursos** a nivel local, para que dichas autoridades puedan prestar los servicios urbanos que les corresponde.

### c) Administración local

El proceso de urbanización produce un impacto muy fuerte al nivel de las autoridades locales, es decir, autoridades municipales. Es aquí donde las reformas a los esquemas tradicionales de administración son **no sólo urgentes sino indispensables**. La primera tarea de las autoridades locales consistirá en romper el círculo de la pobreza financiera y administrativa eh que se encuentran sumidas. La baja capacidad financiera de las autoridades locales **no permite que se mejore su** eficacia para prestar servicios públicos. Ello indica la

conveniencia de que la administración local mantenga una intensa actividad en el área de capacitación y reclutamiento de técnicos y administradores fiscales. La elevación de la capacidad administrativa permitirá a estas autoridades mejorar su recaudación mediante la captación de mayores recursos.

Las autoridades locales deben ensayar fórmulas absolutamente novedosas para responder a la necesidad de servicios, que exigen los crecientes flujos de población que se asientan en lugares poco adecuados para el poblamiento. Esos mecanismos de promoción social y financiera existen y se han ensayado con éxito en América Latina.<sup>4, 5, 6, 7</sup> Sin duda, la urbanización está exigiendo a las autoridades locales el desempeño de funciones que anteriormente no realizaban o lo hacían con poca eficacia. Se podrían resumir en dos grandes rubros: aplicación de nuevas políticas fiscales y financieras y una dramática elevación de su nivel de competencia administrativa general.

### Administración pública y desarrollo urbano en México

El proceso de urbanización en México ha sido estudiado con seriedad científica y profundidad por el investigador Luis Unikel. En diversos trabajos de ese autor, especialmente en su libro próximo a publicarse, se analizan y describen con rigor estadístico, las características del desarrollo urbano del México moderno.<sup>8</sup> Aquí importa destacar un solo hecho que se desprende claramente del estudio de Unikel: la tasa de urbanización de la población del país se mantiene en niveles muy elevados.

En el campo administrativo, la consecuencia de tal circunstancia ha dado lugar a una intensa expansión institucional, en el sector del desarrollo urbano. Los Cuadros 111, IV y V, que se explican por sí solos, muestran nítidamente este fenómeno.

En el sector público en su conjunto la expansión institucional para el desarrollo urbano se expresa del modo siguiente:

- a) Creación de organismos ad-hoc.
- b) Fortalecimiento financiero de organismos operantes en ese campo.
- e) Renovación y ampliación funcional de organismos existentes.
- d) Expedición de nuevas leyes, acuerdos, decretos y reglamentos.

En términos simplemente cuantitativos, a nivel federal, el sector de desarrollo urbano y el agropecuario han sido los que más rápidamente crecieron durante los últimos cinco años. Sin embargo, por su importancia en la economía y en la sociedad mexicanas los institutos creados en el área de financiamiento y desarrollo urbanos seguramente son de mayor trascendencia. Tal es el caso, naturalmente, del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores."

Un hecho notable en la administración pública mexicana, es que diversos estados federales han creado mecanismos institucionales para responder al reto de la urbanización. Este fenómeno ya no es del resorte exclusivo de la gran capital federal y sus autoridades; es hoy problema prioritario de varios gobiernos estatales. Otro tanto ha ocurrido con algunos de los municipios más importantes del país (véase Cuadro IV).

CUADRO m

MÉXICO: PRINCIPALES ORGANISMOS Y DEPENDENCIAS PÚBLICAS FEDERALES CREADAS DURANTE 1971-1973

*Clasificados por sectores*

TIPO DE ORGANISMO <i>Sectores</i>	DESARROLLO URBANO	DESARROLLO AGROPECUARIO	FOMENTO INDUSTRIAL Y COMERCIAL
Dependencia federal	Plan Acapulco (SPN) Subsecretaría del Mejoramiento Ambiental (SSA). Dirección del Desarrollo Urbano (SPN).		
Organismo descentralizado	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular. Comisión de Estudios y Plan Lago de Texcoco. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.	Comisión Nacional de las Zonas Áridas. Comisión Nacional de la Industria Azucarera. Organismo Público Forestal Vicente Guerrero. Productos Forestales de la Tarahumara. Comisión Nacional del Cacao. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios. Comisión Nacional de Fruticultura. Productora Nacional de Granos Alimenticios.	Instituto Mexicano de Comercio Exterior.
Fideicomiso	Fondo para cooperacion en Obras Municipales (BNOSP). Fideurbe. Fideicomiso de Puerto Vallarta. Fideicomiso Cumbres de Llano Largo.		Fideicomiso para Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales.

FUENTE: El Gobierno Mexicano, 1969/1975. Secretaría de la Presidencia, México.

---

EDUCACIÓN	TURISMO	OTRAS ÁREAS
<p>Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación. Consejo Nacional de Fomento Educativo. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica. Colegio de Bachilleres. Universidad Autónoma Metropolitana. Escuela Nacional de Capacitación Aduanera. Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales "Vicente Lombardo Toledano".</p>	<p>Fideicomiso Bahía de Banderas. Fideicomiso Cabo San Lucas.</p>	<p>Comité de Unificación de Frecuencia. Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público. Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.  Comisión Nacional Tripartita. Instituto Nacional de Energía Nuclear. Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica.</p>

---

## CUADRO IV

MÉXICO: ORGANISMOS PÚBLICOS ESTATALES Y MUNICIPALES CREADOS EN EL ÁREA DEL DESARROLLO URBANO  
1969-1975 <sup>1</sup>

ENTIDADES FEDERALES	ORGANISMOS ESTATALES	ORGANISMOS MUNICIPALES	ORGANISMOS MIXTOS
Estado de México	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS). (31 de diciembre de 1969).</li> <li>b) Cuautitlán Izcalli, Organismo Descentralizado. (23 de octubre de 1971).</li> <li>e) Instituto de Desarrollo Urbano y Regional (1º de julio de 1973).</li> <li>d) Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (10 de julio de 1974).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Instituto de Desarrollo Municipal, A. C. (Marzo de 1975).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Fideicomiso de Ciudad Nezahualcóyotl. (15 de mayo de 1973).</li> </ul>
Nuevo León	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Secretaría de Fomento Económico y Obras. (1º de febrero de 1975).</li> <li>b) Comisión de Planificación y Obras. (1º de febrero de 1975).</li> <li>c) Consejo General de Urbanismo. (1º de febrero de 1975).</li> </ul>		
Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Junta General de Planeación y Urbanización. (25 de agosto de 1959).</li> <li>b) Comisión de Planeación de la Costa de Jalisco. (12 de agosto de 1959).</li> <li>c) Patronato de la habitación popular. (16 de septiembre de 1947).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Consejo de Colaboración Urbana. (12 de agosto de 1959).</li> <li>b) Comisión de Planeación Urbana (COPLAUR) (1º de febrero de 1974).</li> <li>c) Patronato de los Servicios de Agua Potable y Aseanamiento de Guadalajara. (13 de sept. de 1969).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Fideicomiso de Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY). (Decreto pendiente).</li> </ul>

FUENTE: Gobiernos de los Estados de México, Nuevo León y Jalisco; Ayuntamientos de Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Guadalajara y Monterrey.

<sup>1</sup> El Gobierno del Estado de Jalisco, se adelantó más de 10 años al resto de las entidades federativas, en la creación de organismos para el desarrollo urbano.

---

PLANES

LEYES Y DECRETOS

---

- |                                                 |                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a) Plan TTCH {Texcoco, Teotihuacán, Chaleo).    | a) Decreto N° 23 del 31 de Diciembre de 1969, que creó el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS). |
| b) Plan Rector Naucalpan.                       | b) Decreto N° 119 del 23 de Octubre de 1971, que creó Cuautitlán-Izealli.                                          |
| c) Plan Rector Tlalnepantla.                    | e) Decreto Nc 20 del 22 de Junio de 1973. que creó el Municipio de Cuautitlán-Izealli.                             |
| d) Plan Rector Cuautitlán Izcalli.              |                                                                                                                    |
| e) Sistema de Transporte Colectivo, Zona N.Z.T. |                                                                                                                    |
|                                                 |                                                                                                                    |
| a) Exápolis 2000                                | a) Ley Orgánica de la Administración Pública.c.-GI de Diciembre de 1974.                                           |
|                                                 | b) Ley de Urbanismo y Planeación.c-clv de Febrero de 1975.                                                         |
|                                                 |                                                                                                                    |
| a) Plan General Urbano.                         | a) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.                                                                               |
| b) Sistema Vial Primario Eje Norte-Sur.         | b) Ley de Planeación y Urbanización del Estado.                                                                    |
| e) Transporte Colectivo de Guadalajara.         | c) Ley Estatal de Fraccionamientos.                                                                                |
| d) Polos de Desarrollo.                         | d) Ley de Zonificación Comercial.                                                                                  |
|                                                 | e) Reglamento de Construcciones del Ayuntamiento de Guadalajara.-15 de julio de 1969.                              |
|                                                 | f) Ley para el Fomento de la Habitación Popular.                                                                   |
-

CUADRO V

México: relación de leyes, decretos y acuerdos federales sobre desarrollo urbano  
1970-1973

Leyes

- 1.-Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (reglamentaria de la base la., fracción VI, del artículo 73 de la Constitución). Diario Oficial, 29 de diciembre de 1970.
- 2.-Ley del Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal. Diario Oficial, 17 de marzo de 1971.
- 3.-Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Diario Oficial, 23 de marzo de 1971.

Decretos

- 4.-Decreto por el que se fijan los límites del vaso del Lago de Texcoco y se destinan a la Secretaría del Patrimonio Nacional los terrenos que se citan. Diario Oficial, 21 de julio de 1971.
- 5.-Decreto por el que se autoriza al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular para celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas para la elaboración, promoción y ejecución de sus programas de desarrollo urbano y vivienda popular. Diario Oficial, 30 de agosto de 1971.
- 6.-Decreto que reforma a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial, 31 de diciembre de 1971.
- 7.-Decreto que reforma y adiciona a la Ley de Planificación del Distrito Federal. Diario Oficial, 31 de diciembre de 1971.

8.-Decreto por el que se crea la Dirección General de Estudios y Proyectos de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Diario Oficial, 6 de mayo de 1972.

D.-Decreto por medio del cual se crea un organismo técnico administrativo dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que se denominará Comisión de Aguas del Valle de México. Diario Oficial, 18 de agosto de 1972.

Acuerdos

- 10.-Acuerdo por el que se constituye una comisión intersecretarial transitoria que se denominará Comisión de Estudios del Lago de Texcoco. Diario Oficial, 20 de marzo de 1971.
- n.-Acuerdo por el que se aprueba el Plan del Lago de Texcoco y las recomendaciones formuladas por la Comisión de Estudios a que se refieren los considerandos del mismo. Diario Oficial, 21 de julio de 1971.
- 12.-Acuerdo por el que se crea en la Secretaría de Salubridad y Asistencia la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente. Diario Oficial, 29 de enero de 1972.

Reglamentos

- 13.-Reglamento para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por la emisión de humos y polvos. Diario Oficial, 17 de septiembre de 1971.

## Administración pública y desarrollo urbano en Venezuela

Venezuela no ha escapado al rápido crecimiento urbano y a la excesiva concentración geográfica de la población de las actividades económicas que caracteriza a la mayor parte de los países de América Latina. Venezuela es el país de América Latina con el mayor porcentaje de población urbana, superior al 70%. Esta situación se tipifica en mayor grado en el Area Metropolitana de Caracas.

La población total del país es de alrededor de 11 millones distribuidos en 24 Estados. La ciudad de Caracas tiene una población estimada en 2.5 millones, 22% de la población total del país. Durante las últimas décadas el desarrollo de la ciudad se ha desbordado hacia su periferia muy en particular hacia el distrito de Sucre que se encuentra en el Estado Miranda. La tendencia de este crecimiento urbano es extenderse hacia límites cada vez más amplios. Ello ha llevado a una ruptura real de los límites político-administrativos territoriales establecidos en la región del Valle de Caracas que constituye como en el caso del Valle de México una unidad geográfica definida. Se ha originado un complejo metropolitano cuyo desarrollo y extensión tiende a ampliarse de manera acelerada.

La prestación de algunos servicios tales como drenajes, transportación o protección policíaca, se proyectan y ejecutan sobre la base del Area Metropolitana como un todo. La Constitución Nacional en su Artículo 28 prevee para la organización de Mancomunidades entre los Consejos Municipales en razón a la conveniencia de

enfrentar integralmente los distintos problemas que plantea el desarrollo urbano de las comunidades locales.

Los cambios institucionales más importantes en esta área, han sido los siguientes:

### a) La mancomunidad

En 1970 se creó la mancomunidad urbanística del Distrito Federal de Caracas y el Distrito Sucre del Estado Miranda. Este organismo tiene el carácter de una asociación intermunicipal para la coordinación y planificación de todos aquellos aspectos que intervienen en el ordenamiento espacial urbano. El presupuesto de gastos de los organismos que se crean para atender a los problemas de crecimiento urbano son sufragados 66% por el Distrito Federal de Caracas y el 34% por el Distrito de Sucre.

### b) La Comisión Metropolitana de Urbanismo

Esta Comisión es el máximo organismo directivo, consultivo y asesor en materia de ordenación urbana del área metropolitana de Caracas. Entre las actividades más importantes contenidas en la competencia de esta Comisión, está la fijación de directrices generales para la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano; la determinación sobre el proyecto del Plan General de Desarrollo Urbano del Area Metropolitana de Caracas; la presentación a los Consejos municipales en el mes de octubre y en el mes de enero siguiente: del Proyecto de Presupuesto de la Comisión y de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano para el ejercicio fiscal siguiente y de un informe pormenorizado



de las labores realizadas por la Comisión y de la ejecución del presupuesto asignado; la promoción y realización de consultas públicas sobre los proyectos que le someta la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano; y la resolución de controversias que puedan surgir entre la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y los Ingenieros Municipales.

e) La Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano

Esta oficina es el máximo organismo operativo, planificador y administrativo en el Area Metropolitana de Caracas. Sus principales actividades son: elaborar, actualizar, revisar y modificar el Proyecto del Plan General de Desarrollo Urbano; vigilar y controlar la ejecución del Plan General de Desarrollo Urbano y de los programas que de él se derivan; preparar proyectos de ordenanzas, acuerdos y resoluciones que regulen el desarrollo urbanístico; recibir y evaluar tanto las informaciones de los Ingenieros Municipales como las provenientes de los organismos coadyuvantes al desarrollo urbano y de planes y programas de los organismos públicos y privados que interactúen; conocer a través del organismo regional correspondiente, los planes y programas a desarrollarse dentro de la región capital; preparar el proyecto de presupuesto de la Comisión Metropolitana de Urbanismo y de la cooperación de las personas e instituciones privadas en la realización de los planes de urbanismo; estimular o restringir con adopción de medidas diversas de actividades de personas o instituciones privadas para la mejor orientación del Plan General de Desarrollo Urbano.

d) FUNDACOMUN

En otro nivel, uno de los organismos administrativos de mayor importancia y relevancia en Venezuela para manejar las presiones administrativas críticas a que ha dado lugar, el rápido crecimiento urbano lo constituye FUNDACOMUN. La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal. Este organismo se creó en 1962 como organismo descentralizado del gobierno central para centralizar los aportes y recursos técnicos y financieros, tanto oficiales como privados, en programas dirigidos de desarrollo integral de los Municipios y de las comunidades que lo integran.

Desde sus comienzos, FUNDACOMUN ha realizado actividades de gran impacto en ella, se ha realizado a sí misma. Una primera etapa de promoción y estímulo fue pronto superada con la demanda creciente por sus servicios. La experiencia acumulada con la práctica, le ha permitido sucesivos ajustes, ampliación y perfeccionamiento de los programas y la organización interna.

Tres programas básicos y uno complementario ha establecido FUNDACOMUN para el desarrollo de los gobiernos municipales y para promover la participación de las comunidades.

- a) Programa de Desarrollo de la Comunidad. Comprende la labor destinada a impulsar la participación de las comunidades en su propio desarrollo.
- b) Programa de Fomento Municipal. Comprende las labores de asesoramiento y ayuda técnica a los Consejos Municipales, para promover y apoyar su desarrollo político administrativo.

- e) Programa Financiero. Comprende los proyectos concretos de orden local, tendientes a elevar los niveles de vida de los municipios y comunidades que los integran.

Además, FUNDACOMUN lleva adelante un programa de adiestramiento y de intercambio con organismos internacionales para, a través de él, lograr un máximo de capacitación que impulse aún más nuestro desarrollo.

FUNDACOMUN también asesora a los municipios en la planeación, organización y prestación de servicios públicos tales como la construcción de mercados públicos, terminales de pasajeros, edificios rentables, agua y alcantarillado, transportación, etc. Además, capacita a funcionarios municipales en la administración de estos servicios. Como parte integrante de este servicio se incluye la orientación socio-económica, mediante la cual se realizan los estudios de factibilidad y rentabilidad necesarios para la aprobación definitiva de los créditos.

El FUNDACOMUN promueve las oficinas municipales de planificación urbana cuyo objetivo es garantizar la aplicación de un proceso de planificación urbana racional y continua. Auxilia a la Cámara Municipal en todo lo relativo a estudios, proyectos y decisiones tendientes al desarrollo y crecimiento armónico de la ciudad. Todo el proceso conlleva la realización de estudios e investigaciones para el diagnóstico físico, económico y social de la localidad.

Mediante un programa de Catastro, que FUNDACOMUN presenta se pretende organizar y poner en funcionamiento ofici-

nas municipales de Catastro, técnicamente integradas, para que cada municipio del país pueda disponer de la información que, con múltiples fines, les suministra el Catastro Urbano.

Venezuela es uno de los países con mayores innovaciones y cambios en la reestructuración y creación de organismos para responder a las múltiples presiones del crecimiento urbano del país.

## Conclusiones

La mayor parte de los países de América Latina vienen convirtiéndose en sociedades eminentemente urbanas.

El rápido crecimiento urbano y de industrialización tiende a concentrarse en un reducido número de centros urbanos.

La excesiva concentración poblacional y de actividades económicas genera severas presiones sociales, espaciales, económicas, ecológicas y administrativas.

Desde el punto de vista administrativo se requiere hacer frente a tales problemas con un amplio espíritu innovador y creativo y con medidas radicales.

Toca a la Administración Pública de los gobiernos de entidades federativas, departamentos, provincias y distritos, la actuación más ingente en materia urbana, ello así porque el fenómeno urbano es más de carácter regional que local.

El área de administración pública para el desarrollo urbano exige una atención inmediata de parte de los estudiosos investigadores y practicantes de la administra-

cron. De otra forma nos encontraremos con la situación de que sean otros especialistas los que estén presentando solucio-

nes, algunas veces correctas, a los graves problemas de la administración y gobierno de áreas urbanas.

## ANEXO 1

### PRINCIPALES ORGANISMOS Y DEPENDENCIAS PUBLICAS FEDERALES CREADAS EN MEXICO. ENTRE 1971 Y 1975 EN EL AREA DE DESARROLLO URBANO

Subsecretaría del Mejoramiento Ambiental. Depende de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y su creación se debe al programa iniciado por el Presidente Echeverría para abatir la contaminación de la tierra, el aire y el agua, que ha adquirido perfiles catastróficos en la zona metropolitana. La Subsecretaría del Mejoramiento Ambiental surge con el ACUERDO del 29 de enero de 1972.

La Dirección de Desarrollo Urbano. Depende de la Secretaría del Patrimonio Nacional y tiene como función, coordinar el desarrollo urbano de ciudades o lugares limítrofes relacionados con los inmuebles propiedad de la Federación.

Plan Acapulco, Es un programa de Regeneración del Puerto de Acapulco, que lleva a cabo la Secretaría del Patrimonio Nacional y que consiste en introducir las obras de infraestructura, la regularización de la propiedad y la organización de los barrios pobres de dicho municipio.

Comisión de Estudios y Plan Lago de Texcoco. Creada el 19 de marzo de 1971 por el Presidente Echeverría como Comisión Intersecretarial Transitoria para formular un plan de aprovechamiento de las aguas del Lago de Texcoco y el desarrollo

de áreas forestadas, agrícolas y de habitación popular.

Plan Lago de Texcoco. Aprobado el 21 de julio de 1971 con las recomendaciones formuladas por la Comisión mencionada anteriormente y con la finalidad de desarrollar en el Lago de Texcoco áreas forestales, agrícolas e industriales para aprovechar al máximo el agua que sea posible captar en la zona y disminuir en parte las tolvaneras que se originan dentro de dicho Lago.

Comité para la Regularización para la Tenencia de la Tierra. Creado el 7 de agosto de 1973 con la finalidad de elaborar y realizar un Programa Nacional para regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos y prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones. Este órgano colegiado se integra por el Jefe de la Secretaría de la Reforma Agraria, por el Director General del INDECO y por el Director General del FONAFE.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Nació con la Ley del mismo nombre, de fecha 24 de abril de 1972 y tiene como objeto establecer y aplicar un Siste-

ma de funcionamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para: la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, la **construcción, ampliación o mejoramiento** de sus habitaciones o el pago de pasivos por ambos conceptos. Dicho Organismo surge con la Reglamentación a la Fracción XII del apartado A del Artículo 123 Constitucional.

El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular. Surge con la Ley del mismo nombre de fecha 20 de febrero de 1971 y tiene como función la realización de investigaciones y la participación en los programas en toda la República para determinar las necesidades de las distintas zonas urbanas o rurales y proponer los programas de aplicación de Normas urbanísticas, arquitectónicas y de edificación más adecuadas.

Fondo para Cooperación de Obras Municipales (BNOSP). Creado por Decreto Pre-

sidencial en julio de 1972, con la finalidad de subsidiar y otorgar créditos a los municipios de bajos recursos económicos de toda la República para la realización de obras de servicio directo para el pueblo, como las de infraestructura y urbanización.

## FIDEICOMISOS

Fideicomiso de Desarrollo Urbano (FIDE-URBE). Creado para regularizar zonas litigiosas, comunales o ejidales del Distrito Federal, así como para la creación de zonas habitacionales de carácter popular.

Fideicomiso de Puerto Vallarta. Creado el 8 de enero de 1973, con la finalidad de regularizar la zona ejidal que desde 1930 había sido objeto de tráfico parcelario. Para 1973 habían 9,460 predios enclavados en la zona ejidal, de personas que habían comprado o despojado de su posesión a los legítimos usufructuarios.

## ANEXO II

### ORGANISMOS ESTATALES Y MUNICIPALES CREADOS EN MEXICO, EN EL AREA DE DESARROLLO URBANO ENTRE 1969 Y 1975

#### ESTADO DE MEXICO

Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS). Organismo descentralizado creado el 31 de diciembre de 1969, como Organismo de Planeación y de Ejecución que lleva a cabo la expropiación y regularización de ejidos, así como la creación de unidades habitacionales y de parques industriales.

Cuautitlán Izcalli, Organismo descentralizado creado el 23 de octubre de 1971 y surgido con la finalidad específica de planear, construir y posteriormente poblar la ciudad de Cuautitlán Izcalli. Su desarrollo con metámeras le asegura una población de 1.600,000 habitantes; la consecuencia inmediata de esta ciudad, fue la creación del Municipio 121: Cuautitlán Izcalli.

Instituto de **Desarrollo** Urbano y Regional (IDUR). Surgió **ello.** de julio de 1973 como organismo de planeación urbana y regional que participa como auxiliar de los organismos de ejecución.

Comisión Estatal de Agua y Saneamiento. Surge por Acuerdo del 10. de julio de 1974 y tiene como función el despacho de los asuntos relacionados con el abastecimiento de agua potable, alcantarillado y drenaje y pequeña irrigación que se proporcionan en el Estado de México.

Instituto de Desarrollo Municipal. Creado en marzo de 1975 como organismo de planeación y ejecución que pretende lograr que todos los municipios aprovechan adecuadamente sus recursos y realicen coordinadamente sus obras, participando de las directrices regionales y estatales que se han dictado en el renglón urbano.

Fideicomiso de Ciudad Nezahualcóyotl (FINEZA). Creado el 15 de mayo de 1973 por el señor Presidente de la República, con la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra. FINEZA está regularizando actualmente 49,263 lotes.

Planes Rectores de Naucalpan, Tlalnepantla y Cuautitlán Izcalli. Consisten en programar el crecimiento de estas ciudades a través de planos en los que se apliquen directrices de desarrollo urbano.

**Plan** T.T.CH. (Texcoeo, Teotihuacán y Chalco). Consiste en evitar el crecimiento anárquico de la zona comprendida en estos **puntos**, programando la aplicación de directrices específicas en materia urbana por su crecimiento acelerado.

Sistema de Transporte Colectivo para Zo-

na N.Z.T. Es un proyecto de Ferrocarril de Superficie para comunicar los municipios de Naucalpan, López Matees y Tlalnepantla con la zona metropolitana del Distrito Federal.

## ESTADO DE NUEVO LEON

Secretaria de Fomento Económico y Obras. Creada **ello.** de febrero de 1975 y tiene como función dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los programas relativos al fomento de la actividad económica en los sectores agropecuario, industrial, comercial y de turismo; así como la elaboración de planes reguladores, planes directores y demás proyectos tendientes a solucionar los problemas urbanísticos.

Comisión de Planificación y Obras. Es un Organismo Colegiado creado **ello.** de febrero de 1975 que se integra por los titulares de la Secretaria de Fomento Económico y Obras, de la Dirección de Urbanismo y Planificación, de la Dirección de Obras Públicas y de la Dirección de Fomento Urbano. Tiene como función dictaminar en materia de planes de desarrollo, así como la aprobación de planos y anteproyectos de fraccionamiento de terrenos.

Consejo Nacional de Urbanismo. Creado el 10. de febrero de 1975 como foro e instrumento de participación y consulta ciudadana, para asesorar al Ejecutivo del Estado en los aspectos fundamentales de la planificación y desarrollo urbano del Estado. Se integra por las Cámaras de Industria y Comercio, de la Construcción, Junta Central Catastral y de los colegios de Arquitectos, Ingenieros y Notarios.

Fideicomiso de Fomento Metropolitano de

Monterrey (FOMERREY). Creado en 1974 por el señor Presidente de la República. Tiene como función la realización **de un programa de rehabilitación urbana** en el que, la construcción de viviendas se realice utilizando la energía de los desempleados urbanos.

Exapolís 2000. Es un plan que surge en febrero de 1975 para evitar el hacinamiento de la población y consiste en crear 6 políis o ciudades en la zona metropolitana para regular el desarrollo urbano y el crecimiento anárquico de la ciudad.

## ESTADO DE JALISCO

Junta General de Planeación y Urbanización, Creada el 25 de agosto de 1959 como organismo de planeación y ejecución que propone la realización de obras y servicios públicos en el Estado.

Comisión de Planeación de la Costa de Jalisco. Creada el 12 de agosto de 1959 y tiene como función la planeación y ejecución de todas las obras regionales y urbanas de la Costa de Jalisco, principalmente Vallarta y Cihuatlán.

Patronato de la Habitación Popular. Creado el 16 de septiembre de 1947 como cuerpo Colegiado integrado por el Gobierno del Estado, las Cámaras de Industria y Comercio, la Central Obrera y la Sociedad de Ingenieros y tiene como función formular y aprobar los programas y operaciones que en materia de vivienda popular se apliquen en el Estado.

Consejos de Colaboración Urbana. Surgen el 12 de agosto de 1959 como organismos

de colaboración urbana municipal que participan en la planeación y urbanización de los Ayuntamientos en la entidad.

Comisión de Planeación Urbana (COPLAUR). Surge el 10 de febrero de 1974 y participa como órgano del Ayuntamiento de Guadalajara en el Programa de Implantación de Transporte colectivo de la ciudad.

Patronato de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Guadalajara. Surge el 13 de septiembre de 1969 como organismo colegiado, con representación del Gobierno del Estado, del Ayuntamiento, de la Junta de Planeación y Urbanización, de la Cámara de Propietarios de las fincas urbanas y tiene como funciones la conservación y el mejoramiento de los sistemas de abastecimiento de agua potable y alcantarillado de la ciudad.

Plan General Urbano. Consiste en programar el crecimiento de las ciudades más importantes para lograr el desarrollo urbano.

Sistema Vial Primario Eje Norte Sur. Consiste en abrir un Eje de comunicación del lado norte al lado sur del Anillo Periférico de la ciudad de Guadalajara.

Transporte Colectivo de Guadalajara, Consiste en introducir el transporte colectivo en la ciudad. Su funcionamiento está concebido primero, con trolebuses y posteriormente con sistemas de automatización como el metro.

Polos de Desarrollo. Plan que consiste en organizar 15 polos de desarrollo en el Estado para la programación urbana. Los polos

de desarrollo se determinaron tomando como base características comunes de las

regiones, desde las geográficas hasta las humanas y económicas.

## NOTAS

<sup>1</sup> *Una política de desarrollo regional y urbano en función de la realidad Latinoamericana*, p. 22. Conferencia del doctor Rubén Daría Utría, IX Congreso Inter Americano de Planificación. Bogotá, 1972.

<sup>a</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 23. Para mayor información sobre: Concentración económica en América Latina, véase CEPAL Doc. E/CN 12/896.

<sup>4</sup> Osear Gómez Navas. "La participación del municipio en el proceso de regionalización", *XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas en México, julio 1974*. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal.

<sup>5</sup> Antonio Ortiz Mena, *Simposio sobre desarrollo urbano organizado por el Banco Nacional de la Habitación*. Río de Janeiro, Brasil, agosto, 1973.

<sup>6</sup> *Colombia: Programa integrado de desarrollo urbano de la zona oriental de Bogotá*. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. 1972.

<sup>7</sup> *Seminario sobre la planificación y administración de los programas para el desarrollo municipal*. Secretaría General. Organización de los Estados Americanos. México, 1971.

<sup>8</sup> Luis Unikel, *El desarrollo urbano de México, diag-*

*nóstico e implicaciones* (Vol. I, 11). El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos. México, D. F., México, En imprenta.

<sup>9</sup> A menos de tres años de haber sido creado, el INFONAVIT, opera anualmente un presupuesto de inversión de cinco mil millones de pesos (400 millones de dólares) y programa más de 100,000 viviendas anuales. Sobre INFONAVIT véanse las siguientes referencias:

*Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Boletín No. 23 Informativa*. México. 1974.

El INFONAVIT: Sus perspectivas de desarrollo para el futuro. *Análisis Económico*, v. 9, n. 379, abril 1974: 1.

*Una fórmula mexicana para el financiamiento de la vivienda*. Conferencia del licenciado Roberto Malina Pasquel en el Primer Simposio Internacional de Economía y Desarrollo Urbano. Guanajuato, México. 1974.

*Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Boletín Informativo Número 11*. México. junio 1973.

Juan Focerrada Mireno, *INFONAVIT: Organismo mexicano para la vivienda de las trabajadoras*, México, 1974.

# El Fideicomiso para el Fomento de la Investigación Agropecuaria y Forestal

Marcelo BITAR LETAYF

## Situación del sector agrícola nacional

Según datos proporcionados por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, de 1960 a 1970, el sector agrícola creció a 3,8% frente a un 3.3% de la población; en cambio, de 1970 a 1973 creció solamente al 1.7% por año, mientras que la población aumentó al 3.5%.

La población económicamente activa que vive en el campo disminuyó del 55% al 40% de 1960 a 1970, determinando una fuerte corriente migratoria hacia otras ramas de actividad consideradas más productivas. En cuanto a ingresos, en 1968 el ingreso familiar promedio mensual en el sector agrícola era de \$1,025 y de \$665 por persona ocupada, frente a \$2,485 y \$1,500, respectivamente para los otros sectores.

En 1970, la superficie de labor del país, según el censo de ese año era de 27.5 millones de hectáreas, siendo el 17% de riego, el 4% de jugo o humedad y el 79% de temporal. Desde el punto de vista de superficie de riego, en 1960 el 59% correspondía a propiedad privada y el 41% a

ejidal y en 1970 el 64 y 36% respectivamente; es decir, que también en este aspecto la distribución de la tierra no era equitativa.

Durante los últimos años, los sectores no agrícolas han recibido apoyo preferente, con el consiguiente detrimento de la producción agropecuaria. Esto se comprueba al observar la inversión pública total: en 1950 el sector agropecuario recibió el 19%; en 1960 el 8%; en 1970 el 13% y en 1973 el 17%.

Por otra parte, la política prevaleciente en los últimos años de mantener los precios bajos de los productos alimenticios básicos, si bien ha beneficiado al sector urbano, ha determinado ingresos bajos para los campesinos y la consecuente descapitalización del sector. Esta situación se ha agravado con la ocurrencia aleatoria de factores meteorológicos que han incidido negativamente en el nivel de la producción agrícola. Se ha estimado que aproximadamente el 66% de la superficie cosechada está influenciada por la precipitación pluvial, vientos, heladas, granizadas, etc., que afectan directamente a la producción.



Otras causas indiscutibles y que han prevalecido a lo largo de los años son: las diferencias en la coordinación de las actividades agropecuarias y la desatención a políticas complementarias, tales como las referentes a la comercialización y orientación del consumo.

La política agrícola que lleva a cabo el presente régimen, establece la necesidad básica de canalizar mayores recursos al campo. De esta manera, la Secretaria de Agricultura y Ganadería ha estructurado el Plan Agrícola Nacional cuyo objetivo primordial es lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos básicos populares.<sup>1</sup>

Para el logro de este propósito, se han definido diversas políticas cuyos objetivos son:

a) El mejoramiento del bienestar campesino con objeto de integrar los recursos con que cuenta el pequeño productor, los que por ser tan restringidos no le permiten una subsistencia razonable y a una justa retribución a las aportaciones que en tierra y esfuerzo, realiza el agricultor.

b) Fomentar la producción. A este respecto se encauzan las acciones mediante tres líneas básicas: Incremento de los rendimientos unitarios, aumento de la superficie cultivada y establecimiento de una planeación adecuada de la producción agrícola.

e) Políticas complementarias. Es necesario que las políticas enunciadas anteriormente se desarrollen en forma armónica con las actividades de otras dependencias del sector público que tienen ingerencia,

no sólo con la producción agrícola, sino con el proceso de comercialización que incluye lo relativo a transporte, almacenamiento, proceso, distribución y orientación del consumo de los productores agrícolas,

### Importancia de la educación agropecuaria para el desarrollo del sector

Es incuestionable que la educación participa en la búsqueda de mayores volúmenes de recursos naturales y en la mejor utilización de los ya conocidos. Ante una demanda creciente de bienes y servicios, la educación colabora en la preparación de personas que puedan realizar el descubrimiento de nuevas fuentes de recursos aprovechables. De esta manera, la educación tiene un papel importante dentro del progreso de los países en proceso de desarrollo, pues debe estimular la adopción de las técnicas productivas modernas.<sup>2</sup> De ahí, la importancia de la educación agropecuaria, ya que todas las instituciones que intervienen en el desarrollo agropecuario dependen en alto grado del potencial humano entrenado. En muchas ocasiones, los planes son ineficaces porque no se les desarrolla reflexivamente. Como afirma Mellor: "Aun en los casos en que los planes han sido bien preparados, a menudo fracasan al ser llevados a la práctica por falta de personal experimentado y entrenado.">

En nuestro país, es indudable que para alcanzar los objetivos de desarrollo agropecuario que se tienen trazados, tendremos que transformar la economía campesina introduciendo fórmulas modernas

de producción, organización y administración en ella. Se requiere por tanto, del agente de cambio y éste es producto de la **educación y la capacitación, entendida en la más amplia de sus acepciones.** Como señala Osear Méndez Nápoles: "Este es el papel que el sector educativo, particularmente el correspondiente a la **enseñanza agropecuaria, ha de realizar en esta hora: La de formar agentes de cambio para transformar el medio rural.**"<sup>4</sup>

En la actividad agropecuaria, el uso de **mejores técnicas no es suficiente para la eficiencia del proceso productivo,** si no se acompaña de las formas de organización y administración que a su vez las hagan rentables.

El agente de cambio- tendrá que aunar a sus conocimientos y habilidades de orden científico y tecnológico facultades organizacionales y administrativas si ha de pretenderse la superación de los niveles de productividad agropecuaria.

El Ejecutivo Federal, convencido que es una necesidad ineludible e impostergable, la superación de la educación agropecuaria y de la labor fundamental que les corresponde desarrollar a los egresados de las instituciones, constituyó el Fideicomiso para el Fomento de la Investigación y la Educación Agropecuaria y Forestal, "con objeto de adquirir laboratorios, equipos y demás bienes que satisfagan las necesidades en materia de investigación agropecuaria y forestal".'

En los considerandos del acuerdo respectivo, se establece textualmente:

"Que el ejido, la propiedad comunal y la

auténtica pequeña propiedad, son instituciones fundamentales a las que hay que hacer óptimamente productivas mediante **la adecuada aplicación de los conocimientos y de la tecnología moderna,** que le sirvan de base a la acción creadora del hombre para transformar su medio.

"Que una auténtica reforma educativa exige revisar permanentemente los objetivos, los métodos y las técnicas que orientan a la docencia sin que obstáculos burocráticos impidan que cada aula se convierta en un agente dinámico del cambio social, del progreso científico y del desarrollo económico.

"Que entre la educación que imparte el Estado y la que se obtiene en los institutos superiores, sin menoscabo de su autonomía, debe existir la debida vinculación para preparar a las nuevas generaciones dentro de un programa uniforme de estudios, de concepción general.

"Que de acuerdo con la política que en materia educacional se ha trazado el Gobierno Federal, es conveniente establecer procedimientos ágiles y expeditos que faciliten la obtención de financiamiento tanto para los gastos de capital como para los de operación de las instituciones docentes, entre otras de las agropecuarias, por la importancia que representan para efectuar una racional explotación de los productos del campo".

En estos considerandos se reafirma palpablemente la interrelación que existe entre la educación agropecuaria y la conformación estructural del agro mexicano.

## Estructura orgánica del fideicomiso

### El marco jurídico

Dentro de las normas de derecho mercantil, quedan comprendidas las disposiciones legales del derecho bancario que específicamente rigen la vida, organización y funcionamiento de las instituciones bancarias y reglamentan una serie de actos y hechos jurídicos de naturaleza mercantil, quedando comprendido dentro de ellos, el fideicomiso, que es un acto mercantil, mediante el cual una persona física o moral, destina ciertos bienes a la realización de un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria.

En la actualidad, el fideicomiso se encuentra configurado y reglamentado por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941' y por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932.'

Según los ordenamientos jurídicos, el fideicomitente es la persona física o moral que constituye el fideicomiso y que sólo puede ser aquella que física y legalmente tenga la capacidad jurídica necesaria para hacer la afectación de los bienes que el Fideicomiso implique, y las autoridades jurídicas o administrativas competentes cuando se trata de bienes cuya guarda, **conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación**, corresponde bien a ellas, o a la persona que las mismas designen.

El fiduciario, de acuerdo con nuestras leyes, debe ser siempre una institución de

crédito legalmente autorizada para practicar operaciones fiduciarias. Esta se convierte en la titular de los derechos de los bienes fideicomitados durante toda la vigencia del fideicomiso.

La fiduciaria desempeña su cometido por conducto de: delegados fiduciarios, comités técnicos y personal auxiliar.

Los comités técnicos son órganos colegiados de la fiduciaria, designados en el acto constitutivo del fideicomiso o en el de su reforma, cuyo objeto es coadyuvar con la fiduciaria al desempeño de su cometido en la distribución de fondos, conforme a las reglas y facultades que para el caso se estipulen.

Fideicomisario, es la persona física o moral que recibe el beneficio del fideicomiso; debiendo tener la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

La vigilancia y control de la operación del Fideicomiso lo establece el gobierno federal a través de la Ley para el Control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal."

En el caso del fideicomiso que nos ocupa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Nacional Financiera, S. A., Fideicomitente y Fiduciaria, respectivamente, **suscribieron** el contrato respectivo con la finalidad de dar cumplimiento al acuerdo presidencial que lo creó.<sup>10</sup> En la cláusula cuarta, fracción V, se establece que el comité técnico deberá designar un secretario técnico que deberá fungir además como Secretario de Actas y Acuerdos.

## Aspectos administrativos

### Organización interna

De conformidad con el artículo 30. del acuerdo que lo creó, el comité técnico y de distribución de fondos del fideicomiso, se integra con sendos representantes propietarios y suplentes de las secretarías de Educación Pública; de Hacienda y Crédito Público; de Agricultura y Ganadería; de Recursos Hidráulicos, y del Depto. de Asuntos Agrarios y Colonización, fungiendo como Presidente del Comité el Representante de la Secretaría de Educación Pública quien tendrá voto de calidad.

En el artículo 40. se determinan las funciones del comité técnico.<sup>11</sup>

En el artículo 20. transitorio, se establece que el comité técnico deberá expedir su reglamento interior de trabajo dentro de los primeros treinta días de la fecha de publicación del acuerdo. Con fundamento en lo anterior, el comité expidió, con fecha 22 de marzo de 1972, el reglamento correspondiente, que en su artículo 50. señala que el comité a propuesta de su presidente, elaborará un plan de trabajo anual y establecerá las prioridades de adquisición que procedan. También se regulan en dicho reglamento la forma de sesionar del comité, y en el artículo 12, se señala que de acuerdo con el Contrato del Fideicomiso se deberá designar un **secretario técnico administrativo, quien en colaboración con la administración del fideicomiso, promoverá el cumplimiento de instrucciones del propio comité, fungiendo además como Secretario de Actas y Acuerdos.** Asimismo se establece en el artículo 14 que el comité, a través de su presi-

dente, dará a conocer a los sectores interesados las finalidades del fideicomiso y los requisitos que deberán llenar las solicitudes y operaciones que correspondan.

A la secretaria técnica administrativa a través de la cláusula 4a., fracción VI, del Contrato de Fideicomiso, se le autoriza para la contratación del personal indispensable para el ejercicio de sus labores.

En septiembre de 1974 Y como consecuencia de la ampliación de las actividades del fideicomiso, al incluirse como beneficiarios las escuelas y facultades de Medicina Veterinaria y Zootecnia, se llevó a cabo una reorganización administrativa que tuvo como objetivo fundamental el fortalecimiento de la estructura administrativa y técnica del fideicomiso, fundamentalmente a través de los siguientes puntos:

- a) Establecer los procedimientos administrativos más adecuados para la eficiente operación del fideicomiso.
- b) Contar con elementos para el control y evaluación de los inventarios y la verificación de que el equipo y materiales cumplieron con los objetivos previstos.
- c) Mantener en forma permanente la información básica de las instituciones para poder evaluar mejor las solicitudes y tener mayores elementos de juicio en la toma de decisiones.
- d) Agilizar al máximo las adquisiciones de semovientes materiales y equipo.<sup>12</sup>

### Medidas de complementación y coordinación

Desde el punto de vista administrativo y económico es de suma importancia des-

tacar que se han establecido medidas para coordinar la operación del fideicomiso **con las labores que llevan a cabo organismos** tales como el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, los Gobiernos Estatales, Fideicomisos afines a los objetivos a lograr por éste, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y diversas dependencias federales tales como la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria, Asociación Mexicana de Educación Agrícola Superior y Asociación Mexicana de Escuelas y Facultades de Medicina Veterinaria y Zootecnia.

Estas medidas de complementación y coordinación han contribuido sustancialmente a la eficaz organización y operación del Fideicomiso.

## Aspectos económicos

### a) El fideicomiso como instrumento dinámico

La distribución de recursos por parte del comité técnico es más racional y equitativa, a través del grupo interdisciplinario que lo integra, lográndose asimismo mayor flexibilidad y agilidad en la asignación de los fondos que los destinados por la vía estrictamente presupuesta!. Es de capital importancia mencionar que la figura financiera del fideicomiso debe ser un elemento **dinámico de revolvencia económica**, sin dejar de considerar que gran parte de los recursos se destinan al mejoramiento académico de las escuelas. Los productos obtenidos con recursos asignados con criterios racionales de distribución y dedi-

cados a proyectos y programas productivos, deben revertir al patrimonio del **fideicomiso retroalimentándolo, para fortalecer**, a través de los procedimientos administrativos adecuados, a las instituciones que los han generado.

### b) Evolución presupuesta!

El Art. 15 del reglamento interior de trabajo del comité técnico, establece que: el secretario técnico administrativo elaborará y someterá anualmente, y con la oportunidad necesaria, a la consideración del presidente del comité, y éste a los miembros del mismo, el programa anual de operaciones y su presupuesto, que deberán observar un régimen de prioridades congruente con las necesidades que demanden las promociones y servicios de educación e investigación. Este programa podrá ser modificado por el comité cuando lo juzgue conveniente.

Los presupuestos se han integrado con el criterio de complementar las necesidades de equipo y otros bienes que requiere el desarrollo equilibrado de las instituciones de educación agropecuaria.

En 1972 se asignaron fondos por una cantidad de 24,750 millones de pesos asignándose recursos por 13.9 millones a las instituciones dependientes del sistema de educación tecnológica agropecuaria, que representó el 56.2% del total asignado; 7.2 millones a las escuelas superiores de agricultura con el 29.3% del total y a otras instituciones de educación agropecuaria y forestal 3.3 millones, o sea el 13.5% del total asignado, destinándose 250 mil pesos a la administración del pro-

pío fideicomiso, con el 1.0% del total. En 1973, se asignaron fondos por 23.2 millones de pesos, correspondiendo a las Escuelas Federales de Educación Agropecuaria el 53.1% del total asignado, con 12.3 millones de pesos; a las Escuelas Superiores de Agricultura, el 43.1% del total con 10.0 millones de pesos y a otras instituciones correspondió, el 1.8% del total con 402 mil pesos, mientras que los gastos de administración, sólo captaron el 2.0% con 470 mil pesos.

Para 1974, en que se incorporaron a la actividad del fideicomiso las escuelas y facultades de Medicina Veterinaria y Zootecnia, se aprobó un presupuesto por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 60 millones de pesos, de los que se asignaron 19.1 millones o sea el 31.8% del total, a las instituciones dependientes de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria de la S. E. P.; 19.4 millones a las escuelas superiores de agricultura, representando el 32.3% del total; las escuelas y facultades de Medicina Veterinaria y Zootecnia **participaron de este presupuesto, en un 34.7%** del total, con 20.8 millones. Asimismo se destinaron a otras instituciones el 0.4% con 245 mil pesos y a la administración del fideicomiso se destinó al 0.8% del total, con 464 mil pesos.

En resumen, el total de fideicomitado en 1972, 1973 y 1974, fue de 107.9 millones de pesos, de los cuales correspondió el 42% o sea 45.3 millones de pesos a las escuelas federales de educación agropecuaria; el 33.9% con 36.6 millones a las escuelas superiores de agricultura y el 19.3% o sea 20.8 millones de pesos a las escuelas de Medicina Veterinaria y Zootec-

nia, destinándose el 3.7%, del total que representa 4.0 millones de pesos, a otras instituciones de educación e investigación agropecuaria y forestal; los gastos de administración representaron el 1.1% del total, con 1.2 millones de pesos.

Por objeto del gasto, del total fideicomitado de 107.9 millones de pesos, se destinaron el 54.8% con 59.2 millones a la adquisición de equipos diversos. El 26.0% con 28.0 millones, a la compra de semovientes, representando la alimentación y medicamentos de éstos, el 14.1% con 15.2 millones. Para el aprovisionamiento de materiales se destinó el 4.0% con 4.3 millones de pesos y para la administración del fideicomiso el 1.1% con 1.2 millones de pesos.

En los tres años de referencia, se han beneficiado un total de ciento tres **instituciones de educación agropecuaria y forestal**, correspondiendo cincuenta y seis a las dependientes del sistema federal; veintisiete a diversas escuelas superiores de agricultura; diecisiete escuelas facultades de Medicina Veterinaria y Zootecnia y el resto a otras instituciones cuyos objetivos se encuentran en el campo de acción del fideicomiso.

En 1975, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizó un presupuesto de 65 millones de pesos, que se destinará de la siguiente manera: 19.1 millones o sea el 29.4% a las instituciones dependientes de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria; 22.7 millones o sea el 35.0% a las escuelas superiores de agricultura y el 27.0% del total con 17.6 millones, a las escuelas y facultades de Medicina Veterinaria y Zootecnia, mientras

que corresponderán 3.0 millones, **4.6%** del total para el apoyo de programas de investigación y educación asociados a programas productivos y a gastos de administración 2.6 millones o sea un 4.0% del total del presupuesto autorizado.

e) El Fideicomiso y la política económica y social

Es necesario que se establezca una adecuada planeación interna en las instituciones de educación agropecuaria que deberá considerar dentro de otros factores, las ayudas federales o estatales; el patrimonio aportado por las Universidades y en general aquellos elementos, que les permitan un desarrollo sano y equilibrado.

La proporción adecuada y coordinada de las inversiones en infraestructura; el apoyo en subsidios para gasto corriente y otras aportaciones que reciben, junto con la aportación del fideicomiso, todo esto de conformidad con las necesidades de recursos humanos que tiene el país, en este sector, deberán determinar la transformación de las instituciones, que deben producir investigadores, técnicos y profesionistas, convencidos de elaborar planes y programas bien estructurados, con reutilización económica y acordes con nuestras necesidades de desarrollo.

El lograr que cada aula se convierta en

un agente dinámico del cambio social, del progreso científico y del desarrollo económico, reviste especial importancia pues además de crear una conciencia en el egresado de las escuelas de cualquier nivel de la importancia de nuestro desarrollo agropecuario, lo convierte en un promotor del desarrollo regional del país al aumentarse la productividad agropecuaria.

Por otra parte, la optimización de los recursos disponibles implica la necesidad de planear la actividad del fideicomiso y su labor, y las que realizan los constituidos por el Gobierno Federal para un fin específico, conforman junto con diversos factores, la política económica y social del país. Se integran de esta manera a la labor de planificación que desarrollan Varias dependencias del Gobierno Federal entre las cuales podemos mencionar: La Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Sub-Secretaría de Coordinación y Planeación Educativa SEP; Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de Agricultura.

Es necesario señalar, por último, la importancia de adecuar el régimen jurídico que regula las actividades de los fideicomisos, con objeto que estos sean congruentes con el desenvolvimiento que han tenido como instrumentos fundamentales de política económica y social y en última instancia como promotores de nuestro desarrollo.

## NOTAS

<sup>1</sup> Secretaría de Agricultura y Ganadería, *Plan agrícola nacional*. Resumen. S. A. G., p. 7. México, 1975.

<sup>2</sup> Víctor Gallo Martínez, *Economía, sociología y educación*. Ediciones Oasis, p. 45, México, 1966.

<sup>3</sup> John W. Mellor, *Economía y desarrollo agropecuario*. Ediciones Marymar, p. 156, Argentina, 1971.

<sup>4</sup> Osear Méndez Nápoles, *Educación para la administración agropecuaria*. Ponencia presentada en la

V Conferencia Latinoamericana de Educación Agrícola Superior. México, 1974.

<sup>5</sup> Por *agente de cambio* debemos entender no sólo el científico, el profesional y el técnico ocupado en las tareas de producción agropecuaria, sino también el *campesino* que habrá de poner en ejecución las nuevas técnicas.

<sup>6</sup> Acuerdo que constituyo el Fideicomiso, del 29 de febrero de 1972, se publicó en el *Diario Oficial* el 10 de marzo de 1972.

<sup>7</sup> Ley publicada en el *Diario Oficial* el 31 de mayo de 1941. Cap. VI, Arts. 44 a 46 Se regulan jurídicamente las operaciones fiduciarias.

<sup>8</sup> Ley publicada en el *Diario Oficial* el 27 de agosto de 1932. Cap. V, Arts. 346 a 359, define y establece las normas para la operación y funcionamiento de los fideicomisos.

<sup>9</sup> El Art. 25 de dicha Ley establece textualmente que: "Los Fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como Fideicomitente único del Gobierno Federal, que tengan por objeto la inversión, el manejo a administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado, serán objeto de control y vigilancia por parte de Un Comisario que será designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional. Sin perjuicio de lo que determine la ley, decreto o instrumento jurídico que los haya creado,

los Fideicomisos deberán ajustarse a las prevenciones que establece la presente ley en todo lo que en cada caso les sea aplicable". Y el Art. 26 expresa Que: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como Fideicomitente único del Gobierno Federal, queda obligada a inscribir los Fideicomisos en el Registro que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional y a comunicarle, dentro de un plazo de treinta días, la creación, las modificaciones o reformas que afecten la constitución o estructura de los Fideicomisos".

<sup>10</sup> Contrato de fideicomiso de fecha 20 de marzo de 1972.

<sup>11</sup> Se establecen las siguientes funciones: Resolver sobre las adquisiciones que deba realizar la fiduciaria; acordar los términos en que los bienes que se adquieran sean puestos a disposición de las escuelas tecnológicas agropecuarias, de los centros de estudios tecnológicos agropecuarios y de las escuelas superiores de agricultura; acordar el otorgamiento de subsidios a las instituciones docentes a que se refiere la fracción anterior; resolver y acordar los términos y las condiciones para la obtención de los financiamientos que se requieran; y las demás que sean necesarias para la mayor consecución de los fines del Fideicomiso.

<sup>12</sup> Se ha integrado un sub-comité de compras dentro del comité técnico con objeto de analizar, evaluar y recomendar las adquisiciones más convenientes.



# COMUNICACIONES

## **Celebración del Vigésimo Aniversario de la creación del Instituto Nacional de Administración Pública**

En 1975 el Instituto Nacional de Administración Pública celebra el vigésimo aniversario de su creación. En efecto, en el mes de febrero de 1955 un grupo de prominentes administradores mexicanos se reunió con la preocupación de integrar los esfuerzos de las personas interesadas en el estudio, la investigación o la práctica de la administración pública, y formar una asociación civil destinada a promover el desarrollo de las ciencias administrativas en nuestro país.

Ciertamente, el primer Instituto de Administración Pública satisfizo con holgura los objetivos que se proponían sus miembros fundadores: crear una sólida institución que mantuviera viva la atención a los imprescindibles avances de la administración en México y en el mundo. El Instituto Nacional de Administración Pública de hoy reconoce su continuidad institucional en las mismas preocupaciones y los mismos fines que lo formaron hace veinte años. Así pues, desde su fundación, el Instituto ha venido ampliando y haciendo más profundas las tareas de capacitación, asesoramiento, intercambio de información, investigación y, en general, desarrollo de la teoría y la práctica administrativas. Como consecuencia, existen ya secciones estatales del Instituto que hacen su labor más intensa y fecunda.

A continuación reproducimos los discursos pronunciados durante la ceremonia en que se celebró el vigésimo aniversario de la creación del Instituto Nacional de Administración Pública. Esta ceremonia, de carácter eminentemente académico, tuvo lugar en el Auditorio del Instituto el día 7 de marzo de 1975.

### **Discurso pronunciado por el señor licenciado Antonio Carrillo Flores, miembro fundador del Instituto Nacional de Administración Pública**

Agradezco el honor que me ha dispensado el señor Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública al invitarme a decir unas palabras, en representación simbólica del grupo de fundadores, en ocasión del vigésimo aniversario de la ceremonia inaugural, que tuvo lugar el lunes 7 de febrero de 1955 en el entonces llamado Salón Panamericano de la venerable Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Voces muy autorizadas hablarán de la obra realizada por el Instituto y de sus proyectos para el futuro, y de cómo ellas se engarzan dentro de las tareas y responsabilidades del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Lo que yo me pro-

pongo, fundamentalmente, es recordar los antecedentes, circunstancias y propósitos iniciales de esta joven y ya vigorosa corporación, algunos de los cuales, me parece, no han perdido del todo validez.

En 1955 era ya evidente la necesidad de que el estudio científico de la administración pública adquiriera en México un carácter interdisciplinario, coordinando los esfuerzos de los cultivadores de las diversas disciplinas sociales que se interesan en ella, algunas —como las jurídicas— viejas de siglos, otras, entonces, recién nacidas o al menos recién importadas; que tratándose del conocimiento es una forma de nacer.

En derecho, la obra de la primera y la segunda generaciones posteriores a la Constitución de 1917 había dado ya frutos muy valiosos. Como lo muestran los trabajos del gran emérito don Gabino Fraga, primer presidente del Instituto, y de sus discípulos, entre los que es justo mencionar a Andrés Serra Rojas.

Fue fasciante y compleja la tarea cumplida por esas generaciones, de la segunda de las cuales formé parte. Consistió, esencialmente, en sistematizar —haciendo posible su valoración científica— las normas incorporadas en la Constitución de 17 por luchadores sociales, no por académicos. Utilizaron tres ricas fuentes: nuestra propia tradición jurídica, que en problemas capitales como los de la tierra, las minas y el petróleo, es imprescindible para la recta inteligencia, por ejemplo, del artículo 27 constitucional; la jurisprudencia de la fecunda primera etapa de la Suprema Corte, y lo más valioso de la doctrina extranjera a su alcance.

Ese esfuerzo de los juristas permitió que las atribuciones que el Estado mexicano fue asumiendo en nuevas áreas, a partir de la gestión del Presidente Calles, se realizaran con eficacia; pues había que completar la obra del Constituyente que, salvo al referirse al Banco de México y al Consejo de Salubridad, no introdujo en la estructura del Poder Ejecutivo, tal como venía del origen de la República, otra innovación que la notoriamente insuficiente de crear los departamentos administrativos.

Tocó a los juristas —¿cómo olvidar la aportación de Narciso Bassols<sup>1</sup>— proponer las normas para encauzar la reforma agraria y para la regulación del patrimonio nacional, tanto del dominio público como del privado, que hasta 1941 estuvo contenida, salvo la relativa a materias específicas, en una obsoleta y deficientísima ley de 1902 que entre otros pecados cometió el de reducir a tres millas nuestro mar territorial. Todo ello exigió también complementar la obra de 1917, pues los constituyentes de Querétaro no anticiparon que la Nación tomara a su cargo la explotación directa de sus recursos naturales; simplemente que supervisara la que de ellos hicieran los particulares. De ahí la significación histórica del proceso que, iniciado con el régimen de las reservas, culminó con la expropiación del petróleo del 18 de marzo de 1938 y la reforma del artículo 27, llevadas a cabo y propuestas, respectivamente, por el Presidente Cárdenas. (PEMEX, por ejemplo, tuvo que concebirse en una noche: así tenía ya que trabajarse entonces). Otra tarea que quiero destacar —entre otras que podría señalar— fue la creación de los tribunales administrativos, hecha con audacia en una ley de 1936 y que alcanzaría rango constitucional una década después.

Mientras tanto -hablo de la posguerra- una generación más joven empezaba a enfocar los problemas de la administración pública desde ángulos distintos: aquellos porque se interesa la ciencia de la administración, que, como Alejandro Carrillo Castro ha recordado, arranca en este hemisferio de la monografía de Wilson y, en Europa, del clásico Tratado de Max Weber. Esa generación -muchos de cuyos miembros se habían formado en el extranjero- quería que la planeación, la adecuada utilización de los recursos humanos y materiales, la toma de decisiones y el control de la acción administrativa, para mencionar unos cuantos temas fundamentales, se hiciera con eficacia y eficiencia y no sólo con legalidad. Aunque sin descuidar el dato político, imprescindible en todo lo que tiene que ver con la marcha del Estado, cosa ésta en que coincidían con los juristas.

La necesidad de coordinar, sin confundir, los estudios de las nuevas ciencias administrativas con el trabajo, en gran parte formal, de los juristas, se puso todavía más de manifiesto cuando en 1946 se modificó el artículo 3º constitucional reconociendo al Estado el carácter de promotor y rector del desarrollo nacional, que -¿por qué negarlo?- no estuvo en la mente de los legisladores de 1917. La planeación de las grandes inversiones estatales y paraestatales, su financiamiento y su ejecución, así como el control del uso de los recursos materiales y humanos que esas inversiones reclamaban eran, hace ya veinte años, cuestiones que no toleraban soluciones empíricas.

No fue, por eso, un azar que la creación de este Instituto fuese casi simultánea con la de la Comisión de Inversiones del Poder Ejecutivo, y que el primer Director

de ella, don Raúl Salinas, figurase entre los fundadores de esta casa. La modestia que, de acuerdo con el carácter del Presidente Ruiz Cortines, tuvo ese órgano inicial de la programación y control de la inversión pública, desprendiéndolo —con gran complacencia de su titular— del recio tronco de la Secretaría de Hacienda, no disminuye su significación histórica. Tocaría después al Presidente López Mateos y a sus ilustres sucesores vigorizar la estructura, incrementar las funciones y elevar la jerarquía política de los órganos encargados de cumplir esas funciones al crearse las secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional.

Señores:

En un país que bajo la enérgica dirección del señor Presidente Echeverría vive una etapa de revisión y modernización de sus estructuras sociales, este Instituto está destinado a cumplir funciones día a día más importantes. Pues de aquí deben de brotar las ideas que hagan más eficaz y eficiente a la administración pública.

La administración pública -es una convicción que dejé registrada en un libro de juventud y que no he rectificado- e reclama en un Estado democrático la búsqueda constante del equilibrio entre el propósito político, la exigencia científica o técnica y el cumplimiento de la ley que tutela las libertades de todos y promueve la justicia social para los más desvalidos. Y para que mis palabras no se limiten a la nostálgica recordación de la ceremonia del 7 de febrero de 1955, deseo reiterar la esperanza -que entonces expresé- de que este Instituto acentúe su interés, sin desatender por supuesto las ingentes cuestiones relativas a la administración federal, en los asuntos

que miran a la vida de los estados y de los municipios. Ello estaría a tono con el renovado interés por nuestro federalismo, característico de esta hora.

Además, me atrevo a pensar que un examen de la viabilidad de adoptar instituciones como el ombudsman o más limitadamente del defensor de pobres -ahora diríamos de los marginados-, según la mexicanísima fórmula que ideó Ponciano Arriaga en San Luis Potosí a mediados del siglo pasado, sería muy pertinente, dado el ineluctable crecimiento de las atribuciones estatales. Y que no se limitase a la acción de los órganos directos de la administración pública -federal, local o municipal-s- sino que llegase a los organismos paraestatales cuya importancia es cada vez mayor. Acaso también a las grandes corporaciones privadas que, de hecho, forman parte de lo que Galbreith ha llamado el Estado industrial.

Un clásico de la ciencia política contemporánea, Brecht, afirma, con razón, que no es, no puede ser, tarea del científico como tal, señalar las metas o fines de la acción estatal, sino de esclarecer las opciones que permitirán al político, con la colaboración y el apoyo populares en los regímenes democráticos, decidir acerca de esas metas. De ahí la necesidad de que este Instituto auspicie el diálogo entre los científicos y los políticos. La tarea es a veces difícil, pero siempre posible.

Sólo me resta desear que el Instituto Nacional de Administración Pública, siga, para bien de México, su marcha ascendente. Los problemas del futuro -tanto inmediato como mediato-- son inmensos. Pero por fortuna las nuevas generaciones, mejor preparadas, con más recursos que las

que las precedieron, tienen el entusiasmo y la capacidad para enfrentarse a ellos. Deberán de hacerlo utilizando el espléndido bagaje teórico que poseen, pero con los ojos bien abiertos a nuestras realidades. Pues al fin de cuentas la piedra de toque de todo estudio o empeño sobre la administración pública es la contribución que rinda al mejoramiento de la calidad de la vida de las mayorías.

Discurso pronunciado por el señor licenciado Gustavo Martínez Cabañas, Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

En ocasión al Vigésimo Aniversario de la fundación del Instituto Nacional de Administración Pública de México, me es muy grato expresar a ustedes estas palabras, después de haber escuchado la brillante y siempre conceptuosa intervención del doctor Antonio Carrillo Flores, que fue uno de los inspiradores de la idea de crear un Instituto dedicado a la noble y fecunda tarea de fomentar y promover el interés, la práctica y la teoría de una buena administración de los grandes intereses nacionales.

Considero pertinente recordar el papel que hace más de cuarenta años desempeñaron en nuestro país una pléyade distinguida de juristas encabezados por el maestro y doctor Gabino Fraga y sus más cercanos colegas en la cátedra y en la función pública; entre los que se destacaron el propio doctor Antonio Carrillo Flores, el licenciado Manuel Sánchez Cuen, el licenciado Andrés Serra Rojas, el licenciado Alfonso Cortina Gutiérrez y otros muchos más, que sería prolijo mencionar.

Este grupo de profundos investigadores del derecho administrativo en México nos **dejaron en numerosas obras, que son clásicas en la literatura de la materia, la simiente de nuestro derecho administrativo,** que sin lugar a duda fue lo que inspiró el interés y la dedicación de muchos, de muchos de nosotros entonces estudiantes en la Facultad de Jurisprudencia, de adentrarnos en el mundo de la administración pública.

Conjuntamente con el grupo de juristas, se destacaron eminentes especialistas en materias contables como don Rafael Mancera, otro ilustre animador de la idea del Instituto de Administración Pública, el licenciado y doctor Sealtiel Alatriste, y numerosos maestros de la Facultad de Comercio y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Asimismo, en esta ocasión venturosa para nuestro Instituto,** debemos hacer la más merecida mención a hombres que desde elevados puestos públicos, particularmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de nuestro país, alentaron, impulsaron y realizaron grandes innovaciones en el Gobierno de México; para citar a unos **cuantos**, recordemos a Luis Montes de Oca, al ingeniero Marte R. Gómez, al licenciado Eduardo Suárez, al maestro y **doctor** Jesús Silva Herzog, al maestro y doctor Alfonso Caso, al licenciado Ramón Beteta, al licenciado Eduardo Bustamante y al licenciado Gilberto Loyo. Todos ellos, sin excepción, tuvieron la visión de formar jóvenes profesionistas que se especializaran en las diversas disciplinas de la administración pública, ya sea aquí en el propio país, o en algunas universidades del extranjero.

Es con estos antecedentes como vemos na-

cer al Instituto de Administración Pública de México, durante la presidencia de Don Adolfo Ruiz Cortines, gracias al apoyo ir-restr-icto **del entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público,** el doctor Antonio Carrillo Flores y el entusiasmo que en ello puso su Sub-Secretario, el contador público, Don Rafael Mancera, así como la diligencia e incansable labor del entonces joven licenciado Alvaro Rodríguez Reyes, su primer Secretario Ejecutivo,

Le correspondió al doctor Gabino Fraga dirigir el Instituto durante el periodo de 1955 a 1961, que con su gran acierto y extraordinaria capacidad logró reunir en nuestra institución a lo más selecto y valioso de nuestros profesores y especialistas en las disciplinas administrativas. **El mismo, a través de su acción personal** y del órgano de expresión del Instituto, que es la Revista de Administración **Pública,** logró difundir en México con el más alto rigor científico y académico una serie de estudios, tesis y trabajos técnicos que sirvieron en mucho para orientar desarrollos y decisiones importantes en décadas pasadas.

Como seguramente lo habrá de mencionar el licenciado Andrés Caso en su "intervención de esta tarde, el actual Instituto Nacional de Administración Pública ha evolucionado, ha crecido y ha difundido sus efectos en todo el ámbito del país; ya es **una agrupación numerosa que cuenta con programas editoriales y actividades docentes y de capacitación de una importancia insospechada** hace apenas diez años.

Nuestro Instituto desde su iniciación ha sido la sección nacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, Bélgica. Es probable-

mente una de las secciones más antiguas en este continente y durante toda su existencia ha participado en seminarios, mesas redondas y congresos del Instituto mundial. En los últimos años su actividad internacional ha sido tan intensa que logró la colaboración de muchos países de la América Latina para la realización de una mesa redonda de carácter internacional que se efectuó en Caracas, Venezuela, en el año de 1973 y logró, con la asociación de numerosos países del Tercer Mundo, el Primer Congreso Mundial que se efectuó en este Continente, con el patrocinio del Gobierno de México, el año pasado en la Ciudad de México y, según crónica del propio Instituto, ha sido el más concurrido en la historia de esta institución y con la mayor asistencia de los países de América Latina, así como de representantes del Tercer Mundo.

La acción de México en el ámbito internacional, a través del Instituto Nacional de Administración Pública, tiene en la actualidad la más relevante importancia; hace apenas una semana se logró el acuerdo de su Comité Ejecutivo en Bruselas, para la realización de una serie de actos y reuniones importantes; una de ellas un grupo de trabajo para continuar la investigación y discusión del tema relativo a Los aspectos administrativos de la regionalización en el interior de los Estados, cuya sede será la ciudad de México y que se efectuará durante el verano del presente año. Estamos también interesados en promover durante el año reuniones en el continente Africano, en la región del Mediano Oriente y en el continente Asiático.

El contacto de los administradores públicos de México y los del exterior, dentro del área designada, así como de la función pú-

blica misma, es una corriente de un doble impulso: México al mismo tiempo que recibe, está dando aportaciones, fruto de su propia, aunque relativamente limitada experiencia, pero que ha sabido orientar, canalizar y dirigir hacia objetivos concretos como el de la descentralización, la regionalización y la capacitación de los recursos humanos. Debemos sin embargo reconocer que, en este último capítulo, todavía es mucho lo que falta por hacer y es en este inmenso universo en el que tanto el gobierno del país, como nuestro Instituto, los institutos regionales y nuestras universidades tendrán las mayores oportunidades para su desenvolvimiento futuro.

### **Discurso pronunciado por el señor licenciado Arturo Orenday, Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Aguascalientes, A. C.**

Quienes me han antecedido en esta tribuna han referido a ustedes cómo, un día de febrero de mil novecientos cincuenta y cinco nació el Instituto de Administración Pública. Sus fundadores tenían una idea: deseaban crear un foro donde se discutiera, donde se analizara libremente la teoría y la práctica administrativa.

Hace dos décadas, Antonio Carrillo Flores, Rafael Urrutia Millán, Alfonso Noriega Cantú, Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Catalina Sierra, Jesús Rodríguez y Rodríguez, Gilberto Loyo, Raúl Ortiz Mena, Ricardo Torres Gaytán y otros muchos más, cuyos nombres escapan a mi memoria, veían asombrados cómo el Estado ensanchaba sus campos de acción y se propusieron, al utilizar esta tribuna, pro-

mover el cambio del aparato administrativo para hacerlo compatible con los planes de desarrollo del país.

A veinte años de distancia, **gracias** al enorme esfuerzo desplegado por eminentes administradores, y al apoyo institucional del gobierno federal, los frutos están a la vista.

Cursos y seminarios de formación y capacitación, convenios de amplia cooperación con instituciones administrativas mexicanas, de América Latina y del mundo entero, conferencias, publicaciones, el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, diversos trabajos de investigación y eventos específicos.

Pero permítaseme rendir homenaje a una importante labor... El Instituto ha sabido no ser simple mecanismo administrativo, sino laboratorio ideológico donde se discuten las teorías y prácticas administrativas a la luz del saber científico y de la técnica revolucionaria.

Quiero pensar que se ha recogido lo que Benito Juárez en 1861 ya mencionaba... él decía que "El instinto de la nación, ilustrado por las decepciones y esperanzas, había comprendido que las revoluciones serían estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darían fruto mientras no se coronase la obra con la reforma administrativa.

Los jóvenes que formamos parte del Instituto pensamos que no sólo reforma sino revolución...

Recogiendo experiencias anteriores pensamos que es necesario que el servidor pú-

blíco, que es hombre político, dé no solamente el servicio o el trato amable que está obligado a prestar, sino que ofrezca, a quien acude a él, la imagen del entendimiento humano.

Ello no solamente en la capital de la República... y he aquí la importancia de esta labor. A partir de 1973 y bajo la presidencia del señor licenciado Andrés Caso, el Instituto promueve la creación de secciones o institutos estatales y deviene el Instituto Nacional de Administración Pública.

En coordinación con los gobiernos a nivel estatal y municipal se constituyen, en abril, mayo y junio de 1973, el Instituto de Administración Pública de Veracruz, de Baja California Norte, de Tamaulipas. En meses posteriores del mismo año, en el Estado de México, Nuevo León y Tabasco. En 1974 Campeche y Nuevo Laredo, Tamaulipas. Y están en proceso de formación institutos estatales en otras entidades.

Ellos sirven como órganos de información y consejo para los gobiernos estatal y municipal, en aspectos concretos de administración pública y en la instrumentación adecuada de sus programas, a solicitud de los gobiernos interesados.

Ellos permiten un real y fructífero intercambio de experiencias en el terreno de administración de los gobiernos de los diferentes estados.

Ellos promueven la inclusión de programas y materias en las universidades y centros de educación superior en el país, sobre temas específicos de la administración pública.

Ellos llevan a cabo una labor de investigación y estudio en las oficinas de gobierno y coadyuvan con las autoridades en la conducción y adopción de estudios administrativos y en la creación de unidades y sistemas de reforma administrativa.

En suma, las secciones estatales del Instituto Nacional de Administración Pública **son mecanismos de participación** en los cuales, jóvenes que deseamos participar en la lucha que México libra contra el subdesarrollo, teniendo como norma el trabajo en equipo, hemos encontrado el mejor cauce de acción. Para ello, este es un **reconocimiento, hemos contado con el apoyo, interés y participación** de las dependencias gubernamentales y de las instituciones de cultura superior.

La actuación pública y personal del señor Presidente de la República y de usted, señor Secretario de la Presidencia, ha sido de gran beneficio para la administración en México.

Los jóvenes, los institutos hermanos en los estados, teniendo como pilar central al Instituto Nacional de Administración Pública, **deseamos asumir nuestra responsabilidad** en el proceso de revisión, de reestructuración que, bajo la conducción atinada del señor Presidente de la República, Luis Echeverría se da para beneficio de México.

### **Discurso pronunciado por el señor licenciado Andrés Caso, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública**

El Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública, por mi

conducto, quiere manifestar su permanente reconocimiento a los veinticinco mexicanos que hace dos décadas fundaron este Instituto con visión de lo que nuestro país demandarla de sus estructuras administrativas en los años por venir.

Nuestra actual organización se basa fundamentalmente en los estatutos que hace veinte años nos rigen y que, por su claridad de objetivos al mismo tiempo que su flexibilidad en las normas, han permitido al Instituto adaptarse a las demandas de las instituciones gubernamentales -federales, **estatales y municipales-e- de los centros de educación superior, y de las personas interesadas en la investigación de la ciencia administrativa.**

Nuestros maestros plantearon entonces la necesidad de estudiar en forma sistemática la administración pública: de conjugar en un sólo esfuerzo la tarea académica con el quehacer diario del administrador. Previeron que era indispensable unir en **su vocación de servicio a profesores universitarios y funcionarios gubernamentales, seguramente porque ellos mismos conjugaban las tareas del magisterio con las de gobierno.**

Entendieron la función pública como una de las mejores formas de servicio a la comunidad.

Concibieron esta institución modesta en sus recursos y con grandeza en las metas por alcanzar.

A este impulso vital inicial, a esas raíces que calaron en la realidad social se debe indudablemente que el Instituto haya crecido y se haya desarrollado como una institución de estudio, de formación de admi-



nistradores, ajena a circunstancias temporales pero firmemente amalgamada con la realidad política de nuestro país.

Al crearse este Instituto el maestro Antonio Carrillo Flores decía que: "...por altos y certeros que sean los propósitos de **gobierno, en el más preciso sentido de la palabra, su virtud se frustra si no tienen el indispensable complemento de una buena administración**". Decía también que ésta parece a veces árida y suele mostrarse carente de la emoción y del encanto que rodea a las grandes cuestiones políticas y **sociales de nuestro tiempo. Sin embargo,** afirmaba, los estudios de la ciencia y de la práctica administrativa son de capital importancia para el desarrollo del país.

Ante la necesidad de participar en la **preparación de administradores, hacer investigaciones y difundir lo que se estudia** en nuestro país y en otras naciones, el Instituto se organiza como una institución académica.

El ser la Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas le permite tener acceso a lo que se investiga y se practica en otros países del mundo. **El Instituto, en consecuencia, recibe** la aportación de investigadores de la ciencia administrativa de todas las ideologías. Desde su inicio, nuestra institución ha sido una tribuna libre para aquellos que con rigor intelectual pueden formular juicios sobre la administración pública. Este foro se ha visto honrado con la presencia de distinguidos maestros y de funcionarios públicos del más alto nivel. Unos y otros han expresado aquí su verdad.

A nuestro juicio resulta importante mantener esa capacidad de análisis crítico, de

unir en esta institución a los estudiosos de la administración pública y a los hombres que tienen la responsabilidad de la función pública.

Cátedra e investigación, indagación filosófica e inquietud social nutren a las universidades: de ellas obtenemos aportaciones doctrinarias que enriquecen nuestro ideario social. Militancia revolucionaria, experiencia viva, decisión y habilidad para resolver los problemas cotidianos, conocimiento **y emoción social,** requerimos de los administradores públicos,

**Las dos funciones se complementan: son indispensables en el desarrollo institucional de una nación y ha sido nuestra preocupación permanente, conjugarlas y contribuir a hacer más fuerte esta correlación.**

El desarrollo del país plantea la necesidad urgente de mejorar las estructuras administrativas de los gobiernos estatales y municipales: **de mejorar también la enseñanza universitaria de la administración,** Por eso, ante la demanda de asesoría y de participación de administradores públicos estatales y de profesores de educación superior de provincia, **el Instituto modificó su estructura para convertirse en una institución nacional con filiales en las entidades de la República.**

**Nuestra institución ha recibido constantes requerimientos para participar en cursos de capacitación de funcionarios estatales y de asesoría para mejorar las estructuras de los gobiernos locales, y también para la integración de carreras de administradores en las universidades.** El viejo concepto de que sólo una administración central es eficiente, la discutible afir-

mación de que solamente en la gran ciudad se puede hacer investigación e impartir cátedra libre, se desmorona ante una realidad, en la que el país está cambiando sus estructuras de gobierno y adaptando sus sistemas de enseñanza superior a las demandas sociales. El Instituto ha contribuido a formar diez institutos regionales y están en periodo de formación otros más. En todos ellos, se mantienen los mismos ideales y objetivos del Instituto Nacional. Todos ellos están formados por funcionarios públicos, profesores universitarios y jóvenes recién egresados de las aulas de las escuelas de educación superior. En el caso de Nuevo León, el Instituto es presidido por el señor Gobernador del Estado, quien ha sabido mantener su vocación de maestro universitario y su responsabilidad de gobernante.

Desde su creación, el Instituto ha venido ampliando y haciendo cada vez más intensas las tareas de capacitación asesoramiento, intercambio de información, investigación y divulgación. Solamente durante el año próximo pasado asistieron a las aulas del Instituto más de ochocientos funcionarios públicos en distintos programas de capacitación que se llevaron a cabo en coordinación con las secretarías de la Presidencia, de Obras Públicas, de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. **Este número, ya importante, lo es más si** consideramos que ha actualizado sus conocimientos el personal directivo que, mediante un efecto multiplicador, ha capacitado a su vez a un número mucho mayor de servidores públicos.

Las conferencias que los fundadores pensaron como indispensables, se realizan habitualmente como una de las tareas per-

manentes del Instituto. Atento a los programas que surgen de la práctica administrativa en la función pública, el Instituto orienta sus programas de capacitación hacia la búsqueda de soluciones que tengan un proyecto específico para nuestras necesidades y carencias. Así, en el presente año hemos iniciado un Curso Superior de Administración Pública destinado a funcionarios que no solamente necesitan los conocimientos indispensables en la administración moderna sino, lo que resulta tal vez más importante, deben encauzar su vocación de servidores públicos en la realidad política y socio-económica de nuestro país.

Con este curso asumimos una de las responsabilidades más concretas de nuestra organización: contribuir a que el Estado mexicano cuente con administradores mejor preparados y que éstos sean verdaderos agentes del cambio en la evolución social del país.

Parte de la complejidad que ahora tiene el Instituto en sus labores académicas se debe a los programas de investigación que realiza directamente o que apoya fuera de la propia institución. Así, hemos convocado a un concurso en torno a la vida y obra de Plutarco Elías Calles, el estadista creador de instituciones, cuyo resultado será dado a conocer en una publicación del Instituto. Igualmente hemos emprendido dos vastas investigaciones a propósito de temas que son del mayor interés para todos los estudiosos de la vida política y administrativa de México. La investigación acerca de la burocracia nos dará elementos para conocer y valorar las condiciones sociales económicas y políticas de este importante sector de la población del país. Por su parte la investigación sobre la tra-

vectoria de las instituciones político-administrativas nos proporcionará una adecuada perspectiva histórica.

El Instituto continúa su tarea inicial de asesoría a instituciones públicas. Las secciones estatales son verdaderos mecanismos de participación profesional en las tareas de gobierno. La organización sistemática de mesas redondas y conferencias, y la divulgación de sus experiencias en revistas especializadas está contribuyendo a enriquecer en forma significativa la experiencia administrativa de México.

La labor editorial del Instituto contribuye en forma importante a llenar el hueco que existe en textos sobre administración pública que reflejen la realidad de nuestro país. Hemos invitado a colaborar a maestros de reconocido prestigio y al mismo tiempo se ha dado oportunidad para que publiquen jóvenes y ya maduros investigadores. Todos nuestros libros han sido un éxito editorial, lo que demuestra la necesidad de difundir las experiencias de los estudiosos y de los administradores mexicanos. En nuestra Revista, y mediante la participación del Instituto en la Revista de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, estamos dando a conocer los ensayos sobre experiencias de reforma administrativa en México y Latinoamérica. Ha comenzado a publicarse el magnífico material de que disponemos como resultado del XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. El boletín mensual con un tiro de dos mil ejemplares mantiene informadas oportunamente a todas las personas interesadas en las tareas habituales del Instituto.

Por primera vez en setenta y cuatro años de historia, el Instituto Internacional de

Ciencias Administrativas celebró su congreso mundial en el continente americano. Nuestro país fue la sede de la reunión. Así, con el auspicio del Gobierno de la República, con el interés y apoyo del Señor Secretario Cervantes del Río, y con la organización del Instituto Nacional de Administración Pública, se realizó el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas en julio de 1974.

Delegaciones representantes de setenta y ocho países asistieron al XVI Congreso. Ninguna reunión del Instituto Internacional había contado con una asistencia tan numerosa: mil trescientos cincuenta participantes. Las naciones de América Latina enviaron importantes delegaciones integradas por especialistas en ciencias administrativas de prestigio nacional e internacional.

La opinión de la mayoría de los participantes coincidió en que el Congreso reunió un acervo inusitado de trabajos y ponencias. México se presentó ante el Congreso como un miembro activo y dispuesto a comunicar sus experiencias y problemas administrativos ante la comunidad científica internacional. Por ello fue posible comparar el alcance y los progresos logrados por nuestro país, en relación con el resto del mundo, en aspectos tan significativos como la reforma administrativa, la regionalización y la relación que existe entre la administración pública y el desarrollo económico. Fue la primera ocasión que el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebró elecciones directas y por primera vez, también, resultó electo Presidente un ciudadano de un país del Tercer Mundo: el querido maestro Gustavo Martínez Cabañas.

Participamos activamente en la fundación y en el desarrollo de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública. A dos años de vida, la Asociación ha auspiciado dos seminarios sobre reforma administrativa en Brasil y en México y dos mesas redondas en Colombia y Perú.

La Asociación, como representante de los países de Latinoamérica presentó ponencias de cada uno de los tres temas del Congreso Internacional. No obstante las dificultades de un organismo internacional recién constituido para dar a conocer sus experiencias, la Revista de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública ha aparecido ya en tres ocasiones. El Instituto mantiene un estrecho contacto con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y con la División de Administración Pública de Naciones Unidas. Con el Instituto Internacional de Administración Pública de Francia se colabora en el programa de becas que han permitido enviar a Francia cada año a veinticinco jóvenes mexicanos. El Instituto participa en este programa en apoyo a las Secretarías de Relaciones Exteriores y de la Presidencia. Mantenemos también contacto con la Asociación Americana de Administración Pública, la que ha creado, después del Congreso de México, una sección especial relacionada con asuntos de Latinoamérica. El Instituto ha firmado un convenio de intercambio con la Fundación Getulio Vargas del Brasil que ha permitido ya el intercambio de alumnos: en fecha próxima se iniciará el de profesores.

Está muy adelantado también el convenio con la Fundación Alemana para preparar especialistas en administración de aduanas, aeropuertos, autopistas y de puertos marítimos. Este convenio permitirá ca-

pacitar técnicos de toda Latinoamérica, y tendrá su sede en el Instituto de Administración Pública de México, lo que nos permitirá ser una institución docente a nivel internacional.

El apoyo decidido que hemos recibido del señor Secretario de Obras Públicas ha sido en este aspecto, como en otros, de gran significación.

Hemos querido sintetizar a ustedes las actividades del Instituto Nacional de Administración Pública; señalar cómo desde sus orígenes ha tenido una trayectoria definida; cómo hemos querido hacer honor a nuestros maestros que lo fundaron.

Hemos procurado participar institucionalmente en lo que para nosotros es fundamental: la actividad del Estado mexicano como agente principal del desarrollo y no como un simple vigilante del proceso social. La administración del señor Presidente Echeverría ha dado importantes pasos en la reestructuración institucional del Gobierno Federal. Por trascendentes que hayan sido éstos, lo es más, en nuestra opinión, su concepción ética de gobierno. Su administración es una administración pública popular, en tanto que concibe los actos de Estado como acciones para lograr la participación del mayor número de mexicanos en el producto social. Su concepto ético de gobierno continúa el pensamiento de los que formularon el proyecto nacional de la Revolución Mexicana: un proyecto que emana de la Constitución de 1917. El derecho de la nación para formular este proyecto costó más de un millón de vidas y enormes pérdidas materiales. Desde entonces el Estado Mexicano es el coordinador de los esfuerzos nacionales como lo ha definido el Presidente Echeverría. Desde

entonces no sólo se afirma la soberanía nacional sino que se la instrumenta a través de la vida institucional. Desde entonces no se trata más de predicar la igualdad, sino de hacerla efectiva a través de procedimientos jurídicos y organismos específicos. Desde entonces no se piensa más en el progreso como una aspiración, sino se se busca sistemáticamente a través de las instituciones adecuadas, y éste no es más la aplicación mecánica del crecimiento económico, sino la **búsqueda** de un desarrollo compartido e integral.

Institución es la palabra que surge cuando se piensa en hacer reales los principios de una sociedad. Instituciones renovadoras y preparadas para una perspectiva histórica de cambio es lo que crea la Constitución de 1917.

Ciertamente, sólo las instituciones pueden concretar la voluntad popular; sólo las instituciones pueden llevar a todos los ciudadanos de un país aquello que una vez intuyeron como propósito.

Pero, y es necesario subrayarlo, esto sólo lo pueden hacer las instituciones que perciben y se adaptan al cambio social, las que encauzan y estimulan a las nuevas fuerzas que aparecen siempre en toda colectividad como vanguardia del cambio: es decir, las instituciones flexibles y permeables a la voluntad porque en el momento en que una institución se hace rígida y detiene el avance de las transformaciones, falla en su papel histórico y debe **desaparecer**.

Por eso el cambio, la modificación constante, la reforma, son parte integral de la administración pública. Para nosotros los administradores resulta evidente esta ne-

cesidad vital, que debe ser la misma para otros sectores: adaptar y mejorar el sistema bancario, utilizar al máximo la capacidad instalada de las industrias, producir más y distribuir mejor en el campo, hacer flexible y eficiente la lenta estructura de comercialización. Nuevas formas, nuevas organizaciones requiere el mundo actual; de pronto nos sorprendemos y nos damos cuenta que las instituciones que habían sido eficientes, hasta hace unos cuantos años, ya no lo son más: de pronto nos parecen lentas e inadecuadas. Y, sin embargo, la inercia mental e institucional no nos permite hacer los cambios que se requieren. Damos en muchas ocasiones razones técnicas que nos parecen sólidas para no hacer cambios, o consideramos que la oportunidad política no es la adecuada. Pero lo que resulta evidente, es que existe una demanda social insatisfecha de instituciones más justas, de más adecuados servicios, de **organizaciones económicas más** productivas y ante esta evidencia tenemos que actuar con decisión, no sólo los funcionarios públicos, sino todos aquellos que tienen bajo su responsabilidad administrar la riqueza social.

La reforma administrativa, concebida como la modificación de instituciones y organizaciones, es una tarea urgente y permanente; el verdadero subdesarrollo está en la incapacidad de organizarnos para gobernar, producir, distribuir, informar, educar, **en suma, para organizarnos socialmente** a fin de lograr plenamente los verdaderos valores del hombre. Solamente con una organización social eficiente y justa podrán realizarse los ideales de justicia y democracia por los que lucharon los mexicanos que formularon el proyecto nacional de 1917.

## **Discurso pronunciado por el señor licenciado Rugo Cervantes del Rio, Secretario de la Presidencia y representante personal del C. Presidente de la República**

Me pidió el Presidente Echeverría que die-  
ra a ustedes un muy cordial saludo, y que  
dejara un claro testimonio de su reconoci-  
miento por la acción que este Instituto ha  
realizado en bien de la administración pú-  
blica del país.

Con cuánto gusto escuchamos las hermo-  
sas palabras de Don Antonio Carrillo Flo-  
res, con los rasgos de su agudo, de su pe-  
netrante talento, cuando hablaba de esa  
primera etapa de la vida del Instituto  
en que un grupo de mexicanos admirables,  
que encabezó el maestro Don Gabino Fra-  
ga, realizaron los primeros esfuerzos por  
dar vida, y vida firme, a esta Institución,  
y luego cómo ya Gustavo Martínez Caba-  
ñas y Andrés Caso nos hablaban de las que  
ellos mismos llamaron segunda y tercera  
etapas del Instituto, en que éste se conso-  
lidó vigorosamente a través de publicacio-  
nes, de estudios, de conferencias, de semi-  
narios, de análisis sobre la reforma admi-  
nistrativa, en una etapa de estrecho con-  
tacto con las instituciones de altos estu-  
dios: la Universidad, el Politécnico, las  
universidades de provincia y, también, con  
los instrumentos aplicativos de la adminis-  
tración pública, el gobierno federal, los  
gobiernos de las entidades y de los muni-  
cipios. Oímos también la palabra joven y  
vigorosa del licenciado Arturo Orenday,  
Oficial Mayor de Gobierno en Aguasca-  
líentes, quien con vigor, con rebeldía, pero  
también con justicia, habló de que por en-  
cima de una reforma administrativa debía  
de haber una revolución administrativa.

Este Instituto tiene el extraordinario mé-  
rito de no haber sido nunca un cenáculo  
de puras discusiones teóricas, por el con-  
trario, **su nexos, su cercanía, su contacto**  
constante con los organismos que hacen la  
administración pública permitió una per-  
meabilidad fundamental entre sus análisis,  
entre sus estudios y la aplicación de estas  
ideas. Es así como entre la antigua polémica  
de si el administrador público debe ser un  
teórico, o debe ser un político, el Instituto  
escogió siempre, por fortuna, la última de  
las posiciones. Su nexos, y lo hemos es-  
cuchado aquí, con instituciones del mundo  
semejantes al Instituto Internacional de  
Ciencias Administrativas, la Asociación  
Latinoamericana de Administración Pública,  
ha permitido un contacto y además un  
intercambio de ideas entre nuestra  
institución nacional de administración pú-  
blica y lo que en otras partes del mundo se  
investiga y se crea en esta materia. Y fue-  
ron esos contactos los que permitieron, en  
su culminación en julio del año pasado, se  
realizara en nuestro país el Décimo Sexto  
Congreso Internacional de Ciencias Admi-  
nistrativas, que permitió que quedaran en  
nuestro país muy importantes experien-  
cias; que quedaran en quienes concurrían  
a ese congreso muy valiosas ideas y que,  
además, fuera distinguido como Pre-  
sidente de esta institución internacional un  
mexicano, Gustavo Martínez Cabañas.  
Sin embargo, el Instituto no solamente ha  
querido actuar en contacto con la institu-  
ción internacional de los estudios adminis-  
trativos sino que, en forma muy impor-  
tante, ha ido a la provincia. Escuchábamos  
cómo el licenciado Andrés Caso nos decía  
que son ya diez los institutos de adminis-  
tración pública creados en las entidades,  
y que están varios más en proceso de crea-  
ción.

**Eso significa que, en una hora en que uno de los rasgos de la tarea administrativa del gobierno del Presidente Echeverría consiste, precisamente, en la descentralización económica en todos los aspectos hacia la provincia y en la desconcentración administrativa para dar mayores facultades a los funcionarios que prestan sus servicios en al provincia mexicana, este Instituto fortalece a la provincia y a quienes militan y trabajan en ella, y ayuda a la tarea que el gobierno está realizando por hacer una delegación de facultades y una desconcentración de ellas en dos importantes niveles. Uno de éstos es el regional y algunas dependencias 10 están realizando por sus características específicas, como la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, como Recursos Hidráulicos, como el ISSSTE, etc. Otro es la desconcentración a nivel estatal, que es indudablemente el penúltimo nivel de esta tarea de delegación de facultades; de tal manera que permita que el funcionario del gobierno federal en la provincia tenga un más amplio y más importante número de facultades, para que pueda estar más cerca la administración pública y de las necesidades populares, con el objeto de ir combatiendo, cada día con mayor energía, ese centralismo, esa concentración excesiva que hemos tenido en el país secularmente.**

Junto con esta tarea de reforma que ha sido la desconcentración, ha habido algunas otras más que, por cierto, han estado dictadas y han estado sugeridas por la misma forma de trabajo del Presidente de la República. Él, que gusta de no trabajar en la soledad y en el aislamiento y en el contacto meramente individual, como fue tradición de nuestra administración; que cree que la mejor forma es trabajar en grupo con funcionarios de distintos nive-

les, con representantes de los sectores activos de la población, mezclados con libertad, para expresarse, para criticar, para autocriticarse, ha favorecido una tarea de mayor coordinación en el trabajo administrativo, en tal forma de ir derrumbando ese sistema feudal que por tanto tiempo hemos tenido, en que a veces las dependencias eran instrumentos aislados; eran como compartimentos estancos de un barco sin ningún nexo y sin ninguna relación con los demás. Así, el Presidente, muchas veces salvando los conductos tradicionales y las jerarquías, va y busca al funcionario que en el segundo, el tercer nivel sabe más que el Secretario mismo en muchos aspectos. Esto nos ha permitido también buscar la forma de acabar con muchos procedimientos y sistemas tradicionales envejecidos que a fuerza de guardar las formas hacen ineficaz la administración pública. Se ha buscado, a través de estas tareas, a través de un trabajo de capacitación, de establecimiento de normas jurídicas nuevas para las dependencias, de sus reglamentos interiores, y de los ordenamientos que dependen de ellos darle, en esta etapa del gobierno del Presidente Echeverría, un avance a la administración en algo que es, como decía Andrés Caso, una tarea permanente. Es una dura lucha la reforma administrativa.

Alguna vez hemos dicho, no sin preocupación ni sin pena, que hay que hacer la reforma, en muchas ocasiones en contra y muy a pesar de muchos de los propios funcionarios públicos, y es la verdad. El Presidente Echeverría tiene la conciencia de que hay proceder a realizarla y avanzar en ella, muy a pesar de estos obstáculos.

Es por eso que con la felicitación que el Presidente de la República le manda al

## Comunicaciones

---

Instituto, a sus miembros fundadores, sobre todo, a quienes lo han fortalecido después en sus dos siguientes periodos, y con una felicitación a los jóvenes, que ahora empiezan en la carrera pública con un gran vigor y que representan una estupenda es-

peranza, quiere pedirles también, en una exhortación vigorosa, que el Instituto siga acompañando al Gobierno de la República en la misma trinchera, como lo ha hecho en esta tarea de reforma y de revolución administrativa.



# RESENAS

Paulo Reis Vieira, En busca de una teoría de descentralización. Un análisis comparativo en 45 países. Fundación Getulio Vargas. Instituto de documentación. Servicio de Publicaciones. Río de Janeiro, G. B., Brasil, 1971.

La tentativa de un estudio transnacional de descentralización en el que se espera identificar las principales variables relacionadas con este fenómeno, y establecer con ellas los primeros fundamentos para la formulación de una teoría general de descentralización, es el objetivo del autor de este libro.

El trabajo constituye un estudio sobre la descentralización en cuarenta y cinco países. Localiza las posibles relaciones entre descentralización y doce variables ambientales, lo cual hace una teoría embrionaria.

La principal proposición teórica que orienta esta tesis se refiere a la descentralización, asociada con importantes factores de variables del ambiente en un proceso recíproco de influencia. Un macroanálisis, por cuanto parte del supuesto básico de que ciertos elementos integrantes de todo sistema político se inter-relacionan, de forma que, para efecto de análisis, cada uno de ellos puede ser tratado como variable dependiente, o bien, como variable independiente.

El examen lo realiza en función a la posición de poder que considera como un pro-

blema de distribución: de poder de decisión (delegable). Por otro lado, al definirlo como fenómeno dinámico, nos conduce a visualizar la continuidad en dos polos: el centralismo y el descentralismo.

El autor manifiesta que un país puede estar altamente centralizado en determinado momento y, debido a los cambios y evolución del ambiente, pasar posteriormente por un proceso de amplia descentralización, el cual ocurre en un escenario político. Es este factor político el que origina las iniciativas descentralizadoras, el que diseña las condiciones en que se produce, así como la influencia y resultado de las estructuras y procesos descentralizados. Su estudio no tiene carácter normativo y prescriptivo. Relaciona el fenómeno con el desarrollo nacional, llevando a la consideración de la ecología a cada uno de los países investigados. El propósito es el de indagar las variables -ya sean geográficas, **históricas, demográficas, económicas y culturales** -que, por su relación con la descentralización, constituyen una tentativa de teorización de ese fenómeno.

El dilema centralización versus descentralización posee implicaciones de suma importancia en un sistema democrático. El simple axioma de que el gobierno democrático precisa continuamente el adaptarse a nuevas necesidades y exigencias sociales, revela el dinamismo que lo caracteriza y, en consecuencia, origina los conceptos de centralización y descentralización. Este último no se realiza de manera uniforme, va-

riables de las más diversas se encuentran en los diferentes países y, por supuesto, dentro de una misma nación.

Una de las variables más complejas a que se puede atribuir cierto grado de correlación con la descentralización es el consenso político, entendiéndose por ello la integración de una gran diversidad de problemas y cuestiones de controversia, tales como el sistema partidario, la ética política y la actuación de grupos de interés. Sería lícito, por ejemplo, formular una hipótesis acerca de que la aceptación e implementación de un sistema descentralizado tiene relación con el grado de consenso político vigente.

Por otra parte, parece válida la conclusión de que en los países en vías de desarrollo existe una gran discrepancia entre los poderes administrativos, políticos y jurídicos con las unidades de gobierno local y sus capacidades efectivas de hacer uso de los resultados; esto se debe a la falta de **medios financieros, económicos y técnicos**, que permitan a aquellas unidades realizar sus objetivos y desempeñar sus funciones; por lo que el autor manifiesta que: "la ausencia de participación perjudica, también, la conjugación de recursos locales **para solución de problemas comunes**".

Patricia PEREZ-SANDI CUEN

Archivos del I.E.P.E.S. Temas nacionales: La inflación en México. Tema estatal: Aguascalientes. México, 1975.

El Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional ha realizado, en estos últimos años, investigaciones, reuniones y

seminarios para analizar los principales problemas de México. Resultado de este trabajo, es la publicación de los Archivos del IEPES, que se ha dividido en Temas Nacionales y Temas estatales.

En la parte dedicada a los estados, se publicarán monografías sobre todos los estados de la República, haciendo especial mención de su situación política, económica y social. El primer número publicado es el correspondiente al Estado de Aguascalientes, que apareció el pasado mes de marzo. Se puede afirmar que es éste un estudio completísimo del Estado, ya que contiene los aspectos históricos y geográficos, un estudio demográfico con una proyección de la población total, así como aspectos sobresalientes de la ocupación de la mano de obra.

Se presentan también las características principales de las actividades económicas del Estado, su financiamiento; aspectos de la vivienda y problemas de salud.

De gran importancia es el estudio sobre la situación política del Estado, ya que hasta la fecha es la primera vez que se realiza una investigación de este tipo localizada a nivel estatal.

Con seguridad, las publicaciones del IEPES sobre los estados de la República aportarán datos a todos aquellos que se interesan por conocer la realidad del país en forma **precisa**.

En cuanto a los Temas nacionales, el primer número que se publica está relacionado con el tema de la inflación en México, de indudable actualidad.

La publicación es el resultado de cuatro

seminarios que se organizaron durante los años 1973 y 1974 Y contiene las opiniones de Jesús Reyes Heróles, Marín Maydon, Manuel Cavazos y Martín Luis Guzmán, además de varios comentaristas que sería largo enumerar. Se divide el trabajo en cuatro grandes temas:

Inflación.-casos políticos y perspectivas.

Inflación.-política-económica y sistema político.

La opinión pública y la inflación en México.

La política contra la inflación.

Independientemente de las exposiciones de los ponentes, al final de este libro encontramos varios cuadros que nos pueden ilustrar sobre el proceso inflacionario y los efectos de la política anti-inflacionaria del gobierno.

El licenciado Horacio Labastida, Director del IEPES, al presentar estos dos volúmenes informa: "El esfuerzo que ahora se realiza para divulgar los estudios del IEPES tiene el doble propósito de contribuir al conocimiento de nuestros problemas por la diaria investigación responsable y también a la aportación de datos y **recomendaciones que podrían ser de gran utilidad durante las campañas electorales de los candidatos del partido**". Yo agregaría que estas publicaciones serían de utilidad para todas aquellas personas que se interesen en el desarrollo del país.

Osear REYES RETANA

Pierre Lavigne, *Sovieticae*. Estudios de derecho público soviético. Estrasburgo-Paris-Bolonia [seis folletos de 37, 6, 27, 22 y 8 pp.], 1966-1970.

La lectura de estas separatas del Profesor Pierre LAVIGNE, Catedrático en la Universidad de París 1 (Pantheon-Sorbonne) para Derecho Público Interno y Ciencia Administrativa, contradice el propósito de su autor que ve en estas publicaciones sólo un recuerdo de un periodo científico para él cerrado, cuando como catedrático en la Universidad de Estrasburgo, ejerciera la Dirección del Centro de Investigaciones sobre la U.R.S.S., y los Países del Este. En efecto, se trata de estudios densos y documentados, que manejan una bibliografía de primera mano, es decir, en lengua rusa, en torno a los temas siguientes:

1) Etat unitaire et Etat federal, apartado de los "Anuales de la Faculté de Droit et des Sciences Politiques et Economiques de Strasbourg", t. XX, pp. 185-224, 1966; II) Bureaucratie et technocratie, apartado del No. 5 de "Co-existence" (A Journal for the comparative study of economies, sociology and politics in a changing world), Oxford, London, New York, Paris, Toronto, Pergamon Press, 1966, pp. 197-202; III) La didactique sovietique du droit administratif, apartado del "Annuaire de L'U.R.S.S. - Droit - Economie - Sociologie - Politique - Culture", 1966, pp. 87-105; IV) La situation de la personne humaine selon le droit administratif sovietique, "ibidem", 1967, pp. 107-133; V) La spécificité organique et fonctionnelle de l'arbitrage d'Etat, "ibidem", pp. 175-196; VI) Problemas jurídicos planteados por el cese de empresas

en la URSS, apartado de "La empresa pública" (Studia **Albornotiana**, VoL X). Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970, pp. 1779-1778.

No sólo en castellano, sino igualmente en casi todas las lenguas románicas (con la excepción obvia del rumano) existe un vacío bibliográfico considerable sobre las instituciones políticas y administrativas de los países socialistas, vacío que no cabe atribuir exclusivamente a la impermeabilidad de sistemas político-económicos divergentes sino también, y fundamentalmente, a la barrera idiomática que impide toda vivencia personal y documental del investigador, obligándolo a manejarse por referencias indirectas, principalmente de obras de lengua inglesa y alemana, las cuales no suelen tener, por razones opuestas (según vengan del mundo anglosajón o de la República Democrática Alemana), una objetividad aceptable sin minucioso beneficio de inventario. De ahí la utilidad de estos Estudios, cuya prosecución por su autor sería utilísima, por razones de fondo como de forma.

En cuanto al fondo, estamos ante un investigador que se sitúa claramente en el campo occidental. LAVIGNE publica sus trabajos en un periodo posterior a los Tratados de Moscú de 1963 entre los Estados Unidos del Norte y la Unión Soviética, que marcaron el fin de la guerra fría. Ello posibilita un análisis sine ira et studio de las instituciones soviéticas, cuyas estructuras y funcionamiento puede describir serena y concretamente, con el conocimiento preciso que su experiencia le ha permitido alcanzar en la Dirección del Centro de Estrasburgo en el marco de un equipado plantel pluridisciplinario. Pe-

ro el punto de arranque de sus reflexiones, el motor de sus preguntas y dudas, sigue siendo el de un jurista liberal, preocupado más por la legalidad y la protección de los individuos que por la eficacia administrativa prestacional y el crecimiento comunitario de la sociedad.

Estos trabajos le permiten reflexionar sobre puntos que rebasan los límites formales del tema. Así, la tensión entre la teoría centralista de Lenin (La question nationale dans notre programme) y las condiciones reales enfrentadas en 1917 por la revolución bolchevique (fasc. I, p. 191), los vaivenes de las soberanías estatales (Ibídem, 195) que lo llevan a forjar la expresión algo ambigua de soberanías concurrentes, la dialéctica entre el federalismo —como técnica transitoria y auxiliar y el socialismo soviético, como porvenir de unidad estatal y jurídica de los trabajadores de todas las naciones (ibídem, 213 ss., 224); su meditación sobre las deformaciones y corrupciones de la democracia, tanto capitalista (tecnocracia) como socialista (**burocracia**), fenómenos paralelos pero no convergentes, puesto que el primero se refiere al Poder (su transferencia de la base, y aun de los políticos, a los técnicos), mientras que 'el segundo apunta a la Administración (viscosidad decisoria de las instancias del Partido); las repercusiones que tiene para la persona humana, el tránsito de la dictadura del proletariado al Estado de todo el pueblo que puntea en los desarrollos doctrinales previos a la inminente nueva Constitución soviética que reemplazaría a la de 1936; el paralelismo entre el crecimiento de la riqueza social y la extensión del reconocimiento y de las garantías de los derechos y deberes de los ciudadanos (IV, 115); las consecuencias científicas y pe-

dagógicas de la autonomía del derecho económico (V, 183); las proyecciones normativas de la confianza reinante en las relaciones comerciales e industriales de un país (VI, 1788).

### III

Como es natural, hemos sido particularmente sensibles al interesantísimo trabajo sobre La didáctica soviética del derecho administrativo, que desearíamos ver traducido próximamente al castellano en esta Revista, y para el cual nos parece corresponder párrafo aparte.

Estamos ante una prolija síntesis histórico-dogmática sobre las vicisitudes de la disciplina en Rusia, desde los tiempos del Estado de Policía en el siglo XVIII hasta los recientes desarrollos de los años sesenta. Se trata de nuestra primera visión global, en lengua occidental y con la precisión de la pedagogía francesa, de uno de los países ciertamente imprescindibles para todo aquel que quiera tener una idea completa de la ciencia del derecho administrativo en la Era Administrativa. Gracias a la colaboración de la U.N.E.S.C.O. y del Instituto del Estado y del Derecho de Moscú, el Homenaje a Sayagués-Laso (Uruguay) (Madrid: ed IEAL y Montevideo: Amalio M. Fernández, 19696, pp. 6, 83, 148, 163, 164), incluye por primera vez en castellano seis contribuciones soviéticas: las dificultades del contacto, las reticencias ante las sugerencias de tema y enfoque formuladas, toda la ambigüedad que radica en la relación entre quienes no logran hallar un canal lingüístico común que permita sobrepasar la valla de meras generalidades, todas estas barreras casi infranqueables en la realización de

aquella obra, fuerzan nuestra admiración, nuestra gratitud científica, ante la aportación directa que nos hace LAVIGNE del panorama soviético actual, explicando en su génesis tradicional e iluminado por un conocimiento seguro, no sólo de las fuentes documentales sino de las propias realidades socio-económicas de la URSS. Para un jurista occidental como quien esto firma, que no tiene y ya no espera tener salvo verdadero milagro de una inagotable Providencia acceso directo a la lengua de Gorki, una aproximación crítica a los escritos de LAVIGNE resulta casi temeraria,

Con dicha formal salvedad, séanos permitido apuntar que hubiéramos deseado captar más claramente una postura unívoca del autor, que la objetividad de la descripción quita hondura (salvo en JI) y debilita, por su mismo [uridicismo inmanente, las bases para una comparación entre sistemas normativos de ideología diferentes. La fragmentariedad connatural de estas Sovieticae habría resultado menos sensible si un cierto sociologismo (de ese León DUGUIT de quien quizá el profesor francés se siente continuador) hubiera reforzado su coherencia íntima, que no dudamos existe en la línea de su tesis *Le travail dans les constitutions françaises 1789-1945 (Les bases eonstitutionnelles du droit du travail)*, Paris, Sirey, 1948, 828 pp., así como de su cuaderno *Clirnat et Sociétés* (Paris, Dalloz, 1966, "Cahiers de l'Institut d'études politiques de l'Université de Strasbourg", 92 pp.). **Complementariamente, la invocación francesa al servicio público (III, 99)** así como su vinculación excesiva de la actualidad soviética con el Estado de Policía dieciochesco (IV, 121), hace perder **inmanencia** al análisis: su encuadramiento en esquemas externos, parece descuidar, no sólo la pro-

bada ineficiencia dogmática de la noción de servicio público, sino la inserción de la eficacia en el concepto mismo de un Estado Administrativo, promotor de sus mayorías ciudadanas, promoción forjada no sólo mediante el contencioso y el procedimiento administrativos (IV, 132-33), sino esencialmente, mediante la participación creciente de las masas en la prestación pública. Esto explica, igualmente, la escasa articulación mostrada entre el derecho constitucional soviético, y el derecho administrativo, que preferiríamos ver criticado sólo en cuanto pudiera ser concretización errónea (desvirtuante, falsa), del primero, desvirtuación que no siempre se prueba en estos trabajos.

**En resumen, por encima de estas reservas, menores e irrelevantes quizá en la didáctica del derecho administrativo francés, las Sovieticae aportan una documentación que estaba haciendo falta en Occidente. Su autor no debiera considerarlas como una etapa superada en su ya brillante carrera, sino por el contrario, como jalones sólidos para una obra general de derecho público soviético que estas reflexiones sólo pretenden exhortarlo a culminar, ascendiendo en la difícil marcha tan felizmente emprendida en sus tiempos de Estrasburgo.**

León CORTIÑAS-PELAEZ

Revista de Política y Administración, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Núm. 1, Ene.-abr., México, 1975, 134 pp.

El Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, joven asociación que agrupa a los profesionales de

estas áreas, ha editado el primer número de la Revista de Política y Administración, el cual por su calidad formal y su contenido constituye un aporte de primer orden a la vida académica de México.

Esto se verifica entre otros aspectos por el hecho de haber dedicado su primer número al tema de "burocracia y desarrollo". Puesto que los estudios sobre este fenómeno no aparecen frecuentemente en la bibliografía mexicana, ello llevó a los editores a buscar trabajos extranjeros, acompañándolos de comentarios de especialistas nacionales, lo que nos recuerda el estilo seguido por Manuel Marcué Pardiñas en su desaparecida revista Problema agrícolas e industriales de México.

La burocracia es un fenómeno en el que confluyen los enfoques de varias disciplinas. Su importancia no está a discusión, en especial cuando se la relaciona con los procesos de cambio. Mucho se ha dicho sobre ella, se le ha visto como un factor de modernización, como un enemigo del cambio y como una tendencia generalizada en todas las sociedades modernas. Su presencia alcanza a casi todas las organizaciones, ya sean éstas aparatos gubernamentales, partidos políticos, sindicatos o empresas. Está relacionada con los fenómenos políticos más importantes, como son: la democracia, la participación, el cambio de estructuras, el totalitarismo, el **elitismo, etc.**

Ahora bien, el fenómeno requiere ser definido con precisión, ya que no hacerlo equivale a identificar procesos dados en contextos muy diversos. No puede hablarse de fenómenos semejantes en los países occidentales desarrollados, y en los depen-

dientes, tampoco pueden calificarse con el mismo nombre los fenómenos de burocratización de la sociedad capitalista con el tipo de relaciones entre el Estado, el partido y las clases, que se dan en los países socialistas. Para analizar adecuadamente a la burocracia, ese cuerpo dedicado a mantener el statu quo -siguiendo la **concepción marxista-**, se requiere partir de un enfoque histórico, insistencia que se encuentra en los comentarios de Raúl Olmedo al ensayo de Alfred Diamant, "La burocracia en regímenes basados en movimientos de desarrollo".

Fred W. Riggs, conocido estudioso de la administración pública, presenta en su artículo "Poder burocrático y prodigalidad administrativa", un análisis del comportamiento de la burocracia dentro de su modelo **"prismático" denominado así por la** semejanza entre el fenómeno óptico de diferenciación de los colores de un haz de luz en su paso a través de un cristal-prisma y aquel de las sociedades en transición hacia la industrialización, las cuales sufren un proceso de diferenciación y especialización. Una preocupación central del ensayo es la relación que hay entre el grado de poder de la burocracia y el medio que rodea a la administración pública (ecología administrativa), así como las consecuencias de ello en la eficiencia burocrática. Los comentarios de Julíeta Guevara a este trabajo contribuyen a esclarecerlo y a establecer sus relaciones con otras aportaciones del propio Riggs.

El trabajo "Las burocracias en los países en desarrollo", de Ferrel Heady, busca estudiar éstas a través de un análisis comparado, "prestando especial atención a las recomendaciones que se relacionan con el papel adecuado de la burocracia en sistemas

políticos en desarrollo". Este enfoque comparativo lo lleva a tomar como patrón para medir las "desviaciones", a los modelos clásicos de la burocracia occidental, y a constatar que el papel político de aquellas **no occidentales es "inusitadamente"** destacado. El autor, después de discutir los diversos estudios realizados alrededor de las burocracias en desarrollo, propone criterios para proporcionarles asistencia técnica -por los Estados Unidos-s-, los cuales se apoyen en las características de cada Estado, teniendo en cuenta los desequilibrios existentes entre las diversas constituciones que lo conforman. Salta a la vista la ideología que sustenta este estudio: aquella que pretende disfrazar al imperialismo de **"asistencia técnica" desconociendo la** historia del desarrollo de las naciones "no occidentales".

El ya mencionado trabajo de Alfred Diamant se inscribe también en el enfoque comparativo seguido por Heady. Su finalidad es "esbozar los principales elementos ecológicos de un grupo de organizaciones políticas", así como desarrollar las principales características de las burocracias públicas de éstas, apoyándose en los lineamientos weberianos. S. N. Eisenstadt, el conocido sociólogo y autor de El sistema político de los imperios, en su pequeño ensayo "problemas de las burocracias emergentes en los nuevos estados y áreas de desarrollo" nos ofrece un buen resumen de las características de las burocracias en desarrollo a la luz de la sociología norteamericana. Lo mismo puede decirse del trabajo de Moshe Weiss, quien hace uso de tres tipos de enfoque: el modelo racional, el de sistema general o sistémico y el de cultura política.

Apoyándose en sus investigaciones sobre

los efectos y la forma como opera el sistema político mexicano en la ciudad de Jalapa, William S. Tuohy realiza en esta ocasión un intento de definir "El centralismo y el comportamiento de la élite política en México" título de su ensayo -proporcionándonos además las recetas que, según él, garantizan el éxito en la política mexicana. Como lo afirma Mauricio Valdés Rodríguez, en sus comentarios al trabajo de Tuohy, "sus planteamientos parecen superficiales y subjetivos".

Más interesante resulta el ensayo de Martín Harry Greenberg, "La burocracia en la sociedad en transición: el caso de México", el cual ha sido seleccionado de su libro *Bureaucracy and Development: A Mexican Case Study*.<sup>\*</sup> Este trabajo fue realizado en base a entrevistas y observaciones realizadas en la Secretaría de Recursos Hidráulicos del Gobierno de México, escogiéndose esta dependencia debido a su reputación de eficiencia y excelencia, y a la facilidad de acceso a la información. Tuvo la finalidad de establecer el comportamiento y la eficiencia de la burocracia mexicana, apoyándose en los marcos conceptuales establecidos por Fred Riggs. Alfredo Castillo realizó los comentarios al trabajo, los cuales condensan acertadamente los resultados del estudio.

Finalmente la revista incluye tres secciones: de documentos, donde se reproduce el discurso de Mario Martínez Silva en la ceremonia de constitución del Colegio de notas bibliográficas y de reseña de revistas.

Es altamente satisfactorio encontrar una

<sup>\*</sup> Heath Lexington Books. D. C. Heath and Co. (125 Spring Street), Lexington, Mass., 1970, 176 p.

revista de la calidad de la reseñada, no obstante que su precio (\$75) la hace poco accesible a la gran mayoría; podría sugerirse la utilización de material más económico, lo que no siempre está en pleito con la presentación (e.g. la revista Comercio Exterior). Este detalle formal no impide volver a felicitar al Colegio por el esfuerzo realizado.

José Luis MARTINEZ HERNANDEZ

Jan Bazant, *Cinco haciendas mexicanas. Tres siglos de vida rural en San Luis Potosí (1610-1910)*. El Colegio de México, México, 1975. 226 pp. (Centro de Estudios Históricos, Nueva Serie, 20).

Ignoro si el propósito del autor era despertar el interés de los lectores mexicanos por la recuperación de una parte del pasado nacional que sólo nos ha sido referido, parcialmente, por las grandes novelas costumbristas del siglo pasado; sé que no lo consigue. Las palabras que acompañan al riguroso título *Cinco haciendas mexicanas* hacen pensar que, en efecto, se trataría de una recreación de la vida rural potosina a lo largo de tres siglos. No hay tal. Se nos cuentan las vicisitudes administrativas de cinco establecimientos (La Parada, San Diego, Bledos, Bocas y Santa Teresa, este último resultado de la partición de La Parada en 1894). El recuento, a su vez, podría llamar a engaño y conducir a pensar que se nos ofrecerá, tarde o temprano, una interpretación orgánica de los sistemas de producción, de la organización laboral y sus efectos sociales, de la ubicación de las haciendas en el contexto general del país, en fin ... Nuevo error: el libro está compuesto por una impresionante cantidad de información contable surgida mayormente



te de inventarios y estados de cuenta que el autor examinó con paciencia durante **varios años.**

Creo la investigación de Jan Bazant abo solutamente útil. Su paciente capacidad de indagación es, sin embargo, inaccesible al entusiasmo o, siquiera, a la amenidad. Merece, pienso, el agradecimiento de otros especialistas que puedan elaborar la **información que se ofrece; merece, creo, un se,** rio cuestionamiento, tarea esta última que no me siento capaz de emprender.

Luis González publicó en 1968 su hermoso libro Pueblo en vilo. Desde entonces sus invitaciones a la microhistoria son cada vez más escuchadas. En su libro, Luis González nos cuenta la vida de su tierra, San José de Gracia, y con ello prestigia la historiografía local (archivos de parroquia, crónica provincianas, etc.); prestigia, sobre todo, su enorme talento para contar historia, porque San José es un pueblo en un país: por él pasa (él pasa por) la Colonia, la Independencia, la Revolución, la Crísteada, la Coca-Cola. La escritura de este paso del tiempo por el poblado contribuye definitivamente a esclarecer los lazos **que** toda comunidad mexicana, aun la más aparentemente aislada, tiene con su entorno y con el resto del país. Es decir, cada acontecimiento en San José, por nímí., que parezca, es un acontecimiento nacional, que forma parte de una cultura. Luis González cuenta la vida de un pueblo, de un país, quizá para contar su propia vida; ambiciosamente, Jan Bazant informa la vida de cinco haciendas cuya relación entre sí ni siquiera puede ser entrevista: la microhistoria quedó aquí en platinas de microscopio.

Cinco haciendas mexicanas realiza, sin embargo, una contribución de primer orden.

Desconozco las obras de Bulnes y Molina Enriquez que tratan la hacienda, pero sé que Jan Bazant logra proyectar nítidamente la imagen de la hacienda mexicana como una 'unidad de producción'. La ausencia de una crítica profunda a esta noción dilata, no sé si a pesar del autor, la ya ancha nostalgia porfiriana de nuestros días que quiere rescatar y reacondicionar esta 'unidad de producción'. La ignorante idealización de la hacienda como productora de maíz, frijol, chile, pulque y mezcal, parecería cobrar en la mente de muchos un valor sagrado frente (creo) a la crítica situación por la que atraviesa el ejido. ¿Sería necesario recordar que precisamente la característica más notoria la hacienda es la explotación indiscriminada y sancionada de la fuerza de trabajo del peón campesino?

Los apéndices estadísticos del libro muestran las utilidades de los hacendados (que para un no especialista, y la mayor parte de los lectores mexicanos somos no especialistas, son imposibles de calibrar); también muestran los salarios de los trabajadores: así, mientras en 1912 la hacienda de San Diego tuvo utilidades por 10.042 pesos, pagó a sus artesanos, dependientes, criados, peones, etc. un promedio de 28 centavos diarios; es decir, 1.000 pesos en el año, y aun de éstos desconocemos la composición (cuánto de maíz, cuánto de tienda de raya, cuánto de efectivo). Parecería, pues, que en este complejo entramado de relaciones que son las haciendas desde la Colonia hasta su desaparición todo conduce a considerar como estructurales la explotación y la ganancia. ¿Es, bajo las pre-

sentas circunstancias, reacondicionable esa estructura?

En el año de 1915 Emiliano Zapata conoció una temporada de paz; Morelos vivió un año de revolución zapatista. Las haciendas más eficientes del país fueron tomadas por los campesinos, trabajadas por los campesinos y aprovechadas por los campesinos (Gilí, *La revolución interrumpida*). Nada parece indicarnos que éstos hayan sido ma, los administradores; nada parece indicarnos que esas 'unidades de producción' que en otro momento estuvieron al servicio de **una clase no pudieran estar al servicio de**

otra. Ahora bien, aun bajo condiciones de cambios radicales que favorecieran la capacidad de gestión del campesino, ¿serían viables las unidades de producción tipo haciendas? La respuesta a esta pregunta, la posibilidad de responder a ella, fue lo que inútilmente busqué en *Cinco haciendas*. Si de acuerdo con los propósitos del autor el libro no debía contestar a este género de cuestiones, entonces alguien tendría que hacerlo. Me parece más provecho, so intentar esto último que lograr lo **primero**.

Jaime DEL PALACIO