

Revista de
**Administración
Pública**

EDICIONES

iNAP

39

Julio - Septiembre, 1979

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

Revista de
**Administración
Pública**

EDICIONES

iNAP

39

Julio - Septiembre, 1979

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

REVISTA DE
ADMINISTRACION PUBLICA
Organo editorial del
Instituto Nacional de Administración Pública
México 1979

Ediciones
INAF

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO
INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

CONSEJO DIRECTIVO:

Presidente: **Luis García Cárdenas**

Vicepresidentes: Ignacio Pichardo Pagaza
Isauro **Cervantes Cortés**

Consejeros: Fernando Solana
Alejandro Carrillo Castro
José Chane, Nieto
Lidia Camarena Adame
Osear Reyes Retana jr.
Adolfo Lugo Verduzco
Manuel Uribe' Castañeda

Tesorera: Yolanda de los Reyes

Secretario Ejecutivo; Carlos F. Almada

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Coordinación de Investigación:

Blanca Pérez Chow

Coordinación de Docencia y Asesoría **Externa:**

Miguel Ángel Olguín Salgado

Coordinación de Promoción Estatal:

Alonso Bretón Figuerca

Coordinación de Relaciones Internacionales:

Xéstor Fernández Vertti

Coordinación de Difusión:

Evangelina Castro Adeath

Coordinación de Administración:

Héctor González López

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

MIEMBROS FUNDADORES:

Antonio Carrillo Flores	Gabino Fraga
Gilberto Layo	Jorge Gaxiola
Rafael Mancera Ortiz	José Iturriaga
Ricardo Torres Gaytán	Antonio Murtinez Bález
Raúl Salinas Lozano	Lorenzo Mayoral Pardo
Enrique Caarnaño	Alfonso Noriega, hijo
Daniel Escalante	Manuel Palavicini
Raúl Ortiz Mena	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Rafael Urrutia Millán	Andrés Serra Rojas
José Attolini	Catalina Sierra Casasús
Alfredo Navarrete	Gustavo R. Velasco
Francisco Apodaca	Alvaro Rodriguez Reyes
Mario Cordera Pastor	

CONSEJO DE HONOR:

Gabino Fraga **Gustavo Martínez Cabañas** **Andrés Caso**

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Consejo Editorial:

Gabino Fraga

Antonio Martínez Báez

Alfonso Noriega

Andrés Serra Rojas

Miguel Duhalt Krauss

Julieta Guevara

Adolfo Lugo Verduzco

Redacción y edición:

Evangelina Castro A.

Heriberto Gasque

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Autorizada como correspondencia de 2a. clase

por la D.G.C., México, D. F.

Ave. Country Club No. 208. México 21, D. F.

SUMARIO

David Rodríguez Díaz	
Factores que influyen en el desempeño de las personas en el trabajo .	9
Francisco J. Camarena Navarro	
El enfoque de Sistemas en Organización y Métodos .	19
Rodrigo Moreno Rodríguez	
La administración del personal público en México	31
Fernando Lugo Verduzco	
La Regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación	39
Javier Moreno Valle	
Apuntes para una historia de la Planeación en México .	45
Wilburg Jiménez Castro	
Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica .	61
Gilberto Flores, Eugen Kaiser, Ignacio Pérez S. y Kare Sorbo	
Diagnóstico básico de la Administración Pública: un Enfoque Metodológico	65
José Manuel Castells Arteebe	
El municipio en la Autonomía Política	75
Fernando Díaz de Liaño y Argüelles	
Poder municipal y democracia .	91

Se terminó de imprimir esta revista
el día 31 de marzo de 1980, en los
talleres de la Editorial Libros de
México, S. A. Av. Coyoacán 1035,
México 12, D. F. Se imprimieron
1 000 ejemplares.

FACTORES QUE INFLUYEN EN EL DESEMPEÑO DE LAS PERSONAS EN EL TRABAJO

David RODRIGUEZ DIAZ

El tema que trataremos a continuación se refiere a uno de los aspectos centrales en la consecución de los objetivos institucionales a través del trabajo de las personas.

Si tomamos en cuenta que las instituciones deben lograr las metas que se les han fijado y para ello han de hacerlo aprovechando al máximo los recursos disponibles a niveles de productividad aceptables, entonces habremos de mencionar los factores que favorecen o constriñen el desempeño laboral de los empleados.

Primeramente destacan como factores condicionantes del desempeño de los trabajadores: los recursos materiales y tecnológicos utilizados en los procesos productivos de bienes o servicios. La simplificación en la realización de tareas, el ahorro de esfuerzo y energía humana pueden hacer que

el hombre concentre su capacidad en tareas creativas y de realización individual.

Consideramos relevante realizar una brevísima referencia a algunos aspectos de la evolución del campo de las ciencias administrativas que nos ilustran el interés por mejorar el desempeño de los empleados; de esta manera vemos que ya en el año 1800 a.C., Hammurabi señalaba el establecimiento del salario mínimo y el reconocimiento de que la responsabilidad en las organizaciones no puede transferirse; a su vez Ciro, para el año 400 a.C, admite como una necesidad el establecimiento de las relaciones humanas en el trabajo; Nicolás Maquiavelo en 1525 describe las cualidades deseables de los jefes para lograr mejores niveles de eficiencia; destaca también James Watt, quien en 1800 efectuaba reuniones navideñas con los empleados y les otorgaba gratifi-

caciones con ese motivo; en 1810 Roberto Owen asume la responsabilidad de adiestrar a los trabajadores; en 1832 Charles Babbage analiza las repercusiones de los colores sobre la eficiencia de los empleados. En 1871 William S. Jevons estudia los efectos sobre el trabajador por el empleo de diferentes herramientas y realiza investigaciones sobre la fatiga.

A partir de 1900 se desarrollan diferentes corrientes del pensamiento administrativo, naciendo así escuelas como la conductivista y la de relaciones humanas, entre otras, las que van interpretando la compleja dinámica de la actuación humana en el trabajo, así como perfeccionando los principios y técnicas de la función administrativa en las instituciones.

Si continuamos con algunos de los muchos factores que influyen en el desempeño de los trabajadores tenemos en seguida la capacidad individual y la motivación hacia el trabajo entre los que inciden significativamente, ya que el individuo al poseer diversas cualidades y características lo hacen diferente a los demás y por ello su desempeño será diferente. Buscando el origen de tales diferencias encontramos la acción de procesos de percepción y de los patrones culturales; su inteligencia, actitudes y motivación en general, conformando su personalidad, la cual en su conjunto respalda la actuación de la persona en determinado sentido.

Abundando sobre este punto, los expertos señalan que nuestras capacidades sensoriales y perceptivas están limitadas a aquellas funciones ubicadas dentro de la esfera de la especie humana y a su vez están limitadas por la naturaleza de la herencia en la línea familiar y modificadas por las influencias de las experiencias en el medio ambiente que nos rodea.

El primer punto es analizar por qué es importante el proceso perceptivo. Y en este sentido encontraremos que dentro de nuestro sistema psicológico ello consiste en la interpretación de los estímulos recibidos por el cerebro por me-

dio de uno o más mecanismos sensorios, ya que puede suceder que un mismo estímulo sea interpretado en forma diferente por distintos individuos; la interpretación entonces depende de las experiencias pasadas y del sistema de valores de cada persona en lo particular.

Por su parte el conocimiento adquirido y la formación del mismo en el individuo, en todas sus categorías y niveles sobre aspectos tales como el mundo, su medio ambiente y sobre sí mismo, también se reflejarán en su actuación en la vida, en su escala de valores y en forma particular en su actividad laboral, de ahí que la capacitación deba tener como esencia el dotar a los empleados de los conocimientos (y lo que ello implica) de los que carecen para su mejor desempeño.

Los psicólogos señalan que en la formación de la personalidad inciden factores tales como la complejidad física, la acción de las glándulas endocrinas, el medio familiar, la edad, el ambiente social y los papeles adoptados, entre otros factores.

Ya que hemos mencionado el concepto de la personalidad, suele definirsele como "la organización integrada por todas las características cognoscitivas, afectivas, volitivas y físicas del individuo tal como se manifiesta en diferencia de otros".

A su vez, si analizamos las condiciones físicas de los centros de trabajo vemos que éstas influyen en el desempeño del individuo; entre esas condiciones se encuentra la distribución de áreas, la iluminación, la temperatura, la ventilación, los colores y la seguridad, como lo demostraron los experimentos de Elton Mayo de 1927.

Pertenece a la denominada escuela de relaciones humanas se encuentra A. M. Maslow, quien expuso su teoría sobre la jerarquía de las necesidades, definiendo cinco tipos: a) las fisiológicas; b) las de seguridad; c) las sociales; d) las egóticas; y las de autorrealización o desarrollo.

Las primeras son aquellas cuya satisfacción son estrictamente indispensables para la supervivencia del individuo (hambre, sed, descanso) ; las del segundo tipo, es decir, las de seguridad, se refieren a la protección contra el peligro y en alguna forma con la previsión para el futuro; en nuestro medio se encuentran como satisfactores de las necesidades de seguridad, las remuneraciones y los beneficios indirectos que complementan el sueldo, tales como la seguridad social y las prestaciones. En cuanto a las necesidades de tipo social están las de asociación con otros; de pertenencia a grupos; de dar y recibir afecto y amistad; en este campo se encuentran las relaciones familiares, las de los compañeros de trabajo, de los subordinados, de los superiores y de los amigos. Las necesidades egóticas o de autoestima tienen como ingredientes básicos los requerimientos que se plantea el individuo a sí mismo, por ejemplo de autorespeto y de respeto de los demás; de "estatus" y prestigio.

En el nivel superior de la escala de necesidades están aquellas denominadas de desarrollo; comprenden el deseo de **tener confianza en uno mismo, de convertirse uno en un ser creador y productivo, de ocuparse de problemas o tareas que le exijan no sólo utilizar plenamente sus aptitudes, sino desarrollar además aptitudes o destrezas adicionales.**

Es importante apreciar que los diferentes tipos de necesidades están relacionados unos con otros y arreglados en una jerarquía de predominio; esto significa que la meta predominante por satisfacer monopolizará la conciencia y el deseo del individuo, provocando la conducta del individuo a responder en un determinado sentido.

Debemos aclarar que esta diferenciación de niveles o jerarquía de necesidades se realiza para efectos de análisis y **comprensión de la dinámica individual; sin embargo, en la realidad muy probablemente actúen todos en forma simultánea.**

Continuando con el análisis de la dinámica de las necesidades vemos que las del nivel inferior no son siempre satisfe-

chas completamente, y de su satisfacción dependerá que se conviertan en motivadores extremadamente poderosos de la actuación individual. A su vez, la satisfacción completa de las necesidades no se considera como un elemento motivador de la conducta. Las necesidades "egóticas" y de **auto-realización" son raramente satisfechas; el hombre tiende a buscar indefinidamente mayores satisfactores una vez que se han convertido en importantes para él y además, no son significativas ese tipo de necesidades hasta que las de tipo fisiológico, de seguridad y las sociales son razonablemente satisfechas.**

De hecho, la mayoría de los miembros de la sociedad considerados como "Normales" están parcialmente satisfechos e insatisfechos en todas sus necesidades básicas. Una **descripción más realista de esta escala jerárquica podría expresarse en términos de porcentajes decrecientes de satisfacción; así tenemos, por ejemplo, que un individuo puede estar satisfecho 85% en sus necesidades fisiológicas, 70% en sus necesidades de seguridad, 50% en sus necesidades sociales, 40% en sus necesidades egóticas o de autoestima y 10% en sus necesidades de desarrollo.**

Por otra parte y por tener especial significado la cultura como factor influyente en la conducta del individuo, apuntaremos tan sólo el concepto que da Cornelius Osgood sobre **la cultura, y dice: "consiste en todas las ideas de las obras, el comportamiento y las ideas del conjunto de seres humanos que han sido observadas directamente o comunicadas a la mente de uno y de las que uno tiene conciencia", y también suele significársele como el "conjunto de costumbres, actos, creencias y formas sociales integradas que practica un grupo de personas determinado".**

Estos señalamientos se hacen más evidentes cuando analizamos el medio laboral de las instituciones y vemos que los elementos culturales influyen no sólo en las actividades y prácticas de sus directivos, sino también en los trabajadores en general.

Por lo que toca a las condiciones sociales y en las que el individuo influye y recibe influencia, encontramos a las organizaciones formales y las informales, así como el estilo de dirección que es ejercido en las instituciones.

Cuando hablamos de las organizaciones formales se hace mención al área administrativa cotidiana de trabajo, que en si misma puede llegar a constituirse en elemento motivador de la conducta de los trabajadores. Primeramente se encuentran la naturaleza de los objetivos y de la estructura organizacional; las normas y procedimientos existentes; las políticas de administración de recursos humanos, entre los que destacan las de remuneración a los trabajadores; los niveles de sueldos y salarios; los incentivos, premios y recompensas existentes; la existencia de sistemas de evaluación del desempeño y los criterios para su aplicación; la existencia y contenido de los programas de capacitación, actualización y los planes de desarrollo de los trabajadores; la existencia y calidad de la comunicación horizontal y vertical en la institución.

Podemos señalar que las organizaciones informales tienen **una gran influencia sobre la actuación de los individuos** quienes buscarán en ellos su seguridad; la identificación **con otras personas en sus aspiraciones, gustos y preferencias; su comparación con otros individuos; o bien su supe-** ración personal.

El estilo de dirección que se ejerza sobre los subordinados también es considerado por los psicólogos sociales e industriales como un factor que incide en el desempeño de los trabajadores en las instituciones.

Los autores clásicos más destacados en la materia distinguen fundamentalmente tres estilos de dirección, aun cuando desde luego pueden darse otros tipos o aun combinaciones de ellos; hay que señalar que en muchas ocasiones estos estilos son producto de una serie de elementos, no necesariamente responsabilidad de quien lo ejerce; así tenemos la naturaleza y propósitos de las instituciones, la complejidad,

tamaño y madurez de las organizaciones, los sistemas y procedimientos de trabajo existentes, la solidaridad de los trabajadores y su identificación con las metas institucionales, la calificación de los empleados en general, así como el proceso de toma de decisiones que se haya definido para la institución en su conjunto.

Ahora bien, cuando se habla de director no se hace referencia a la denominación de una posición o cargo dado para un nivel de ejecutivos o funcionarios, sino a todo aquel que **"dirige" el trabajo de otros, aun al nivel de sección o cuadrilla de trabajadores.**

En un primer caso encontramos que la determinación de todas las modalidades de ejecución del trabajo emanan del director; en un segundo, todas las directrices operativas son materia **de discusión del grupo, promovidas y apoyadas** por el director; en el tercer caso se da una absoluta libertad de decisión para el individuo y para el grupo, con una participación mínima del director o del responsable de los trabajos del grupo.

El común denominador en el primer estilo es la crítica del trabajo; el segundo estilo de dirección se refleja en la objetividad de sus críticas y en el interés de ser un miembro más del equipo de trabajo; finalmente, en el tercer tipo de estilo son poco frecuentes los comentarios espontáneos sobre las actividades de los miembros de trabajo, a menos que esto le sea preguntado y de ninguna manera evalúa y regula el curso de los acontecimientos.

Por estar relacionado con el análisis de los estilos de dirección, **ahora mencionaremos otro aspecto que influye en el** desempeño de los trabajadores, y es la opinión de los supervisores sobre los trabajadores mismos. Douglas McGregor, uno de los considerados clásicos en el campo de la administración, planteó dos tipos de alternativas para esta apreciación, a las cuales denominó teoría X y teoría Y; en la primera según el autor se dan las siguientes características: a) La administración es responsable de organizar los ele-

mentas de la producción de bienes y/o servicios (personas, recursos materiales, equipo, etc.), de conformidad con los intereses y los fines institucionales; b) la gente tiene asignado un papel dentro del proceso de dirección de esfuerzos, de motivación y de control de sus acciones, por lo que se hace necesario orientar su conducta para adecuarla a las necesidades de la organización; e) sin la participación activa de la administración, las personas serían pasivas (y aun resistentes) a lograr los objetivos institucionales; ellos deben, por tanto, ser persuadidos, recompensados, controlados e incluso, llegado el caso, sancionados por incumplimiento en sus tareas, las cuales deben ser en todo momento dirigidas.

En cambio en la teoría Y, según MacGregor se dan las siguientes características:

a) La institución es responsable de organizar los elementos de la producción de bienes y/o servicios (personas, recursos materiales, equipos, etc.), de conformidad con los intereses y los fines institucionales; b) la gente por naturaleza no es pasiva o resistente a las necesidades organizacionales, sino que está plenamente convencida de su papel activo en la institución; e) están presentes en todo tiempo sin lugar a dudas en todas las personas: la motivación, el potencial de desarrollo, la capacidad para asumir responsabilidades y la rapidez para dirigir la conducta hacia los objetivos organizacionales: por tanto, la institución no necesita señalarlos. Es responsabilidad entonces de los directivos hacer posible que la gente identifique y desarrolle estas características humanas por ella misma; finalmente, d) la tarea esencial de la institución es procurar contar con métodos de trabajo de manera tal que los trabajadores puedan alcanzar sus propios objetivos y dirigir sus esfuerzos hacia los objetivos organizacionales.

La teoría Y, presume que la gente ejercitará su sentido de autocontrol en el trabajo hacia los objetivos; ello presupone que el individuo tiene potencial para desarrollar y que tra-

tará en forma natural de alcanzar mayores niveles de responsabilidad y que estará motivado por la estimación y la autorealización como necesidades en sí mismas y que las está satisfaciendo tanto individual como colectivamente.

Debemos también reflexionar en la forma de contar con un ambiente tipo Y, que se convierta en una verdadera oportunidad para que el trabajador se manifieste y desarrolle con una inclinación y gusto por el trabajo productivo y satisfactorio, y para ello habremos de referirnos al ambiente familiar mexicano, con sus elementos de autoridad, dependencia, transmisión de valores ancestrales, hábitos de relación y comunicación y a todos los demás factores que se han analizado desde el principio de estas notas y a otros más no mencionados aquí.

Finalmente, habremos de mencionar que las ciencias del comportamiento han avanzado rápidamente en los últimos años, al aportar nuevas teorías y elementos para conocer el comportamiento humano en las instituciones, aunque muchas de ellas sean difíciles de aplicar en la realidad y sólo sirvan como elementos de análisis.

El Sistema de Empleo y la Administración de Recursos Humanos del Sector Público

Una breve reflexión sobre el proceso administrativo de las instituciones públicas, nos conduce al reconocimiento del papel de los recursos humanos como la sustancia de la acción gubernamental en todas sus manifestaciones; tales como la atención al público en la demanda de satisfactores: la producción de bienes y servicios; la elaboración de estudios, dictámenes, etc., y por ello, no podemos soslayar los problemas que afectan al elemento humano y su administración, ya que paradójicamente, a pesar de su importancia, es una de las áreas más desatendidas y limitadas en cuanto a su concepción, contenido, tecnificación y en consecuencia, en su eficacia en las dependencias públicas. Destaca en forma preponderante, que salvo en el caso de cier-

tas especialidades, la oferta de trabajo es considerablemente mayor que la demanda del mismo; esto en términos **generales** conduciría a que la mayoría de los puestos del sector público debieran estar cubiertos satisfactoriamente aplicando un procedimiento selectivo riguroso, pero la realidad cotidiana nos presenta un panorama distinto, y se dan con mucha frecuencia desajustes entre los puestos y las características de quienes los desempeñan.

Por lo enunciado, es necesario precisar que el objetivo generalmente aceptado para la administración de los recursos humanos en el sector público se define como la optimización del potencial humano. dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan la disponibilidad y utilización concurrente de los recursos materiales, financieros y técnicos y con satisfacción tanto de los objetivos institucionales, cuanto de los intereses y aspiraciones legítimas de los trabajadores; por tanto, es imprescindible garantizar al servicio público la concurrencia oportuna y suficiente del personal calificado para que la maquinaria gubernamental cumpla sus funciones cada día **más** complejas. crecientes y urgentes. Dentro de este esquema, se denomina al elemento iniciador de la estancia del trabajador en la administración pública como "subsistencia de empleo", significando a la función de proveer el personal adecuado a los puestos, de acuerdo a la estructura ocupacional de la institución, que asegure a un costo razonable la eficacia en el desempeño de sus funciones laborales,

El subsistema de empleo contiene como elementos en su concepción y ejecución. las funciones de reclutamiento; **selección; designación; inducción al puesto; transferencia; reubicación** y la reasignación de personal.

Los especialistas en la materia y los practicantes de la administración de personal se refieren al reclutamiento como la función de identificar y analizar las fuentes de aprovisionamiento del personal, así como las tareas orientadas a establecer los mecanismos para atraer a los aspirantes calificados para ocupar los puestos; lo que implica, entre otras

actividades, la investigación de las fuentes de reclutamiento de interés para la dependencia, y el establecimiento de los conductos necesarios para mantener con oportunidad la información sobre los demandantes de empleo y las posibilidades de contratación en la dependencia en un momento.

Lo señalado hasta el momento merece algún análisis, ya que tradicionalmente no ha habido en general el apoyo suficiente para aplicar los beneficios de la psicología al trabajo en el medio burocrático, en las tareas de reclutamiento y la selección de personal; lo que seguramente está relacionado a la aceptación que pueda tener la psicología, como medida de evaluación objetiva del potencial de los individuos a través de pruebas y su **congruencia** con la futura actuación en el desempeño de sus tareas cotidianas.

Se entiende por fuente de reclutamiento. al lugar de donde se puede obtener el personal adecuado a las necesidades institucionales. Entre las fuentes de reclutamiento de mayor **reconocimiento se encuentran los centros e instituciones** de investigación y educación superior; las escuelas de adiestramiento tecnológico, industrial y comercial; así como las bolsas de trabajo de otras instituciones públicas y privadas y las agencias de empleo.

Independientemente de las clasificaciones que puedan realizarse de los medios de reclutamiento y de la situación específica del mercado laboral, entre los medios más aprovechados para atraer a los aspirantes a los centros de trabajo, están desde luego. los anuncios en el periódico: las **circulares o avisos internos; las cartas a los centros de educación e investigación** y también, en mayor o menor grado, los contactos personales.

Un procedimiento general y "ortodoxo" para el reclutamiento y selección en las instituciones incluye las etapas enunciadas a continuación:

- I. Determinación de las cualidades y características que

deben reunir las personas para ocupar los puestos, en función de las solicitudes que otorga la institución.

- II. Determinación de las fuentes y medios de reclutamiento adecuados a los requerimientos de personal.
- III. Recepción de los posibles candidatos.
- IV. Dotación a los aspirantes de la solicitud de empleo y el instructivo del procedimiento de ingreso institucional.
- V. Entrevista a los aspirantes -denominada entrevista preliminar-o
- VI. Determinación del tipo de pruebas y aplicación de los exámenes técnicos, psicométricos y proyectivos al candidato.
- VII. Realización de la encuesta económica social complementaria de la información proporcionada por el solicitante.
- VIII. Envío a examen médico.
- IX. Realización de la entrevista de evaluación -denominada entrevista profunda-o
- X. Presentación de ternas de candidatos para que la autoridad competente tome la decisión.
- XI. Toma de la decisión.
- XII. Notificación al interesado.
- XIII. Apertura del expediente individual y solicitud de la documentación oficial.
- XIV. Señalamiento de las condiciones finales de ingreso.
- XV. Toma de la protesta de ley.
- XVI. Dar posesión del cargo.

De lo anterior se deriva, que si la selección de personal se lleva a cabo con base a un catálogo de puestos, se facilitará la comparación de las características individuales con los requerimientos de los puestos y la aplicación adecuada de las baterías psicológicas para cada caso en particular.

Se recomienda que las áreas específicas de evaluación, tales como la aptitud y actitud del aspirante, se refieran a puestos identificados y aprobados, que permitan la coherencia y validez en la aplicación de las pruebas.

Un aspecto importante que puede reflejar una imagen positiva o negativa de la institución, como consecuencia del procedimiento de selección de personal, lo constituye la orientación a los candidatos a ingresar a una dependencia pública sobre los trámites que se siguen, los cuales deben estar contenidos en manuales específicos de orientación.

En un momento dado, las llamadas "Bolsas de Trabajo", deben reflejar la estructura ocupacional descrita en el catálogo de puestos de la institución, de tal manera que sea factible identificar a los candidatos por la función a la que aspiren desempeñar, de conformidad con los resultados de la evaluación de los mismos.

Es recomendable que en lo posible, y dependiendo de los recursos, se establezca la mecanización para el registro y control de la información de las "Bolsas de Trabajo", con el propósito de asegurar no sólo la mayor objetividad posible en la selección del personal, la que se pueda complementar en su caso con entrevistas e investigaciones socioeconómicas, sino además, por la oportunidad en la toma de decisiones.

Por lo que se refiere a la designación del personal, puede considerarse como la formalización del proceso de reclutamiento y selección, en la que se da cumplimiento a las disposiciones legales, entre las que destaca el artículo 128 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

"Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

En cuanto a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala: "Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los fun-

cionaríos a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquellos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".

Por lo que toca a los nombramientos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado indica en su artículo 15 que los nombramientos deberán contener:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;
- II. Los servicios que deben prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;
- III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;
- IV. La duración de la jornada de trabajo;
- V. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y
- VI. El lugar en que prestará sus servicios."

Entre las funciones específicas que cubre la designación del personal se incluye proporcionar al empleado los medios de identificación institucional, así como la formalización de las relaciones laborales, mediante la firma del contrato o nombramiento, y cumplir con todo lo necesario para darle posesión al nuevo empleado.

Lo señalado en el párrafo anterior, se refiere a elementos de la función de integración del personal a la dependencia, y que se materializa al dotarle de los medios para el desempeño de las tareas que le fueron asignadas para cumplirlas con la eficiencia requerida; por ejemplo, se considera el equipo, mobiliario e instrumentos de trabajo.

La función de sensibilización e inducción dentro de la institución es parte importante del subsistema de empleo y tiene como objetivo proporcionar a los empleados la información básica sobre los antecedentes históricos de la institución: la estructura de la dependencia: el directorio de funcionarios; los aspectos generales de las relaciones de trabajo, tales como sus obligaciones; derechos, sanciones, prestaciones, **tanto de carácter social y económico, como de servicio**; permitiendo con ello, además que el empleado pueda asimilarse a las modalidades que plantea la institución y se le oriente sobre la forma de resolver las dudas que tenga en cuanto a la institución en general y su área de trabajo en particular.

Por lo que se refiere a la función de promoción y transferencia, se entiende el proceso por el cual se busca la mejor ubicación del personal, de conformidad con las características individuales, y las oportunidades que ofrezca la institución, con base en las necesidades del servicio.

Es pertinente señalar que en algunas instituciones se ha descuidado la función de evaluación del desempeño de los empleados en los puestos asignados, comparando periódicamente los resultados de trabajo con los esperados, de conformidad con las pruebas psicológicas aplicadas en el periodo de selección.

El papel de la evaluación debe ser claro. Gerald Randall, especialista en la materia lo define como "cualquier procedimiento, para recopilar, verificar, compartir, proporcionar y usar información obtenida de la gente y acerca de la gente en el trabajo, con el objetivo de mejorar su desempeño".

De acuerdo con la experiencia y literatura en el campo, la evaluación del personal puede orientarse a alcanzar cualquiera de los siguientes propósitos:

- 1) Mejorar el desempeño de cada persona.
- 2) Prever el nivel y tipo de trabajo que el individuo puede

ser capaz de realizar en el futuro y el tiempo que le tomará en prepararse, y

- 3) Ubicar y distribuir adecuadamente los beneficios de actividad organizacional tales como remuneración, posición, etc.

La evaluación del personal en la función administrativa, en el primer caso, implica un elemento de motivación para que el personal coopere a alcanzar los objetivos de la institución, o bien, desarrollar a los individuos mediante la identificación de necesidades de capacitación, exponiendo las deficiencias de preparación para la ejecución de trabajo y que pudieran solucionarse con capacitación.

En el segundo caso, la evaluación del personal implica descubrir el potencial de trabajo presente y futuro de los individuos.

En el tercer caso, la evaluación del personal implica adecuar la organización para compartir los beneficios con el individuo o con grupos.

Si el papel de la evaluación de personal es claro y aplicado propiamente, puede ser de gran ayuda para mejorar la eficiencia de la organización y el desarrollo del personal.

Por lo anteriormente señalado, se podrá considerar el marco de acción para calificar al personal para efectos de promoción; el caso de la promoción escalafonaria de los empleados está en revisión crítica en este momento, tanto para las disposiciones vigentes, como el sistema general de ascenso a base de concursos y capacitación.

Es necesario atender las peticiones de transferencia, analizando en cada caso, las causas que las motivan y transferir a los empelados, de acuerdo con lo que indica la Ley según

las necesidades de la dependencia, para el mejor cumplimiento de las labores.

Finalmente, pero no por ello menos importante, es necesario considerar la coordinación con la Comisión Mixta de Escalafón.

Ahora bien, con motivo de la reestructuración del aparato gubernamental se dieron casos en que se desplazara al personal que ocupaba alguna función en la administración pública, por lo que fue necesario establecer un mecanismo que garantizara la permanencia en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, además de que se respetaran los derechos laborales adquiridos en la dependencia de origen. A la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, por Acuerdo Presidencial del 31 de enero de 1977, se le encomenó la coordinación de un mecanismo para que el personal de base fuera susceptible de ser captado por otra dependencia llamada receptora y que pudiera aprovechar sus conocimientos y experiencia; enfatizando con ello, la importancia concedida al elemento humano en la actividad gubernamental.

La medida señalada permite autosatisfacer al propio gobierno federal las necesidades que tiene de contar con personal calificado en periodos en los que existen grandes desplazamientos, y que además es necesario continuar con la ejecución de programas de trabajo, ampliar los existentes, o bien iniciar nuevos proyectos.

Según se ha tenido conocimiento de fuentes oficiales, en **términos generales se obtuvieron** experiencias **benéficas** de los procedimientos de reasignación a cargo de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, las que seguramente serán considerarlas por las altas autoridades, para **continuar en el mismo sentido anualmente con los** mecanismos internos de reubicación **primeramente** y con la reasignación interinstitucional como segunda etapa.

Finalmente, podemos mencionar que en términos generales la administración pública mexicana tiende a la centralización del sistema de empleo, en contraposición con la tendencia de otros sistemas que cuentan con la institucionalización de un servicio civil y que buscan la descentralización de la

función; se considera que un punto razonable de equilibrio consiste en tomar en cuenta las necesidades reales de la dependencia para que se cuente con una política uniforme de contratación.

EL ENFOQUE DE SISTEMAS EN ORGANIZACION y METODOS

Francisco J. CAMARENA NAVARRO

1. INTRODUCCION

El estudio de Organización y Métodos, considerado como una disciplina específica que maneja sus propias tecnologías y metodologías de investigación, busca incrementar la eficiencia y la eficacia de las organizaciones, a través de transformaciones en su estructura, sistemas, procedimientos de trabajo y comportamiento institucional.

Las nuevas líneas de pensamiento administrativo, conciben a la organización desde diferentes enfoques teóricos. Estos acercamientos conceptuales han redimensionado el propio estudio de Organización y Métodos.

El moderno enfoque sistémico de la Administración (Management: a Systems Approach), ha sido integrado y sistematizado en el año de 1972, por los Profesores: David L. Cleland y William R. King y se han creado nuevos conceptos e instrumentos de aplicación en la fase organizativa del proceso administrativo, más adecuados para el manejo de las organizaciones complejas,

El enfoque de sistemas permite visualizar a las organizaciones como un todo integral, desde el punto de vista interno y de sus relaciones con el medio ambiente en el que se desarrollan, a la vez que facilita estudiar las partes de este todo, así como las relaciones que guardan entre sí y con el contexto en que interactúan con el fin

de adecuar su funcionamiento para responder con eficacia y eficiencia a las nuevas y conscientes demandas sociales.

Concibe a la organización misma en términos de flujos y procesos; y, dado que las partes elementales de la organización son la gente que participa en la misma, ésta debe desarrollar los procesos y crear y mantener esos flujos. Así, existe la necesidad de organizar el trabajo de tal forma que se pueda facilitar la ejecución eficaz y efectiva de las tareas organizacionales. La tecnología de aplicación de este novedoso enfoque es la organización matricial, que considera la conjunción de las dos dimensiones organizacionales, que surgen directamente de dos dimensiones de autoridad; la organización por proyecto y la organización funcional.

Por un lado, la burocracia clásica con sus relaciones superior-subordinado demasiado rígidas, y sus patrones verticales de autoridad y responsabilidad, son inadecuados para implantar patrones organizacionales de tipo sistémico. Por el otro, las instituciones públicas que participan en el proceso del desarrollo nacional, requieren manejar proyectos de alta complejidad, y contar con especialistas en cada una de las etapas de dichos proyectos.

Una solución parcial a este dilema horizontal-vertical, se encuentra en el establecimiento de equipos por proyectos. Estos equipos integran una amplia variedad de recursos y especialistas que son necesarios para la consecución de las metas de dichos proyectos. Así, en los estudios de Organización y Métodos la aplicación de la tecnología de la organización matricial, permite alcanzar los objetivos de la institución.

2. METODOLOGIA PARA EL DISEÑO DE SISTEMAS

El enfoque sistémico de la administración, nos brinda una nueva metodología, para el diseño de sistemas. Esta

metodología incluye cinco fases, a saber: la conceptual; la de definición; la de producción; la operacional y la de evaluación.

1. La fase conceptual, permite:

- a) Determinar las necesidades existentes o deficiencias potenciales de los sistemas operantes;
- b) Establecer conceptos sistémicos que provean guías estratégicas iniciales para resolver dichas deficiencias;
- c) Determinar los estudios iniciales de tipo técnico, de contexto y de viabilidad del sistema;
- d) Examinar las diferentes alternativas para alcanzar los objetivos del sistema;
- e) Definir los costos del sistema, así como recursos que se requieran para apoyar a dicho sistema;
- f) Seleccionar los diseños iniciales del sistema; y
- g) Establecer la organización sistémica preliminar.

2. La fase de definición permite:

- a) Identificar plenamente: los elementos humanos y de otra índole que se requieran;
- b) Definir la operación de los planes detallados que se requieren para apoyar al sistema;
- c) Preparar y determinar los objetivos, productos finales y/o metas del sistema;

- d) Determinar los costos, programas y resultados esperados;
- e) Identificar tareas críticas para estudios posteriores;
- f) Definir las interfases ínter e intrasistémicas; e
- g) Identificar y preparar la documentación que se requiera para la implantación del sistema, tal como la relativa a políticas, procedimientos, descripciones de puestos, formularios de presupuesto y financiamiento, entre otros.

3. La **fase** de producción, permite:

- a) Actualizar los planes de detalle que se hayan considerado y definido en las fases precedentes;
- b) Identificar y determinar los recursos requeridos para facilitar los procesos de producción, tales **como inventarios, aprovisionamientos, líneas de crédito**, etc.;
- c) Verificar las especificaciones de producción del **sistema**;
- d) Preparar la instalación, para la operación del sistema;
- e) Preparar y distribuir los documentos de políticas y procedimientos;
- f) Realizar pruebas finales para determinar la adecuación del sistema a los objetivos del mismo; y
- g) Elaborar y distribuir los manuales técnicos de operación del sistema.

4. La fase operacional permite:

- a) Mantener la producción del sistema, integrando los productos y servicios del proceso en el macrosistema.

5. La fase de evaluación permite:

- a) Evaluar las condiciones técnicas, sociales y **económicas de la operación del sistema**;
- b) Adecuar los sistemas de apoyo; y
- c) Proveer información retroalimentada a la planeación organizacional que permite la reformulación del proceso.

3. EL SISTEMA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Según lo antes dicho, el enfoque de sistemas resulta ser uno de los métodos analíticos adecuados para el estudio de los procesos dinámicos de toda organización y su aplicación en la Administración Pública, obliga a pensar en términos de las tensiones o demandas que confronta, así como de las posibles respuestas que pueda darles, de acuerdo a la realidad con sus respectivas transformaciones.

Por otra parte, debemos considerar a la Administración Pública conformada como un sistema abierto que debe afrontar, según Alejandro Carrillo Castro, los problemas generados por su exposición a influencia procedentes del sistema mayor, o sea el sistema sociopolítico, económico y cultural. No debemos pasar por alto que el sistema de la Administración Pública requiere retroalimentarse en términos oportunos y suficientes sobre sus realizaciones pasadas y sus efectos sobre el sistema

global, a fin de estar en condiciones de tomar las medidas pertinentes para autoregularse y conseguir los recursos y el apoyo que requiere para su existencia.

Vista así la Administración Pública, puede ser estudiada tomando en cuenta que:

a) El medio **ambiente**

Estimula o inhibe a quienes están en posibilidad de introducir insumos al sistema administrativo y, por la otra, recibe los productos finales de los procesos internos de dicho sistema.

b) Los **insumos**

Transmiten los estímulos o las demandas del medio ambiente al proceso de conversión del sistema incluyendo la fundamentación legal y la interpretación política de dichas demandas y los elementos humanos, materiales y financieros que se autorizan para su atención y la oposición, o apoyo, hacia las acciones de los administradores encargados de los distintos procesos.

e) Los **procesos** de conversión

Transforman los insumos en productos y en ocasiones, puede inhibir y reorientar las prioridades.

d) Los **productos**

Que son una diversidad de **servicios** y bienes tangibles, normas que regulan el comportamiento social; son fundamentalmente dirigidos a la satisfacción de necesidades que le demanda el medio ambiente; considerándose también aquellos productos que satisfacen los objetivos propuestos del sistema.

e) La retroalimentación

Se considera como la evaluación del sistema al comparar los resultados con los insumos que recibió y también, los mecanismos para la continuidad de las interacciones del sistema.

La Administración Pública vista como un sistema debe resaltar la importancia del funcionamiento de las instituciones que la integran, ya que son estas las que atienden y convierten las demandas en bienes y servicios para la comunidad.

Estas instituciones deben contar con estructuras organizacionales dinámicas y flexibles, programas bien **definidos, sistemas y procedimientos dinámicos, recursos** adecuados y suficientes, además, de servidores públicos convencidos de la importancia de sus tareas, para que estén en condiciones de optimizar su funcionamiento a efecto de proporcionar a la población a la cual sirven los satisfactores que le requieren.

4. ORGANIZACION y METODOS EN EL SISTEMA ADMINISTRACION PUBLICA

En nuestro país se institucionaliza el proceso de Reforma Administrativa, entre otro tipo de acciones "tendientes a lograr un **país justo** y equilibrado", para alcanzar de manera eficaz y no sólo eficiente los objetivos que tiene encomendados el Estado.

Así, el programa de Reforma Administrativa contempla la creación entre otras, de las Unidades de Organización y Métodos, como uno de los mecanismos idóneos para el mejoramiento de la Administración Pública Mexicana.

Con el establecimiento de estas Unidades en las dependencias del Sector Público Federal, se pretende satis-

.facer una de sus necesidades, esto es, que contarán con órganos especializados que tuvieran a su cargo su mejoramiento administrativo.

Con el enfoque sistémico, han podido definir más concretamente las partes o elementos que componen a las organizaciones entendidas como sistemas y a su vez, realizan sus funciones atendiendo al todo, sus partes, a las interacciones existentes entre estas y de ellas con el conjunto.

5. APLICACION DE ORGANIZACION y METODOS EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DEL SISTEMA ADMINISTRACION PUBLICA

Al considerar a la Unidad de Organización y Métodos como una parte del sistema, su actividad no puede efectuarse, consecuentemente en forma aislada, sino que ha debido relacionarla con los subsistemas de la Institución, los cuales según Alejandro Carrillo, se pueden clasificar de la siguiente manera

- a. Subsistema de Regulación.
- b. Subsistema de Operación o Conversión.
- c. Subsistema de Apoyo o de Mantenimiento.

Estos subsistemas, a su vez, se integran por otros subsistemas, como es el caso del subsistema de apoyo que normalmente se integra por los subsistemas de:

- Administración y Desarrollo de Personal,
- Recursos Materiales,
- Recursos Financieros, y
- Servicios Generales o Auxiliares.

Así, las Unidades de Organización y Métodos establecen y mantienen relaciones con estos subsistemas y con

subsistemas para procurar su mejoramiento y desarrollo en particular y el de la organización en general. De acuerdo a lo señalado, al intervenir para mejorar el subsistema de Administración y Desarrollo de Personal de la Institución, la Unidad de Organización y Métodos considera las relaciones que éste tiene con los otros subsistemas, del subsistema de apoyo y las que debe tener con el subsistema de operación y con el de regulación.

6. PARTICIPACION DE ORGANIZACION y METODOS EN LOS SISTEMAS Y SUBSISTEMAS DE UNA ORGANIZACION PUBLICA COMPLEJA

Siguiendo los criterios expuestos por el Lic. Carrillo Castro, Miller y Rice; Cleland y King; así como con aportaciones y desarrollos teóricos personales, a continuación se detalla la participación que en términos generales, debe tener organización y métodos con los sistemas y subsistemas de una organización compleja.

1. Sistema de Regulación

1.1 Subsistema de Investigación y Previsión

- 1.1.1 Diseña el Subsistema (define procesos, flujos, funciones y estructura) .
- 1.1.2 Realiza diagnósticos administrativos
- 1.1.3 Formula alternativas de solución
- 1.1.4 Mantiene y desarrolla el subsistema

1.2 Subsistema de Planeación del sistema

- 1.2.1 Diseña el subsistema
- 1.2.2 Participa en la definición de objetivos y políticas
- 1.2.3 Mantiene y desarrolla el subsistema

- 1.3 Subsistema de Programación del Sistema
 - 1.3.1 Diseña el subsistema
 - 1.3.2 Participa en el diseño de las metodologías de programación presupuestaria
 - 1.3.3 Mantiene y desarrolla el subsistema
- 1.4 Subsistema de Organización y Métodos
 - 1.4.1 Diseña el subsistema
 - 1.4.2 Diseña el sistema
 - 1.4.3 Implanta y/o participa en la implantación del sistema
 - 1.4.4 Mantiene y/o participa en el mantenimiento del sistema
 - 1.4.5 Desarrolla y/o participa en el desarrollo del sistema.
 - 1.4.6 Mantiene y desarrolla el subsistema
- 1.5 Subsistema de Informática
 - 1.5.1 Diseña el subsistema
 - 1.5.2 Participa en el diseño y la implantación del sistema integrado de información (M.I.S. Management Information System).
 - 1.5.3 Participa en el mantenimiento y desarrollo del SIm (MIS).
 - 1.5.4 Mantiene y desarrolla el subsistema
- 1.6 Subsistema de Difusión
 - 1.6.1 Diseña el subsistema
 - 1.6.2. Mantiene y desarrolla el subsistema
- 1.7 Subsistema de Evaluación y Control
 - 1.7.1 Diseña el subsistema
 - 1.7.2 Participa en la medición de resultados del sistema (Análisis costo-beneficio)

- 1.7.3 Investiga causas de desviación de tipo organizativo/sistémico
- 1.7.4 Recomienda medidas correctivas de tipo organizativo/ sistémico
- 1.7.5 Mantiene y desarrolla el subsistema

2. Sistema de Operación

2.1 Subsistema de Operación del Sistema

- 2.1.1 Diseña el subsistema y los subsistemas específicos de funciones sustantivas
- 2.1.2 Mantiene y desarrolla el subsistema

3. Sistema de Apoyo

3.1 Subsistema de Apoyo Logístico

- 3.1.1 Diseña el subsistema y los subsistemas específicos de administración de elementos humanos materiales, financieros y auxiliares.
- 3.1.2 Mantiene y desarrolla el subsistema.

PARTICIPACION DE ORGANIZACION y METODOS EN APOYO DEL SUBSISTEMA DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL DE UNA INSTITUCION

Subsubsistema	Función de Organización y Métodos
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> • Diseña el sistema (define: procesos, flujos, funciones y estructura) su mantenimiento y desarrollo.

FRANCISCO J. CAMARENA NAVARRO

- Participa en el diseño del Programa del Censo de los trabajadores; en su aplicación y seguimiento.
 - * Participa en los estudios sobre utilización, ubicación y crecimiento de la mano de obra.
 - ** Participa y formula recomendaciones sobre políticas de administración de personal.
 - Participa en el diseño, aplicación y seguimiento, en su caso, de encuestas, de actitudes socioeconómicas, etc.
- Empleo Diseña el subsistema.
- Sueldos y Salarios " Diseña el subsistema.
- Participa en el análisis, clasificación y valoración de puestos.
 - Participa en la calificación de Méritos.
- Relaciones Laborales • Diseña el subsistema.
- * Participa en la elaboración de las Condiciones Generales de Trabajo.
- Capacitación y Desarrollo • Diseña el subsistema
- Participa en la capacitación
 - ... En ocasiones lleva a cabo la Capacitación Administrativa.

Seguridad e Higiene

- Diseña el subsistema
- Participa en la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene.

Prestaciones y Servicios (Sociales)

- Diseña el subsistema
- Participa en la planeación de prestaciones complementarias diversas.

Información para la toma de Decisiones

- Diseña el subsistema
- Diseña el sistema **integrado** de información para la administración de personal en la institución, **en** coordinación con la Unidad de Informática y de Personal.
- Participa en la implantación del sistema de información.

PARTICIPACION DE ORGANIZACION y METODOS EN APOYO DEL SUBSISTEMA DE RECURSOS MATERIALES DE UNA INSTITUCION

Subsubsistema

Función de Organización y Métodos

Planeación

- Diseña el sistema (define: procesos, flujos, funciones y estructura). **su** mantenimiento y desarrollo.

- Participa en el diseño del programa para obtener el inventario de recursos materiales, en su aplicación y actualización.
 - Participa en los estudios sobre utilización, conservación y necesidades de recursos materiales.
 - Participa y formula políticas para la administración de recursos materiales.
- Adquisiciones
- Diseña el subsistema.
- Almacenes
- Diseña el subsistema.
- Inventarios
- Diseña el subsistema.
- Suministros
- Diseña el subsistema.
- Información para la toma de Decisiones
- * Diseña el subsistema.
 - Diseña el sistema integrado de información para la administración de recursos materiales en la Institución en coordinación con la Unidad de Información, con la Unidad de Informática y las unidades centrales que tienen a su cargo este subsistema.
 - Participa en la implantación del sistema de información.

PARTICIPACION DE ORGANIZACION y METODOS EN APOYO DEL SUBSISTEMA DE RECURSOS FINANCIEROS

Subsistema	Función de Organización y Métodos
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> • Diseña el sistema (define: procesos, flujos, funciones y estructura). su mantenimiento y desarrollo. • Participa y formula políticas para la administración de recursos financieros.
Programación Presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> • Diseña el subsistema • Participa en el diseño de la metodología para aplicar la técnica presupuestaria adaptada por la institución.
Ejercicio Presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> • Diseña el subsistema
Control Presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> • Diseña el subsistema
Información para la toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Diseña el subsistema • Diseña el sistema integrado de información para la administración de recursos financieros en

la institución, en coordinación con la Unidad de Informática y las unidades centrales que tienen a su cargo este subsistema.

- Participa en la implantación del sistema de información.

7. ORGANIZACION Y METODOS EN EL DISEÑO DE UNA NUEVA INSTITUCION O SU REESTRUCTURACION TOTAL.

Al adoptarse una decisión política tendiente a satisfacer necesidades nuevas e insatisfechas, la Administración Pública requiere establecer Instituciones, que les permitan cumplir con una acción ejecutiva.

Ante esta situación, la función de organización y métodos reviste especial importancia en el establecimiento del nuevo sistema organizacional, en su mantenimiento y desarrollo.

De manera general podemos mencionar que esta función participa en las siguientes actividades;

- a) Definición de los objetivos institucionales.
- b) Delimitación del marco legal a que debe sujetarse (atribuciones, leyes, reglamentos, etc.).
- e) Definición de procesos, flujos, funciones y estructura a nivel general.
- 1) Determinación de los elementos humanos, materiales, financieros y espaciales necesarios para que inicie sus actividades encaminadas a la producción de los bienes y servicios a cargo de la Institución.

En algunos casos, y de acuerdo con la estructura establecida, surge una pequeña Unidad de Organización y Métodos que tendrá bajo su responsabilidad:

- a) El Diseño, los procesos, flujos, funciones y estructura de los sistemas de regulación, operación y apoyo, así como de los subsistemas que conforman a cada uno de ellos.
- b) El Diseño del documento que incluye en términos generales la información relativa al modelo de la organización, mediante el cual se difunde en sus ámbitos interno y externo.

Para optimizar el proceso de toma de decisiones y de acuerdo al volumen, oportunidad y características de la información que se maneja, la Unidad de Organización y Métodos, diseña un sistema integrado de información que permite enlazar los diferentes sistemas y subsistemas previamente definidos.

Asimismo, por lo que toca a los niveles jerárquicos establecidos, este sistema delimitará la información a que cada uno de ellos tiene acceso con objeto de que puedan dirigir, controlar y evaluar las actividades a ellos asignadas.

Con objeto de facilitar la operación de este sistema, la Unidad de Organización y Métodos, se amplía del procesamiento electrónico de datos. Ya que facilita su tratamiento estadístico, el establecimiento de controles de gestión apoya la toma de decisiones estratégicas, al más alto nivel de la Institución.

Como parte del sistema, la Unidad de Organización y Métodos diseña entre otros los subsistemas de comunicación como: el de audiencias para el fortalecimiento de las relaciones externas; el de participación institucional para conocer por vía formal no jerárquica y a todos los niveles, la congruencia en la consecución de las metas y

programas definidos; el de difusión interna y externa para dar a conocer la imagen y mística institucionales y a la vez obtener información sobre la opinión que el medio ambiente tiene de la organización y además, el sistema integrado de acuerdos para el manejo interno de información operativa institucional.

Conforme se desarrolla y torna más compleja esta organización la Unidad de Organización y Métodos y los instrumentos de soporte que ella definió, pierden su inicial significado y se hace necesario que cada uno de los sistemas y subsistemas establezcan sus propios servicios especializados para atender esta función.

La Unidad de Organización y Métodos, se convierte, simplemente, así en una unidad normativa que supervisa el mantenimiento y proyecta el desarrollo de la Institución.

8. ORGANIZACION E INFORMATICA: UN NOVEDOSO ENFOQUE

A finales de la década de los sesentas y a principios de la pasada, en la medida en que las organizaciones crecieron en complejidad, se hizo necesario sistematizar, mecanizar y automatizar los procesos sustantivos y adjetivos de las mismas.

El volumen incrementado de operaciones, hizo vital el uso de ordenadores electrónicos, para su manejo y control. Las decisiones se volvieron programas en los niveles bajos de la organización y requirieron de un manejo de información relevante en los altos niveles de la misma.

La corriente francesa del pensamiento, representada, entre otros, por Claude Saint-Antonin, estableció como la solución al nuevo estado de cosas, integrar la función clásica de organización con la novedosa función de la informática, que es la tecnología del manejo de la información, en base a procesos automáticos de tratamiento

de datos, casi siempre a través de medios electrónicos de procesamiento.

La nueva función de Organización e Informática en las Instituciones se ejerce al través de un órgano especializado, que depende jerárquicamente del más alto nivel y que está constituido por tres subsistemas básicos: definición y adaptación de la organización, quien tiene a su cargo la programación (SOFTWARE) y la producción y estudios (Análisis de Sistemas) de productividad, mantenimiento, formación y desarrollo institucional; y, el subsistema de explotación con el propio ordenador electrónico.

La gran ventaja de integración de la nueva función es asegurar el pleno empleo de la capacidad creadora-organizativa y la capacidad de análisis-informática, así como la formación para el trabajo organizado y la disponibilidad de las modernas tecnologías de procesamiento electrónico de datos.

9. CONCLUSIONES

Como parte de un todo operacional se considera que la función de organización y métodos y sus técnicas de **realización. son necesarias en cualquier organismo social**, principalmente en aquellos que por primera vez se establecen, donde su acción es primitiva, pero que a medida que el organismo va siendo más complejo, menos sencillo y que la administración va organizándose más perfectamente en función de sus objetivos, la Unidad deja de existir como tal y las funciones regresan a los departamentos del organismo como responsabilidad de sus propios jefes.

De esta manera como organización y métodos o como informática, como ingeniería de sistemas, Centro de Cómputo o como parte de cualquier otra unidad, la fun-

cion debe existir para procurar el mejoramiento y el mantenimiento de la Institución, para fortalecer el poder directivo de quien la maneja.

A medida que se logre el perfeccionamiento y desarrollo de las Instituciones, es indudable que organización y métodos y el centro de cómputo finalmente formarán una Unidad, pero habrá que tomar en cuenta la **necesaria vinculación de esas funciones con el sistema integrado de información, con los métodos de comunicación, con el sistema integral de participación y sobre todo con las metodologías para el cambio sociocultural inter-**

no, por nuevas tareas o por el perfeccionamiento de las relaciones y el futuro de la organización.

Por todo esto es posible pensar que la función de organización y métodos deberá subsistir formando parte de los sistemas antes enunciados y fuertemente unida **también, con las técnicas de desarrollo** organizacional, **institucional** planeado, administración creativa, o administración funcional; entre otras, a fin de preparar a los seres humanos de la Institución para su integración completa, para su propio desarrollo y en suma para el gran cambio que en todo momento estarán sujetas las organizaciones modernas.

LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL PUBLICO EN MEXICO

Rodrigo MORENO RODRIGUEZ

Hemos convenido con el Instituto Nacional de Administración Pública presentar a ustedes en esta exposición una panorámica muy general de lo que se está haciendo en esta materia en nuestro país, principalmente dentro del ámbito de la reforma administrativa que lleva a cabo el Gobierno de la República.

El proceso de reforma a la Administración Pública es permanente y, en tal sentido, se ubican los cambios que desde los inicios del México independiente se han realizado como un esfuerzo constante del Gobierno por adecuar el aparato administrativo gubernamental y habilitarlo para satisfacer "las demandas que la población le ha ido planteando en su devenir histórico." El crecimiento de dicha población, cuyo índice es uno de los más elevados del mundo, plantea a la

Administración Pública, principalmente a partir de la revolución social de 1910, la necesidad de modificación en su estructura y organización a fin de atender y satisfacer demandas muchas veces de inaplazable solución. Desafortunadamente -esto lo sabemos bien- el crecimiento que registra la Administración Pública a partir de entonces, se realiza en forma anárquica, sin obedecer a un plan general de desarrollo administrativo, simplemente por meras agregaciones.

La carencia de una planificación en este sentido provocó en el pasado graves problemas de duplicidad de funciones generadas por la creación de múltiples instituciones destinadas a atender aspectos particulares. En el campo de la Administración Paraestatal, cerca de un millar de entidades -entre organismos públicos y empresas de participación

estatal- sin adscripción específica, hacía prácticamente imposible un efectivo control por parte del Gobierno sobre **este** importante sector.

En tal sentido, y ante la crisis del aparato administrativo gubernamental —y así la llamaría—, en 1965 se tomó la trascendental decisión de constituir en el seno de la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública con atribuciones para revisar el estado en que se encontraba la Administración Pública y establecer un diagnóstico de los principales problemas que afectaban su eficiencia para que, a partir de él, fuese posible proponer medidas concretas de solución a cada uno de los problemas identificados.

Dicha Comisión se integró con los expertos más destacados en el campo administrativo público; profundos juristas algunos de ellos, expertos en administración pública y en economía otros, integraron un grupo con características muy especiales, conocedores todos ellos, a fondo, de la Administración Pública mexicana.

Quedó al frente de esta Comisión el Lic. José López Portillo, hoy Presidente de la República, lo cual constituye un factor importante para que todos los planteamientos que hiciera la Comisión desde 1965 —más concretamente, en el informe que presentó en 1967— fuesen realidad gracias al apoyo político que el Gobierno otorga en la actualidad al programa de reforma administrativa. Otros miembros de la Comisión fueron Emilio Mújica, hoy secretario de Comunicaciones y Transportes; Fernando Solana, secretario de Educación Pública en la presente Administración; Alejandro Carrillo Castro, actualmente Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; Julio Rodolfo Moctezuma (ex-secretario de Hacienda), hoy Coordinador General de Programas de Desarrollo de la Presidencia de la República; Carlos Vargas Galindo, actualmente asesor jurídico de la Presidencia de la República; Carlos Tello (ex-secretario de Programación y Presupuesto)

actualmente Director de Financiera Nacional Azucarera; y Gustavo Martínez Cabañas, reconocido experto mexicano por sus aportaciones en beneficio de la Administración Pública de nuestro país.

Pues bien, esto que parece ser meramente anecdótico, —viene a ser un factor político clave para que las propuestas de reforma administrativa que se venían gestando desde 1965, se convirtiesen en acciones muy concretas, realizables dentro de un programa de gobierno.

Al tomar posesión el actual Presidente de la República, México atravesaba por una de las crisis más difíciles de la época reciente, principalmente en el campo económico; sufrimos una devaluación de la moneda después de un prolongado periodo de estabilidad económica. Debido a la difícil situación por la que atravesaba nuestro país, hubo quienes, entre ellos destacados asesores del Presidente, aconsejaban no llevar a cabo la reforma administrativa que se planteaba. En una reunión del gabinete presidencial, el Lic. Jesús Reyes Heróles, ex-secretario de Gobernación, después de reconocer los logros alcanzados en esta materia en tan corto plazo, señaló que él mismo había sugerido al hoy Presidente de la República no llevar a cabo una movimiento de reforma tan a fondo, precisamente por las difíciles circunstancias prevalecientes en aquellos momentos.

Por otro lado, existía el argumento de que si no se tomaba la decisión en el régimen del Lic. López Portillo, profundo conocedor de la Administración Pública y vinculado con todos los trabajos de la reforma desde hacía varios años, difícilmente podría presentarse a nuestro país una mejor oportunidad.

Finalmente, el Presidente tomó la decisión, en este sentido histórica, de llevar a cabo una transformación radical del aparato administrativo público. En esta exposición sólo pretendemos destacar someramente aquellos aspectos más importantes del proceso de reforma administrativa.

En el campo jurídico, una de las aportaciones esenciales es la regulación integral del aparato administrativo gubernamental, concebido como una unidad orgánica y funcional. Anteriormente se hablaba de Administración Pública, pero no se tenía una idea concreta de la misma. Una ley, la Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, empieza por establecer las bases **de su organización y funcionamiento: su artículo primero** establece los dos componentes básicos del aparato administrativo: por un lado, la Administración Pública Centralizada, en la que se ubican la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República; y, por otro lado, la Administración Pública Paraestatal que es por vez primera regulada en un dispositivo jurídico de esa naturaleza y rango, con lo cual se inicia el control de un importante **sector que venía siendo considerado aisladamente. Dentro del sector paraestatal se localiza un sinnúmero de empresas** públicas, organismos descentralizados y entidades públicas de diferente naturaleza.

La flexibilidad con la que podían crearse entidades públicas para atender talo cual necesidad o evitar los inconvenientes del monstruo burocrático central, vía estos organismos, permitió, es cierto, resolver diversos problemas coyunturales, pero a la postre, por falta de un plan rector, tuvimos, como es sabido, el problema del crecimiento desorbitado e incontrolable de esta parte de la Administración.

En un principio, las entidades paraestatales tenían una relación directa con el titular del Ejecutivo, pero al no existir una responsabilidad intermedia de funcionarios en la Administración, se dificultaba enormemente la planeación y control de su funcionamiento.

Para apreciar alguno de los avances logrados, les puedo decir que en 1972 la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia solicitó a la del

Patrimonio Nacional, que era en ese entonces la dependencia encargada de controlar dichas entidades, una lista de las mismas, la cual contenía una relación no mayor de 220 o 230 sin siquiera estar actualizada. Por este motivo se tuvo que recurrir a fuentes de todo género, incluso a información **periodística que hiciera referencia a la existencia de una empresa que estaba "por ahí"; de esa manera se iniciaba el seguimiento hasta lograr su identificación. Fue así que poco a poco esa lista se fue ampliando de 230 a cerca de un millar de entidades paraestatales.**

Pues bien, a fin de garantizar el control de este importante sector de la Administración Pública Federal, el Presidente López Portillo introduce una modalidad de organización administrativa consistente en agrupar determinado número de entidades públicas bajo la responsabilidad de los titulares **de las secretarías de Estado y departamentos administrativos**, según la naturaleza de cada una de ellas. En tal sentido, se emiten acuerdos de sectorización para que cada titular, según las atribuciones asignadas a la dependencia a su cargo, ejerza la responsabilidad específica sobre **determinados organismos y empresas públicas cuya responsabilidad se refiera a la producción de bienes o servicios relativos a dichas atribuciones.**

Posteriormente a la emisión del primer acuerdo de sectorización, **y esto es el reflejo mismo de lo que** estamos señalando, hubo casos de empresas que quedaron fuera de la clasificación general, provocando esto que los titulares ocurrieran a preguntar por qué sus dependencias no estaban incorporadas a dicha clasificación. Gracias a ello se pudo, finalmente, identificar todo el universo de la **Administración Pública Paraestatal, y a partir de ese momento iniciar sistemas de planeación, presupuestación, control y vigilancia** en este importante ámbito administrativo.

Otro aspecto de capital importancia es el reconocimiento formal que hace la Ley Orgánica de los organismos deseen-

centrados, se regula la delegación administrativa; se crean unidades técnicas adscritas directamente a la Presidencia de la República para cumplir funciones específicas del Presidente. Todos estos elementos de carácter orgánico estructural van conformando lo que podríamos llamar un tratamiento integral de la Administración Pública Mexicana. Pero no sólo se queda la ley en el aspecto orgánico, sino que atiende también cuestiones importantes referentes a la parte funcional. Se identifican aquellas funciones que se consideran de carácter general u horizontal en la Administración Pública como son la administración interna, planeación, programación, presupuestación, contabilidad, control, gasto público y evaluación; funciones que contribuyen a integrar la Administración Pública como un todo congruente y homogéneo. Desde luego, este objetivo no se ha logrado plenamente, pero por medio de este instrumento jurídico se sientan las bases por vez primera en nuestro país, para lograr este propósito.

Asimismo, se realiza un profundo cambio administrativo a nivel global; se crea, dentro de este programa de reforma administrativa, una dependencia muy importante que es la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada de estas funciones básicas, y se adecúan otras áreas de la Administración a fin de cumplir las políticas presidenciales y atender los retos y las demandas que se plantean al Gobierno del país.

Existen algunas cifras que dan una idea de lo que significó originalmente este cambio administrativo. Más de 72 mil plazas de trabajadores tuvieron que ser reubicadas y hubo transferencias por más de 29 mil millones de pesos. Puede decirse que todas las áreas de la Administración fueron tocadas; hubo cambios fundamentales como la fusión de las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos; surgió una nueva dependencia, el Departamento de Pesca; se estableció la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial para el desarrollo industrial, principalmente de energéticos.

En síntesis, podemos afirmar que el cambio que se realizó en la Administración fue total; abarcó todas las áreas. Cuando lo comentamos con funcionarios de otros países, les llama la atención que en tan poco tiempo se haya podido reorganizar a tantas áreas de la Administración, dadas sus implicaciones de carácter económico y político.

El propósito de la reforma administrativa no consistió solamente en la realización de los cambios organizacionales de carácter estructural y funcional, sino también en procurar que el servicio que presta la Administración Pública a la ciudadanía fuese cada vez más eficiente y honesto y para ello fue puesto en marcha un programa específico.

Hay quienes desde ahora emiten críticas contra este programa, en cuanto que no ha obtenido resultados muy concretos. Simplemente mencionaría que dentro de la administración, dentro del campo de la burocracia, lo sabemos bien, los cambios no se gestan de la noche a la mañana, son procesos que van íntimamente vinculados con lo que llamamos el fenómeno de la cultura administrativa; es por ello que el conseguir este propósito va a llevar muchos años, sería iluso pretender, y nadie lo ha pretendido, que las cosas cambien en un año. Creo que mucho se va a lograr si empiezan a consolidarse las bases y se establece lo que podríamos llamar la teleología de la Administración en los años venideros.

Otro apartado fundamental, y precisamente el que nos ocupa, está representado y constituido por el programa para mejorar la administración y el desarrollo de personal al servicio del Estado. Se considera que este programa viene a ser factor de amarre de todos los esfuerzos anteriores, por lo mismo que ya comentábamos, pues si no logramos traducir el esfuerzo de reforma administrativa en un cambio de actitudes, en un cambio de mentalidad, en un mejoramiento de aptitudes de los servidores públicos, no será posible obtener todos los beneficios que se esperan de este importante proceso gubernamental.

A continuación, quisiera exponer en qué consiste este programa, ¿cómo han sido asignadas las responsabilidades generales para su ejecución? y ¿cuáles son, en síntesis, sus elementos más relevantes? Quisiera mencionar primero que todo este esfuerzo se ha venido realizando en forma participativa, y este es un aspecto del procedimiento que vale la pena resaltar. No se trata de un programa gestado desde el escritorio de algún funcionario o por un grupo de expertos en la materia, ya que ello representaría una reforma autocrática muy alejada a la estrategia establecida por el titular del Ejecutivo Federal.

Por instrucciones del Lic. Alejandro Carrillo Castro, Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, quien es el principal convencido de la necesidad de someter cualquier reforma a un proceso participativo, el programa fue conformándose en una constante acción de consulta y participación que llevó cerca de dos años; se celebraron múltiples reuniones y entrevistas con los representantes de las diversas instituciones involucradas en este proceso. Una de las principales ventajas de este mecanismo participativo es que los funcionarios de la Administración Pública que habrán de instrumentar este programa lo sienten suyo, pues ellos contribuyeron a su elaboración.

El programa ha sido negociado en diferentes instancias, incluyendo a las representaciones sindicales, lo cual, en nuestro sistema democrático, es muy importante; en el ámbito de la Administración Pública, participaron desde los directores de personal de cada una de las secretarías, hasta los oficiales mayores, los secretarios de Estado y el propio Presidente de la República, quien finalmente aprobó el programa general y ordenó que con base en él las dependencias formularan sus respectivos programas institucionales en la materia, teniendo en cuenta los objetivos y las directrices señalados en el documento anteriormente citado.

Lo anterior constituye un avance significativo que sienta precedente en nuestro país; me refiero a la existencia de

este documento titulado Programa para Mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado y Programas Institucionales. En él están contempladas las acciones más importantes que cada una de las dependencias se comprometió a realizar durante el presente y próximos años.

Cabe señalar que en México, a diferencia de Francia, no existe un órgano encargado de la normatividad y del control de la función pública que garantice cierta homogeneidad en el sistema a nivel general y al cual se vinculan las dependencias y los departamentos, ni tampoco existe un estatuto general propiamente dicho, ni un sistema [jurídico muy estricto como es el que existe en su país que sea vigente y opere en todos los casos; nosotros sí tenemos a nivel constitucional lo que es el basamento jurídico del sistema, pero requiere aún de importantes adecuaciones.

En 1960, como lo sabemos, se introdujo al artículo 123 de la Constitución una reforma, el apartado B, para regular a nivel constitucional la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores. Dicho apartado sienta las bases y establece los principios en materia de jornada laboral, vacaciones, descansos, cese de funcionarios, responsabilidades, conflictos que se generen entre el Estado y sus trabajadores. Sienta las bases, repito, a nivel constitucional, de lo que es la estructura mínima del sistema.

También existe, promulgada en 1963, una Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, la cual regula con mayor detalle cada uno de los aspectos contenidos en el artículo anteriormente referido. Pero esto es doctrina jurídica, y lo digo con todo el sentido de la palabra, puesto que no es vigente; la práctica administrativa en nuestro país nos ha llevado tradicionalmente a que cada dependencia aplique criterios diferentes para la administración de su personal, no sólo en relación a otras dependencias del Ejecutivo sino en las diversas unidades internas de la propia dependencia.

Es decir, a diferencia de ustedes, nosotros tenemos un mosaico de sistemas de gestión pública dentro de cada dependencia. Con esto quiero manifestar, que la realidad es sumamente compleja; debemos ser objetivos y, en tal sentido, me atrevería a afirmar que es la parte más crítica de nuestra Administración Pública, la parte que requiere mayor atención, la parte donde se encuentran los problemas más graves en el sentido de corrupción, en el sentido de duplicidades funcionales, en el sentido de falta de motivación de los trabajadores para cumplir adecuadamente con sus funciones. Hay trabajadores que se inician en la Administración como elevadoristas y al transcurso de treinta años terminan como elevadoristas. No hay un sistema propiamente de ascensos, el sistema escalafonario es ciego, se refiere básicamente a un cambio de nómina presupuestal, mas no implica, de hecho, un ascenso real, un cambio de **funciones**.

Por otro lado, se imparte capacitación sin criterio, sin sentido programático, simplemente por cumplir con un **requisito -cualquier funcionario involucrado en esta actividad** dentro de las dependencias del Ejecutivo podrían avalar estas observaciones-o Es por todo ello que todas las dependencias del Ejecutivo Federal deben realizar el esfuerzo importante, consistente y profundo que se requiere en este **campo**.

Ahora, muy brevemente, quisiera referir cuáles son los objetivos y las acciones generales contempladas por el programa.

El programa tiene como propósito mejorar la administración del personal al servicio del Estado, promover el desempeño honesto y eficiente de los servidores públicos y garantizar los derechos de los trabajadores. Debido a la falta de un órgano central regulador de esta materia, el Presidente de la República ha recurrido a una solución de tipo funcional, al asignar a las diferentes entidades con compe-

tencia en esta materia responsabilidades específicas; aquí podemos apreciar que a la Coordinación General de Estudios Administrativos corresponde la coordinación global del programa y el señalamiento de los lineamientos presidenciales. Esta Coordinación de Estudios Administrativos depende directamente del Presidente de la República.

A la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, presidida por el Secretario de Gobernación, corresponde el aspecto de negociación política, el aspecto de concertación de las políticas entre el Estado y sus trabajadores; en esta Comisión está representada la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. En tal sentido, dicha Comisión determina y propone normas y políticas globales. El establecimiento de las normas operativas a nivel general está a cargo de la propia Secretaria de Gobernación, que tiene parte de estas funciones sobre todo en materia de horarios y en política laboral. La parte referente a las implicaciones económicas: puestos dentro de la Administración, sistemas escalafonarios, compatibilidad de empleos y, en general, todos los aspectos presupuestales, son de la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto; al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, corresponde los aspectos relativos a las prestaciones sociales que el Estado otorga a sus trabajadores.

Por lo que se refiere a la adecuación y ejecución del programa propiamente dicho, corresponde al grupo de oficiales mayores, integrado por los funcionarios de más alto nivel administrativo del Gobierno Federal. Se da participación muy importante no sólo a la Federación de Sindicatos de Trabajadores, vía la Comisión de Recursos Humanos, sino también a los sindicatos respectivos de las dependencias en cada uno de los casos. Como se sabe, en México, a diferencia de lo que sucede en Francia y otros países, nosotros tenemos sindicatos por dependencia, no por cuerpos; cada dependencia, independientemente de la conformación de sus áreas, tiene un sindicato y el conjunto de sindicatos constituye una federación nacional. la cual como hemos di-

cho, tiene un sitio dentro de la Comisión de Recursos Humanos.

El programa ha sido elaborado **con** un enfoque sistémico, un enfoque que comprende todos los elementos del sistema de administración y desarrollo de personal que nos obliga a plantear soluciones de **conjunto**, aunque éstas se apliquen en diferentes momentos, recorriendo todos los aspectos de la vida laboral de los trabajadores; desde el reclutamiento, la selección, la promoción, los sistemas de prestaciones y **servicio, la planeación y organización, la información**. Se pretende que todos los elementos de este sistema de administración y desarrollo de personal sean contemplados unitariamente en cada una de las dependencias, que las unidades encargadas de esta función realicen la parte correspondiente a cada uno de los subsistemas mencionados, porque lo que viene ocurriendo es que diversas unidades administrativas internas de las dependencias se encargan de diferentes aspectos del propio sistema, lo cual hace imposible contar con una política unitaria para la administración de personal.

Simplemente por mencionar un caso, en la Secretaría de la **Reforma Agraria, la Dirección de Organización se encarga** de los aspectos de capacitación, y la de Recursos Humanos o Dirección de Personal atiende cuestiones como trámites o incidencias del personal; en fin, no ha habido un tratamiento integral de la materia a nivel de las unidades internas encargadas de esta función dentro de las dependencias.

Se ha elegido al escalafón como estrategia para asegurar la aplicación del programa, por ser la parte crítica de la **administración de personal; como sabemos la reforma escalafonaría conlleva necesariamente a la reforma de todos los** demás elementos del sistema; es decir, reformar el escalafón nos implica forzosamente tocar aspectos relativos a la selección de personal, al propio sistema de promoción, a la capacitación vinculada al sistema de ascenso, sueldos y salarios, estructura funcional, entre otros. En síntesis podemos afirmar que el escalafón es el disparador de todas las

acciones que posteriormente repercutirán en cada uno de los subsistemas.

El programa general ha sido dividido en cuatro programas básicos, de acuerdo a la estrategia anterior. El primero de ellos se refiere al sistema escalafonario que comprende todo lo relativo a empleo y remuneraciones; el de capacitación **que abarca, asimismo, al de motivación; el programa de relaciones jurídico-laborales** que pretende regular jurídicamente el sistema y actualizar los instrumentos básicos como son las condiciones generales de trabajo y los reglamentos de escalafón de las dependencias. Este programa contempla no sólo las relaciones jurídico laborales sino también las prestaciones y servicios. Por último, el programa de planeación y organización implica obviamente la reestructuración del sistema general y el establecimiento de los **subsistemas de información y evaluación que son imprescindibles** para la adecuada conducción de esta función.

En México tenemos un importante número de trabajadores con dos o más plazas dentro de la Administración, algunos de ellos hasta con cuarenta. En la Secretaría de Educación Pública como hay plazas de una hora, se dan casos de trabajadores que llegan a tener tal cantidad de plazas.

Estos aspectos de trabajadores laborando en dos o tres dependencias repercuten negativamente en las estructuras escalafonarias de la Administración. Debido a ello es que han sido programadas ciertas acciones previas como la normalización de estos aspectos, la regularización del personal comisionado; es decir, personal que está asignado presupuestalmente a una dependencia, pero que de hecho presta **sus servicios en otra. Todas estas cuestiones se han considerado** previas para poder finalmente establecer una estructura escalafonaria funcional e intercomunicada en todas las dependencias del Ejecutivo Federal.

Así por ejemplo, aparece la formulación de catálogos de puestos por dependencia y después, en un proceso que po-

dríamos llamar inductivo, se establecerá un catálogo general de puestos de la Federación, con base en los primeros.

El programa establece quiénes son los responsables de la **ejecución de cada una de las acciones, cuál es el producto** esperado y el calendario de ejecución. Otra actividad importante es la formulación del tabulador general de sueldos y la compactación de plazas hasta llegar finalmente a la reestructuración escalafnaria. Dentro de este apartado se contempla la deseoncentración del sistema de pago en favor de las dependencias.

Actualmente el sistema de pagos se encuentra centralizado en la Secretaría de Programación y Presupuesto y ha operado, a nuestro juicio, en forma ineficiente; constantemente hay problemas de retraso en el pago a los trabajadores de las dependencias, lo cual ocasiona malestar y trastornos al personal público.

Por lo que respecta a capacitación, se contemplan acciones muy concretas; se señala a los responsables de cada una de las acciones los productos esperados así como el calen-

dario de aplicación. Se pretenden básicamente dos cosas: por un lado, vincular la capacitación con el sistema escalafonario, de tal suerte que se convierta en una efectiva herramienta de ascenso y deje de ser algo sin sentido y sin vinculación efectiva con el sistema escalafonario; por otro, se busca que la capacitación atienda necesidades reales, sentidas, de la Administración, que se enfoque a satisfacer los requerimientos programáticos de las dependencias. Estos son pues, los dos postulados básicos que animan y orientan al programa de capacitación.

El siguiente punto se refiere a las relaciones jurídico-laborales, que ya habíamos mencionado, y tiene como propósito básico la actualización de los dispositivos en esta materia. Por último, con igual sentido, el de planeación y organización implica la reestructuración de las unidades internas de las dependencias y pretende, en una etapa posterior, abarcar también el ámbito de la administración paraestatal, vía el establecimiento de comités técnicoconsultivos sectoriales, desde luego teniendo en cuenta los diferentes regímenes jurídicos existentes.

LA REGIONALIZACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Fernando Lugo Verduzco

La historia del contencioso administrativo parte de la época independiente, pero ni la Constitución de 1857 y de 1917, se pensó en la creación de un tribunal que regulara los actos administrativos.

La solución se hizo esperar 19 años y el 27 de agosto de 1936, el Ejecutivo Federal expidió la Ley de Justicia Fiscal, creando en esa forma tribunales administrativos dotados de la autoridad indispensable para desempeñar funciones de control administrativo.

No obstante que la creación del Tribunal Fiscal en un principio fue inconstitucional, la reforma a la fracción 1 del artículo 104 constitucional, el Estado lo establecía legalmente.

La inmediatez geográfica del Tribunal Fiscal y el particular tiene su origen en la determinación de la competencia territorial del órgano que nos ocupa, la cual influye determinadamente en cuanto al tiempo en que los particulares reciben el beneficio de la administración de justicia.

La jurisdicción del tribunal, por haberse instituido desde 1937 perteneciente a la esfera o ámbito del poder federal, se organizó para ser ejercida en todo el territorio nacional. El Tribunal fue creado con cinco salas y quince magistrados (1936) y la competencia era la de conocer de juicios que se iniciaran en contra de resoluciones que sin ulterior recurso administrativo, determinaban **un crédito fiscal. Lo fijaran en cantidad líquida o dieran las bases para su resolución**, etc.

A partir del 1° de enero de 1942, la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal atribuyó competencia al Tribunal para conocer sobre la decisión de las controversias, en las que los particulares pretendían determinados derechos ante el erario federal ya no sólo como deudores de **prestaciones tributarias, sino como acreedores.**

Como consecuencia se incrementó el promedio de juicios presentados ante el Tribunal, hasta alcanzar promedios de 3,688 y 7,177 juicios en los años 1938 a 1947.

Por otra parte, en enero de 1943 se encomendó al Tribunal el control de legalidad de la determinación, liquidación y percepción de créditos por conceptos de aportes, intereses monetarios y capitales constitutivos a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social. Además el 1° de junio de ese mismo año, la Ley de Instituciones de Fianzas instauró ante el Tribunal una instancia para examinar la procedencia de los requerimientos de pago, efectuados por la Tesorería de los estados, respecto de las fianzas expedidas por las instituciones autorizadas, para garantizar cualquier tipo de obligación fiscal.

El 1° de enero de 1947, la reforma a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, encomendó al Tribunal Fiscal la resolución de conflictos contencioso-administrativo locales. En esas fechas se comenzó a sentir ya el congestionamiento de asuntos tramitados ante el Tribunal, por lo que en busca de una solución se dotó al mismo con dos salas **adicionales.**

De los años 1948 a 1961 se aumentó a un total de 54,558 **juicios con un promedio anual de 3,927 asuntos.**

A partir del 1° de enero de 1962, en que el tribunal fiscal es competente para decidir controversias que se susciten sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por dependencias del Poder Ejecutivo, se siguió incrementando el porcentaje anual de juicios, y a pesar de que en el año de 1967 aumentó el número de ma-

gistrados de veintiuno a veintidos, siguió conservando la estructura que ya desde el año de 1942 tenía, por lo que, en realidad, no se proporcionó ningún medio para resolver el congestionamiento que se había suscitado. Así pues, el incremento del número de juicios promovidos ante el Tribunal, mismo que tuvo lugar a partir del 1° de enero de 1962, permitió que ingresaran 47,525 expedientes, con un promedio anual de 4,752 asuntos de 1962 a 1972.

Se concluye que de acuerdo con el espíritu del Artículo 39 Constitucional, debe seguirse otorgando la posibilidad de que los gobernados puedan impugnar los actos o resoluciones administrativas: aun más, debe ampliarse la competencia del órgano jurisdiccional y procurar acercarse este al lugar de residencia de los causantes, para que en esa forma, el **acceso al Tribunal, sea más amplio.**

A partir del año de 1972 el Estado encomendó a sus diferentes secretarías el estudio y planeación del programa de Reforma Administrativa, estableciendo por otra parte **un esquema de concurrencias y coordinación con los fiscos** locales basándose para ello en la multiplicidad de elementos y competencias que se encuentran contenidas en nuestro sistema de gobierno, permitiendo en esta forma el desarrollo armónico de una responsabilidad institucional compartida, acorde con el sentido y esencia de nuestro sistema Federal.

Así pues, la llamada Reforma Administrativa influyó determinadamente en el incremento de asuntos que se promueven ante el Tribunal Fiscal de la Federación, porque entre sus múltiples finalidades se han propuesto las bases para contrarrestar la centralización excesiva de autoridad de los órganos tributarios.

El Ejecutivo de la Unión a través del acuerdo de fecha 5 de abril de 1973, procedió a realizar a través de sus dependencias una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos.

Para tal fin, la Secretaría de Hacienda, desarrolló el diseño y práctica de sus programas de regionalización del país, culminando con la expedición de su Reglamento Interior de la propia Secretaría publicado el 19 de mayo de 1977, así como su acuerdo de Delegación de Facultades número 101-389 publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de septiembre de ese año, los cuales han venido a con-
finnar la delegación y ampliación de facultades de decisión necesaria para la desconcentración y regionalización de la Administración Fiscal.

Por ello, la organización y estructura actual del Tribunal Fiscal de la Federación, no podía, ni puede permanecer inalterable frente al avance que se ha logrado en la regionalización y control de los asuntos de la competencia de las **autoridades fiscales, puesto que el sistema mexicano** considerado como un todo, reclama congruencia en el ejercicio de las facultades encomendadas a los diferentes órganos que la constituyen.

La regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación, no se podía hacer esperar y adopta una organización regional capaz de correlacionarse y adecuarse a la Reforma Administrativa sin embargo, la regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación, no podía ni puede llevarse a cabo en un forma arbitraria, sino **que es menester cumplir con ciertos requisitos de legalidad.**

En efecto, en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece un régimen de seguridad jurídica, en virtud del cual, existe una subordinación del Poder Público a la Ley, el beneficio y protección de los particulares, de ahí se sigue que ninguna **autoridad puede realizar ni ejecutar un acto, si previamente** no se encuentra autorizado y establecido en una ley anterior.

Así pues, hemos podido apreciar cómo al llevarse a cabo el Programa de Reforma Administrativa en México, tanto el Presidente Constitucional como el Poder Legislativo, en

ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 89 fracción 1 y 73 fracción XXX, respectivamente han venido emitiendo acuerdos, reglamentos y leyes que además de ser el fundamento legal, constituyen los mecanismos que han permitido instituir una organización regional, tanto en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como en otros organismos y secretarías.

Dichos cambios de organización, fueron realizados con el objeto de ofrecer un mejor servicio a los causantes, mismo al que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 39 de la Constitución Política, tenía derecho, toda vez que en el precepto de referencia se establece que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, todo poder público **emana** del pueblo y se instituye para beneficio del pueblo, por tal razón era indispensable romper con la rigidez de la organización centralizada que hasta hace apenas una década se tenía implantada en el sistema **mexicano.**

En efecto, la explosión demográfica que ha sufrido el país, había provocado un congestionamiento en las actividades realizadas desde la región metropolitana, por ello, el Estado se vio compelido a efectuar una serie de estudios que habían de permitir dividir el territorio nacional en once regiones de mayor importancia por lo que se refiere a las necesidades de los causantes, asimismo, dichos estudios dieron cabida a una nueva organización por parte de la administración pública, misma que permitió acercar los órganos de esta al lugar de residencia de los causantes.

Por todo ello, se justifica la necesidad de adoptar una organización regional, misma que por los fines imputados al Estado por el artículo 39 Constitucional, se encuentra plenamente ajustado a derecho.

En estas condiciones, no podía permanecer inalterable la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, frente al avance que se ha logrado con los estudios y mecanismos que han permitido el cambio de organización administrativa y

sobre todo en el área de la Secretaría de Hacienda de la cual dimanaban la mayor parte de los actos y resoluciones que son impugnados ante el Tribunal de referencia.

Por tal virtud, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lanzó las iniciativas de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de reformas al Código Fiscal de la Federación, mismas que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión y publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de febrero de 1978.

Del contenido de dichos ordenamientos, se desprende que se tomaron como punto de referencia las siguientes medidas:

El acercar el órgano jurisdiccional al lugar de residencia de los contribuyentes; la congruencia que debe existir en la actual organización territorial de la autoridad fiscal; la posibilidad de que los particulares puedan impugnar los fallos de las salas regionales ante los tribunales del Poder Judicial Federal que se encuentran establecidos en los circuitos de amparo del interior de la República, quedando centralizado únicamente el recurso de revisión promovido por las autoridades, el cual será de la competencia en segunda instancia, de la Sala Superior; la supresión de la propuesta que venía haciendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la designación de los magistrados; ello con el fin de dar mayor garantía de autonomía e independencia a las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación; y la creación de una planta de peritos incluidos en el presupuesto del Tribunal, que permitirá obtener un mayor conocimiento de la realidad fáctica y técnica de los asuntos que se sometan al conocimiento del Tribunal Fiscal.

Así pues, el Tribunal Fiscal de la Federación, seguirá conservando el carácter de un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y ha quedado integrado por una Sala Superior y Salas Regionales.

El Presidente de la República, con aprobación del Senado, nombrará cada seis años a los magistrados del Tribunal,

lo cual permite que los integrantes del órgano que nos ocupa actúen con mayores garantías de independencia, toda vez que se ha suprimido la propuesta que se venía haciendo por parte del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Las Salas Regionales estarán integradas por tres magistrados cada una, como es el caso de la Sala Regional del Noreste, con sede en la ciudad de Monterrey.

La Sala Superior se integró con un presidente y nueve magistrados; y las Salas Regionales, trabajan en forma colegiada lo que permite eliminar las posibles presiones que en un momento dado pudieran realizar los particulares a las autoridades administrativas, por tal motivo el Tribunal podrá seguir conservando la autonomía e imparcialidad que hasta ahora lo ha caracterizado.

Ahora bien, el establecimiento de las salas regionales, permitirá que la nueva organización del Tribunal Fiscal esté acorde con las medidas que se han adoptado en la administración pública en el establecimiento de un sistema regional, lo cual hará posible que los particulares puedan lograr la protección del órgano jurisdiccional, en el lugar más cercano en donde se originó el conflicto. Asimismo, los particulares podrán impugnar los fallos de las Salas Regionales ante los Tribunales del Poder Judicial Federal que actualmente se encuentran establecidos en los diferentes circuitos de amparo del interior de la República.

A la Sala Superior le compete, fijar la jurisprudencia; resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas Regionales; conocer de las excusativas promovidas en contra de los magistrados; calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados; resolver conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales, etc.

La competencia de las Salas Regionales, se encuentra contenida en los Artículos 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal que empezó a regir a partir del día 2 de agosto de 1978.

FERNANDO LUGO VERDU;Z:CO

Del análisis de dichos preceptos, se desprende que a las Salas **Regionales se les ha otorgado competencia para** conocer de los juicios que se promuevan en contra de resoluciones definitivas, esto es, que no admitan recurso ordinario de defensa o cuando la interposición de este sea optativo **para** el afectado.

Asimismo, conocer más de los juicios que se inicien contra resoluciones dictadas por autoridades fiscales en las que se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; que nieguen la devolución de un ingreso percibido indebidamente por el Estado; que impongan multas; las que causen un agravio en materia fiscal; las que nieguen o reduzcan las presiones y demás prestaciones que conceden las leyes con cargo a la dirección de pensiones militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones de acuerdo con las mismas leyes; las que deriven de la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública centralizada; las que constituyan responsabilidad contra los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal por actos que no sean delictuosos; conocer también, de los juicios que promuevan las autoridades administrativas para nulificar las resoluciones favorables a un particular y las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

De acuerdo a la nueva Ley Orgánica, la estructura y ejercicio de competencia de las Salas Regionales, por razón de territorio a que se refiere el Artículo 21, determinó dividir el territorio nacional en once regiones dentro de las cuales ejercerán su jurisdicción las Salas Regionales.

Con apoyo en el Artículo 4º transitorio de esta Ley, las Salas Regionales del Norte-Centro del Noreste y de Occidente, con la jurisdicción que les señala el Artículo 21 de la propia ley y con sede en las ciudades de Torreón, Coahuila; Monterrey, Nuevo León y Guadalajara, Jalisco; respectivamente, iniciaron sus actividades el día primero de enero del año pasado.

Como se puede observar en las otras siete regiones restantes habrá una Sala Regional con excepción de la metropolitana, en donde se establecerán tres Salas Regionales aunque actualmente vienen funcionando seis, dichas salas conocerán por razón de territorio del Distrito Federal respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras **con sede en su jurisdicción.**

Por tal motivo y toda vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha centralizado la función tributaria por lo que se refiere a causantes, personas físicas cuyos ingresos acumulables en un año sean superiores a \$ 500,000.00 Y causantes que para efectos del Impuesto Sobre la Renta al Ingreso Global de las Empresas tengan ingresos acumulables también en un año, hasta por la cantidad de \$ 20,000,000.00; las Salas Regionales cuya jurisdicción sea distinta a la del Distrito Federal, conocerán por el momento de los asuntos **que en cuantía sean inferiores a las cantidades mencionadas,** pero si lugar a duda, que el cambio de organización propuesta para lograr la regionalización de los asuntos que se sometan a la jurisdicción contenciosa, despertará la inquietud de los exégetas del Derecho Fiscal y quizá en breve término se logre ampliar la competencia material del Tribunal Fiscal.

En mi opinión, considero que la organización regional del Tribunal Fiscal de la Federación contenida en su **nueva Ley Orgánica,** es la medida más idónea para obtener en **México, un sistema** contencioso-administrativo, **ágil, moderno,** equitativo y capaz de establecer una verdadera congruencia con todos aquellos programas administrativos tendientes a optimizar la recaudación y el mejoramiento de la Hacienda Pública Federal, toda vez que sólo de esa forma, se podrán ir haciendo realidades los avances que el Estado se ha propuesto durante tantos años: avances que lógicamente el Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un beneficio que va en favor del pueblo mexicano.

Con todo ello queda integrada la organización regional del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual viene a constituir la forma más idónea para lograr la coordinación que se prevee en el proceso de Reforma Administrativa y el particular, respecto de la creación y regionalización de los órganos dependientes de la Secretaría de Hacienda, cuyos actos y resoluciones constituyen la materia de la mayor parte

de los juicios que se someten a la jurisdicción del Tribunal Fiscal.

Para terminar, la organización regional del Tribunal Fiscal de la Federación, crea la posibilidad de ampliar su ámbito de acción o competencia, para ello, es menester erigir al órgano jurisdiccional en cita, en un Tribunal Federal de lo contencioso-administrativo,

APUNTES PARA UNA HISTORIA DE LA PLANEACION EN MEXICO

Javier MORENO VALLE

INTRODUCCION

En 1910 se desata un movimiento en contra de fuerzas que impedían el cambio social, económico y político de nuestro país. La construcción y consolidación de un nuevo orden político se consiguen hasta 1929, hace medio siglo. A partir de entonces y hasta 1940, se pone énfasis en los aspectos sociales que demandaban quienes habían combatido en la lucha armada. Como resultado en gran parte de la creación de instituciones durante estas décadas, 1940 marca el inicio de una etapa prolongada de crecimiento económico sostenido que se ve influenciado, al principio, por el auge en la demanda provocada por la segunda guerra mundial y por la guerra de Corea; después por otros factores, entre los que destacan el nacimiento de una industria nacional al amparo de una política proteccionista y de substitución

de importaciones, una urbanización creciente derivada no siempre de la industrialización, el desarrollo de una agricultura comercial, el crecimiento de la inversión pública en infraestructura, etc.'

A fin de facilitar la explicación del desarrollo del proceso de planeación en la Administración Pública Mexicana, este estudio se dividirá en dos partes: Antecedentes de 1928 a 1967 y de 1967 a 1976 y; Concepción Actual del Sistema de Planeación dentro del Marco Global de la Reforma Administrativa.

¹ Las tasas anuales promedio de crecimiento del P.N.B., fueron como sigue: para el período 1940-1945, 9%, 1945-1950, 6.5%, 1950-1967, 6.3%. Ese crecimiento fue acompañado por cambios en la composición sectorial del P.N.B., aumentando la importancia de la industria y reduciendo la de la agricultura con sus correspondientes cambios en la composición de la fuerza de trabajo.

La observación de los antecedentes pondrá de relieve una cosa: que aún sin tener un marco formal detallado de planeación, se ha tenido un cauce, orientado por la Constitución, por el que se han encaminado las políticas y esfuerzos en general de las diferentes administraciones dando lugar a una continuidad programática, en lo esencial, de los regímenes post-revolucionarios.' Otro aspecto que destaca es la formación, al paso del tiempo, de una serie de mecanismos, instituciones y disposiciones jurídicas que fueron acercando al gobierno cada vez más, a la integración de un Sistema de Planeación, si bien desarticulado y carente de un órgano central que le diera coherencia como sistema integral a pesar de dos intentos: uno en 1928 que pretendía crear el Departamento del Presupuesto de la Federación, y otro en 1958 cuando la Comisión de Inversiones --creada en 1947- fue transformada en Secretaria de la Presidencia.

A diferencia de otros países en donde primero se ha creado el órgano central de planeación y a partir de éste se busca integrar el Sistema -no siempre con buenos resultados-, la experiencia mexicana ha sido a la inversa: caminando por el mismo rumbo y teniendo una intención común, se ensayaron órganos, mecanismos y procedimientos que fueron dejando sedimentos positivos y que al cabo del tiempo y de la experiencia cosechada, se tuvieron los elementos necesarios para integrar el sistema. Así, cuando en 1977 se crea el órgano central, éste da coherencia a un sistema desarticulado ya existente.

² Miguel de la Madrid Hurtado, *Estudios de Derecho Constitucional* (México: UNAM, 1977), pp. 22-23. "La Constitución Mexicana de 1917, que plasmó institucionalmente la ideología de la Revolución de 1910, consagra un sistema de economía mixta. En efecto:

- a) Consagra un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público, y establece un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes y de control directo y exclusivo del Estado sobre ciertas actividades y servicios.
- b) Garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio por el interés público, y
- e) Atribuye al Estado, a través de sus diversos órganos, una serie de facultades para intervenir en el proceso económico con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad oo."

En relación a la forma llevada a cabo para la planeación, es pertinente aclarar que hasta 1976 "en el sector público federal el sistema de planificación se basa en los acuerdos presidenciales, que obligan a todas las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a presentar en un plazo determinado sus programas de inversión y programas de actividades para el sexenio que se inicia. Esos programas deben contener: los lineamientos de la política a que se sujetará la acción de la entidad de que se trata; los problemas que se proponen resolver; los que a su juicio merezcan atención preferente y las metas que cada uno se propone alcanzar en el curso del año y al finalizar el sexenio, así como los medios que necesita para alcanzarlos y los recursos financieros indispensables para realizar el programa. Dichos documentos se concentran en la Secretaría de la Presidencia para su estudio y aprobación", conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ANTECEDENTES

PRIMERA PARTE: 1928-1967

En 1928 se tiene como primer antecedente administrativo la creación del Consejo Nacional Económico, como una entidad de investigación y consulta en la elaboración de estudios de carácter legislativo y administrativo, relacionados con la actividad económica y social de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, Federales y Estatales. En ese mismo año, el Presidente Calles promueve la expedición de la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación, que quitaría la función a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al crear el Departamento del Presupuesto y al que entre otras atribuciones se le asigna la de "hacer estudios sobre organización administrativa, coordinación de ac-

³ Ignacio Pichardo Pagaza, "El Proceso Administrativo de la Planeación Económica en México", en: *Aspectos Administrativos de la Planificación, Documento de un Seminario*", Naciones Unidas, EeNo 121811. Dic. 196B, p. 30S.

tividades y sistemas de trabajo, con fines de economía y **eficiencia para el servicio público**". Si bien la intención era buena, no se llegó a concretar tal propósito.

En 1930 se expidió la Ley sobre Planificación General de la República, que reconocía la necesidad de elaborar el "Plano Nacional de México". Este ordenamiento es la primera **iniciativa legal orientada a organizar y conducir las actividades** de las diversas dependencias gubernamentales. Para dar **lugar al cumplimiento de dicha Ley, en ese mismo año, surge** la Comisión Nacional de Planeación con lo cual cobran fuerza en el medio político mexicano los conceptos relativos a la programación económica.

En 1933 se aprobó el Plan Sexenal 1934-1940, elaborado por el Partido Nacional Revolucionario -primer antecedente del actual Partido Revolucionario Institucional (PRI)*— con la colaboración de técnicos del Gobierno Federal.' Este plan estuvo inspirado en una política de intervención estatal similar a la que se estaba adoptando en otros países para enfrentar la crisis de esa época y obedecía a la necesidad de formular los lineamientos de Política Económica que permitieran al país superar las dificultades de esa coyuntura.

Para llevar a efecto este Plan, se creó el Consejo Nacional de Economía, constituido por diversos representantes de los sectores económicos con la mira de asesorar al Presidente de la República en materia de política económica. Como una de las principales limitaciones del Plan fuera la **carencia de instrumentos prácticos, organismos, especializados aptos** para convertir la política económica en práctica diaria, se creó en sustitución del Consejo, el Comité Asesor Especial de carácter intersecretarial como organismo consultivo y orientador de las políticas económicas nacionales.

* El segundo e inmediato antecedente del PRI fue el PRM, o Partido de la Revolución Mexicana.

4 "En los Estatutos y Principios de Acción del PRI se mantiene desde hace tiempo la exigencia de realizar la planificación nacional. De hecho, el programa de gobierno del candidato a la presidencia postulado por este partido, puede considerarse como un conjunto de metas cualitativas de un plan de desarrollo". Ignacio Pichardo, *op. cit.*, p. 308.

Dicho Comité fue sustituido por una oficina técnica de la Secretaría de Gobernación -a cargo de los asuntos del interior- y a ésta se encomendó la elaboración del Segundo Plan Sexenal 1941-1946, preparado para continuar el anterior no sin analizar lo referente a la planeación específica de las actividades del Gobierno Federal y la coordinación de las dependencias que lo integraban. Asimismo, "buscaba cuantificar con mayor precisión los objetivos primordiales, dejando sin embargo, en manos del Presidente de la República, lo referente a su aplicación específica".'

A fin de mejorar la calidad de la información estadística que se necesitaba para elaborar los programas de desarrollo, se constituyó la Comisión Federal de Planeación Económica en el año de 1942 y en forma simultánea se constituyó el Consejo Mixto de Economía Regional, con el propósito de realizar estudios estatales orientados a obtener una apreciación integral de la economía del país.

Con posterioridad, en 1947, se promulgó la Ley para el control de los Organismos y Empresas del Estado. Dicha Ley facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al asesoramiento y coordinación de las actividades de las entidades paraestatales. Con el propósito de dar coherencia al proceso de programación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó la Comisión Nacional de Inversiones —de vida efímera—, con el fin de conocer el funcionamiento económico y administrativo de las entidades paraestatales a través del control y supervisión de sus presupuestos mediante auditorías e inspecciones técnicas. El 30 de diciembre de 1950 fue publicada la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, que otorga a éste entre otras amplias facultades, la de regular la producción, la distribución y el comercio exterior, fijar precios máximos al mayoreo o menudeo y solicitar información suficiente y veraz de los sectores económicos del país.

s Secretaría de la Presidencia, "La Planeación Nacional y el Sector Público" (México: S.P. Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social, 1976), p. 15.

El Banco de México elaboró un proyecto de Plan de Inversiones del Gobierno Federal y sus dependencias descentralizadas para el período 1945-1952. Asimismo, en 1952 en Nacional Financiera se formuló un diagnóstico y un balance de las inversiones en el país y se preparó un Programa Nacional de Inversiones circunscrito a 1953-1960, que enfatizaba la importancia de lograr control, organización y jerarquización de las inversiones. Por su parte, la Comisión Mixta del Gobierno Mexicano y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, elaboraron el documento intitulado "El Desarrollo Económico de México y su Capacidad para Absorber Capital del Exterior", en el que se consideraba necesario integrar un grupo autónomo de técnicos que elaboraran programas de inversión y ayudara a coordinar las actividades gubernamentales de acuerdo con un programa económico. "Este trabajo es significativo porque constituye el primer esfuerzo serio por cuantificar y explicar la dinámica de las inversiones públicas a partir de 1925".'

En 1953 se estableció un Comité de Inversiones dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asesorado y revisado por la Secretaría de Economía, por el Banco de México, y por Nacional Financiera. Dicho Comité tenía el objetivo de elaborar un programa coordinado de inversiones públicas del Sector Público correspondiente al nuevo sexenio, para lo cual todas las Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal rindieron informes sobre la inversión programada por cada una de ellas.

El Comité pasó a depender de la Presidencia de la República y, en 1954, dio origen a la Comisión de Inversiones la que elaboró los estudios económicos para coordinar la prioridad, el volumen y la función de las inversiones, de acuerdo con los objetivos de la política nacional de desarrollo. Ninguna dependencia o entidad podían realizar inversiones sin la autorización previa de la Comisión de Inversiones y del Presí-

• **Fernando** Hiriart, "Programación de las Inversiones Públicas" en *Memoria del Primer Congreso Nacional de Presupuesto Público* (México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1975), p. 31.

dente de la República. Con esto, todas las dependencias y entidades quedaron bajo la vigilancia de la Comisión, la que además exigía buenas prácticas administrativas como condición previa para asignar fondos. Así, "es en 1954 cuando se inicia la coordinación de las inversiones públicas, el análisis permanente de las mismas, la evaluación sistemática de proyectos y programas, y el estudio valorativo de las distintas actividades; lográndose, desde esa época, establecer una colaboración estrecha entre las distintas entidades estatales y paraestatales".'

La Comisión de Inversiones, debido a su naturaleza técnica, a su carácter de centro de información económica, y a su amplio campo de acción por el número de entidades que participaban en las inversiones públicas, formuló en 1956 un plan de inversiones para dos años como base para obtener créditos de organismos financieros del exterior, los que fueron encauzados principalmente al desarrollo de la energía, el riego, la comunicación y el transporte.

Para consolidar las atribuciones del Ejecutivo en materia de programación, se creó en 1958, con base en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Secretaría de la Presidencia. La Ley dio a la nueva Secretaría facultades para recabar datos esenciales con destino al Plan General del Gasto Público e Inversiones del Gobierno Federal y los programas especiales que fijara el Presidente de la República, así como para proyectar el fomento de regiones y localidades, coordinar los programas de inversión en los diversos órganos de la administración pública y planear y vigilar la inversión pública, así como de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La antigua Comisión de Inversiones se integró a la Secretaría de la Presidencia como Dirección de Inversiones Públicas; más tarde se convirtió en Dirección General, amplió y complementó sus funciones con nuevos órganos de decisión y administración. Asimismo, se creó la Dirección

⁷ **Fernando** Hiriart, *op. cit.*, p. 32.

de Planeación, encargada de la planeación económica nacional, antecedente de la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social.

En este punto conviene destacar que "dos elementos caracterizan al sistema de planificación en México: por una parte, un conjunto de disposiciones jurídicas que otorgan al poder ejecutivo facultades para intervenir en la regulación de los procesos económicos; por otra parte, varios organismos gubernamentales especializados, con funciones exclusivas en materia de planificación algunos y otros que, además de actividades propias, llevan a cabo tareas de planificación o de programación".

"Como antecedente sobre la cuestión de cómo está determinada la base jurídica del mecanismo de planificación, debe recordarse el acuerdo presidencial del 26 de octubre de 1959 que establece la forma en que las dependencias del Ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal actuarán en relación con los programas de obras de inversión".

Para precisar las funciones de la Secretaría de la Presidencia en materia de programación, se dictaron tres acuerdos presidenciales: 1) el "Acuerdo sobre la Elaboración de los Programas de Inversiones Públicas para 1960-1964", de 29 de junio de 1959 que ordenó a las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal elaborar un programa de inversiones comprendiendo los proyectos que se pretendían realizar anualmente de 1960 a 1961, teniendo como objetivos, entre otros, **"acelerar el desarrollo económico y social del país"**; 2) el "Acuerdo sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País", de julio de 1961, que establece en sus considerandos: "El progreso acelerado de la economía nacional exige mayores esfuerzos públicos y privados... Se requiere pugnar por una mejor y más fluida coordinación entre todas las dependencias y organismos federales entre

• Ignacio Pichardo, *op. cit.*, p. 314.
• *Ibidem* p. 314.

sí y con los gobiernos locales y los grupos privados". El artículo 1, fracción VI del propio Acuerdo, señala además que "corresponde al Ejecutivo Federal por medio de las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, intensificar sus esfuerzos para fomentar la coordinación de las actividades de las entidades del sector público entre sí y con los gobiernos estatales y municipales y la iniciativa privada"; y 3) el "Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial, encargada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país", de marzo de 1962.

De acuerdo con la Carta de Punta del Este,¹⁰ el país se comprometió a elaborar un programa de desarrollo económico. Para ello, se estableció una Comisión Intersecretarial antes mencionada, formada por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, que sería responsable de elaborar planes y programas nacionales de desarrollo a corto y largo plazos. Esta Comisión elaboró el "Plan de Acción Inmediata, 1962-1964" que definía la naturaleza de un Plan Nacional de Inversiones y fue el primer documento que estableció guías o indicaciones al sector privado en materia de inversión con el propósito de conseguir una planificación a escala nacional.

En el siguiente período gubernamental, se elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, realizado por la misma Comisión Intersecretarial. En este programa se buscaba fortalecer al sector agropecuario, lograr mayores índices de productividad e impulsar la industrialización, mejorar los servicios públicos, fomentar el ahorro interno, continuar con la estabilidad del tipo de cambio y **combatir las presiones inflacionarias**.

Entre otras disposiciones orientadas hacia el logro de este programa, conviene destacar el acuerdo presidencial del 23 de julio de 1965 que obliga a las secretarías de Estado, 01-

¹⁰ La Reunión de Punta del Este marca la fecha en que por primera vez los países en vías de desarrollo hablan de planificación sin ser acusados de "tendencias comunistas".

ganismos descentralizados y empresas de participación estatal a enviar a la Secretaría de la Presidencia, antes del 31 de agosto de cada año, sus programas de inversiones del siguiente ejercicio fiscal.

En el informe anual de gobierno de septiembre de 1965, el Presidente de la República afirmó: "Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de rectificaciones. En el sector público jerarquiza y determina. Para el sector privado indica, informa y orienta. Le concierne establecer pautas y realizar acciones que coordinen a ambos sectores de la economía nacional". En consecuencia, los planes son obligatorios para los organismos del gobierno federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal y meramente indicativos para el sector privado. Conviene subrayar el hecho de que si bien no existe participación formal del sector privado en la elaboración de los planes económicos nacionales del país, las consultas son frecuentes a distintos rangos administrativos del Estado.

En 1966, un año después, el Presidente de la República, durante su informe anual de gobierno, señaló: "A los espectaculares avances logrados en muchos aspectos, no corresponde un proporcional progreso de la ya muy compleja y extensa maquinaria administrativa, acorde con los grandes adelantos alcanzados por la moderna técnica de la administración. No puede negarse que las entidades oficiales han podido conducir con éxito las tareas, pero es evidente también que la organización estatal resulta obsoleta y viejos y gastados sus sistemas.

Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública que -sin tocar nuestra estructura jurídico-política, tal como lo consagra la Constitución- logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del sector público, precise sus atribuciones y supere prácticas y procedimientos antiquados. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz que sirva mejor al país.

So

No es labor para unas semanas o pura unos meses; es tarea de estudio y preparación que abarcará años, como ha sucedido en otras naciones que han emprendido trabajos similares. Requiere el concurso de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos".

Entre los intentos por implantar la planeación, destacan las iniciativas de ley, presentadas por dos partidos políticos (el Revolucionario Institucional y el Popular Socialista), ante el Congreso, y la plataforma política postulada por el Partido de Acción Nacional (de tendencia conservadora).

El 29 de octubre de 1963, un grupo de Senadores del Partido Revolucionario Institucional presentó la iniciativa de Ley Federal de Planificación. En ella hacen notar las condiciones especiales de la organización administrativa vrolítica mexicana e insisten sobre la planeación de carácter obligatorio para el sector público, meramente indicativa o de simple orientación para el sector privado y de coordinación con los programas de los gobiernos locales. Esta iniciativa no alcanzó el apoyo necesario para su aprobación, pero tuvo el mérito de reducir a términos claros (aunque discutibles) y a proposiciones concretas los diversos aspectos de la planificación nacional.

"La iniciativa señala los objetivos del desarrollo nacional, los elementos mínimos del plan, y las bases de revisión, ejecución y control del mismo. Define los organismos responsables y auxiliares para llevar a cabo los diversos aspectos **anteriormente** citados".»

Por su parte, el 14 de diciembre de 1965, el Partido Popular Socialista presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley de Planeación Económica Nacional, cuya finalidad era dotar al gobierno de mecanismo central de planificación. En la exposición de motivos de la citada iniciativa se señalaba que "la planeación es también -y la experiencia de otras naciones lo demuestra- el único camino para coordi-

²¹ Ignacio Pichardo, *op. cit.*, p. 308.

JAVIER MORENO VALLE

nar y armonizar los trabajos de las diferentes dependencias del gobierno entre si, y con los del sector privado". Esa iniciativa prevé el establecimiento de bases jurídicas para la formulación de planes de desarrollo económico y social, así como para la ejecución y control de los mismos. Propone la **creación de una Comisión Nacional de Planeación y un Consejo Nacional Económico-Social**, el primero como órgano técnico de alto nivel y el segundo como organismo superior de coordinación y supervisión política.¹²

El Partido Acción Nacional, dentro de la Plataforma Política y Social que emitió para 1967-1970, considera que "es indispensable la cooperación de los sectores público y privado en la elaboración, ejecución y control de un plan de desarrollo económico y social". Este postulado tiene especial significación porque representa un cambio en la tradicional política económica de este partido, que sostenía la "conveniencia de limitar la actividad del estado en materia económica."

SEGUNDA PARTE: Antecedentes de la Planeación 1967-1976

Desde 1967 en el Informe de la Comisión de Administración Pública¹⁴ -integrada en 1965 por funcionarios del Gobierno Federal y a cargo de estudiar la estructura y el funcionamiento de las dependencias federales-, se planteaba la necesidad de encontrar un mecanismo adecuado para formular los planes nacionales de desarrollo. Asimismo, se señalaba que la estructura y el funcionamiento de la Administración Pública no satisfacían las necesidades de la planeación integral, que era indispensable realizar las modificaciones necesarias para convertir al Sector Público en un instrumento cada vez más eficaz de nuestro desarrollo económico y social.

¹² *Idem*, p. 309.

¹³ *Idem*, pp. 308-309.

¹⁴ **Comisión de Administración Pública**, Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana (México: Secretaría de la Presidencia, 1967).

En el mismo informe, al referirse a los sistemas de elaboración del presupuesto federal, se observaba que en la medida que no había existido una planeación para el desarrollo, los presupuestos se habían manejado, obviamente, al margen de dicha planeación. Era pues, necesario poner énfasis en la conveniencia de usar al presupuesto no sólo como un instrumento de control contable, sino como uno de los instrumentos principales de la planeación.

De igual manera, recomendaba que cuando se decidiera usar el presupuesto dentro de un nuevo marco que supone una reforma administrativa y, una planeación económica y social del país, sería necesario revisar a fondo los sistemas presupuestarios y adecuarlos a efecto de que pudieran servir de instrumento para satisfacer las nuevas necesidades.

Entre 1971 Y 1976 destacó la tarea que realizó la Subcomisión de Inversión Financiamiento -establecida en 1967 dependiente de la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de Desarrollo, integrada por funcionarios de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y a partir de 1975, de la Secretaria del Patrimonio Nacional. Su función principal consistió en elaborar el programa de inversiones del sector público federal y asegurar su financiamiento. Para desarrollar mejor su función organizó mecanismos de participación en los sectores de energéticos, comunicaciones y transportes y agropecuario, entre otros. Esta Subcomisión -antecedente de la actual Comisión Gasto-Financiamiento- pugnó por analizar el ejercicio de las inversiones públicas, ya que las autorizaciones no tenían caducidad en el ejercicio de las inversiones. Asimismo, estableció el examen simultáneo de proyectos y programas con su respectivo financiamiento a fin de asegurar que cada inversión aprobada estuviera debidamente respaldada con los recursos necesarios y más convenientes para su ejecución, dentro del manejo de la política financiera del país. De igual manera, pugnó por facilitar la coordinación entre las distintas tareas, por establecer coherencia entre los programas de cada sector, por lograr la secuencia más adecuada en la realización de los programas para multiplicar los

beneficios del gasto y por evitar la falta de coordinación entre la inversión y el gasto corriente que provocaba que muchas obras realizadas no contaran con recursos para su operación."

En este mismo sexenio, se creó la Comisión Tripartita que funcionó bajo la coordinación del Secretario del Trabajo y Previsión Social y colaboró en el estudio de los problemas socioeconómicos obrero-patronales. Asimismo, se establecieron **comisiones, consejos y otros mecanismos de coordinación** específica con la intención de aumentar la coordinación y la eficiencia en diversos sectores de actividad y regiones, **como la industria azucarera, las zonas áridas, el comercio exterior, los puertos marítimos y la ciencia y la tecnología**, entre otros.

En la Secretaría de la Presidencia, en materia de Reforma Administrativa, se crea la Dirección General de Estudios Administrativos —que absorbe las funciones de la Comisión de Administración Pública— y en materia de Programación la Dirección General Coordinadora para la Programación Económica y Social que entre otras funciones, destacó la de emitir normas y proponer opciones de política económica.

El 7 de enero de 1971 se crea, por Acuerdo del Jefe del Ejecutivo, la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional —a cargo del control y **vigilancia** del sector paraestatal— y de la Presidencia, con el propósito de racionalizar el gasto público y coordinar el gasto corriente, con funciones complementarias a las de la Subcomisión de Inversión-Financiamiento.

Con el objeto de instrumentar y adecuar administrativamente las prácticas de programación, se crearon por Acuerdo del 28 de enero de 1971 las Comisiones Internas de Administración y las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público Central y en el Paraestatal,

¹⁵ Fernando Hiriart, *op. cit.*, pp. 34-35.

Para dar consistencia a los sistemas de programación y presupuesto, por Acuerdo del 11 de marzo de 1971, se crearon las Unidades de Programación en cada una de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria. Algunos ejemplos del esfuerzo realizado en materia de planeación durante este sexenio, se citan a **continuación:**

Por Acuerdo Presidencial del 1º de junio de 1972, se crea la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica, con el propósito de coordinar los programas de producción y los planes de expansión de todas las empresas dedicadas a la industria siderúrgica. que dieran lugar al Plan de Desarrollo de la Industria Siderúrgica.

Por Acuerdo Presidencial de 27 de febrero de 1973 se crea la Comisión de Energéticos, con el propósito de elaborar el Plan de Energéticos que permite el mejor uso de estos recursos, de acuerdo con las disponibilidades y reservas, en función de las necesidades que a corto y a largo plazo requiera el desarrollo económico y social del país.

Por Acuerdo Presidencial del 29 de mayo de 1974 se establece el Mecanismo de Programación de las Inversiones Federales para cada entidad federativa. Este Acuerdo establece que las dependencias del sector público federal, colaborarán con los Comités Promotores del Desarrollo socioeconómico establecidos por la Secretaría de la Presidencia en las entidades federativas a efecto de que cada una de ellas, por conducto de esta dependencia, remita año por año al Presidente de la República una Propuesta de Programas de Inversiones Federales destinada a la entidad correspondiente, a fin de que el Titular del Ejecutivo Federal cuente con mayores elementos de juicio para la asignación de **recursos**.

Por Decreto Presidencial del 28 de enero de 1975 se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, cuyas funciones consisten en elaborar y proponer programas de desarrollo

económico y social a corto, mediano y largo plazos, para dos o más entidades federativas, tendientes a aprovechar mejor sus recursos humanos y naturales, para sugerir lineamientos en la Programación de la Inversión Pública Federal y criterios que permitan ampliar su rendimiento a escala regional, y para emitir opinión respecto a las proposiciones del Programa de Inversiones Federales Anuales, presentadas por los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico. Asimismo, para elaborar un plan con el fin de lograr el desarrollo equilibrado del país.

Por Decreto Presidencial del 28 de enero de 1975 se reforman los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados. Entre las funciones de las que se les dota, están las siguientes: promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y fomentar las diversas actividades económicas de la población de la entidad para impulsar el desarrollo socioeconómico de la misma; proponer programas a corto, mediano y largo plazos para el desarrollo social y económico de la entidad.

Por Acuerdo Presidencial de fecha 8 de junio de 1975 se crea la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público para definir y programar la política industrial del sector público y analizar, evaluar y aprobar en su caso todo proyecto industrial del sector público; esa comisión sería el conducto para presentar los proyectos a la Subcomisión de Inversión-Financiamiento.

Por Decreto Presidencial de fecha 9 de julio de 1975 se crea la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario, orientada a integrar y compatibilizar los programas de los organismos y dependencias que forman parte de la misma Comisión, ello con el objeto de apoyar el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, elaborado con base en los programas estatales.

Por Acuerdo Presidencial de fecha 9 de febrero de 1976 se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal con el propósito de coadyuvar en la planeación de los

recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, relaciones laborales, prestaciones sociales, incentivos para los trabajadores y de información sobre la fuerza de trabajo al servicio del Estado;

Por Decreto Presidencial de fecha 17 de marzo de 1976 se crea la Comisión Nacional para el Desarrollo Industrial con el objeto de formular las metas y los programas a corto y mediano plazo para el desarrollo del sector industrial, así como para formular recomendaciones a fin de que la política de industrialización cumpla con mayor celeridad con los objetivos trazados por el Gobierno Federal.

Por Decreto Presidencial de la misma fecha, se crea la Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo, con la mira de formular las metas y los programas a corto y mediano plazo para lograr un desarrollo acelerado de la industria de maquinaria y equipo, además de coordinar los esfuerzos del sector público federal en la misma rama.

Por Decreto Presidencial de fecha 6 de mayo de 1976 se crea la Comisión del Plan Nacional Hidráulico como un Organismo Técnico Administrativo dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, con el objeto de formular y mantener actualizado el Plan Hidráulico Nacional de la República Mexicana;

Por Decreto Presidencial de fecha 28 de junio de 1976 se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, que asume las funciones y actividades que correspondían a la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, como un mecanismo institucional de coordinación al que concurrían diversas entidades de la administración pública federal, cuyas acciones inciden en el desarrollo regional y urbano.

Asimismo, es necesario destacar el esfuerzo realizado por esa administración para mejorar la programación del gasto público. Como ejemplo de ello basta citar que en 1971 se

incorporan nuevas técnicas **que dieron** apoyo a los **deseos** de programación y que consistieron en la utilización de equipo mecanizado de procesamiento electrónico de datos **para** la programación, ejecución y control del gasto público. También fue notable la constitución de los sistemas **Integral** de Información y el **Integral** de Simulación y Evaluación y finalmente, la implantación en 1976, por primera vez **en México, de un sistema presupuestario con orientación** programática, apoyado en la técnica denominada Presupuesto por Programas.

"La inclusión de la carrera de Administración Pública en la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, dentro de los estudios académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como la existencia del Instituto Nacional de Administración Pública y de la Asociación Mexicana de Planificación, muestran el interés que los centros académicos y los grupos culturales y técnicos tienen por la preparación de especialistas en esta materia".¹⁶

En materia de Reforma Administrativa se formuló un marco conceptual con antecedentes, objetivos y metodología susceptible de seguir en el proceso de reforma que se denominó "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976". Dicho documento contiene once programas que **consideran** desde la integración de los órganos y mecanismos de reforma, hasta la revisión global de la actividad gubernamental con enfoques sectoriales y regionales, además de incluir el tratamiento de nueve de los más importantes sistemas comunes a toda la Administración Pública Federal, a saber: programación, presupuesto, información y estadística, sistematización de datos o informática, adquisición, suministro y aprovechamiento de los recursos materiales, control administrativo y contable, recursos humanos, bases jurídicas y organización y métodos.

Sin embargo, esto no pudo cumplirse cabalmente debido a la inercia de un aparato administrativo cuya estructura orgánica

¹⁶ Ignacio Pichardo, *op. cit.*, p. 309.

gamca **ha** perdido sensiblemente, a través de los años, la eficacia para resolver los problemas que le plantea la dinámica de la evolución económica y social del país.

Con excepción de la Comisión de Inversiones, que constituyó el primer mecanismo eficiente de racionalización de inversiones públicas, casi todos estos esfuerzos de planeación o programación quedaron en el campo de los deseos bien intencionados, debido fundamentalmente a que se percibían **como objetivos** ambiciosos **y muy** genéricos **y, en** ocasiones sin coherencia entre ellos. No siempre se pudo contar con los instrumentos técnicos necesarios para su efectivo desempeño, ni con la decisión política necesaria para su ejecución. Muchas veces se dejaron de tomar en cuenta los cambios estructurales que requería la administración pública para adecuarse a las acciones programadas, la necesaria correspondencia entre el presupuesto y el plan para **asegurar su** financiamiento.

Si bien cada nuevo intento pretendía corregir las deficiencias anteriores y siempre había ido dejando sedimentos positivos, se puede decir que algunos de los principales **obstáculos encontrados en esas experiencias aún subsistían** a fines de 1976. Entre ellos pueden señalarse los siguientes:

- a) Carencia de estadísticas adecuadas, pues éstas son instrumentos básicos en todas las fases de la programación,
- b) Criterios técnicos inadecuados cuya presencia impide considerar de manera suficiente el enfoque sectorial dentro del marco de la programación, y sobre todo, el regional.
- c) Ausencia de mecanismos de participación y de motivación tendientes a lograr que los encargados de las entidades involucradas comprenden el planteamiento programático y se manifiesten favorables a él.
- d) Insuficiente discusión y difusión de los objetivos y metas de los programas, lo que impide contar con la participación activa de la población.

Asimismo, a fines de 1976, y aun cuando se realizaron modificaciones en los años anteriores, las estructuras administrativas, los mecanismos de programación y control de gestión se encontraban dispersos en varias instituciones y en diferentes disposiciones legales.

Por esta razón se presentaban duplicidades, contradicciones y omisiones que obstaculizaban el proceso de la Administración Pública, ello con el consiguiente desperdicio de recursos,

El crecimiento de la Administración Pública había obedecido más a una política coyuntural abocada a resolver problemas que urgían medidas de solución inmediata, que a dar coherencia a las acciones del aparato administrativo. A menudo propició anarquía, superposición de tareas y disolución de responsabilidades debido en parte a que la planeación administrativa no se ha realizado en forma simultánea con la planeación económica y social del país.

La planeación global de las actividades de la Administración Pública Federal, se encontraba dispersa en tres dependencias centrales: en la Secretaría de la Presidencia, a través del manejo y autorización del programa de inversiones; en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el manejo del Presupuesto de Egresos y en concreto, la fijación de criterios sobre gasto corriente, dotación de subsidios e inversiones financieras, así como en el otorgamiento del crédito; y en la Secretaría del Patrimonio Nacional, la cual ejercía el control y vigilancia de los organismos y empresas del sector paraestatal, así como el control y vigilancia de los contratos de obras y de las adquisiciones del sector público en general.

Esta situación provocaba una serie de repercusiones entre las que destacaban las siguientes:

La escasa coordinación entre programas, cuya consecuencia consistía en una reducción en la capacidad de

producción económica y social, al no existir criterios de uso y destino complementarios de recursos.

La dispersión de funciones en estas tres Secretarías, les impedía tener un poder institucional de negociación ante las entidades ejecutoras. Tal situación originaba la aprobación de proyectos que aun, cuando en forma parcial parecían excelentes, no optimizaban los resultados en forma integral.

Asimismo, la multiplicidad en la emisión de disposiciones para la ejecución y control del gasto, incidía en un retraso de la autorización y ministración de los fondos requeridos para los diferentes programas de acción.

La imposibilidad de realizar una evaluación de la eficacia de las acciones de la Administración Pública, por cuanto se ejecuta una política de adquisiciones más que una de realizaciones, impedía conocer su impacto en el contexto económico y social.

Además, como cada institución o dirección, actuaba en forma autónoma y tenía requerimientos de información propios, se fomentaba un pesado aparato productor de datos, que no representaba información coherente y oportuna, tan necesaria en la toma de decisiones.

Asimismo, a escala regional, los esfuerzos realizados perdían fuerza y capacidad productiva.

Lo mencionado con anterioridad se traducía, al momento de ejecutar las acciones, en un desperdicio de esfuerzos y de recursos, generalmente desviados a trámites administrativos que debieron revisarse en forma integral.

Por lo que hace a la toma de decisiones expresadas en la programación del gasto, al desconocerse los efectos concretos de la acción pública en la sociedad, no era posible orientar políticas capaces de dar el máximo rendi-

miento en relación a los recursos humanos y financieros utilizados.

El diagnóstico descrito dio validez a la idea de que era necesario una readecuación y perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos, con base en criterios integrales. En este contexto, una solución viable y lógica desde el punto de vista administrativo, fue la de reagrupar las funciones de planeación, programación y presupuestación en una unidad administrativa: la Secretaría de Programación y Presupuesto.

TERCERA PARTE: Concepción actual de la planeación dentro del marco global de la Reforma Administrativa

Desde su campaña político-electoral, el Presidente José López Portillo ha insistido en la conveniencia de adoptar un sistema de planeación que optimice aprovechamientos a fin de elevar la eficacia y la eficiencia, partiendo de esta premisa: que las actividades económicas deben estar regidas por una concepción anticipada de formas de actuar y de realizar acciones.

En diversos pronunciamientos ha expresado que México es un país con muchos problemas no resueltos o diferidos o mal planteados, que no dispone de todos los recursos que pudieran desearse para progresar sin esfuerzo, pero si los suficientes para satisfacer un repertorio de necesidades básicas si se racionalizan las decisiones. Por tal circunstancia, es imperativa la planeación como tarea administrativa, la que debe implantarse con la mira de racionalizar los procesos sociales a efecto de traducir los objetivos y metas nacionales, sectoriales y regionales en programas operativos que establezcan responsabilidades, unidades ejecutoras, etapas de tiempo y fundamentación de costos.

De igual forma, ha sostenido que la planeación que se adopte, debe respetar el régimen democrático. ha de ser inducida

y no compulsiva dentro del marco de los derechos individuales y sociales y acorde con el régimen de economía mixta. Al Estado corresponde programar el desarrollo nacional y el sector privado debe integrarse a él y responder con acciones programáticas.

También ha llegado a la conclusión de que 108 problemas de la planeación son de coordinación. Esta supone un orden en las acciones, en las responsabilidades y en la aplicación de recursos en función de metas. Este orden sólo puede darse a través de programas definidos en el tiempo y en el espacio. Es importante la programación, toda vez que en la ordenación de programas se establece lo que hay que hacer, dónde hacerlo, cuándo hacerlo, con qué hacerlo y para qué hacerlo. Se pretende con ello acabar con las concurrencias duplicatorias o multiplicatorias y contradictorias con el objeto de programar en forma unitaria. Esta acción debe hacerse con base en metas que sean objeto de programas presupuestados de manera adecuada.

Asimismo, considera que para optimizar la programación debe mantenerse normatividad y control en el centro, aproximando las decisiones a los lugares de ejecución, descentralizando las funciones y desconcentrando las acciones para que haya concordancia entre el todo y sus partes.

De esta forma, propuso que entre otros objetivos de su gobierno, la reforma administrativa diera lugar al establecimiento de sistemas y procedimientos administrativos que permitan implantar un sistema nacional de planeación económica y social, a efecto de racionalizar el uso de los recursos, facilitar la toma de decisiones, organizar y coordinar las acciones de la Administración Pública Federal con las de los sectores social y privado. Considerando todo lo anterior, se elaboró un programa de reforma administrativa cuyos objetivos fundamentales son cinco:

- 1) Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una Reforma Administrativa tendiente al desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucio-

nalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.

- 2) Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
- 3) Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.
- 4) Contribuir al fortalecimiento del federalismo y de nuestra organización política a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal -con respeto a la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno-- propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra parte propicie también una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país,
- 5) Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución con la mira de garantizar a los ciudadanos la seguridad [jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

Entre las acciones que se han llevado a cabo para la consecución del segundo de estos objetivos, destaca la integración en una sola unidad administrativa los sistemas de apoyo global de planeación, programación y presupuesto. Tal objetivo se logró al promulgarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que entre otros cambios introducidos, crea la Secretaría de Programación y Presupuesto. En relación a esta materia, cabe hacer mención de algunos

párrafos de la exposición de motivos que acompañaba a la iniciativa de la citada Ley:

"El proyecto de reorganización que me permito proponer pretende convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la Administración Pública en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país.

Este propósito requiere igualmente la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas, que resulten comprensibles y por lo mismo viables, no sólo para los servidores públicos sino para la población en general".

y más adelante:

"La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevarán a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable.

Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento -tanto por lo que toca a la inversión como el gasto corriente- y de evaluar los resul-

tados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su encargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión.

La Planeación de la acción pública tal y como se la concibe en el proyecto de ley requiere contar con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, por lo cual **propone igualmente ubicar en la Secretaría de Programación y Presupuesto el Sistema Nacional de Estadística**".

De igual importancia resulta la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que "busca modernizar la concepción y manejo del gasto público federal, con un mecanismo capaz de unir estrechamente las grandes decisiones de política a la acción en materia de gasto público y que este último se programe y ejecute eficientemente".

Asimismo, se establece en la exposición de motivos de dicha Ley que "quizá el aspecto más relevante del cambio que contiene la Iniciativa es que ahora se trata a todo el **gasto público tanto por su tipo, corriente, inversión física, inversión financiera y deuda pública, como el que lo efectúa, el Gobierno Federal y administración paraestatal. Se prevé que las decisiones se tomen dando la participación que corresponde a los interesados, sin perder la ventaja de la unidad en la propia decisión que facilita la coordinación y la congruencia**".

Por su parte, quedó a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la administración del programa financiero.

El modelo conceptual de sectorización establecido tiene por objeto vincular de modo estrecho los sistemas de apoyo global, dando el carácter de instituciones normativas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación y a la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, se relaciona con las demás entidades del Sector Público a través de tres tareas permanentes fundamentales:

- a) La formulación de los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal, que incluye la evaluación de los resultados de su gestión, clave para la retroalimentación del proceso.
- b) El ejercicio del presupuesto en los aspectos de control, contabilidad, auditoría y contratos de obras.
- e) La producción y sistematización de la información **económica y social**.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a su vez, se relaciona con las demás entidades del Sector Público en las siguientes actividades:

- a) La administración del programa financiero.
- b) La autorización para gestionar y controlar **financiamientos**.
- c) El control y vigilancia en el uso de recursos provenientes de financiamientos.
- d) La operación del subsistema de información necesario para conocer, vigilar y evaluar la situación crediticia y facilitar la programación eficiente de la deuda pública.

Debido a la importancia que reviste el proceso de Reforma Administrativa dentro de la política gubernamental, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, fue creada con el carácter de órgano dependiente del Titular del Ejecutivo Federal y tiene **por objeto estudiar y promover** las modificaciones **que deben hacerse** a la administración pública, así como coordinar y evaluar su ejecución.

Para instrumentar las reformas que señalan las leyes anteriormente mencionadas y con el propósito fundamental de

programar las acciones. Lujos las directrices de los planes nacionales de desarrollo económico y social, las dependencias de la Administración Pública Centralizada establecieron sus correspondientes sistemas de apoyo global en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad y demás necesarios en los términos que fija el Ejecutivo Federal.

Estas medidas se complementan con otros mecanismos de Reforma Administrativa tales como los siguientes: el Gabinete en Pleno, los Gabinetes Económico y Agropecuario, la Comisión Gasto-Financiamiento, las comisiones internas de Administración y Programación de cada dependencia y entidad paraestatal, los Grupos Interinstitucionales para la Programación Sectorial, integrados por las Unidades de Programación y Presupuesto de las dependencias y entidades que conforman los sectores programáticos, los Comités Técnicos Consultivos que agrupan a representantes de la Administración Pública que tienen a su cargo los Sistemas de Apoyo Global. Asimismo, y a guisa de ejemplo, las disposiciones que a continuación se mencionan:

- a) Por Decreto Presidencial de fecha 11 de marzo de 1977 se dispone que los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico, establecidos en cada uno de los Estados de la República, son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a escala local, con la colaboración y participación de los **diversos sectores de la comunidad;**
- b) Por Acuerdo Presidencial de fecha 6 de diciembre de 1976 se celebran Convenios Únicos de Coordinación con los Gobiernos Estatales, a fin de coordinar las acciones en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquéllas de interés común;
- c) Por Decreto Presidencial de fecha junio 16 de 1977 se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, con la

finalidad de servir de instrumento de colaboración, **comunicación y coordinación permanente entre las distintas dependencias y entidades públicas**, a fin de que las políticas que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, sean concordantes y compatibles con las demás políticas que el Gobierno Federal determina.

Los mecanismos que se han establecido demostraron ser instrumentos adecuados para garantizar la participación de las entidades que tienen a su cargo actividades comunes. Se trata de cuerpos colegiados en los cuales las dependencias y entidades representadas plantean y analizan sus **problemas**, derivando de ello políticas, lineamientos y recomendaciones rectores de las tareas de su especialidad.

Estos mecanismos coadyuvan a definir los objetivos y metas de cada sector y subsector, las metas operativas de los programas, el costo de dicha operación y las necesidades presupuestarias para cumplir con dichas metas.

Con base en la información generada por tales mecanismos, la Secretaría de Programación y Presupuesto procedió a elaborar el programa quinquenal 1978-1982 y el programa presupuesto para 1978.

Esta programación-presupuestación sectorial se sustentó en la estructura de coordinación de la Administración Pública Paraestatal, establecida como parte de la Reforma Administrativa. Se buscó con ello superar la atomización de la acción de gobierno que suele presentarse cuando cada entidad define sus propósitos y actividades de manera aislada **y sin un marco de referencia.**

La elaboración de los programas conllevó el establecimiento de metas sectoriales, la determinación de las acciones que cada entidad realizara para lograr esas metas, los costos que incurriría y sus requerimientos presupuestarios.

La experiencia obtenida por dicha Secretaría en la preparación del Programa de Gasto Público de 1978, la llevó a

modificar la secuencia del proceso de programación del gasto para 1979. En términos generales las actividades que se desarrollan actualmente son las siguientes:

1. **Elaboración del marco general de política económica en la que se inserta la programación de las acciones públicas.** Para estos propósitos, se revisará el Programa de Acción del Sector Público 1978-1982 y se efectuarán análisis de la situación económica y social del país en 1978 y previsiones para 1979.
2. Replanteamiento de la metodología para la programación de las acciones públicas.
3. **Envío de lineamientos de política económica y de rangos de gasto a las dependencias coordinadoras de sector y, a través de éstas, a las dependencias paraestatales.**
4. Integración del proyecto anual de gasto público con base

en las decisiones y acuerdos sobre los proyectos sectoriales.

Para 1979 el proceso de elaboración del plan de desarrollo económico y social se enmarca, al igual que el Programa-Presupuesto del Gasto Público, en el Programa de Acción Quinquenal 1978-1982. Con el fin de mantener la coordinación entre el programa y el plan, la preparación de ambos se efectúa en forma paralela y coordinada.

En lo referente a la información que se maneja para la preparación del Plan Económico y Social, vale la pena destacar que para este propósito, se toman en cuenta los sistemas ya establecidos de estadística nacional y se introduce por primera vez, la metodología de la contabilidad social en la preparación de la información sectorial y global.

PLANIFICACION NACIONAL Y POLITICA ECONOMICA DE COSTA RICA

Wilburg JIMENEZ CASTRO

La Administración Pública costarricense, al igual que la de la mayoría de los otros países latinoamericanos, se ha caracterizado por un crecimiento institucional y burocrático espontáneo y acelerado, sin obedecer a ninguna planificación administrativa.

Como consecuencia de esto se ha creado una estructura orgánica que depende directamente de la Presidencia de la República y también de los despachos Ministeriales en buena medida para la toma de decisiones. Se ha llegado así a una estructura rígida en relaciones formales de carácter político, legal y administrativo que controla el accionar público.

Otra consecuencia de esa situación es que la orientación política del presupuesto del Sector Público en el ámbito del Organismo Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa, está cons-

treñida a una tercio del total. Los otros dos tercios son aprobados únicamente por la Contraloría General de la República y en cuanto a inversiones públicas se refiere, por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica.

El presupuesto que manejan las municipalidades, base fundamental del sistema democrático institucional, apenas equivale a un 0.5% del Presupuesto Central y a menos del 0.15% del total público. Además, estos organismos tienen una participación muy limitada en las decisiones de los programas que tienen importancia en su jurisdicción político-administrativa.

El problema de orientación política ha sido subsanado con la nueva Ley de Administración Pública, que establece que el Presidente de la República, en aspectos generales, y los

Ministros en sus respectivos ámbitos de competencia, tienen derecho a dar lineamientos políticos a las instituciones de **su ramo**.

En lo que respecta a personal, de los ciento veinte mil empleados públicos que hay en el país, sólo un tercio, incluyendo a los maestros que son el grupo más numeroso (alrededor de 22,445), quedan dentro de las normas centrales de personal. El personal de las Municipalidades sólo constituye un 4.5% de ese total y, exceptuando la Municipalidad de San José, está formado en su mayoría por trabajadores no especializados.

Todo lo anterior refleja una situación que es necesario transformar, para poner fin al tradicional divorcio entre la planificación socio-económica, el crecimiento institucional y la ejecución de programas y proyectos públicos.

En ese sentido el Gobierno actual ha venido implantando y reforzando el proceso de planificación que incluye, además de los aspectos tradicionales de estrategia global mediante planes de corto, mediano y largo plazo en lo económico, planes de carácter social, regional, sectorial y administrativo de reforma de la Administración Pública. Para estas acciones se cuenta con todo el apoyo del Presidente de la República, de su Gabinete y de los Presidentes Ejecutivos y Gerentes de las instituciones descentralizadas, así como con una participación cada vez más creciente de las municipalidades, de los cuerpos intermedios y de las bases de la comunidad.

Los planes enunciados entran en juego como factores interactuantes: en esta forma la reforma administrativa no es una acción per se, sino un instrumento para que todos los otros planes puedan ejecutarse a través de un sistema institucional.

Se ha venido trabajando en el mejoramiento de todos los componentes de la reforma administrativa, en el orden siguiente según el menor o mayor grado de dificultad para **su logro**:

1. Mejoramiento de procesos y procedimientos,
2. Modernización en los sistemas básicos, tales como:
 - a. Toma de decisiones;
 - b. Planificación;
 - c. Presupuesto;
 - d. Informática;
 - e. Estadística y;
 - f. Contabilidad Pública, por su relación con la planificación y el presupuesto.
3. Mejoramiento de relaciones formales, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional, de acuerdo con las disposiciones legales. Se ha puesto a operar el Consejo de Coordinación Interinstitucional, el cual está presidido por el Titular de Planificación Nacional e integrado por los Presidentes Ejecutivos de las instituciones descentralizadas, por los Presidentes de las Juntas Directivas de los Bancos Comerciales y por algunos Directores Ejecutivos.
4. Cambio de actitudes, a través de la **organización** de actividades permanentes de desarrollo **organizacional**, a nivel de Ministros, Viceministros, Presidentes Ejecutivos de las instituciones descentralizadas y niveles superiores de jefatura técnica.
5. Cambio de aptitudes y conocimientos en la disciplina de Administración Pública y sus distintas especialidades, con fundamento en la Ley N° 6362 del 3 de septiembre de 1979, que **declara de interés público la formación** en la Administración Pública.
6. Cambio de estructuras de relación y coordinación por ámbitos, esto es, sectorialización y regionalización.

El Subsistema de Planificación Sectorial fue creado por Decreto Ejecutivo en el mes de febrero del presente año. Para organizar la Administración Pública según sectores de actividad, se establecieron los siguientes sectores:

- a. Salud.
- b. Educación.
- c. Trabajo y Seguridad Social.
- d. Agropecuario y de Recursos Naturales.
- e. **Economía, Industria y Comercio.**
- f. **Finanzas.**
- g. **Transporte, Energía y Telecomunicaciones.**
- h. Vivienda y Asentamientos Humanos.

Cada uno de esos sectores es coordinado por un Ministro de Gobierno, escogido por el Presidente de la República, según las características del sector, e incluye el conjunto de ministerios, instituciones descentralizadas, y cualesquiera otros organismos o entidades públicas que concurren en un mismo campo para la consecución de objetivos básicos del Gobierno.

También se les da participación, con voz, a representantes de los cuerpos intermedios, de carácter privado. El Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (Promoción Humana) y la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, **son considerados como intersectoriales por razón de la naturaleza** de sus funciones y están presentes en todos ellos, participando en los respectivos Consejos Sectoriales, Regionales, y Subregionales.

En cada sector hay un Consejo Nacional Sectorial, que actúa como órgano de coordinación y consulta. A este Consejo le corresponde analizar y definir los lineamientos de política del sector, coordinar los planes, programas y proyectos que presenten las instituciones del sector, en estrecha relación con la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (por actuar ésta sistémicamente). Compete también a los Consejos Sectoriales la formación de grupos de trabajo para la atención de problemas específicos.

En cada sector hay también una Secretaría Ejecutiva, cuyas principales funciones son atender los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo en lo que concierne a su campo de acción, armonizándolos con las políticas regionales y las di-

rectrices que emanen del Ministerio que preside el respectivo sector, del Consejo Nacional Sectorial y de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica; elaborar el Plan de Desarrollo de su sector, compatibilizando las iniciativas de los departamentos de planificación de las instituciones del sector y someter dicho plan a conocimiento del respectivo Presidente del Consejo Nacional Sectorial para su aprobación; efectuar estudios a escala nacional y regional y proponer políticas sectoriales en concordancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

En lo concerniente a la Regionalización se han emitido dos decretos. En el primero, del mes de enero de 1979, renovado en el mes de septiembre del mismo año, se establecen cinco regiones y veintidós subregiones en el país para efectos de planificación, independientemente de la división político-administrativa, con base en la relación territorio-población y en características ambientales, culturales, potencialidad de recursos y otras.

El segundo decreto, del mes de junio del año pasado, establece el Subsistema de Planificación y Coordinación Regional y Urbana, el cual está conformado por un Consejo Nacional de Desarrollo Regional, un Comité Técnico, Cinco Consejos Regionales y Veintidós Consejos Subregionales de Desarrollo y Coordinación y Secretarías de Planificación y Coordinación Regional y Subregional,

El Consejo Nacional de Desarrollo Regional está integrado por el Presidente de la República, quien lo preside, por el Ministro-Director de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, **quien en su ausencia actuará como Vice** Presidente del mismo, y por los Ministros y Presidentes Ejecutivos de los principales organismos más directamente involucrados con el desarrollo. A este Consejo le corresponde, entre otras funciones, dar los lineamientos para la coordinación de la política nacional de desarrollo regional, en concordancia con las políticas del Gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo; conocer y recomendar ante el Presidente

de la República, los ministerios, instituciones descentralizadas, Consejos Municipales y consejos regionales y subregionales, los planes que le presente la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. También debe impulsar la ejecución de los planes regionales por parte de los ministerios e instituciones, evaluar los resultados y realizar ajustes, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, así como establecer la coordinación de los organismos públicos en los planes regionales de desarrollo y dar las pautas para la integración de los mismos en relación a los sectoriales, para asegurar la realización de programas, proyectos y actividades regionales.

El Comité Técnico es el organismo encargado de fomentar la coordinación interinstitucional en el campo del desarrollo

regional. Su relación formal es con el Ministro-Director de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica.

En cada una de las regiones y subregiones hay un Consejo de Desarrollo Regional o Subregional respectivamente, con potestades para recomendar políticas, objetivos, planes, programas y proyectos y promover, coordinar y evaluar su ejecución en su jurisdicción. Estos Consejos están integrados por regidores de las municipalidades de los cantones que comprenden la región o la subregión, por el coordinador de cada Comité Sectorial Regional, por tres representantes de los organismos cívicos comunales y tres representantes de los organismos profesionales o de actividades económicas.

DIAGNOSTICO BASICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: UN ENFOQUE METODOLOGICO

Autores (en orden alfabético) :'

Gilberto FLORES, Eugen KAISER

Ignacio PEREZ SALGADO y Kare SORBO

1. INTRODUCCION

En la República de Honduras, la entidad rectora del programa de desarrollo administrativo del Sector Público, el Departamento de Reforma Administrativa del Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE), venía realizando un programa de investigaciones' con el fin de

* De los autores, tres están actualmente asignados al Proyecto de las Naciones Unidas en el Instituto Centroamericano de Administración Pública con Sede en San José, Costa Rica y el Sr. Ignacio Pérez Salgado es Asesor Técnico de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas, New York.

Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente el punto de vista de la organización a la cual están vinculados.

¹ Estas investigaciones son el Censo de Recursos Humanos del Sector Público y el Estudio de las Relaciones Interorganizacionales en torno a Programas, las cuales se están llevando a cabo a nivel regional del Istmo Centroamericano, con la asesoría del Proyecto de las Naciones Unidas en el Instituto Centroamericano de Administración Pública.

elaborar un diagnóstico del sector público y una estrategia de desarrollo administrativo. Sin embargo, la confección del Plan de Desarrollo 1979-1984, hizo surgir la necesidad de elaborar un diagnóstico similar, aunque de nivel más general y a un plazo mucho más corto al que se tendrían los resultados de tales estudios. Ante esa situación se vio la necesidad de emprender una nueva investigación que diera resultado a corto plazo, con el fin de fundamentar dicho diagnóstico.

En base a esta experiencia concreta se han abstraído los principales elementos metodológicos, los cuales se estima podrían servir en otros países ante situaciones similares.

En el presente artículo se esboza brevemente este enfoque metodológico para guiar investigaciones a corto plazo con el fin de elaborar diagnósticos básicos y fundamentar estra-

tegas de desarrollo administrativo del sector público. En primer lugar, se hace referencia a los enfoques tradicionales de diagnósticos administrativos en América Latina y la necesidad de innovación para poder fundamentar estrategias viables de desarrollo administrativo. Luego se esbozan los lineamientos teóricos y metodológicos del presente enfoque, y su aplicación en Honduras. Por último, se concluye con algunas reflexiones sobre la aplicabilidad y las limitaciones de esta metodología.

2. ANTECEDENTES - ENFOQUES TRADICIONALES

En casi todos los planes de desarrollo de los países de América Latina, tradicionalmente se han incluido capítulos que pretenden ser diagnósticos y formulación de estrategias para la reforma administrativa, la modernización o la administración para el desarrollo.

Estos diagnósticos se han caracterizado por su vaguedad, identificando problemas tan genéricos como duplicación de funciones, procedimientos engorrosos o falta de racionalización, lo que hace que sean aplicables a cualquier país del mundo. Asimismo, no se ve claramente la relación entre estos problemas y las dificultades concretas que enfrentan los responsables de ejecutar los programas gubernamentales.

Por otra parte, las estrategias se han caracterizado por pretender imponer cambios por la mera adopción de leyes de estructuras tipos y de "poner al día" la administración pública sin asegurar la generación de la capacidad interna necesaria para que el cambio sea permanente de acuerdo a la dinámica del país. Además, se ha puesto énfasis en el mejoramiento de algunos elementos administrativos como fin en sí mismo, sin relacionarlos a los programas gubernamentales a los cuales sirven de apoyo.

Como consecuencia de este enfoque formalista, procesalista y mecanicista, la experiencia latinoamericana en general

ha sido desalentadora, al no haber sido capaz de identificar y resolver los problemas que impiden el funcionamiento eficiente y eficaz del sector público,"

Considerando lo anterior, se plantea como alternativa, una metodología con una orientación conductual, teleológica y programática y que además se basa en la evidencia empírica.

3. MARCO TEORICO DEL PRESENTE ENFOQUE

Las principales características metodológicas de este diagnóstico son similares a las de su antecedente más inmediato, el "Estudio de las Relaciones Interorganizacionales en torno a Programas Gubernamentales",² actualmente en ejecución a nivel regional del Istmo Centroamericano.

Las principales características de esta metodología son, en primer lugar, que en vez de estudiar solamente la dimensión institucional tal como tradicionalmente se ha hecho, se analiza también la dimensión programática, ya que las acciones del sector público se ejecutan a través de sus programas. Entre estas dos dimensiones se conforma una matriz, donde se visualiza la participación institucional en los programas. En segundo término, a los programas gubernamentales se les impone como requisito necesario, por definición, el de entregar un producto final (bien o servicio) a la sociedad. De ahí que el enfoque es teleológico-finalista. Toda la infor-

² Ignacio Pérez Salgado: "La Cooperación Técnica de las Naciones Unidas en Reforma Administrativa e Investigación en Administración Pública en América Latina". Documento para la Reunión de Jefes y Contrapartes de los proyectos de Administración Pública de América Latina. Buenos Aires, Argentina. Abril, 1978.

Aryeh Attir: "Factores que inciden en el éxito o fracaso de las reformas administrativas". *Revista de Administración Pública*, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Nº 3, Agosto, 1977.

³ Instituto Centroamericano de Administración Pública., Proyecto RLA/74/056 de las Naciones Unidas: "El Estudio de las Relaciones Interorganizacionales en tomo a Programas Gubernamentales". San José, Costa Rica. Marzo, 1978.

mación se recopila y se analiza con la participación de los ejecutores de los programas; lo cual introduce un aspecto conductual a la investigación. Además, el mejoramiento administrativo se focaliza en función de la necesidad de los programas sustantivos. Vale decir que se evita el enfoque tradicional procesalista de diagnósticos y de mejorar los "sistemas" administrativos como un fin en sí mismo.

El factor programático es básico en esta metodología. Las orientaciones teóricas de planificación operativa y presupuesto por programas son antecedentes cercanos al respecto, aunque éstos en la práctica no han rebasado el nivel institucional. La programación interinstitucional, en la cual los programas implican la participación en la ejecución por parte de unidades localizadas en diferentes instituciones, ha tenido un creciente número de experiencias en los últimos años. La problemática de la administración de proyectos, el desarrollo regional y los programas pilotos, por ejemplo en el sector agrícola, han enriquecido los enfoques programáticos interinstitucionales, vale decir los programas que cortan horizontalmente a través de la estructura organizacional del sector público. La programación interinstitucional pone altos requerimientos de una coordinación efectiva para lograr la ejecución de los programas. Algunas recientes orientaciones sobre relaciones interorganizacionales⁴ han fundamentado conceptualmente esta parte de la metodología.

Por otra parte, en contraste a muchos diagnósticos tradicionales que eran estudios "de escritorio", el presente enfoque se basa en investigaciones de campo para recopilar evidencia empírica. Estas investigaciones a su vez tienen que realizarse en base a un esquema metodológico relativamente riguroso que asegure la validez y confiabilidad de los resultados.

⁴ Por ejemplo: William W. Evan (ed.): *Interorganizational Relations*. Penguin Books, London, 1976.

4. ELEMENTOS METODOLOGICOS

A continuación se presenta un esquema metodológico que paso por paso explica el contenido del mismo:

4.1. Finalidad y objetivos de la investigación

El propósito general de la investigación es el de estudiar la problemática del sector público a través de los programas gubernamentales prioritarios con el fin de formular un diagnóstico global y específico, por cada programa y sector institucional (si se quiere disponer de información a ese nivel de agregación).

La limitación de estudiar sólo los programas más prioritarios le resta muy poco en representatividad a la investigación, y por otro lado permite efectuar un análisis de la problemática de mayor impacto en el sector público. Esto corresponde precisamente a la orientación de esta metodología, de no pretender cubrir toda la problemática de la administración pública en una forma extensiva, lo cual no es posible en un plazo tan corto como el previsto para este tipo de investigación. El énfasis está en presentar un diagnóstico selectivo, que cubra los aspectos más prioritarios para así basar la estrategia de mejoramiento administrativo en la superación de los mayores estrangulamientos en la ejecución de los programas considerados de mayor importancia para el desarrollo nacional.

La metodología propuesta prevé los siguientes objetivos para la investigación:

- 1) Identificar los programas gubernamentales más prioritarios.
- 2) Detectar las unidades organizacionales que participen en la ejecución de estos programas y las interrelaciones entre ellas.
- 3) Identificar la estructura problemática dentro de cada

programa, tanto a nivel de unidades ejecutoras como en las interrelaciones entre ellas.

- 4) En base al análisis anterior, formular una estrategia de reforma administrativa dirigida al mejoramiento en la ejecución de los programas prioritarios.

4.2. Recopilación de información

Los pasos metodológicos de la recopilación de información se dividen en dos; en primer lugar se llevan a cabo entrevistas estructuradas con los encargados de la planificación sectorial en cada uno de los sectores escogidos. En estas entrevistas se identifican los programas gubernamentales prioritarios, los cuales luego forman los objetos de la investigación siguiente.⁵ Además, en las mismas entrevistas se auscultan las apreciaciones de los sectorialistas acerca de cuáles son las unidades organizacionales que participan en la ejecución de cada programa prioritario.⁶ Asimismo, se indaga sobre la problemática de los diferentes programas y las sugerencias posibles para mejoras. Esto con el fin de tener una identificación preliminar de la estructura problemática de los programas y sectores analizados.

En segundo término, se realizan entrevistas estructuradas con los ejecutivos de cada unidad ejecutora de los programas prioritarios identificados. Estas entrevistas se concentran en los siguientes puntos:

Definición de las actividades de cada unidad en la ejecución de los programas y de los problemas que afectan el cumplimiento de estas actividades.

⁵ Hay que destacar la posibilidad de otras maneras de identificar los programas gubernamentales prioritarios, p.e. por medio de documentos existentes como el Plan Nacional de Desarrollo. Por razones de comparación puede resultar ilustrativo incluir la pregunta por estos programas en la entrevista.

⁶ Típicamente estas unidades se encuentran a nivel de direcciones, divisiones o departamentos de las instituciones públicas del Gobierno Central o del Sector Autónomo.

- Identificación de las interrelaciones que mantiene cada unidad con otras unidades, por ejemplo intercambio de recursos, información, etc., para la ejecución del programa. Asimismo, se identifica la naturaleza o el contenido⁷ de esta relación y los principales problemas que afectan las interrelaciones.

4.3. Esquema de análisis

En base a la información recopilada el análisis contiene los siguientes elementos:

Unidades organizacionales ejecutoras de cada programa: Bajo este rubro se hace una comparación entre las unidades ejecutoras identificadas por los sectorialistas de planificación y por los ejecutivos de las unidades mismas. Para medir la coincidencia de las afirmaciones se pueden establecer indicadores, por ejemplo, el número de unidades que los planificadores identifican como participantes en un programa en contraste al número de unidades identificadas por los ejecutores y, además, el grado de coincidencia entre ambos. El propósito es el de ver el grado en que la planificación por programa se acerca a la complejidad organizacional en la ejecución de los programas.

Interrelaciones entre Unidades Organizacionales Ejecutoras en cada programa: Aquí se establecen las interrelaciones existentes y la naturaleza de las relaciones entre las unidades (según las categorías antes mencionadas). Además, se usan indicadores de coincidencia de opiniones entre unidades ejecutoras relacionadas, por ejemplo, la coincidencia o no entre la naturaleza de la relación que la unidad A dice tener con la unidad B y la que B señala tener con A. Divergencias de percepción en este respecto podrían indicar falta

⁷ Para facilitar la entrevista como el análisis de los datos se precedían las respuestas a esa pregunta en cinco categorías: normas, información, recursos humanos, recursos financieros, recursos materiales.

de coordinación y comunicación entre las unidades en la ejecución del programa.

Estructura problemática: Aquí se analiza la problemática señalada por los sectorialistas y por los ejecutivos para cada programa prioritario y se hace una comparación entre las dos opiniones. Para sistematizar la información se utiliza una categorización de problemas que permite un análisis frecuencial de los problemas identificados. El propósito es el de detectar, en una primera aproximación, los tipos de problemas que con mayor frecuencia obstaculizan la ejecución de los programas, agrupándolos por ejemplo en problemas sustantivos o administrativos, y en problemas internos de las unidades o problemas en las interrelaciones entre ellas, y al final un análisis agregado.

4.4. Formulación del Diagnóstico y la Estrategia

En base al análisis se elaboran conclusiones que conforman un diagnóstico inicial. Las conclusiones se pueden exponer tanto a nivel general como específico para cada sector y programa.' El diagnóstico asimismo fundamenta la elaboración de una estrategia preliminar de mejoramiento administrativo en cada sector y programa, tomando en cuenta la problemática administrativa señalada y el sistema de apoyo encargado de ejecutar la estrategia.

Como un complemento importante al diagnóstico y la estrategia preliminarmente elaborados, se recomienda la realización de reuniones de retroalimentación por cada programa con participación de los encargados de las unidades ejecutoras y los planificadores del sector correspondiente para que ellos, en forma participativa, discutan y profundicen el diagnóstico y la estrategia propuesta con el fin de aumentar

8 Aun cuando se tiene que tomar en cuenta, como ya se ha señalado, la limitación de estudiar sólo los programas más prioritarios, esto la restaría muy poco en representatividad de la investigación.

su validez y crear mayor compromiso para la implantación de la estrategia.' Luego de las reuniones de retroalimentación, se formulan el diagnóstico y la estrategia de desarrollo administrativo en forma definitiva.

5. LA EXPERIENCIA EN HONDURAS

5.1. Síntesis

Como se ha señalado anteriormente, el Departamento de Re, forma Administrativa del Consejo Superior de Planificación económica (CONSUPLANE), tenía la responsabilidad de elaborar, a corto plazo, un diagnóstico del sector público y una estrategia de reforma administrativa como documento base para el Plan de Desarrollo 1979-1984.

Un equipo de siete personas del mencionado Departamento se encargó de la investigación, de la elaboración del diagnóstico y la estrategia preliminares, y para su terminación se necesitó un tiempo total de seis semanas. En el proceso de retroalimentación y formulación definitiva del diagnóstico y la estrategia se formó un grupo de trabajo en el Departamento que trabajó con un plazo más amplio.

Estudios preparatorios del material correspondiente mostraron la necesidad de recurrir para la definición de los programas gubernamentales prioritarios y de las unidades ejecutoras participantes, a entrevistas estructuradas con los encargados de la planificación sectorial. Se escogieron los ocho sectores sustantivos más importantes de la Administración Pública Hondureña, a saber: Sector Agropecuario, Forestal, Industrial, Transporte y Comunicaciones, Energía, Vivienda, Salud y Educación. En esos sectores se identifi-

9 Para tales reuniones se puede señalar la metodología de "Performance Improvement Programming" como especialmente adecuada. Ver: "A Practical Guide to Performance Improvement Programming". Division of Public Administration, United Nations, 1978.

caron por medio de las entrevistas 20 programas gubernamentales prioritarios, para los cuales se mencionaron cerca de 50 unidades organizacionales ejecutoras,

Este material formó objeto de la segunda vuelta de entrevistas, con los encargados de las unidades ejecutoras. En estas entrevistas, además, se verificó y complementó la cantidad de unidades y sus interrelaciones, o sea que el universo de la investigación, establecido después de las entrevistas con los sectorialistas, quedó verificado y ampliado.

En base al diseño de análisis, elaborado junto con el diseño de los cuestionarios para las entrevistas, se procedió al procesamiento y análisis de los datos recopilados. Cabe mencionar que el mismo personal técnico que realizó las entrevistas, trabajó en el análisis, con la ventaja de un enriquecimiento de los datos obtenidos en las entrevistas por medio de las observaciones personales y del conocimiento de la situación en el sector público.

5.2. Resultados"

La metodología delineada en las páginas anteriores, básicamente logró los objetivos de la investigación; concretamente se detectaron por medio de su aplicación problemas tanto sustantivos como administrativos que impiden la ejecución eficaz de determinados programas prioritarios del Gobierno hondureño. Así la investigación realizada, a pesar de sus limitaciones en tiempo y en cobertura, pudo alimentar, un diagnóstico preliminar de la problemática actual que se presentaba tanto a nivel general como específico de los programas. Este diagnóstico por otra parte sirvió como insumo a las reuniones de seguimiento entre ejecutores, planificadores y analistas administrativos, para ser discutido, ampliado y especificado.

¹⁰ Se refiere a los resultados del diagnóstico preliminar, faltando todavía los resultados finales después de las reuniones de retroalimentación.

Este constituye un paso complementario muy importante y necesario, ya que las observaciones recopiladas en las entrevistas tendieron a salir relativamente globales y representaron en primer lugar la opinión particular de cada entrevistado. A continuación se presentarán algunos de los problemas detectados para ilustrar el alcance de este instrumento.

Observaciones a nivel de programas

Como ya se ha señalado, se escogieron dos o tres programas prioritarios en cada sector, según la entrevista con el respectivo encargado de planificación, siendo estos programas los de mayor incidencia para el desarrollo del país. También se definió para cada programa la unidad organizacional ejecutora principal tal como la identifica el "Plan Operativo del Sector Público". Las demás unidades participantes en cada programa se tomaron en primera instancia de las entrevistas con los encargados de planificación. Pero ya en cuanto a este punto se pueden señalar hallazgos significativos. Hubo casos en los cuales la unidad ejecutora principal según el Plan Operativo no coincidió con la más activa, es decir, la que presentó el mayor número de relaciones e intercambio en la ejecución de un programa, y que según un análisis sociométrico, debía ser la más influyente en el programa.

Otro hallazgo consistió en la discrepancia detectada entre las unidades ejecutoras indicadas por el sectorialista de planificación y las unidades mencionadas por los ejecutivos como participantes en los programas. Varios programas prioritarios, por ejemplo, en los Sectores Agropecuario, de Educación y de Vivienda tenían en la práctica una mayor cantidad de unidades participantes que las indicadas por el sectorialista. Eso podría indicar una insuficiente participación en el proceso de elaboración del Plan Operativo y cierta descoordinación interinstitucional. Este problema adquiere un carácter más grave, si las interrelaciones entre las uní-

dades participantes en un programa se manifiestan como prácticamente inexistentes, como por ejemplo en un programa importante del Sector Transporte y Comunicaciones, donde la unidad ejecutora principal desconoce las relaciones indicadas por las otras unidades participantes.

El análisis de la naturaleza de las interrelaciones se dirige a detectar el grado de coincidencia entre lo que una unidad entrega y lo que otra dice haber recibido. En este aspecto, por ejemplo, para un programa del Sector Forestal, se detectaron inconsistencias entre la percepción de lo entregado y lo recibido entre la unidad ejecutora principal y otras unidades participantes, lo cual puede indicar una comunicación y coordinación deficientes. Por otro lado, en varios programas importantes hubo alta coincidencia en este aspecto, reflejando así una situación favorable.

La pregunta sobre los principales problemas de índole interna que enfrentan las unidades ejecutoras en la realización de un programa, reveló en la mayoría de los sectores un alto grado de problemas en cuanto a recursos humanos, seguido por los de recursos financieros, los de comunicación e información insuficientes y los de inadecuada estructura y organización. El principal problema de los recursos humanos se señaló tanto en relación con su cantidad como su calidad. Así por ejemplo, los programas del Sector Vivienda se vieron afectados por la falta de suficiente personal de nivel universitario para dirigir y supervisar la ejecución de los proyectos y un reducido grado de capacitación de cierto personal técnico y administrativo. Los problemas de recursos humanos de un programa de Educación, por otro lado, se originó en los bajos sueldos asignados al personal que trabaja en el interior del país, lo que redundó en dificultades para contratar maestros, y cuando se obtienen, no son los más idóneos.^v

¹¹ Los datos preliminares del Censo de Recursos Humanos del Sector Público en Honduras (1976) confirma este hecho, ya que un alto porcentaje de los maestros que laboran en el interior del país sólo tienen educación primaria.

En las interrelaciones entre las unidades ejecutoras, los problemas más significativos son de tipo normativo, además, problemas estructurales y organizacionales y de métodos y procedimientos. Así por ejemplo, la unidad ejecutora principal de un programa prioritario del Sector Agrícola se encuentra con una diferencia de criterios para el otorgamiento de créditos, por parte de la entidad financiera, y en un programa del Sector Salud se destaca como obstáculo principal una dualidad en la línea de autoridad porque parte del personal depende legal y económicamente de una entidad descentralizada, mientras está bajo la subordinación inmediata del Ministerio de Salud Pública.

Observaciones a nivel de sistemas de apoyo

En el párrafo anterior se dieron algunos ejemplos de los obstáculos que enfrentan las unidades ejecutoras en la realización de determinados programas gubernamentales. De todos los problemas mencionados por los ejecutivos de las unidades, aproximadamente un 60% eran de índole administrativa, reflejando esta situación la necesidad de un mejoramiento de ciertos sistemas administrativos que tengan prioridad como tales y en relación con el apoyo que están prestando al cumplimiento de programas prioritarios. Una escala de prioridad se podría establecer sobre la base de un análisis frecuencial de los problemas administrativos señalados por los ejecutivos.

En cuanto al área de planificación, hallazgos como la falta de coincidencia entre planificadores y ejecutores en cuanto a los programas gubernamentales prioritarios o la carencia de acciones de capacitación sistemática para adiestrar al personal de planificación en programación operativa, indicaron que existe una inadecuada interrelación entre la oficina central de planificación, las oficinas de planificación institucionales y las unidades ejecutoras.

Las consecuencias de esto son principalmente una falta de compromiso de las unidades ejecutoras para apoyar la eje-

cución de los programas, y falta de conocimiento de la complejidad real de las interrelaciones necesarias para la ejecución de los mismos, es decir, que al preparar los planes operativos no se contemplan a todas las unidades organizacionales intervinientes.

En el área de personal, se señaló como problema fundamental, la escasez de personal especializado y capacitado, resultante de la carencia de un programa nacional de adiestramiento y capacitación que atienda las necesidades prioritarias de las unidades ejecutoras. Además, la actual política salarial dificulta el reclutamiento, la selección y retención de personal, sobre todo en el Gobierno Central y a nivel profesional y técnico.

La problemática detectada en el área de análisis administrativo abarcó aspectos estructurales, organizacionales y de métodos y procedimientos, los cuales requieren de estudios tanto a nivel inter como intra-institucional, haciéndose necesario fortalecer sustancialmente la capacidad en esta área para asegurar la realización de los estudios específicos.

Las actividades en varios programas se vieron perjudicados por problemas en cuanto a los procedimientos para ampliación de partidas presupuestarias y tramitación de pagos en general, lo cual representa los principales obstáculos en el área presupuestaria-financiera. Asimismo, para el área de compras y suministros se mencionaron la lentitud y el formalismo en los trámites; situación que se origina principalmente en la obsolescencia y rígida interpretación y aplicación de los instrumentos legales del área. Finalmente, para el área de estadística e informática se identificó sobre todo la falta de personal capacitado en las técnicas propias del campo y la inexistencia de registros, inventarios y archivos.

6. CONCLUSIONES - APLICABILIDAD Y LIMITACIONES DE LA METODOLOGIA

Se estima que el enfoque metodológico esbozado en este artículo, podrá servir para guiar investigaciones con el fin de

elaborar diagnósticos básicos del Sector Público, pero bajo condiciones similares a las que existían en Honduras antes de emprender tal investigación.

Principalmente debe existir la necesidad específica de este tipo de diagnóstico, vale decir que la urgencia del caso y el déficit de información tiene que ser tan preponderante como para escoger este tipo de enfoque en contraste con otros que requieran más tiempo. Por otro lado, hay que señalar la necesidad de cierta sensibilidad política hacia este tipo de diagnósticos que se fundamentan en evidencia empírica, ya que tradicionalmente los estudios "de escritorio" han sido los predominantes. Esa sensibilidad política también tiene que reflejarse en cierto ambiente participativo, para poder facilitar el tipo de reuniones participativas de retroalimentación, previstas en esta metodología.

Además, valdría la pena señalar la necesidad de algún antecedente de práctica u orientación por programa en el sector público, bien sea en el área de planificación o presupuesto, como condición indispensable para la identificación de programas gubernamentales. De no existir tal antecedente, habría una labor inicial muy larga para establecer la base para la investigación, la cual es la identificación de programas.

También cabe mencionar que una investigación de este tipo, puede ser factible en un país como Honduras, donde el tamaño del sector público es relativamente reducido (aproximadamente 45,000 servidores públicos).¹² En cambio en países más grandes a lo mejor habría que limitar la investigación, por ejemplo, sólo a uno o dos sectores o programas prioritarios, para que fuera manejable.

Empero, según la experiencia obtenida, la investigación arrojó información relevante para fundamentar una estra-

¹² Según: *¿Quiénes y cuántos son los servidores públicos?* Datos del Primer Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos, realizado en septiembre de 1976. Publicación de la Dirección General de Servicio Civil, Honduras.

tegia de desarrollo administrativo, y además, como subproducto, resultó en una experiencia educativa muy interesante para el grupo investigador, ya que les permitió ganar en poco tiempo un conocimiento relativamente extenso del funcionamiento y la problemática actual del sector público.

Este enfoque también podría modificarse en ciertos sentidos para ser más versátil. Por ejemplo, ante un ambiente poco participativo, se podrían realizar las entrevistas con las unidades ejecutoras de los programas a analizar, con variables de control y con un esquema estructurado para ubicar con mayor confiabilidad la problemática, para así obviar las reuniones de retroalimentación. Por otro lado, en las entrevistas se podrían introducir preguntas sobre fuerzas impulsoras o factores facilitantes que existan en los progra-

mas, con el fin de equilibrar el análisis y no "problematizar" en exceso la realidad de la ejecución de los programas gubernamentales. Asimismo, se podrían formular preguntas específicas sobre el origen de los problemas para poder llegar a un mayor nivel de profundidad en el análisis.

Por último, hay que señalar, una vez más, como nota de advertencia, el carácter de urgencia de este tipo de investigaciones, el grado en que depende de la percepción de los ejecutores de los programas y la falta de una cobertura total. El enfoque presentado no es, pues, una alternativa a un diagnóstico del sector público de mayor profundidad y cobertura, sino más bien una investigación exploratoria inicial ante una situación de alta urgencia y gran déficit de información.

EL MUNICIPIO EN LA AUTONOMIA POLITICA

José Manuel CASTELLS ARTECHE

1. INTRODUCCION

En la presente coyuntura de cambio y de reforma política en que se debate la sociedad española, el planteamiento global de la temática de la Administración local y del municipio en particular requiere un lugar preeminente en el entramado revisionista, no sólo por razones de la trascendencia del hecho municipal, sino también por sus conexiones con cuestiones de alta política, como puede ser, ejemplificativamente, la nueva organización regional del Estado. Si a estos supuestos ciertamente peculiares añadimos la crisis mundial en que se encuentran los municipios y el poder local en su conjunto (Cassese), es preciso, para atisbar los parámetros del municipio del futuro, describir esquemáticamente la situación del ente municipal actual y de sus líneas tendenciales en la coyuntura.

El municipio en transición y en una auténtica encrucijada aparece claramente superador de tópicos tradicionales de

corte reaccionario, pero sin que definitivamente pueda afirmarse su entronque en un norte progresivo, a pesar de que las ideas guías (participación democrática, eficiencia representatividad, prestación adecuada de los servicios públicos...) marcan las pautas de avance. El arrinconamiento de los viejos mitos, sin embargo, no ha servido para una definitiva consolidación de esa célula básica de la organización social. Nos encontramos, por consiguiente, en el centro crítico del proceso evolutivo del municipio en España.

Fue Albi, al debelar con todo acierto los caracteres del municipalismo clásico, quien señaló que la exaltación municipal se producía en su máxima expresión en situaciones de dictadura; coincidían en dicha exaltación visiones retrógradas defensoras de unas concepciones cuasisagradas del municipio de corte tradicionalista, con posiciones políticas presuntamente favorables a las autonomías locales, pero propugnadoras, bajo esta apariencia, de una oposición frontal al hecho regional que comenzaba a aparecer con fuerza y se ensa-

yaba con relativo éxito. Será en esos sistemas autocráticos cuando con el trasfondo de múltiples declaraciones de dignificación formal del ente municipal se encubría el más absoluto control político de las Corporaciones locales, privadas en lo orgánico, funcional y competencial de la más mínima capacidad de autodeterminación real.

Crisis municipal generalizada sobre la que incidía, agravándola, el régimen franquista; su consideración de la Administración local como una administración patrimonial usufructuada por la clase política, según el más puro modelo caciquil (Nieto). era otro elemento más en el caos financiero y administrativo, haciendo insostenible la situación. El propio Albi concluía su exposición con la afirmación de que el municipio en la España de los años sesenta no pasaba del nivel de una simple modalidad de la Administración periférica del Estado, coincidiendo con la doctrina crítica que recalca el carácter de pura entelequia de toda la Administración local.

A estas causas de la crisis municipal se concatenaban otras estructurales coincidentes en su agudización. Martín Mateo ha aludido a una nueva problemática frente a la que las Administraciones locales estaban escasamente preparadas: el intervencionismo económico, el Estado providente y la urbanización de la vida social, a la que hay que añadir las secuelas de la concentración capitalista, implicando conjuntamente una desvalorización progresiva del municipio, cada vez más necesitado de encontrar un lugar adecuado en el mundo institucional.

Las corrientes revisionistas apuntan a dos ejes claramente predeterminados, con consecuencias diferenciadas: el primero parte de una perspectiva de base tecnocrática y una preocupación esencial por una más adecuada gestión del servicio público y de la eficiencia administrativa ("la prueba de la democracia local, de su eficiencia, es su capacidad de abarcar el hecho administrativo", señala el informe Guichard), El desenlace de esta posición consistirá en un cues-

tionamiento de la territorialidad actual del municipio, tratando de hallar fórmulas hacia arriba y hacia abajo, que se mostrasen como más beneficiosas para la mencionada pretensión de la mejor prestación del servicio.

Desde este plano, los supuestos de agrupaciones supramunicipales, cuyo exponente más relevante es la comarca, con gran tradición en Cataluña o en el País Vasco (las merindades en Navarra, las tradicionales comarcas en Vizcaya...), se conectan con unas coordenadas de amplia aceptación en el espacio europeo; ahí está el informe Redcliffe Maud y su tendencia a hacer desaparecer a los entes municipales como unidades operativas o el informe Guichard, que propugnó, con el escaso éxito conocido, la generalización y el fortalecimiento de la cooperación intercomunal en sus diversas acepciones (informe precedido por la ley francesa de fusión y reagrupación de comunas de 16 de julio de 1971), o el ejemplo estatal, donde la experiencia ha alcanzado un mejor resultado, Bélgica, que con sus leyes de 21 de julio de 1971 y 30 de diciembre de 1975 ha conseguido que en enero de 1977 el número de comunas belgas se haya reducido de 2,400 a 596.

Comarcas, áreas metropolitanas, entes comprensoriales o simples agrupaciones de municipios, asociaciones corporativas que, destacando el pacto financiero de las partes coaligadas, tratan de conseguir fórmulas válidas y capaces para responder a la complejidad de la vida administrativa.

Pero el otro eje-guía al que aludíamos se encuentra en la constatación, cada vez más firme, del municipio como realidad participativa en base a su inmediatidad con los ciudadanos y a la exigencia de democracia de base que les es propia; revitalización del municipio, por consiguiente, como estructura democrática. El propio informe Redcliffe Maud reconoce este carácter de expresión de los deseos de los intereses de la comunidad formulados a través de los consejos locales. Está latente la afirmación de un poder democrático de base territorial local que exployó la Constitución

yugoslava y que corrobora la Constitución portuguesa de 1976 al tratar ampliamente de las autarquías locales como módulo de una democracia menos formal.

Es partiendo de la visión del municipio como instrumento de participación donde las líneas tendenciales aparecen expresivamente marcadas en el mundo inframunicipal, El barrio, la freguesia, la parroquia, la configuración de entidades locales menores se presentan como vanguardia de un movimiento ciudadano o rural que reclama medios de expresión e incluso de decisión. La reciente ley italiana del 8 de abril de 1976 sobre descentralización y participación ciudadana en la administración del municipio supone una muestra válida de democracia participativa, constituyendo una vía intermedia entre la democracia centralista y la hoy por hoy utópica democracia directa (Sánchez Morón), tratando de encontrar un equilibrio entre las exigencias del barrio y la unidad municipal. Igual dirección se encuentra en las organizaciones populares de base territorial actuantes en áreas inferiores incluso al barrio (art. 264 de la Constitución portuguesa). Haciendo notar, por último, que la generalización de la técnica de las entidades locales menores, tal como las formula la legislación española, resulta un marco estrecho, sobre todo, como ha expresado la doctrina, por el embridamiento jurídico que supone para la riqueza de fórmulas de actuación posibles que pueden sobrepasar extensiva e íntegramente esta estricta y restrictiva configuración.

Técnicas que desbordan el área municipal, sin por ello prescindir del propio municipio. Nada nuevo hay bajo el Sol en esta dirección; ya Antonio Maura había planteado esta problemática refiriéndose a los pequeños municipios: "Me parece a mí que podrían vivir conservando su nombre, su tradición y su amor local muchos Ayuntamientos pequeños con tal que se estimulase, con tal que hasta se impulsara... , la asociación de los Ayuntamientos con otros afines para determinados servicios".

Supervivencia del municipio como escalón de base, por reducida que sea su dimensión. Staderini ha destacado el carácter

ter sustancialmente antidemocrático de la supresión forzosa y desde arriba del municipio, por buenas intenciones que puedan existir subyacentes; la coerción ha demostrado hasta la saciedad, y buena prueba de ello hay en la práctica española, su inutilidad como media de alteración de los términos municipales; el mismo Guichard manifestaba: "Todas las comunas son irremplazables.. " todas ellas serán mantenidas". Y es un hecho a tener en cuenta, que tiene lugar en determinadas áreas del Estado una reivindicación de retorno a realidades anteriores, ante la pérdida institucional municipal por determinadas anexiones impositivas, reivindicación que es fruto de la frustración por el fracaso de los acuerdos concentradores y anexionistas y exigencia de una correcta expresión de las decisiones populares, obstaculizada por el alejamiento espacial de los centros de decisión.

Las medidas de cirugía municipal como solución al desmesurado número de municipios y a la falta de recursos en que se debaten la mayoría de ellos choca directamente con esa revitalización del municipio como estructura de participación y de audiencia popular. El equilibrio adecuado entre los ejes de la eficiencia administrativa y de una más ajustada democracia de base es el reto contemporáneo de la Administración local; la solución mediatizará en gran medida el desarrollo de los municipios del futuro inmediato, cara al dominio sobre el marco de vida.

n. EL MUNICIPIO EN LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO

iv Los nuevos centros de poder

El proceso crítico de la institución municipal debe hacer frente a los efectos de la "reestructuración", en expresión de Prats, producto de la conformación de instituciones políticas propias en nacionalidades y regiones de determinados Estados, que se estructuran en régimen de autonomía, La creación de estos centros de decisión política, la aparición

como entes de gobierno de las regiones, incide obviamente sobre todo el entramado municipal, especialmente en el ámbito relacional y competencial.

A pesar de que incluso los textos constitucionales se empeñan en conservar el término autonomía para el régimen de las Corporaciones locales, no cabe duda que el citado título incluye dos realidades harto diferentes: la propia de la institución regional con capacidad de dirección política y la que corresponde a municipios y provincias, cuyo alcance máximo es el de un marco de autodeterminación en base a una atribución legal de competencias específicas, exclusivas y decisorias (Salas), carentes de la posibilidad de una ordenación programática propia y de un poder legislativo ordinario. En todo caso, autonomía como situación frente a la autonomía real y sustancial del ente político regional. De ahí que el concepto de autarquía referido a los entes locales haya sido asumido por la Constitución portuguesa o por cierta doctrina italiana como más apropiado.

Existe igualmente latente el deseo en determinados legisladores de garantizar espacios de actuación a las Corporaciones locales frente a intromisiones injustificadas, vengan del Estado o de las nuevas realidades políticas. La autonomía sirve así de fórmula de garantía, incluso expresada a nivel constitucional, que permite el desarrollo del libre juego de intereses propios dentro del ordenamiento jurídico, con el árbitro de los principios constitucionales como dirimientes de posibles conflictos entre dichos intereses.

Sin embargo, ante la pervivencia del Estado como sujeto político de primer orden y la aparición de nuevos centros de poder político, la cuestión clave en el ámbito de la vida de las entidades locales es el interrogante de a quién corresponde la competencia sobre la Administración local. Según se dé una respuesta estatal, regional o intermedia estaremos indudablemente ante muy diferentes grados de autonomía política y ante diversos modelos de ordenación territorial del Estado.

Lo que no ofrece lugar a duda alguna es la quiebra definitiva del sistema tradicional de articulación Administración central-entidades locales, cuya expresión prototípica la consiguieron las técnicas de tutela y control sobre los denominados "entes menores". La tutela estatal, "fuente inagotable del favor político", como la calificó García de Enterría, al servicio naturalmente de las sucesivas oligarquías dominantes, parece batirse en franca retirada, no sólo desde una perspectiva innovativa como consecuencia del surgimiento de la región institucionalizada, sino también su cuestionabilidad tiene lugar en países y estructuras fuertemente centralistas. Guichard, desde una perspectiva nominalista, no se recata en afirmar que expresiones como tutela y vigilancia de la autoridad superior deben desaparecer; ese "simple control burocrático que sólo se refiere a papeles" parece, por consiguiente, destinado al basurero de la historia, a pesar de las manifiestas renuencias de los burócratas de turno.

Resulta evidente que el espacio que queda así vado debe ser llenado por fórmulas de copartición de tareas y de ayuda mutua entre todos los organismos implicados, haciendo primar el interés general de la comunidad sobre el puramente sectorial; y desde luego considerando a los entes locales como instituciones con capacidad para desenvolver su actividad en la esfera de su peculiar autodeterminación, aunque incardinadas en áreas políticas más amplias. La cooperación sustituye a la jerarquía, el esfuerzo colectivo a la imposición desde arriba.

2' El principio federalista

Responde a una realidad multirrepetida en los Estados federales que el municipio constituye la célula básica de los Estados federados, formando parte inseparable de la organización interna de las partes estatales del conjunto federal. Se parte de una concepción global en la que la Administración local constituye una competencia exclusiva de los

Estados miembros, correspondiendo a éstos en pura consecuencia toda la variada función de relación con los entes locales.

El principio federalista adquiere plena virtualidad en el supuesto de la República Federal Alemana, en la que frente a la tesis original de las tres columnas esenciales del Estado (Estado Central, Lander, municipio) la ley fundamental de Bonn estableció una estructura general de Estado perfilada en base a dos instancias, el Bund y los Lánders, perteneciendo el conjunto de la Administración local al orden interno de los Estados federados. El Estado federal, por su parte, representa el papel de garantizador último de la autonomía municipal, impidiendo cualquier clase de abuso o extralimitación para con los entes locales por parte de los Estados federados (Gonnewein), pudiendo los municipios pedir al Estado federal que intervenga cuando el Lander al que pertenezcan viole el artículo 28 de la Ley fundamental.

Función garantizadora de la Constitución, que incluso puede no aparecer formalmente expresada en el texto constitucional, como en el ejemplo paradigmático de la Constitución suiza, omisión que quizá deba atribuirse al hecho de que tal garantía se sobreentienda por los suizos en razón de su propia obviada.

Por consiguiente, remisión global de toda la materia local al ordenamiento de los Estados miembros, como se manifiesta en otro supuesto significativo de federalismo, los Estados Unidos de Norteamérica, donde, como ha señalado Cass, todo lo que hagan las Corporaciones locales y aun su misma existencia como entidades administrativas depende en buena parte de lo que declaren las Constituciones, las leyes y la jurisprudencia de cada Estado federado; incluso llegándose a afirmar que las colectividades locales han sido creadas por la acción de los Estados, resultando que la tutela administrativa es tanto más flexible cuanto que en muchos casos, más que ante un auténtico control, se trata realmente de

una función de orientación, ayuda y consejo a los entes municipales por parte de los Estados.

Suiza presenta dentro de este entorno de atribuciones a las Constituciones cantonales de la temática municipal una peculiaridad, consistente en la sumariedad de la referencia constitucional, que no contienen sino unas breves generalidades, remitiéndose a las posteriores leyes de los cantones para entrar en los detalles pertinentes (Barrera).

El principio federalista implica por lo tanto que el Estado federal deberá pasar inexcusablemente por el tamiz de los Estados miembros federados, para entrar en cualquier clase de relación con los municipios; los Estados federados devienen así los interlocutores válidos y únicos con el Estado central en los asuntos de orden municipal y con los municipios en los temas de relevancia federal. Se eliminan de este modo las posibles tensiones derivadas de intereses contrapuestos representados por tres escalones diferenciados, sin que se cierre la vía de la necesaria interlocución mutua.

De tal modo y con toda coherencia, cuando una concreta ley federal alemana establece una obligación para un municipio, no crea con ello ninguna relación jurídica directa entre el Estado federal y el municipio implicado; los municipios sólo mantienen relaciones con el poder del Estado federal a través de los Estados federados.

Sin embargo, la claridad de este entramado se ensombrece ante la brecha que frecuentemente el poder central ha abierto en dicha relación, a través y por medio del juego que proporcionan la concesión de subvenciones federales. Es frecuente que los programas federales norteamericanos de subvenciones mostrasen un deseo y una tendencia patentes a concederlas directamente a las grandes ciudades, reduciendo considerablemente la participación de los Estados y estrechando en gran medida las relaciones del poder federal y los municipios, puesto que la subvención implicaba la formación de unos elementos de control y fiscalización federales del

destino de la subvención, presuponiendo una auténtica cuña en la normalidad relacional de los Estados miembros y los entes locales existentes en su interior y una complicación de todo el sistema.

Cass ha descrito la reacción al respecto de los Estados federados, en el sentido de tratar que los fondos que puedan concederse a los municipios por el poder central se entregasen por intermedio de dichos Estados federados, recibiendo la sanción de éstos todos los proyectos locales que hubieran de ser sancionados por el poder federal.

De tal manera, sin menoscabo real de las autonomías de los entes locales, incluso con la garantía del respaldo de la propia Constitución, los Ayuntamientos se integraban plenamente en una institución política inmediatamente superior y quedaba de esta manera establecida la cooperación entre los diversos niveles de autogobierno en el interior del conjunto del Estado federal. Un todo armónico que ha funcionado correctamente, tal como la experiencia de estos países ha denotado.

3' El sistema estatutario

La claridad expuesta en la concepción del régimen local dentro de un Estado federal no presenta una semejanza absoluta en los países regidos por Estatutos de autonomía regionales, aunque las coordenadas principales de ambas técnicas de ordenación territorial del Estado se encuentran en un período de aproximación progresiva; dicho más claramente, cierta indetenninación en esta cuestión perceptible en un concreto modelo estatutario ha entrado en un proceso de reorientación y clarificación que le aproxima al examinado enfoque federalista.

Prats ha hecho notar la sustancia federal que en el tema relacional y de articulación del Estado con la región y los entes locales presentaba la Constitución republicana de 9 de di-

ciembre de 1931, que, ligando con la teoría de diversos movimientos nacionalistas y autonomistas, configuraba el régimen local como de la competencia legislativa y ejecutiva exclusiva de los Gobiernos autónomos. Al menos, daba pie para esta atribución, dado que no aparecía citado expresamente entre las competencias del Estado enumeradas taxativamente en los artículos 14 y 15 de la Constitución y permitía consiguientemente su apropiación por los correspondientes Estatutos de autonomía regionales.

Es notorio que tal posibilidad se aprovechó cumplidamente por las normas estatutarias aparecidas en la época republicana. Así, el Estatuto de Cataluña (15 de septiembre de 1932) atribuía a la Generalidad, en su artículo 10, la legislación exclusiva sobre el régimen local, atribución desarrollada por el título IV del reglamento interior de Cataluña (25 de marzo de 1933) en la esfera local y que daría lugar a la ley municipal de enero de 1934, así como a una serie de medidas de reordenación territorial de gran alcance.

En la misma dirección, entroncándose con una tradición municipalista de fuerte arraigo en el país, el Estatuto vasco de 4 de octubre de 1936 especificaba en su artículo 2- que la legislación exclusiva y la ejecución directa sobre el régimen local era competencia del País Vasco.

De forma parecida, aunque en otro contexto, la Constitución portuguesa de 1976, al establecer un sistema estatutario para las islas Azores y Madeira y refiriéndose a la parcela de la tutela superior sobre las autarquías locales (art. 243), establecía que esta técnica se ejercería en el Portugal continental por el Gobierno, y, sin embargo, se atribuía significativamente (y más en un texto constitucional de clara orientación centralista) en las islas autónomas a los respectivos órganos regionales. Igualmente, el denominado Libro Blanco sobre devolución de poderes a Escocia y Gales, "devolvía" la función gubernamental de supervisión de la mayor parte de las actuaciones de los entes locales de los territorios implicados, cuestión que la Ley de Escocia de

1978 ha considerado de competencia exclusiva de la Asamblea y del Ejecutivo escocés.

Pero sin lugar a duda alguna el supuesto particularmente interesante por el efectivo desarrollo de la praxis estatutaria es el de la actual República italiana. Sin embargo, la dificultosa puesta en marcha de la autonomía, a pesar de la amplitud y extensión autonómica de la Constitución de 1948, las maniobras dilatorias del proceso de las autonomías realizadas desde los intereses centralistas al servicio del partido en el poder, no permiten sentar unas conclusiones definitivas, en el citado decurso, pese a que el panorama parece entrar en vías de clarificación a partir del efectivo relanzamiento regional.

Ante la materia que se examina, sobre la competencia aérea de la Administración local en general y sobre la articulación del municipio en particular, la calificación que cabe adoptar, al menos para la primera fase del proceso autonómico italiano, es el de la ambigüedad. Presentado el interrogante de a quién corresponde la legislación y administración del régimen local, la respuesta es la no existencia de una atribución tajante del tema a una concreta Administración y ni siquiera un espacio fronterizo claramente determinado. Se crea así una situación de confusión e incertidumbre en el tema relacional del Estado-región-entes locales productor de tensiones y disfuncionalidades. Si a esta confusión se le añade la desorganización del reparto competencial entre el Estado y la región sobre los entes locales (Mor), no cabe duda que se entra en una auténtica vía muerta.

No obstante, en la práctica se había adoptado una vía media de participación entre los dos entes mayores (Estado-región) de los poderes y competencias. Sobre los entes locales, reparto que ocasionó la entrada en concurrencia de ambos (Scudiero), al moverse en un espacio común particularmente conflictivo. Como ha puesto de relieve el común de la doctrina italiana, éste es uno de los puntos más necesitados de reforma, cuyos parámetros comienzan a perfilarse.

La Constitución enunciaba en el artículo 5º el reconocimiento y la promoción de las autonomías locales (y significativa.. mente no de las regionales) dentro del pluralismo ideológico, político, social e institucional. El título V, siguiendo un orden decreciente ciertamente sintomático, trataba de las regiones, provincias y municipios, cuyo contenido estaba en su casi totalidad destinado a regular el hecho regional; el artículo 128, finalmente, proclamaba que "las provincias y las comunas son colectividades autónomas con los límites de los principios fijados por las leyes generales de la República que determinarán las funciones".

La tendencia doctrinal y jurisprudencial dominante, de inequívoco signo centralista, percibió inmediatamente en el principio autonómico establecido en el artículo 5º un auténtico "genus" totalizador, englobante de cualquier tipo de autonomía. Consecuentemente, se sostenía la teoría de una paridad originaria en la posición de las regiones, provincias y comunas (Roversi Monaco) y la fijación, en el plano exclusivamente formal, de un tratamiento jurídico idéntico para los tres entes, sin que se diera superioridad alguna, igualdad asentada sobre la base de una estructura democrática común. Se afirmaba sí una "coesencialidad indiferenciada" de las tres categorías de entes territoriales (Gizzi).

Dicha posición reducía la naturaleza de la región al nivel de los tradicionales entes locales. La región aparecía así conformada como una gran provincia, en esa vuelta a los años treinta, tal como escribe Benvenuti. Sospito tratará de las regiones, provincias y municipios como entes equoordinados, adquiriendo incluso las autonomías de los tradicionales entes locales un papel primario en la Administración regional; y lo que sin lugar a dudas suponía el último objetivo de esta postura, se equiparaba la autonomía estatutaria de las regiones a la prácticamente inexistente de las comunas y provincias, en un igualamiento por el techo mínimo, reductivo del autogobierno regional al nivel inferior.

La maniobra, apoyada desde el poder central y por sus medios de comunicación, se manifiesta en un doble nivel: se

configuraban tres escalones territoriales autónomos y diferenciados, con intereses propios y posiblemente contrapuestos; consecuentemente se neutralizaba el nuevo poder político regional, trabado por un complejo mundo suborgánico que se escapaba a su control; la segunda línea se perfilaba en la presunta defensa de unas autonomías provinciales y comunales gravemente amenazadas por el "centralismo" del nuevo ente regional "los constituyentes han pretendido prevenir una eventual política centralizadora de las regiones en los mismos textos en que fijaban la competencia administrativa de éstos" (Palazzoli), acusación que se agudizaba respecto de la praxis de las regiones de autonomías diferenciadas, con alegatos tales como que en ellas los entes locales sólo cumplen una función meramente ejecutiva o con la acumulación en las sedes regionales de las funciones locales (Gizzi), afirmándose una ansia "imperialista" y de lucha expansionista regional frente a las Corporaciones locales.

Con todo acierto, Cosculluela ha puesto de relieve la atenuación de dicha intentona "imperialista" cuando en el territorio en cuestión se da una fuerte conciencia nacionalista, que presupone el hacer primal' los intereses colectivos del territorio sobre los parciales de un determinado lugar; de todos modos, parece pertinente también aludir a una constante señalada por Salas: que, como la propia legislación especial española revela, el verdadero "vaciamiento" de la capacidad y de las competencias municipales no se ha producido por la atribución de potestades a favor de las Corporaciones provinciales como ejemplo de ente superior, sino precisamente en favor de la Administración del Estado.

Postura presuntamente defensora de hipotéticos intereses locales, pero con un claro trasfondo antirregionalista que permite y justifica la intervención del Estado como garante de las libertades locales frente al enemigo regional. Así, la jurisprudencia de la corte constitucional italiana declaraba ilegítimas leyes regionales por considerar las que violaban la autonomía local; inconstitucionalidad por atentar a una re-

serva legal que afectó a una ley del parlamento siciliano sobre consejos de barrio, de fecha 21 de mayo de 1975, y ello a pesar de que el artículo 15 del Estatuto de Sicilia atribuía a esta región la legislación exclusiva y la ejecución directa en materia de circunscripción, ordenación y control de los entes locales.

Asimismo, **la expresión "intereses locales", aludida en el artículo 118 de la Constitución**, suponía una afirmación de funciones de las Corporaciones locales cara a la región, que de esta forma se encontraba con un muro intocable (Palazzoli ha señalado el juego centralista desarrallado por el concepto jurídico indeterminado "intereses nacionales", criterio que podía acarrear la supresión de toda autonomía); el Estado adquiriría legitimación para intervenir una vez más, en garantía y defensa de dichos intereses, ante las posibles extralimitaciones del órgano regional. De este modo quedaban consolidados dos tipos de autonomía-estancas, con un poder arbitral y garantizador representado por el Estado. El equilibrio pretendido entre las regiones y los entes locales se sostenía por medio de esta compartimentalización de autonomías e intereses.

Sin embargo, la doctrina comenzó paulatinamente a superar la anterior posición, ante la evidente constatación de que la región devenía, con arreglo al ordenamiento jurídico, un auténtico "ente de Gobierno", un nuevo poder político con capacidad de programación, de dirección y de coordinación política que, actuando con grandes facultades sobre su espacio territorial, coordinaba una serie de poderes conciliados entre sí. Es desde esta posición de dirección política y de preeminencia desde donde se pretende que se articule el entramado orgánico existente en el ámbito regional, conformándose la región, como señala Cajelli, en el auténtico motor del sistema. De esta forma, los ordenamientos autónomos se conectan e integran por la función de guía y de propulsión que la región desarrolla (Roversi), especialmente notorio en las regiones de autonomía especial, dentro de una visión omnicompreensiva de la Administración local. Finalmente se

manifestaba que el artículo clave en la cuestión, el 118, tenía un contenido principal: la distinción entre competencias de dirección (región) y de gestión (entidades locales).

En lo que los autores parecen también de acuerdo en sus interpretaciones es en el diferente tratamiento que la Constitución establece en relación a la región y a los entes locales. Exclusivamente, la región posee una explícita tutela constitucional, estableciéndose la garantía de sus poderes y funciones en la propia Constitución, mientras que provincias y comunas encuentran su fuente normativa, por remisión constitucional, en leyes de la República.

Parece, por consiguiente, evidente que las esferas jurídicas de las provincias y comunas, por una parte, y de las regiones, por otra, se mueven sobre planos distintos, siendo diferente la relación respectiva con el ordenamiento jurídico. Así, siguiendo a Gizzi, se pueden mencionar en el sistema italiano los siguientes módulos de distinción: a) Para la provincia y la comuna la relación con el ordenamiento está establecida por ley ordinaria, mientras que para la región se realiza en la ley constitucional (artículo 128). b) Las regiones gozan de poder legislativo y participan en la formación de las fuentes primarias del derecho, mientras que los entes locales poseen una mera potestad reglamentaria. En la línea tendencial del sistema, las comunas y provincias se perfilan como órganos de colaboración y de ejecución técnica de la voluntad regional, de la cual se llega a afirmar que constituyen estructuras periféricas. c) Diferente es la garantía de la esfera respectiva, dado que sólo a la región se le atribuye la facultad de presentar directamente la cuestión de legitimidad de las leyes estatales y de promover conflictos de atribuciones. d) Sólo las regiones participan directamente en la actividad estatal de "indirizzo": elección del presidente de la República, referéndum abrogatorio y confirmativo, formación de las leyes estatales en sectores que pueden interesar a las regiones, así como intervención en procedimientos de "alta administración", como formulación de la programación nacional. e) Las regiones controlan los

actos de las comunas y provincias, y desde esta perspectiva se confirma la no posible equiparación entre tales entes y las regiones. f) Diverso es el modo de incidencia de las regiones y los otros entes, en cuanto a las funciones y a los poderes jurídico-políticos; aparte de que a la provincia le son atribuidas competencias de naturaleza casi exclusivamente técnica, su politicidad se reduce a límites bien modestos y de naturaleza extrínseca, resultando evidente que su eventual supresión no alteraría el tipo de Estado existente en Italia, lo que no podría decirse indudablemente en el supuesto de supresión de la región.

Dos muestras más y por demás inequívocas de la preeminencia de la región pueden citarse: en el sistema regulador del control regional ordinario de los actos singulares (no sobre la actividad o los órganos) de las provincias y comunas (art. 130) y la figura de la delegación. Respecto del tema tutelar, se determinaba la formación de un Comité de control regional en la capital de la región y con la posibilidad de un órgano descentralizado para el control de los actos de las comunas. Sin embargo, la persistencia de controles estatales extraordinarios y atípicos basándose en la ley comunal y provincial de la época fascista, obviamente orientada por una concepción rígidamente centralista (Benvenuti], así como la consideración jurisprudencial de que el control sobre los órganos de las comunas y provincias se conservaba en la esfera estatal, ha enturbiado la cuestión.

Respecto de la técnica de la delegación, es sabido cómo el artículo 118 de la Constitución estableció dos vías de administración indirecta regional, en la dirección de que el ejercicio normal de las funciones administrativas regionales se debían realizar delegándolas en las provincias y comunas o en otros organismos locales, o sirviéndose de los organismos de éstos. Delegación cuya regulación debía formalizarse en todas sus formas por la región y por medio de una ley de ésta que definía las directrices fundamentales y las consiguientes relaciones financieras; la Junta Regional estaba facultada (art. 39 de la ley de 10 de febrero de 1953, mo-

dificada por la ley de 16 de mayo de 1970) a impartir ulteriores directrices que los entes locales se encontraban obligados a observar.

Se determina así un sistema de organización impropio contrapuesto al de la administración directa de la burocracia regional o por entes funcionales dependientes de la propia región, estableciéndose un nexo entre delegante y delegado, cuyo instrumento más típico es el poder de directiva (Orsi). En este ámbito de relación región-entes locales por medio de la delegación, la corte constitucional, aunque ha soslayado la afirmación de la existencia de unas relaciones propiamente jerárquicas, sí que ha señalado que constituían, como menciona Staderini, unas típicas relaciones de supremacía especial entre la región y los entes locales.

La crisis por la que atraviesa la delegación de funciones, dado su mal funcionamiento, y la consecuente aparición y extensión de burocracias regionales ante la insuficiencia de las colectividades locales (Palazzoli), no debe impedir el señalar que, al margen la necesaria revisión del instituto, éste ha consolidado una larga provisión de poderes regionales, tales como la facultad de anulación regional de los actos emanados en base a la delegación, del recurso administrativo a interponer ante la junta regional por estos actos, de la intervención regional en el procedimiento de control. Ilezán, pese hasta el caso límite de la suspensión de la ejecutividad de actos locales por decreto del presidente de la Junta Regional.

En este contexto, únicamente se escapaba a la resolución definitiva de las regiones el tema de la modificación de los términos provinciales y la creación de nuevas, que necesariamente debía establecerse por una ley de la República, a iniciativa de las comarcas y en todo caso previa consulta a la propia región (artículo 133), régimen que no evitó que Sicilia suprimiera prontamente la organización provincial. Implícitamente, con este techo superior restrictivo, quedaba reconocido que la materia de la alteración de términos muni-

cipales se atribuía a la región, como presupuesto ineludible de una política general de ordenación del territorio (Mor), como se confirmó posteriormente por una ley de 1971, al atribuir a la región la organización exclusiva de las comunas de montaña.

En la misma dirección, y como conclusión, la doctrina llegaba a sostener que la región representaba el papel de intermediario entre las dos instancias, la central y la local, y ello a todos los niveles (legislativo, administrativo, financiero y programador). Constituida la región en el interlocutor válido entre la Administración central y los entes locales, quedaba enunciado el conocido principio federalista y nítidamente orientado el proceso. Se trataba de una relación dialéctica entre entidades representativas, por una parte, y burocráticas no democráticas, por la otra, siendo el portavoz el máxi-mo órgano exponencial democrático de la colectividad asentada en el territorio: la región.

De tal modo, el Estado-ordenamiento se articulaba en una pluralidad de sujetos jurídicos; unos, dotados de poder político y de la posibilidad de emanar leyes en cuanto entes de Gobierno (las regiones), y otros, los estrictos entes locales, que tienen un relieve constitucional a través del reconocimiento de un poder propio, pero integrados en el común ordenamiento unitario y originario a través y por medio de la correa regional. La preeminencia relacional y posicional de la región aparece así claramente, superioridad aumentada por la importancia del sistema subvercional de la región hacia las provincias y comunas, hasta el punto de que cierto (Gióvene), a la vista de la práctica de la subvención regional, ha señalado que las comunas son 'meros anexos de la cadena burocrática regional, deviniendo una subestructura de la Administración regional. Orsi, en el mismo plano, ha destacado la efectividad de la programación regional como momento unificador de los procesos decisorios y financieros en la relación región-entes locales. La misma lógica ha hecho que, en virtud de la Ley de Escocia de 1978, las subvenciones que deban concederse a las corporaciones locales

escocesas se concederán por un secretario escocés con cargo al fondo consolidado escocés, en vez de por el secretario de Estado con cargo a fondos concedidos por el Parlamento inglés.

Cabe así definir y considerar a las comunas como entes autárquicos más que autónomos, entes autárquicos territoriales de base corporativa, distinguiéndose de otros entes territoriales no elementales (provincias) resultantes de la agrupación de diversas comunas (Giovenco). A destacar asimismo la importante posición concedida a los entes locales en los Estatutos de autonomía; el artículo 57 del Estatuto de Toscana señala que "la región reconoce en las comunas y provincias a los sujetos fundamentales de la organización administrativa local".

En resumen, siguiendo la opinión de Mor, con la puesta en marcha del mecanismo regional italiano, la política local ha adquirido un peso importante e influye sobre lo mejor de la política estatal. Potenciación del ente regional y voluntad de acceder a uná más efectiva ampliación de la competencia de las autonomías locales menores, que aparece manifiesta, como ha expuesto Staderini, en el decreto del 24 de julio de 1977, de actuación de la delegación de la ley del 21 de julio de 1975 y en el proyecto de ordenación de las autonomías locales que se halla en curso de debate parlamentario.

Avanzan de esta forma las tesis regionalistas frente a las de corte centralista, que, como señala Sánchez Morón, ven en el Parlamento el único nivel de decisión política y someten a la Administración local a la ley a través de su subordinación a la Administración del Estado. Las regiones aparecen de tal forma destinadas a sustituir plenamente al Estado, en las competencias fundamentales de la Administración local, deviniendo el ente sobre el cual gravita primariamente la competencia de programar la satisfacción de los intereses públicos localmente determinados.

III. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

1º Referencias constitucionales

El "Boletín Oficial de las Cortes" del día 5 de enero de 1978 publicaba el anteproyecto de Constitución. En su artículo 105 se establecía el nuevo sistema de la Administración local (municipio, provincias, haciendas locales) dentro del capítulo II, titulado "De la Administración". La ubicación sistemática del citado artículo levantó de inmediato fuertes críticas, en el sentido de resaltar la barrera absoluta que suponía entre la precitada Administración local y los denominados en el anteproyecto "territorios autónomos", instituciones con las que la Administración local guarda "una evidente, íntima y sustancial conexión" (Sebastián Martín-Retortillo). Se formulaba así una clara diferenciación con principios constitucionales de corte federal o simplemente estatutario, que coherentemente encuadraban la temática de las Corporaciones locales, distinguiéndola de la Administración del Estado, dentro del contenido regional o de los Estados federados.

El "Diario Oficial de las Cortes" del 17 de abril del mismo año, que publicó el dictamen de la ponencia constitucional del Congreso de Diputados, estableció un cambio de sistemática, en virtud de la enmienda 779 del grupo de UCD, integrando la Administración local en el título VIII, denominado significativamente "Organización territorial del Estado"; se mantenía, por lo demás y por mayoría, el texto del anteproyecto en cuanto al resto del contenido.

Dentro del citado título se enunciaban tres capítulos: el primero, de principios generales; el segundo, referente concretamente a la Administración local, y el tercero, atañente extensamente a las denominadas Comunidades autónomas. En el estricto ámbito municipal, el artículo 133 señalaba que "la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos,

integrados por los alcaldes y concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que procedan las reuniones en concejo abierto".

Ninguna variación en este punto se formuló en el texto aprobado por el pleno del Congreso de Diputados en la sesión del 21 de julio. Si, por el contrario, tiene lugar una importante variación en el dictamen de la Comisión Constitucional del Senado; en virtud de una enmienda presentada por el grupo de senadores vascos, que resulta aprobada, al párrafo primero del artículo citado (ahora, el 139) se le añadía un apartado: "La Constitución garantiza la autonomía de los municipios que allí donde existan Comunidades autónomas constituirán su estructura básica". Enmienda que **no** es preciso resaltarlo- trataba de fijar la imbricación de los municipios dentro de los nuevos poderes políticos, incardinando firmemente los entes municipales en la nueva realidad institucional. Sin embargo, en el pleno del Senado, y en virtud de un enmienda de *VCD*, el artículo volvería a su primitiva redacción, desapareciendo toda alusión a las Comunidades autónomas.

Finalmente, el texto final de la Constitución ratificará en el artículo 140 el precepto citado ya en materia municipal, sin variación de ninguna especie. Artículo que ya ha merecido la calificación de "impreciso, vacilante, insuficiente, y, en lo que no tiene de erróneo, parece que está sacado de un epítome de lo obvio, de lo superfluo" (Arias), pero que en su parco sentido declarativo marca unas pautas para el decurso posterior.

2. La competencia sobre el régimen local

Dentro de un puro terreno principal, la Constitución española se decanta claramente por el reconocimientos y garantía

del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, sujetos citados expresamente como protagonistas de la vida autonómica. Diferencia cualitativa respecto de la exposición que en el mismo terreno principal realiza la Constitución italiana en su artículo 5º "La República, una e indivisible, reconoce y favorece las autonomías locales", en el sentido de la cita expresa de la autonomía de nacionalidades y regiones y no de la mera autonomía local; se rompe así con la existencia de dos bloques posiblemente antagónicos entre clases diferenciadas de autonomías, eligiendo el común denominador de la autonomía superior como elemento de máxima garantía y reconocimiento.

De este modo queda sin base alguna la teoría postulante de autonomías estancas, sin relaciones de prevalencia entre si, todas ellas equiparables y permitiendo consecuentemente a la Administración central el dirimir como juez y árbitro los conflictos que surjan entre los diferentes entes autónomos.

Es cierto, igualmente, que la Constitución española recalca, tanto en el capítulo de los principios generales de la organización territorial del Estado como en el referente a la Administración local, la autonomía de municipios y provincias en la gestión de sus respectivos intereses, pero esta declaración de un ámbito de autodeterminación propio hay que situarla en el contexto reactivo frente a la situación anterior, cuyos rasgos de aguda centralización no parece necesario destacarlos, y no como una afirmación autonómica equivalente a la establecida en el artículo 2º

Luego cabe deducir que la autonomía configuradora de un ente de Gobierno, la autonomía que permitirá el desarrollo de una institución de dirección política, de coordinación y de programación, deviene ineludiblemente la autonomía nacionalitaria y regional, siempre con el máximo respeto de una esfera de actuación propia de los auténticos entes locales, considerados plenamente como mayores de edad.

Resta la importante cuestión de la competencia sobre el tema global del régimen local, según los preceptos de la Constítu-

ción. De entrada, y en una primera aproximación, es perceptible una cierta indeterminación, al menos en el texto literal de la norma fundamental, "ambigüedad" en expresión de Arias. Ya Prats, haciendo alusión al anteproyecto, había recalado que la Administración local dejaba de constituir una materia propia de la competencia legislativa y ejecutiva exclusiva de los territorios autónomos (como sucedía en la Constitución republicana de 1931), y, por consiguiente, "pasará a ser el objeto de una competencia compartida entre el Estado y los poderes autónomos. Dicho de otra manera, la singularidad histórica representada por la ley municipal de Cataluña de 1933-1934 no es repetible en el marco constitucional del anteproyecto".

Esta pesimista visión hay que modularla con los nuevos datos, proporcionados por el decurso constitucional, desde la primera fase del anteproyecto hasta el momento final. El mencionado anteproyecto en el artículo 138, que enumeraba las competencias materiales exclusivas del Estado, citaba entre las mismas (número 20). "las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, para garantizar a los administradores un tratamiento general común ante ellos", así como un procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa, sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

El informe de la ponencia constitucional se limitaba a reproducir textualmente el apartado anterior, pero en el Pleno del Congreso tuvo lugar una modificación de indudable importancia, en el sentido de que las citadas bases exclusivas del Estado dejan de poseer una legitimación y finalidad exclusivamente garantizadora de un tratamiento igual para todos los administradores frente a las Administraciones, para adquirir una virtualidad diferente. puesto que dichas bases "en todo caso garantizarán a los administrados un **tratamiento común ante ellas**", expresión **que se reproduce**

en el texto del Senado y en la propia Constitución (art. 149, ap. 18).

La interrogante es si dichas "bases del régimen jurídico" pueden abarcar tanto a la Administración autonómica como a la local. Del alcance que se dé a la respuesta a la vista del texto constitucional podrá deducirse de forma inequívoca quién posee la competencia sobre el régimen local, en el sentido de la posibilidad de una normación sobre todo aquello que constituya la vida municipal y provincial. Lo que no ofrece lugar a duda alguna es que la cuestión se debate entre dos sujetos políticos: el Estado y la Comunidad autónoma correspondiente.

Sobre la Administración de las Comunidades autónomas, es perceptible la insistencia constitucional en trazar un marco de autogobierno regional en esta materia; especialmente en el ámbito orgánico, el margen de determinación posterior por el ente autonómico es amplio; así, al tratar del contenido de los Estatutos de Autonomía (arts. 147, 2, 4), se especifica "**la denominación, organización y sede de las** instituciones autónomas propias", y al mencionar las posibles competencias asumibles de inmediato por las Comunidades autónomas (arts. 148, 1), se hace referencia a "la organización de sus instituciones de autogobierno". Cheque en blanco, material a rellenar por las normas autonómicas. comprensible tanto por constituir un mínimo de autonomía como por la conciencia de las muy diversas clases posibles de administraciones regionales. Únicamente cabe en este punto al Estado asumir su papel garantizador de los administrados respecto de un tratamiento discriminatorio, sea cual sea la Administración pública.

En relación a las Administraciones locales y a la consiguiente competencia global sobre las mismas, puede afirmarse que la cuestión ha entrado en un proceso de confusión a medida que avanzaba el año 1978 y con él, los sucesivos proyectos constitucionales. En principio parece que la intención se situó en coordenadas tradicionales, así el informe de la po-

nencia constitucional publicado el 17 de abril, al tratar en la disposición adicional de las competencias mínimas de las regiones, aludía a "las alteraciones de los territorios de las entidades, locales comprendidas en la región, y en general, las actividades de aquellas necesitadas de aprobación superior"; referencia a la tutela en general que si se añade a la igual atribución regional en el siguiente párrafo de las materias de urbanismo y vivienda, que suponen la mayor parte de la actividad ordinaria de un municipio, implicaba una práctica y total transferencia a las regiones del régimen local.

Una mediatización sobre la claridad de este punto, supuso la nueva redacción de este apartado, que se produce en el pleno del Congreso "asumir competencias... y en general, las funciones que pudieran corresponder a la Administración del Estado, de acuerdo con lo que, al respecto, establezca la legislación sobre el régimen local" y es confirmado con mayor esquematicidad, por el texto de la Comisión del Senado "en general, las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre el régimen local" y por el texto final de la Constitución (art. 148-1-2).

La remisión a una genérica legislación del régimen local en una situación como la presente, supone introducir un elemento distorsionador sólo comprensible en cuanto a cláusula de estilo en un sistema de preautonomía, o como competencias mínimas en el inicio de un proceso autonómico de aquellas regiones que, en expresión constitucional, no hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y no cuenten al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de preautonomía, o sea, aquellas regiones de autonomía plena diferida temporalmente.

Entiendo por consiguiente la referencia constitucional a esa legislación estatal, como la posibilidad de que el Estado establezca una normativa específica tendente a facilitar, a favor

de las regiones, la transferencia de las funciones que corresponden a la Administración Central sobre las corporaciones locales, funciones que se encuentran en período de franca revisión, cuando no en trance de desaparición. Exclusivamente desde esta perspectiva, puede comprenderse una legislación estatal que incida sobre el régimen local. Sin embargo, también es preciso reconocer que con la alusión a una legislación de régimen local, existe latente un resabio de arrinconar cualquier atisbo de orden federalista, o la pretensión de compartir desde el centro las facultades de una reordenación municipal y provincial excluyendo competencias propias y exclusivas de las Comunidades autónomas.

La cuestión no se centra en una afirmación de soberanía, que el sistema estatutario no discute en cuanto a su acantonamiento en las máximas instancias representativas del Estado, sino de distribución material de competencias, adecuada a la nueva configuración de la estructura del Estado y de facilitación de un mejor desarrollo del proceso autonómico de las Comunidades autónomas. Desde esta perspectiva, no estamos de acuerdo con las persistencias en módulos felizmente periclitados en lo que concierne al régimen local. El Estado-Parlamento posee suficientes poderes en todos los órdenes sobre la vida autonómica, como para prever que su desposesión de cualquier tipo de competencias en la ordenación del régimen local, pueda implicar un atentado a esa soberanía estatal, y menos aún, una fuente permanente de tensiones y un retroceso en la efectiva revitalización de las Corporaciones locales. Si existe algún peligro, es precisamente en la persistencia, más o menos matizada, más o menos gradual, de sistemas y normas anteriores, de tan triste recuerdo para nuestras instituciones locales.

Luego atribución exclusiva del régimen local interno a las Comunidades autónomas, atribución que deberá hacerse efectiva, previa facilitación por la legislación estatal, en los sucesivos Estatutos de Autonomía. Los proyectos de Estatutos vasco y catalán así lo han hecho notar, considerando al régimen local como competencia exclusiva de la Comunidad autónoma.

Naturalmente, para no caer en un mero nominalismo declarativo, es preciso una reestructuración en profundidad del actual sistema del régimen local, que permita efectivamente su asunción por los nuevos entes políticos regionales. Es evidente la manifiesta incompatibilidad del futuro régimen local incardinado en la autonomía regional, con la variadísima esfera de intervenciones estatales en la actividad de los entes locales, especialmente en lo que concierne a las facultades provenientes de la Administración central y ejecutadas por el gobernador civil y el Servicio nacional de inspección y asesoramiento de las Corporaciones locales (por cierto, que pocos días después que se publicara la opinión de Nieto sobre el no control efectivo por este organismo de las Corporaciones locales, debido a su falta de apoyo político, se integraban sus servicios provinciales en los Gobiernos civiles [Real Decreto del 14 de abril de 1978]), proporcionando así un aparato político al mencionado servicio y funcionalizando el control e inspección centralista.

En igual dirección y propósito, es ineludible la pronta puesta en marcha de un efectivo sistema de selección y formación del funcionariado local a nivel de Comunidades autónomas, a través de la constitución de unas escuelas regionales de Administración Pública; centros selectivos y formativos que concertarán con los equivalentes de las instancias centrales, concierto que preveía la base 17 del anteproyecto del Gobierno sobre el Estatuto general de la función pública, para "facilitar el acceso, la formación y el perfeccionamiento de sus **funcionarios**".

La crisis económica, lindante con la absoluta bancarrota, en que se debaten las haciendas locales, su absoluta mediatización por el poder central (un 65 por 100 del total de los ingresos de 1975 de una concreta Diputación vasca provenían de subvenciones estatales), requieren una reforma total; para acoplarlas al momento autonómico y a los nuevos módulos de las haciendas regionales, espacio donde deben imbricarse medios financieros provinciales y municipales. Especialmente el tema subvencional debe partir del dato de la

conformación de instancias autonómicas y proporcionar a éstas un papel de intermediario absoluto.

Reforma en profundidad de la Administración local y transferencia subsiguiente a las comunidades locales, como fases del proceso inmediato a la aprobación de la Constitución y etapa subsiguiente a las elecciones para las corporaciones locales democráticas. Se produce así una continuidad con el anterior período estatutario y con los avances consolidados que en el caso catalán se consiguieran en este período y materia.

Aceptar otra postura, y al ejemplo italiano me remito, si que podía suponer abrir un frente de tensiones, producto del juego concurrencial y conflictivo de competencias, dificultando la necesaria elasticidad autonómica y en suma repercutiendo desfavorablemente sobre todo el Estado y su organización territorial. Pocas cuestiones como ésta, servirán para calificar el grado de autonomía y medir la real autenticidad de la misma.

3' La relación Administración regional-entes locales

La Constitución no se define sobre la articulación de las instituciones regionales con las entidades locales existentes en su territorio, si bien reconoce, de una forma indirecta, la existencia de una Administración autónoma, precisamente al declarar el control de su actividad por la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 152-c). Ya he aludido al silencio constitucional sobre la forma de esta administración, sin que se especifique si se sigue un sistema de administración directa constituyendo su propia burocracia, según un modelo federalista o la práctica estatutaria italiana (especialmente en las regiones de autonomía diferenciada), o bien, reservando al ente regional su capacidad de dirección y coordinación política, se utilizan los organismos de las corporaciones locales para desarrollar la normatividad y actividad propia de la Comunidad autónoma.

Lo que es evidente es que la presente Constitución no se refiere en este punto a la exigencia de una Administración indirecta regional que existe en la Constitución italiana. Vacío institucional que hay que interpretar como esa libertad omnimoda de decisión a concretar por los Estatutos de Autonomía de las Comunidades autónomas y por sus reglamentos interiores constatación palpable de que una cuestión tan fundamental incluible extensivamente en el apartado general de "la organización de las instituciones de autogobierno" de los entes autonómicos, se otorga a las futuras normas autonómicas, además del portillo abierto por la posible ampliación sucesiva de competencias.

y ello es plenamente acertado ante la diferente estructuración interna de las Comunidades autónomas y el muy diverso papel que van a representar en su Administración, ejemplificativamente, la institución provincial. Así en el Real Decreto del 15 de julio de 1978 que determina el primer bloque de transferencias de competencias al Consejo General del País Vasco, basándose en el carácter ejecutivo ordinario de las Diputaciones Forales respecto de los acuerdos del Consejo General (art. 5º del Real Decreto-ley del 5 de enero de 1978), establece la facultad de delegar las competencias transferidas en las Diputaciones, publicando los acuerdos de delegación en el "Boletín Oficial del Consejo General del País Vasco" y en el de la provincia a cuya Diputación afecta la delegación (art, 35); sin que curiosamente se cite una posible delegación a los municipios. Régimen que no es, ni de lejos, el que se prevé en el Real Decreto del 23 de junio de transferencias a la Generalidad de Cataluña, contraposición de un sistema federalista con máxima prepotencia a las Diputaciones y de otro férreamente centralizado.

De ahí el recurso, que juzgo acertado, de dejar un hueco legal, de indeterminación que permitirá a los poderes auto-

nómicos una más adecuada funcionalidad de su administración y una mejor articulación con sus entes locales.

Dentro de este contexto de articulación, está el tema de determinación de los intereses propios de provincias y municipios y el cohesionarlos con los intereses regionales. De la experiencia italiana resulta la conclusión de las disfuncionalidades producidas por el conflicto de intereses contrapuestos y el peligro de una indeterminación competencial ante los efectos de los respectivos intereses. No cabe duda que la Constitución, al establecer unas competencias mínimas para las regiones y no respecto de provincias y municipios, ha sentado una pauta interpretativa de la prevalencia del interés regional. Sin embargo, también es ésta una cuestión a dilucidar en los respectivos Estatutos de autonomía y en la sucesiva legislación de régimen local que desarrollarán los órganos de las Comunidades autónomas, siguiendo las correspondientes pautas de estructuración interna, que ineludiblemente deben pasar por una potenciación del municipio y de sus intereses. La garantía de la salvaguardia del poder municipal ante una posible extralimitación de un poder regional puede ser refrenado por los instrumentos de control estatal sobre los diversos órganos y actividades de las Comunidades autónomas; el Estado cumple así una misión de garantizar la autonomía local, por la vía judicial o parlamentaria correspondiente.

Resta señalar, que la región institucionalizada debe ser el intermediario e interlocutor válido en las relaciones de la Administración central con la local. La preeminencia atribuida a la región, salvando un espacio propio de provincias y municipios, y sobre todo, la función conferida por la Constitución al presidente del Consejo de Gobierno de las Comunidades autónomas, de la suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla, permiten configurarlo como el instrumento personificado idóneo en el tipo de relación a que aludimos.

PODER MUNICIPAL Y DEMOCRACIA*

Fernando DIAZ DE LIAÑO y ARGOELLES

El Estado-Nación ideado por los revolucionarios franceses, unitario y centralizado, ha constituido un modelo a seguir en distintas latitudes. Y decimos que ha constituido (sic) por cuanto no parece aventurado sostener que ha entrado, como tal modelo, en una profunda e irreversible crisis. El Estado-Nación ha dejado de servir como desiderátum de organización política acorde con los tiempos en que vivimos. Y el área occidental europea es buena muestra de ello.' En efecto,

* Agradezco a José Manuel López Casanova y Javier Méndez Cinto la concienzuda lectura que han realizado del primer borrador de este artículo y las agudas y severas observaciones que sobre el mismo me han formulado, aunque, por supuesto, sólo a mi me son achacables los errores en que haya podido incurrir. Este artículo no hubiera visto la luz sin la paciente y desinteresada colaboración prestada por Dolores de la Torre Correas y Mary Carmen López Gómez, a quienes doy las gracias. ♦

¹ Véase Tomás Ramón Fernández: "Aspectos institucionales del regionalismo. Planteamiento general y opciones básicas". la obra colectiva *Las autonomías regionales*. Instituto Nacional de Prospectiva, Presidencia del Gobierno, 1977. Véase también F. Díaz de Liaño: "El Estado Nación y su crisis. Distintas alternativas del mismo Especial referencia a la des-

ya los constituyentes italianos optaron, al término de la II Guerra Mundial, por la fórmula de las autonomías regionales o Estado regional (en expresión de Ambrosini), y Alemania Occidental y Austria eligieron, a su vez, la organización política federal para sus Estados respectivos. Recientemente, Bélgica y Portugal se han planteado, a nivel constitucional, el fenómeno regional y en el Reino Unido se ha suscitado el problema de la autonomía para Gales y Escocia.' Y en nuestro país la Constitución del 27 de diciembre de 1978 "garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones", artículo 2', y reconoce la existencia de Comuni-

centralización", en *Revista de Estudios Sociales* núms. 21-22, 1977-1978, y F. Díaz de Liaño y J. Manuel López Casanova: "La Nación y el Estado", en *El Progreso* (8 Y 16 de junio de 1977), diario lucense.

² El día 1 de marzo de 1979 se han celebrado los referéndums en Gales y en Escocia. En Gales ha sido derrotado el proyecto autonómico del Gobierno y en Escocia, aunque ha habido mayoría escasa de votos a favor del proyecto, no se ha obtenido el 40 por 100 de votos afirmativos sobre el total del censo, exigibles para sacar adelante la autonomía para Escocia.

dades Autónomas. (Por cierto, que antes de seguir adelante conviene señalar que el denominado Estado regional fue alumbrado por las Cortes Constituyentes de la II República española). Pero es que -y, abundando en esta eclosión descentralizadora que estamos observando--- incluso Francia, país en el que se gestó el Estado-Nación, ha tenido que aceptar de algún modo -aunque de forma insatisfactoria, desde luego--- el hecho regional a través de unos establecimientos públicos (en versión española, Organismos autónomos) llamados Regiones. Todo ello es sintomático de que los cimientos sobre los que se asienta el Estado-Nación se tambalean.

Ahora bien, admitida la crisis del Estado-Nación como modelo histórico de organización política y las posibles alternativas al mismo que comportan el Estado regional y el Estado federal, por cuanto ambos conllevan una distribución territorial del poder político, y, en definitiva, una autonomía, pero también participación en las decisiones del poder político central de las regiones autónomas o de los Estados federados, respectivamente, ¿quedan agotadas en estas instancias alternativas las vías de participación ciudadana, por razón del territorio en la res pública? Pues no exactamente, ya que en los Estados federales, en los Estados regionales, en los Estados unitarios descentralizados e, incluso, en los Estados unitarios centralizados -aunque en este último supuesto los entes locales ejerzan el papel de simples compar-sas- existen entes locales. Y el análisis del tema de los entes locales nos lleva al concepto de poder local, sobre el que posteriormente nos extenderemos. Pero ya conviene señalar que aquí vamos a ceñirnos al estudio de los entes locales desde la perspectiva municipal.

El concepto de "pouvoir municipal": origen y reelaboración posterior de su contenido

El concepto de pouvoir municipal se remonta a la Revolución francesa. En efecto, el artículo 49 del Decreto del 14 de di-

ciembre de 1789, de la Asamblea Constituyente, refiere que "las corporaciones municipales tendrán que desempeñar dos especies de funciones: unas propias del pouvoir municipal y otras propias de la Administración general del Estado, delegadas por la misma a los Municipios". ¿Qué postulaba este artículo?: pues que los Municipios disponían de un poder originario, con funciones propias, que no precisaba de una previa delegación estatal, y como además la constitución de los Municipios había de realizarse par voie d'élection (arts. 2' y 5' del Decreto antes citado, con la salvedad de que los colegios electorales ne pourront se former par métiers, professions ou eorporations, mais par quartiers ou arrondissements (art. 7' de idéntico Decreto), "nos encontramos con toda claridad ante la construcción de la autonomía municipal como una autonomía ciudadana", según ha referido García de Enterría." Pero además hay que recalcar, como se dijo antes, que al Municipio correspondía ejercer funciones delegadas por el Estado. Se intentaba, pues, armonizar el poder local, la autonomía local y el poder estatal, y sin caer ni en la absoluta autonomía municipal ni en el predominio absoluto del Estado sobre los entes locales.

Por otra parte, y ésta será otra característica esencial del régimen local francés de la Revolución, el Decreto del 14 de diciembre de 1789, que se ha mencionado anteriormente, generalizó en la totalidad de Francia la institución municipal, lo que postulaba derrocar las desigualdades, privilegios y distintos regímenes institucionales y legales locales propios del Antiguo Régimen.

Pues bien: ha sido Leroy," al hilo del análisis de tal contexto, el que ha sostenido que la Revolución francesa adquirió en sus comienzos **une** couleur eommunaliste, ya que suscitó la irrupción de múltiples comunidades locales a la vida municipal y permitió el ejercicio de unas libertades locales ahoga-

•
3 E. García de Enterría: "Turgot y los orígenes del municipalismo moderno", en *RAP* núm. 33, p. 103, 1960.

4 M. Leroy: *La ville française. Institutions et libertés locales*, citado por García de Enterría en "Turgot y los orígenes...", p. 104.

das, sofocadas durante siglos por el absolutismo. Pero esta exuberancia local de los primeros revolucionarios franceses pronto habría de disminuir, de languidecer. Y así, como ha expresado Martín Mateo,⁵ se observa que, rápidamente, la Revolución de 1789 acaba "concentrando sus esfuerzos democráticos desde la cumbre, para poder consolidar posiciones conseguidas, amenazadas desde dentro y desde fuera por los enemigos naturales del nuevo orden progresista de la Humanidad. Pero además, apagados un tanto los iniciales entusiasmos revolucionarios, no resultaba fácil mantener la coherencia nacional y la coordinación de impulsos, al fraccionarse centros de decisión cuya autonomía era servida por gentes con escasa experiencia de gobierno y sin una tradición democrática a sus espaldas". Y en esta línea la Constitución de 1791 recorta los postulados autonomistas de 1789. (Refiere, por ejemplo, artículo 2º, que los administradores de los entes locales "no tienen ningún carácter de representación, son agentes elegidos temporalmente por el pueblo para ejercer, bajo la vigilancia y autoridad del rey, las funciones administrativas"). Y ya con los jacobinos en el poder y por la Ley de 14 primario del año II, verdadera Constitución del Gobierno revolucionario, se suprimieron las autonomías territoriales y se designaron desde el Centro "agentes nacionales" que se insertaron en distritos y Municipios, siendo responsables ante el Comité de Salud Pública, y que fueron a sustituir a los intendentes del Antiguo Régimen, y, además, la Convención designó *eommisaires en mission*, que habrían de vigilar la Administración y el Ejército. Y, finalmente, la Ley de 28 de mayo del año VIII establecerá un absoluto régimen centralizador: será la centralización napoleónica. El centralismo napoleónico eliminará prácticamente el principio del *pouvoir municipal*, y de esta forma los Municipios pasarán a constituirse en agentes del Gobierno central y sujetos, por lo tanto, a la línea jerárquica de mando. Y será después de la Restauración cuando en Francia los escritores del liberalismo doctrinario articularán un concep-

⁵ R. M. Mateo: *El horizonte de la descentralización*, IEAL, 1969, pp. 1\ Y 12.

to más restringido, más estricto, que el primigenio, revolucionario, del *pouvoir municipal*. Es decir, que con la Restauración se producirá una reaparición del concepto de *pouvoir municipal*, fenecido prácticamente con Napoleón, pero esta reentré del referido concepto se originará bajo unos auspicios ideológicos, los del liberalismo doctrinario, muy distintos de los que inspiraron la Revolución y que pesarán decisivamente en la conformación de este *pouvoir municipal* de nuevo cuño.

En este sentido, ¿cuál fue la base teórica de este renacido *pouvoir municipal* de la Restauración y que se consagrará plenamente con la Monarquía de julio? Pues la siguiente: el inicial concepto del *pouvoir municipal* implicaba la existencia de un poder de los Municipios que era originario, exclusivo, y que no precisaba de previa delegación estatal, como vimos más arriba, pero ello originaba a nivel teórico la dificultad, según los doctrinarios, de casar dos principios antitéticos: el de la voluntad general, origen de toda potestad política, y el de la voluntad particular, representado en este supuesto por las libertades municipales. En efecto, ¿cómo admitir la existencia de un *pouvoir municipal* originario y exclusivo, voluntad particular, existente al margen de la voluntad general y sin estar delegado por ella? Y los doctrinarios encontrarán su "solución" al dilema conceptual planteado más arriba: será función privativa de los Municipios gestionar los asuntos particulares de su comunidad, y de este modo las cuestiones que afecten al interés común de la nación excederán de su ámbito de actuación. Henrion de Pansey concretará el ámbito de actuación de los Municipios, del *pouvoir municipal* de nueva planta: la administración del patrimonio y la policía municipal, entendiéndose por ésta aquella acción que pueda "apartar de la vivienda común todo lo que podría hacerla poco segura, incómoda e insalubre".⁶ Además, el presunto conflicto teórico entre *pouvoir municipal*, esto es voluntad particular, versus voluntad general, quedará aligerado desde el momento en que el

⁶ Citado por F. Alhi en *La crisis del municipalismo*, IEAL, 1966, p. 14.

pouvoir municipal perderá ahora cualquier connotación política, lo que evitará contrariar "la pureza de los dogmas roussonianos, subrayando que se trata de un simple poder doméstico o cuasi privado, en cuanto dirigido hacia asuntos estrictamente propios de los miembros de la asociación Vecinal".⁷ Será, pues, éste un pouvoir municipal de raquíctico contenido en relación al primigenio pouvoir municipal surgido al calor de los primeros compases de la Revolución francesa, primigenio **pouvoir municipal** que fracasaría, no obstante, como ideario en su aplicación práctica, puesto que no lograría encontrar el vínculo de unión entre los agentes locales y el poder estatal o central del que emanaban las Leyes y las órdenes que los representantes municipales habrían de cumplir.

Acerca del proceso de centralización en Francia

Hemos podido observar cómo a partir de 1789 y después de los iniciales entusiasmos autonomistas se aprecia en Francia un creciente proceso de centralización. Una centralización que con los jacobinos se vinculará a las exigencias igualitarias del momento, ya que, como se ha dicho de forma espléndida, "la igualdad, en efecto, hace imposible los poderes secundarios, tanto porque niega la posibilidad de privilegios de clase o personales, como porque, aun cuando tales poderes se situaran en corporaciones impersonales, se derivaría una discriminación desigual entre miembros y no miembros de esas corporaciones, o entre los que lo son de una y los que no lo son de otra; el principio de la igualdad como constitutivo social implica rigurosamente una concentración del poder, una centralización de todas las desigualdades en la instancia superior del Estado." La centralización, pues, será un instrumento decisivo en manos del Poder para la consecución de la igualdad y el arrumbamiento

de privilegios y desigualdades basados en el territorio y propios del Antiguo Régimen.

Con Bonaparte se consumará el proceso centralizador incoado por los jacobinos. Pero las características, los presupuestos ideológicos sobre los que se asentó la centralización napoleónica fueron, en parte, diferentes; en efecto, esta centralización se pergeñó también como un dique de contención erigido por la burguesía frente a otros estamentos y clases sociales: el cuarto Estado había emergido en 1793, de un lado, y, de otro, había aún que domeñar fuerzas procedentes del Ancien Régime. Y, en fin, a partir de la Restauración y, sobre todo, durante la Monarquía de julio se consagrará el nuevo concepto de pouvoir municipal, restringido, estricto, como se comprobó antes, pergeñado por los doctrinarios.

Algún autor' se ha preguntado el por qué de la existencia de un pouvoir municipal, aunque escaso, en la Francia contemporánea, país esencialmente centralizador, y ha contestado que "las libertades comunales eran más de una válvula de seguridad para la centralización autoritaria que una amenaza", "por cuanto el régimen jurídico municipal uniforme primaba a las comunas rurales frente a las urbanas y concedía, con independencia de la importancia de algunos Municipios urbanos, iguales poderes y competencia a unas y otras. Ello tenía su reflejo en las elecciones locales: en las comunas rurales se votaba "dentro de un orden", de acuerdo con los propósitos gubernamentales, aprovechando la ausencia de sentimiento obrero. Y si encima se tomaban (como sucedió efectivamente) medidas legales, especiales, restrictivas para ciertas ciudades como Lyon, Marsella y París -París, por ejemplo, no ha dispuesto de alcalde hasta hace muy poco tiempo--, enclaves todos estos con poblaciones obreras de importancia, se comprenderá mejor por qué ha podido existir en Francia el leve resquicio descentralizador del pouvoir municipal. De cualquier forma —y ello es ilustrativo de los

⁷ E. García de Enterría en "Turgot y los orígenes...", pp. 106 y 107.

⁸ E. Carola de Enterría: "Revolución francesa Administración contemporánea", en *Cuadernos Taurus* núm. 113, 1972, pp. 67 y 68.

⁹ R. Lafont: *La revolución regionalista*, Ed. Ariel, 1971.

¹⁰ *Idem*.

recelos centralistas ante cualquier tímido autonomismo-e-sólo en 1884 se tomará la decisión en Francia de elegir a los alcaldes por y entre los consejeros municipales."

En definitiva, al autonomismo local, en la práctica casi ilimitado, de los primeros momentos de la Revolución, sucederá la centralización, progresista, de los jacobinos y, finalmente, emergerá la centralización (revolución, pero dentro de un orden) napoleónica de tinte más conservador (y que articuló un modelo de Administración vigente hasta nuestros días, modelo que hoy se ve contestado, combatido, por cuanto conlleva lo que se ha denominado una gestión burocrática-centralizada, y la Administración de nuestros días reclama la participación popular, la descentralización), centralización que adquirirá notas peculiares con los pensadores del liberalismo doctrinario," ya que sí bien ellos suscitaron una cierta recuperación de las libertades locales, lo cierto es que "las libertades locales concedidas durante el siglo XIX se consideraban como libertades políticas y de ninguna manera como facultades entregadas a los Municipios para actuar en el plano económico y social", idea que hubiera parecido descabellada, incluso "socialista", como refiere Savigny."

La difusión del concepto de "pouvoir municipal"

El concepto de pouvoir municipal se extendió considerablemente allende las fronteras galas tanto en su formulación originaria como en su posterior reelaboración. De esta forma el citado concepto encontraría eco en Estados Unidos a través de Jefferson y Jackson. En Alemania, por su parte, es el ideario fisiocrático acerca del régimen local el pensa-

¹¹ Según R. Lafont, ya citado, *La revolución regionalista*, y véase también R. M. Mateo: *El horizonte ...*, p. 14; véase igualmente, más detalladamente, J. de Savigny: *¿El Estado contra los Municipios?*, IEAL, 1978, p. 24.

¹² Véase E. García de Enterría: *La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración*. Estudios en homenaje a Jordana de Pozas, IEP. 1962. Véase L. Díez del Corral: *El liberalismo doctrinario*.

¹³ J. de Savigny: *¿El Estado contra ...*, pp. 24 y 25.

miento de 'l'urgot,'! concretamente, el que tiene especial acogida. Y Stein y seguidores criticarán especialmente los excesos que se cometieron por los revolucionarios franceses en lo relativo a las libertades municipales en comparación a lo que la ortodoxia fisiocrática previó en relación a las mismas.¹⁴ En cualquier caso la influencia del Derecho municipal francés será evidente en el Estatuto de 1808: ha sido atto Gönnerwein¹⁵ el que, siguiendo a Reffter, ha expuesto la introducción del Derecho local francés en Alemania a partir de 1792 en los territorios ocupados por aquel entonces por Francia, y a partir de 1806 en el Estado Federal del Rin. En Bélgica la Constitución del 7 de febrero de 1831 establecerá, en su artículo 31, que les ínterets "exclusivement communaux" ou provinciaux sont réglés par les Consils eounmu. naux ou provinceiaux, d'après les principes étabes pour la Constítution (el subrayado es nuestro). La influencia del pouvoir municipal es, pues, evidente. En Italia el concepto de pouvoír municipal influirá también en la Ley de 1848 (según Albi) e igual sucederá en Austria con la Ley de 17 de marzo de 1848.

El caso inglés merece, por su parte, especial comentario. Ya se ha advertido repetidamente por la doctrina cómo Gneist calificó, equivocadamente, de self-government inglés lo que constituía, en verdad, el local government del Reino Unido. Ciertamente el local government comienza en el Reino Unido con el Local Government Act de 1888. Para García de Enterría "la peculiaridad (del local government, se entiende), no sólo no está en un supuesto aislamiento y en una exención del Gobierno central, sino que precisamente viene a consistir desde sus mismos orígenes modernos hasta hoy mismo en una realización de las tareas que el Gobierno central le señala y que el propio Gobierno vigila. Lo verdaderamente característico, pues, es que el Estado actúa en el territorio a través de los entes locales y que éstos aportan a esta ac-

¹⁴ R. Martín Mateo: *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán*, Ministerio de la Gobernación, 1965.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Idem* Gönnerwein: *Derecho municipal alemán*, IEAL, 1967.

tuación su propia libertad de determinación, que se ha hecho perfectamente compatible con la unidad del Estado, dejando de ser una ruptura de la misma. No, pues, en sentido hiperestésico de la autonomía local, en el sentido de una libertad plena, sino un cuidado de articularla como una colaboración a la realización de las mismas tareas estatales, es el verdadero secreto del régimen local inglés, el cual se edifica, pues, sobre la ausencia virtualmente total de una Administración periférica estatal distribuida por el territorio sobre base jerárquica y burocrática." Otras características del local government inglés son el principio de especialidad de competencias de los entes locales y la mutación continua de sus postulados. Y es que es el Parlamento, la Ley, quien crea el municipio inglés. La interpretación errónea de Gneist acerca del local government inglés se produjo, pues, al equiparar tal concepto con el de self-government, en el sentido de gobierno representativo, entendiéndolo por tal la administración de los organismos locales a través de funcionarios honorarios, lo que significaba decir bien poco para la adecuada comprensión del local government. Como ha dicho Albí,» además "la caracterización democrática de las entidades locales británicas es muy tardía y no consustancial con el sistema. En realidad, el self-government inglés sólo es representativo desde 1834 y plenamente democrático a partir de 1919". K. P. Poole dirá, por ejemplo, que local government is a modern concept. It dates from the middle of the last century when the reformed boroughs and "00 hoc" bodies charged with specific public duties gradually coalesced into a system of multi-purpose local authorities,¹⁷ El régimen local británico se desarrollará con características propias al margen del ideario del *pouvoir municipal* elaborado en Francia.

¿Y en España?, ¿cuál ha sido la influencia del *pouvoir municipal* en nuestro entorno? El mimetismo con Francia en re-

¹⁷ La *Administración española*, IEP, 1964, pp. 155 y 156. Véase también nota 58.

¹⁸ La *crisis...* p. 20.

¹⁹ K. P. Poole: *The Local government Service in England and Wales*, p. 1.

lación al régimen local, con el que se ha operado en nuestro país, ha sido advertido por acreditada doctrina," que ha llegado a sostener que "la construcción moderna de nuestro régimen local se efectúa rigurosamente sobre ese modelo (el napoleónico, se entiende), del que si acaso se aparta es todavía para negar ese modestísimo ámbito de asuntos privativos propios de un *pouvoir municipal* originario y exclusivo, que aquí se juzga peligroso...". Sin embargo, con- vendría, quizá, completar nuestra visión del régimen local español señalando, de una parte, que el Municipio fue una entidad pública en España desde los comienzos del régimen constitucional —en Francia, en cambio, las municipalidades fueron entidades privadas desde 1830— y, de otra, la existencia de milicias nacionales en nuestros Ayuntamientos, notas ambas que no conviene olvidar al perfilar un estudio de nuestro régimen local.²⁰

Sobre el municipalismo tradicional

El siglo XIX alumbró un ideario municipal, que se ha denominado tradicional, que se asentó en una serie de principios:

- El Municipio es una sociedad natural, anterior al Estado. Por consiguiente, el Estado ha de reconocerlo obligatoriamente allá donde aquél exista.
- La base natural del Municipio estriba en las relaciones de vecindad, de convivencia social de un grupo de familias en un entorno reducido.
- Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, el citado grupo social dispone de un derecho natural al autogobierno, a la autonomía.

¹⁹ E. Garda de Enterría: *La Administración española*, ya citada.

²⁰ V. Ariño Ortiz: *Descentralización y planificación*. IEAL, 1972, pp. 129 y 130.

Las tesis del municipalismo tradicional han encontrado vigo, rosa réplica en ciertos sectores doctrinales. Y así, por ejemplo, se ha podido comprobar que los municipios americanos no han sido anteriores al Estado, sino creados por éste. Además, si el municipio hubiese precedido al Estado, es que aquél habría sido, en verdad, Estado, como se ha dicho acertadamente. Por otra parte, en cuanto a que las relaciones de vecindad constituyan base natural del municipio el supuesto de los municipios con población diseminada parece desmentirlo. Y, finalmente, en relación al derecho natural al autogobierno, a la autonomía, éste no es un derecho absoluto e inmutable, sino histórico, relativo que varía en el tiempo y en el espacio."

En fin, las citadas tesis del municipalismo tradicional, plagadas de prejuicios ideológicos y alejadas de la realidad, han impedido, en gran medida y durante bastante tiempo, realizar un planteamiento correcto y realista del municipio. Y de lo que se trata, precisamente, es de abordar frontalmente la problemática del municipio en nuestros días y en las sociedades capitalistas desarrolladas europeas.

El municipio y su crisis en las sociedades capitalistas desarrolladas europeas

Se ha hablado de "crisis del municipalismo". Un repaso a la realidad en las sociedades capitalistas desarrolladas nos muestra acusadas notas típicas de la centralización política y, al mismo tiempo, una búsqueda de óptimos espaciales económicos y administrativos extensos (regiones), para la prestación, en general, de servicios públicos. Y ello, como es lógico, ha repercutido en la cuestión municipal. Por otra parte, se ha manifestado, desde otra perspectiva, por M. Castells, que "puede afirmarse que esta crisis municipal a la que asistimos es la expresión sintética de tres crisis articuladas, pero diferentes: la crisis estructural del modelo predominante de

²¹ Véase *in extenso*, F. Albi: *La crisis*, " y citado.

acumulación capitalista, la crisis de hegemonía de la burguesía monopolista y la crisis de dominación del Estado del capitalismo avanzado", y ha añadido que "la irresistible tendencia del Estado (actual, se entiende) a la centralización choca con la irresistible aspiración de los municipios a la autonomía. De ruedecillas de la maquinaria estatal, los municipios tienden a ser expresiones semiautónomas de la sociedad local como único medio de resistir, en términos de aparato, al sopro devorador del Estado-Moloch".

Las sociedades capitalistas avanzadas, de consumo, tecnológicas, son sociedades urbanas. Y en este último sentido, el creciente proceso de industrialización-urbanización operado en las sociedades capitalistas desarrolladas ha originado traslados masivos de habitantes del campo a la ciudad y, en general una tendencia a la concentración de la población en determinados núcleos municipales y un despoblamiento de pequeños municipios. E, igualmente, ha incidido negativamente en el localismo (entendido como "una fórmula de vida en virtud de la cual las comunidades humanas se concentran en pequeños grupos territorialmente aislados entre sí, con escasos contactos exteriores, los cuales, económica y socialmente, se desenvuelven de forma autárquica, más o menos acentuada"), superándole. En efecto, hoy en día el aislamiento municipal, el localismo robinsoniano, muéstrase totalmente anacrónico, inviable, superado por las circunstancias. En este sentido, se ha dicho por Morell Ocaña" que "es curioso que todo el énfasis de la doctrina de la autonomía municipal -y ello ha ocurrido durante mucho tiempo, añadimos nosotros- haya sido puesto por el Derecho positivo no ya en situar barreras que la defendieran de la progresiva injerencia del Estado, sino en el principio general de independencia de cada municipio frente a los demás". Y el mismo

²² "La cuestión municipal", *Argumentos* núm. 13, 1978, Véase también del mismo autor: *Ciudad, democracia y socialismo*, Ed. Siglo XXI, 1977; *Movimientos sociales urbanos*, Ed. Siglo XXI, 1974.

²³ F. Albi: *La crisis* . . . , p. 33.

²⁴ *La Administración local. El Estado y la política. La España de los años 70*, editorial Moneda y Crédito, 1971.

autor añade que: "La concepción del municipio que hemos heredado supone, en efecto, que cada pueblo y cada ciudad constituya en un núcleo de convivencia cerrado sobre sí mismo, una trama unitaria de relaciones sociales que no rebasa en ningún caso el entorno edificado en que se expresa físicamente la ciudad". "Como consecuencia de esta perspectiva aparecen tres rasgos de la institución municipal que llegan hasta nuestros días: son los de generalidad, administrativización e impenetrabilidad. Es decir, a cada pueblo su ayuntamiento, cada ayuntamiento, será una organización administrativa, y, en último término, cada ayuntamiento será independiente de los demás."

Pues bien: un análisis de la cuestión municipal en el Derecho comparado nos muestra que han proliferado las supresiones de municipios; que han surgido las asociaciones municipales voluntarias o forzosas para el cumplimiento de un único fin o de fines múltiples, según los casos; que la comarca ha emergido como institución local intermedia entre el municipio y el ente local superior que corresponda, según el Estado de que se trate; que ha irrumpido, en la gran urbe, el barrio, que reclama un régimen administrativo ad hoc; y, en fin, la consagración legal de las áreas metropolitanas refleja, igualmente, una respuesta administrativa al fenómeno de las grandes ciudades."

Todo ello pone de relieve que los principios de generalidad y uniformidad y administrativización municipal, por los que batallaron los revolucionarios franceses y que recogieron nuestros constituyentes de Cádiz, artículo 310 de la Constitución de 1812, por ejemplo, han entrado en profunda e irreversible crisis. En este sentido, hoy en día, ¿es procedente que en todos los pueblos haya municipio con organización administrativa ad hoc? De otra parte, ¿el régimen legal municipal debe ser uniforme en todo el ámbito es-

²⁵ *Ldem*, Véase del mismo autor *Estructuras locales y ordenación del espacio*, IEAL, 1972; "La nueva Ley de Régimen Local", en *REDA* núm. 8, y "El régimen urbanístico de las grandes ciudades y su zona de influencia", en *RAP* núm. 79.

pacial de un Estado? La realidad nos ofrece una rotunda negativa. Fusiones municipales, asociaciones de municipios, institucionalización de la comarca... , son signos de lo que se ha denominado la "supramunicipalidad" (Moren Ocaña), pero también nuestros tiempos son muestra de lo que podemos llamar la "inframunicipalidad" —es el supuesto de la eclosión con caracteres perfilados de los barrios en las grandes ciudades— Los cambios sociopolítico-económicos demuestran que la vida local escapa, en razón a su variedad, a un régimen jurídico uniforme y que las sociedades capitalistas desarrolladas precisan de organizaciones locales asentadas sobre nuevas bases, lo que puede comprobarse a continuación al analizar algunas muestras del Derecho local europeo. Y es que, como se ha afirmado acertadamente, "frente a realidades sociales desiguales el tratamiento respectivo, por parte del Derecho, ha de ser también desigual. Y, por tanto, un tratamiento uniforme de las instituciones locales no significa otra cosa que desconocer la extraordinaria seriedad de la realidad sociológica del país y permanecer dentro de un criterio ideológico ya superado".

Análisis comparado de la problemática municipal en algunas sociedades capitalistas desarrolladas europeas

En el Reino Unido, después de la última reforma del régimen local, operada fundamentalmente a través de los Local Government Act de 1972 y 1974 para Inglaterra y Gales, continúan persistiendo el condado, el distrito y la parroquia. Así," existen seis condados metropolitanos divididos en

²⁰ J. de Savigny ha afirmado que "una regla uniforme aplicada a personas demasiado diferentes acentúa las desigualdades en lugar de nivelarlas. De esta forma, el principio igualdad, aunque continúa hoy día como fundamento del Derecho municipal, sufre ataques cada vez más numerosos y, al mismo tiempo, cada vez más justificados", de *¿El Estado contra los Municipios?*, ya citado, p. 89.

²¹ Datos obtenidos del trabajo "Administración local en Europa: Francia, Italia e Inglaterra", de T. Laorden y J. Borja, en la obra colectiva *Ayuntamientos democráticos*; "Documentación social", en *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, pp- 144-147. Según C. A. Cross: "The

36 distritos, y, en algunos lugares, parroquias. Por su parte, los condados no metropolitanos, con áreas de población urbana y rural, están divididos también en distritos, que agrupan a más de 30 millones de habitantes. En Londres, en fin, existe el Consejo del Gran Londres (City). En cuanto a competencias hay que destacar las atribuidas a los condados metropolitanos, que tienen a su cargo, por ejemplo, la educación, bibliotecas y servicios sociales, lo que suele quedar fuera del ámbito de actuación de los condados no metropolitanos. La policía, el servicio de bomberos, la protección del consumidor . . . , son también competencias atribuibles a los condados. Los distritos tienen poderes en lo relativo a construcción de viviendas, servicios de salud pública, administración de líneas de autobuses . . . Las parroquias, finalmente, tienen como principal misión la de representar al pueblo ante las autoridades locales y organismos públicos; así, pues -y ello merece ser puesto de relieve-, se constituyen más bien en entes de representación política.

Lo que interesa destacar es que el local government inglés ha tenido que sufrir las reformas antedichas intentando adaptarse a los nuevos tiempos en que vivimos. Se había detectado, en efecto, una intensificación del control gubernativo y se había incurrido, también, en un dirigismo financiero estatal, a través del sistema de subvenciones y fondos generales, y se apreciaba un creciente traspaso de competencias de los entes locales a la Administración central. De cualquier forma, la crisis del local government inglés había sido ya apreciada con anterioridad, y ya en 1966 se había constituido la Royal Commission Redcliffe Maud, que, al cabo de tres años de trabajos, formuló su famoso Report acerca de la reforma del régimen local inglés.²⁸ Hoy en día la atención, en cuanto al régimen local se refiere, se ha cen-

Local Government Act 1972 divided England and Wales (excluding Greater London) into 53 counties and 369 districts within them. 36 in number, are metropolitan districts", *Principles of Government Law*, Sweet and Maxwell.
²⁸ T. R. Fernández: "La reforma del régimen local inglés. El Report de la Comisión Redcliffe-Maud", en *RAP* núm. 60.

trado en la de momento fallida autonomía para Gales y Escocia.

En cuanto a la situación de la cuestión municipal en Francia puede señalarse que "en el curso de estos casi dos siglos, desde la Revolución francesa hasta hoy, la Commune (el municipio) es el órgano fundamental de la Administración local. El número de municipios, 36,000, ya indica el alto grado de minifundismo municipal, lo que acentúa el papel del departamento y del prefecto. De todas formas, el municipalismo está muy arraigado en la vida política francesa, y las fuerzas políticas importantes atribuyen, en principio, un papel importante a la commune. Sin embargo, son los sectores progresistas y de izquierda los que, sobre todo desde la implantación de la V República, se han convertido en paladines de la autonomía municipal". Lo que no debe hacernos olvidar que la derecha, en definitiva, ha sido la que ha protagonizado los raquíticos intentos descentralizadores en Francia. Es interesante, en este sentido, la lectura del denominado Informe Guichard, *Vivre Ensemble*, resultante del trabajo encargado por el presidente de la República, Giscard d'Estaing, a una "Comisión constituida para el desarrollo de las responsabilidades locales". En el citado Rapport, Guichard, además de ciertas propuestas descentralizadoras, se afirma que "todas las comunas son irremplazables y deben vivir en tanto que comunidades de hombres, democráticamente gobernadas, miembros de pleno derecho en el conjunto administrativo. **Todas** ellas serán, pues, mantenidas" (el subrayado es nuestro). "Pero, con el fin de que el Estado pueda acrecentar la libertad y aumentar las competencias de las comunas, muchas de ellas deberán asociarse en mancomunidades para ejercer aquellas competencias que sean más onerosas." En este sentido propugna el Rapport citado las eomunautés de eomunes (comunidades de municipios), a los que se traspasarían buen número de competencias del Estado

²⁹ T. Laorden y J. Borja en "Administración local en Europa: Francia, Italia e Inglaterra", ya citada, p. 157.

y de los municipios." El mantenimiento, preconizado por el Rapport Guichard, del número de comunas actualmente existente, unas 36,000, puede tener su explicación, en buena parte, en la peculiar composición del Senado, segunda Cámara francesa. En efecto, el Senado (que, según la Constitución de 1958, vigente, "asegura la representación de las colectividades territoriales de la República", arto 24) es, en realidad, una "Cámara agraria" (Jiménez de Parga}." ya que predominan en la composición de aquél los delegados de los consejos municipales y, además, existe una sobrerrepresentación de los municipios rurales frente a los urbanos. Está claro, pues, que un drástico recorte en Francia del número de municipios (que afectaría sustancialmente a los rurales) alteraría la correlación de fuerzas políticas existentes en el Senado, en la Segunda Cámara, en perjuicio de las fuerzas de la derecha. (Ello con independencia de que sea oportuno o no una política de supresión de municipios, como veremos más adelante.)

Concluyendo: en Francia, desde la izquierda y desde la derecha, se han planteado, con diversos alcances, contenidos y finalidades, la crisis local, municipal, por la que atraviesan. El tema viene de antiguo: la ordenanza de 5 de enero de 1959, relativa a fusiones municipales, ha dado pocos frutos, y al igual ha ocurrido con la Ley de 26 de julio de 1971, y más atrás en el tiempo la Ley de 22 de marzo de 1890.

Italia, Estado regional, ha ofrecido novedades político-legislativas de importancia en el ámbito local. Así, en 1974 se creó el "comprensorio". El comprensorio "no es un ente administrativo más, sino un territorio en el que actúan los entes electivos (municipio y provincia), y que, planteado como el consorcio voluntario de varios municipios, supone un órgano de interrelación estable entre los diferentes niveles administrativos y una importante forma de participación de los

ac J. M. Flores Ramírez: "La reforma del régimen local francés (Rapport Guichard)", en *REDA* núm. 16, 1978.

³¹ *Los regímenes políticos contemporáneos*, Ed. Tecnos, 1971.

entes locales en la planificación regional, tanto en lo referente a una política del territorio como en la gestión común de una serie de servicios".³² Es así el comprensorio estructura intermedia entre región y municipio. Y constituye una asociación voluntaria de varios municipios para responder a la exigencia de una programación a nivel subregional o supra-municipal.

Pero, además, y por Ley estatal del 8 de abril de 1976, en su artículo 1º, se señala que "hasta la entrada en vigor de una nueva regulación de las autonomías locales, con el fin de promover la participación popular en la gestión administrativa de las comunidades locales y como desarrollo del principio de autonomía sancionado en el artículo 128 de la Constitución, los municipios podrán dividir su territorio en circunscripciones, que comprendan uno o más barrios o zonas contiguas, ejercitando el poder de organización dentro del marco de una amplia descentralización". La misma Ley refiere cuáles serán los órganos de las "circoscrizioni" (que, siguiendo a Hornos, vamos a traducir por barrio, ya que es "concepto más utilizado y arraigado en la vida ciudadana española"): el Consejo y el presidente del citado Consejo. La Ley del 8 de abril de 1976 ha venido, pues, a institucionalizar unos movimientos de base, a nivel de barrio, reivindicativos, espontáneos, que habían proliferado en Italia (al igual que en otros entornos) convirtiéndolos en órganos de representación de los intereses de una barriada e insertándoles en la estructura municipal, disponiendo ya de poderes propios de decisión, ya de facultades de colaboración, en las decisiones de los órganos de la Administración municipal."

La "cuestión local" ha sido abordada en Italia, pues, desde originales perspectivas. Por lo demás, en Italia el municipio

³² T. Laorden y J. Borja en "Administración local en Europa...". ya citado. p. 151. Véase también R. Risco: "Una posibilidad descentralizadora: la comarca", de la obra colectiva *Descentralización administrativa y organización política*, de S. Martín-Retortillo y otros.

³³ T. Tornos: "Descentralización municipal y participación ciudadana en Italia", en *RAP* núm. 81, 1976. Véase también L. Morell Ocaña: "Movimientos sociales urbanos. Presupuestos para su análisis", en *RAP* núm. 84.

tiene competencias propias y delegadas, como ente que es, a través del cual se canaliza la descentralización regional."

En Alemania occidental, por su parte, que responde al modelo del Estado federal —como vimos más arriba—, el municipio constituye el eje alrededor del cual se estructura el concepto de Administración local. Pero ello no ha impedido la aparición de circunscripciones territoriales con ámbito de actuación superior al de los municipios. Estas circunscripciones territoriales son agrupaciones de municipios que constituyen corporaciones de Derecho público a las que se refiere la Ley Fundamental de Bonn (art. 28): son los "Kreise", Albi ha dicho de ellos que "son circunscripciones territoriales estables de carácter corporativo, con personalidad y competencia peculiares, que colaboran con los municipios o los sustituyen en la prestación de los servicios que exijan áreas más extensas que los asignados a aquéllos, y que intervienen en la centralización y redistribución de recursos financieros".³⁴ Los Kreise tienen competencia sobre distintas materias: carreteras, tráfico local, hospitales, parque naturales, zonas verdes, abastecimientos de agua. Y también se constituyen en unidad inferior a nivel territorial para la acción de la Administración del Estado. Igualmente es preciso aludir a los "Amt", que son agrupaciones oficiales de municipios (Gemeinde) para fines concretos.

³⁴ T. Laorclen y J. Boda en "Administración local en Europa...", ya citado, páginas 149-151, especialmente. El artículo 5º de la Constitución italiana, del 27 de diciembre de 1947, refiere que "la República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales: aplica en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; adapta los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización". Y el artículo 129 establece que "las provincias y los municipios serán asimismo circunscripciones de descentralización estatal y regional". Véase también E. Argullol: "La práctica de la autonomía. Los primeros años de las regiones italianas", en *RAP* núm. S7, 1978.

³⁵ "Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo", en *REVL*, 1966.

³⁶ Véase Albi: *La crisis del municipalismo*; A. Risco: *Una posibilidad descentralizadora: la comarca*; Otto Günnewein: *Derecho municipal alemán*, IEAL, 1967, ya citados.

Un repaso, en fin, al Derecho local occidental europeo nos muestra el fenómeno metropolitano con nombres diferentes: conurbaciones, metrópolis, megalópolis, áreas metropolitanas ... Sobre este último concepto, áreas metropolitanas, se ha dicho que "se presenta como un espacio escindido en una pluralidad de núcleos de población; de entre ellos, hay uno que ha desempeñado la función aglutinante, el núcleo central, y asume el papel directivo desde un punto de vista socioeconómico. Esta regla, sin embargo, no siempre se cumple, resultando entonces el área de interacción progresivamente creciente entre núcleos importantes próximos entre sí".³⁷

Se ha afirmado³⁸ que son varios los caracteres específicos del fenómeno metropolitano, de las áreas metropolitanas. En este sentido se ha aludido a una alta densidad demográfica, a una prevalencia de la superficie edificada sobre la no edificada en el interior del área -superficies edificadas ininterrumpidamente-, a un alto coeficiente de densidad de las relaciones sociales entre los grupos e individuos que habitan en el área; el área constituye en el contexto del sistema económico de un país una unidad espacialmente diferenciada; el área se caracteriza, en fin, por ser el mercado de trabajo de la población a la que abarca y por disponer de una amplia gama de servicios públicos y privados extensible a toda la población metropolitana. El Derecho local europeo ofrece distintos sistemas de gobierno metropolitano. Así, por ejemplo, en ocasiones se ha optado por la anexión de los municipios circundantes (supuesto belga), o por la cooperación intermunicipal, que no postula la creación de una nueva entidad (caso holandés, según la Ley del 1 de abril de 1950, luego modificada) o por la cooperación intermunicipal en el seno de una institución asociativa para atender a los fines generales del área (muestra de ello es la Ley francesa del 31 de diciembre de 1966).

³⁷ Morell Ocaña: *Estructuras Locales y ordenación del espacio...* IEAL, 1972.

³⁸ *Ldem*,

En fin, tanto el fenómeno metropolitano y sus variados sistemas de gobierno, como el breve repaso dado anteriormente a algunos países, representativos del área occidental europea, muestra cómo los principios clásicos del municipalismo han entrado en crisis, y las distintas medidas, las diferentes soluciones que se han adoptado al respecto.

¿Democracia directa versus democracia representativa?
La participación **política** y administrativa

En la democracia representativa de nuestros días sucede, en no pocas ocasiones, que el ciudadano se limita a depositar su voto en las urnas cada "equis" tiempo y en favor de unos partidos políticos que operan, habitualmente, a escala nacional, estatal, por lo que difícilmente pueden tener muy en cuenta los intereses locales, específicos, de los electores en un territorio determinado. No es extraño, pues, que el ciudadano, en este contexto, acuse apatía política, desinterés por la res pública. Esta mini participación política ciudadana produce, además, al ciudadano una visión del poder como algo ajeno, distante, alienante, en cierto modo temible.

Pues bien, ante esta realidad -insuficiencia de la democracia representativa como cauce de participación política ciudadana- se ha postulado la necesidad de articular la democracia representativa como mecanismos de participación propios de la democracia directa, tales como la iniciativa popular, el referéndum, la revocación. .. En esta tesitura Sánchez Morón ha matizado que "la demanda actual de participación .., no supone, pues, una alternativa a la democracia representativa, sino más bien un complemento tanto más necesario cuanto más se agudiza el gigantismo de la Administración pública y la imposibilidad de controlarla, ya sea mediante los órganos representativos, ya mediante los judiciales". Y N. Bobbio ha afirmado que "democracia repre-

sentativa y democracia no representativa no son incompatibles : pero si es cierto que la segunda puede completar últimamente a la primera, es también cierto que no puede sustituirla".⁴⁰ De esta forma, democracia representativa y democracia directa no se configuran como conceptos antitéticos, sino complementarios. Y el planteamiento, antes realizado, acerca de los insuficientes mecanismos de participación propios de la democracia representativa tradicional y la necesidad cuasi inexcusable de compatibilizarlos con las técnicas de participación propias de la democracia directa, nos conduce a abordar la problemática de la participación administrativa, de la participación del ciudadano en la Administración pública, pues la participación política no puede hoy detenerse a las puertas de la Administración pública. En efecto, es evidente el poder, en ocasiones "cuasiomnímodo", de la Administración pública en las sociedades industriales avanzadas y, por tanto, "se afirma la necesaria -Y ordenada- participación de los ciudadanos interesados en la toma de decisiones por el aparato político-burocrático". y al hilo de tal planteamiento, García de Enterría y T. R. Fernández" distinguen al analizar la participación administrativa entre una participación del administrado uti singulís, como parte interesada que es en un procedimiento administrativo determinado, y una participación uti socius, uti cives, como afectado por el interés general. Y los mismos autores diferencian entre varios tipos de participación: orgánica, funcional y cooperativa. Y en el primer supuesto, participación orgánica que es el que, hie et nunc nos interesa, refieren que esa modalidad participativa no es una mera asistencia externa de la Administración, constituye la Administración **misma**, que es así -según una fórmula que ya expusimos-- **inmanente** a sus miembros (pues surge de ellos y a ellos se destina). Y añaden que "supone siempre una técnica de autoadministración, esto es, de administración confiada a los propios interesados, reconocidos como origen, sostenedores y

³⁹ "Los Consejos de barrio en Italia: una experiencia de participación administrativa". en *REDA* núm. 14, 1977.

⁴⁰ "¿Qué alternativas a la democracia representativa?", en el volumen colectivo *El marxismo y el Estado*, Ed. Avance, 1978.

⁴¹ *Curso de Derecho administrativo*, Ed. Civitas.

⁴² *Idem*.

destinatarios de la acción administrativa, sin perjuicio de que ésta resulte afectada por una tutela de la Administración estatal más o menos intensa" (el subrayado es nuestro). Es, en definitiva, la participación orgánica la más alta fórmula de participación ciudadana en la Administración, siendo las Corporaciones locales exponente claro de participación administrativa orgánica. Pero sucede que las Corporaciones locales, y en concreto los municipios, conjugan, simultáneamente, el ser cauces de participación política y de participación administrativa, ésta de tipo orgánico como vimos antes, ya que los municipios constituyen entes de representación política y también entes que son Administración pública, y que, por tanto, están encargados, asimismo, de la prestación de servicios públicos.

Así, pues, parece que la crisis del modelo tradicional de democracia representativa (por su insuficiencia) en las sociedades industriales ha de conducir a la instrumentación de técnicas de democracia directa que posibilitem una democracia de signo participativo, y ha de llevar a la búsqueda, en fin, también, de fórmulas que supongan una Administración pública de la participación.

De cualquier forma ocurre que el concepto de participación ha sido tan manoseado y utilizado desde tan variados ángulos y posturas ideológicas" que ello ha originado que se llegue a afirmar que tal vocablo "es más reformista y moderador que revolucionario ... , es una manera de "colar" una decisión ya tomada de antemano", o, como ha señalado H. Lefevre, v "la ideología de la participación permite obtener al menor precio la aquiescencia de personas interesadas y afectadas". Chevallier, en fin, ha aludido a una "ideología

de la participación", Desde otras posiciones se ha sostenido que la participación supone compartir el poder de decisión, esto es, que los participantes tengan una cierta fracción de poder, controlando las decisiones de los poderes públicos y satisfaciendo las demandas de diverso tipo de la sociedad. En definitiva: para unos la participación se constituye en instrumento de integración de reivindicaciones populares con el fin de eliminar o reducir la conflictividad que las mismas suscitan, y para otros es un medio para promover, para convertir en realidad las citadas reivindicaciones. Pero, en cualquier caso, una auténtica participación exige unos mínimos: información, el ciudadano ha de estar informado, requisito absolutamente imprescindible y clave -Burdeau" ha referido que "participar es en primer lugar ser informado"- , y control, esto es, la posibilidad de controlar el Poder y sus decisiones. Y existen pruebas evidentes de que estamos asistiendo a un replanteamiento de las bases de la Administración pública bajo la perspectiva de "la vía a la participación" (vamos a denominarla así), y es que observamos hoy el renacimiento de la colegialidad, de la proliferación de órganos colegiados como cauce de participación en el seno de la Administración pública estatal, como ha dicho Chapel,⁶ como instrumento para la canalización de la "representación de intereses", y, por otra parte, parece ser puesta en entredicho la hasta hace poco casi indiscutida vinculación entre Administración pública e interés general, como si aquello hubiese de tener, inexcusablemente, el monopolio del cumplimiento de éste."

Resumiendo: a pesar de las reservas y manipulaciones habidas y por haber acerca de la participación, existe innegablemente una lucha afanosa por la conquista de la libertad-participación del ciudadano, de "la libertad de los modernos"

⁴³ D. Bernsfeld: "Environnement et qualité de la vie, travaux de Venis Conseil de L'Europe", 1977, titado por J. Leal y E. Leira: "Participación pública: una exigencia de los Ayuntamientos democráticos", en *R. Estudios Sociales* núms. 2-22; 1977-78.

⁴⁴ *El derecho a la ciudad*, Ed. Península, 1973. Chevallier: "La participativo dans L'Administration Française: discours et pratique", en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique* núm. 37, 1979.

⁴⁵ "Problemi e Prospettive della partecipazione", en la obra colectiva *Società Civile e Partecipazione Política*, 1970.

⁴⁶ *Belgique*. La consulta en la Administración contemporánea, París, Cujas, 1971.

⁴⁷ S. Muñoz Machado: "Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración", en *RAP* núm. 84.

de la plena participación; en suma, del ciudadano en la res pública, en la "polis" y en este contexto el Poder local, los municipios, e arrefour de la participación política y administrativa, constituyen pieza esencial en el camino hacia la participación, hacia el Poder participativo, hacia la democracia participativa, incompatible con el centralismo. Todo ello en momentos, como se ha dicho antes, en que la Administración pública, y dentro de ella la Administración del Estado en concreto, replantea sus relaciones con el administrado desde la perspectiva de la participación por la irrefrenable asección de la marea democrática a través de sus estructuras. Quizá no sea arriesgado pronosticar que la Administración del Estado "va a tener que pasar por el aro de la democracia". El ciudadano va a ser tal, pues, en la Administración pública y en la política, empleando este último término en un amplio sentido.

Las **asociaciones** de vecinos: Instrumento de participación ciudadana en la vida local

En este contexto participativo hay que analizar, aunque sea sumariamente, el tema del denominado Movimiento Ciudadano, Movimiento Ciudadano que es preciso entender en un amplio sentido, ya que engloba tanto Asociaciones de Vecinos como Amas de Casa, como de Padres de Familia.. ' El Movimiento Ciudadano nos relaciona --constituye parte de la misma- con la democracia de base, que hay que ubicar en el marco de las organizaciones de masas que están más cerca del ciudadano --de la base, valga la redundancia- y que sirven de cauce a una representación sectorial, y no general, de intereses. Ahora bien, teniendo en cuenta que páginas atrás se realizaron ciertas precisiones acerca de la democracia representativa y de algunas técnicas de participación propias de la democracia directa hay que aclarar lo que sigue: cuando se alude a organizaciones de masas como democracia de base, nuevo elemento que introducimos ahora, no quiere decirse con ello que su funcionamiento no deba regirse por las normas propias de la democracia representa-

tiva, esto es, que democracia de base no supone, per se, y tal como podría desprenderse a primera vista de los postulados sobre los que se asienta, el que las organizaciones que bajo aquella se encuadran haya de regirse por las pautas típicas de la democracia directa y, en concreto, por una de las notas características de la misma: el gobierno asambleario, o por asambleas, entendiéndose por Asamblea "el lugar en el que se reúnen para discutir y deliberar todos los ciudadanos y no solamente sus representantes", N. Bobbio," aunque ello haya sido defendido desde algunas posiciones ideológicas." Así, pues, las Asociaciones de diverso tipo que constituyen "el arco" del Movimiento Ciudadano no tienen por qué regirse por el régimen asambleario y, antes al contrario, lo usual es que sean gobernadas a través de las técnicas de la democracia representativa: Junta directiva, Junta general... , lo que no obsta para que el Movimiento Ciudadano haya sido contemplado por algunos como ligado, conectado a la democracia directa pura, al régimen asambleario, a la no delegación del poder en suma (puesto que democracia directa significa que el poder no se delega y no existe, por tanto, el mandato representativo, pero si el mandato imperativo, ya que el poder es susceptible de revocación...).

En especial dentro del Movimiento Ciudadano (conectado a la democracia de base, como vimos) puede aludirse a los Movimientos Urbanos y más en concreto al papel desempeñado por las Asociaciones de Vecinos. Las Asociaciones de Vecinos, que obedecen, como señala Berriatúa, a distintos postulados dentro de un amplio espectro ideológico --y así puede hablarse de Asociaciones de Vecinos del capitalismo democrático que aceptan el capitalismo; de Asociaciones de Vecinos de

⁴⁸ "¿Qué alternativas a la democracia representativa?", ya citado, p. 66.

⁴⁹ En la línea asamblearia de las Asociaciones de Vecinos Barriatúa-San Sebastián en "Las Asociaciones de Vecinos ante el proceso democrático español", en *REVL* número 198. 1978, incluye: 1. "La alternativa anarquista, 2. La alternativa EIA con la Asamblea del Pueblo como órgano supremo y exclusivo. 3. La alternativa de EHAS, que subordina los concejales legalmente elegidos a la voluntad de la Asamblea del pueblo o barrio. 4. Los que en la Asamblea del pueblo incluyan a todas las organizaciones vecinales o sólo a algunas de ellas. 5. Los que identifican a las Asociaciones de Vecinos como la voluntad popular.

una oposición democrática, que optan por el socialismo y Asociaciones de Vecinos de la posición revolucionaria con rechazo de la vía electoralista, y titularidad del poder vecinal en la asamblea de barrio-- se dirigen, esencialmente, a la defensa de intereses vecinales." El mismo autor pone de relieve que "la realización de la política municipal como adopción de decisiones entre una pluralidad lícita de las mismas es propia de la Administración local y de sus órganos de decisión. Las Asociaciones de Vecinos, como entes de Derecho privado, cooperarán, siendo deseable la institucionalización de dicha cooperación con la Administración pública. Pero su función es puramente de colaboración y no de decisión. En la concepción indicada de la política como adopción de las medidas propias del *indirizzo político*⁵¹ las Asociaciones de Vecinos no son políticas ni deben serlo". Ahora bien: ello no implica que las Asociaciones de Vecinos no puedan realizar actividades políticas, las cuestiones a que se dirigen y su influencia son, evidentemente, políticas. En este sentido se ha dicho que⁵² "las Asociaciones de Barrio no pueden convertirse en ayuntamientos paralelos ni, mucho menos, en oficinas gratuitas del ayuntamiento oficial". Y se ha reafirmado lo antes dicho: que la tarea más importante de las Asociaciones de Vecinos es la de fiscalización, control del poder municipal y una exigencia permanente de servicio a los intereses populares.

Así, pues, teniendo en cuenta que las Asociaciones de Vecinos no son el poder local, no son el gobierno municipal, carecen de la potestad de *indirizzo político*, puede afirmarse que las citadas asociaciones no son, *stricto sensu*, políticas. aunque, claro está, desarrollan actividades políticas e influyen en las decisiones municipales, políticas de uno u otro

⁵⁰ "Las Asociaciones de Vecinos ante el proceso democrático español", en *ReVL* número 198, 1978.

⁵¹ Sobre *Indirizzo político*, véase nota 59.

⁵² E. de la Torre: *Municipios, elecciones y vecinos*. Véase también del mismo autor: *Por unos Ayuntamientos democráticos*, Ed. De la Torre. Y "Poder local y participación ciudadana en el marco urbano", de la obra colectiva *Ayuntamientos democráticos*, "Documentación social", en *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*,

signo. Las Asociaciones de Vecinos son reivindicativas y defensoras del interés vecinal. Representan intereses locales y sectoriales, pero no es su papel el de formular propuestas globales ni el de resolver los problemas que exponen. Su representatividad social es pluralista, interclasista, desde un punto de vista político o ideológico. Son las Asociaciones de Vecinos, en fin, interlocutores permanentes de los órganos político-administrativos." Las Asociaciones de Vecinos están encuadradas en el Movimiento Ciudadano, siendo, pues, cauce de participación político-administrativa, en la cuestión municipal, con funciones de información, control y colaboración (incluso gestión de algunos servicios) en relación con el poder municipal y presencia en el mismo en representación de intereses vecinales, pero sin facultades de decisión, ya que las Asociaciones de Vecinos no son -como ya se ha puesto, repetidamente de manifiesto-- el poder local, la Administración municipal. Las Asociaciones de Vecinos se sitúan, por lo tanto, en el contexto de la participación ciudadana en la vida local.

La democratización de los poderes locales: una exigencia

Se ha puesto de relieve antes cómo las corporaciones municipales son entes de representación política -según Morell Ocañav suponen "un sistema de gobierno en el que la identificación entre gobernantes y gobernados tiende a ser llevada a su más acabada expresión; ayuntamiento, para poner un ejemplo, existe, hasta semánticamente, allí donde los hombres se aúnan y asumen como colectividad su propio destino: allí, pues, donde la distancia entre el sujeto y el objeto del poder se minimiza porque la función de gobierno se hace a la vista de los gobernados y con el apoyo de un renovado *consensus social*" — y también son Administración pública, esto es, precisan de una organización administrativa

⁵³ En este sentido J. Borja: *Democracia y poderes locales*. Zona Abierta, 17, 1978.

⁵⁴ -*La Administración local, el Estado y la política. La España de los años 70*, Editorial Moneda y Crédito, 1971.

como prestadora de servicios públicos - "su médula no es, desde este ángulo de observación, la representatividad, sino la eficacia. Se trata de hacer frente a un haz de cuestiones de interés colectivo, y eso, en el marco del propio grupo social, se resuelve, finalmente, en una organización administrativa", dice Morell.

Pero hay algo más que referir sobre la importancia del Poder local. Del Poder local se ha dicho que es "un punto de encuentro entre la sociedad civil y el Estado". Se ha afirmado, igualmente, que los Municipios se perfilan como auténticas "Escuelas de Democracia". En este sentido Toqueville ha sostenido que les institutions communales sont a la **liberté** ce que les écoles primaires sont a la science elles le mettent a la **portée** du peuple; elles lui en font gouter l'usage paisible et l'habitent a s'en servir. Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement **libre**, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté". Se ha referido, igualmente, cómo los poderes locales son los eslabones del Estado más accesibles, más próximos a los ciudadanos y que si son democráticos la democracia adquiere un carácter concreto, material, cotidiano para todos. Se ha dicho también —desde otra perspectiva ideológica- que hay que "entender la lucha por el poder local, en este caso, como un movimiento en el que se combinan la presión social popular con el acceso a las instituciones municipales y desde aquí acelerar el doble proceso de transformaciones socio-económicas y de reforma democrática del Estado en el marco de un movimiento más amplio destinado a conquistar la hegemonía, la mayoría, en la sociedad y en acceder a los centros de poder político en el Estado, es decir, "en el Estado democrático la lucha por el socialismo se libra en el interior de todas las instituciones del Estado".

⁵⁵ J. Borja: *Democracia y poderes locales*, ya citada.

⁵⁶ Toqueville: *De la démocratie en Amérique*, libro I, parte 1, capítulo IV.

⁵⁷ Por una política municipal democrática, J. Borja, M. Tarragó y R. Bolx, editorial Avance, 1977.

Distintas posiciones ideológicas confluyen, pues, en la necesidad de arbitrar unos poderes locales, unos municipios democráticos que sean cauces democráticos de representación política y entes democráticos de la Administración pública los más próximos, más cercanos al administrado.

Las bases de un **poder local** democrático: Autonomía y descentralización. El problema de los controles

Ahora bien: expuesta la coincidencia de distintas Ideologías en la imperiosa necesidad de la democratización del poder local, ello conlleva plantear las bases sobre las que aquél ha de asentarse.

A) Autonomía

En este sentido hay que referirse primeramente a la autonomía. Y así distinguiremos entre autonomía normativa, política y financiera. La autonomía normativa postula el que los Municipios tengan capacidad para poder dictar sus propias normas, potestad autonormativa, si bien ésta queda reducida al ámbito reglamentario (incluso en el Estado regional, con pluralidad de fuentes legislativas ordinarias, éstas existen tan sólo en el marco del Estado y de las Regiones autónomas). La autonomía política a su vez implica la capacidad de los Municipios para el autogobierno: como se ha dicho en el Report Redcliffe-Maud" el "local government" inglés es "el medio a través del cual el pueblo se procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales"; supone, pues, el que los municipios se constituyan en cauce democrático de representación política y dispongan de Indirizzo político propios, térmi-

⁵⁸ Véase nota 28.

no, el de Indirizzo italiano, difícilmente traducible," pero que viene a significar que determinados entes, además del Estado (regiones autónomas, municipios, por ejemplo), puedan disponer de su propia potestad de orientación política que podrá ser diferente de la de aquél -lo que dependerá de la correlación de fuerzas políticas gobernantes existentes en ese ente-, y ello supeditado a los límites fijados en la Constitución en el caso de las regiones autónomas, cuando éstas estén establecidas, y en la Constitución y en las leyes, en el caso de los Municipios, ya que el Estado, en fin, dispone de un Indirizzo político general, de una función de dirección y orientación política general. En Italia —y ello es ilustrativo— un dictamen del Consejo de Estado, de 31 de octubre de 1975, estableció "que los entes municipales gozan de autonomía no sólo administrativa, sino también política; pueden fijar una propia línea de actuación y un propio indirizzo programático, si bien su autonomía está subordinada a las necesidades de coordinación con el sistema de la organización sociopolítica general, por lo que puede ser limitada por la Ley".⁶⁰ y la autonomía financiera implica, en fin, una autosuficiencia presupuestaria, ya que sin ello aquélla queda reducida a mero flatus voeís,

De cualquier forma la autonomía municipal no ha de convertir a los municipios en "reinos de taifas", en islotes de poder. Así se ha apuntado:⁶¹ "el ayuntamiento como agente político local no significa necesariamente una institución cerrada en su pequeña parcela de poder de competencias propias y garantizadas que procura vivir al margen del Estado. El localismo o espíritu de campanario conduce a la más absoluta impotencia, puesto que las decisiones que se toman a niveles supramunicipales condicionan totalmente

oe Véase sobre *Indirizzo*, Pérez Dobón: "Articulación Democrática y entes locales", *Rev. Cívitas*, IV-VI, 1976; F. Teresi. *Il Caverno Regionale*, Milano, Giuffrè Editare, 1974; P. Lucas Verdu: *Principios de Ciencia Política*, II. Tecnos; E. Argullol: *La vía italiana a la Autonomía Regional*, IEAL, 1977.

⁶⁰ Citado por Sánchez Morón en *Los Consejos de Barrio en Italia*, véase nota 39.

⁶¹ *Democracia y poderes locales*, ya citado. Véase nota 50: Jordi Borja.

la gestión municipal. Por esto un ayuntamiento político es no solamente un ente capaz de asegurar la gestión municipal con una cierta autonomía, sino también un instrumento de intervención de las fuerzas sociales o locales sobre el conjunto del Estado". No cabe, pues, propugnar, en la actualidad, ni un localismo cerrado, que implique separar tajantemente unos municipios de otros ni considerar a éstos como compartimentos estancos en relación al Estado —en definitiva: un bucólico, romántico, trasnochado planteamiento de las Municipalidades— ni realizar enfáticas declaraciones de competencias de los municipios de imposible ejercicio por parte de éstos: tal es el caso, en nuestro país, del artículo 101 de la Ley de Régimen Local, texto articulado aprobado por Decreto del 24 de junio de 1955, que en su primer apartado refirió que "es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos", y en el último estableció una presunta cláusula general de competencia, ya que atribuía a los municipios "cualesquier otras obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal". García de Enterría sostuvo, hace años, que "en rigor lo que estas listas y la cláusula general del artículo 101 quieren decir es exclusivamente que todas estas materias y ese abstracto "interés local" son objetos que legitiman una actuación municipal posible, pero una actuación municipal es algo muy distinto de una competencia municipal", ya que "esta actuación no hace referencia al problema central de la competencia, sino al tema estricto de la capacidad, o más concretamente... al tema de lo que los procesalistas comenzaron llamando legitimación". Lo que ha sucedido en nuestro país con el polémico artículo 101 de la ley de Régimen Local es que se ha convertido, al ser, realmente, una enfática declaración de principios, en instrumento de trasvase de competencias del municipio al Estado y consiguiente vaciamiento de las mismas en perjuicio de las corporaciones municipales.

⁶² *Problemas actuales de Régimen local*. Sevilla, 1958, p. 63.

La autonomía de los municipios, en fin, "debe concentrarse en competencias específicas y exclusivas, en su capacidad decisoria, en disponer de recursos suficientes y también en que se les reconozca capacidad de autoorganización, a través de la posibilidad de dotarse de una Carta Municipal". La autonomía municipal en las sociedades industriales de nuestros días ha de ser, pues, una autonomía opuesta al localismo y a la separación absoluta de competencias entre municipios y de éstos frente al Estado. Una autonomía, pues, efectiva y posible. Una autonomía municipal que ha de implicar, pues, el autogobierno, la potestad de Indirizzo político con el límite de la Constitución y de las leyes; autosuficiencia presupuestaria, financiera, que capacite a los entes locales para el desempeño de los cometidos que tengan legalmente asignados, y autonomía normativa.

Se ha señalado antes que democracia local postula autonomía. En efecto, autonomía auténtica es concepto radicalmente antitético (huelga casi decirlo) a régimen fascista, centralizador, opuesto a las libertades locales por principio. Así, por ejemplo, por la Ordenanza municipal alemana de 30 de enero de 1935, del régimen nacionalsocialista, "los municipios alemanes se encontraban uniformados, y su sumisión sin reservas a la voluntad del Estado se había convertido en la condición previa para que pudieran actuar:" y en Italia las leyes fascistas, y en concreto el texto único de la ley municipal y provincial de 1934, extendieron el control de oportunidad -sobre el que luego nos detendremos- a todas las deliberaciones de municipios y provincias.

B) Descentralización

La democracia local implica también descentralización.

Cuando se da, ¿se produce la descentralización? Se ha afirmado que cuando se produce "una revisión redistributiva de

las funciones entre los poderes públicos en el marco de un previo proyecto reordenador". En una palabra: cuando se reparten las funciones, por razón del territorio, entre los poderes públicos y los entes descentralizados; y éstos disponen de competencias decisorias o de poderes de decisión. Según Salas, "competencia decisoria implica poder de llevar a cabo autónomamente una determinada actividad jurídica, no meramente material, que finalice en un acto administrativo en sentido estricto. Así, pues, se excluyen, en cuanto al concepto de descentralización, las transferencias de competencias que consisten, simplemente, en una actividad preparatoria o ejecutiva por parte de la entidad local. Más concretamente, competencias descentralizadas por parte de los entes son aquellas que conllevan autonomía, exclusividad, poder decisorio y agotan la vía administrativa. Ahora bien -y antes de proseguir-, competencias exclusivas ¿son algo radicalmente diferente, son incompatibles con competencias compartidas entre Estado y Corporaciones locales? Rotundamente no, ya que hay que diferenciar entre competencias separadas, compartidas y exclusivas. Y en este sentido competencias exclusivas no son sinónimas de competencias separadas, puesto que las primeras no suponen, necesariamente, que un órgano o ente haya de actuar exclusivamente en relación a toda una materia o sector de actividad, y así, puede referir, en ocasiones, su actuación sólo a ciertas partes de un procedimiento, postulándose, en cambio, el conocimiento in tótum sobre un procedimiento para las competencias separadas. Competencias compartidas, por su parte, son aquellas atribuidas a la Administración del Estado y corporaciones locales cuyo ejercicio conjunto ha de realizarse en relación con una misma materia o sector de actividad a través de un mismo procedimiento (simple) o de un procedimiento complejo, integrado por varios procedimientos. De esta forma pueden estimarse compatibles competencias exclusivas y compartidas, ya que las primeras

⁶³ Jordi Borja, artículo citado en nota 53.

⁶⁴ Otto Gónnenwein: *Derecho Municipal Alemán*.

⁶⁵ Salas: "El tema de las competencias", en la obra colectiva dirigida por S. Martín Retorrillo: *Descentralización Administrativa y Organización Política*, Ed. Alfaguara.

⁶⁶ *Idem*.

pueden operar sobre una parte, tan sólo, de un procedimiento que implique una cooportunización de competencias, quedando trasnochado el planteamiento que defiende —como regla— la existencia de competencias separadas entre Estado y corporaciones locales y conciba a ambos como departamentos estancos.

La descentralización, que supone un reparto, una división del poder, implica el que se puedan controlar, verticalmente, poderes de la Administración en momentos en que se muestran insuficientes los controles parlamentarios y judiciales de aquélla. Pero es que se trata, en nuestros días, no sólo de llevar la descentralización, entre otros niveles, al escalón municipal, sino de profundizar en ellos descentralizando el mismo poder municipal. Y un claro ejemplo de ello es la Ley estatal italiana del 8 de abril de 1976, que se inspira en los principios de descentralización, autonomía y participación, como vimos antes, y que consagra, legalmente, los barrios y consejos de barrio. Pero, "es evidente que la creación de unas estructuras de menor extensión territorial con el fin de lograr una mayor participación y eficacia, no debe destruir la unidad administrativa que el municipio debe mantener dentro de su esfera de actuación, garantizando de esta forma la coordinación y eficaz ejercicio de sus funciones.⁶⁷ y se ha añadido que "hay que abandonar la idea de que los concejales no han de ser políticos, sino representantes de los diferentes barrios. Esta concepción no responde a una real participación y control ciudadano en el gobierno del municipio, sino que tiende a fomentar un falso populismo o patriotismo de barrio, que esconde los problemas políticos globales de la ciudad y puede favorecer pequeños enfrentamientos locales entre distritos; un municipio no es una federación de barrios".⁶⁸ Existe un peligro: que a través de elecciones directas a los Consejos de Barrio y disponiendo éstos de competencias decisorias (lo que está previsto en la

Ley italiana de 1976 antes citada) se convierta al municipio en una constelación de municipios menores, incurriendo en el error del neolocalismo y se cree una confusión de ámbitos de competencias que terminen por hacer inoperante a la Administración local en las redes de su propia organización. No hay que olvidar —y el tema no es baladí— que los barrios carecen de indrizo político (que si ostentan, en cambio, los municipios, como se vio antes) y no disponen propiamente hablando, entonces, de autogobierno, sino tan sólo de poder de autoadministración. De ahí las precauciones, que no recelos, a tomar ante la cuestión de la descentralización municipal. De cualquier forma, la descentralización municipal es una exigencia, ya que la misma permite, en cualquier caso, una mayor participación ciudadana y la introducción de un factor corrector al poder de la Administración pública, al incontrol observable, en buena parte, en la actualidad, en la Administración, ya que las técnicas de control parlamentarias y judiciales al uso no se muestran totalmente eficaces al respecto.

Algunos autores, en cambio, critican la política descentralizadora municipal porque creen que se reduce a un intento por los partidos políticos de agilizar sus propios cuadros buscando nuevas organizaciones de base, mientras que en la práctica únicamente consiste en una racionalización de la gestión administrativa. Por su parte, proponen modelos alternativos que, superando la participación a través de los partidos, permitan una actividad política directa y espontánea que englobe a toda la sociedad civil en una nueva "lucha por la ciudad".⁶⁹

En fin, se ha dicho que "la Administración local supone, ni más ni menos, la participación ciudadana en el ejercicio inmediato del poder. Frente a la técnica del poder burocrático —el Beamtenstaat—, la técnica del gobierno popular, el Volkstaat, según la fórmula propuesta por Fleiner". La

⁶⁷ J. Tornos: *Descentralización municipal y participación ciudadana en Italia*, RAP núm. 81, 76.

⁶⁸ J. Borja, M. Tarragó y R. Boix: *Por una política municipal democrática*, Avance, 1977.

⁶⁹ V. J. Tornos: "Descentralización municipal y participación ciudadana en Italia", en nota 17. a pie de página, sobre la obra Della Pèrgola, *Diritto alla città e folle urbana*, Ed. Feltrinelli, capítulo 11, RAP, 81-86.

¹⁰ Véase S. Martín-Retortillo, introducción a la obra dirigida por él mismo, ya citada, *Descentralización Administrativa y Organización Política*.

descentralización implica, así, una técnica de incorporación ciudadana, pero no de una incorporación por simple representación, sino de una auténtica incorporación por participación.

La descentralización, aun a fuerza de ser repetitivos, no supone que entes locales y Estado hayan de disponer de competencias separadas, sean compartimentos estancos, sino que opera desde' la perspectiva de que competencias exclusivas de las corporaciones locales —sean compatibles con competencias— compartidas entre el Estado y aquéllas y, aún más: es posible formular técnicas amplias de colaboración entre Estado y corporaciones locales: fórmulas paccionadas (consorcio, convenio y concierto) y delegación de competencias del Estado en las corporaciones locales, por ejemplo.⁷¹ Todo ello sin cercenar el principio de la autonomía municipal, desde luego.

Una observación, en fin, que no puede dejarse a un lado: es factible que las regiones autónomas en un Estado regional incurran, en relación a las autonomías locales, en un acentramiento regional in luogo d'un accentramento statale." En este sentido, Nieto ha sostenido que "sabido es que muchos individuos ventos son centralistas porque prefieren la subordinación al lejano Madrid que a la ísla más próxima o a la capital vecina. Sentimiento por lo demás muy explicable. Pues bien, si el regionalismo pretende aliviar la supremacía del Poder central no es para sustituirla por otra, y si afirma que son los interesados quienes han de resolver sus propios problemas ha de ser coherente y respetar a cada isla y a cada municipio el mismo nivel de su autonomía que exige frente a la Administración del Estado". He ahí, pues, una seria advertencia a tener en cuenta: existe el riesgo

⁷¹ Salas: *El tema de las competencias*, ya citado. Véase nota 65.

⁷² Paladín: *Diritto Reelionale*. 197ñ. p. 317. citado por S. Muñoz Machado en "El Gobierno y la Administración Regional", de la obra colectiva. *Las Autonomías Reelionales*.

⁷³ Estudio no-liminar sobre el régimen administrativo especial de las Islas Canarias, 1976.

de trasladar a las regiones autónomas los ties centralistas del Estado-Nación y ahogar con ello las autonomías locales.

C) Controles

Al hablar del control del Estado sobre las corporaciones locales suele distinguirse entre control de legalidad y control de oportunidad (también se habla de tutela por razones de legalidad o por razones de oportunidad, pero este término el de tutela, no parece muy apropiado, pues subyace en él la consideración de las corporaciones locales como menores de edad por parte del Estado, de acuerdo con la significación del término de la institución de la tutela en el derecho privado). y al hilo de la anterior distinción entre controles de oportunidad y de legalidad, Salas señala que "autonomía significa autodeterminación, determinación libre en cuanto a la actuación, dentro del marco del ordenamiento [urídico, de modo que todo control que exceda de la confrontación con las reglas establecidas por el mismo ordenamiento en orden a la regularidad, legalidad o legitimidad (o como quiera llamarse) de los actos emanados por el ente del que se predica la autonomía, supone la desaparición o la limitación sustancial de esta característica. Pues bien, dado que el control de oportunidad o conveniencia incide precisamente sobre esa libre determinación, en cuanto no tiene ya en cuenta a la base del juicio la pura regularidad jurídica, sino el interés público entendido en sentido amplio y determinable discrecionalmente en relación con el supuesto concreto por el órgano estatal titular del control, el control de oportunidad ha de excluirse necesariamente del marco de los controles tolerados por una eventual descentralización o, en otras palabras, por una verdadera situación autonómica de las entidades pretendidamente descentralizadas". Así, pues, el denominado control de oportunidad sí afecta a la autonomía de las corporaciones locales, ya que "la instancia autonómica tolera sólo aquellos controles que no anulen la libertad de determinación del ente en la regulación de los

intereses que entran en su exclusiva competencia"." Con el citado control de oportunidad se observa la posibilidad de que pueda prevalecer una valoración por el Estado, ente controlante, del interés público de la que ha llevado a cabo la entidad controlada, valoración que es discrecional por cuanto sus límites no están expresamente fijados por el 01" denamamiento positivo. Con el control de legalidad, en cambio, "se trata de verificar hasta qué punto el acto sujeto a control se ajusta a lo prescrito por el Ordenamiento jurídico, no de hacer prevalecer la voluntad de quien controla sobre la del controlado; en otras palabras, es la voluntad objetiva del legislador la que en realidad se hace prevalecer a través de la actividad de control"."

En suma: sólo el control de legalidad es compatible con la autonomía local, no así el de oportunidad. Y se ha hablado, líneas atrás, del control del Estado sobre las entidades locales, pero el tema hay que extenderlo a las regiones autónomas en el supuesto de un Estado regional; en efecto, en tal forma de Estado son las regiones autónomas las que deben disponer, y no el Estado, del control de legalidad sobre las corporaciones locales que de las mismas dependen. Concluyendo: el control de legalidad de las entidades locales es preciso -no constituyen islas robinsonianas- sea por el Estado, sea por las regiones autónomas, pero el control de oportunidad es la antítesis de la autonomía local. Y, por lo tanto, rechazable en sus raíces. (Únicamente es admisible un "controllo di merito" como el que establece la Constitución italiana de 1947 en su artículo 125.1, y que consiste en una solicitud de reexamen hecha por el Consejo Regional de que se trate dirigida al ente local sometido a control. Dicha solicitud de reexamen no implica que se pueda tomar medida alguna si el ente local controlado se ratifica en su primera decisión.)

^{7*} El tema de las competencias, ya citado. Véase nota 61.
¹⁵ Ldem.

El supuesto **español**

A) Sobre la reciente historia de **nuestro** municipalismo

El Régimen local durante la España contemporánea, durante la época constitucional, ha sido ya estudiado en profundidad." Y, por lo tanto, no parece éste el momento para detenerse en su análisis. De todas formas, habrá que decir que el Régimen local español de nuestra Historia constitucional contemporánea ofrece acusados mimetismos con los clásicos principios del Régimen local francés: uniformidad, centralización, generalidad de la institución municipal ..• y habrá que señalar igualmente que sus momentos más álgidos los vivirá con esos escasos períodos constituyentes de nuestro próximo acontecer histórico en los que se vislumbraron y diseñaron los caminos hacia la libertad y la democracia, caminos rápidamente truncados, por cierto. De otra parte, la cuestión local (centralización versus descentralización) será una constante en los programas y Leyes y disposiciones en general propugnados por los partidos políticos de nuestra más reciente historia. En fin, quizá la nota más característica de nuestro Régimen local sea la de la profunda disociación existente entre normas jurídicas y realidad, entre lo que se pueda decir en una Constitución, Ley, Reglamento, y lo que efectivamente sucede en la realidad.

Pero sí hay que aludir a las características del Municipio en nuestro país durante el período franquista -"La era de

^{7*} V. García de Enterría: *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, RAP núm. 23; *La configuración del Régimen Local Francés de la Revolución a [la Restauración]*, Estudios Jordana de Pozas 111; *La Administración Española*, 1964; S. Martín-Retortillo y E. Argullol: "La aproximación histórica", en el volumen colectivo *Descentralización Administrativa y Organización Política*, ya citado; Posada: *Evolución Legislativa de Régimen Local en España, 1812-1909*, 1910; en otra perspectiva: Gallego Anabitarte: *Notas histórico-jurídicas sobre Régimen Local Español*. REVL, 166; Ariño Ortiz: *Descentralización y planificación*. IEAL, 1972; Chacón Ortiz: *UNotas jurídicas sobre la descentralización y el Régimen Local Español*", en el libro *La Reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*, IEA, de I. Tussell.

Franco", se ha dicho por Tamames- período en que quiebra nuestra historia constitucional por mol' de la dictadura surgida de la guerra civil (1936-1939). En este sentido, ¿qué **significó** el municipio franquista? Convendrá referirse, en primer lugar, a la legislación fundamental de la dictadura. Así el punto VI de Ley de Principios del Movimiento Nacional señalaba que "las entidades naturales de la vida social: familia, municipio y sindicato son estructuras básicas de la comunidad nacional". Y tales estructuras serían los cauces de participación del pueblo. En efecto, el punto VIII de la Ley de Principios del Movimiento Nacional establecía que "la participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las Leyes". Ello era corroborado por el artículo segundo de la Ley de Cortes, que plasmaba la representación orgánica. Estábamos, en suma, en teoría, ante la representación orgánica, ante la democracia orgánica. Y de este sistema representativo orgánico -pero menos como luego podremos comprobar- el municipio era uno de los pilares básicos. Así, la conclusión no parece difícil de deducir a primera vista: el municipio constituía importante pieza del engranaje político del franquismo, pero es que además era parte componente de la Administración pública, estaba encuadrado en la Administración local, una de las Administraciones públicas.

Mas una confrontación con la praxis del modelo de democracia orgánica diseñado por el régimen del "18 de Julio" nos muestra que bien lejos anduvo de constituir ni siquiera la tan preconizada democracia orgánica. En efecto, la democracia interna no llegó a la democracia orgánica, y así, por ejemplo, en el ámbito municipal los alcaldes siempre fueron designados digitalmente (y con poderes cuasi irresistibles) y en la esfera sindical, después de la tímida liberalización que supuso la Ley Sindical de 1971, la digitocracia continuó imperando en algunos sectores de importancia del aparato sindical y únicamente se operó una cierta apertura en el sector familiar

a partir de 1967 (sufragio directo, aunque restringido, a Cortes), pero como contrapartida se superponía a todo ello el elemento fascistizante que comportaba el Consejo Nacional (del Movimiento, se entiende), con una nutrida representación, "cuarenta de Ayete", de personas designadas directamente por el jefe del Estado/jefe nacional del Movimiento y que tenían reservado su escaño en las Cortes Orgánicas, POI lo tanto, un análisis de la aplicación práctica de la legislación fundamental del franquismo nos ofrece una perspectiva bien distinta a la mostrada en teoría: la democracia orgánica ni siquiera llegó nunca a plantearse hasta sus últimas consecuencias y el papel a desempeñar por los cauces de representación orgánica quedó muy aligerado, políticamente adulterado. En este contexto el municipio se administrativizó, se despoliticizó, como consecuencia del fraude político que se cometió con el mismo, en el contexto ideológico del 18 de Julio.

El Régimen local del franquismo había de ser centralizador, es ello evidente, porque -y a este tema ya se aludió más arriba- la autonomía local es inimaginable en un régimen fascista o autoritario. Pero Nieto" ha matizado que "la peculiaridad del franquismo, por lo que a los municipios se refiere, estriba en que el poder central, aunque no deja gobernar a los ciudadanos, tampoco se decide a hacerlo él mismo, desentendiéndose del tema y produciendo con ello el vaeo político". Y añade el mismo autor: "Como la tesis de la inhibición del poder central puede parecer sorprendente, al estar en contradicción con la generalizada idea de un **centralismo obsesivo, conviene precisar la misma y demostrar -lo que no resulta nada difícil-** que el centralismo no es incompatible con la inhibición. Inhibición parcial, naturalmente. Es decir, que éste atiende solamente y de manera muy intensa por cierto los asuntos que afectan directamente a los intereses de la clase dominante desde la perspectiva general del sistema (como el orden público o las elecciones),

⁷⁷ De la República a la Democracia: La Administración del Franquismo (JI). REDA, núm. 15/77.

pero se desentiende de las cuestiones más locales, que presumiblemente pueden ser mejor "autogestionadas" por los miembros locales de la clase en cuyas manos se abandona": la oligarquía caciquil. "Los caciques -refiere Nieto—⁷⁸ son los "intermediarios" del poder, que venden a los vecinos su influencia con Madrid y al poder central su influencia sobre el lugar, beneficiándose por doble partida con este tráfico en el que ellos nada ponen. Además, la especial naturaleza de su condición provoca inaccesibilidad al grupo y rigidifica la oligarquía". Y la clave de este tinglado caciquil es el gobernador civil, que, según Nieto, es "el eslabón político entre los caciques locales y los representantes de la oligarquía en el poder central", ya que "la misión fundamental del gobernador civil (aparte del orden público) es garantizar que en las corporaciones locales, cuando de asuntos importantes de la oligarquía se trate, el régimen local no llegue a entorpecer con su rigor los intereses de dicha clase". Sirvan, pues, estas palabras agudas de Nieto para situar adecuadamente el papel desempeñado en realidad por los municipios durante el franquismo, continuado, pues, en este proceso desmitificador de la cuestión municipal durante la dictadura: caciquismo y sus nefastas consecuencias.

Los municipios franquistas han carecido realmente de autonomía política y administrativa; no han dispuesto de recursos financieros adecuados; han sufrido un vaciamiento de competencias en beneficio del Estado, dejando sin contenido virtual alguno prácticamente el ya citado artículo 101 de

⁷⁸ *Idem*, Véase también Castells, *La cuestión Municipal*, citado en nota 22, donde dice que "los notables, en la tradición de la investigación sociológica que expresa perfectamente Gremion, son aquellos individuos que hacen de intermediarios entre la sociedad local y el aparato del Estado". "El notable es la síntesis de dos personajes: de la "personalidad" y del "cacique" en la terminología española del *poritica inoker* y el *local boss* en la terminología americana". "Se trata de dominar para negociar y obtener servicios, a la vez que se negocia y se obtienen servicios para mantener la dominación. Los orígenes del notable son relativamente secundarios, ya sea por su poder económico o su ascendencia ideológica tradicional". Realizar un doble papel: "Cara al Estado se fundan en su representatividad con respecto a los intereses locales y en su capacidad de apaciguar conflictos y canalizar oposiciones". En esta línea es básico el libro de Renaud Dulong, *Etat et societé régionale*, PUF, París, 1978.

la Ley de Régimen Local, como se pudo comprobar antes; el Estado, en fin, ha ejercido funciones de control de legalidad y de oportunidad sobre los municipios. Además, de una parte, un régimen jurídico uniforme —las escasas excepciones no han sido más que una muestra más del espíritu **centralizador del ordenamiento local** franquista-e- **ha inspirado el régimen local, y, de otra**, circunstancias socioeconómicas (capitalismo salvaje) han determinado importantes y anárquicos movimientos migratorios en nuestro país que han acelerado la crisis de los pequeños municipios y agobiado a los grandes municipios con crecientes llegadas de oleadas de emigrantes. Así, pues, al existir un marco legal local rígido y uniforme se ha complicado enormemente la cuestión municipal, incapaz de salir airoso de los problemas que surgían. El municipio, y **la expresión es de Albi,** ha **negado a ser tan sólo "una modalidad de la administración periférica** del Estado para atender los problemas urbanos", Problemas urbanos que tampoco han sido seriamente abordados, digamos.

En estas circunstancias (la crisis del municipio franquista ha tocado fondo) se han planteado las elecciones municipales (y provinciales) en nuestro país, convocadas de acuerdo con la Ley de Elecciones Locales, del 17 de julio de 1978. Su necesidad era evidente: argumentos de peso se han expuesto páginas atrás. La vida local española ha de asentarse **en nuevos principios: democracia, participación, descentralización, autonomía**. En este sentido habrá que elaborar una nueva Ley de Régimen Local en la que los alcaldes cedan, en beneficio de los concejales, buena parte de los muchos poderes que hoy ostentan, pues no parece exagerado decir que estamos ante ayuntamientos presidencialistas; en la que se huya de uniformidades y se contemple una variedad **de regímenes jurídicos** municipales —las grandes áreas metropolitanas, los medianos municipios, los pequeños municipios-; en la que se prevea el tema de las instituciones

⁷⁹ *La crisis del municipalismo, ya citado.*

intermedias, la comarca, por ejemplo, entre municipio y provincia; en que se fomente el asociacionismo municipal: en que se desadministrativicen en buena parte no pocos pequeños municipios -hay que evitar incurrir en romanticismos trasnochados al respecto- incapaces de prestar unos mínimos servicios públicos muchos de ellos (más de 8,000 municipios nos contemplan) y dejarlos convertidos casi exclusivamente en entes de representación política; en la que se regule la Administración pública de las Comunidades Autónomas (nacionalidades y regiones); en la que queden delimitadas las relaciones entre municipios y Movimiento Ciudadano; en la que se instrumente una descentralización municipal a través de las Juntas de Distrito y se pergeñe, por lo tanto, una división de poderes, en suma, de los grandes municipios; en la que se diseñen técnicas de participación ciudadana propias de la democracia directa (referendum, iniciativa popular...); en la que se perfilen unas idóneas haciendas locales; en la que se articulen unas municipalidades descentralizadas con competencias específicas y decisorias; en la que municipios urbanos y rurales sean adecuadamente delimitados, pero sin privilegios para ninguno de ellos; en la que los municipios dispongan, en fin, de autonomía política, normativa y administrativa sin extrañas cortapisas; en la que se contemple un adecuado Estatuto del personal dependiente de los municipios; en la que se prevean los suficientes mecanismos de control de la gestión municipal.. ' El catálogo es amplio y ambicioso, pues ...

B) La organización territorial del Estado y la Constitución

La Constitución española del 27 de diciembre de 1978, en su título VIII, regula la organización territorial del Estado. En este sentido el artículo 137 de la misma establece que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". Y en el artículo 140 reafirma

que "la Constitución garantiza la autonomía de los municipios" y en el artículo 148,2 se dice que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de alteraciones de términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local". En el artículo 141 determina que "la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado". Y antes, en el artículo 68, se ha preceptuado que "la circunscripción electoral -está hablando del Congreso de los Diputados- es la provincia".

Así, la Constitución española prevé la existencia de tres escaños: Comunidades Autónomas (nacionalidades y regiones), provincias y municipios. Y las provincias tienen un triple carácter: a) entidad local, determinada por la agrupación de municipios; b) división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, y e) circunscripción electoral a nivel de Estado español,

De esta forma las provincias, como entes locales y componentes de la Administración periférica del Estado -vamos a centrarnos aquí en estos dos aspectos- son, según el texto constitucional (parece), de existencia fija y permanente, y por lo tanto las comunidades autónomas no se constituyen en alternativas a aquéllas. De otra parte, la rigidez normativa para cualquier alteración de los límites provinciales es evidente: se necesita para ello una Ley orgánica, según lo dispuesto en el artículo 141.1 de la Constitución. Ello puede plantear no pocos problemas de duplicación de burocracias y competencias (a no ser que se opere una delegación cuasi total de competencias de las Comunidades Autónomas en las provincias), y, además, al constituirse las provincias en unidades de la Administración periférica del Estado, pero consagrando la Constitución al mismo tiempo, en el artículo 154 la figura de un delegado del Gobierno que "dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad

Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la comunidad", pueden surgir no pequeños inconvenientes de coordinación de la Administración periférica regional y provincial en el marco de las comunidades autónomas. Y en este entendimiento las preguntas a formularse son inevitables: ¿van a continuar existiendo los Gobiernos Civiles en las comunidades Autónomas que se establezcan definitivamente en el futuro y en las que por imperativo constitucional un delegado del Gobierno se encuentre en la cúspide de su Administración periférica? De otra parte, el artículo 141.3 de la Constitución refiere que "se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia", que según lo dispuesto en el texto constitucional parece que no podrán ser alternativas de las provincias, ya que éstas serían en principio de estructura fija. ¿Se está refiriendo este precepto implícitamente a las comarcas? Por otra parte, en las provincias-región que prevé la Constitución, ¿van a coexistir provincias y Comunidades Autónomas?

La Constitución en cuanto a organización territorial del Estado y Administración local en particular, plantea, pues, no escasas dudas e interrogantes de importancia. El riesgo de burocratización y descoordinación de competencias entre los entes territoriales es evidente y las interferencias de competencias Estado/comunidades autónomas/entes locales previsibles. Muy fino habrá de hilarse, por tanto, en la elaboración de los Estatutos de autonomía y en la confección de la nueva Ley de Régimen Local para articular un régimen local no sólo democrático, sino también eficaz.

A modo de epílogo

Se ha afirmado que la institución municipal forma parte del aparato del Estado, del que es su último eslabón, y que es el Estado el que la concede, en definitiva, legitimidad. Y así "es el Estado capitalista el que, por otro lado, introduce una carga de ideología juridico-política que hace aparecer

a la institución municipal como fundamentada en la elección popular, prestando una apariencia de autonomía y de poder de decisión, cuando previamente el propio Estado ha creado los mecanismos que aseguren el ejercicio del poder de la clase dominante". En esta misma línea, "I. Molas" ha referido que "los centros de poder local no son hoy centros neurálgicos para las alternativas de una nueva política de la ciudad, porque no son centros de poder sustantivos. La política dentro de los municipios sólo puede verse en relación directa con el poder y la forma (el poder estatal". Pero se ha precisado por D. Lorrain que "la institución municipal es a la vez resorte del aparato del Estado y el lugar en que unas fracciones de la clase (clases dominadas o representantes del capital no monopolista) pueden manifestar cierta independencia respecto a la política general del Estado. Es el marco de una posible resistencia al poder de la burжуésía". Esto es una profundización en la participación y democratización municipales que puede alterar las relaciones entre Estado y corporaciones locales y la configuración de fuerzas políticas existente. Hasta ahora, y por mor de circunstancias políticas, centralización y económicas, un capitalismo crecientemente concentrado, el Estado ha resultado claramente beneficiado de su "enfrentamiento" con el municipio. Pero ello no es irreversible, sin dejar de reconocer el rôle ciertamente contradictorio a desempeñar por el municipio: aparato institucional del Estado, de una parte, e instrumento de democratización de ese mismo aparato, de otra. Ese es el reto del poder local de nuestro tiempo. Lo que sí es evidente es que una profundización en la democratización y participación municipales pasa inexcusablemente por la consecución de la máxima de rendre le pouvoir aux citoyens."

⁸⁰ C. Gavira y G. Oómez Orfamb: "Poder, espacio y democracia". *R. Estudios Sociales* núms. 21-22, 77/78.

⁸¹ Citado por J. Angulo. *Por unos Ayuntamientos democráticos*, Ed. De la Torre.

⁸² "Relaciones entre el Estado y las colectividades locales en Pr.uci". *Revista de Estudios Sociales* núms. 21-22, 77/78. "¿El Estado rrmtrú los Municipios?", ya citado.

⁸³ *Citovens dans sa Commune*, Propositions Municipales Socialistes 1977.

El régimen local, basado en el autogobierno, dice García de Enterría, implica una estructura que "da curso al derecho ciudadano a participar en todos, completamente en todos, los asuntos públicos que afectan a la propia comunidad". Y

a prestar los servicios públicos con eficacia. Todo **un** sugestivo proyecto de vida en común, pues, en frase de **Ortega y Gasset**.