Revista de Administración Pública

Descentralización

63/64
Julio-Diciembre 1985

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Revista de Administración Pública

Descentralización

63/64
Julio-Diciembre 1985

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

EDICION
Coordinación de Difusión

Carlos Castillo Barrón
Diseño

Nelson A. Ceballos L. y Roberto L. Carbajal
Corrección

Germán Mora Olqurn y Delfina Guevara Collazo
Tipograf,'a

ISSN 0482·5209
© **Revista de Administración Pública**
Instituto Nacional de Administración Pública
Km. 14.5 Carretera México-Toluca
05110 Cuajimalpa, D.F.
México
Tels. 57046·53 - 570-05-32
Impreso y hecho en México/Printee! and made in Mexico

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

MIEMBROS FUNDADORES:

Antonio Carri 110 Flores
GiIberto Loyo
Rafael Mancera Ortiz
Ricardo Torres Gaytán
Raúl Salinas Lozano
Enrique Caamaño
Daniel Escalante
Raúl Ortiz Mena
Rafael Urrutia Millán
José Attolini
Alfredo Navarrete
Francisco Apodaca
Mario Cordera Pastor
Gabino Fraga
Jorge Gaxiola
.José Iturriaga
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfonso Norieqa, hijo
Manuel Palavicini
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodríguez Reyes

CONSEJO DE HONOR:

Gabino Fragat Gustavo Martínez Cabañas Andrés Caso
Luis Garc ía Cárdenas

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto
Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Ignacio Pichardo Pagaza
Presidente

Alejandro Carri 110 Castro
Pedro Zorrilla Martínez
Vicepresidentes

Gloria Brasdefer
Manuel Camacho Sol ís
José Chanes Nieto
Alfredo del Mazo
Gabino Fraga
Héctor Mayagoytia Dom rnguez
Francisco Rojas Gutiérrez
José Francisco Ruiz Massieu
Carlos Sirvent
Consejeros

Xavier Ponce de León
Tesorero

V retor E. Bravo Ahuja Ruiz
Secretario Ejecutivo

Centro de Investigaciones
Ornar Guerrero Orozco

Coordinación de Docencia
José Monsanto Dardón

Coordinación de Relaciones Estatales
Roberto Gómez Collado

Centro de Estudios de Administración Municipal
Gustavo Mart ínez Cabañas

Coordinación de Relaciones Internacionales
María Victoria Navarro de Flores

Coordinación de Documentación y Biblioteca
Miguel Angel Chávez Alvarado

Coordinación de Difusión
Jorge Luis Honorar Vázquez

Coordinación de Administración
José Romero Angeles

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Director

José Chanes Nieto

Colaborador

Fernando Serrano M¡gallón

Deseent ralizaeión

I N D ICE

	Página
PRESENTACION	**11**
TRIBUNA	**15**
Fortalecimiento de las Autonom (as y Democracia Poi ítica y Administrativa *Pedro* G. *Zorrilla Msrttnez*	*17*
Descentralización de la Administración Pública Federal: Causas, Procesos y Consecuencias *Ornar Guerrero Orozco*	*27*
La Descentralización Mexicana: Ensayo Sobre sus Cuestiones Básicas *Rolando J. Dada y Lemus*	39
La Descentralización y Modernización Integral de la Administración Pública Mexicana y sus Implicaciones en la Reactivación Socioeconórnica del Pars *Sergio Sandoval Hernández*	47
Proceso de Valorización y Econom ías Regionales: La Generalización de los Enclaves Productivos *Fernando Jeannot*	*61*
DOCUMENTOS	95
Acuerdos Básicos Sobre la Descentral ización	97
Conclusiones y Recomendaciones del Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades	101
Centralización y Descentralización *Hans Kelsen*	115

Curso de Ciencia de la Administración
Mariano Baeza del Alcázar *135*

Descentralización Administrativa v Organización Política
Sebastián Martln-Retortillo Baquer *139*

La Descentralización Administrativa
Fernando Garrido Falla *157*

Perspectivas de la Descentralización
Aurelio Guaita *207*

La Experiencia Descentralizadora en Francia y España
Francois D'arcv *219*

ANTECEDENTES 231

Acuerdo por el que se Dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, Procedan a Implantar las Medidas Necesarias, Delegando Facultades en Funcionarios Subalternos, para la más ágil toma de Decisiones y Tramitación de Asuntos (D.O. de 5 de abril de 1973) 233

Doce Decisíones de Descentralízacíón (1982) 237

NORMATIVIDAD 241

Disposiciones Jurídicas Sobre Descentralización Administrativa en México 243

instituciones coadyuva a la ineficacia política, económica, administrativa y cultural, a la desigualdad social y regional, con grave daño para el Distrito Federal y para las restantes entidades federativas, en detrimento de la calidad de la vida de los habitantes del país.

Por lo tanto, "descentralizar la vida nacional exige una serie de acciones múltiples, pero coherentes", como señaló el candidato a la presidencia de la República Miguel de la Madrid, quien determinó sus alcances al precisar: "Necesitamos descentralizar la vida de la nación y desde luego -como palanca fundamental de este proceso- a la política y a la administración pública; pero que se entienda bien que no sólo la descentralización debe operar en la poi ítica y en la administración pública, sino que la descentralización de la vida nacional que postulamos debe abarcar otros aspectos de la vida nacional y debe comprometer a los distintos sectores sociales de la población; necesitamos descentralizar la actividad empresarial, sindical; necesitamos descentralizar educación y cultura; necesitamos descentralizar medios de comunicación. Por ello, fortalecer al ayuntamiento, al municipio, nos lleva necesariamente a la descentralización de la vida nacional, que nosotros queremos. La descentralización de la vida nacional que conduce, que debe conducir a la democracia integral del país, requiere de una participación seria de todos los sectores".

Al lado de medidas políticas, económicas y sociales, la erradicación del centralismo conlleva, en consecuencia, la descentralización de la administración federal en relación a las administraciones estatales y municipales, así como de las estatales en relación con los municipios, base de su organización política y administrativa. En suma, con la descentralización se propone eliminar las condiciones centralizadoras y favorecer así el desarrollo equilibrado del pa(s, la participación ciudadana en diversos ámbitos de decisión, la ampliación de condiciones materiales para facilitar el ejercicio de los derechos individuales y el disfrute de los sociales.

Los sismos del 19 y 20 de septiembre han hecho profundizar en la descentralización "de los diversos aspectos de la vida nacional, tanto del sector público como de los sectores privado y social, atendiendo al equilibrio urbano y la integración regional", en palabras del presidente De la Madrid, en consecuencia, insistió "la descentralización de la vida nacional requiere ser apoyada en una reorganización de la administración pública federal, donde se mantengan las sedes de las secretarías de Estado en la capital, pero se descentralicen recursos, oficinas y, sobre todo, facultades, como parte de un proceso más amplio que incluya la educación superior, la actividad económica industrial y los servicios, el comercio y las finanzas".

 La RAP recoge en Tribuna algunas reflexiones sobre la descentralización hechas por distinqui-

dos estudiosos mexicanos; en Documentos enuncia las conclusiones del Comité de Descentralización y del Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades del Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México, as' Como algunos estudios relevantes de tratadistas extranjeros; además se incluyen algunos Antecedentes y la **Normatividad** del proceso descentralizador nacional.

Las aportaciones sobre el tema seguirán multiplicándose desde muy diversos puntos de vista y las publicaciones del INAP volverán a ocuparse del mismo, como ya lo han hecho, para continuar contribuyendo a tener una visión de conjunto de la descentralización de la vida nacional. Una madura reflexión debe garantizar las realizaciones.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Oesceatretieecióa, RAp No. *63/64*. La edición se terminó *de* imprimir el mes de mayo de 1986 en los talleres de Litográfica Maico, S.A., sita en Paz Montes de Oca No. 48. México, D.F. El tiraje fue de *lODO* ejemplares.

PRESENTACION

La palabra descentralización, además de su significado como aceren y efecto de "transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo de un Estado", según el Diccionario de la Lengua Española, adquiere otros sentidos desde las diferentes perspectivas más usuales. De ah í la ausencia de perfi les definidos y completos para abarcarla simultáneamente en sus dimensiones poi (tica, jurídica, económica, administrativa o cultural. Para contribuir a una mejor comprensión del concepto, de sus alcances, limitaciones y perspectivas, se ha preparado el presente número de la Revista del Instituto Nacional de Admi nistración Pública.

La descentralización es tema de moda; una moda prolongada entre nosotros desde los albores de la independencia hasta nuestros días y, seguramente, continuará estándolo en los próximos años. No obstante el tiempo transcurrido, su actualidad permanece y aún se acrecienta ante los desatros de hoy y del futuro.

Desde antiguo ha habido centralización en la econom fa. las fuentes de trabajo y de crédito y las expectativas de consumo. También ha existido concentración de las decisiones políticas y administrativas y, aunque en menor medida, de los servicios públicos, de la educación, de la cultura, principalmente en la ciudad de México. La concurrencia en ésta de actividades, decisiones e

FORTALECIMIENTO DE LAS AUTONOMIAS y DEMOCRACIA POLITICA y ADMINISTRATIVA

Pedro G. *Zorri//a Mart/nez*

La circunstancia y el tiempo que vive México determinan la necesidad y abren la oportunidad de innovar, de crear soluciones que aseguren la práctica efectiva de valores, principios, derechos básicos y opciones poi íticas fundamentales de la convivencia nacional.

Tales principios básicos y derechos son, además, en apoyo de los intereses I(citos de la rnavor Ia de las fuerzas sociales, que en consecuencia sostienen su realización, así sea por razones de diverso valor.

El poder, en todo caso, debe ser fiel a los valores y opciones comunitarios que lo trascienden.

La demasiada distancia que en diversos ámbitos de la vida social y poi ítica se da entre propósitos y hechos, entre normas y realidades, entre prevrsiones y acontecimientos, entre enseñanzas y prácticas exponencialmente agrandada por una comunicación social y una difusión e información públicas parciales y poco reales, es causa de escepticismo, frustraciones, desconfianza e inquietud; esto mueve a muchos a temor y a rescates y secuestros ciegos y ego(stas de bienes ý recursos, de comportamientos y de lealtades.

Realismo en los propósitos, calidad precisa más que cantidad exacta en las metas, renovado respeto del derecho, modestia en la previsión y audacia prudente en los hechos, más que en las palabras, son criterios a no olvidar en la vida política del tiempo actual.

Comunicación e información claras, opor tunas y significativas son indispensables. Los hechos y los datos deben manifestarse como

tales y las opiniones, plurales, también.

Pero sobre todo y en todos los responsables de las decisiones públicas, conviene recordar que la poi ítica, cuyo fin es conducir, armonizar, preservar y perfeccionar una comunidad, es el campo de la eficacia, de los resultados concretos. Eficacia ciertamente obtenida a la vista de valores sociales, por medios y con estrategias que merezcan juicios poi íticos y éticos positivos, pero que no puede confundirse ni igualarse con las buenas intenciones ni con la espera de ciertos comportamientos sociales, cuando hay ausencia de las condiciones reales que aseguren su realización.

Necesidad de Nuevas Vías

Hay signos de innovación y de vías inéditas que requiere el país. Actitudes y acciones, consecuentes con dichos signos, generarán apoyos de factores reales de poder mayoritarios; salvo, quizás, de grupos residuales más allá de la izquierda y de la derecha y de algunos privilegiados en exceso o desfavorecidos en alto grado.

En los criterios fundamentales del cambio debiera inspirarse la administración pública para conduci r acciones -en lo externo y en lo interno- que éviten la explotación y que no lleven a la dominación, que no pretendan justificarse en un falso racionalismo tecnocrático ni apuntar a un activismo productivista. Que aseguren desarrollo integral, estímulos reales al trabajo y a la inversión, empleo y equilibrios básicos a la econom ia.

Principios de Acción

Existen principios ampliamente aceptados que son la estructura de una alternativa realista, bien enmarcada en la historia y que señalan un futuro deseable. Pueden ser base sólida de acción. La reflexión permanente y la experiencia que se recoja en el futuro previsible permitirán ir definiendo, conforme se camina con rumbo, las aplicaciones de lo que va conformando una nueva y propia alternativa de desarrollo nacional frente a acontecimientos que no tienen precedente.

Los Fines Políticos

Un énfasis en la ética social y poi ítica, la descentralización poi ítica y social, un nacionalismo renovado y una vía nacional de desarrollo social y económico, asr como nuevas formas democráticas en lo social, económico y cultural, tienden a integrar con mayor arrnonra a la comunidad, a asegurar su unidad, a preservarla del exterior y a mejorar las condiciones de su existencia. Son, por ello, específicamente, fines poi íticos.

Confianza en la Democracia

Estos criterios suponen una sociedad plural y respetada y el aprovechamiento constructivo de la energía y el valor que tienen los conflictos; admiten las contradicciones, centran el papel del Estado y reconocen plenamente a la sociedad capacidades de análisis, de crítica y de gestión. Estiman también que el pueblo real nunca sea una simple multitud de espectadores, usuarios, consumidores o instrumen-

tos, sino agentes activos de su convivencia. Si se aplican bien harán surgir, naturalmente, líderes comunitarios.

Opciones y Principios Políticos

El progreso, las técnicas y las fuerzas productivas no han podido jamás resolver problemas de política ode justicia y ética social.

Por ello, muchas acciones públicas no deben ser en función de metas o cuantificaciones, sino de principios. Además, esta actitud es la mejor prevención de presiones indebidas de los grupos que las hacen; ello, al lado de poi íticos y funcionarios honestos, capaces ciertamente de negociar, pero en la distancia justa y con la independencia indispensable.

Derechos y Obligaciones de los Mexicanos

Entre los valores son principales los derechos humanos, individuales y sociales. La mayoría de los mexicanos cree en los derechos humanos, en su valor y en su existencia incondiclonados, es decir, no sujetos o pendientes de resultados de proyecto social o poi ítlco alguno. Los derechos humanos valen por sí mismos, en cualquiera circunstancia, y con rango exclusivo y superior.

La práctica poi ítica debe fundarse en ellos, así como la administración y la vida social; los derechos generan obligaciones. No se trata de ideales poi íticos solamente, sino de cimientos de la vida nacional y, por tanto, de fundamentos de la poi ítica.

Conclusiones Radicales

Los planteamientos que se hagan, consecuentes con estos principios, tienen que ir a la raíz de los problemas y las soluciones que se propongan no podrán ser cosméticas o superficiales, sino de profundidad.

Consecuencias Necesarias del Pluralismo Social

Sólo asi puede haber auténtica comprensión del pluralismo social, de las reinvidicaciones especificas y diferentes, de las demandas inéditas e inusitadas de algunas minorías, de la legitimidad y los valores en proyectos globales de grupos diversos de la sociedad civil, y de experiencias sociales distintas. Esta actitud previene contra pretensiones de un Estado monopolista de la poi (tica. desplaza ideas tradicionalistas y superadas de la representación poi ítica y se opone a concepciones utilitarias del gobierno. Asimismo, y por supuesto, es incompatible con ideologías totalitarias, que a nombre de una clase social establecerían de hecho un poder ilimitado de dominación de la sociedad concreta y de esa propia clase.

Este pensamiento poi Itico, que reconoce y otorga un alto valor a un pueblo concreto y diverso, activo y participante, da su sentido más sustancial a la descentralización poi ítica y a la democratización de la administración pública.

Descentralización Política y Social

Sin una efectiva y sustancial descentralización difícilmente podría darse la democratización

de la sociedad. La multiplicidad de centros de impulso poi ítico crea las oportunidades, la viabilidad y la motivación para la democratización,

Primero, descentralización política. Porque los criterios políticos y los principios fundamentales del sistema constitucional mexicano --con la creciente madurez social- aseguran y fortalecen la unidad nacional, no deberá ser problema sustancial alguno reconocer, con todas sus consecuencias, un concepto amplio de autonomía política a las entidades federativas y a los municipios, y en consecuencia respetarlo.

Autonomías

En este orden de ideas, un inadmisible extremo es la absolutización del propio concepto de autonom ía.

La indiscutible trascendencia de la autonomía existe en toda la medida, y sólo en la medida, en que permita la expresión de los valores de una comunidad autónoma; hacer absoluto dicho concepto es propio de feudos y cacicazgos, porque significaría autonomía para defender privilegios inadmisibles, para cometer violaciones inaceptables de derechos humanos o para transgredir las líneas básicas y fundamentales que aseguran la homogeneidad sustancial del orden poi ítico, que constituye el ser de una nación y que es la insustituible condición de la estabilidad y de la capacidad de liderazgo de un régimen democrático y republicano nacional.

Unidad y Autonomía

Existen normas en la Constitucrón viqente que, en una importante dimensión y en el nivel supremo de dicha ley, garantizan que la autonomía no sea objeto de abuso para ocultar o fomentar desigualdades, cancelación de libertades, violaciones de derechos, explotaciones o privilegios; pero conviene, en la propia ley suprema y en la legislación secundaria, promover adiciones para garantizar mejor, frente a los problemas actuales y al propio tiempo que la vigencia de una amplia autonornra, una sólida unidad nacional fundada en los criterios poi (ticos. constitucionales yen los planes nacionales de gobierno, que tienen valor unificador y deben ser cabalmente respetados.

En el orden del desarrollo nacional, de la ética social y poi ítica, de la poi ítica democrática de la administración pública, los estados y municipios autónomos deben quedar poi ítica y jurfdicamente sujetos a lineamientos, criterios y normas básicas aplicables en todo el país; si éstos son fundamentales y claros, cabe perfectamente, en la planeación democrática, por ejemplo, la participación y expresión de las fuerzas locales, de los intereses de una cornunidad parcial, que con toda la riqueza de expresión de su propia personalidad y con sus particulares problemas, no serán difíciles de enmarcar en el proyecto nacional de desarrollo; precisamente porque en aquella expresión personalizada se habrían seguido los principios, leyes y directrices fundamentales, y con valor y capacidad de integración en toda la República.

Armonización de las Decisiones Autónomas

Un riesgo a evitar estaría en la pretensión de

un proyecto para la República federal, que supusiera en los estados y municipios autónomas y en los órganos descentralizados una coherencia a priori; una descentralización auténtica sería incompatible con dicho proyecto, pues éste exigiría, desde un principio, que cada una de las decisiones descentralizadas fuese idéntica a la que se habría tomado por la administración federal, en el centro, de no haber descentralización. La autonomía poi itica demanda que la armonización sea hecha a posteriori, respecto de las decisiones tomadas libremente en los ámbitos autónomas, desde luego con apego a los lineamientos nacionales.

Planeación y Proyectos con Sentido Poi ítico

Es por esto que un proyecto exclusivamente técnico aceptaría teóricamente la descentralización, pero jamás podría comprenderla, aceptarla y consentir la en los hechos.

Una planeación democrática y nacional, en consecuencia, tiene que coexistir y compatibilizarse con la descentralización poi ítica, con las autonom (as: además, ello es condición para que exista una motivación que asegure la participación popular y para que sean posibies auténticas oportunidades poi íticas, desde los múltiples centros de poder poi ítico estatal y municipal, de procurar una sociedad más justa y libre. Esto no se opone a la validez y al respeto de normas, directrices y asiqnaciones de recursos globales decididas en el centro de impulso fundamental del proceso.

Respeto de la Autonom ía Regional

La descentralización de la vida nacional —política, económica, social, cultural- incluye y rebasa con mucho cualquier esquema de descentralización administrativa; aquélla no podría darse si no hay un reconocimiento efectivo, y llevado a todos los niveles de la administración federal, de que las comunidades regionales tienen núcleos o centros de poder poi ítico o de potencialidad y de que, en consecuencia de tal reconocimiento, debe darse un respeto y una descentralización de atribuciones y de recursos en su favor, sin condiciones ni ataduras. Las normas jurídicas y los lineamientos poi íticos de alcance nacional, con sus expresiones normativas y obliqatorias, bastan para asegurar cohesión y coherencia en la diversidad.

Descentralización y Capacidad

La descentralización de la vida nacional supone una acción, un interés, una solicitud, unas manifestaciones de los órganos de poder institucional, municipal o estatal, a favor de la propia descentralización y la expresión de la vitalidad de las comunidades en donde surgen dichos poderes públicos y a las cuales se refieren.

Por esta razón, conviene hacer conciencia, en funcionarios federales, estatales y municipales, del concepto y alcance del Estado en México y de las atribuciones, responsabilidades y fundamentos del poder poi ítico y sus relaciones con la sociedad civi l.

Afirmación del Federalismo

Las manifestaciones o expresiones de capacidad y de vitalidad locales pueden fomentarse, **propiciarse, estimularse, pero no crearse** formal y artificialmente o inventarse. Por ello, no valen ni son viables los esquemas iguales de descentralización hacia todos los desiguales centros de poder y comunidades regionales o las fórmulas exclusivamente técnicas y casi automáticas de cesión, dádiva o devolución de atribuciones. La descentralización real debe ser en muy cierto sentido una respuesta, **una correspondencia, una reciprocidad, un** reconocimiento; más aún en una sociedad contrastada, diversa y plural.

Cómo, cuándo, qué y cuánto descentralizar son problemas de criterio sustancial y poi ítico, y no de una definición esquemática, formal, simplemente administrativa. Esto, desde luego, no se contradice con una acción que prepare, suscite, anime y dote de posibilidades concretas a comunidades parciales y a sus gobiernos para que asuman con efectividad tareas nuevas y adicionales ni se contrapone a una acción redistribuidora de recursos de todo orden, ya sea del gobierno federal respecto de los estados o de éstos por lo que toca a los municipios.

Pero como lo específicamente político atañe a la capacidad de un centro de poder institucional para asegurar la unidad polftica de una comunidad, su arrnorua interna y su seguridad y permanencia, en la medida en que esta capacidad sea un hecho reconocido, la descentralización es una obligada consecuencia del sistema poi itico mexicano.

Unidad en la Acción Diversa y Autónoma

Dentro de una nación las comunidades parciales o regionales han de aparejar permanente y fehacientemente su suficiencia, para propiciar la armon (a interna a una aptitud demostrada de preservar y fortalecer su pertenencia y unión con la comunidad nacional, a la cual, por ello, remiten la solución de los problemas que no les son espectficos y desde luego su defensa en todos los órdenes frente al exterior. Esto es indispensable a la independencia y unidad poi ítica nacionales, necesario a la identidad cultural básica de la República y condición de un sano nacionalismo en todas sus expresiones constitucionales y poi íticas. La ausencia de lazos fuertes de unidad real impide la descentralización, porque habrra peligro de ruptura.

Atribuciones de los Gobiernos Locales

Se han mencionado diversos renglones de acción pública que en materia de servicios y obras debieran y podrían quedar a cargo de los gobiernos estatales y de las autoridades municipales; asimismo, se ha expresado la conveniencia de que las tareas que realizan actualmente algunos organismos descentralizados de la administración pública federal pasaran al ámbito de las responsabilidades locales. Existen muchas empresas públicas y se dan casos de participaciones federales en empresas de carácter industrial y comercial, que podr lan también transferirse a los gobiernos locales, ya sea total o parcialmente.

En algunos de estos casos la devolución de competencias exige reformas constitucionales,

pero la mavor ra de las veces no es necesario.

Facu ltades y Recursos

En todos los casos será preciso que la reasignación de atribuciones se acompañe de la descentralización de los recursos correspondientes de todo orden.

Grados y Cadencias de la Descentralización

Con certeza tendrán que darse diversos grados de descentralización en función de las distintas caracter ísticas de los estados y municipios de la República, y los procesos respectivos deberán llevarse con diferentes ritmos por diversas y sustanciales razones. Pero sería inadmisible sujetar el proceso de descentralización a juicios exclusivamente subjetivos de funcionarios federales de nivel técnico, respecto de las capacidades locales; casi siempre habría **entonces reticencias definitivas.**

Apreciaciones Políticas

La apreciación global de la magnitud y tiempos oportunos para llevar a cabo la descentralización fundamental deberá ser una tarea de poi ítica interna, que naturalmente tendría que allegarse la asistencia técnica y administrativa de las dependencias federales involucradas en cada caso, en razón de la materia.

Un criterio general de la descentralización poi ítica es que las autoridades poi íticas de competencia territorial limitada, tengan una mejor capacidad y recursos para resolver globalmente o en conjunto las demandas sociales, que ya no están siendo bien atendidas por autoridades administrativas federales con competencia en razón de una materia específica.

Coordinación de la Acción Pública

Es verdad que entonces y cada vez más, los gobiernos estatales, y en otro grado los municipales, serran coordinadores de toda la acción pública en el espacio territorial que les compete y que por ello significará la necesidad de afirmar paralelamente dos cosas: la primera, es la presencia y acción del gobierno federal en cada ámbito territorial de la República, con todas sus atribuciones políticas y administrativas exclusivas y con sus específicas facultades de coordinación básica nacional; la segunda afirmación necesaria es la de un concepto realizado de autonomía que, parejamente al ejercicio de facultades propias del gobierno autónomo, revele de manera explícita y sustantiva el cumplimiento de las normas jurídicas de la Constitución de la República, el respeto del orden jurídico federal, la aceptación de los criterios poi íticos de unidad nacional y la aplicación de los principios fundamentales y directrices maestras del gobierno de la República. Todo ello para efectos muy concretos y con asunción efectiva de una responsabilidad comprometida y ex.qible política y jurídicamente a los titulares del poder poi itico local.

Relevancia del GObierno Local

Los gobiernos estatales no deben ser empequeñecidos de hecho ni por las agencias u oficinas federales desconcentradas ni por grupos locales con poderes sociales. Las atri-

buciones y recursos del gobierno federal desconcentrado o actuando desde el centro, serán siempre cualitativamente importantes y cuantitativamente relevantes, pero no debieran nunca manifestarse en detrimento de los gobiernos locales.

Coordinación

En los múltiples casos de coordinación y de facultades para cuyo ejercicio concurren autoridades federales y locales, debe haber expresión formal y sustancial de una recíproca consideración y apoyo. Esto es condición indispensable, asi como la información y comunicación, para que se motive ampliamente la voluntad participativa y de respaldo de las comunidades locales y para que se finque el desarrollo en una más plural y múltiple distribución del poder y de la riqueza.

Diversidad sin Rupturas

Tendrá que instrumentarse con mayor precisión el sistema de responsabilidad y los mecanismos políticos y administrativos que aseguran la unidad esencial de la nación y garantizan la ausencia de fracturas o fraccionamientos de la misma; esto implica que a una mayor responsabilidad política de las autoridades locales tendrán que darse más casos de apreciación y enjuiciamiento, también políticos -y democráticos-, de dicha responsabilidad. La importancia de las convenciones y negociaciones políticas entre los diversos partidos se acrecienta notablemente en relación con estas cuestiones.

Descentralización y Desarrollo

El esquema de descentralización expuesto aquí corresponde a un planteamiento de desarrollo social y económico que supone la posibilidad -perfectamente válida- de que el gobierno federal podrá, con el manejo de sus recursos de todo tipo y sin detrimento de los propósitos y metas básicas del desarrollo, enmarcar en un proyecto democrático nacional las decisiones económicas y de gasto público local libremente tomadas, siempre dentro de los cauces y lineamientos básicos del propio proyecto, que debe asegurar unidad nacional en el esfuerzo fundamental, pero que ha de permitir y ser capaz de adecuar decisiones locales autónomas, que implican el uso de recursos materiales.

Democratización Administrativa

La democratización administrativa no es mayormente un problema de técnica; lo es de adecuar la administración a las exigencias del sistema político de valores y opciones fundamentales -entre los cuales la democracia- y de asegurar su sometimiento a juicios que le sean favorables; democratizar la administración supone el establecimiento de las condiciones apropiadas para que esto sea posible.

Por ello, la relación de una tesis de democratización administrativa es muy clara con criterios de descentralización y democratización de la vida nacional y de énfasis ético en la sociedad. Una nueva política de administración pública debe significar democratización administrativa; creación de estímulos y condiciones favorables a las actitudes dignas y

éticamente valiosas en el comportamiento de la administración; eficacia administrativa en la construcción de una sociedad más justa; transformación de la administración en factor incisivo y coherente de avance económico y social.

La democratización debe darse en todos los ámbitos y centros de poder, y la administración pública es uno fundamental.

La descentralización administrativa es aconsejable y eficaz en la medida en que se asegure una mejor realización de los criterios antes enunciados, con la atribución de funciones a organismos con personalidad, patrimonio y capacidad operativa autónomos; si se trata de descentralización propiamente administrativa, el organismo ciertamente no tiene poder propio, pero su naturaleza, responsabilidad y funciones son públicas.

Capacidades Políticas Descentralizadas

Cuando es el caso de los órganos institucionales con poder propio. poi itico, que san los estados y municipios, el reconocimiento y la manifestación de respeto de tal poder y de su justificación, legitimación y capacidades, tienen **como consecuencia una descentralización** política, de facultades de gobierno y de administración, que por razones ya superadas tuvieron que centralizarse en alguna época anterior. El reconocimiento en cuestión es de la aptitud demostrable de un centro de poder poi itico de crear, proponer y actuar formas de organización para una comunidad, así como de que su administración tiene la configuración, integración, programas y recursos básicos para dar respuestas autónomas a los problemas propios.

Comportamientos y Actitudes

En todo caso y dentro del contexto de las tesis expuestas, democratizar una administración eficiente quiere decir estructurar y afio nar organizaciones, procesos, reglas y operaciones de la administración pública -federal o locales-, pero con la expl ícita finalidad de propiciar determinados comportamientos y muy definidas actitudes de los funcionarios y empleados públicos frente a los ciudadanos. La democratización sería la solución, en consecuencia y principalmente, del problema de asegurar una cierta disposición eficaz de la conducta, la postura y la actitud administrativa. A esto siempre contribuye de manera indispensable una democratización integral, que incluye una opinión pública plural bien informada y con medios efectivos de comunicación social. Asimismo, la democratización administrativa tiene que ser fomentada y apoyada por los partidos poi iticos que con esta tesis simpaticen y que deben actuar en dicho sentido, eficaz y permanentemente.

Democracia y Descentralización

En los últimos años, los gobiernos estatales han reformado las leyes orgán icas de sus administraciones en términos y forma generalmente valiosos; en adelante, la descentralización de atribuciones y responsabilidades a dichos gobiernos será la que determine no solamente los procesos de democratización administrativa, sino el diseño de mejores y

más idóneos procedimientos para el reclutamiento, la capacitación y la definición de responsabilidades de empleados y funcionarios públicos locales, en atención a los fines de la poi ítica de administración pública.

Participación Democrática

De manera similar, la descentralización tendrá que conducir al diseño -indispensable- de formas de colaboración popular en el ámbito de las administraciones locales que sequramente procurarán, con el fin de alcanzar una sociedad más equitativa, que las diversas participaciones de sectores sociales no conlleven el predominio indiscriminado de grupos minoritarios sólo por razón de su fuerza económica o por la magnitud privilegiada de sus recursos de cualquier orden. Para tal efecto, los gobiernos locales han de tener suficiente capacidad, atribuciones y medios de liderazgo, conducción y arbitraje, así como adrninistraciones públicas honorables con criterio **propio y en permanente proceso de mejora**miento democrático, real y en eficacia.

Por lo que respecta a las personas, debe recardarse que los funcionarios demócratas, honrados, inteligentes y capaces, significan obstáculo para ciertos intereses, obscuros siempre y frecuentemente con recursos para intimidar, calumniar, inhibir o halagar. Deben, por esto, darse apoyos y condiciones idóneas para que la estabilidad y eficacia de los funcionarios probos sea ejemplar y constituya una afirmación importante de la ética social y de la democracia administrativa.

DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL: CAUSAS, PROCESOS Y CONSECUENCIAS

Ornar Guerrero Orozco

La Centralización: un Fenómeno Inherente al Estado Moderno

El hecho que la administración pública federal vaya a sufrir la más grande transformación en la historia del México independiente, traerá como consecuencia **una** modificación correspondiente y consecuente en la vida nacional en su conjunto. La administración del Estado nacional es, propiamente hablando, su actividad en la sociedad civil; la administración pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad, es el Estado en acción en el seno de la sociedad civil.'

Conforme los dictados de su naturaleza, Bonnin ha dicho que la administración pública organiza a la sociedad, corrige los vicios en los que incurre, mejora sus procesos productivos vitales. Es una potencia que dirige a los seres organizados, una fuerza que ministra y reproduce las condiciones vitales de los hombres.[2] Transformarla es modificar, en consecuencia, a la vida nacional sobre la cual actúa.

Una reforma en la administración pública es una transformación sensible en el Estado y en la sociedad; pero, cuando tal reforma ocurre en un Estado nacional tradicionalmente centralizado, la transformación en la sociedad es aún más sensible. La historia es un escenario significativo en el que sobran ejem-

1De modo tal la han concebido Marx y Van Stein Ver: Marx, Carlos. "La Sociedad, el Estado y la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública Conmemorativa del 25 Amverserio aet JNAP*, P. 257;y Stetn, Lorenz Van: "La Sctenaa de lta PUblica Amministrazione". págs. 3·17.

2 Bonntn, Carlos JUan. "Compendio de los Principios de Administración", p. 37.

plos de ésto. El más grande cambio ocurrió en el vértice histórico que une el paso del siglo XVIII al XIX, cuando el absolutismo cedió su lugar al Estado burgués de derecho, naciendo con ello la modernidad. Como lo ha explicado Marx, la gran renovación fue la **unidad civil de la nación, un proceso que** sustituyó al muestrario feudalizado de castas, privilegios y estamentos.'

La unidad civil de la nación trajo aparejada la igualdad de los hombres ante las leyes y engendró al concepto de ciudadano. Se creó el espíritu público y se facilitó la comunicación entre los ciudadanos. La unidad civil de la nación entraña la conservación de las relaciones públicas y el mantenimiento de la sociedad. Ella es, sin duda, el elemento característico de la sociedad moderna.

Sin embargo, el Estado moderno no nació "por generación espontánea", sino, por lo contrario debido a una lenta y gradual formación cuya etapa histórica inmediata es la del absolutismo. El Estado absolutista, por su carácter autocrático, fue una institución polltica altamente centralizada. La administración absolutista estuvo por tanto organizada con base en la centralización y esta forma de organización fue la herencia del Estado absolutista al Estado burgués de derecho.

Centralización Gubernamental y Centralización Administrativa

El Estado moderno, como Estado nacional, está basado en la centralización. Así como la era inmediata al absolutismo fue la sociedad feudal, y la herencia de ésta fue la descentralización medieval, asimismo, la etapa inmediata al Estado moderno es el absolutismo con su legado de centralización. Una vez constituida **como nación, una sociedad está estructurada** en unidad como un todo. El gobierno del todo, la *res publica,* es naturalmente centralizado.

José Posada de Herrera ha sostenido que la centralización es resolver las cuestiones inherentes a la nación por el gobierno central, radicado en la capital del pars." Gubernamentalmente hablando, el Estado nacional es centralizado. Los poderes nacionales, queen la mayor parte de los países modernos están divididos en legislativo, ejecutivo y judicial, representan propiamente a la nación y radican en la capital del país. Por tanto, la centralización gubernamental -ha dicho Tocqueville- es situar en las mismas manos y en el mismo lugar los intereses inherentes a la nación.s

La centralización administrativa es un fenómeno distinto. La nación está civilmente unida, pero a la vez está formada por las diversidades sociales que brotan de las costurnbres, las regiones y los hábitos. Estas son, en suma, lo que se expresa en forma de intereses especiales y partes de la nación. Centralización administrativa es situar todos los intereses especiales en las mismas manos y radicarlos en el mismo lugar.'

Por cuanto a su organización poi ítico-terri-

3Marx, Carlos, "El Dieciocho Brumario de Luis Bonaoarte" En: *Obras Escogidas,* Vol. 1, p. 339.

4Posada de Herrera, José "Lecciones de Adrnirustreción". p.28.

"rocquev.ne. Alejandro. ''La Democracia en América", p. 97.

6/*bid.*

torial, el Estado moderno se clasifica en estados unitarios y estados federales. En los primeros existe la doble centralización, la gubernamental y la administrativa; en los segundos está presente sólo la centralización gubernamental. Sin embargo, cuando un Estado nacional proviene de una situación histórica inmediata caracter:zacla por una tradición centralista, aun estando organizado en forma federal, ambas centralizaciones coexisten.

México tiene un Estado nacional de arraiqada tradición centralista. Esto no es ni defecto ni virtud, sino una condición histórica persistente a lo largo de los tiempos. Los intereses especiales de las partes de la nación son manejades m mimamento por los gobiernos de las entidades federativas; más bien se encuentran administrados por el gobierno tederal. Ello produce la doble centralización, gubernamental y administrativa, y esta centralización reside, por decirlo así, en la ciudad de México.

Centralización y Descentralización

En todo caso, ya se trate de la centralización gubernamental, ya lo sea de la administrativa, nuestro país está centralizado. La centralización es una condición estructura! del Estado moderno, y como lo ha explicado Olivan, es la respuesta a la necesirlad de reunir en un punto el conocimiento y la dirección de las personas y de las cosas, de modo que la volun tad nacional llegue a todos los puntos del territorio y tenga efectos uniformes sobre sus pobladores.[7]

Un Estado unitario está doble y naturalmente centralizado. Tal es la condición de su existencia. Sin ernbarqo, un Estado federal no debe estar doblemente centralizado, únicarnerte debe dar cabida a la centralización gubernamental. El Estado feríeral. como tafdebe ser administrativamente descentralizado. La trad: c.or. centralista heredada por el virreinato, tan íuerte en los prirnuros años de la vida independiente, tan fortalecida por nosotros mismos en la época presente, debe ser revertida.

Tal como lo explicó Olivan. la descenrrafzac.ón administrativa es esparcir las atribuc.ones de la autoridad que existen en un punto, distribuvéndolas ampliamente en los demás puntos del territorio nacional Es, en suma, sacar del centro único o prevaleciente las auibuciones situacfas en él y tlistribuirlas entre 105 otros centros que se encuentran en el espacio ter ritorial del Estado nacional. La deseentralizac.ón aclministrativa por tanto, seria transferir atrrbucioncs del qobierno federal a los qobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

La ccruralizacrón y la descentralización son partes del mismo proceso, polos que nunca se unen por más que se aproximan cuando se trata de un Estado federal. La doble central. zación es incompatible con el régimen federal, vulnera la vitalidad e iniciativa de las entidades federativas y degrada la vida de la ciudad de México. La doble centralización, sin embargo, no implica meramente una relación paralela y complementaria; es más que una suma cuantitativa de tendencias. Consiste

[7] üllván. Arerandro "De la Adnumsnec.ón Pública con He!acion a España··, p. 46

ttnd.

en una hipercentralización potenciada por los recursos que devora, funciona a semejanza de foco único de gravedad que, como "pozo negro" supergravitado, aprieta hacia si todo lo que le rodea, paralizándolo. La única actividad es la que la hipercentralización desenvuelve o permite que se mueva.

La centralización gubernamental, cuando se suma a la centralización administrativa, tiende a desnaturalizarse porque enerva el esplritu y el sentido de ciudadanla. Tocqueville advirtió que la centralización administrativa produce efectos variados: de un lado, positivamente, reúne las potencias de una nación y consigue éxitos espectaculares; del otro, negativamente, hace su tarea de momento V sin consecuencias trascendentes. La hipercentralización es un proceso que crece por la dinámica que es dictada por la capacidad de su parte, frente a la incapacidad también en ascenso de las partes de la nación para administrarse por sí mismas.

La centralización es una obra humana y produce efectos, como hemos dicho, positivos. Hace que los hombres se comporten con uniformidad, imprime regularidad a los asuntos colectivos, consigue mover a la sociedad cuando hay parsimonia y tranquilidad. Pero cuando se trata de una situación inesperada y la emergencia abre la puerta, la centralización se muestra incompetente para movilizar aceleradamente a la sociedad, muestra cuán impotente es. No es más apta, tampoco, para reclamar y lograr dirigir, coordinar y armonizar el trabajo de 105 ciudadanos a 105 que ha llamado en su auxilio, porque también en épocas extraordinarias quiere dictar el rumbo hasta de la mínima operación. El terremoto del 19 de septiembre de 1985 es una lección dramática que debe aprender un Estado en el que se suman y combinan la centralización gubernamental y la administrativa, que es vrctirna de las debilidades que se han mencionado. La fuerza V la vitalidad de una nación ha sido agolpada en un sólo punto, en torno al cual se concentra la vida social, económica y cultural de todo el país. Cuando una catástrofe natural, al dañar el centro, afecta sensiblemente a todo un país, ello quiere decir que la centralización ha dado todo de SI.

Fortalecimiento de un Estado Nacional Multicentrado

La hipercentralizacibn, sin embargo, puede permanecer estacionariamente V, por decirlo de algún modo, resistirse a perecer. Se debe, por tanto, proceder a eliminarla por medio de la descentralización administrativa, que dé nueva vida y fuerzas bastantes a las entidades federativas, haciéndose viable la realización del Estado federal. Se trata, en resumen, de hacer ·realidad a un Estado multicentrado que ya existe bosquejado en la Constitución escrita y el cual requiere de las energías que le revierta la gran capital del país.

Hacia la hipercentralización concurren fenómenos paralelos. En la ciudad de México hay, asimismo, la convergencia de la concentración física, la aglomeración humana, la congestión de las comunicaciones, la saturación del espacio territorial. En suma, la hipercentralización es la acumulación del tiempo histórico en un punto del espacio. La descentralización de la

vida nacional, por tanto, implica un proceso de reversión que estirnu lará el desarrollo de fenómenos inherentes a la propia descentrali-zación. Un Estado nacional multicentrado conseguiría un desarrollo regional equilibrado, despertaría energías locales adormecidas, vitalizarla los talentos y las facultades hurnanas enervadas.

Pero la descentralización de la vida nacional no debe ser parcial, debe comprender del todo al país. La descentralización de la vida nacional debe implicar la reubicación f Isica de las dependencias de la administración pública federal cuando la necesidad lo dicte; en su caso, debe intentarse la desconcentración y en el suyo, como meta principal, la deseentralización administrativa. A excepción de la descentralización administrativa, las otras dos modalidades no son medidas suficientes.

La reubicación física y la·desconcentración de dependencias federales serían beneficiosas para la capital de la República, porque la descongestionarían y atenuarían su saturación. Pero las entidades federativas y las rnu nicipa!idades sólo obtienen una ventaja parcial. Por esto, ambas deben plantearse como metas encaminadas a un objetivo pleno: la deseentratización administrativa.

Tampoco la reubicación física y la deseencentración fornentarran directamente la formación de centros autónomos de actividad. Serian, en todo caso, delegaciones federales o representaciones organizativas ubicadas en el suelo de las entidades federativas o de las municipalidades, pero sujetas a la autoridad federal. Pero pueden ser los pasos que lleven a la descentralización administrativa y con ello a la formación del Estado nacional como organ izaci ón federal mu lticentrada.

Reubicación Física de Dependencias Federales

La reubicación fisic a lleva de sí el beneficio del descongestionamiento de la ciudad de México. Sin embargo, beneficios alternativos deben ser concebidos al proyectarse la reubiccción de alguna dependencia federal. Ciertas ventajas logrables son -explica José Chanes Nieto- que la dependencia en cuestión estuviera situada en el lugar donde preste un servicio superior, donde cumpla sus atribuciones naturales, donde se encuentran sus insumes. donde converjan sus actividades sustantiva y administrativa, donde genere estímulos al desarrollo. Si éstos son los casos, la conveniencia de la reubicación física de una entidad federal está plenamente justificada.'

La reubicación física se posibilita más exitosamente cuando se considera a un organismo completo. Naturalmente, las entidades que forman el sector paraestatal son las que representan esta posibilidad. Muchas de ellas, sobre todo las que producen bienes económicos, pueden ser localizables en puntos concretos del territorio nacional. Otras más tienen su campo esperrfico de acción en provincia, lo que es un est.rnu!o más a su reubicación en algún punto de las entidades federativas. Sin embargo, la dependencia reubicada es

[9] Chanes Niero José "La Desr-ennalizacion et' IJ Adminis uac.ón Públir;a '. Praxis, INAP, p. 138.

federal y responde a los intereses nacionales, por lo que su utilidad debe conciliarse con la satisfacción de los intereses locales.

Se deben tomar en cuenta algunas considera clones, no sólo para garantizar el éxito de la reubicación física, sino también para no llevar a la provincia la ineficiencia y los vicios que existen en el centro. Convendría lo siguiente, según lo expone Chanes Nieto:

1. Que no se implanten dependencias fe derales en las capitales de las entidades federativas, para no contribuir ni estimular la centralización en el interior de las mismas. Deben elegirse otras ciudades, que puedan ser futuros centros de desarrollo en la entidad.

2. Deben evitarse las zonas conurbadas, que en sí ya tienen la semilla de la rna crourbanización.

3. Conviene que se sitúen en ciudades cuyo abastecimiento de agua presente y futuro esté asegurado, para evitar gastos enerosos que implica llevarla al lugar.

4. Las ciudades escogidas deben ser qeográfica y climáticamente adecuadas, estar situadas en zonas asismicas y contar con cierto desarrollo de infraestructura.

5. En caso de posible coincidencia de dos o más grandes dependencias administra tivas en un lugar deseable, evitar su reubicación. De no ser así, que los locales en los que se instalen no se compacten en una zona ni se dispersen en toda la ciudad. Su proximidad favorecerá la oro ganización y las comunicaciones administrativas.

6. Deben preservarse las zonas ecológicas, el patrimonio histórico y la traza urbana de la ciudad. De existir, deben acatarse las disposiciones del plano regulador y las de política urbana; de no existir, elaborarse con antelación a la implantación de las dependencias federales.

Finalmente, se debe hacer énfasis en que una adecuada reubicación f isica de las dependencias federales, posibilitará que en el futuro inmediato puedan administrativamente descentralizarse en beneficio de las entidades federativas y las municipalidades.

Desconcentración de la Administración Pública Federal

También la desconcentración es un factor coadyuvante para la descongestión de la He pú bl ica. Esta es, no cabe duda, una ventaja enorme que puede ser aún más gratificante con su impacto positivo en la provincia. José Chanes Nieto ha definido a la desconcentración como la transferencia de órganos, decisiones, acciones, recursos y servicios, ah í donde su presencia es directamente beneficiosa.[9] Como la reubicación física, la desconcentración constituye una ventaja indi recta a favor de la ciudad de México, y puede ser beneficio directo para las entidades federativas. Y, aún

[9] Ibid. Págs. 135-137

más que la reubicación ı rsica, puede ser un paso decisivo hacia la descentralización administrativa.

Chanes Nieto agrega que la desconcentración facilita que el ciudadano reciba mejores servicios, que cumpla con sus obligaciones y ejerza sus derechos; en fin, que reciba un servicio mejor, más rápido y oportuno. Asi, la desconcentración puede estimular el fortalecimiento del Estado multicentrado, porque acerca los órganos federales al lugar donde 'lace su razón de ser.

Las dependencias que forman el sector paraestatal son también susceptibles de ser desconcentradas.oorque Su carácter y naturaleza lo facilitan. Empero, la administración pública centralizada es la que deberá seguír inicial y preferencialmenw esta via.

La desconcentración es un fenómeno administrativo más complejo que la reubicación física. Implica el distanciamiento territorial oe los órqanos que forman parte de la misma dependencia V, por tanto, es un factor de reorganización por la alteración de la comunicación entre ellos. La desconcentracion supone la radicación de los escalones jerárquicos superiores en la ciudad de México V la ubicación de los escalones medios e inferiores en varios puntos del territorio nacional. Dicho de otro modo, parecerra que una secretada de Estado fuera cortada por el cuello, separando la cabeza y el cuerpo, pero ello no es asr o al menos no debe ser asr.

Por dictado de la centralización gubernamental el jefe del ¡ecutivo radica en la capital de la República: es natural que le acompañen sus colaboradores inmediatos, los secretarios de Estado, y a éstos sus delegados más próximos: los subsecretarios Obviamente, debe permanecer aqui el titular de los sistemas de apoyo, el oficial mayor, y su equipo de colaboradores: \05 diferentes directores generales de servicios. En la ciudad de México deben radicar, pues, los poderes de la Unión y \a alra admnistración.

Las direcciones qenerales sustantivas pueden ser desconcentradas. Si recordarnos que sú vocación natural V su oriqen era la autorio rnia de gestión durante el siqlo pasado, hav razón para que se les dote nuevamente de la capacidad de decisión y acción, y radiquen en la provincia. El problema del "dequello" de (a cabeza de la alta administración, que quedaría separada del cuerpo --las direcciones genera\es-, se resuelve acudiendo al uso de los programas de !a ciberru-tica y la informática, tan útiles para salvar las distancias físicas.

La raJicación física de las direcciones qenerales, como las de otras dependencias desconcentrables, debe tomar en consideración las condiciones geográficas y urbanas que antes mencionamos al referirnos a la reubicación física de fas dependencias de la administración pública Federal. José Chanes Nieto considera que la desconcentración se elebe basar en lo siquiente:

1. Determinación precisa de las facultades y funciones a realizar por las dependencias centralizadas y las dependencias descon cuntradas.

2. Respeto a la organización federal del Estado mexicano, y sólo excepcionalmente seguirse el criterio regional.

3. Atribuir capacidad de decisión y acción, no meramente el desahogo de trámites.

4. Mejorar las relaciones entre las dependencias centralizadas y las desconcentradas en lo relativo a planeación, programación, coordinación, normación, formulación de poiíticas e instrumentación en acciones.

5. Desconcentrar completamente decisiones y servicios, así como a la organización entera, para evitar rompimientos organizativos y quebrantamientos en la comunicación.

6. Unidad de la dependencia desconcentrada, evitando la reproducción organizativa de la administración centralizada; lo primero para no crear varias representaciones, lo segundo para no caer en duplicaciones.

7. Establecimiento efectivo de personas, recursos financieros y materiales, ah, donde se lleve al cabo la desconcentración.

8. Dotación de competencias para la celebración de contratos de arrendamientos, suministros y obras directamente, con lo que coadyuvarán a la activación de la vida económica de la localidad.

9. Las decisiones sobre la desconcentración se deben publicar en el Diario Oficial, para que las dependencias centralizadas no asuman atribuciones de las desconcentradas y viceversa.[11]

Las direcciones generales representan un ejemplo típico de lo que puede ser una dependencia desconcentrada. Sin embargo, otras unidades administrativas podrian seguir también esta vra. Tal es el caso de las instituciones de estudio e investigación de las secretarías de Estado y dependencias paraestatales, asi como las bibliotecas de las mismas, que se podrían reunir en un solo lugar y poder realizar sus actividades, dado el caso, conjuntamente. Ellas se podrían agregar a los centros de documentación y los archivos oficiales, indispensables para los trabajos de investigación.

La desconcentración, en última instancia, sería el paso inmediato a un objetivo superior: la descentralización administrativa.

Descentralización de la Administración Pública Federal

La descentralización administrativa es el paso decisivo y definitivo en pro del fortalecimiento del Estado-nación mexicano, como Estado multicentrado. La centralización gubernamental ya existe: es un componente estructural del Estado. La descentralización administrativa es la tarea que se debe comenzar y al efecto realizarse una redistribución de las atribuciones entre la federación, de un lado, y las enti-

dades federativas y las municipales, del otro.

Esta redistribución -señala Chanes Nieto- implica la transferencia de competencias, instituciones y recursos de la federación hacia las entidades federativas y las municipalidades, y el incremento de la participación de éstas dos en las decisiones federales. Agrega que a la República deben corresponder propiamente las siguientes competencias: salvaguarda de la soberan ra nacional y la representación de la misma; el impulso del desarrollo nacional, la rector ía de la econom la, las áreas estratégicas y la eliminación de posibles desequilibrios regionales; ejecución de obras de gran magnitud para el beneficio de la infraestructura para el desarrollo; prestación de servicios comunes a la República o relativos a bienes de interés nacional; energéticos y normas relativas a la explotación de los recursos nacionales mediante concesión; lo relativo a dos o más entidades federativas cuando no sea posible ni su separación ni su asociación; regulación de los medios de comunicación masiva; la satisfacción de necesidades propias de la administración pública federal. De este modo --continúa- la federación haría lo que es relativo a la República como un todo, efectuando la descentralización administrativa por medio de las siguientes medidas: atribución a los estados y municipios de funciones que legalmente corresponden a la administración pública federal o que ésta ha asumido; leyes federativas cuya aplicación quede a cargo de las entidades federales o las municipalidades, tales como las relativas a los asentamientos humanos, patrimonio cultural, medio ambiente, capacitación y adiestramiento de trabajadores, seguridad e higiene en el trabajo, vivienda y protección del consumidor; participación de los estados y los municipios en los programas federales; cesión total o parcial de organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos que actúen en su espacio territorial; Incorporación de los estados y los municipios como accionistas o miembros de los Órganos directivos de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos que actúen en su territorio o cuyas ramas de actividad, aun no tocando su espacio territorial, le son de interés y beneficio; transmisión a entidades federativas y municipalidades de acciones de empresas privadas en manos del gobierno federal, que operen o se encuentren domiciliadas en su territorio; establecimiento de obligaciones para los estados en la Constitución federal; definición legal de atribuciones que de hecho asumen autoridades federales, tales como las relativas al deporte, turismo, recreación y aspectos agropecuarios; redistribución de facultades fiscales, de la función social educativa y salud; transferencia de los recursos correspondientes y de las fuentes de ingresos que garanticen su cumplimiento futuro; eliminación de las tendencias hacia la centralización administrativa, ahora en posibi lidad de ser revertidas.

Por tanto, las facu ltades federales que pueden ser descentralizadas abarcan el fomento a la agricultura y la qanader Ia. así como el estímulo a la silvicultura y la pesca. Compren. den, asimismo, la organización de ejidos y la explotación de bienes comunales, regulación comercial y protección del consumidor, salvaguarda del medio ambiente y manejo de

las aguas subterráneas. Deben incluirse también las facultades federales relativas a la creación de reservas territoriales para vivienda, la materia de reforma agraria, aguas superficiales, el turismo y la conservación del patrimonio cultural. La descentralización administrativa puede realizarse en dos etapas, de las cuales en la primera se establecerían convenios entre la federación y los estados y los municipios, para definir las esferas respectivas de cada ,cual. La federación conservaría las facultades de planeación, regulación y normación. en tanto que las entidades federativas y las munlcloalidades asumirían la ejecución y el mans]o de los recursos financieros. E-n la seaunda etaoase realizarían las reformas constitucionales. respectivas y pertinentes a la descentralización administrativa.

Por tanto. como se puede abservar, la descentralización administrativa sería la modificación ,de fondo de la organización del Estado nacional, .con la simple aplicación del federalismo plasmado en la Constitución.

Viabilidad de la Descentralización Administrativa

La descentralización no es tarea nada fácil, sino todo, lo contrario. La descentralización administrativa es una vra reformista de la transformación del Estado mexicano; por tanto, no tiene nada de revolucionaria y, sin embargo, puede ser sumamente radical.

Leexperiencia histórica ha enseñado que los Estados altamente centralizados son susceptibles de profundas reformas, cuando éstas ocurren a tiempo. También enseña que, aplicadas extemporáneamente o derivadas en el fracaso, las reformas se convierten más bien en caldo de cultivo de movimientos revolucionarios. Alemania y España durante la primera mitad del siglo XIX constituyen testimonios del primer tipo; Francia de finales del siglo XVIII es testimonio de lo segundo.

Ni las revoluciones ni las reformas inspiran adhesiones inmediatas ni unánimes. Es más, las segundas pueden tener tantos enemigos como las primeras. Las reformas habidas en los Estados centralizados heredados por el absolutismo, fueron obstaculizadas encarnizadamente por las aristocracias terratenientes, cuyos intereses eran afectados directamente.

En los modernos Estados capitalistas de la actualidad, en los que priva la idea del Estado burqués de derecho, las reformas administrativas no son tarea fácil, mucho menos en aquellos que son altamente centralizados. Inclusive, en Estados federales la descentralización administrativa puede ser extraordinariamente difícil, cuando persiste una tradición de centralización centenaria, como ocurre en nuestro país. Por tanto, la descentralización debe estar avalada por una firme decisión de llevarla al cabo, teniéndose en la mente la razón de Estada. La descentralización es una decisión trascendental en el tiempo porque afectará a las generaciones futuras; ello obliga a que se conciba al Estado en su dimensión natural de institución que, como hemos dicho, está fincada en la razón de Estado.

Ya que hablamos de la razón de Estado hay que decir que ella implica el conocimiento objetivo de la naturaleza del propio Estado,

para entender su orqanización y funcionamiento. La descentralización, como vía retormista es un cambio en la forma de un tipo qeneral de Estado. No pretende cambiar de Estado, sino cambiar al Estado. La descentralización es, al mismo tiempo, una re-estructuración del juego de fuerzas poiíticas en un país; es una nueva modalidad de "reglas del juego político", que rigen también nuevas formas del ejercicio del poder. En suma, descentralizar es una tarea desafiante, un reto que debe ser calculado.

La descentralización es viable siempre y cuando el camino seguido -la reforma— sea radical. Una reforma tibia es tan inútil Como el no haberla iniciado. Puede ocurrir que la necesidad impela a la decisión, como está pasando en México y, sin embargo, la decisión debe ser capaz de adelantarse y guíar a la necesidad para intentar controlar el proceso de descentralización. El cambio por vía de la descentralización puede ser inducido, siernpre y cuando se esté a tiempo; hoy día aún estamos a tiempo, mañana va no.

La descentralización administrativa sí es posible, la hipercentralización ya no. Quizá convendría atender una idea de aquel gran liberal y federalista mexicano, José María del Castillo Velasco, que fungió como constituvente en 1857: "la centralización completa sólo podría existir bajo el dominio de un rnonarca absoluto y enervaría a no dudarlo las fuerzas del Estado y del individuo, debilitando al uno y al otro hasta hacerlos Incapaces de proveer a su propia defensa. Tal centrallzéción es enteramente inconcebible y verdaderamente impracticable conforme a las instituciones políticas de la República mexicana, formada de estados libres y soberanos en su régimen interior y que no tienen la facultad de ingerirse en la administración federal"."[12] Al pasar del tiempo hemos podido constatar la incompatibilidad entre el federalismo v la centralización en México. Por efecto de la centralización administrativa, el régimen federal existe más bien en el papel, que en el mundo de la realidad. Un país no puede pretender dar vida a una forma de régimen, como el federal, cuando la centralización dicta formas de vida distintas. Castillo Velasco no estaba equivocado: al no ser compatibles la centralización administrativa y el federalismo, el segundo se disvirtuó dando paso a una organización poiítica centralizada. En suma, para que el federalismo viva, debe morir la centralización administrativa. El acta de nacimiento del federalismo efectivo, pues, debe ser cambiada por el acta de defunci611 de la centralización administrativa:

[12] Castillo vetesco. "**Derecho** Admtotstrenvc **Mexicano**". **Volumen 1, p. 16.**

BIBLIOGRAFIA

- Bonnin, C.J.B. "Compendio de los Principios de Administración". Madrid. Imprenta de José Palacios. 1834

- Castillo Velasco, José Maria. "Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano." México. Taller de la Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres. 1874. Dos volúmenes.

- Chanes Nieto, José. "La Descentralización en la Administración Pública". INAP. México. *Praxis* núm. 68.1985.

- Marx, Carlos. "La Sociedad, el Estado y la Administración Pública". México. Revista de Administración Pública, núm. conmemorativo del25 aniversario dell NAP. 1980.

- "El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte". En: *Marx y Engels, Obras Escogidas.* Moscú. Ediciones en Lenguas Extranjeras. Sin año. Dos volúmenes.

- Oliván, Alejandro. "De la Administración Pública con Relación a España". Madrid. Roix Editor. 1843.

- Posada de Herrera, José. "Lecciones de Administración". Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. 1978.

- Tocqueville, Alexis de. "La Democracia en América". México. Fondo de Cultura Económica. 1973.

- Stein, Lorenzo. "La Scienza del la Puoblica Amministrazione". Torino. Unione Tipografico-editrice. 1897.

LA DESCENTRALlZACION MEXICANA: ENSAYO SOBRE SUS CUESTIONES BASICAS*

Rolando J. Dada y Lemus

Posterior al daño, queda frente a nosotros una gran oportunidad. No basta con decir "un México nuevo". Tenemos que revisar, que dialogar Y que encontrar la coincidencia entre lo que desearnos, lo que somos capaces de hacer y lo que conviene a nuestro país.

Muchas veces lo hemos hecho. México -país y capital- ha encontrado sus nuevas trazas, sus nuevos rumbos, sus nuevas maneras de ser.

A pesar de una larga tradición de seis siglos, el pueblo y el gobierno han terminado por comprender que el centralismo debe ser abandonado.

Además, este modelo demostró la vulnerabilidad de la vida comunitaria, poi ítica yeconómica —no solamente de la capital, sino de todo el país- cuando son agredidos centros únicos de información y respuesta.

¿Dejar, trasladar o transformar?

Las opiniones, las comisiones y las decisiones de octubre parecen indicar que únicamente habrá un cambio de ubicación, a lo más. Si pretendemos que descentralizar sea únicamente trasladar unas secretarías, mudar sus dependencias, movilizar a miles de burócratas... habremos desperdiciado la oportunidad de reestructurar la vida del país.

En 1561, Felipe 11 trasladó la corte española de Toledo a Madrid. Pero el centralismo del reino y la sumisión de los virreinos no cedieron, se vigorizaron. En este siglo y en este

"El presente ar tlcuro fue publicado en *Excélsior*. con fechas 24 V 25 de noviembre de 1985.

continente, igual sucedió en Brasil con el cambio de los poderes federales de R(o de Janeiro a la nueva capital, Brasilia.

Mientras cada uno de los papeles, cada asunto y cada autorización tenga que ir a un centro único, ubicado o no en la ciudad de Méxleo, estaremos fortaleciendo eIcentra1ismo gubernamental y, con ello, el centralismo nacional. Ya que el centro de gobierno atrae a las compañras contratistas, a los profesionales de la gestión, a los financieros, a los técnicos de alto nivel.

Si hacemos algo parecido, estaremos creando un nuevo sistema, disperso en el territorio, pero centralista en su concepción, en su funcionamiento y en sus feudos y cacicazgos. Esto hará más difIcil la vida pública nacional, la auténtica pluralidad regional, el transporte y las comunicaciones.

Tampoco es descentralizar ubicar alrededor del Distrito Federal a los organismos expulsados. La conformación de una corona de eludades medias periféricas (Ouerétaro, Pachuca, Puebla, Cuernavaca y Toluca) reforzarla automáticamente la función centralista de la ciudad de México.

A quienes quieren llevar una secretarIa a otra entidad federativa o a aquellos que pretendencortar un organigrama y enviar cada uno de los pedazos a otras ciudades, es neceo sario recordarles que la biología enseña que no es factible trasladar las partes del cerebro hacia lugares diferentes de la cabeza, sin que en dicho organismo queden alteradas sus funciones, las maneras de recabar la información, los procesos para la toma de decisiones y las formas de gasto de la enerqfa.

De acuerdo con este axioma biológico, tenemos que plantearnos qué partes del Distrito Federal, nuestra cabeza, tienen que ser modio ficadas simultáneamente a su mudanza territorial; cuál será la nueva asignación de las responsabilidades y funciones hasta ahora capitalinas; cuáles los modos múltiples de transporte, información y comunicación; y la redistribución de las decisiones y de las **inversiones.**

Una cosa es sacar dependencias oficiales del área metropolitana de la ciudad de México y otra "descentralizar la vida nacional".

Descentralizar la vida nacional necesita algo más que una sencilla reubicación. La deseentralización exige: un nuevo conjunto de como portamientos privados y públicos; una nueva red de relaciones entre nuestras comunidades y entidades; y una nueva fiIosofía, legislación y práctica del gobierno federal.

En este cambio, ahora sr, estructural, muo chas instituciones, muchas concepciones, muchas autoridades y muchas personas serán rebasadas por la magnitud y la calidad del cambio al que nos hemos comprometido.

Se ha hablado de modernizar al pafs, Esto conlleva una cierta comparación con otras naciones que son consideradas más modernas. Parece más conveniente hablar de profundizar en lo (ntirno de nuestro ser, en los conceptos y aspectos de nuestra nación, y en la historia mexicana.

Se trata de encontrar nuestros propios esquemas de desarrollo, nuestra actual etapa de evolución y, de ahí, sacar al México nuevo que nos hemos prometido.

Persona, democracia y descentralización

El terremoto, por la alteración que causó a las rutinas del país y de la capital, llamó la atención hacia ideas y costumbres casi olvidadas. Y nos obligó a reflexionar acerca de la cosa pública,

La administración ha suplido a la vocación por el hombre y por el gobierno. El abandono de la política, el rechazo al contacto popular, el alejarse de los individuos, de las familias concretas y de su bienestar... consolidó el poder en una administración tecnócrata. En la medida en que nuestros funcionarios fueron abandonando la calle y la plaza para refugiarse en el gabinete, en la estadística y en la computadora... en esa misma medida perdieron la visión y la ocupación por lo real, lo natural, lo humano.

Hoy, de nuevo, percibimos finalidades, responsabilidades y funciones más importantes que administrar. En dos días dejamos de creer que gobernar se reduce a manejar los recursos productivos o financieros del país. Nos dimos cuenta de que el gobierno de la República es una misión de convocar a la ciudadanla, de unirla, de encontrar los denominadores comunes que nos dan un destino común, a pesar de las diferencias de la multiplicidad, Que gobernar es mandar, acelerar, urgir y promover lo que produce el bien común.

Que es también estudiar las situaciones, marcar el rumbo, dar órdenes precisas y crear el concierto nacional, impidiendo la anarquía, la discoordinación, la pluralidad de tendencias. Que cada una de .Ias estrategias y cada una de las acciones debe responder al bien general y no sólo aprovechar a quienes con su ilusión, irresponsabilidad y avaricia, buscan su propia plusvalía inmobiliaria, económica o política.

Al mismo tiempo que fueron vigorizadas las funciones de gobierno, la prioridad volvió a la persona, al individuo. Incluso muerto. El terremoto mostró que más que las pérdidas materiales, más que las conveniencias económicas, más que la deuda exterior... lo que importa al país y a su gobierno es la vida del ser humano, su calidad y su realización.

La auténtica desconcentración es un entendimiento, una voluntad y un movimiento para incrementar las labores de gobierno; para restaurar la importancia de la persona; y para reconocer que "la soberania nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno" (art, 39 de la Constitución).

Desconcentrar democratizando es también conveniente por razones prácticas: una tarea de tal magnitud sólo puede ser realizada si se cuenta con la participación de todo el pueblo, sin divisiones.

¿Federación o colonización?

Sin entrar en distinciones racionalistas entre

desconcentrar y descentralizar, se puede decir llanamente: trasladar las unidades de gobierno sin democratizarlas, sin llegar las decisiones y las inversiones a los estados y al pueblo, es colonizar al país.

Por lo ya escrito, descentralizar debe ser un cambio simultáneo de localidad y de mentalidad. La descentralización debe regresar a los estados y a los municipios el máximo de las decisiones y de las inversiones. Es preciso respetar, además, las muy diferentes condiciones naturales y las identidades locales. Hay ya un claro, general y definido disentimiento. No continuar sometidos a normas, procedimientos y decisiones que son tomadas muy lejos de los lugares de aplicación y sin conocer ni respetar las aspiraciones o deseos de la población.

Cada estado debe dejar a la federación únicamente aquellas materias y asuntos que no pueda resolver solo; los que sobrepasen su ámbito de competencia y los que sean conflictivos con una o más entidades federativas.

Sí, aunque la costumbre haga insólitas a las expresiones anteriores, son los estados los que crean a la federación y no al revés. La federación es la reunión de los estados preexistentes. No los estados una participación de lo federal.

Lo propio de la federación es lo nacional y lo interestatal. Todo lo demás es asunto para el gobierno de los estados y de los ayuntamientos.

Los recientes acontecimientos del sector educativo y del sector salud manifiestan dos cosas: que existe una excesiva extensión de las competencias y facultades presuntamente federales, causadas por la ambición del poder y la expansión del burocratismo. Con unas condiciones, era cierto que "es federal lo educativo", pero, por un cambio extralógico, se llegó a presentar como ''lo educativo es federal". Significando, en la práctica, que todo lo educativo era federal. Situaciones parecidas se presentaron en otros sectores de la administración federal.

La simplificación administrativa, paralela a la desconcentración, más que a minimizar los trámites con la federación debe tender a quitar reglas que limitan la libertad personal y empresarial, y a fortalecer los instrumentos locales y comunitarios de gobierno: a los ayuntamientos. En política, como en la geometría, descentralizar es llevar a la circunferencia, a la periferia, a la provincia, las posiciones y las acciones del órgano central.

La administración pública federal centralizada está integrada por el presidente, las secretarías de despacho, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República.

Las secretarías de despacho deben residir en el Distrito Federal. Porque deben ejercer sus funciones por acuerdo del presidente de la República, por las reuniones generales y especiales de los gabinetes, por el refrendo de los documentos oficiales y por otras razones prácticas, administrativas, legales y políticas. Pero, espero haya quedado claro; necesitan reducir su competencia a lo expresa y estricta-

mente federal, funcionar como auxiliares del despacho en los asuntos administrativos de rango presidencial y de complacencia federal.

FUNCIONES DE LAS SECRETARIAS DE DESPACHO

Hemos llegado a la curiosa paradoja de la descentralización: "descentralizo por concentrarme". De igual manera que el director de empresa que, al delegar las atribuciones en sus gerentes y asistentes, puede atender mejor la marcha de su negocio, el secretario que margina los problemas estatales, municipales y particulares puede concentrarse en las cuestiones nacionales, imaginar las mejores alternativas y determinar las lineas de acción.

Nadie duda que los problemas que tenemos sobrepasan a nuestros recursos, De aquí que una de las funciones principales de las secretarías sea la planificación, la programación y la presupuestación de su sector. Cuyo meollo es la determinación de prioridades para lograr una transformación de la realidad nacional, una solución de los problemas y una satisfacción de las carencias. Ennumerar y tratar de resolver todos los problemas a la vez, no es otra cosa que desperdiciar y desperdigar los escasos recursos.

Las secretarías de despacho, si la administración pública entiende, accede y logra realizar la descentralización, quedarán convertidas en pequeños y selectos equipos de trabajo, cuyas funciones serán:

- Dirigir la conducta de los ciudadanos y vigorizar el proceso social, político y económico, redefiniendo sus objetivos y adaptándolos a los cambios del entorno internacional e internos;
- Tomar decisiones nacionales y formular las correspondientes órdenes y normas, mediante ordenamientos legales e instrucciones administrativas;
- Coadyuvar al ejecutivo federal en sus relaciones con los otros dos poderes; y
- Encontrar cuáles son los territorios (regiones y estados) y los sectores que requieren atención en un momento determinado, y dónde, cuándo y cómo serán distribuidos los recursos federales.

Además de los asuntos de índole nacional y estatal, están las cuestiones regionales y las relaciones con el público.

Por la limitación de recursos y por las diferencias demográficas, económicas y de oportuna localización, no es posible que cada uno de los estados reciba un trato igual. La ubicación de una presa mayor; la construcción de un puerto de altura; una siderúrgica..., es decir, los proyectos de envergadura son resueltos y deben ser resueltos con criterios nacionales y regionales. Es necesario aprovechar la descentralización para dividir al país en regiones intersectoriales. La práctica actual de limitar zonas, distritos o administraciones, según un criterio unisectorial, sólo crea ficciones de solución. El desarrollo nacional o regional no es viable si no son contemplados todos los factores ni consideradas las relaciones y las repercusiones de un sector en los demás. La evaluación de los efectos integrales es imposible si los límites de las regiones de todos los sectores no coinciden.

Para dichos asuntos regionales parece recomendable la creación o el reforzamiento de agencias federales de región. Asimismo, conviene que las agencias de los diversos sectores tengan sede en un único centro de población. Esta alternativa permitirá consolidar un más fuerte y articulado sistema nacional de ciudades.

Para la atención de los asuntos del público general es deseable que se mu Itipliquen las oficinas locales del gobierno federal, en la medida en que la eficacia, la econom (a y la agilidad administrativa lo permitan.

A mi entender, son desaconsejables las delegaciones de una secretarra de despacho por estado. Si el ámbito de la delegación es el estatal, su competencia lo es igualmente y, por lo tanto, corresponde al gobierno del estado. Esta coincidencia de jurisdicciones ha sido la causa de fricciones, absorciones e interferencias entre dependencias federales y estatales con análogo propósito e igual cobertura territorial.

Fuera de estados poi (ricamente inestables, casi todos cuentan con un equilibrio en su sistema de poder. Estos sistemas serán alterados si, repentinamente, aparece un secretario, un director general, un comisionado o un delegado que cuenta con una población dependiente y con recursos económicos u operativos relativamente grandes, no necesariamente mayores, comparados con los recursos estatales o municipales. Todo parece indicar que la descentralización traerá consigo fases de poderes públicos paralelos, en pugna por dominar en un territorio común.

¿Administración sectorial o gobierno territorial?: El caso del DDF

Los distritos federales han sido creados para la residencia de los tres poderes federales. Son territorios de ningún estado en particular, pero de toda la república federal. Sirven para evitar fricciones o conflictos entre la autoridad federal y un gobierno estatal.

Tal es la situación de la ciudad de México, el Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En él residen la Suprema Corte de Justicia, el Congreso de la Unión y el presidente de la República, en quien la Constitución deposita el ejercicio del poder ejecutivo.

El crecimiento de los últimos cuarenta años, la complejidad y la restauración de la capital, exigen que el poder legislativo amplie y precise los preceptos constitucionales actuales, referentes al gobierno y administración del Distrito Federal.

La ciudad de México requiere del gobierno federal tres clases diferentes de atención de sus asuntos. Estas Son las siguientes: como distrito que es gobernado por el presidente, por conducto del jefe del departamento; como entidad federativa componente de la región centro; y como una población, algo mayor que diez millones, que tiene asuntos particulares que resolver con la federación.

Frecuentemente, por razones de presupuesto, el Departamento del Distrito Federal es considerado como una secretaría "su; géne-

ris", y consecuentemente, como una cabeza de sector. Este es un error doctrinal y práctica equívoca que deben ser corregidos con motivo de la descentralización.

Lo que el gobierno de la capital gasta en hospitales, ccorresponde al sector "departamento" o al sector salud?

Otro ejemplo: el capítulo cuarto de la Ley de Planeación (D.O. 05.01.1983) no deja lugar para que el Distrito Federal tenga un programa propio de desarrollo, como lo es el PRUPE, pues ninguna de las cuatro categorías de programa -sectorial, institucional, regional o especial- le conviene. El más aproximado es el programa regional, pero la misma ley impide su utilización, ya que dicho género de programa es referido a una "extensión territorial (quel rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa".

El Departamento del Distrito Federal es un gobierno terrrtorial, no un sector administrativo. Su estructura y sus funciones se asemejan más a un gobierno de un estado que a una secretaría de despacho.

La diferencia constitucional entre secretarías de despacho y el departamento adrninistrativo encargado del Distrito Federal debe ser enfatizada, precisada y actualizada. Las resultantes figuras jurídicas derivarían de la Constitución hacia la Ley de la Administración Pública Federal, a la Ley de Planeación, a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Fsderal ... ya las prácticas de gobierno y administrativas,

Las ciudades de la ciudad de México

A los partidos de la oposición se han sumado Jos medios de comunicación, el consejo consultivo y el mismo partido en el poder, para demandar la democratización del gobierno de la ciudad de México. Que no es la única capital cuyo qobernador es designado por el presidente de la República.

¿Cuáles son las alternativas? Tres parten de una modificación a la Constitución.

La primera, para regresar al régimen anterior a 1928. El Distrito Federal se convertirfa en un municipio único, con más de diez millones de habitantes y casi mil quinientos kilómetros cuadrados de superficie.

Otra, también para que los gobernantes sean elegidos. Como jefe del departamento y cabezas de las partes de la capital, que ya no tendrían funciones delegadas, sino por propio derecho. O como gobernador y un número aún no determinado de presidentes municipales.

La tercera, reducir al Distrito Federal y, casi conforme a las previsiones constitucionales, convertir al resto en el estado del Valle de México, compuesto por municipios libres.

Finalmente, al parecer sin modificaciones constitucionales, aunque sí legales, puede crearse una "zona estrictamente federal", bajo el gobierno directo del jefe del departamento, designado por el presidente. Dicha zona abarcada desde el palacio legislativo

hasta la residencia presidencial en Los Pinos. Incluirla al palacio nacional y a la Suprema Corte de Justicia. En ella tendrán su sede las embajadas de los países que mantienen relaclones con México. La zona es la única en la que coinciden los habitantes de Distrito Federal, de cualquier delegación y de todos los estratos socioeconómicos; realmente es el centro o corazón de la capital. En el resto, como propusimos en 1977, es urgente conformar y estructurar "ciudades dentro de la ciudad de México", Cada ciudad se asemejaría o sería un municipio, con presidente municipal electo por los ciudadanos residentes en ella.

En las alternativas con elección del qobernador de la capital son posibles las fricciones con el presidente de la República, semejantes a las fricciones que se han dado entre el gobernador de un estado y el presidente municipal de la capital estatal. Por ello, varios países han optado por la designación presidencial.

Estas son algunas de las cuestiones que debemos considerar, resolver y consentir dernocráticamente Antes de imponer o precipitar la división y la movilización de los servidores públicos. Son la etapa fundamental de la "descentralización de la vida nacional", causa principal del México nuevo que ansiamos y lograremos.

LA DESCENTRALIZACION y MODERNIZACION INTEGRAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA Y SUS IMPLICACIONES EN LA REACTIVACION SOCIDECONOMICA DEL PAIS

Sergio Sandoval Hernández

1. INTRODUCCION

En múltiples foros y desde hace tiempo se han destacado reiteracarnente los severos problemas que representa para el desarrollo de nuestro país el agudo centralismo que aún se padece, tanto en cuestiones sociales y económicas como en aspectos poi íticos y jurídicos. De ah (la importancia creciente que la descentralización ha tenido no sólo para los programas públicos y privados, sino también para la organización actual y futura de nuestra sociedad.

En la metrópoli, la contaminación del aire no es un fenómeno nuevo, pero sí cada vez más peligroso por su incesante aumento. Además, existen, dadas las características geográficas del valle, fenómenos naturales que agravan la situación, tales como las tolvaneras originadas en las planicies desertificadas del noreste de la cuenca, que azotan la mancha urbana durante los meses de secas, llegando a transportar en ocasiones una carga de partículas tal que excede en más de cinco veces las normas internacionales.

Es, sin embargo, la actividad humana la directamente responsable del problema. Así, se sabe que existen alrededor de 2 millones 300 mil vehículos automotores en circulación en la zona metropolitana, de los cuales el 90 por ciento requieren de algún servicio de mantenimiento para operar en condiciones adecuadas. Esto hace que se descarguen a la atmósfera cerca de 3 millones 700 mil toneladas de contaminantes al año, donde oredominan los residuos de combustión.

Si, como se prevé, sigue la misma tasa de

crecimiento, en 1988 habrá 4.6 millones de vehrculos con una descarga del doble de la actuól.

Por otra parte, existen cerca de 40 mil giros industriales que emiten alrededor de otro millón de toneladas al año de contaminantes atmosféricos, sobresaliendo las plantas generadoras de electricidad, las cemente ras, las huleras y una refinerra de petróleo.

Debido al fenómeno de difusión atmosférica, la descarga actual de contaminantes se transforma en concentraciones que 80 por ciento del tiempo exceden los estándares de los Estados Uroidos de Norteamérica, relacionados con la protección de la salud.

Aunado a la situación anterior, el ruido, contaminante asociado a la contaminación atmosférica, que produce además daño psicológico y aumento de tensiones personales, es ya un grave problema en áreas como el centro de la ciudad, zonas aledañas y ejes viales, el aeropuerto yen los complejos industriales. En esas áreas el nivel del ruido promedio es de más de 90 decibeles, lo que se considera como una molestia sanitaria.

E1 área urbana de la ciudad de México ocupa, en continuidad de poblamiento, una superficie superior a mil krnsi (534 para el Distrito Federal), en constante aumento debido al proceso de urbanización y con una influencia acelerada en otras entidades federativas como Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Ouerétaro y Tlaxcala.

La población estimada para la metrópoli es de 15 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento para 1981 de 4.3 por ciento anual.

A nivel nacional, la región centro del país comprende:

Hidalgo	1'848,000	habitantes
Estado de Méx leo	9'056,000	
Morelos	979,000	
Puebla	4'000,000	"
Ouerétaro	885,000	
Tlaxcala	664,000	"
Distrito Federal	10'568,000	
TOTAL	28'000.000	habitantes

Esto representa:

35% de la población nacional.
5% del territorio nacional.
36% de la población económicamente activa

El 21% de la población total del país vive en el Distrito Federal y zonas conurbadas, en una área que ocupa 0.4% del territorio nacional.

En lo que llamamos zona centro vive un tercio de nuestra población capitalina y en el área que comprende el Distrito Federal y cinco estados el 35%.

En el resto de la República se concentra el 65% restante.

Por otra parte, el Distrito Federal está rodeado de volcanes como el Popocatépetl, el

Iztaccíhuatl, el Ajusco, el Desierto de los Leones, el Pico de Tres Padres y el Mirador, que varían de 2,700 a 5,465 metros sobre el nivel del mar, es por ello que el crecimiento de la mancha urbana ha sido hacia el Estado de **México.**

Integración del área conurbada del D.F.:

Distrito Federal	
-16 delegaciones-	10,568,000 habitantes
Estado de México	
···53 municipios- .'	9,056,000
Hidalgo	
—un municipio- . . .	20,000
TOTAL.....	19,644,000 habitantes en la zona metropolitana.

Densidad de población: 6,600 habit./Km^2

0.4% del territorio nacional.
20% de la población total.
22% de la población económicamente activa.

El 50% del crecimiento metropolitano de la última década corresponde a asentamientos irregulares.

Si permanece la tendencia actual de crecimiento demográfico será necesario realizar obras para abastecer a 300 mil habitantes más cada año, a fin de conservar el nivel de servicio que cubre ya el 98% de la población.

Tan sólo para proporcionar los servicios básicos de urbanización se deberán invertir anualmente, más de 17 mil millones de pesos,

El cobro de los derechos por concepto de agua ha disminuido considerablemente en términos reales; en 1975 se tuvo una recaudación de 1 mil 100 millones de pesos por este servicio; y en 1980 tan sólo se recaudó 900 millones de pesos.

La situación es que se dota de agua prácticamente sin costo a una parte de la población y otra buena parte carece del vital servicio.

La distribución del uso del suelo es la siguiente: vivienda, 54 por ciento; industria, 5 por ciento; servicios, 7 por ciento; vialidad, 28 por ciento; y espacios abiertos, 6 por ciento (las áreas verdes sólo alcanzan 0.5 metros cuadrados por habitante, siendo lo recomendable 12.5 metros cuadrados por habitante).

La tasa de crecimiento poblacional del Distrito Federal está disminuyendo y aumentando la de la zona metropolitana.

En el Distrito Federal hay un desigual asentamiento porcentual de la población, dándose el caso que la zona centro presentaba densidades de 600 habitantes por hectárea y la periferia de 47.

Los asentamientos humanos irregulares en la zona metropolitana exceden al millón de predios, localizados el 60 por ciento en tierras comunales, 30 por ciento en ejidos y 10 por ciento en propiedades particulares.

Limitante severa es la dotación de agua, traída cada vez más lejos, a mayor costo y con indudables conflictos con las zonas de

abastecimiento, y la necesidad de reducir el bombeo de pozos que ha llegado a la sobreexplotación.

En materia de vivienda, éste es el panorama:

- Se le sigue considerando aisladamente y no como lo que es: el factor de mayor peso en los asentamientos humanos.

- En el área, muy especialmente en los últimas años, existe una especulación desmedída con el suelo; se han incrementado constantemente los precios de la construcción y hay insuficiencia de insumas.

- Solo un 30 por ciento de la población puede tener acceso a la vivienda que produce la acción del gobierno, la de los fondos institucionales y el programa financiero de vivienda; de este porcentaje sólo se atiende anualmente a una mínima parte.

No existen programas significativos que alienten la vivienda en renta ni la vivienda para no asalariados y asalariados de ingresos bajos; hay un deterioro constante del inventario y el déficit es creciente, estimándose a la fecha en 800 mil unidades.

Persisten serios problemas de irregularidades en la tenencia de la tierra, con la consecuente falta de servicios y equipamiento.

El 65 por ciento de la vivienda lo produce el sector social con falta de planeación, alto costo en el período constructivo y deficiencia estructural, no existiendo además reqlarnentación específica que apoye la autoconstrucción.

Existe deterioro y hacinamiento de la vivienda en renta en el centro de la ciudad y barrios de la periferia, altas rentas y pésimas condiciones de habitabilidad en cuartos de azotea, lotes baldíos, etc., y debe considerarse que en la zona el 50 por ciento de la vlvienda es ''no propia".

El marco legislativo que regula los asentamientas humanos y la vivienda está formado por disposiciones carentes de coherencia, unas, obsoletas otras, ausencia de reglamentaciones de las bases estructurales y dispersión de propósitos.

Las acciones del gobierno relativas al ordenamiento y regulación del crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México, implican un alto grado de correspondencia y paralelismo con los estímulos de desarrollo de otras zonas del pa(s.

Se considera de especial urgencia aplicar las medidas correctivas que a nivel diagnóstico y planeación ya existen.

De no ocurrir ésto, la perspectiva, dicen los técnicos, puede ser la siguiente, en algunos aspectos:

a. La población del área llegará a 26 millones en 1990 y a 40 millones en el año 2000, con asentamientos preferentes en zonas agrícolas del norte y el oriente del Estado de México.

b. Continuará el encarecimiento de la tierra,

insumo básico de los asentamientos y la vivienda.

c. Se continuará con la importación de agua de otras cuencas, para suplir el agua subterránea que habrá de limitarse en su extracción por sobreexplotación y por la contaminación de acu(feros.

d. Habrá de duplicarse la capacidad de las carreteras convergentes al área metropolitana, para dar acceso a la provisión diaria de alimentos.

e. Por descapitalización de los mecanismos actuales de financiamiento a la vivienda, aumento del precio del suelo y de los costos de construcción, no es previsible que **aumente el número de acciones, por lo** que el déficit seguirá incrementándose al crecer la población y deteriorarse el inventario.

f. Continuarán las invasiones, Se incrementará el índice de hacinamiento en la vivienda disponible y el esfuerzo del sector público, privado y social se alejará cada vez más en la relación oferta-demanda.

En otro orden de ideas y tomando como referencia la problemática expuesta, podemos asentar que los recientes sismos que dañaron de manera muy importante a la infraestructura de nuestra capital, vinieron a multiplicar y hacer más complejos los inconvenientes que derivan del gigantismo urbano y de la centralización excesiva. Asimismo, hicieron evidente la urgencia de adoptar medidas trascendentes y perdurables para frenar y racionalizar el crecimiento de la capital y hacer que éste sea más armónico con el desarrollo general del pars,

Los múltiples transtornos que causaron los terremotos, tanto en daños directos a la población y sus viviendas como a un gran número de servicios públicos y urbanos, oficinas particulares y establecimientos comerciales e industriales, no sólo deben ponderarse en **términos sociales y económicos, sino también** desee una perspectiva de orden pol ítico e histórico. Esto es, la sociedad y el Estado mexicano deberán encontrar soluciones de fondo a esta problemática y emprender los trabajos que sean necesarios para lograr un mayor margen de seguridad en la protección de la población y un esquema más adecuado para la distribución en el pats, tanto de la ciudadanfa como de los diversos servicios públicos y privados que le son indispensables.

La concentración en el valle de México de casi la cuarta parte de la población del pa(s, también resulta excesiva en términos laborales, industriales, comerciales y de servicios públicos y privados. Empero, la densidad de la población no sólo concentra y mu ltiplica los problemas, sino también las oportunidades y expectativas de cambio para la población.

Lo anterior guarda estrecha relación con las mayores dificultades que existen para lograr un proceso significativo de descentralización nacional. Así, por ejemplo, la población que permanece en la capital del pa(s, lo hace, entre otras razones importantes, por las siguientes:

- La gran mayoría de los capitalinos dispone de todos los servicios públicos básicos, los cuales son muy baratos e incluso gratuitos. En cierto modo, ha existido un financiamiento ancestral e inconmensurable de la provincia para la capital.

- Asimismo, los capitalinos tienen a su disponibilidad una gran infraestructura comercial y de servicios sociales y recreativos para atender sus gustos y necesidades.

- La inmensa planta productiva del valle de México se traduce en múltiples oportunidades de empleo, ascensos, negocios, mejoramiento personal, expectativas de crecimiento económico, ahorro, inversión, etc.

- La permanencia en el Distrito Federal de los poderes federales se traduce en un factor poi ítico de primer orden para la solución real de millares de asuntos, la concertación de acuerdos de la más diversa índole, la relación con innumerables instituciones y representaciones públicas y privadas, y la negociación y gestión de los asuntos más importantes en la vida general del país.

- Las principales decisiones poi (ticas, jurídicas, económicas, administrativas y sociales se siguen tomando en la capital del país y ello representa no sólo una concentración de poder, sino la imperiosa necesidad de mantener un vínculo estrecho con las principales esferas de decisión, tanto públicas como sociales y privadas.

- El sector privado para poder operar a nivel central y nacional tiene que gestionar sus asuntos más importantes en la capital del país con la gran mayor fa de las secretarías de Estado y las autoridades del Departamento del Distrito Federal, incluso sus asuntos regionales tienen que ser resueltos de manera principal en la capital del país.

- Las dependencias e instituciones federales que operan en provincia frecuentemente sólo delegan en sus representaciones en provincia funciones de mero trámite y siguen criterios muy diversos para organizar y tramitar la resolución de los asuntos.

- La industria y el comercio nacional dependen para su desarrollo y regionalización del marco general de orqanización del gobierno federal. La concentración del mismo le sujeta indefectiblemente a sus estructuras y funcionamiento. Por el contrario, una regionalización y descentralización substancial del gobierno tederal conllevaría una reubicación significativa de la planta comercial, industrial y de servicios, para poder atender las demandas que deriven del desarrollo regional que promueva el gobierno de la República.

- Igualmente, decenas de miles de ciudadanos que, aunque no laboran, dependen indirectamente del trabajo en el gobierno federal, podrían reubicar sus negocios, servicios y vivienda en la provincia, si la reubicación de las oficinas federales les plantea opciones importantes de desarrollo personal.

- Un factor de gran importancia para retener

a la población capitalina está representado por el número y calidad de las instituciones educativas y servicios sociales y culturales de que dispone la metrópoli. Esto es, un esfuerzo serio de regionalización del gobierno federal, bien sea a través de la descentralización o desconcentración, éste tendrá que considerar el desarrollo de una adecuada infraestructura educativa en la provincia.

- Otro factor riada desdeñable está representado por el hecho de que la masa crítica de investigadores, técnicos, profesionistas y empleados y obreros calificados, se concentra mayoritariamente en el valle de México. Tanto el desarrollo de la administración pública como la modernización industrial y comercial del país, precisarán de un considerable proceso de reubicación de buena parte de estos recursos calificados y, en paralelo, de una capacitación intensiva del personal en el interior del país, para que puedan no sólo recibir las nuevas funciones, sino además desempeñarlas adecuadamente dentro de un esquema de desarrollo regional de carácter irreversible.

Por las razones expuestas, se presenta a continuación una propuesta orientada a plantear la reorganización integral de la administración pública mexicana, respetando sus atribuciones esenciales, pero modificando substancialmente su modo de operación y la radicación de sus funciones coordinadoras y aplicativas, a fin de transferir a la provincia la atención directa de múltiples asuntos que actualmente sólo pueden resolverse a nivel central.

La esencia de la propuesta plantea una vigorosa redistribución de competencias, estructuras y funciones, así como una activa participación de las autoridades estatales y de los sectores social y privado, a la par que prevé la regionalización integral de todos los servicios públicos federales, para posibilitar un genuino proceso de descentralización y desconcentración del gobierno federal, pero reservando y fortaleciendo el papel rector de la federación, como decisión básica para impulsar el desarrollo gubernamental a nivel nacional e incrementar substancialmente las posibilidades y apoyos para el desarrollo socioeconómico del país.

Una de las tesis centrales se ubica en la transformación y modernización general de las instituciones, sistemas y procedimientos públicos, como paso previo e indispensable para acelerar el desarrollo regional en el campo de la industria, el comercio y los servicios.

II. REQUERIMIENTOS PARA LA DESCENTRALIZACION y DESCONCENTRACION DEL GOBIERNO FEDERAL

1. En la descentralización y desconcentración de funciones y recursos del gobierno federal a las autoridades locales o a las representaciones federales en provincia, respectivamente, se debería atender a criterios como los siguientes:

   1.1. Fortalecer en el gobierno federal las funciones nacionales de rectoría, regulación y control, así como incrementar

y modernizar sus funciones de coordinación y supervisión de los programas y recursos de competencia federal o **concurrente.**

1.2. Obedecer a un programa de desarrollo regional que precise, cuando menos: prioridades y estrategias en la materia; recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos involucrados; etapas y tiempos de ejecución; unidades, funciones y recursos específicos a transferir; unidades responsables de coordinar el proceso; regiones y servicios a instrumentar; infraestructura requerida para la transferencia e infraestructura a desarrollar, para soportar la transferencia de funciones y **recursos.**

1.3. Transferir a los órganos desconcentrados por función o territorio de la administración pública federal la mayorra de las funciones y recursos de carácter operativo. Para ello, sería de gran utilidad realizar dos grandes reformas en la organización gubernamental regional:

1.3.1. Instrumentar los "servicios federales regionales" y otorgarles facultades para: a) operar los asuntos federales más complejos o bien aquellos de carácter multisectorial o interregional; b) coordinar, vigilar, controlar y apoyar a las representaciones federales en los estados -cuando éstas subsistan-, y e) vigilar los asuntos federales que se descentralicen a las autoridades estatales y apoyar el desarrollo de estas funciones, a solicitud de los mismos.

1.3.2. Reorganizar y simplificar las representaciones federales en los estados (delegaciones, agencias, servicios estatales, etc.) y responsabilizarlas de la ejecución y coordinación de aquellos asuntos federales cuya operación y control sea indispensable que se realice directamente en los estados por el gobierno federal, bien sea por razones jurídicas. administrativas, económicas o poi íticas.

1.4. Descentralizar a las autoridades estatales todas aquellas funciones y recursos federales, cuya transferencia signifique una atención más rápida y adecuada de los asuntos, un menor costo de operación, un control más estricto de dicha operación y una simplificación administrativa considerable.

1.4.1. En el marco del pacto federal, la ejecución de las funciones descentralizadas por las entidades federativas será por cuenta y a nombre del gobierno federal, a fin de no mermar las facultades de la federación y asegurar que las funciones transferidas se realicen de acuerdo con sus directivas, para que cuando ello no

ocurra la federación pueda imponer los correctivos necesarios e incluso revocar la transferencia, para prevenir problemas de inactividad, corrupción o burocratismo.

1.4.2. También deberán definirse aquellas funciones y recursos que en lo sucesivo se transferirán definitivamente a los gobiernos de los estados, a fin de que éstos les normen y controlen integralmente.

1.4.3. Cuando se requiera que las funciones de la federación que se descentralicen a los estados sean a su vez transferidas a las autoridades municipales, la federación podrá autorizar tal cambio, siempre y cuando se verifique que los municipios involucrados realmente cuenten con la infraestructura mínima indispensable para atender dicha función, dentro de un marco de eficiencia y control razonable.

1.5. Constituir siete regiones básicas en el pa rs para establecer en cada una de ellas los "servicios federales regionales" propuestos, de acuerdo con las modalidades siguientes:

1.5.1. Se distribuirán de manera equilibrada y considerando las facilidades de comunicación, así como su interrelación geográfica, cultural y socioeconómica. Se proponen tres alternativas básicas.

1.5.2. Se podría elegir para cada región una "ciudad sede" para la ubicación de los "servicios federales regionales", procurando escoger a aquellas ciudades que tengan suficiente infraestructura o un buen potencial de desarrollo. Empero, preferentemente, que sean distintas a las capitales de los estados, para evitar conflictos de crecimiento desmesurado o de fricción poi ítica innecesaria, por conflictos de preeminencia.

1.5.3. Las "ciudades sede" de los "servicios federales regionales" deben ser motivo de una escrupulosa y previa planeación urbana para el corto, mediano y largo plazo, a fin de asegurar que la población que se *transfiera progresivamente* a las mismas tenga los servicios e instalaciones básicas, para propiciar su rápida integración, prosperidad y arraigo. Desde luego, esta planeación deberá considerar recursos financieros, tanto de origen público como privado, para asegurar la pronta consolidación y el buen funcionamiento de las nuevas sedes

adm inistrativas,

1.5.4. Estos servicios federales regionalizados deberán ubicarse de manera estratégica, procurando su cercanla e integración ffsica en una misma zona, a efecto de facilitar la planeación y el uso común de la infraestructura y favorecer el pronto y adecuado disfrute de sus servicios por parte de la población.

1.5.5. Las secretar ías de Estado o entidades paraestatales de carácter nacional podrían contar con oficinas regionales en cada una de las ciudades sede que se escogan, aportando recursos de su infraestructura actual. Esto es, tan sólo se precisa de siete sedes para los servicios regionales de todo el país. Tales oficinas y servicios tendrían como principal objetivo coordinar y vigilar los servicios y programas de sus instituciones, en cada una de las regiones que se determinen (salvo el caso de secretarías o instituciones cuya actividad no se realice en una región específica).

1.6. Mantener las percepciones, prestaciones y servicios de que venia disfrutando el personal federal que se descentralice.

1.7. Lograr un adecuado equipamiento urbano en materia de vivienda, agua, drenaje, luz, teléfono, transportes, vías de comunicación, servicios sociales, deportivos y culturales, etc., en las sedes regionales, a fin de facilitar la reubicación e integración del personal a reubicar.

1.8. Lograr que las ciudades sede de los "servicios federales regionales" cuenten, en número y calidad, con los servicios educativos indispensables, tanto a nivel de enseñanza elemental, media y superior, como de aquella enseñanza especializada en las materias relacionadas con los servicios regionalizados.

1.9. Establecer la infraestructura básica de servicios comerciales, industriales, técnicos y profesionales, que aseguren tanto la operación adecuada de las funciones y servicios descentralizados como la fácil obtención de todos los bienes y servicios que demandará la población transferida, y la nueva organización social y administrativa que se desarrolle en cada región.

1.10. Procurar que las ciudades sede citadas tengan un adecuado sistema de abasto y distribución de alimentos y demás bienes y servicios, para evitar perjuicios y molestias severas a la población.

1.11. Lograr que la población que habite en las entidades de cada región pueda obtener la gran mayorla de los servicios públicos federales, sin necesidad

de acudir a la ciudad de México.

1.12. Alcanzar a la brevedad posible la auto-**suficiencia en materia de servicios** públicos federales en cada una de las regiones señaladas.

1.13. Los "servicios federales regionales" de la secretada o entidades paraestatales señaladas, podrían tener como funciones esenciales las siguientes:

1.13.1. Representar los intereses jurídicos de las dependencias e instituciones públicas en la región. Atender los asuntos federales prioritarios en la región.

1.13.2. Coordinar regionalmente los programas de su competencia, así como vigilar y apoyar los programas que las dependencias e instituciones confieran a sus representaciones estatales o bien que descentralicen a las autoridades locales, para su ejecución con recursos federales.

1.13.3. Prestar en la región los servicios gubernamentales de carácter federal más importantes (bien sea por su complejidad, naturaleza o costo), a fin de aprovechar las ventajas de una economía de escala, que facilite la utilización intensiva y racional de los recursos humanos, materiales y tecnológicos especializados, que se precisen de manera insalvable para prestar el servicio público correspondiente.

1.13.4. Propiciar el uso común e inter-**sectorial en la región -rv, por** supuesto, en las sedes federales de las instalaciones especializadas que sean necesarias para prestar o apoyar servicios públicos de naturaleza compleja o costosa (laboratorios, gabinetes, talleres, auditorios, almacenes, servicios tecnológicos o administrativos especializados, etc.),

1.13.5. Vigilar y coordinar el funcionamiento de las oficinas o representaciones federales que a nivel estatal tengan las dependencias e instituciones en cada entidad, procurando que cada una de esas oficinas funcionen en la práctica como subregiones federales a nivel estatal.

1.13.6. Fungir en la región como áreas de enlace y apoyo técnico, tanto para la coordinación y control intersectorial de los programas federales, como para la interrelación de estos programas con los que realicen las autoridades estatales y municipales de la región.

1.13.7. Promover y asegurar el desarrollo racional y uniforme de los

programas federales en la región, lograr su interdependencia y vincular su ejecución con el desarrollo y fomento de los programas e inversiones que realicen las autoridades locales y el sector privado en cada región.

1.14. Reorganizar a las secretarías, departamentos de Estado y entidades paraestatales, para lograr que únicamente dejen oficinas especiales en el Distrito Federal, responsables de:

1.14.1. Dictar las políticas, normas, sistemas y procedimientos para regular y controlar a nivel nacional la organización y funcionamiento de los servicios públicos federales de su competencia.

1.14.2. Integrar y evaluar los programas y presupuestos nacionales de su competencia, concertar su instrumentación y vigilar a nivel nacional o global su ejecución, por parte de las unidades de coordinación u operación correspondientes.

1.14.3. Preparar proyectos de iniciativas que permitan al ejecutivo federal promover las reformas necesarias a la legislación federal respectiva.

1.14.4. Atender los asuntos contenciosos que se determinen de su competencia, procurando que esto sea de carácter excepcional, para facilitar que la atención de los juicios y recursos se realicen directamente por los "servicios federales regionales" o por los servicios federales en los estados. Asimismo, emitir los criterios y normas jurrdicas aplicables al manejo de los asuntos de su competencia.

1.14.5. Mantener la coordinación del sector a su cargo con las restantes secretarías de Estado, así como concertar las acciones y programas institucionales con las autoridades estatales y los representantes del sector social y privado, relacionadas con la ejecución de los mismos.

1.14.6. Coordinar los asuntos de su competencia en el ámbito internacional, bajo las directrices de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

1.15. Un proceso significativo de desconcentración y descentralización de la administración pública federal debería procurar lo siguiente:

1.15.1. Que cada secretarfa de Estado sólo conserve unidades ejecutivas y de control global en la ciudad de México.

1.15.2. Que las dependencias y entida-

des de la administración pública federal transfieran a los servicios federales o estatales la rnavor ra de sus recursos humanos y materiales.

1.15.3. Que cada secretaría de Estado sólo tenga un rnaxrmo de 20,000 empleados en el valle de México, para la atención de sus funciones de regulación, coordinación o control global.

1.15.4. Que las funciones operativas de las dependencias en el D. F. se descentralicen integralmente a las autoridades del Departamento del Distrito Federal; el cual, a su vez, deberá desconcentrarlas a las delegaciones poi íticas correspondientes, para asegurar la mayor cercanía y simplificación posible en la prestación de los servicios públicos respectivos.

PROCESOS DE VALORIZACION y ECONOMIAS REGIONALES: LA GENERALIZACION DE LOS ENCLAVES PRODUCTIVOS

Fernando Jeennot

INTRODUCCION

Existen varias maneras de realizar el estudio de la realidad regional en América Latina. En los comentarios que siguen adoptamos un enfoque que busca resaltar las principales causas cualitativas que determinan la utilización concentrada del espacio económico.

Las regiones económicas de cualquier país latinoamericano están sometidas a fuertes condicionamientos extraregionales, que proyectan sus efectos en una instancia comprendida en los mismos, tal cual son los espacios subnacionales. Las relaciones sociales de producción, distribución y consumo de bienes definen en su naturaleza al capital regional, quien -al mismo tiempo- constituye un ejemplo **prototípico de estos procesos** plurireqionales con impactos en áreas de menores dimensiones.

Si aceptamos que la acumulación de capital social constituye la variable principal del crecimiento regional, queda justificado el hecho de que giremos nuestra atención hacia los tres aspectos principales de la modernización capitalista de nuestros países. Esos tres aspectos son las metrópolis, el campo y la industria, quienes no se comentan en este caso desde el punto de vista formal, sino desde el punto de vista de las relaciones económicas que propenden ciertas configuraciones de los procesos de valorización y desechan otras. Resulta entonces, que el estudio de los procesos de valorización en las metrópolis, el agro o la industria, dan razón de la modernización regional y sus correlatos, especialmente el anclaje de tendencias involutivas o la cristalización de los enclaves productivos a través de sucesivas etapas de crecimiento.

La modernización industrialista a la que

están compelidas las regiones latinoamericanas como consecuencia de una evolución universal de los reqirnenes económicos, no está situada actualmente en un sendero cierto de evolución y progreso. Diferentemente, incertidumbres no menores tienen cabida dentro de los escenarios respectivos en función de factores domésticos o internacionales.

Al contrario de lo que se supuso como inherente a la industrialización subdesarrollada de nuestro medio, el conjunto de las estructuras productivas no se encuentran hoy en d fa en una etapa evolutiva que permita iuzqar como irreversible la modernización regional alcanzada. En todo caso, podríomos decir que esa modernización es demasiado lenta y se encuentra excesivamente focalizada, tanto en el espacio como en lo qrupos sociales que animan los procesos del mismo carácter. Ciertos dinamismos particulares y ciertas redistribuciones del ingreso también especiales no invalidan esta línea de razonamiento.

Con comentarios como los de los párrafos precedentes se actualizan dentro de los medios académicos e intelectuales de América Latina, algunos debates que nacieron hace ya tiempo y con respecto a los cuales sería sumamente aventurado calificarlos de concluídos. ASI, en nuestro entender cobran nueva vigencia consideraciones sobre temas como las transiciones en las sociedades del subdesarrollo y sus efectos sobre los escenarios regionales, la significación de las llamadas "actividades motrices"o las implicancias de los ejes espaciales de desarrollo previstos como expansivos. Si enfocamos estos asuntos demarcándonos de las limitaciones propias a los análisis formales, casi sin interrupciones, debemos pasar a considerar el rol del Estado-gobierno en la regulación regional, la relevancia real de los ritmos de crecimiento del producto y los campos en las formas de apropiación de los excedentes.

A fin de colaborar en el compendio y sistematización de los temas precedentemente evocados a manera de ejemplos, estas notas argumentan en base a una idea que sirve de núcleo central a las mismas. Ella consiste en afirmar que la dinámica precedente de la evolución regional latinoamericana y la reestructuración actual del industrialismo internacional, promueven en el presente una reproducción de las economras tipo enclave en los paises del conjunto multinacional citado, aun en aquellos de mayor desarrollo industrial relativo.

Ante tal objetivo central de los comentarios procedentes, bien podrlan plantearse interroqantes como los siouientes:

¿Por cuáles razones algunos grupos sociales sustentan provectos sociopolíticos dirigidos a "partir en dos" los paises y las regiones?

¿Por qué podemos reemplazar el mrtico concepto de "desarrollo" reqional por el de acumulación de capital social?

¿Cómo resultan las meqalópolis latinoamericanas una consecuencia específica de nuestros estilos de crecimiento?

¿Podrán las actividades aqropecuarias adap-

tarse a los cambios inminentes en la producción de insumas industriales y satisfactores básicos que inducirán los centros del industrialismo?

¿Puede existir o haber existido una industrialización nacional o regional sin actores sociales, que sustenten un proyecto de tal naturaleza con la suficiente consistencia y capacidad hegemónica?

Para situarnos dentro del campo de alternativas que abren estas preguntas y la hipótesis general anotada más arriba, comenzamos por reseñar la problemática del capital social en las regiones. No resulta excesivo recordar desde ya, que el capital no es sustancialmente una cosa, sino que son las relaciones económicas quienes componen los fundamentos del mismo. Las cosas (tierras, maquinarias, dinero, etc.) constituyen diferentes formas que adquieren las relaciones sustantivas de dominación-subordinación para la producción, la distribución y el consumo de bienes.

El párrafo anterior no tiene más objeto que destacar un recordatorio. La mayor parte de los temas abordados en las páginas siguientes utilizan conceptos generales como el que viene de ser anotado, pero se dirigen a dilucidar una serie de aspectos relativos a la evolución regional. En ese sentido, el capítulo uno se ocupa de las tendencias generales en la acumulación del capital social regional.

Una vez que se dibujaron los principales trazos de las tendencias globales de la acumulación industrialista en nuestras regiones, pasamos a recopilar elementos de juicio sobre tres subconjuntos estratégicos de la acumulación nombrada. Por ello, el capítulo dos se refiere a las metrópolis, el tres al campo y el cuatro a la industria.

La temática del desarrollo regional otorga un lugar importante a la cuestión metropolitana, especialmente en América Latina. Muy lejos de las racionalizaciones teóricas sobre el tema, las aglomeraciones citadinas de grandes dimensiones no se relacionan positivamente con el desarrollo de la productividad del trabajo ni en la industria ni en los servicios. Simplificando algo rápidamente la cuestión, podríamos decir que ellas constituyen un medio propicio para la difusión de las rentas de situación o de los mercados de trabajo informales, pero no para el rápido tránsito de los componentes de la fuerza laboral en sus diferentes niveles, hacia estratos de productividad superiores.

El sector agropecuario tiene ante sí un imperativo claro de la modernización industrialista. Ese condicionamiento de la evolución proveniente de las transformaciones productivas adoptadas por los capitalismos y los colectivismos centrales, representa la tendencia a abaratar y diversificar constantemente tanto la producción de los alimentos destinados a reconstituir y mejorar la fuerza laboral, como a proveer de los insumas industriales necesarios a las empresas manufactureras.

Las industrias constituyen el sector predominante en los regímenes económicos del presente. También cabe recordar muy rápidamen-

te que las relaciones predominantes son diferentes de las heqernónicas. Teniendo en cuenta estas bases interpretativas, los efectos de las implantaciones industriales en las regiones son cruciales. Sobre todo, porque la presencia de complejos industriales muy avanzados tecnológicamente no redunda en una atenuación de la heterogeneidad estructural prevaleciente y hace -al mismo tiempo- imposible el despegue de la productividad global de los factores. He allí una especificidad notable del subdesarrollo.

Teniendo en cuenta las características que vienen de ser sugeridas con respecto a los tres pilares de la acumulación de capital social, es decir, las grandes ciudades, las actividades agropecuarias y las industriales, resulta admisible aceptar que la modernización de las economías reqionales de América Latina no puede integrar los enclaves productivos en sus contextos respectivos y que existen fuertes razones para prever una permanencia tendencial de este tipo de situaciones en el futuro 2001. En un sentido contrario, avanzar con certeza en la modernización representarla dotar de plasticidad estructural ante el cambio a esos tres ejes cualitativos de la modernización a que hemos hecho referencia repetidamente.

Cerramos estas notas con las conclusiones, referencias y aclaraciones del caso.

1. ACTUALIDAD DEL DESARROLLO REGIONAL

Las regiones nacionales corresponden a zonas geo-económicas del país, cuyos componentes están ligados por la proximidad espacial y articulados por el proceso de acumulación de capital social. De esa manera, esta conceptualización introduce nuevos matices en la habitual idea de "regiones de desarrollo", porque suprime la relación directa con una idea demasiado general de "desarrollo" y la liga a la evolución de la acumulación de capital social.

Al excluir la variable "desarrollo" del concepto, intentamos acotar el análisis del fenómeno regional no para reducir arbitrariamente el campo de reflexión, sino para liqar!o coherentemente a una teoría de la transformación social y regional. Con lo que queremos decir lo siguiente: el análisis regional comprende habitualmente varios subconjuntos como el estudio de las condiciones naturales (clima, topoqrafía, suelos, etc.), el de la población, el de la urbanización, el de las instituciones polfticas y otros no enumerados en esta oportunidad. De todos esos aspectos del análisis reqional privilegiamos la consideración de los factores económicos con una selección o síntesis especial para los fines de este estudio. Hasta aquí, creemos haber explicado el por qué no realizamos una reducción arbitraria del campo de reflexión, sino que solamente trataremos especialmente ciertos problemas en una división del trabajo intelectual ya conocida. Al mismo tiempo, hablamos de ligar nuestro estudio a una teoría de la transformación. En efecto, la comprensión de la dinárnica concentradora y excluyente del capitalismo latinoamericano no puede ser aprehendida si no se interpreta desde las profundas modifica-

ciones acaecidas en el tránsito hacia las sociedades de masas del presente. Ese ascenso de nuestras sociedades precapitalistas hasta las economías de grandes conjuntos poblacionales de hoy en dla, ha configurado una diagramación regional de la actividad económica concentradora y excluyente, que normalmente seguirá registrando numerosos desequilibrios de no mediar una verdadera estrategia colectiva de transformación social. Como se ve entonces, las transformaciones ya acaecidas y las probables del futuro están reclamando de una teoría interpretativa, que permita utilizar métodos de análisis racional para diversas situaciones concretas del presente.

Este tipo de preocupaciones están motivadas por un conjunto de debates referidos a la problemática actual del desarrollo económico nacional y reqional. Probablemente, el punto central de este grupo de discusiones esté constituido por las insuficiencias que registran los estilos de desarrollo latinoamericano, para dinamizar la producción capitalista y -en consecuencia- difundir los frutos del progreso técnico en la aplicación del trabajo humano al universo de reqiones que componen las sconorruas nacionales. La incapacidad recién anotada de nuestros estilos de desarrollo dio lugar a la búsqueda de un enfoque alternativo para la problemática nacional y regional del capitalismo latinoamericano,' que pone el acento por primera vez en la satisfacción de las necesidades básicas de la población y no en la acumulación de capital f Isico, sosteniendo un orden de prioridades que modifica sustancialmente el concepto habitual de desarrollo.

El panorama con respecto a la satisfacción de las necesidades básicas resulta problemático, tal como tratamos de resumirlo en párrafos posteriores. De todas maneras, no cabe duda que la trayectoria del capitalismo latinoamericano, en lo que va de este siglo, está definida por los éxitos y los fracasos en el intento de modernizar nuestros países siguiendo el tipo de acumulación adoptada por las naciones céntricas del capitalismo mundial; es decir, una acumulación incrementalista que relega las condiciones de vida de las poblaciones.

En todas estas precisiones sobre el enfoque adoptado, cabe destacar que nuestro concepto de capital social' difiere sustancialmente de su derivado de capital físico,[3] el cual constituve el principal objetivo de los esquemas incrementalistas de acumulación. Por todo lo anterior, creemos que resulta conveniente relacionar de cerca el desarrollo regional a la acumulación de capital social ya la interpretación de las transformaciones que le corresponden, puesto que resulta cada vez menos pertinente juzgarlo por medio de pretendidas leyes económicas universales o bien, intencionados proyectos gubernativos.

En el último sentido anotado, la expansión de las grandes empresas públ icas o privadas, nacionales o internacionales, impactan decisivamente en el crecimiento regional por los efectos de esas implantaciones empresariales hacia adelante o hacia atrás de la cadena que implementa la acumu lación, Normalmente, las regiones económicas son conjuntos "abiertos" por el grado de intercambio y relaciones de

poder que establecen con el resto de las regiones que se relacionan con ellas, por lo que todas las etapas de la producción están sometidas a fuertes condicionamientos por parte de factores extranjeros a la región. Las implantaciones empresariales de grandes dimensiones toman estos aspectos corno dato y difícilmente se constituyen en centros de poder subordinados a las autoridades regionales. Por el contrario, el horizonte de las grandes empresas debe ser forzosamente extraregional. Quiere decir entonces, que la presencia de las grandes empresas de la región es mucho más que un problema de localización de firmas, porque su acción gravita preponderantemente en la producción y las relaciones de poder que tienen lugar en la región.

Nuestra mención a las relaciones de poder en más de una oportunidad no es casual. Desde hace tiempo, algunos especialistas en **cuestiones regionales teorizaron sobre las** relaciones de dominación-subordinación entre reqi ones." **En nuestro medio latinoamericano** se adaptaron esa clase de razonamientos al conocido "enfoque de la dependencia" y en el presente estamos en condiciones de actualizar el planteo de ese tipo de problemas con algunos comentarios como los que hacemos a **continuación.**

La mayor ía de las obras conocidas por el públ ico latinoamericano hace quince o veinte años **y que se ocupaban de la teoría o la poi ¡-** tica del desarrollo regional, se caracterizaban por una predilección marcada hacia los aspectos formales del crecimiento regional. Esta situación cambió posteriormente. Tal vez uno de los ejemplos más ilustrativos de las posibilidades y limitaciones que tienen las regiones como unidades de crecimiento y desarrollo lo dé el contenido de la propia literatura especializada, el cual durante los últimos tiempos abandona casi por completo la temática de las "estrategias de desarrollo polarizado" para incorporar, desde diferentes perspectivas, la problemática del régimen de poder. En este último sentido, F. Perroux adiciona a sus numerosas publicaciones algunos intentos teóricos de incorporar las relaciones de poder a las distintas instancias de las relaciones económicas." y ?

Pero las teor ras del desarrollo polarizado tal vez ya habían encontrado ámbito de funcionamiento ernpúico en los centros industriales del mundo y no en la periferia subdesarrollada. En los centros del capitalismo como fruto de la expansión del llamado "complejo militar industrial", lidereado por grandes empresas,' que diagrama sucesivamente distintas utilizaciones del espacio en función de los perfi les tecnológicos del momento;' y en los centros del colectivismo, donde las actividades expansivas (es decir las que incrementan rápido el empleo y la producciónl se constituyen en función de una programación física y financiera centrada también en las grandes empresas. En ambos centros del industrialismo se difunden a amplios espacios los efectos multiplicadores del progreso técnico que utilizan habitualmente esas grandes unidades económicas. En ambos centros, son grandes complejos industriales los que constituyen el foco de irradiación y grandes concentraciones

financieras las que hacen posible diversos tipos de transacciones para la producción.

Dada la dinámica estructural de los centros del industrialismo, esas grandes empresas no se constituyen en enclaves regionales, sino que por el contrario se integran a los otros componentes regionales con desequilibrios menos marcados que en el caso de las economías subdesarrolladas. Resulta entonces curioso, revisar alguna literatura que limita el análisis de los polos de desarrollo al medio latinoamericano Iy tercermundista en general), el cual no evidencia hasta hoy en día una estrategia clara de desarrollo por oposición a los centros capitalistas o socialistas del industrialisrno.!" con ello queremos decir que los éxitos de la estrategia centrada en las grandes empresas, probablemente se lograron en los emporios industriales del planeta y no en los medios industrialmente rezagados, porque allí se reunían las condiciones estructurales propicias para Su implementación. Los entusiastas críticos de nuestros países no debieran perder de vista esta situación de la problemática regional.

La corriente dependentista -como es sabido- se destacó siempre por resaltar diversas manifestaciones de la desnacionalización de las economías latinoamericanas. Proviniendo de las fuentes teóricas del marxismo en general, por mucho tiempo parecieron ser en numerosos medios latinoamericanos los únicos poseedores de una teoría de la transformación social. Hoy en día podemos dudar fuertemente de ello, porque la mayoría de los representantes de ese enfoque de la dependencia difícilmente avanzan sobre la conocida crítica global del capitalismo, para arribar a proponer orientaciones concretas de la transformación social deseada.[11] Más aún, el mencionado enfoque de la dependencia parece sugerir un eterno "retorno a las fuentes",[12] sin solución de continuidad.

Refiriéndonos más particularmente a los estudios regionales, tenemos que el enfoque de la dependencia precisa un cauce determinado para los estudios, al desarrollar la idea de que un capitalismo nacional autónomo es inviable en América Latina. En ese sentido general, los procesos de valorización serán insuficientes con respecto a las potencialidades productivas de los países con sus regiones respectivas y la utilización del espacio no tendrá posibilidad de aprovechamiento expansivo (excepciones confirmatorias de la reqla mediante) por un proceso de crecimiento capitalista subordinado a los centros del capitalismo internacional.':'

Entre los publicistas del enfoque de la dependencia y sus colegas del enfoque estructuralista se desataron fuertes polémicas, muchas de las cuales pueden ser ignoradas para beneficio de I desconocedor, mientras que otras deben ser revisadas atentamente. Tratando de aclarar la situación actual del debate, hemos anotado en otro informe algunas precisiones sobre el contenido de un enfoque estructural." sobre todo para invalidar la procedencia de ciertas proyecciones arbitrarias como el neo-estructuralismo. Iqualmente, intentamos prolongar esas afirmaciones en el desarrollo del presente escrito. Especialmente,

enfatizamos la vigencia de los bloques al desarrollo regional por la persistencia de un régimen acumulativo del capital, que determina recurrentemente la concentración y la exclusión en los resultados de ese proceso incremental, Las consecuencias en cuanto a la reinserción actual en el modelo centro-periferia,[15] no parecen erradicar los viejos defectos de nuestra inserción en el orden internacional, sino que por el contrario— los reeditan con efectos negativos sobre nuestras posibilidades regionales de iniciar un proceso de crecimiento nacional cada vez más autónomo y dinámico.

Coherentemente con todo lo anterior, el conjunto de los recursos productivos en cada uno de nuestros paises na tienden claramente a la homogeneidad estructural, sino a su contrario. De acuerdo a la heterogeneidad estructural de los factores y recursos productivos, difícilrnente podriamos implementar una estrategia regional de "equipamiento del territorio",[16] que supone ordenar poblaciones y actividades en un espacio terrestre continuo, donde por principio es necesario contar con una homogeneidad estructural mínima indispensable, la cual no se registra en América Latina. Con respecto 3 la otra estrategia ya mencionada de los polos de desarrollo, la opinión especializada es casi unánime en reconocer que los resultados en ese sentido, dentro de nuestro medio latinoamericano, han sido la recreación de enclaves dentro de las regiones impactadas por la implantación de esos "focos de crecimiento".

Por nuestra parte, hemos proyectado esta tendencia genera: que na resuelve la heterogeneidad estructural tipica del subdesarrollo, describiendo los intentos involutivos que periódicamente intentan implementar los elencos gobernantes de algunos paises latinoamericanos.[17] Pero —e independientemente de los casos nacionales particulares- resulta sumamente claro que todos los pa ises latinoamericanos encuentran una determinación objetiva en la naturaleza de los recursos y factores productivos puestos en valor por la producción nacional y regional: si esa dotación de factores y recursos no va pasando progresivamente de Estados heterogéneos a Estados homogéneos, la modernización del crecimiento basado en la industria se encontrará frenada reiteradamente y el crecimiento del producto (cualquiera fuera la cuantia de sus tasas sucesivas) reproducirá en un estadio superior los enclaves productivos (obviamente que los conceptos "heterogéneos" y "homogéneos" se refieren a términos relativos y no absolutos).

Actualmente, parece ser poco menos que una constatación suficientemente probada, que el funcionamiento espontáneo de las llamadas economías mercantiles no tienden a resolver los problemas regionales tradicionales como la utilización dilapidadora del espacio y otros semejantes. También el debate latinoamericano pasó por este tipo de problemática. Sobre todo, tratando de identificar los agentes económicos susceptibles de actuar como resolventes de esos procesos bloqueados. Se pensó entonces, que solamente los gobiernos podrían actuar volitivamente y más allá de las "leyes del mercado", para lograr —por ejemplo- un desarrollo espacial equilibrado. Ese fue uno de los presupuestos básí-

cos del proyecto socioeconómico de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), el cual constituye un referente obligatorio dentro del "pensamiento" latinoamericano" en ciencias sociales.

Pero esa bibliografla básica correspondiente a la CEPAL mereció numerosas reservas. Desde diversas perspectivas doctrinarias se criticó al proyecto socioeconómico de la CEPAL. Con seguridad ocupaban los extremos del conjunto de críticos, por un lado, el estatismo de filiación marxista y, por el otro lado, el liberalismo neoclásico. Con respecto a las cuestiones regionales, las confrontaciones teóricas resultaron ser más impl ícitas que expl tcltas y derivadas de la propuesta global de poi ítica económica gubernamental. Desde un Estado revolucionario hasta un Estado gendarme, la propuesta de la CEPAL claramente ubicada en posiciones intermedias a las señaladas, se orientó decididamente a proponer una serie de reformas nacionales y regionales.

Una gran parte de esas posiciones doctrinarias (con excepción de las marxistas) tendían a identificar las actividades "motrices" a nivel regional con aquéllas que fueron proveedoras de 'as llamadas econom ías externas. Un ejemplo típico en este sentido son las empresas del gobierno proveedoras a las empresas privadas de los diferentes tipos de transportes con precios subvencionados. La experiencia del regionalismo en América Latina mostraría luego reiteradamente que tales actividades motrices les decir, proveedoras de economías externas) no bastaban para que los frutos del progreso técnico se difundieran al conjunto regional, sino que esas economías externas eran captadas concentradamente por las empresas privadas en su producción y beneficios.

Creemos importante recordar esta experiencia latinoamericana en cuanto a la provisión y al aprovechamiento de las economías externas, en tanto que causantes de determinados efectos sobre el crecimiento regional, porque hasta hoy end ía es sumamente habitual dar por supuesto los efectos dinamizadores del conjunto de la producción regional en función de esas "actividades motrices"."?

Sostendremos la idea a lo largo de nuestro trabajo, que por dos órdenes de razones un Estado empresario especializado en la provisión de infraestructura física y otras economías externas, resulta francamente inhabilitado para orientar el crecimiento regional y nacional. Esas dos órdenes de razones se refieren, en primer lugar, a la evolución misma de los aparatos institucionales de los gobiernos latinoamericanos y, en segundo lugar, a la evolución de las formas productivas del capitalismo contemporáneo. Solamente podrá ese Estado-gobierno acometer con posibilidades de éxito esas tareas rectoras de la econom *(a,* si desarrolla el poder de regulación que le otorga la implementación del conjunto de instrumentos de poi ítica económica nacional y reqional.:" a partir o no de la provisión de econornras externas para la producción,

Con el tipo de presupuesto teórico que venimos de anotar, es lógico que difiramos de una afirmación como la siguiente (refiriéndose

a las condiciones regionales y de competencia de las empresas privadas nacionales en los mercados internacionales):

> ''... En estas condiciones sólo la autonomía poi ítica de los gobiernos nacionales y su propia capacidad de crear empresas públicas y de financiar la investigación tecnológica, pueden proporcionar medios para aumentar la capacidad de innovación que es indispensable para asegurar un desarrollo nacional autónomo. Para corregir estas desigualdades, en el orden internacional se han postu lado los procesos integrativos internacionales y su consecuencia lógica, la empresa multinacional regional".']

Nuestra divergencia está motivada en creer que la sola expansión patrimonial del Estado-gobierno en empresas de su propiedad, garan**tiza cada vez menos sus posibilidades** rectoras del conjunto de la economía. Ello sucede porque la implantación estratégica de las grandes empresas privadas internacionales se basa**menta cada vez más en una operatoria suma**mente dinámica y cada vez menos en las inmovilizaciones patrimoniales. Si los Estados-gobierno confiaran sus posibilidades de respuesta al poder transnacional, tanto en el plano doméstico COmo en el internacional, a una base patrimonialista de su poder económico, no harían más que autolimitarse a funciones cada vez más subsidiarias de la acumu lación capitalista transnacional de punta y cada vez menos proveedora al Estado-gobierno de instrumentos regulativos.

Siguiendo una línea de razonamiento semejante a la anterior, si los Estados-gobierno reducen sus posibilidades de regulación económica a la manipulación de los instrumentos de la poi ítica financiera, tanto nacional como **regionalmente, no harán más que incentivar** el conjunto de desequilibrios sectoriales y globales que caracterizan la tradición de nuestras economías. Es que la persistencia de diferentes "cuellos de botella" en el crecimiento y desarrollo regionales tienen tal gravitación que las políticas tradicionales de un gobierno, jugando como intermediario financiero especial, no poseen atributos correctores de esos estrangulamientos nombrados. El importante grado de desintegración nacional que corresponde a nuestro carácter de economías de**pendientes, la insuficiente valorización de la** potencialidad de los factores productivos que poseemos, la sobre o la subdimensión de las ciudades, y -sobre todo- un proceso industrializador indefinido actualmente en cuanto a su progresividad y capacidad de modernización de los conjuntos nacionales y regionales, constituyen algunas de las causas que justifican la necesidad de un Estado-gobierno regulador de la economía, a través de la compatibilización de las estrategias de poi ítica globales y sectoriales.

La planificación podrá ser entonces un instrumento eficaz de ordenamiento de la poi ítica **económica, si nación y regiones son in**flu ídas por una poi ítica estatal de regulación basada, primordialmente, en la implementación efectiva de los instrumentos correspon**dientes. Con instituciones especializadas** grandes o pequeñas. Varios ejemplos (EE.UU., Suecial muestran que se puede implementar

una proqrarnacron gubernamental eficiente sin necesidad de contar con un aparato institucional sobredimensionado; en esos casos, la planificación se basa en la capacidad de manipulación de la información y en la de implementación efectiva de las medidas de política, mucho más que en la existencia de un frondoso estamento burocrático al efecto" o de una base patrimonial excesiva.

En la actualidad vemos con mayor realismo aquella mistificación de las posibilidades intrínsecas a un sistema de planificación que se divulgaron hasta hace poco tiempo. Hoy en día, somos cada vez más concientes de que la planificación no es resolvente ni del subdesarrollo nacional ni del subdesarrollo regional; que es solamente una técnica de ordenamiento de la política económica y que aun en ese sentido los progresos latinoamericanos no son todo lo veloces que debieran ser en función de la gravedad de los problemas a resolver.:" Ello de ninguna manera implica menospreciar los avances logrados especialmente en la documentación y organización de la planificación.

Auxiliados de distinta manera por los proyectos y programas nacionales o regionales, los responsables de la poi itica deberán enfrentarse a una serie de restricciones que afectan decididamente el desarrollo sub-nacional, como lo ejemplificamos a continuación, si guiendo una referencia habitual en las cuestiones de reqionalisrno?"

— Los proyectos de desarrollo regional de conjunto tienden a fracasar también globalmente;

— Las desigualdades en la distribución del ingreso no cambian el curso inequitativo de su reparto;

— Las poi íticas de ocupacron y empleo no favorecen la utilización intensiva de la mano de obra;

El régimen educativo cristaliza la estratificación social en vez de modificarla;

— La industrialización agudiza las diferencias regionales en cuanto al balance de la riqueza;

- Con algunas excepciones, se promocionan diferentes tipos de industrias y no el crecimiento regional de conjunto;

- Mientras el Estado siga especializándose en la provisión de infraestructura económica y social básica, los beneficios de las actividades promocionales del gobierno serán captados concentradamente; y

— La implementación de una política gubernamental de tipo exclusivamente financiera redunda en los mismos resultados concentrados.

La significación de estas restricciones detalladas a manera de ejemplo, bastarían por si solas para reclamar una conducción estratégica de la política económica nacional y regional. Entonces, en virtud de la dinámica regional y nacional constatada en nuestras economías, cabría plantear algunas prioridades en los estudios regionales, como entende-

mas adoptar de una manera especial en nuestras investigaciones, y que sedan las siguientes:

a. Proyectar el análisis económico en el ana!isis de la poi ítica económica, internalizando las variables del poder;

b. Interpretar los acontecimientos de corto plazo en función de las tendencias de plazos más extensos, causa de la evolución productiva del capitalismo contemporáneo; y

C. Avanzar en la construcción de escenarios alternativos.

Muy probablemente, durante el seguimiento de esas prioridades investigadas, nos encontraremos que la teorra de la apropiación registra un cierto retraso con respecto a la teorra de la producción. En efecto, pareciera que el análisis de la apropiación de los excedentes ha sido escasamente traducido desde los esquemas más abstractos a los términos ernprricos. En este último sentido, tendrtarnos que en nuestras sconomras nacionales y regionales se registran fundamentalmente cuatro fuentes de ingresos elevados," que no se relacionan necesariamente con la inversión reproductiva en el conjunto de las ramas de actividades, depreciando fuertemente las posibilidades de empleo y remuneraciones para el conjunto de los factores productivos. Especialmente; padreamos ir perfeccionando ,una tipoloqra de situaciones con respecto a las cuales ya imaginamos el criterio ordenador de base:

Concentración nacional seguida de concentración regional; exclusión social a nivel nacional seguida de exclusión social a nivel regional.

Por todo lo anterior, cabe preguntarse si nuestras economfas nacionales y regionales tienden a la acumulación de capital social o a la desacumulación del mismo. Teniendo en cuenta las finalidades de nuestro plan de trabajo, vamos a brindar una serie de elementos de respuesta relativos a ese interrogante en los tres apartados venideros. El primero se refiere a un fenómeno espacial característico de la problemática urbana (la metropolitización), y los dos posteriores a las ramas de actividad económica (en este caso, considerando sucesivamente el grupo de las actividades agropecuarias y el de las industriales), que deciden la división campo-ciudad.

2. METROPOLIS y ECONOMIA DE LA AGLOMERACION

El crecimiento sobredimensionado o subdimensionado de las ciudades latinoamericanas constituye el gran problema ecológico de los países de la región. Una fuerte concentración de la población en los centros urbanos ayuda a que esos "habitantes" de las ciudades desarrollen con verdadero frenesí sus instintos ecocidas," al mismo tiempo que la ocupación de la mano de obra en edad activa no se relaciona positivamente con la expansión de las actividades productivas. Es decir, en este último sentido, que los pobladores urbanos fijan su residencia como tales por las expectativas en cuanto a ingresos o a educación o a ciertos consumos colectivos, pero no pueden asociar ese asentamiento residencial a una evo-

lución industrial que mejore sostenidamente los niveles medios de productividad en los centros urbanos. Por ello, si en los centros del capitalismo la revolución industrial acompañó el crecimiento urbano, en la periferia latinoamericana las aglomeraciones citadinas no pueden relacionarse con ninguna industrialización diversificada o integrada del sector manufacturero. En nuestros países, la relación más clara que puede establecerse para asociar el incremento de la población urbana a alguna otra variable, se corresponde con el aumento de la población total. Es por ello que en este aspecto, así como en otros, estamos motivados a reconocer el peso decisivo de los prob!emas de población en los procesos de producción, distribución y consumo de bienes.

El crecimiento espontáneo de la población determina que los flujos migratorios internos **e internacionales sean cada vez menos contro-**lados por los gobiernos latinoamericanos. Obviamente que este control no implica necesariamente una poi ítica autoritaria; muy bien puede contener los grados de flexibilidad y de respeto a las libertades civiles que constituyen el fundamento de todos los regímenes democráticos. Pero lo que resulta cada vez más urgente para el conjunto de los pa(ses latinoamericanos es controlar los flujos migratorios (sobre todo internos), para aproximar un poblamiento urbano menos acelerado globalmente y más equidistribuido en las ciudades de diferentes dimensiones. La tendencia general de migración campo-ciudad es irreversible, pero esas corrientes migratorias pueden transformarse en diferentes formas de crecimiento urbano. Hasta el momento, lo que predomina es la fuerte preferencia de los migrantes por las grandes aglomeraciones urbanas, sin que las ciudades de tamaño medio, que encuentran a su paso en los traslados migratorios, cuenten con un poder de atracción suficiente como para que una parte siqnificativa de ellos fije su residencia allí y no en las metrópolis. En este sentido, una política de población exitosa unida indispensablemente a una política de producción, lograría crear motivaciones para que los emigrantes del carnpo decidieran establecerse en ciudades de tamaño medio o pequeño. Desde la perspectiva de la poi ítica de población, vastos programas de divulgación e información deberlan proveer a los migran tes potenciales datos que les permitieran optar por un lugar de destino diferente al de las metrópolis. Desde la perspectiva de la poi (tica de producción, las unidades locales y regionales debieran explorar las posibilidades no financieras de expansión y desarrollo.

La experiencia latinoamericana de control de los flujos mígratorios muestra las enormes dificultades que existen para lograr progresos en este sentido. Probablemente, el caso clásico en la materia sea la ciudad de Brasilia, la cual reprodujo en corto tiempo posterior a su construcción el cinturón de miseria prototípico de las metrópolis.

La distribución del ingreso también manifiesta los resultados de concentración yexclusión que caracterizan a todos nuestros regfmenes de crecimiento. No solamente devienen permanentes las diferencias entre ingreso rural e ingreso urbano, sino que se consolidan las

diferencias relativas existentes al interior de las aglomeraciones urbanas entre diferentes estratos de población por tramos de ingresos y por zonas residenciales. Con tales hechos, vemos que las zonas de mayores localizaciones industriales (como lo son las metrópolis) no representan una causal de redistribución equitativa del ingreso, sino que solamente reproducen los mecanismos concentradores de ese ingreso en otro nivel. Claro está que bien pueden existir movimientos redistributivos al interior de tramos de ingresos de diferentes magnitudes.

La industrialización latinoamericana no sólo es tardla por sus rezagos tecnológicos con respecto a los centros, sino también por su incapacidad ocupacional en relación a la población total y a la población urbana. Las ciudades atraen población migrante no para ocuparlas en actividades de alta productividad, sino para que esos migrantes redunden en las numerosas actividades de servicio con baja productividad del trabajo o recreen las formas de marginalidad urbana. Comparado con lo acontecido en los centros del capitalismo, pareciera como si en el subdesarrollo latinoamericano se conjugara industrialización tard fa y postrera con urbanización prematura y exhorbitante. Las urbanizaciones céntricas del capitalismo también registran una predominancia de las actividades terciarias y una concentración marcada de la población en los medios urbanos, pero la configuración de las ciudades fue definiéndose a lo largo de dos siglos; en América Latina solamente en cincuenta años. **En** los centros, esos dos siglos reqistraron un mayor peso relativo inicial del valor agregado industrial y luego la conocida terciarización de la economía: en la periferia nunca el sector industrial alcanzó tal dinamismo. **En** los centros, los trabajadores industriales que generalmente residen en las ciudades fueron claramente mayoritarios entre las distintas formas de asalariados, sin que ello se haya reproducido en la periferia. Por todo lo anterior, cabe rubricar este párrafo diciendo que las dos variables cualitativas anotadas -urbanización e industrialización- se han desarrollado históricamente de muy distinta manera en los centros, que en la periferia del capitalismo, dando por resultado en nuestros países latinoamericanos un crecimiento urbano prematuro y exhorbitante, el cual nunca tuvo nada que ver con la optimización en la utilización de recursos.

Dados los problemas poblacionales sugeridos más arriba, todos los procesos de crecimiento urbano tienen una contrapartida neceria en otras causales esta vez relacionadas con el campo. Es decir, que las ciudades crecen porque concitan una serie de elementos atractivos de población, mientras que el campo reúne condiciones expulsoras de sus habitantes." Ambos tipos de procesos causales (los expulsores de la población del medio campesino y los atractivos de la residencia urbana) no se corresponden con una expansión en la producción y capitalización progresiva de los excedentes que permitiera mejorar los ritmos de formación de capital. como lo requiere la inclusión dinámica en el actual proceso de acumulación internacional. Entonces, como la expansión y la profundización del parque industrial de las ciudades son demasiado lentas,

comparadas con el incremento de la población urbana, las economías de escala (que sería la gran justificación económica de la concentración urbana) rápidamente se transforman en deseconom (as que presionan fuertemente la administración económica y financiera de las megalópolis.

Todos estos fenómenos que venimos de **reseñar muy brevemente, nos muestran con** claridad que el razonamiento formal aplicado a las economías urbanas se encuentra sumamente desvinculado de la realidad, al ignorar la aglomeración como forma de organización de la producclón'" citadina. En esas econom ras de aglomeración, los rendimientos de escala que seguramente obtienen en la producción las empresas de grandes dimensiones, difícilmente se traducen en un abaratamiento relativo de los productos. Con lo que se está sugiriendo que la distribución geográfica de las actividades industriales no propenden a un aprovechamiento, por parte del conjunto público-privado, de los menores costos relativos en la producción, sino que ese mejoramiento en la eficiencia otorgado por las dimensiones de la producción es captado totalmente por agentes privados, a quienes -naturalmente- no les corresponde ocuparse de una distribución armónica de las actividades económicas sobre el espacio geográfico.

Los equilibrios urbanos, tanto en lo relativo al desarrollo del armazón urbano como al desarrollo de las funciones económicas de los mismos,[2] constituyen una noción límite totalmente fuera de la realidad de depradación ecológica que representan las aglomeraciones citadinas de Latinoamérica. Sólo cuando la magnitud de la destrucción del medio ambiente urbano es superlativa, recién entonces la econom fa poi ítica de la urbanización podrá intentar ingresar a las academias." En fecha muy reciente, el estamento oficial de los economistas reconoce el parentesco entre economía y ecología cuando las filiaciones comunes están sugeridas en las denominaciones mismas." Es que la educación formal en econom ía lleva a inventar equilibrios para poder categorizar el estudio de la realidad -en este caso la urbana- con resultados tan demostrativos como este relegamiento de hechos cotidianos e inmediatos. Tampoco es equilibrado el financiamiento de los costos que quiere el funcionamiento económico de las ciudades. Difícilmente podríamos aceptar que existe en la administración financiera de Río de Janeiro, Caracas o Buenos Aires, una imputación proporcionada de las tasas, tarifas e impuestos, con relación a los beneficios recibidos por los consumos colectivos de esa clase de bienes por parte de cada uno de los grupos sociales que residen en las ciudades. Lo que habitualmente existe es una discriminación más o menos programada de los costos resarcibles entre grupos sociales que resultan perdedores en términos netos y otros grupos sociales que resultan ganadores en los mismos términos. Esos costos sufragados de manera discriminatoria no tienden a integrarse en una evolución dinámica de la acumulación de capital global, porque los grupos controladores del proceso ahorro-inversión no realizan aplicaciones reproductivas que permitan expandir aceleradamente la producción y la productividad como en los centros del capitalismo. Deberían recordar este hecho quienes preten-

den comparar la solución de la crisis fiscal neoyorkina a la similar de las grandes ciudades latinoamericanas: en el subdesarrollo ni la producción ni el financiamiento urbano podrán reaccionar de la misma manera ante una coyuntura recesiva y este hecho condicionará decididamente los términos de consolidación y absorción de la deuda pública urbana. En nuestro medio latinoamericano se agudizan los problemas causados por la baja productividad media de la actividades económicas urbanas (tanto industriales como de servicios), a causa del escaso dinamismo de las fuentes financieras del presupuesto urbano, dando por resultado un agravamiento recurrente de los costos diferenciales que deben pagar los grupos sociales.

De esa manera, el conjunto de desequilibrios en el armazón urbano, en las funciones económicas de las ciudades, en los flujos de financiamiento necesarios para respaldar la producción de bienes materiales, y otras faltas de equilibrio que omitimos mencionar en esta oportunidad, impiden que se considere a cualquiera de esa ciudades como polo de desarrollo; ya que para que así fuera resulta indispensable contar con una red integrada de unidades de rendimientos crecientes de escala y de economías externas. Nuestras economías urbanas -diferentemente- no pueden aprovechar las economías externas en las ciudades a causa del sobredimensionamiento y no pueden aprovechar la progresión de los rendimientos en la producción a causa de las políticas de mercado que siguen habitualmente las grandes empresas privadas instaladas en las ciudades. Estando desintegrada la red urbana, la producción también presenta fuertes discontinuidades.

Podrán existir, entonces, complejos industriales muy integrados en sí mismos, pero no lo están ni con el conjunto de las actividades económicas con las que se relacionan ni con el espacio geográfico donde se instalan o el que forma su contexto. Desde el punto de vista urbano, no existe habitualmente una red urbana con tal gradación de los núcleos citadinos que permita pensar en un conjunto integrado." De manera similar, reflexionando sobre el conjunto regional que comprende las ciudades, forzoso es dudar que éstas puedan ser definidas como "áreas con cierta homogeneldad";" cuando la mayor parte de las variables regionales se caracterizan por su heterogeneidad. Todo esto se relaciona muy de cerca con el planteamiento de las estrategias de crecimiento regional urbano que se discutieron en el pasado (especialmente la de los polos de desarrollo y la de equipamiento del territorio), como con las que podremos dilucidar actualmente o en un futuro cercano.

Los centros urbanos de grandes dimensiones parecen ser el destino de localización predilecto de las grandes empresas conglomeradas privadas. Como es sabido, estas empresas tienen capacidad de afectar directa o indirectamente, pero de manera sustantiva, la orientación de la producción regional y nacional. Su autonomación con respecto a las órbitas nacionales y regionales es tal que Se dice que ellas constituyen una tercera economía independiente de la nacional o la internacional.

Con ese grado de independencia, con respecto a los agentes económicos diferentes de ellas, las grandes empresas conglomeradas raramente dejan de tener por lo menos alguna central operativa en las metrópolis, para administrarse eficientemente o para captar las rentas de situación que les posibilita esa implantación metropolitana.

Deberfa resultar claro que lo anteriormente afirmado no contribuye a remediar la heterogeneidad estructu ral de nuestras econom (as nacionales y regionales. En cambio, la expansión de los conglomerados empresariales inciden en la profundización de las discontinuidades horizontales y verticales que presenta la producción nacional y regional en el espacio.

Todo Estado-gobierno que se proponga metas de rectorla económica nacional o regional, deber (a entonces incorporar estos datos de la evolución productiva para desarrollar sus propios aparatos de regulación. Al mismo tiempo, tener en cuenta que las operatorias empresariales modernas de estos conglomerados posibilitan una decidida concentración del poder, a través de la sistematización de los diversos tipos de informaciones. Correspondería entonces a los gobiernos nacionales y **regionales, buscar nuevos mecanismos de** poder para permitirse nuevas respuestas pertinentes a la expansión transnacional. De no ser as, el desarrollo habitual y espontáneo de la econom fa privada recreará el régimen de desequilibrios al que se hizo mención ante**riormente.**

Con todo lo anterior estamos planteando el análisis real de la econornra regional y urbana. Hemos estado revisando cuáles son las razones de las verdaderas funciones económicas de las ciudades, en otra parte hicimos referencia a las consecuencias de la dispersión geográfica de las actividades y últimamente comenzamos a hablar de los agentes económicos que prevalecen en la estructura de poder nacional y regional. Creemos justificado calificar como "análisis real" de las economías urbanas y regionales a aquél que internalice las variables de dominación-subordinación en el contenido de su reflexión. Desde hace tiempo nuestras econom fas nacionales, regionales y urbanas se relacionan de distinta manera con varios órdenes de dominación-subordinación. Pero si habláramos de la dominación de una región con respecto a la subordinación de otra, tocariamos solo una forma de las relaciones de poder. Tan importante como ella, lo es la relación del mismo tipo que ejercitan los conjuntos empresariales radicados en las regiones y metrópolis. Pareciera que ambos tipos de poderes son materia de base para la comprensión de la concentración urbano-regional.

Dentro de los agentes controladores del régimen de poder, hemos hecho referencia a los conglomerados transnacionales ya los Estados-gobierno. Rápidamente se nos podrla hacer notar que también existen otros agentes como las empresas privadas nacionales que actúan en el régimen de dominación-subordinación nacional, regional y urbano. La omisión —aparte de las razones de espacio habituales- se debe a que la experiencia latinoamericana rnostrar ia que ese grupo de agentes empresariales privados no ganan posiciones en la pirámide de poder, como para competir efi-

cientemente con los agentes transnacionales. Por lo tanto, todo parece indicar que el único actor susceptible de alcanzar un poder de respuesta competente ante la expansión transnacional es el Estado-qobierno.?" Más efectivo será él mismo, si mayores y mejores son las coordinaciones **nacionales, regionales y metro**politanas.

Cabe destacar que más que estar invocando una competencia entre empresas, estamos precisando los contenidos de nuevo tipo que tendría la respuesta nacional, regional y metropolitana, representada por el gobierno y sus empresas, a fin de integrar a los agentes transnacionales privados dentro de los programas de regulación.

Finalmente, las proyecciones a partir de la situación actual de las ciudades latinoamericanas no parece indicar una superación de los viejos obstáculos a la modernización de nuestros países. La sobredimensión de algunos centros urbanos se acompaña con el escaso desarrollo de otros, configurando un desgranamiento brusco de los armazones urbanos que no representa ningún mapa armónico de la urbanización. Del lado poblacional que incide sobre las metrópolis, esa población se reproduce mucho, perece demasiado tarde y se concentra en las ciudades demasiado rápido, sin que a ello se corresponda un incremento suficientemente progresivo de la productividad media de las actividades económicas urbanas. Sería novedoso constatar que el ''crecimiento salvaje" de algunos ejemplos seleccionados del subdesarrollo latinoamericano, nos mostraran un crecimiento del valor agregado industrial per cápita en las economías urbanas fuertemente crecientes: la expansión podrá ser desordenada y rápida, pero el producto industrial urbano crece despacio e insuficientemente. Aun en los países latinoamericanos, en donde el capitalismo dependiente habría logrado "dinamismo" según algunos teóricos. Si se constatara alguna notable excepción a esta situación generalizada (Brasil), quedada por analizar la recreación de la estrategia orientada a "partir en dos" no solamente un país, sino toda la economía latinoamericana.

En este apartado hemos visto que la economía de la aglomeración urbana no se articula a un procesamiento expansivo de la acumulación de capital social. Por lo contrario, ella es una causal de la desacumulación productiva.

Veamos ahora qué pasa en el sector agropecuario, tradicional complemento integrativo de las modernizaciones sociales basadas en el industrialismo.

3. EL CAMPO Y LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS

En párrafos anteriores hemos comentado una serie de aspectos relativos a los centros urbanos de grandes dimensiones. Tomando ese hecho como una síntesis de la problemática regional, afirmamos que la urbanización es un producto de dos órdenes de factores: en primer lugar, los motivos que expulsan población campesina hacia las ciudades; en segundo lugar, los motivos que atraen esas mismas poblaciones hacia las ciudades.

En este capitulo tercero del escrito, nos ocupamos de las principales razones que impiden un afincamiento significativo de los habitantes del agro en su medio de origen.

Como estamos concentrando nuestra atención en la variable "acumu lación de capital social" en las cuestiones regionales, las razones comentadas en los párrafos siguientes se refieren a la producción campesina que debería asegurar progresivamente la satisfacción de las necesidades básicas de la población, relativizando de la misma forma la capacidad adquisitiva del dinero.

En el capítulo cuarto anotamos ciertos comentarios sobre la naturaleza de la industrialización latinoamericana llevada a cabo por empresas que prefieren mayoritariamente instalarse en las metrópolis, donde se conjugan varios elementos que incentivan el arribo de los migrantes campesinos.

Así, movimientos poblacionales y fenómenos relativos a la producción, distribución y consumo de bienes, confluyen sobre una utilización de los espacios geográficos que cuestionan no solamente a las racionalizaciones teóricas, sino que también a cualquier asimilación evolucionista de nuestro caso latinoamericano con los capitalismos desarrollados.

Veamos a continuación algunos aspectos del sector agropecuario.

Se ha dicho que la principal causa de la industrialización latinoamericana es la falta de una revolución agraria. Con ello se quiere decir que las grandes dificultades que se evidencian hasta hoy en día para modernizar el campo tanto en aspectos institucionales como las formas de propiedad de la tierra o los mecanismos de intermediación o los procesos educativos, como en otros aspectos de la producción, tales como la rotación e integración de las culturas o el dimensionamiento de las explotaciones o la tecnoloqra utilizada, no hacen posible los procesos de modernización acelerados que caracterizaron a las revoluciones agrarias de otras latitudes. Si no se logra una modernización del campo anterior o contemporánea a la expansión industrial de despegue, no es viable ninguna modernización diversificada e integrada del conjunto de las actividades económicas nacionales o regionales. La idea (algo coloquial), citada al principio de este párrafo, sugiere que los intentos industrializadores de Latinoamérica se debieron más a una imposibilidad de modernizar el campo que a una voluntad de industrializar la producción en generaL

¿Por cuáles razones es imposible modernizar el campo latinoamericano? La respuesta ensayada por diversos autores de distinta filiación ideológica empieza casi siempre por hablar de las formas de propiedad de la tierra agrfcola. Compartimos esa orientación de la respuesta habitual, pero creemos que es necesario tomar en cuenta otras consideraciones para alcanzar una contestación con suficiente grado de generalidad.

En este sentido, podemos destacar -por ejemplo- que la producción de víveres en nuestros paises es altamente deficiente. En

sequida aclararemos por qué sucede asi, pero advirtamos desde aqu (que, aparte de las consideraciones humanitarias que corresponden al asunto, resulta indispensable que cualquier industrialización del conjunto de las econo-rnras reqionales cuente con una producción nativa de víveres cada vez más autónoma. Así lo hicieron todos los paises industrializados del mundo, sean ellos capitalistas o colectivistas. Yen el caso que ese proceso de autonomización en la producción de v(veres para las poblaciones no se hubiera completado, es muy razonable afirmar que se completará a corto plazo. La autonomización nacional en la producción de los víveres destinados al consumo de la fuerza de trabajo, parece ser una prioridad estratégica de todos los industrialismos contemporáneos que redunda claramente sobre el impulso de la acumulación global.

Actualmente en América Latina, el nivel rrunirno de satisfacción de esas necesidades básicas comporta en algunos pa(ses de la región el riesgo de hambrunas;" con lo cual se hace imposible soslayar la gravedad de la situación. En otros casos nacionales o regionales menos graves, el mapa de la desnutrición y de las carencias alimentarias crónicas obscurece nrtidamente la imagen de progreso que los divulgadores de la utopra de los "rnilaqros económicos" difunden reiterativamente. Más aún, es muy probable que en varios parses y regiones tanto en los medios rurales como en los urbanos, los niveles y la composición cualitativa de ellos tiendan a degradarse tanto por los defectos en la producción como por el deterioro relativo de la demanda efectiva.

Del lado de la oferta, la producción debería basarse cada vez más en el incremento de los rendimientos en la producción y en una modificación del perfil de los bienes finales e insumas industriales producidos. Del lado de la demanda, el ritmo de crecimiento de la población y sus hábitos de consumo precisan un nivel alto en cuanto a los satisfactores ofrecidos por una composición de la oferta demasiado riqida para responder a la evolución de la demanda mencionada. En este sentido, se comprueba una vez más que el sistema de precios corrientes es irrelevante para interpretar la relación entre oferta y demanda de productos susceptibles de ser consumidos (es decir, aunque no estén disponibles en los mercados}, porque el régimen de precios no constituye más que una sanción mercantil a los procesos de formación de los componentes de la oferta y la demanda gestados y desarrollados a través de numerosos desequilibrios, los cuales configuran causal y acumulativamente tanto las variables de oferta como las de demanda.

Comparando la situación agropecuaria de los pa(ses latinoamericanos con la alcanzada en ese mismo sector de la economía por otros reg(menes económicos, tampoco en este aspecto parcial del desarrollo económico nuestros estilos de crecimiento tradicionales parecen haber tenido mucha eficiencia. Veamos cuál es el sentido de la afirmación anterior en los párrafos siguientes.

Tarde o temprano todo reqirnen industrialista de crecimiento se enfrenta a la necesidad de incrementar la productividad de las activi-

dades agrarias para acompañar el crecimiento industrial, brindando tanto los insumos industriales como los alimentos que hagan posible la capitalización física acelerada de la economía, al mismo tiempo que el mantenimiento y la reproducción adecuada de la fuerza de trabajo. Es decir, que a mediano o a largo plazo debe darse un contenido progresivo y acelerado al proceso nacional de valorización," que consideramos ahora desde la perspectiva agdcola. La experiencia histórica nos muestra que fueron los países capitalistas centrales quienes lograron mayores éxitos en desarrollar ¡a agricultura contemporánea a la capitalización física industrial y en satisfacer la demanda fuertemente expansiva de sus poblaciones trabajadoras sufructuarias de altos niveles de vida dentro del contexto internacional.

Ese "éxito" del industrialismo en la agricultura céntrica puede calificarse como tal porque el sector agropecuario se caracterizó por producir los niveles y la composición de la oferta de bienes alimenticios e insumos industriales, que acompañaron a las sucesivas revoluciones industriales del capitalismo respectivo. Desde el punto de vista de esa articulación agro-industrial, el mejoramiento de la productividad agropecuaria en forma permanente (y sobre todo en la posguerra 1939-1945, cuando esas sociedades centrales devienen francamente consumistas) hizo que los demandantes finales o industriales encontraran disponibles en los mercados los bienes aqrícolas requeridos por regimenes económicos utilizadores de intensas renovaciones tecnológicas. En esos procesos de formación de las relaciones mercantiles en las cuales los precios corrientes no constituyen más que indicadores, los Estados-gobierno céntricos nunca tituberaron en proteger las actividades agdcolas a través de varios instrumentos de política pública. La diferencia en este último sentido con la situación latinoamericana no estuvo jamás constituída por la protección o no protección de la agricultura, sino porque esa protección del capitalismo central se brindaba a un conjunto macroeconómico, donde el progreso de la productividad promedio no permite a la unidad económica campesina cristalizarse en formas de trabajo regresivas con respecto a la eficiencia global de la producción nacional. Es decir, que la oferta agricola logra la diversificación y la elasticidad necesarias para satisfacer los deseos casi insaciables de esas sociedades consumistas y los requerimientos de una industrialización acicateada por el productivismo de los regimenes industrialistas que alternan los periodos de conflictos bélicos generalizados con los de preparación para los mismos.

Dentro del bloque de los países colectivistas existen diferentes modelos de desarrollo aqncola. que han representado modificaciones sustanciales al inicial esquema ruso. Pero independientemente de esas diferencias nacionales, todos otorgaron prioridad definida a la industrialización y al desarrollo nativo del sector productor de medios de producción, relegando -al mismo tiempo- la satisfacción de las necesidades de consumo de sus poblaciones más allá de las decisiones arbitrarias de las oficinas centrales de planificación. No fomentaron entonces los hábitos consumistas de la gente, pero orientaron de una manera

autoritaria el desenvolvimiento de las expectativas universales de los consumidores de las sociedades industriales, dejando sin resolver el ajuste de la producción de bienes de consurno a la demanda libremente expresada a través de los precios u otros indicadores. Si los dirigentes del colectivismo no pudieran utilizar el gran pretexto de la industrialización acelerada y la defensa militar de la nación, no podemos menos que imaginarnos que se verran francamente acosados por las reivindicaciones de los consumidores. Pero ya se ha dicho que la ideología nacionalista (con sus correlatos de industrialización acelerada y econom (a de guerra permanente) es uno de los grandes substitutos de la pérdida de audiencia con respecto a las religiones tradicionales. Por otra parte, si los países colectivistas se asimilan progresivamente tanto a los perfiles tecnológicos del capitalismo central como a las formas de consumo del mismo capitalismo desarrollado, los modos de crecimiento industrial y agrícola extensivos que prevalecieron hasta hace pocos años en varias naciones de programación centralizada, deberán transformarse rápidamente para hacerse intensivos en la utilización de los factores productivos, como ya lo está reclamando la competencia internacional. Cualquiera que sea el contenido particular que cada nación dé a esta alternativa, la tendencia evolutiva general será hacia el incremento rápido de la producción y la productividad agropecuaria.

Si bien el estilo de desarrollo agrícola es cuestionable por varios motivos (sobre todo en el caso ruso), comparando estos regímenes colectivistas con el capitalismo subdesarrollado, por lo menos en los primeros se ha logrado avanzar decididamente en la industrialización.

Menos clara resulta la comparación de la satisfacción de las necesidades básicas entre el este y el oeste en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, porque los regímenes autoritarios del este subordinan la producción de satisfactores del consumo a la obtención prioritaria de los excedentes que posibilitan la acumulación rápida del capital físico industrial. Ello representa que en aquellas latitudes del colectivismo, la regimentación de la demanda en la satisfacción de las necesidades básicas motiva la penuria permanente que imponen esos regímenes poi iticos, aunque estamos haciendo referencia a un tipo de carencia bien diferente de las que conocemos en nuestro medio, a causa de las diversidades en la administración global de la fuerza de trabajo.

Dentro de los problemas agrarios de América Latina, la situación actual desemboca en una falta de modernidad evidente. En primer lugar, porque no tenemos un proceso de industrialización de la agricultura definido que por lo menos asegure la modernización progresiva a imitación de los centros; más bien siempre parecemos estar rondando la alternativa de heteronom ra e involución. En segundo lugar, porque tampoco logramos ser autosuficientes en alimentos, sino que recreamos en este aspecto la vía general a la marginación y a la dependencia." En tercer lugar, porque **las únicas revoluciones que hacen nuestros** sectores propietarios son las imitativas de las formas de consumo céntricas, pero nunca las transformaciones agrarias que representen una

modernización productiva acorde con una aproximación a los niveles de vida del capitalismo desarrollado.

Este vasto rezago de nuestros sectores campesinos lleva inexorablemente a una penuria secular en la satisfacción de- las necesidades básicas, tanto para las unidades de casto que tienen acceso a un ingreso reducido como para las que no tienen un ingreso regular.

La rigidez en la evolución de las estructuras de oferta aqrtcola en América Latina, se flexibiliza preferentemente en cuanto las empresas del campo se dedican a los cultivos de exportación o cuando diriqen sus productos a los tramos de ingresos privileqiados que concurren a lo mercados internos. Estas "leyes del mercado" no constituyen solamente un sesgo discriminatorio en los procesos de crecimiento y desarrollo, sino que resultan en un bloqueo estructural del desenvolvimiento capitalista de nuestras econom(as nacionales, en tanto que perpetúan el parcelamiento de los mercados y de esa manera impiden la integración y diversificación creciente de los mismos. Con ello queremos indicar que la qestión capitalista subdesarrollada de nuestros procesos de crecimiento aqrícola no propende la valorización progresiva de la dotación de recursos productivos dentro del régimen social vigente; resulta normal entonces que los procesos efectivos de producción se basen en los derroches y desperdicios de nuestras riquezas agropecuarias, más aparentes que reales, por el defecto de la puesta en valor de la dotación natural de factores. La "riqueza" de "nuestras tierras" ha sido siempre otro iueqo de abalorios para muchos latinoamericanos.

Prueba de la ineficiencia congénita de las administraciones de nuestros reqímenes económicos de producción es la infima proporción (de un solo drqito porcentual) del total de la superficie latinoamericana que se encuentra efectivamente sometida a procesos de explotación agropecuaria. También lo son otras desintegraciones que deberían no ser tales, si la modernización capitalista de este sistema económico hubiera actuado positivamente. Desintegración entre la agricultura de subsistencia y la de comercialización, entre la cultura de víveres para el mercado interno y la de exportación, etcétera. Todos ellos no son más que aspectos constituyentes de un fenómeno global que aqu(queremos poner de relieve o sea la incapacidad de nuestros estilos de crecimiento para desarrollar y modernizar, dentro del sistema social establecido, este sector de la economía constituido por las actividades agropecuarias.

Sin el desarrollo y la modernización de la agricultura capitalista son improcedentes diversas estrategias de crecimiento compatibles con dicho marco organizativo de la sociedad. Ni las estrategias desarrollistas de los 60's ni las estrategias neoliberales de los 70's. Entonces, si los desarrollistas se equivocaron en sobrevalorar las potencialidades de nuestros patrones industriales, los neoliberales también dedujeron apresuradamente que los grandes propietarios del campo latinoamericano podrían asociarse eficientemente a los centros hegemónicos de la división internacional del trabajo.

Finalmente, otra de las revoluciones ausentes en América Latina fue la "verde", que nada tiene que ver con los ecoloqistas europeos, sino con las transformaciones de la agricultura capitalista céntrica en su reorganización productiva de mediados del presente siglo. La utilización de productos qu ímicos con diversas finalidades, la rotación óptima en los cultivos, las diversas formas de aprovechamiento del ganado, etc., fueron profundamente modificadas en el centro del capitalismo por los avances tecnológicos generales (que incluyen los orcanizativos}, en este caso r,elativos a las actividades aoropecuarias. Que atcunos empresarios agrícolas latinoarnericanos hayan adoptado con mayor o menor per icia este. eran caudal de innovaciones productivas es cierto. Pero que el conjunto del empresario aur ícola latinoamericano haya incorporado innovaciones tecnológicas provenientes de los centros en cantidad y calidad suficientes como para transformar rápida y profundamente los procesos de trabajo, comercialización y distribución de los productos acropecuarios.ieso. no es cierto. Por ello, la "revolución verde", versión latinoamericana, no hizo más que fomentar algunos islotes de modernidad en los medios aqropecuarios qeneralmente arcaicos o precapitalistas. Estos enclaves productivos mostraron entonces que las transformaciones tecnológicas no tienen por sí mismas. un efecto de arrastre suficientemente poderoso como para cambiar el conjunto de las estructuras sociales. En todo caso, habr ía que recordar que la desnutrición y el hambre de varios millones de latinoamericanos siguen esperando que la "revolución verde" incremente los rendimientos en la producción de víveres y abarate los precios de venta de esos mismos productos.

Hemos sintetizado hasta aqu í algunos de los problemas más importantes de la producción agropecuaria. Tomando como asunto central la producción de vtveres para la población, fuimos describiendo algunos aspectos estratégicos de la producción agropecuaria en el mundo industrialista del presente. Vimos entonces, que bosquejando una comparación entre los regímenes agrarios de los centros capitalistas v colectivistas, la posición relativa de América Lati na no resu Ita demasiado satisfactoria. Estas deficiencias que reqistran nuestras econom (as en la producción agropecuaria van a justificar la dinámica concentradora y excluyente de nuestros estilos de crecimiento, diagramando una utilización del espacio geográfico del mismo tipo y la recreación del régimen de enclaves productivos. La heterogeneidad de las estructuras agr (colas también se manifestará fuertemente entre las diferentes raciones de una nación v al interior de las reqiones mismas.

Pasemos ahora a la industria.

4. INDUSTRIALIZACION E INDUSTRIALISTAS

La urbanización se distribuye en el espacio de una manera que no guarda relación con un desgranamiento paulatino de los armazones urbanos ni con una distribución difundida e integrada de las funciones económicas de las ciudades con respecto a su entorno.

La producción campesina registra también fuertes discontinuidades estructurales, que se traducen en el espacio por una serie de desintegraciones productivas como las dimensiones inapropiadas de las explotaciones latifundistas acompañadas de las minifundistas.

Las actividades industriales (mayoritariamente localizadas en las ciudades) pueden apreciarse en el mismo sentido en cuanto a la conformación estructural y su proyección sobre el espacio. La productividad que alcanzan sus ramas es notablemente superior a la de la producción campesina; pero al interior de zonas geográficas, tomadas una por una o al interior de cada rama de actividad, se vuelven a registrar diferencias extremas entre los grados de dispersión con respecto a la media del conjunto reqional o de la clase industrial.

Revisando brevemente esas actividades industriales podremos considerar el último capítulo de este escrito, destinado a explicar la relación de causalidad entre la concentración y la exclusión regionales y la qeneralización de los enclaves productivos en el horizonte 2001.

Todo parece indicar que América Latina no logra imprimirle la modernidad necesaria a su industrialización. Alquna razones que contribuirían a explicar esa falta de oroqreso ya fueron anotadas anteriormente." Otras serán comentadas en los párrafos siguientes. En particular, lo que se relaciona con los posibles gestores de la industrialización en estilos de crecimiento definidos a lo largo de este siglo.

Con lo manifestado en el párrafo anterior queremos decir que existen elementos de tipo histórico que justifican ciertas provecciones no demasiado halagüeñas para el fututo de no mediar importantes transformaciones de nuestras esti los de crecirnientov desarrollo. Pero esas transformaciones, si fueran llevadas a cabo, implicarfan contar con actores sociales susceptibles de conducir el proceso transformador hacia la industrialización mcdernizante. He alli un desafío que se nos presenta como colectividades nacionales en transición y que enlaza íntirnarnente cualquier problema meramente técnico con los componentes poi (ticos y culturales del caso, de manera que la articulación entre los análisis coyunturales con los de largo plazo debería ser cuidadosa.

Programar la substitución de importaciones industriales no parece representar una elaboración demasiado compleja. Contando con las familias de matrices que corresponden al coniunto de las actividades, se puede llegar a determinar con bastante claridad y precisión la secuencia de substitución que se desea implementar. Pero para llevar ala práctica' la mencionada implementación, hay que contar con una respuesta empresarial público-privada que sea proclive a la creatividad y a la asunción de riesgos inéditos. De no obtenerse ese tipo de respuestas, inútil resulta especular sobre las posibilidades substitutivas, sean ellas horizontales o verticaleS. Inútil también será esperar una difusión del parque industrial qué contribuya a eliminarlos desequilibrios regionales, siendo que ese proceso substitutive puede analizarse tanto a nivel nacional corno a nivel regional o local. En este último sentí-

do, escapa a nuestras posibilidades entender por qué se da por probado el agotamiento de la substitución de las importaciones en 1986. Tal vez ese aqotarniento empieza mucho tiempo atrás y no precisamente porque no sea necesario reemplazar producción importada por doméstica.

Por el momento, nuestros estilos de crecímiento tienden a reproducir la formación de enclaves productivos, ya sea en el ámbito regional como en el nacional. Ello trae consigo numerosas consecuencias para el desarrollo regional. Podriamos pensar que existe una verdadera estrategia destinada a "partir en dos" los países, cuando los procesos inherentes a esta dinámica concentradora y excluyente se profundizan. Es decir, cuando la conducción de la poi itica económica busca decididarnente limitar el crecimiento económico al llamado sector "moderno" de la economía nacional, definiendo reiteradamente una partición entre sectores, regiones y luego al interior de ambos. Cabe destacar que este tipo de razonamientos replantean decisivamente los debates sobre el dualismo estructural, en un presente donde el llamado "desarrollismo" encuentra justificativos domésticos e internacionales para "resurgir de sus cenizas".

Independientemente de cuán grande sea la brecha que separa a los países pobres de los paises ricos, no cabe duda que con este tipo de dinámica del crecimiento se registrarán siempre importantes diferencias estructurales en procesos que universalmente son desiguales y combinados. Es decir, que se constituyen contemporáneamente ciertos sectores y actividades en exoansron, con ciertos sectores y actividades en reversión; y que el desequilibrio que acompaña la expansión de unos justifica al mismo tiempo la reversión de otros. Esta desigualdad y combinación se presenta en todos los procesos de industrialización intensiva, sean ellos capitalistas o colectivistas, pero lo específico del subdesarrollo es la secularización de esas desigualdades y combinaciones, sin que ésta última represente una dinarnización del crecimiento tal que logre integrar y diversificar la matriz de relaciones Interindustriales. Entonces, la brecha que nos separa de las condiciones de vida del conjunto de la población de los centros y de las condiciones de la producción que allí se realizan, podrá ser gande o pequeña, pero detrás de ella están causales relativas a la conformación estructural específica del subdesarrollo.

En los centros del capitalismo, con la orqanización institucional que nos es genérica, se ha logrado imprimir expansividad a los procesos de crecimiento y desarrollo, de manera que las discontinuidades estructurales rnariitestadas en el espacio se presentan mucho menos pronunciadas. En los centros del colectivismo, un amplio régimen de controles morigera también esas discontinuidades: la poi ítica de población, la de vivienda, la de acceso a los consumos colectivos, a los consumos suntuarios, etc. En el mundo subdesarroliado, el desarrollo regional se presenta como sumamente desigual y muy poco combinado," siendo que las proyecciones de los procesos de valorización hacia el año 2001 no tienden a relativizar estas características, sino a recrearlas.

En el medio latinoamericano, el crecimiento industrial puede reproducir la apariencia de los procesos industrializadores de los centros, pero la verdadera implantación de los complejos industriales de avanzada tecnológica y organizativa se relaciona de muy distinta manera con las estructuras espaciales que los contextualizan. Como decíamos anteriormente, la diferencia no se registra fundamentalmente en lo que constituye el universo al interior del complejo industrial, sino en lo que constituye el medio de implantación como el espacio, por ejemplo. Difícil resulta aceptar entonces, como lo hace el autor de la referencia siguiente, que esta concentración pueda constituir por SI misma una condición favorable para la generalización de la industrialización al conjunto espacial nacional y reqional.:"

Dada la dinámica estructural de nuestros estilos de crecimiento, no parece claro que la concentración represente un prerequisito necesario para la difusión de la industrialización. Ello solamente sería así, si el conjunto de las estructuras hubiera registrado efectivamente un poder de adaptación a las transiciones industriales, que articulara la concentración nombrada con un entorno productivo de elasticidad probada. Por ello, hemos enfatizado en apartados anteriores que más que hablar de una economía metropolitana y regional guiada por criterios maximizadores, deberíamos pensar en una economía de la aglomeración de muy diferente naturaleza.

Si Norteamérica y Europa occidental se reindustrializan, América Latina se encuentra actualmente ante un verdadero "impasse" de su industrialización. Una proyección no demasiado aventurada de lo acontecido desde principios de siq!o en América Latina, no parece afirmar las tendencias que nos permitirían ir asimilándonos, progresiva pero firmemente, a los perfiles industriales de 1capitalismo céntrico, cada vez más transformados por la innovación y la difusión tecnológicas. Desde un enfoque algo especulativo, muy bien podría sostenerse que nuestros administradores del sistema de poder y producción podrían "quemar etapas" y aprovechar los avances técnicos logrados recientemente en los procedimientos industriales operantes en los conjuntos macroeconbmicos más desarrollados de la actualidad. Pero hace ya algún tiempo que la literatura económica sobre el desarrollo ha señalado que "los cuellos de botella" en ese sentido no son técnicos o instrumentales o funcionales, sino relativos a la dinámica empresarial misma de los administradores latinoamencanos" que cargan sobre sus espaldas falacias importantes en cuanto a su creatividad en las distintas actividades económicas que conduzcan," y, sobre todo, en las actividades propiamente industriales que participan en los procesos de crecirniento.:"

Invitamos a reflexionar sobre algunas dudas de sentido común como las siguientes: ¿Es posible pensar que nuestros estilos de crecimiento latinoamericanos serán capaces de adaptarse con un grado de eficiencia aceptable a la actual reindustrialización de los centros hegemónicos internacionales?; ¿Es posible pensar en ello cuando 105 sectores industrialistas de América Latina nunca primaron en la

estructura de poder al punto tal que nosotros nos permitimos dudar de que hayan existido alguna vez y en algún lado, corno para configurar un sector de intereses dispuestos a competir por el control de la pirámide poi ítica nacional?; ¿Resulta aceptable (de acuerdo a la experiencia histórica latinoamericana) proyectar la reindustrialización periférica en función de los avances tecnológicos actuales de los centros o ello constituye más que nada un empecinamiento doctrinal, heredero legitimo del ambiente intelectual del siglo pasado?

Más que dar respuestas terminantes, queremos ampliar algo sobre esa situación para sugerir el sentido general de algunas hipótesis que sostenemos. Por lo menos en Argentina, los industrialistas (dando por aceptada su existencia) perdieron dos o tres oportunidades de dar un salto cualitativo en los elencos directivos reales del proceso de crecimiento económico. La primera durante los años 30's, **cuando la conmoción internacional y sus** proyecciones, en el plano doméstico, permi**tían innovar en muchos sentidos, de manera** diferente a cuando el régimen poi (rico pasa por momentos de mayor solidez.[14] La segunda, veinte años más tarde, cuando se concretiza el fin de la heqernorna capitalista inglesa y el nuevo "Ieader" internacional estaba ávido de socios inquietos y pujantes en las Américas más allá de Canadá. Y la tercera, otros veinte años más tarde que en la segunda oportunidad, cuando habría que haber sentado las bases reales de los posibles paises industrializados del año 2001 en América Latina.

Podría declrsenos que 85 años son pocos para juzgar el crecimiento industrial de Argentina, Brasil y México. Cierto. Pero es que, si bien Inglaterra pasó del precapitalismo al capitalismo en dos siglos, Rusia pasó del precapitalismo al industrialismo en cincuenta años y Suecia del precapitalisrno a otro industrialismo también en cincuenta años. Con esos datos y con los correspondientes a las reindustrializaciones de Alemania Federal o Japón en la postguerra 39-45, nosotros estamos propensos a pensar que los tiempos tienden a acortarse y que cada vez más nos estamos rezagando del pelotón de cabecera en esta carrera por la industrialización. Claro que acabamos de hacer una aritmética demasiado lineal y algo capciosa. pero intentamos mejorarla a con**tinuación.**

Lo que resulta una constatación en la actualidad, es que ninguno de los paises latinoamericanos ha logrado diversificar e integrar su parque industrial, de manera que po**damos pensar seriamente en una asimilación** adecuada en un futuro cercano a los centros del industrialismo.

Nuestras etapas de desarrollo económico **adquieren, por causas domésticas e internacio**nales, algunas caracterrsticas que condicionan fuertemente las posibilidades de la reindustrialización necesaria por el advenimiento de la robotización y otras técnicas de avanzada en los centros. Pareciera como si nuestro desarrollo económico pasara del precapitalismo a la heqernon la del capital financiero.:" sin haber pasado por un desarrollo industrial parangonable al de los capitalismos centrales. Que en ello haya mediado la encomiable labor de nuestros Estados-gobierno (sin lugar a dudas más positiva y desarrollista que la

de la iniciativa privada) resulta hoy en dfa poco menos que evidente, Pero que esas tareas organizativas y poi íticas de los gobiernos nacionales latinoamericanos pueda asimi larse al rol qerencial que cumplieron los administradores del capital financiero en los centros del capitalismo,[46] resulta una deducción algo precipitada, que tiende a asimilar sin matices la dinámica industrial del despegue europeo occidental de fines del siglo pasado a la realidad actual del subdesarrollo latinoamericano, donde el atraso relativo deriva fundamentalmente del estilo nacional de crecimiento, En Europa occidental, y en los momentos históricos indicados, fue justamente el esti lo nacional de desarrollo el que permitió a aiqunos países superar el atraso, compatibilizando las distintas fracciones del capital en una operatoria de conjunto, Esa compatibilización se hacía posible sobre todo porque se lograba dinamizar la acumulación doméstica; en segunda instancia, determinadas actividades económicas y los empresarios correspondientes (financieras privadas, industriales, astatales, etc.) apoyaban el réqimen de poder que dirigía a las diferentes fracciones capitalistas en función más de un proyecto nacional de largo plazo que de la coyuntura del momento,

Si la actividad empresarial de nuestros qrupos diriqentes implicara la implementación efectiva de un proyecto industrializador, tendrlamos que constatar algo más que un simpie predominio de las industrias dinámicas sobre las tradicionales.[47] Ese "algo más" sería admitir como posible el progreso de la substi tución de importaciones, no diqamos hacia el sector 1productor de medios de producción, sino hacia el amplio abanico de bienes inter medios que aún nuestros paises siguen irnportanda, Por más que se haya querido encontrar en esa substitución de importaciones (cualquiera que Sea su derrotero) la especificidad de la planificación latinoamericana" ello representa una interpretación "industrialista" de los conflictos de intereses que anima la realidad regional, porque la ubicación estratéuica de los propietarios industriales es menos importante de lo que induce a suponer fa aceptación de la idea de substitución de irnportaciones en sentido amplio,[49] como un proceso definido e irreversible, Tal vez lo específico de nuestra industrialización substitutiva sea su bloqueo, es decir, su falta de evolución hacia los origenes de la cadena productiva industrial o hacia el amplio abanica de bienes intermedios, Grave error seria creer que lo específico de América Latina es la existencia de un proceso substitutivo de importaciones (aun en estado de "aqotamiento"), cuando en realidad lo distintivo de la substitución de nuestra región no es su existencia, sino su falta de dinamismo, En este último sentido, resulta crucial la actuación de los elencos empresariales responsables de la conducción económica de las naciones,

Si la base industrial no loqra un grado suficiente de crecimiento autosoStenido y autónomo, ¿podrán ser México y Argentina (por ejemplo) países de nueva industrialización (N,I,C, en inqlés) o serán más bien países que reproducen las llamadas economías de enclave, ahora en un estadio de desarrollo cronológicamente diferente del correspondiente a 1900? Hoy en día resulta difícil dar una res-

puesta contundente en ese sentido, aunque el título de estas notas no deja dudas sobre la relación de causalidad que se juzga como tendiente a generalizarse, pero no habrá que esperar demasiado tiempo para poder responder a ese cuestionamiento con mayor documentación real. Dado el progreso de las innovaciones tecnológicas de los centros, la periferia podrá estar en condiciones de contar cabalmente esta generalización tendencial en 1900. En el año 2001, ésta será una cuestión francamente banal. La literatura económica sobre el desarrollo reqional no parece haber prestado la debida atención a esta temática que, más que hacer referencia a aspectos circunstanciales, se refiere a la dinámica del conjunto estructural. Una aportación sustancial en esa acumulación de conocimiento nos la brindará el caso brasileño, el cual parece transitar una coyuntura dinámica con efectos sobre las instancias estructurales, de difícil evaluación en estos momentos.

CONCLUSIONES

La evolución regional resulta condicionada por varios tipos de influencias externas a la reqión. Ello se debe al carácter de conjuntos abiertos que las caracteriza Y que hace dificil concebirlas como un qrupo de elementos homogéneos susceptibles de autonomízarse del entorno nacional o internacional. Más que una unidad de análisis autocomprensiva, la región resulta ser el área espacial donde se localizan diversas manifestaciones de procesos plurireqionales. Tal es el caso de la acumulación de capital social, quien resulta de las relaciones de producción establecidas y quien decide las alternativas de evolución reales.

Las metrópolis de América Latina contribuyen mal al desarrollo del capital social. La lenta expansión del producto industrial, las deseconom ras de escala, la depredación del medio ambiente, son algunos ejemplos de los obstáculos que representan estas economias de la aglomeración para el desarrollo productivo de los conjuntos económicos. Desafortunadamente, las ciudades de menores dimensiones no resultan hasta el presente en estructuras urbanas de corrección de esas tendencias cenerales.

La qran encrucijada de modernización para el campo latinoamericano está constituida por la expansión generalizada de los rendimientos en la producción. Ello acarrearia lo que podría llamarse la industrialización de las actividades aqropecuarias. Frente a ese desafío, la realidad de nuestras regiones nos muestra un sector aqrario cada *vez* menos eficiente en el desarrollo de los rendimientos y -sobre todo- en la producción de víveres para las poblaciones respectivas.

Para los países latinoamericanos de mayor desarrollo industrial relativo, hasta hace muy poco tiempo parecia ser que la industrialización alcanzada era incompleta pero irreversible. Hoy podemos dudar seriamente de esto último por varias razones, pero principalmente porque para industrializar a partir de cualquiera de los frentes posibles (exportaciones, importaciones) hacen falta qrupos sociales con una conformación empresarial y gubernativa apta para liderear procesos sociales transformadores, que impriman decidida autonomía al proceso de trabajo nacional. En

los países de menor desarrollo relativo industrial, esta idea qeneral también tiene validez.

La reproducción de los enclaves productivos en las diferentes regiones de nuestros países parece ser hasta el momento una tendencia inherente a nuestros estilos de crecimiento. EI tránsito hacia las sociedades de masas (cualquiera que sea su estadio) no ha podido neutralizar este desarrollo tendencial. Teniendo en cuenta los nuevos perfiles tecnológicos y organizativos que proyectan los industrialismos centrales sobre nuestras economías, el horizonte 2001 sugiere una generalización de esas implantaciones de avanzada en nuestras reqiones económleas con efectos contundentes sobre la heterogeneidad estructural. Esa realidad cercana será el nuevo marco de referencia para los discursos neo-desarrollistas, neo-liberales o neo-marxistas (citados por orden alfabético).

REFERENCIAS Y ACLARACIONES

Cardaso, F. H. "EI desarrollo en capilla", en Molero, J. (seleccionador). "EI análisis estructural en economfa ...", Serie Lecturas No. 40. El Trimestre Económico. México, D.F. 1982.

Capital social: conjunto de factores productivos pertenecientes a una nación, que dentro de determinados reqrrnenes de producción posibilitan la obtención de excedentes económicos.

3 Capital -rstco: dotación material de medios de producción,

4 Perroux, F. "Léconom¡e du XXeme siecle". PUF. Par rs, varias ediciones.

Rofman, A. "Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina". Siglo XXI. México, D.F. 1974.

6 Perroux, F. "Econornra y sociedad. Coacción, cambio, don ", Ar¡el. Madrid, 1962.

lbidern. "Pouvoir et économie". Bordas. Perrs. 1973.

8 O'Connor, J. "Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana". Periferia. Buenos Aires, 1973.

9 La posición geopolítica de México tiene particulares efectos sobre el tipo de desarrollo alcanzado por ciertas regiones fronterizas.

10 Coraggio, J.L. "Hacia una revisión de la teorra de los polos de desarrollo", en Unikel y Necochea (seleccionadores) "Desarrollo urbano y regional en América Latina". Serie Lecturas No. 15. Ei Trimestre Económico. México, D.F. 1975.

11 Paz P ''EI enfoque de la dependencia en el desanol'lo 'del pensamiento económico latinoamericano" en Revista **Economía** de América **Latina** No.'6, ler. semestre. 1981.CIDE. Km. 16 Carretera México-Toluca.

12 Bambirra y Dos Santos. "La estrategia y la táctica socialista de Marx y Engels a Lenin". Era. México, D. F. 1980.

13 Rofman, A. "Dependencia, estructura de poder

y formación regional en América Latina". Op. Cit.

14 Jeannot, F. "Notas sobre evaluación estratéqica y niveles educativos: un enfoque económico", en IPN-Secretaría Académica. Foro de Evalúación Académica. UPIICSA. Noviembre, 1984.

15 "a. Per-sistencia y aun agudización de nuestro carácter' rrtonoexportador: b. impulso dinámico de la econorrua proveniente del exter-ior'; c. ceritos de decisión fundamentalmente externos en cuanto a financiamiento, políticas económicas, conocimientos científicos y tecnológicos, etc.: d. tendencia persistente y cada vez más aguda al endeudamiento externo y a la desnacronalizeción de la industria nacional.. Sunkel, O. "Desarroflo. subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", en Unikel y Necochea. Op. Cit. P. 190.

16 "Amenaqement du territoire", habitualmente.

17 Jeannot, F. "Argentina 1976·1983: el intento involutivo", en Revista Análisis Económico UAM-A . México, O, F. ler. semestre de 1984.

18 Rodrrquez, O. "La teorra del subdesarrol¡o de la Cepa!". Siglo XXI. México, D. F. Varias ediciones.

19 Volveremos sobre este asunto en otro escrito.

20 Jeannot, F. "Empresas paraestatales y sistemas económicos...", en Revista Análisis Económico. UAM-A-. México, D. F. ler. semestre de 1983.

21 Neira, E. "Las políticas de desarrollo regional en América Latina", en ILPES "Ensayos sobre planificación regional del desarrollo", p. 426. Siglo XXI. México, D. F. 1976.

22 En esta oportunidad nos nos retenrnos al caso de los países colectivistas.

23 Cibotti, Núñez y Sainz. "Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina", en o'Acuña, E. (seleccionador') "La planificación del desarrollo en América Latina". Serie Lecturas No. 11. El Trimestre Económico. México, D. F. 1975.

24 Barkin, O. "¿Ou léoes son los beneficiarios del desarrollo regional?", en ILPES. Op. Cit.

25 " .Desde un punto de vista loqico. las fuentes de ingresos elevados en econo-nres subdesarrolladas sólo pueden encontrarse en uno de los cuatro elementos siguientes: a) actividades de elevada productrvidad; b} transferencias de ingresos de las actividades de elevada productividad a sectores sociales no vinculados a ellas; c) explotación rnonopólica de mercados de productos o factores en sectores de baja productividad; V d} transferencias externas de ingresos". Sunkel, O. Op. Cit. P. 204. Una interpretación teóricamente significativa debe comprender a todas las formas reares de obtención de ingresos. En otro trabajo argumentamos sobre la actualidad de las formas de acumulación primitiva en nuestros países. Ver: Jeannot, F., en "20. Coloquio sobre la Empresa Pública". UAM-A-. México, O. F. Agosto de 1985.

26 Cesarman, F. "Paisaje roto. La ruta del ecocidio". Oceéno. 1984.

Larnbert. et. al. "América Latina: economra y sociedad". FCE. México, O. F. Varias ediciones.

as Furtado. C. "Discontinuidades entre oarscs...", en Revista El Trimestre Económico No. 141. Enero-marzo 69.

29 En un sentido atirrnativo: Larnbert, op. clt

30 Un indicador de ello se encuentra en la evolución de los textos de rnacr oeconorru'a elemental para los estudiantes de licenciatura.

31 Sobre los rcqrmenes económicos latinoamelicanos y el medio ambiente: Sunkel, O. "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina", en Revista de la Cepal, No. 12. Diciembre de 1980.

32 Rofman, A. "Influencia del proccso histór-ico en la dependencia externa y en la estructuración de las redes reqionales y urbanas actuales'', en Unikel y Nccochca, op. cit.

33 Así como se hace en Hardov y Moreno. "Tendcn-cias y altetnativas de la rotorrna urbana'' en Unikel y Nccochca op_cit.

34 Volvemos sobre este asunto en el capftulo rr-ferido a la indusnializacion.

35 Los estudios disponibles de la FAO señalan los pafscs {Haití y atlas centroamericanos} y las regiones (nordestcbrasilefio] cercanos a los niveles alimenticios que compor tan el ricsqo de hambrunas, por no citar más que algunos ejemplos.

36 Los procesos de valorización consisten en dcsa-n-ollar los aparatos productivos en tuneion del rtiqimcn de precios vigentes, de manera que se amplíen los promedios de productividad para expandir los excedentes y su acumulación.

37 Sobre el caso nacional chileno: Arancihia. A. ''Chile 1973-1978.. en Revista Economía de América Latina. CIDE, op cit No. 1. Septiembre, 1978.

38 Una vfa do razonamiento que dejamos de lado en esta oportunidad está constituida por los efectos de la llamada "crisis" Internacional en nuestro medio.

39 Parafrasuando a Cal-doso, F. "Contradicciones del de sanol.o asociado", fotocopia sin otros datos.

40 Mattos. C. "Estrategias de desarrollo reqiona!.. en ILPES, op cit.. p. 218

41 Hirschrnan. A. O. "Desarrollo y América Latina..." Serie Lecturas No. 5. El Trimestre Económico. FCE. México, D. F 1973

42 Furtado, C_ "Creatividad y dependencia". Siglo XX I. México, D. F. 1979.

43 Fajnzylber, F. "La industrialización trunca de América Latina". Nueva Imagen. México, D. F. 1983.

44 En este sentido, reclamar activamente por el sistema proteccionista seria solamente el principio de la secuencia de innovaciones posibles en el plano técnico y en el institucional.

45 Licf-tensztc¡n. S. "Notas sobre el capital financiero en América Latina". En Revista "Economfa de América Latina", No. 4. Marzo. 1980.

46 Como se hace en Coutinho, L_ e Belluzzo, L. "O desunvolvirruento do capitalismo avanzado e a reorqanizacao da econorrue industrial no posguerra", en Estudios Cebrap No. 22. San Pablo, Brasil. 1978.

Lambert, el. al. Op. Cit.

48 Corno se hace en: Purtado, C. "Politique Economique.. '' Sirey, Parrs. 1976.

49 Esa amplia Idea del concepto de substitución de irnpo: tacroncs difrcIrneotc puede atrrbuúse!e con

precisión a un autor como el citado recientemente. Ella constsnrra en suponer la creación de nuevas industrias nativas que suplantaran producciones anteriormente importadas. Con esto se indica un campo conceptual bien diferente del concepto estectrsnco de substitución de importaciones, con base en los datos del comercio exterior y la producción industrial destinada al mercado interno.

ACUERDOS BASICOS SOBRE LA DESCENTRALIZACION*

Estos son los acuerdos básicos obtenidos durante varias reuniones del Comité de Descentralización, uno de los órganos de la Comisión Nacional de Reconstrucción, **El** comité ha sido un foro plural, un ejercicio abierto de debate, discrepancia y hallazgo de convicciones comunes. La riqueza y diversidad de ese foro son en sí mismas propuestas de una relación poi Itica deseable, plural y tolerante para el proceso de descentralización de la sociedad mexicana.

Consensos alcanzados por el Comité de Descentralización

Los sismos de septiembre de 1985 grabaron en la conciencia del país los peligros de la concentración urbana en la ciudad de México. Los riesgos visibles de la capital de la República, sus costos crecientes y sus problemas de funcionamiento han renovado la urgencia de modificar la tendencia centralizadora de nuestro desarrollo.

• El presente artículo fue publicado en *Ex cétsíor* con fecha 28 de ener-o de 1986

Descentralización y democracia

En un sentido profundo, la descentralización equivale a una reforma pol rtica. Refrenda la voluntad de dar creciente vigencia al pacto federal, la soberanra de los estados y la autonomía municipal, como vocación y decisión polttica del pueblo mexicano. Confirma el acuerdo de perfeccionar los procesos polfticos que se expresan a través de la democracia electoral y la creciente uarticipac ífón de la sociedad —ind iv idu os, grupos y organizaciones- en las decisiones de gobierno que la afectan.

Se trata de revertir una tendencia hist6rica para fortalecer el desarrollo, la participación, el federalismo y la democracia. Durante varios lustros, la te. deración ha alentado este proceso mediante la construcción de obras materiales en todo el pafs y la desconcentración de funciones. El actual gobierno ha dado mayor impulso a este proceso con las reformas al artrcu!o 115 constitucional, que fortalece la capacidad de decisión de los municipios; ha aumentado

también los recursos a los estados y ha transferido programas y funciones a los gobiernos estatales. Pero este esfuerzo ha sido insuficiente.

Descentralización: una nueva vía para el desarrollo

La presión demográfica impone retos sin precedentes al desarrollo futuro del país. Dentro de 25 años, en los albores del próximo milenio, el país tendrá 120 ó 130 millones de habitantes. Para mantener el mismo nivel de vida que hoy tienen los mexicanos será necesario crear 20 millones de empleos, el doble de los que se han creado hasta ahora. También será necesario duplicar todos los bienes y servicios existentes.

Por otra parte, el excesivo crecimiento demográfico del país a partir de la década de 1940, rebasó la capacidad del campo para generar empleos y provocó fuertes corrientes migratorias hacia las ciudades, particularmente a las de México, Monterrey y Guadalajara. Es necesario frenar esta tendencia y crear otros potas de atracción mediante un desarrollo regional más equilibrado. No se trata del simple traslado de personas a la provincia. Es necesario asegurar el desarrollo rural, establecer una relación más equitativa entre el campo y la ciudad y crear empleos que retengan a la población rural.

Esa nueva distribución urbana exige desalentar el crecimiento de la ciudad de México, reduciendo grao dualmente los subsidios que recibe el Distrito Federal. No se trata de abandonar a la ciudad, que ha sido orgullo de los mexicanos por generaciones y cuya historia está ligada a la construcción de la nación. Se trata de reordenar su crecimiento, hacerla más habitable para los capitalinos y menos onerosa para el resto del país.

¿Cembier la capital?

La ciudad de México ha sido el centro polftico indiscutido del país. y hasta hace poco, el principal motor de su desarrollo económico. Pero sus costos crecientes exceden los de otras ciudades de la República y los defectos de la concentración empiezan a ser mayores que sus ventajas.

Esto y la manifiesta vulnerabilidad de la ciudad exhibida por los sismos de 1985, ha desatado ret!e. xiones sobre la conveniencia de cambiar la sede de los poderes federales. El traslado de la capital tendrra por objeto una red urbana nacional mejor repartida, distribuyendo los muchos poderes y recursos radicados en una sola ciudad. La propuesta merece un estudio sistemático y profundo e incluye la necesidad de vigorizar la descentralización y la desconcentración dentro del mismo Distrito Federal.

Descentralización administrativa

La descentralización política incluye la descentralización de funciones y decisiones de la administración pública. Este es el elemento detonador y ordenador del éx ito del proceso, por la dimensión de su impacto y la voluntad pol ttica que implica. La descentralización administrativa no incluye sólo a las dependencias federales, también al poder judicial, y en un sentido más amplio, a las organizaciones sociales. En cualquiera de los casos, la descentralización debe hacerse con pleno respeto a los derechos laborales de los trabajadores que sean trasladados de lugar.

Descentralización y equilibrio regional

El instrumento fundamental de cambio es la descentralización del proceso económico, que implica sobre todo la creación de fuentes de trabajo, elemento fundamental de atracción para los grupos migrantes. La creación de empleos requiere, más que en otras circunstancias, la presencia de promotores y organizadores de la producción, y la participación de todos los sectores de la sociedad.

Pero el esfuerzo descentralizador, para ser efectivo, debe evrtar la dispersión V definir claramente sus propósitos territoriales. Los sistemas urbanos no se pueden inventar, deben partir de las redes urbanas existentes que se complementan, y de las ciudades dominantes en esos sistemas.

Además de las regiones que tienen ya su propio ritmo de desarrollo, los conjuntos regionales de ciudades que pueden crecer mejor son: 1) el conjunto de centro-occidente, que abarca las ciudades de San Luis Potosí, Aquascatientes y el corredor industrial del Bajfo hacia Gu adalajara y Manzanillo; 2) el conjunto de la costa del Golfo de México, que integra las ciudades que hay entre Altamira, Tamps. y Villahermosa, Teb.: 3} el conjunto del noreste, que comprende las ciudades fronterizas de Tamaulipas y su integración al corredor Monterrey-Saltillo, con ampliación a Linares.

De todos estos conjuntos, el de mayores posibilidades de desarrollo para la industria es el del Golfo de México, región que abarca el 10 por ciento del territorio nacional y recibe el 65 por ciento de los escurrimientos de aguas del pais: cuenta con agua abundante y barata, es la región más rica en fuentes de energía y puede desarrollar sistemas de transportación men'ttrna nacional y promoción del comercio internacional.

El sureste y las zonas de población indfpena presentan ya desequilibrios entre la población y el aprovechamiento de los recursos naturales. Para impulsar su desarrollo y volverlos zonas de atracción, serta necesario diversificar las actividades económicas y fortalecer su desarrollo rural.

Las ciudades cercanas a la capital tienen problemas como zonas de descentralización, porque fácilmente pocr tan llegar a reproducir \0 que sucede en el Distrito Federal.

Por lo que hace a la frontera, además del triángulo de ciudades vinculadas con Monterrey, hay subreqiones con posibilidades de atraer población, con base en la diversificación productiva alcanzada en el noroeste, los mercados del suroeste norteamericano y el crecimiento que hay en la cuenca del Pacifico.

La descentralización y los servicios

La descentralización industrial debe completarse con la de los servicios, pues son ellos los que elevan la calidad de vida de la población y hacen más atractiva la vida en un determinado lugar. La capacidad de comunicación de una ciudad o región, por ejemplo, es determinante para su desarrollo. Como premisa de todo esfuerzo descentralizador, es fundamental modernizar y extender la red de telecomunicaciones; como telégrafo, teléfono, comunicaciones por satélite e información por computadoras.

Por otra parte, el avance en la descentralización de la educación superior ha sido significativo, pero debe fortalecerse con la cíesconcentración de los institutos de investigación. Conservando su autononua administrativa y académica, estos centros elevarán el nivel docente de las universidades de provincia.

Por una cultura de la descentralización

La inquietud en torno al tema de la descentralización debe encontrar un cauce de expresión que recoja y arnptfe el diálogo existente entre diversos grupos de la sociedad. Es indispensable promover una cultura de la descentralización que tome en cuenta los asoec. tos económicos, políticos y sociales de este proceso, pero también los aspectos psicológicos y los que atañen a la forma en que los individuos perciben su vida cotidiana. La descentralización busca, como objetivo último, mejorar la calidad de vida de toda la población, y debe volverse parte viva V natural de la conciencia nacional.

CONCLIJSIONES y RECOMENDACIONES DEL SIBCOMITE DE DESCENTRALIZ'\CION y DESCONCENTHACION DE ACTIVIIIADES*

ANTECEDENTES

Por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de 4 de octubre de 1985, se creó la Comisión Nacional de Reconstrucción "como órgano de consulta y participación en las acciones que los sectores público, social y privado realicen en el ámbito nacional, para enfrentar y resolver los problemas causados por los movimientos srsmtcos" de septiembre del mismo año.

El 11 de octubre de 1985 apareció en el Diario Oficial el acuerdo del ejecutivo federal por el cual se creó el Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México, uno de los seis comités auxiliares de la Comisión Nacional de Reconstrucción, definiéndolo como "el órgano de consulta y participación de los sectores del Distrito Federal, encargado de integrar un proqrama de reconstrucción de la ciudad que conjugue las acciones públicas y privadas, para beneficio de todos los núcleos de población afectados por los sismos".

-Comné de Heccn struccion de l Area Metr-opolitana de la Ciudad de Mexreo

El Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México, entre otros, se auxilia con el Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades, encomendado de proponer, desde la perspectiva y dentro de dicha dimensión, las acciones para propiciar su desarrollo armónico, vinculado al desenvolvimiento equilibrado y equitativo del pars

El Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades se integró por servidores públicos, especialistas, representarttes de los sectores social y privado y, muy particularmente, por ciudadanos deseosos de contr-ibuir al restablecimiento y creación de mejores condiciones de vida en el área metropolitana de la ciudad de México y del pafs en su conjunto, de conformidad con el temario y programa de trabajo aprobados en la sesión de instalación del Subcomité .

En c. .o reuniones de trabajo durante 1985 se presentaron y discutieron las propuestas presenta-

das por los participantes. Igualmente, se dispuso de documentos producidos anteriormente Que conte. nran soluciones para los problemas planteados al Subcomité, para integrar el documento preliminar de conclusiones.

El 13 de enero del año en curso se presentó a la consideración del Subcomité dicho ducurnento. siendo aprobado por unanimidad.

PRESUPUESTOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norma básica para gobernantes V habitantes, contiene los fines señalados por el pueblo y los medios para alcanzarlos. La democracia es fin supremo en todas sus manifestaciones: poiItica, administrativa, económica, social y culturalmente. Las bases y opciones fundamentales consagradas en ella son susceptibles de aplicaciones nuevas, porque nuevas son las situaciones que se presentan él México todos los dras -tanto en el orden nacional como en el orden internacional.

Toda acción pública, privada ° social debe estar dirigida a la realización de esos fines V, en consecuencia, es tarea primordial evitar la concentración del poder, sea potúlco, administrativo, económico o cuttural, en órganos, grupos, personas o regiones.

El sistema federal tiene su origen en la necesidad de preservar el pluralismo, distribuir equitativamente el poder y el desarrollo, y facilitar la participación ciudadana en su ejercicio y frutos; asf, el poder debe ser fuente de libertad, de igualdad y de energfa creadora para avanzar en beneficio de todos.

La concentración demográfica, originada en la económica, ooattca. administrativa y cultural, en pocas regiones V principalmente en el área metropolitana de la ciudad de México, es cada dra más perjudicial para ella y para el resto del oers. El centralismo, invocado para propiciar la igualdad, desarrollar armónicamente al país y evitar las concentraciones de poder locales, es ineficaz en sus dimensiones actuales para realizar el proyecto nacional determinado por la Constitución y, en algunos de sus aspectos, es su negación misma.

Los problemas del área metropolitana, derivados de la concentración y la centralización, sólo se resuelven en el ámbito nacional. Es indispensable crear condiciones iguales o mejores en las restantes entidades federativas para arraigar, por las posibilidades de trabajo, vivienda, educación, cultura, recreación, servi· cios y participación, al habitante en su lugar de origen y favorecer con ello también al desplazamiento de los habitantes de las qrandes urbes a otras de dimeosión humana y en situación de proveer sus necesidades.

Mientras las condiciones en el Distrito Federal y su *zona* de influencia sean mejores o menos malas que en las restantes regiones del país, continuará la atracción hacia él y el rechazo a alejarse del mismo.

En la ciudad de México se propician las carreras políticas y administrativas, se definen las obras V las acciones que deben realizarse en los estados, se deciden las medidas económicas y se concentran los medios financieros, se dirimen las principales controversias V todo asunto jurisdiccional es susceptible de resolverse en ella; en su ámbito se proyectan las pero sonatidades nacionales de cualquier especialidad, se manifiestan los artistas y están la mayoda de los investigadores, editoriales, despachos profesionales, proveedores y contratistas de las administraciones, estudios de cine y de televisión. Constituye, con su área conurbada, la mayor concentración industrial, comercial y de la educación superior de la nación. Es sede de las decisiones públicas, privadas Vsociales. En muochos casos, la concentración administrativa obedece a la necesidad de dar respuesta a la población y a las actividades aquI establecidas, en consecuencia, la transferencia de éstas hacia las entidades favorecerá

a la administración.

La descentralización de actividades reclama una voluntad política permanente y la ejecución de acciones congruentes y drásticas, evitando las aparentes o nugatorias como el traslado de instituciones o de sus unidades a ciudades próximas a la de México, ofreciendo transporte de ésta a aquellas para sus servidores; desconcentrar el trámite y centralizar la decisión; concentrar el crédito en su área metropolitana; mantener en ella precios inferiores a los existentes en otras entidades federativas; "federalizar" materias competencia de éstas o no atribuirles las nuevas; unificar las normas jurídicas, la organización administrativa, las soluciones o los proyectos, sin atender a sus particularidades, sin su participación o bajo la supervisión federal; convenios que centralizan competencias estatales, por ejemplo, en materia de profesiones o derechos; elaboración de planes de desarrollo urbano municipal por instituciones estatales o nacionales; asesoría a las administraciones estatales y municipales impuestas como decisiones; imitación sin discernimiento de las normas, instituciones, acciones y aun "estilos" federales; estimular más a las grandes concentraciones humanas, económicas y culturales que a las medianas y pequeñas; olvidar que el país es plural y plural debe ser el poder en cualesquiera de sus manifestaciones.

La concurrencia en la ciudad de México de las decisiones, instituciones y actividades, implica congestionamiento y ler tud en los trámites, desgaste innecesario e improductividad del esfuerzo humano, así como disminución en la calidad y oportunidad de los servicios, en detrimento tanto del Distrito Federal como de todo el país. Por ello, "la descentralización de la vida nacional es condición indispensable de nuestro proceso de democratización integral y también elemento que coadyuvará a la sociedad igualitaria que reclaman todos los mexicanos", como ha reiterado el presidente Miguel de la Madrid.

Toda accion que se emprenda en la ciudad de México y su área metropolitana debe contemplar su trascendencia para la nación. Todo programa o acción nacional debe considerar sus consecuencias para la capital de la República y su zona de mayor influencia.

El Distrito Federal es constitucionalmente una de las partes del territorio nacional en la cual residen los poderes de la unión, es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, que debe estar a cargo de un gobierno y contar con una administración con participación de sus habitantes. En consecuencia, no es un departamento administrativo y, por lo tanto, debe recobrar sus facultades gubernamentales y administrativas como entidad política de la federación y, al igual que las restantes entidades federativas, le deben ser transferidas atribuciones e instituciones con vocación local.

Para propiciar la descentralización de actividades y con ello el desarrollo armónico del país y el mejoramiento de la calidad de la vida en el área metropolitana de la ciudad de México, es preciso aprovechar completamente, sin dispendios, los recursos con que cuenta y pagar el costo real de los servicios con un criterio proporcional y equitativo, gravando más a quien puede pagar más o aquellas actividades que debiendo trasladarse a las entidades permanezcan en ella.

La descentralización de la vida nacional en todos los órdenes abarca, por lo tanto, también a la administración federal, mediante la transferencia de atribuciones y de recursos a las entidades federativas y a los municipios, al igual que el de su desconcentración y reubicación. Para ser administrativamente eficaces y políticamente congruentes con nuestra opción fundamental federalista, es insuficiente cumplir las atribuciones en forma más cercana, expedita, justa, individualizada, concreta, tomando en cuenta las características de la entidad o de la región, gracias al establecimiento de unidades desconcentradas; se requiere fundamen-

talmente que el gobierno federal ceda decisiones po!rticas V deje de cumplir alguna de las atribuciones que actualmente tiene. En suma, con la descentralización se propone eliminar las condiciones centralizadoras V favorecer aSI el desarrollo equilibrado del país. la participación ciudadana en diversos ámbitos de decisión, la ampliación de condiciones materiales para facilitar el ejercicio de los derechos individuales y el disfrute de los sociales.

La implantación del programa de descentralización y desconcentración de actividades, para obtener el éxito necesario, requiere la difusión permanente de sus beneficios para los habitantes de las grandes urbes y, especialmente, para los de las ciudades en que aquellos se establezcan o trasladen. Resulta insuficiente la mera creación de infraestructura frsica, es indispensable crear y fomentar un ambiente humano propicio a la descentralización de la vida nacional. Quienes radiquen en las entidades federativas deben tener prioridad en el empleo y los servicios, propiciando su arraigo y evitando su desplazamiento por los recién llegados; éstos deben encontrar condiciones suftcien. tes para integrarse a la comunidad. Es preciso prepararnos todos para llevar al cabo acciones que sean en beneficio de todos.

Participar en la solución de los problemas de nuestra entidad y en los nacionales es un deber de los ciudadanos; pero es igualmente un deber de las autoridades atender las propuestas de quienes con solidaridad las expresan. A lo largo de los años las propuestas, planes y proyectos se han acumulado. Desde que Tadeo Ortiz planteó la desconcentración en 1822, pasando por las múltiples normas tendientes a la descentralización de actividades y a las declaraciones por el fortalecimiento del estado federal V de los municipios hasta hacerlos tesis del actual gobierno, han transcurrido 164 años. Sólo su permanencia V, particularmente, su realización por autoridades V habitantes, al igual que una actitud reivindicadora de las entidades federativas y de los municipios, pues no basta la decisión federal, permitirá pasar del documento a la realidad.

1. DESCENTRAIIZACION DE LA INDUSTRIA, EL COMERCIO Y LOS SERVICIOS DEL DISTRITO FEDERAL Y SU AREA METROPOLITANA

1. Establecimiento de Condiciones Similares o Mejores en otras Zonas del Paú

Con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo, todos los programas sectoriales consignan en sus propósitos, diagnósticos V líneas de acción aspectos vinculados con la descentralización de la vida nacional, Sin precisar cómo, cuándo y hasta dónde. La voluntad política para instrumentar dicho proceso debe manifestarse de inmediato, no sólo en los programas gubernamentales, sino también en los presupuestos.

Es contraproducente, a pesar de las insuficiencias, favorecer en el Distrito Federal V zonas adyacentes la ampliación de su capacidad para la prestación de servicios públicos o la producción de bienes, mientras no se establezcan condiciones similares o mejores en el resto del país, únicas que harán atractivo el desplazamiento o creación de actividades en él.

Los recursos fiscales habrán de encauzarse fundamentalmente a resolver carencias y crear infraestructura suficiente en localidades seleccionadas en forma previa, con el objeto de propiciar el desarrollo armónIce del territorio nacional.

Por tal motivo, fuera de esa área conurbada la inversión pública deberá aplicarse prioritariamente en vivienda, agua potable y drenaje, enerqfa eléctrica, medios de transporte, comunicación V almacenamiento, servicios financieros, educativos, culturales, médicos, comunales V de esparcimiento, así como fomentar la creación V reubicación de fuentes de trabajo.

Asimismo, es necesario desconcentrar de manera cabal la administración federal V redistribuir corneeter-cias e instituciones entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, a fin de solucionar rnte. gramente los asuntos y recibir los servicios en lugares donde son solicitados.

2. Descentralización del Crecimiento

Se requiere obstaculizar e impedir dentro del área metropolitana el crecimiento en las siguiente;s ramas: industria manufacturera, de la construcción v etectrica; del transporte, almacenamiento V comunicaciones; de los servicios financieros, seguros y bienes inmuebles, al igual que de los comunales, sociales V personales.

Para tal efecto, deberán negarse en la capital de la República V áreas aledañas asignaciones presupuestales, permisos, concesiones o declaratorias de uso del suelo relacionados con el crecimiento de estas ramas.

En adición, se recomienda asumir la determinación de cancelar créditos refaccionarios en la zona congestionada; por lo tanto, el desarrollo en ella sólo podrra generarse mediante el empleo de capacidad subuti!izada o con recursos propios.

3. Descongestionamiento de la Concentración Actual

Por medio de la cancelación o renegociación de concesiones V permisos varios, deben desplazarse establecimientos industriales de las ramas siguientes: farmacéutica: jabones, detergentes V cosméticos; plástico; imprentas y editoriales; equipos V aparatos electrodomésticos, eléctricos y electrónicos; hule; muebles metálicos; papel; metales no ferrosos; beneficio de minerales no metálicos; carrocerías y motores, automóviles; productos metálicos estructurales; prendas de vestir, hilados y tejidos de fibras blandas; cuero V calzado; resinas sintéticas; bebidas alcohólicas, cerveza y malta; refrescos yaguas gaseosas.

En forma complementaria habrán de eliminarse subsidios en precios y tarifas de bienes y servicios públicos con un criterio diferenciador y progresivo, que aún hacen atractiva la permanencia de personas físicas y morales en la capital V sus alrededores.

Igualmente, es conveniente utilizar el poder de compra del gobierno federal, convocando a concurso en exclusiva a proveedores cuyas unidades industriales estén ubicadas en otras localidades del país.

Dichas acciones inducirán la reubicación de actividades comerciales, restauranteras. hoteleras, inmobiliarias, financieras y profesionales, así como de las denominadas subterráneas.

4. Redefinición del Sistema de Transporte y Comunicación

El sistema de transporte y comunicación en el pars representa un factor básico de integración y ordenación de las actividades productivas y de los asentamientos humanos en el territorio nacional. Constituye un elemento primordial en la po.Itica de descentralización, desconcentración y reubicación de las actividadcs que se realizan en la ciudad de México. La importancia del transporte se resalta al señalar que el sistema de transporte colectivo moviliza siete millones de pasajeros en promedio por dfa, lo que ha evitado hasta ahora el desquiciamiento de la propia ciudad.

Sobre el sistema se sugiere ampliar y consolidar la red de transporte masivo para que su integración ta. vorezca al traslado rápido, cómodo V seguro a un buen número de ciudadanos de ZOnas periféricas.

La implantación de una red de transporte integral urbano e interurbano descansa en la utilización de vehrculos de superficie como es el metro, la potencial inclusión del metro ligero V alguna modalidad de

trenes rápidos capaces de transportar con relativa facilidad a una gran número de pasajeros, Además, su fabricación qener aria un importante y favorable Impacto en la industria nacional, dado el grado de integración de los equipos.

La conveniencia de generar un sistema de transpor. te masivo que acerque en tiempo a los habitantes de la periferia de la ciudad a los centros estratégicos: fabriles, de servicios. comerciales, educativos, burocráticos o de esparcimiento, ofrecerá, a corto plazo, las ventajas siguientes:

Detener con realismo el creoirnien tc hasta hoy incontrolable de la extensión que, sin solución de continuidad, ocupa el área metropolitana.

Definir una pof nica clara de uso y destino del suelo y del desarrollo urbano, y la creación de reservas territoriales cuya plusval ía generada por el anuncio y la implantación de esta red de transporte podrra contribuir al financiamiento del propio sistema.

Propiciar el arraigo de los habitantes de los lugares circunvecinos al disponer de un sistema de transporte rápido y seguro.

Favorecer la acción general de desahogo y descongestionamiento de la ciudad y la solución de sus problemas cr rticos como vialidad, contaminación ambiental, insuficiencia de servicios, etc.

Ahorro Significativo de tiempo de traslado, disminución de gastos de transporte, y ampliación del tiempo de convivencia familiar y recreativa.

Respecto a la comunicación por carretera resulta imperativo avanzar en la consolidación del sistema de ejes carreteros, para desahogar y descongestionar las vias de acceso al Distrito Federal.

Debe buscarse un equilibrio vial entre los centros de población del altiplano con los localizados en las zonas costeras.

El mencionado equilibrio se orienta a la integración de circuitos urbanos de transporte y comunicación, los cuales tendrian coma factor básico la complementación productiva del transporte aéreo, ferroviario y carretero.

La integración de los circuitos urbanos tiene las siguientes ventajas:

Desarrollar armónicamente los programas de construcción y mantenimiento de las redes carretera, ferrovería y aeroportuaria.

Programas de inversión integrales de transporte, que no sólo atiendan la obra civil, sino también la construcción de equipos, el financiamiento y su adm.nlstracion.

Consolidación de la política del desarrollo urbano, principalmente el de las ciudades medias.

Sobre el particular, se sugiere evitar la construcción de 'nuevas carreteras convergentes hacia esta área, en tanto no se desarrollen ejes que vinculen a ciudades con servicios regionales en las costas del Golfo de México y el Océano Pacífico, sea fortalecida la intercomunicación de ciudades con nuevos centros de influencia' y propiciada la realización de redes alimentadoras y caminos vecinales que faciliten a localidades rurales el acceso a ciudades medias,

5. Observancia Estricta de la Normatividad

Otro fenómeno que sin duda interfiere en el proceso de descentralización son las ventajas Que acarrea la concentración para vulnerar disposiciones jurúficas, al igual que el carácter centralizador de muchas de éstas, cuya revisión y simplificación son imposterqables.

La aplicación estricta de normas laborales, fiscales, de protección y conservación de l medio ambiente, sanitarias, de vialidad, de regulación de los asentamientos humanos, entre otras, contribuirá a restarle a la gran ciudad parte de su discreto encanto"

6. Apoyos para la Descentralización de la Industria, el Comercio y los Serv tetes

La situación financiera por la que atraviesan los gobiernos federal, estatales y municipales, empr-esas y particu lares, constituye un obstáculo importante para la instrumentación del proceso. Pero no hacerlo acarrearIa un costo económico y social mavor.

Por ello, deben compensarse a través de la deducción o amortización acelerada gastos de instalación y tras. lado en que incurran personas frsicas y morales. Igualmente, habrán de establecerse mecanismos para adjudicar y dotar de ten-enes. con el fin de resolver situaciones inherentes a la especulación o falta de liquidez en la adquisición de predios"

Igualmente, para quienes se trasladan es esencial garantizar la revalidación de sus estudios y la inscripción para proseguirlos"

7. Creación de un Sistema de Información para Quienes Deseen Trasladarse dentro o fuera del Area Metropolitana

La reu bicación geográfica de ciudadanos, grupos, empresas y oficinas públicas y privadas requiere de información que permita considerar circunstancias, condiciones, tiempos y pos.b¡ lidades.

El sistema de información debe ser de fácil consulta para los usuarios y darles a conocer posibilidades semejantes o equ ivalentes de reubicación a partir del proqraraa de descentralizacion de la vida nacional.

Más que resolver un problema técnico, la creación y mantenimiento de un sistema de información necesita la decisión poi urca para llevarlo al cabo y garantizar su utilización y efectiva actualización.

El objeto qenera] del sistema es proporcionar información confiable y oportuna a personas f(sicas y morales, para coadyuvar a que decidan acciones sobre descentralización y desconcentración de actividades, tanto en la propia ciudad de México como fuere de ella.

En el caso del Distrito Federal y considerando su división pohtica por delegaciones, éstas deberán constituir el entorno particular para el sistema de información delegacional, mismo que can caractensncas similares podrIa crearse en los estados y municipios.

El sistema de inforrnación y su correspondiente procedimiento de actualización y consulta demanda una infraestructur-a admirustrativa. una red de fuentes de información y comunicación

La estructura del sistema deberá ser una base de datos qenerales, a partir de bar-cos de datos particulares

11. DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION y REUBICACION DE LA ADMINISTRACION FEDERAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

1. Suspensión del Crecimiento de la Administración Federal Centralizada

En los últimos años han sido establecidas unidades administrativas federales en los estados, aumentadas las atribuciones de algunas de ellas, transferidas o tr as. ladadas instituciones a entidades federativas. Sin embargo, el cr-ecimiento de la administración pública federal se ha caracterizado por una franca inflación en áreas centrales.

En la historia administrativa mexicana las instituciones han considerado insuficientes las unidades que las integran, las competencias que les han sido conferidas, los trámites que exigen, las normas que las regulan, los recursos materiales y presupuestalcs de que disponen o el número de servidores con que cuentan, no obstante en ocasiones carezcan de algo que hacer o su hacer sea irrelevante o contrar-io al interés general.

Nuevas subsecretarías, direcciones generales -con sus correspondientes direcciones. subdirecciones y jefaturas de departamento-, coordinaciones administrativas y ejecutivas, órganos de asesor Ia, apoyo o control de gestión, han succionado parte importante de las ampliaciones presupuestales destinadas al sector y se han establecido en el Distrito Federal.

En consecuencia, o la .desconcentración es inexistente o son innecesarios tantos órganos centrales.

Frente a las actuales restricciones y condiciones adquieren mayor relevancia requerimientos para la descentralización, desconcentreción y reubicación de oficinas, por lo que es primordial impedir en áreas centrales la creación de unidades y plazas, así como la asignación de mayores espacios trstcos y equipos.

El programa de descentralización de la vida nacional obl iga a revisar la organización central. Disminuidas las atribuciones de los órganos centrales al pasar a las entidades federativas o a los municipios o a las unidades desconcentradas, se impone la simplificación de la administración central federal ubicada en la ciudad de México; habrá unidades administrativas que no requieran el número de empleados con que cuentan y otras sin razón de ser en la organización, al haber sido transferidas sus funciones totalmente. Además, las atribuciones normativas, de coordinación y de control a cargo de los órganos centrales, hacen indispensable introducir cambios para su eficaz cumplimiento.

2. Desconcentración Cabal de la Administración Federal

No obstante los esfuerzos desarrollados en la materia, el proceso de desconcentración administrativa de las instituciones federales está inconcluso.

Facultades decisorias siguen confundiéndose con labores de buzón, la transferencia de recursos es substituida por cargas pre supuestales adicionales, unidades centrales están atestadas de funciones operativas, los poderes de la firma y el favor no ceden a los de normatividad, coordinación y control.

En suma, algunas dependencias continúan haciendo como que se desconcentran, órganos regionales como que asumen responsabilidades en su circunscripción y la ciudadanfa pretendiendo resolver asuntos de su incurnbencia en oficinas seudodesconcentradas, para finalmente recurrir a la ciudad de MéXICO.

En este aspecto, la descentralización de la vida nacional implica la desconcentración administrativa federal, mediante el establecimiento de unidades en los estados que, con facultades decisorias exclusivas y recursos suficientes, permitan a los ciudadanos, en su lugar de residencia, atender sus asuntos, recibir los servicios, ejercer sus derechos o cumplir sus obfiqaciones en forma expedita y cercana de conformidad con las cer acterrsnces de la entidad.

Por consiguiente, deben transferirse decisiones de manera completa y no parcial; junto con labores sustantivas es indispensable desconcentrar las de apoyo; los organismos centrales deben ejercer únicamente facultades normativas, de planeación, coordinación, comprobación y evaluación. Cualesquier proyectos han de cimentarse en un principio de conf ianza, admitiendo la competencia y responsabilidad de la unidad a la cual se otorgan facultades, prescindiendo de controles previos a la decisión, sustitutivos de ésta, o de los excesivos y reiterativos por mero formulismo, pro-

piciadcres de la irrespon sabi Iidad.

Dentro de este programa es prioritario proceder a desconcentrar aquellas funciones que por su injerencia y nexos entorpecen el avance en otras ramas; destacan entre ellas las de Indo!e pr esupuestal. Igualmente, simplificar esquemas orgánicos de unidades centrales, debido a la transferencia de labores operativas a órganos desconcentrados y evitar reproducir en éstos las deficiencias y organización de aquellas.

3. Reubicación Física de Oficinas en el Interior del País

De igual manera, habrán de trasladarse a otros puntos del país aquellas instituciones federales que, de acuerdo a la naturaleza de su objeto social y funciones, carezca de sentido continúen asentadas en la sede de los poderes de la Unión.

Asimismo, se deberá procurar la reubicación de oficinas administrativas y financieras de entidades paraestatales cerca de sus unidades de producción, al igual que evitar la multiplicación de representaciones en la capital del país, el traslado de organismos a ciudades aledañas al área metropolitana o la dispersión y proliferación del aparato público.

El traslado de dependencias centralizadas del ejecutivo federal fuera de la ciudad de México es innecesario si éstas se desconcentraran en forma cabal y, consecuentemente, adecuan estructuras organizacionales, plantillas de personal y requerimientos presupuestales al desempeño exclusivo de funciones normativas, de coord inación y de control.

4. Redistribución de Competencias entre los Diferentes Ambitos de Gobierno

Para fortalecer" el federalismo es necesario robustecer política, administrativa y financieramente a gobiernos de entidades federativas y municipios, y conferirles o restituirles atribuciones que pueden cumplir mejor que los órganos federales o que éstos han asumido al través del tiempo, hacerlos copartfcipes del desarrollo económico y social con funciones sustantivas y no como simples espectadores, al igual que prescindir de mecanismos subordinadores revestidos de carácter reformador

En consecuencia, deben revisarse facultades exoresamente conferidas a funcionarios federales por la Constitución u otros ordenamientos secundarios, disposiciones o prácticas que desconocen la avtonorn fa de las partes integrantes dela tederación. y convenios que transfieren labores operativas a estados y municipios, reservando la nor matividad, decisión, coordinación y control a dependencias del ejecutivo federal.

Igualmente, habrán de desterrarse prácticas que confirmen la preeminencia o prepotencia de autoridades centrales y la sujeción de las estatales y municipales, entre otras: separación anticipada al término de su mandato por insinuaciones provenientes del centro; aprobación unánime de reformas y adiciones a la ley suprema, aun las que "federalizan" facultades, y a pout.cas dictadas desde la capital del país; imitación o imposición exacta de formas y estilos de gobernar y de organización administrativa federales; demandas para la intervención presidencial en asuntos locales; beneplácito del gobier-no de la Unión a programas, presupuestos, obras, cuentas públ icas e informes de ejecutivos estatales.

Al reasignar competencias se deberán redistribuir fuentes tributarias para apoyar el ejercicio de tales atribuciones, reubicar servidores públ icos que han venido desempeñando dichas funciones y adjudicar la inf raes tructur a organizacional y los recursos materiales correspondientes.

Finalmente, podrra contemplarse la participación de los estados en la elaboración de aquellos ordena-

mientas federales que determinen o interfieran en la distribución de competencias entre los diversos ámbitos de gobierno, con el objeto de no distorsionar la forma de estado federal en materias como la fiscal, educativa, laboral, conservación del ambiente, de los recursos naturales y del patrimonio cultural y de ordenación de los asentamientos humanos. Asimismo, es preciso lo hagan respecto al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales y definiciones en materia de descentralización, desconcentración y reubicación de la administración federal, creando un ambiente propicio y la infraestructura indispensable para su realización.

5. Aceleraci6n de los Procesos de Descentralizaci6n, Desconcentraci6n y Reubicación

Los cambios estructurales descritos exigen reconocer y afrontar posibles obstáculos que entorpecerán la puesta en marcha de las acciones propuestas.

Es preciso tener claro por todos, autoridades y habitantes los beneficios que se alcanzan. Facilitar la integración de quienes se trasladen a las entidades y convencerlos de las ventajas para ellos, su familia y la sociedad en su conjunto.

Modificaciones relativas a la composición, adscripción o reubicación del personal demandan el apoyo concertado con representantes de los diferentes sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.

Resistencias naturales en servidores públicos deben atemperarse. garantizando o mejorando niveles de sueldo, prestaciones y derechos.

Por último, es indispensable simplificar normas y agilizar procedimientos relacionados con la asignación de recursos.

111. DESCENTRAIIZACION, DESCONCENTRACION y REORDENACION DE ACTIVIDADES EN EL DISTRITO FEDERAL

1. Reordenación de Actividades

En tanto las acciones descentralizadoras son encauzadas hacia el resto del país, los esfuerzos en la gran metrópoli habrán de dirigirse a reordenar dentro de su territorio las actividades que continuarán llevándose a cabo.

Deben desecharse posturas centralizadoras en el análisis, interpretación y solución a problemas capitalinos, mismas que tienden a establecer centros únicos de acopio, abasto, distribución, producción, vivienda, educación, cultura, recreación o de servicios públicos, financieros y hospitalarios, al igual que a concentrar reservas ecológicas y territoriales.

El nuevo enfoque deberá propiciar el desarrollo equilibrado de actividades industriales, comerciales y de servicios en todas sus delegaciones, restringiendo aquellas contaminantes o de alto riesgo y obligándolas a observar los ordenamientos vigentes.

Cada circunscripción procurará ofrecer a sus moradores posibilidades de empleo; proveerlos de satisfactores de consumo, almacenaje, habitación, instrucción, cultura, esparcimiento y transporte intrazonal: facilitarles el curnpfimiento de obligaciones y ejercicio de sus derechos. Esto es constituir las delegaciones en núcleos de desarrollo comunitario autosuficientes.

La reubicación de instituciones federales puede actuar como elemento catalizador en otros sectores. Es conveniente propiciar se instalen las distintas áreas adscritas a una dependencia o a un sector en la misma demarcación, así como establecer unidades desconcentradas en diversos puntos de la capital para asuntos de interés común.

Es preciso, en consecuencia, abordar con realismo y economre la localización de oficinas públicas a partir de criterios funcionales, para poner término a la dispersión existente que tanto perjudica a la eficacia de la administración y a sus relaciones con el público.

No se trata de postular la construcción de una o varias de las llamadas "ciudades administrativas", sino de introducir, ahora que deberán reponerse los edificios afectados, una dosisde racionalidad. La construcción de nuevos edificios públicos constituye una ocasión para hacer un planteamiento global del tema. Es necesario dignificar las sedes de las instituciones y proceder a su concentración de manera funcional. Criterios de tan sentido común como el de evitar alejar a la periferia los servicios con gran afluencia del públ ico y el de propiciar que los que tienen una permanente relación estén próximos, por ejemplo todos los relativos a la administración de justicia tan seriamente dañados.

Una voluntad de austeridad debe presidir y considerar una serie de acciones, por ejemplo, establecer guardedas, habilitar estacionamientos, garantizar el servicio de transporte colectivo, aprovechar edificios que por sus ceracter rsucas deban conservarse. En suma, elaborar un plan global de reordenación de las oficinas públicas en el Distrito Federal y su área metropolitana.

Por último, hay que considerar especialmente la adaptación de las horarios a las necesidades y limitaciones de los habitantes, estableciéndolos en función del mejor servicio. de las menores molestias y de la utilización plena de la capacidad instalada.

Deben implantarse horarios realmente escalonados para el inicio y conclusión de labores; nocturnos y para los fines de semana en la carga y descarga de mercancías, recolección de basura, el mantenimiento, reparación y construcción, al igual que en la prestación de servicios; evitar en las horas de atención al público la celebración de juntas, acuerdos o ceremonias que impidan sea servido debidamente.

2. Desconcentración Administrativa del Departamento del Distrito Federal

El establecimiento de desarrollos comunitarios integrales exige desconcentrar de modo cabal la administración del Departamento del Distrito Federal en sus delegaciones y desarrollarlas equilibradamente.

Las medidas previstas en su programa de descentralización y oesconcentrecíón administrativa deben ampliarse, profundizarse y ponerse en marcha a la brevedad posible. Hasta ahora parece privar la cautela exagerada, la simulación y posturas centralizadoras.

Esta forma organizativa acerca el aparato público a la ciuoadanre: favorece su colaboración en el planteamiento y remedio de problemas con aportaciones propias; permite conocer con mayor proxlrnidad la realidad y aspiraciones de los habitantes; propicia celeridad en el despacho de los asuntos; elimina el trabajo rutinario en áreas normativas, y contribuye a perfeccionar la planeación, la coordinación y el control.

Se requiere aumentar responsabilidades de las delegaciones en las materias siguientes: de gobierno, fiscal, registro civil, de la propiedad, el comercio, obras y servicios públicos, protección y vialidad, ordenación territorial, asf como en el manejo de personal y de sus recursos materiales y financieros. Igualmente, es indispensable diseminar la presencia del contencioso administrativo.

En suma, las delegaciones deben resolver directamente todos los problemas en el área geográfica de su competencia y participar en la definición de las políticas generales que fija la autoridad central.

3. Descentralización de la Administración Federal en el Gobierno del Distrito Federal

La transferencia de competencias e instituciones de la administración federal a estados y municipios debe hacerse extensiva al Departamento del Distrito Federal.

De igual forma, la transferencia de facultades e instituciones habrá de contemplar la redistribución de fuentes de ingresos, la reubicación de servidores públicos y la adjudicación de inmuebles, maquinaria, equipo, materiales y archivos.

Finalmente, es forzoso promover su intervención en la planeación, programación y prestación de servicios públicos de orden federal, tales como el telefónico y la enerqra eléctrica. En muchas ocasiones éstos son proporcionados sin conocer siquiera el parecer de las autoridades capitalinas.

4. Participación Ciudadana en el Gobierno y Administración del Distrito Federal

Las transformaciones que vivimos en todos los carnpos requieren respuestas inmediatas de los gobiernos y de sus administraciones; respuestas que deben quedar enmarcadas por una concepción precisa de la sociedad que queremos, concepción que debe encontrar su origen en la propia sociedad. En consecuencia, ésta debe participar en la definición de la política pública en aras a la realización de los valores que ha decidido. Es fundamental, por lo tanto, determinar los medios para consultar a la sociedad y garantizar que sean atendidas sus demandas, principalmente por la administración.

La democracia representativa es Una presencia más teórica que real de los gobernados en el gobierno, en la toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen; su presencia se torna efectiva al participar en la toma de la decisión, en su ejecución y esencialmente en sus benef icios.

Cada ora existe un mayor distanciamiento entre los electores y los elegidos, entre otras causas por la imposibilidad del ciudadano de vigilar a sus representantes, de discutir con ellos, de hacerles conocer su opinión espontáneamente, no la orquestada por los medios de comunicación masiva, de expresarles sus aspiraciones. El ciudadano se percata que elige pero no decide, que se multiplican los intermediarios entre él y sus representantes, que cada vez se aleja más del ejercicio del poder, aun cuando se afirma que el poder es del pueblo y se ejerce por el propio pueblo en su beneficio. Determinar instrumentos para enriquecer la participación ciudadana en la toma de decisiones, en la definición de la política pública, en el control de sus representantes y de la administración, es prioritario.

La participación ciudadana en las delegaciones del Distrito Federal debe estimularse y acrecentarse. Es práctica esencial para acercar gobernantes y gobernados, oportunidad para que estos últimos se interesen e identifiquen con los problemas y medidas adoptadas, exigencia fundamental para legitimar el quehacer público.

Por consiguiente, habrán de fomentarse la participación de los habitantes y el empleo del referéndum y la iniciativa popular en asuntos de interés deleqacional e institucionalizar órganos representativos en la adopción de decisiones administrativas y no sólo con funciones consultivas. Sus facultades deben ser determinantes en la aprobación de planes y presupuestos, selección de proyectos de inversión, revisión de cuentas públicas, usos del suelo, supervisión de los servicios proporcionados y atención de Quejas y peticiones de conciudadanos.

Al lado de los medios para garantizar la participación de los ciudadanos en las decisiones administrativas, deben analizarse los sistemas para su defensa frente a la administración y los cauces para su intervención en su reforma, para evitar que la reforma ed-

ministrativa sea obra de los administradores para servicio exclusivo de la administración y sus servidores, en lugar de dirigirla a servir a la sociedad.

La democracia polrtlca cobra su cabal sentido en la democracia social, pero ambas requieren de la democracia administrativa, noción que debería ser objeto de debate y de realización plena. cCórno alcanzar la democracia poi rtlce y la social, si se impide la práctica de la democracia de lo cotidiano?

La tarea es reducir y organizar la desmesura para volver a la escala humana con ciudadanos y no súbditos, con personas y no números. Nuestra ciudad no puede ni quiere ni debe frenar su marcha. Habitantes. y autoridades, con acciones articuladas y afán visionario, debemos trabajar para hacerla justa, bella y. digna de ser vivida.

COMITE DE RECONSTRUCCION DEL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

SUBCOMITE DE DESCENTRALIZACION y DESCONCENTRACION DE ACTIVIDADES

Teresa Aznar
Luis Bustamante Valencia
Luis Julián García Pérez
Carlos González Arriaga
Omar Guerrero Orozco
Sergio E. Gutíérrez Salazar
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Kobeh González
Luz Lajous
Martín M. León González
Lauro López Sánchez
Julio Alberto Lujambio Rafols
Gustavo Martínez Cabañas
Emilio Morán Sánchez
Antonio Nieto Ramírez
Alejandro Peniche Alvarez
.Renato Pontones Martínez
Rolando Rodríguez y Galván
José Luis Rosas Vaquero
Rafael Ruiz Cordero
José Ignacio Sentíes Laborde
Jorge Silva Midences
Ramón Sosamontes
Jaime Torres H.
Ricardo Uvalle Berrones
Pedro Valdéz Ruiz
José Ignacio Villanueva
Pedro Zorrilla Martínez

Coordinador:
José Chanes Nieto

Secretario Técnico:
Roberto Gómez Collado

CENTRALIZACION y DESCENTRALIZACION

Hans Kelsen

1. El Problema. Centralización y Descentralización como Problemas Jurídicos

De entre las materias propuestas para la discusión científica en ocasión del tercer centenario de la Universidad de Harvard, escogí el tema relativo a la centralización y la descentralización. Me decidí por esto no sólo porque se relaciona con un problema central de la sociedad, sino porque también me brinda una oportunidad para mostrar la aplicación de la teoría pura del derecho a un problema concreto; teoría que yo y mis colegas científicos hemos sostenido desde hace ya un cuarto de siglo.'

Empero, esto implica una cierta, si bien no esencial, limitación del tema en dos direcciones. Primera, consideré el problema desde el punto de vista teorético, no poi ítico. No me referiré al mérito o demérito de la centralizacion o de la descentralización y decidir por una u otra sobre las bases de esta valoración, sino que trataré de comprender la esencia de ambos fenómenos partiendo de un análisis estructural de la sociedad, a fin de determinar las diferentes formas en las cuales estos dos tipos de organización se configuran y, segunda, señalar cómo muchos hechos aparentemente heterogéneos pueden ser entendidos sistemáticamente desde el punto de vista de la centralización y la descentralización y, de este modo, obtener una idea completa en cuanto a sus relaciones. Dicho conocimiento exacto es, simultáneamente y con mucho, el mejor fundamento para la práctica, la cual en cuanto técnica social sintetiza los elementos de la teoría social anal (tica,

La teoría que estoy exponiendo aquí es

una teoría jurídica. De acuerdo con ella, la centralización y la descentralización deben ser tratadas como formas de organización basadas en comunidades de derecho. Es verdad que estos fenómenos pueden encontrarse en otras entidades distintas a las comunidades de derecho, pero aquí es donde se desenvuelven más claramente. En cuanto a lo que se refiere a la centralización y la descentralización, la diferencia entre las normas jurídicas y otras normas sociales no es de importancia. Por consiguiente, los resultados de una teoría jurídica relativa a estos fenómenos están abiertos a la generalización. Aparte de esta consideración, esta teoría jurídica tiene también el carácter sociológico -hasta en tanto la sociología se ocupa también de las formas típicas de la sociedad-; formas que están determinadas por la estructura particular de las normas constituyentes de los grupos sociales.

2. Validez y Esfera de Validez de la Norma Jurídica

Como esta investigación se realiza sobre las bases de la teoría pura del derecho, tendré que ocuparme antes de algunas de sus concepciones fundamentales, cuyas directrices serán aplicadas subsecuentemente a nuestro problema.

Para la teoría pura del derecho, el derecho es norma que prescribe una cierta conducta humana, La existencia específica de la norma consiste en su validez, esto es, en el concepto de que los seres humanos deben conducirse de conformidad con la norma. Como el contenido de la norma es conducta humana y ésta tiene lugar en el tiempo y el espacio, es posible distinguir algunas esferas de validez de la norma: 1) la esfera espacial de validez, es decir, el espacio para el cual la norma es válida, el espacio dentro del cual los seres humanos deben comportarse de la manera prescrita por la norma; 2) la esfera temporal de validez, o sea el tiempo durante el cual es válida la norma y los seres humanos deben comportarse en la forma prescrita por la norma; 3)la esfera personal de validez, esto es, las personas a quienes comprende la validez, quienes deben conducirse como lo prescribe la norma, y 4) la esfera material de validez, quiere decir, la conducta prescrita por la norma -en síntesis: el dónde, cuándo, quién y cómo de la conducta prescrita por la norma.

En lugar de esfera de validez hablamos usualmente de jurisdicción, la autoridad de los órganos para crear o aplicar normas de una cierta esfera de validez. Pero como la jurisdicción (Kompetenz) del órgano está determinada por la esfera de validez de la norma creada o aplicada por el órgano, la concepción de la esfera de validez es primordial.

3. La Norma Jurídica como Norma Coercitiva

La diferencia específica entre las normas jurídicas y otras normas sociales, entre la técnica social conocida como ''derecho'' y otros métodos destinados a propiciar una determinada conducta humana, tiene que estar fundada sobre la esfera material de validez. Las normas jurídicas son normas coercitivas. Con el fin de suscitar la conducta deseada, la norma amena-

za a la persona que la desobedece con un acto coercitivo, el cual es estimado por la infractora como un mal. Tal coerción consistiría en privar a un individuo, contra su voluntad, de la vida, de la libertad o de la propiedad. De este modo, la estructura específica de una norma juridica se manifiesta como la típica regla del derecho (Hechts-Gesetz): ésta conecta dos hechos, un determinado hecho como condición, con otro hecho -el acto coercitivo— como consecuencia. El ejemplo más simple es la norma del derecho penal: si alguien comete un robo, debe ser castigado. Uno de los más importantes argumentos de la teoria pura del derecho es que todo el material de derecho positivo puede ser vertido a las reglas de esta forma fundamental.

4. El Orden Jurídico y la Norma Básica

Una pluralidad de normas forma un sistema que constituye un orden. La unidad de un orden está basada sobre el hecho de que todas las normas que constituyen este orden tienen el mismo fundamento de validez, es decir, pueden ser referidas a una y la misma norma básica. La norma básica del orden jurídico es la única que determina de qué manera han de ser creadas las normas pertenecientes al orden. Todas estas normas son válidas porque, y hasta en tanto, han sido creadas de la manera prescrita por la norma básica Es en este sentido que ellas son normas jurídicas positivas, las cuales pertenecen a uno y el mismo orden jurídico porque, y hasta en tanto, es establecida su validez sobre la misma norma básica. La norma básica, suprema, no puede ser "creada" en el mismo sentido en que son creadas las normas del orden jurídico, cuya unidad está fundada sobre ella. Esta norma básica no es creada por los órganos del orden legal, sino propuesta por el conocimiento jurídico; la norma básica es, por consiguiente, no una **norma positiva, sino una norma hipotética.**

5. La "Pirámide del Derecho" (Jerarquía del Orden Jurídico)

Si se considera al derecho en su aspecto dinámico de creación, más bien que en su aspecto estático de validez, y se observa que es el derecho mismo quien regula su propia creación, se encontrará que las normas de un orden jurídico no están todas en el mismo nivel, sino más bien divididas en diversas gradas de una estructura en cuyo seno prevalece la relación de sub y superordenación.

No es posible aquí entrar en los detalles de la teoría de la pirámide del derecho; una ilustración bastará: las normas constitucionales regulan la creación de las leyes, es decir, de las normas generales del orden jurídico; las leyes regulan la creación de las normas individuales, o sea las decisiones creadas por actos judiciales y administrativos. Las normas constitucionales son. por ende, superiores a las leyes generales, y estas últimas son superiores a las normas creadas por los actos judiciales y administrativos. El contraste entre la creación y aplicación del derecho Ilegislatio y legisexecutio) es. de este modo. sólo relativo. La relación existente entre la norma constitucional superior que determina la creación de una norma inferior, por ejemplo, de una ley gene-

ral, y esta misma norma, no es solamente aplicación o ejecución del derecho, sino también creación del derecho con respecto a la norma creada -la ley general misma-o Una decisión judicial es aplicación del derecho con reteren cia a la ley general que la controla, y creación del derecho en cuanto representa una norma individual que regula la conducta de las partes en la realización de un acto y establece sus derechos y obligaciones.

El orden jurídico no sólo consiste de normas generales, es decir, de normas que regulan de una manera abstracta un número limitado de casos, sino también de normas individuales, las cuales, sobre las bases de normas generales, autorizan y obligan únicamente a un individuo en especial en un caso concreto, y cuya validez termina en cuanto se da cumplimiento al ordenamiento particular. Así, la norma en una decisión judicial impone la obligación a cierto individuo de pagar una suma de dinero a otro individuo bajo amenaza de ejecución forzosa; o una resolución administrativa obliga a cierto industrial a instalar un dispositivo protector sobre una determinada maquinaria de su fábrica. Sólo reconociendo que las normas individuales forman también parte del orden jurídico, es posible comprender cabalmente su estructura. Los actos por los cuales son ejecutadas las normas individuales creadas por las decisiones judiciales o administrativas dejan de pertenecer al orden jurídico, entendido como un sistema de normas jurídicas. Desde luego, son actos jurídicos, pero sólo actos de aplicación, no de creación de nuevas normas. La distinción entre legislación y ejecución, por consiguiente, se refiere tan sólo a dos o más gradas en el proceso de creación del derecho.

6. Derecho y Estado

Es una concepción tradicional el que todo orden jurídico constituye una comunidad de derecho. Esta distinción, empero, entre un orden o sistema de normas y la comunidad constituida por este orden es una duplicación superflua y el origen de muchas equivocaciones. La "comunidad", que es necesario distinguir de los individuos quienes, se dice, la "constituyen", no es sino el orden regulador de la conducta de estos individuos. El conocimiento jurídico no puede tener otro objeto que el orden jurídico, esto es, las normas jurídicas constituyentes de este orden. El conocimiento jurídico puede conceptuar a la comunidad de derecho sólo en el orden jurídico: consecuentemente, puede reconocer al Estado sólo en cuanto orden jurídico. Es una de las más importantes contribuciones, hasta ahora irrefutada, de la teoría pura del derecho, la tesis de que el Estado, concebido como un orden de la conducta humana, no es un ser diferente del derecho, sino el derecho mismo; o, más precisamente, el orden jurídico o su personificación. El orden jurídico conocido como "Estado" se distingue de los otros órdenes legales en la siguiente forma: su esfera espacial de validez está limitada de una manera específica (el territorio del Estado); su esfera personal de validez es "la Nación"; su validez general significa el "poder soberano", justamente como el "poder" del Estado o sus funciones -legislación, adjudicación y administración- son diferentes fases en el proceso de creación del derecho; y,

finalmente, este orden jurídico está centralizado hasta un grado específico. Es por este último hecho que el Estado se distingue de la primitiva comunidad de derecho, pre-estatal, y de la comunidad super-estatal de derecho internacional. Es sólo a consecuencia de su descentralización que la comunidad internacional no constituye un super-Estado.

Una coordinación legal de los órdenes jurídicos de los Estados individuales (o, lo que parece ser lo mismo, de los Estados individuales por sí mismos), o sea Su delimitación legal en sus diversas esferas de validez -espacial, temporal, personal y material- es sólo concebible si existe por encima de ellos un orden jurídico que abarque a todos y disponga una división de sus esferas respectivas de validez. La teoría pura del derecho ha mostrado que o este orden jurídico supremo esel derecho positivo internacional o que la función del rJerecho internacional puede Ser interpretada en este sentido. Así, la unidad de todo derecho positivo puede ser conceptuada como la unidad de un sistema universal de normas jurídicas, de un orden jurídico que abarque al derecho internacional y a los derechos municipales de todos los Estados. Esta unidad, por supuesto, no tiene que ser entendida en un sentido poi ítico, sino exclusivamente en el sentido de una teoría del conocimiento.

7. Centralización y Descentralización como Formas del Orden Jurídico

De la exposición precedente se desprende que el Estado tiene que ser reconocido como idéntico con el orden jurídico, y los así llamados elementos del Estado tan sólo como la validez y esferas de validez de este orden. Consecuentemente, es evidente que la centralización y la descentral ización, general mente consideradas formas de organización del Estado con referencia a su división territorial, tienen que ser entendidas por una teoría jurídica como formas particulares de este orden legal (y, sólo **secundariamente, de la comunidad misma esta-**blecida por este orden) y, por tanto, como problemas relativos a la validez o a la creación de normas jurídicas. En efecto, todos los fenómenos relevantes en esta conexión son comprendidos por una teoría del derecho, cuya función se relaciona con la esfera de validez de las normas constituyentes del orden legal y con los órganos cuya misión es crear y aplicar tales normas. Inclusive, puede decirse que una determinación exacta del problema sólo es posible si se realiza en esta vía.

8. **El** Concepto Estático de Centralización y Descentralización

La concepción de un orden jurídico centralizado implica que todas sus normas tengan la misma esfera espacial de validez, es decir, que sean válidas en todo el territorio sobre el cual se extienden. Un orden jurídico descentralizado, por otra parte, consiste de normas que tienen diferentes esferas espaciales de validez, de tal modo que todas o ciertas normas son válidas únicamente en algunas partes de un territorio dado. Estas son subdivisiones territoriales (territorios parciales) sólo porque y hasta en tanto otras normas del mismo orden legal son válidas para una esfera que abarca estas subdivisiones, esto es, para el territorio total de ese orden jurídico,

Las normas válidas para las subdivisiones forman órdenes *jurídicos* parciales y constituyen comunidades parciales de derecho, las cuales son miembros, diferenciados en el espacio, de una comunidad total de derecho. Que el territorio de tal comunidad está subdividido significa que ciertas normas del orden jurídico constituyente de esa comunidad son válidas únicamente para esas subdivisiones territoriales, que las normas de este orden legal tienen diferentes esferas espaciales de validez, y que este orden jurídico está descentralizado.

Si se considera en particular la comunidad de derecho, del Estado. la llamada división territorial no es otra cosa que la descentralización del orden jurIdico del Estado.

Dos normas válidas para diferentes regiones, pero concernientes a la misma materia, es decir, normas que. aun teniendo una diferente esfera espacial de validez, tienen la misma eSfera material de validez, pueden regular su materia (v, gr., comercio) de diversas maneras en las dos diferentes esferas espaciales. Básicamente, esta posibilidad de regular la misma materia de una manera diferente en territorios parciales distintos es una de las principales razones para la descentralización del Estado. Son múltiples las consideraciones que hacen aconsejable tal diferenciación del orden jurídico estatal para los diversos territorios parciales. Dentro del material a ser regulado por el derecho es necesario tomar en consideración las diferencias geográficas, nacionales y religiosas; mientras más grande sea el territorio y más variadas resulten las posibilidades de diferenciación en las relaciones sociales a reglamentar, tanto más necesaria será esta división territorial de la comunidad de derecho.

9. Principios de Organización Basados sobre el Status Territorial o sobre el Status Personal

La comunidad de derecho puede estar dividida sobre una base distinta de la territorial. Las comunidades parciales que integran la comunidad total no necesitan establecerse sobre una base territorial; esta base puede ser un estatuto personal, es decir, las normas del orden jurídico, o ciertas de ellas, pueden tener la misma esfera de validez material y espacial, pero también una diferente esfera de validez personal. La misma materia es regulada para todo el territorio, pero de diversa manera para grupos diferentes, en cuanto estos grupos vadan en religión, lengua, raza, profesión. De este modo, todas las normas que regulan la vida religiosa pueden ser válidas para el territorio total, pero de entre ellas solamente un grupo podría aplicarse a católicos, otro a protestantes, y un tercero a mahometanos; desde luego, así podrjan ser regulados, en su variedad, los asuntos religiosos de las diverjas creencias de conformidad con las diferencias existentes entre ellas.

Dicha organización basada sobre el status personal es necesaria si los miembros de las múltiples comunidades religiosas, lingüísticas, raciales, profesionales, no están establecidos exclusivamente en una parte especifica del territorio; en tal caso, la organización territorial no permitiría la deseada diferenciación del

orden jurídico con referencia a su contenido. El principio del status personal es, por consiguiente, un principio de organización totalmente diferente del territorial. Sin embargo, solamente hablamos de descentralización cuando la organización se lleva a cabo de acuerdo con el principio territorial; en este caso, hablamos también de un sistema organizado por provincias, en virtud de que las subdivisiones territoriales para' las cuales son válidas ciertas normas del orden jurídico - conforme a ellas es organizado el territorio total- , pueden ser denominadas "provincias" en el sentido más amplio del término.

10. Centralización Y Descentralización Total y Parcial

La descentralización o división territorial de la comunidad de derecho, tanto como la centralización correspondiente, puede ser cuantitativamente de grado diverso. Este grado está determinado por la proporción relativa del número e importancia de las normas centrales y descentralizadas (locales) del orden jurídico. Las normas "centrales" son las normas válidas para el territorio total; las normas "descentralizadas" o "locales" son aquellas válidas únicamente para las subdivisiones territoriales. Por consiguiente, distinguimos centralización y descentralización totales y centralización y descentralización parciales. La centralización total prevalece si todas las normas de un oro den jurídico son válidas, sin excepción, para el territorio total; la descentralización total prevalece si todas las normas, sin excepción, son válidas s610 para las subdivisiones territoriales. Si existe centralización total o descentralización total, el grado cuantitativo de descentralización o de centralización, respectivamente, es igual a cero. Pero la centralización total y la descentralización total son tan sólo extremos ideales (polos}, Inclusive, en el caso de una descentralización extrema una norma cuando menos, la norma hipotética, tiene que ser válida para el territorio total, el que a su vez abarca todos los territorios parciales; por consiguiente, aun en este caso, es necesario un rnrnirnurn de centralización; de otra manera no podríamos hablar de descentralización en tanto división territorial, u organización en el espacio, de una y la misma comunidad de derecho; no podríamos hablar de normas descentralizadas (locales) de un orden jurídico en particular. Ni este máximo grado cuantitativo de descentralización ni la centralización total están basados en la realidad del derecho positivo. El derecho positivo conoce tan sólo los más variados tipos de descentralización parcial - entre los dos extremos de la centralización total y la desconcentración total- , cuya estructura al mismo tiempo genera siempre los más variados tipos de centralización parcial.

11. Criterios Acerca de los Grados Cuantitativos de la Descentralización

Existen dos criterios esenciales para deterrninar el grado cuantitativo de la descentralización parcial y, en consecuencia, de la centratización correspondiente: el número de gradas en el orden legal al cual se extiende la centralización y la descentralización, y el número e importancia de las materias reguladas por las normas descentralizadas (locales) o por las normas centrales. Sólo una grada, o algunas

gradas, del orden jurídico puede estar descentralizada o centralizada, y la descentralización o la centralización pueden referirse únicamente a una, o a algunas, o a todas las materias de la regulación legal. La constitución sola, por ejemplo, puede estar centralizada, esto es, sólo las normas que controlan la legislación pueden ser válidas para el territorio total, si bien las demás gradas del orden jurídico (legislación y ejecución, adjudicación yadministración) están descentralizadas con referencia a todas las materias de la regulación legal. En este caso, todas las normas de las gradas inferiores -las normas abstractas o leyes generales creadas de conformidad con la constitución, y las normas individuales del tipo judicial o administrativo basadas sobre estas leyes generales- referentes a su materia específica, tienen un carácter descentralizado o local: tales normas son válidas tan sólo para las subdivisiones territoriales. Además, es posible que la legislación y la administración estén sólo parcialmente descentralizadas, en cuanto únicamente las normas generales reguladoras de materias específicas y las normas individuales creadas con fundamento en esas normas tienen un carácter local, por ejemplo, la descentralización puede aplicarse sólo a la administración de la agricu ltura y de la industria, aunque las otras materias de la regulación jurídica permanezcan centralizadas, en cuyo caso la esfera material de validez, la jurisdicción material, está dividida entre el orden central y los órdenes locales. Como una alternativa, tanto la grada de la constitución como también la de la legislación, pueden encontrarse centralizadas con referencia a todas las materias de la regulación legal, y sólo la grada ejecutiva (adjudicación y administración) puede permanecer centralizada. En otras palabras, todas las normas generales, las constitucionales y aun las leyes generales, son centrales, en tanto que las normas individuales (judiciales y administrativas) tienen un carácter descentralizado o local, su esfera de validez está restringida a ciertas partes del territorio total. En este caso, la ejecución puede ser total o parcialmente descentralizada, dependiendo de si todas las normas individuales o sólo aquellas pertenecientes a materias particulares tienen un carácter local, es decir, una esfera espacial de validez restringida.

12. El Método de Restricción de la Esfera Espacial de Validez

Con el fin de comprender cabalmente esta restricción de la esfera espacial de validez y con ello la naturaleza de una norma descentralizada (local) y su distinción frente a una norma central, es necesario tener en cuenta la estructura de la norma jurídica según la hemos expuesto antes. La esfera espacial de validez de una norma jurídica puede estar restringida a un territorio parcial dado, con relación a los dos determinantes (Tatbestande) que la norma **conecta como condición y consecuencia, es** decir, tanto la condición como la consecuencia forman parte de la regla de derecho. En otras palabras, la norma atribuye consecuencias legales sólo a hechos (condicionantes) que ocurren dentro del territorio parcial, y la consecuencia legal -el acto coercitivo y su preparación procesal- tiene lugar dentro del mismo territorio parcial. Por otra parte, la restricción de la esfera espacial de validez puede estar limitada tan sólo a una de las dos partes de la

regla de derecho. Si el orden jurídico internacional delimita la esfera de validez de los Estados particulares, esta delimitación se logra en principio restringiendo al territorio propio de cada Estado solamente los actos coercitivos establecidos por las normas del orden jurídico de ese Estado particular. En otras palabras, el orden legal de cada Estado individual, de conformidad con el derecho internacional, dirige los actos coercitivos prescritos para ser aplicados únicamente dentro de su propio territorio, el cual, por consiguiente, constituye el territorio parcial del orden jurídico internacional universal. Sin embargo, el orden jurídico del Estado individual puede enlazar el acto coercitivo, considerado como consecuencia, a hechos condicionantes ocurrídos inclusive fuera de su territorio. En el caso mencionado, antes de descentralización parcial del orden jurídico del Estado, la descentralización se refiere sólo a la gradación de las normas individuales; la constitución y la leqislación permanecen centralizadas, y solamente la actividad judicial y la administración se encuentran parcialmente descentralizadas; de este modo, la esfera espacial de validez de las normas (locales) descentralizadas está restringida en este caso por la disposición de que el hecho condicionante, no así el hecho condicionado, especificado por la norma (el acto coercitivo), debe tener lugar dentro del territorio parcial a cuyo ámbito espacial se restringe la validez de la norma individual.

La descentralización de la administración de justicia proporciona un ejemplo. El terrttorio del Estado está dividido en diversos distrltos judiciales, Cada tribunal local tiene jurisdicción únicamente para su distrito, o sea que las normas individuales creadas por la corte, sus sentencias penales, tienen que referirse a delitos cometidos dentro del distrito del tribunal; sin embargo, no es necesario que la penalidad decretada sea ordenada de tal manera que pueda ser ejecutada solamente dentro del mismo distrito.

13. El Concepto Dinámico de Centralización y Descentral ización

El problema de la centralización y la descentralización presenta un aspecto estático, cuya función está relacionada con las diferentes esferas espaciales de validez de las normas que constituyen un orden legal, y también un aspecto dinámico, el cual opera con métodos de creación normativa con los órganos creadores y ejecutores de normas, Estas cuestiones se tornan relevantes, sea que las normas centrales o locales hayan sido creadas y ejecutadas por el mismo órgano, o bien por órganos diversos. Es también significativa la teoría relativa a cómo son creados dichos órganos. Por tanto, la centralización en sentido estático es posible, sea que existen unu o más órganos creadores de normas centrales. Pero la idea de centralización encuentra una expresión más plena de sentido, si todas las normas centrales son creadas y ejecutadas por un órgano individual y simple, es decir, un órgano que no esté compuesto por diversos individuos,

Ya hemos dicho que tanto una comunidad jurídica centralizada como una comunidad

jurídica descentralizada son posibles (en el sentido estático), independientemente de si existe unidad o pluralidad de órganos creadores de normas. Empero, el concepto de centralización se relaciona en lo común con la idea de normas válidas para el territorio total y creadas por un órgano individual quien. por decirlo así, forma el centro de la comunidad y está generalmente localizado en el centro geográfico. Por otra parte, el concepto de descentralización es relacionado generalmente con la idea de una pluralidad de órganos, los cuales no están localizados en el centro, sino diseminados por el territorio total y son competentes para crear normas válidas sólo para territorios parciales. Por ello, existe una cierta inclinación a hablar de descentralización inclusive si sólo se cuenta con una pluralidad de órganos creadores de normas y a pesar de la esfera de validez de las normas creadas Si, por ejemplo, las normas centrales de una diferente esfera material de validez, esto es, normas que regulan diversas materias, no son creadas por los mismos, sino por los diferentes órganos (y este es el caso en el sistema de los diversos minis **terios en un moderno gobierno central), de nin**gún modo existe descentralización en el sentido estático. Si también en este caso hablamos de descentralización y la distinguimos del caso en el cual todas las normas centrales, prescindiendo de la diferencia de su esfera material de validez, son creadas por el mismo órgano, el término adquiere una significación dinámica. totalmente diferente de su significación estática. En teoría es posible que todas las normas, ya se trate de locales o centrales, sean creadas por el mismo órgano, es decir, al través de uno y el mismo individuo, aun cuando lo haga por diversos actos. Esto equivaldría a la coincidencia de una descentralización estática parcial con una centralización dinámica total. Si el **mismo individuo funciona aquí en cuanto ór**gano creador de las normas centrales y locales, ello quiere decir que existe una unión personal entre los órganos de los diferentes órdenes (o comunidades) constituidos por las normas centrales y locales.

Debe tenerse presente que, en el caso de una descentralización estática parcial, existe un orden centralizado y diversos órdenes locales con diferentes esferas espaciales de validez. Es verdad que usualmente se acude a la descentralización porque permite la creación de diferentes normas para diversos territorios parciales, relativas a la misma materia; en otras palabras, la regulación de la misma materia, mediante un procedimiento distinto, para diferentes territorios parciales. En este caso, sería en general preferible, por motivos psicológicos, no permitir al mismo individuo crear al propio tiempo las normas del orden central y las de los diversos órdenes locales, Lo aconsejable sería encomendar a individuos diferentes las tareas de órganos creadores de las normas de los diversos órdenes parciales, evitando así la unión personal de los órganos de los diversos órdenes.

Para la concepción dinámica de la centralización y la descentralización no sólo es de importancia la unidad o pluralidad del órgano, sino también el modo de su creación. Un monarca hereditario o un ministro designado por él (cuya jurisdicción se extiende sobre el territorio total del Estado) por una parte, y

un presidente elegido por la nación entera, por la otra, claramente ilustra el contraste existente entre una creación centralizada y una creación descentralizada de órganos. Esto llega a ser más claramente evidente si se contrasta al presidente elegido por la nación entera con un órgano legislativo compuesto de representantes de las comunidades territoriales parciales -es decir, de individuos elegidos por cada una de las comunidades parciales en las cuales está dividida la nación— tal como la cámara alta de un Estado federal. En cuanto se refiere a la creación de los órganos, la cámara tiene un carácter mucho más descentralizado que el presidente, prescindiendo de las respectivas esferas espaciales de validez de las normas creadas por esos dos órganos. Existe descentralización estática y dinámica si el orden jurídico válido sólo para un territorio parcial es establecido por órganos creados (por elección especialmente) por esa comunidad parcial, la cual es por si misma una creación del orden parcial. Las leyes generales, por ejemplo, son válidas para un Estado miembro si han sido promulgadas por la legislatura popularmente elegida de este Estado miembro. Existe descentralización estática y centralización dinámica si un monarca hereditario crea diferentes estatutos religiosos para diversas partes territoriales de su dominio, a causa de sus divergencias religiosas, si bien sus demás estatutos son válidos para el territorio total.

14. Forma del Estado y Forma de Organización

El procedimiento de creacion de las normas proporciona, ya lo hemos expuesto, el criterio del concepto dinámico de la centralización y de la descentralización. También determina la diferencia entre autocracia y democracia. La esencia de la democracia consiste en que los individuos creadores de las normas son los mismos titulares de derechos u obligaciones decretados por dichas normas, mientras que bajo el sistema de la autocracia tales individuos están excluidos del procedimiento de creación de las normas jurídicas. Esto constituye el contraste entre autonomía y heteronomía. En el ideal de la, así llamada, democracia directa, el orden jurídico es creado por la asamblea representantiva de la nación total; las personas creadoras de normas y vinculadas por estas normas son las mismas. La cuestión es ¿existe una conexión interna entre el contraste provocado por las formas del Estado (autocracia y democracia) y el contraste establecido por las formas de organización (centralización y descentralización)?

No se da tal conexión si operamos con ia concepción estática de centralización y descentralización. Las autocracias y las democracias pueden ser centralizadas o descentralizadas, esto es, los órganos creadores de las normas centrales y los órganos creadores de las normas locales pueden tener un carácter autocrático o democrático. En otras palabras, la democracia y la autocracia son posibles con o sin subdivisón territorial. Pero dado el concepto dinámico de centralización y descentralización, la democracia puede ser caracterizada por un método descentralizado de creación de normas. Aquí las normas son creadas por la pluralidad de individuos cuyos derechos y deberes son regulados por ellas, mientras que

bajo una autocracia las normas son establecidas por un individuo singular, situado aparte de la pluralidad de individuos quienes están sujetos a ellas. En cuanto la creación de las normas se concentra en la persona del autócrata, hablamos de una centralización del procedimiento creador de derecho.

En el mismo sentido puede ser comprendida la diferencia entre derecho legislador y derecho consuetudinario desde el punto de vista del contraste entre la centralización y la descentralización. La creación de las normas de derecho consuetudinario, al través de la conducta uniforme y continua de los individuos sujetos a la norma en formación, tiene un carácter descentralizado por la misma razón que el proceso democrático: es, en efecto, una forma de creación democrática puesto que está basada sobre una autonomía real, si bien inconsciente. La diferencia yacente entre derecho consuetudinario y derecho legislado estriba en que este último es creado por un órgano especial autorizado para la creación del derecho. Es el principio de la división del trabajo lo que caracteriza el tránsito de la creación consuetudinaria del derecho a la creación legislativa del mismo. Y el desarrollo de los órganos que funcionan de acuerdo al principio de la división del trabajo siempre significa una cierta centralización de la comunidad en el sentido dinámico. Una vez más es necesario reiterar que el concepto dinámico de la centralización y la descentralización es totalmente diferente del concepto estático. Si el término en cuestión debe ser reservado para el concepto estático solamente, o aplicado a ambos, es un problema intrascendente, meramente terminológico. No obstante, es esencial distinguir con claridad estos dos diferentes fenómenos que la teoría tradicional ha confundido.

15. Democracia y Descentralización

Aparte del hecho de que la creación autocrítica de normas tiene un carácter centralista y la creación democrática de normas un carácter descentralista (el término es utilizado aquí en su sentido dinámico), la autocracia tiene una tendencia a la centralización y la democracia una tendencia a la descentralización. Una pluralidad de órganos bajo una autocracia es posible sólo en cuanto el autócrata designa a diversos órganos como sus representantes, con el fin de propiciar la creación de normas de ciertas categorías (pertenecientes a diferentes gradas o a diferentes esferas materiales de validez). La propia existencia de dicha pluralidad de órganos creadores de normas provoca un debilitamiento de la autocracia, la cual esencialmente es una monocracia (y debe ser descrita como tal). El autócrata está, consecuentemente, siempre inclinado a concentrar el mayor número posible de poderes y jurisdicciones en su persona y a regular el mayor número posible de materias por medio de las normas centrales, o sean las normas válidas para el territorio total. La democracia, por otra parte, tiende hacia la descentralización tanto en el sentido estático como en el sentido dinámico del término. Esta tendencia representa la inevitable consecuencia del principio de mayoría inherente a una democracia efectiva.

La idea de democracia es el principio de

libertad plasmado en la formulación del principio de autodeterminación. La realización de la democracia requiere la máxima conformidad entre la voluntad general —tal como ésta encuentra expresión en el orden jurídico— y la voluntad de los individuos miembros de la comunidad; de aquí que el orden jurídico sea creado por los mismos individuos sometidos a dicho orden. Puesto que esta creación se consuma por el voto de la mayoría, el contenido de las normas centrales válidas para el territorio total puede fácilmente entrar en contradicción con la voluntad mayoritaria de las comunidades parciales. Por el hecho de que la mayoría de la comunidad total pertenezca a cierto partido político, nacionalidad. raza, lenguaje o religión, es del todo compatible con el hecho de que en determinadas comunidades parciales la mayoría de sus miembros pertenece a otro partido, nacionalidad, raza, lenguaje o religión. La mayorfa de la nación total puede ser socialista o católica, la mayoría de una o más provincias puede ser liberal o protestante. Por consiguiente, con el fin de atenuar el posible conflicto entre el contenido del orden jurídico y la voluntad de los miembros individuales de la comunidad, con el fin de aproximar hasta donde sea posible la organización real al ideal democrático, es necesario que las normas jurídicas constitutivas del orden sean válidas sólo para los territorios parciales y, por ende, sean creadas únicamente por los habitantes de esos territorios parciales, de tal modo que puedan corresponder a la voluntad mayoritaria de la población en tales territorios parciales.

Una minuciosa organización espacial de la comunidad jurídica es apropiada a la estructura cultural y política de la población; en otras palabras, la descentralización es por tanto un postulado definitivamente democrático.

Ciertas circunstancias relativas al asiento de la población pueden hacer imposible ajustar una organización territorial a la estructura cultural y política de la población. En tal caso, la organización territorial, es decir, la descentralización en sentido estático, podría ser reemplazada por una organización que atendiera al status personal, aunque sus posibilidades técnicas son reconocidamente muy limitadas.

16. Descentralización Perfecta e Imperfecta

Aparte de la distinción cuantitativa existente entre la descentralización total y parcial, es necesario establecer una distinción cualitativa entre la descentralización perfecta e imperfecta. Hablamos de descentralización perfecta si la creación de normas válidas sólo para un territorio parcial es final e independiente. Es final cuando no existe posibilidad de que la norma local sea abolida o reemplazada por una norma central. La división del poder legislativo en el Estado federal entre un órgano central y diversos órganos locales proporciona un caso; una determinada materia entonces está reservada a la legislación local, pero en algunos casos una ley local puede ser abolida o reemplazada por una ley central contraria, observando el principio de que la ley federal anula al derecho estatal local. La creación de normas válidas sólo para terrritorios parciales

es independiente en cuanto el contenido de la norma local no está determinado por una norma central. De conformidad con ésto, existe descentralización imperfecta si la legislación está dividida entre un órgano central y diversos órganos locales, a la vez que el contenido de la ley local está determinado por la ley central en la siguiente forma: la ley central contiene los principios generales de regulación si bien la ley local está restringida a una aplicación más detallada.

17. Descentralización Administrativa

La "descentralización administrativa" es un caso de descentralización imperfecta en el dominio del ejecutivo. Bajo este sistema es típico encontrar al Estado dividido en provincias administrativas y judiciales, las provincias en condados, y estos últimos en distritos. Estas son las esferas de validez de las normas individuales (decisiones judiciales o administrativas). Ciertos órganos dentro de la jerarquía están autorizados para crear dichas normas (ministros; administradores de una provincia, de un condado, de un distrito; suprema corte tribunales de provincia, tribunales de canda do, tribunales de distrito).

La aplicación ("ejecución") de una ley general consiste aquí en la creación de una norma individual, con la esfera más limitada de validez, por el oficial del distrito o por el tribunal del distrito. Pero esta decisión no es final. La norma creada por ese acto puede Ser impugnada, a petición de parte, y de este moco revocada o modificada por una norma creada por un órgano superior. Consecuentemente, la diferencia entre una acción judicial y una acción administrativa eS la siguiente: en la primera, el contenido de la norma creada por la instancia inferior no puede estar determinada por una norma creada por la instancia superior; los tribunales son independientes en principio, no así las autoridades administrativas.

18. Descentralización por Autonomía Local

La llamada descentralización por autonom(a local constituye otro tipo de organización estatal. En cuanto a la autonomía local Se refiere, el principio de descentralización está directa y conscientemente conectado con la idea de democracia, es decir, con la autodeterminación. El órgano autorizado para crear normas individuales, y hasta cierto punto también normas generales locales, es elegido por aquellos para quienes tales normas son válidas. El orden legal resultante constituye la unidad del autogobierno local, cuyo ejemplo típico lo eS el municipio.

El consejo municipal, elegido por los miembros de la comunidad, y el alcalde, etcétera, elegido por el consejo municipal, son órganos locales descentralizados. La descentralización Se refiere tan sólo a ciertas materias; la esfera de acción de la autoridad municipal Se limita a la grada de las normas individuales, aunque existe posibilidad de que la autoridad municipal tenga competencia para expedir normas generales, los llamados estatutos autónomos; pero estos estatutos tienen que permanecer

dentro del marco de las leyes centrales. Tal descentralización es teoréticamente perfecta. al menos con respecto a los órganos centrales del Estado autocráticamente organizado. Empero. tales órganos gozan del derecho a la supervisión y están autorizados para anular actos de la comunidad violatorios de leyes generales. aunque no pueden modificarlos por normas creadas por ellos mismos.

Una unidad local puede estar combinada con otras y formar una unidad de autonorrua local más ampl ia (superior), de tal modo que su administración no sólo se realiza en la más baja, sino también en la más alta grada del autogobierno democrático. De all í que el grado de descentralización existente en la relación entre la entidad inferior y la superior, en el autogobierno, puede ser atenuado. En la especie, nada impide el establecimiento de una serie de instancias jerárquicas cuyo procedi miento abarque desde la más pequeña a la más grande unidad, y mediante la cual los órganos superiores pudiesen tener la autoridad para revocar y revisar los actos de los órganos inferiores. El alto grado de descentralización de las entidades autónomas dentro del Estado moderno puede, en lo fundamental, ser referido al hecho de que el origen del Estado moderno fue, particularmente en lo que se refiere a sus órganos centrales, en principio, autocráticamente organizado, en tanto que los órganos locales, en especial las municipalidades, siempre tuvieron una constitución democrática. La descentralización de estos órganos democráticos del Estado significa la eliminación de la influencia de los órganos centrales autocráticos.

La lucha por la autonomia local es -u originalmente fue- una lucha por la democracia. Dentro de un Estado esencialmente democrático, la concesión de la autonom ía local a cualquier grupo territorial mente definido significa sólo descentralización. El derecho "autónomo" de las entidades del autogobierno local contra el Estado, un derecho tan frecuentemente afirmado en teoría, no es otra cosa que el "derecho natural" constitutivo de un postulado poi ítico. Si el Estado total es democrático, no existe razón alguna para afirmar un contraste teorético entre la administración estatal y la autonomia local ("autogobierno"l. La autonomia local es sólo una forma específica de la administración del Estado.

19. Descentralización por "Provincias"

El grado de descentralización realizado por entidades locales autónomas puede ser incrementado de tal modo que la descentralización se extienda no únicamente a las normas individuales, sino también, principalmente, a las normas generales. Esto, se conecta normalmente con una esfera espacial de validez, relativamente más amplia, de las normas locales; representa el tipo de descentralización por "provincias" (Lander), que existió en la monarqu ía austriaca antes del desmembramiento de ese Estado. En este caso, la legislación y la ejecución son distribuidas entre los órganos centrales y locales. "Provincias" (Landerl esun término aplicado a las comunidades parciales que están representadas por los órganos legislativo y ejecutivo locales, y constituidas por los órdenes descentralizados parciales

que consisten de normas generales e individuales. Es difícil distinguirlas de las entidades autónomas mayores, particularmente de las así llamadas provincias autónomas; en especial si estas últimas tienen un grado limitado de poder para crear normas generales ("estatutos provinciales" autónomos}, y si el órgano legislativo y quizás también el ejecutivo de las provincias (Lander) tienen un carácter democrático (en tanto funcionarios elegidos). En este caso, la diferencia radica exclusivamente en la mayor extensión del poder legislativo.

20. La Descentralización en el Estado Federal

Solo un paso relativamente pequeño separa a este último tipo de lo que se conoce como "Estado-miembro" de la unión federal. E inclusive este paso consiste simplemente de un acrecentamiento del grado de descentralización. Si se ha concluido que la descentralización no se refiere únicamente a las normas generales e individuales, ello quiere decir que no sólo la legislación y la ejecución son distribuidas entre una autoridad central y las diversas autoridades locales, sino que los órganos legislativos locales están facultados también para crear o reformar la constitución de su territorio. Este poder puede ser otorgado parcial o totalmente, es decir, estar garantizado dentro de la estructura normativa de la constitución central a favor de las constituciones locales. Esto se describiría más o menos como una autonomía constitucional trascendente de las comunidades parciales. Es posible también, al menos hasta cierto grado, en las así llamadas l.ander (como fue el caso en la monarquía austriaca).

A efecto de que los miembros puedan ser designados como "Estados", es necesario además que ellos participen en el proceso central legislativo y aun en el proceso ejecutivo. Técnicamente, este incremento de la descentralización se realiza constituyendo el órgano de la legislación central en dos entidades. Una entidad es elegida por la nación total en calidad de cámara nacional o "cámara de representantes" -un órgano que está centralizado también en el sentido dinámico-o **La** otra entidad está compuesta de miembros elegidos o nombrados por los parlamentos locales o por los gobiernos locales- una"cámara de Estados" o "senado" -y, consecuentemente, un órgano centralizado en el sentido estático, un órgano descentralizado en el sentido dinámico--. **La** segunda cámara puede participar también en el poder ejecutivo central. En dicho Estado federal a cada Estado-miembro, al través de la "cámara de Estados", se le concede normalmente la misma influencia en la formación de la voluntad central del Estado: a cada Estado-miembro, prescindiendo de su tamaño, se le otorga el mismo número de votos o representantes en esta cámara. Las excepciones a esta regla son posibles. **Lo** misrno sucede en cuanto a la relación entre las dos cámaras. En un Estado federal normal éstas tienen iguales poderes, si bien la "cámara nacional" puede gozar de un privilegio sobre la otra, en cuanto sus resoluciones legislativas tienen abierto un veto suspensivo a las decisiones tomadas por la otra cámara.

Sólo si la esencia del así llamado Estado

federal es conceptuada como un grado particular y forma específica de la descentralización, es posible reconocer en una constitución positiva concreta, por su mero contenido, a un Estado federal. Consecuentemente, la forma de su creación se torna irrelevante: un Estado federal llega a existir gracias a un tratado internacional (que comprende a la constitución federal) concluido entre "Estados soberanos", es decir, Estados subordinados sólo al orden jurídico internacional; o por un acto legal de un Estado unitario en el proceso de su transformación a un Estado federal. Asimismo, el problema de la soberanía, la cuestión de si los Estados-miembros o la unión (esto es, los órdenes locales o el orden central) son soberanos -r-O ambos a la vez-, es un ficcioso problema que ha creado obstáculos del todo superfluos en la vieja doctrina.

21. Estado Federal y Confederación de Estados Entendidos como Grados Diferentes de Descentralización

Si el Estado federal es conceptuado como un tipo de descentralización no existe diferencia, en principio, entre el Estado federal y la confederación de Estados. Aquí, nuevamente encontramos solo una diferencia de grado, aunque en la última forma apreciamos un mayor grado de descentralización. Al igual que el Estado federal, la confederación de Estados presenta una distribución de poder legislativo y ejecutivo entre autoridades central y locales. En el Estado federal los poderes más importantes son conferidos al poder central, o al menos existe un cierto equilibrio entre los poderes de las autcridades central y locales; los asuntos del exterior, en particular, so.: ordinariamente una función exclusiva de la unión, esto es, del orden central. En la confederación de Estados, por otra parte, el sometimiento a la jurisdicción del orden central es excepcional, tanto en extensión como en importancia. En principio, los Estados miembros demandan jurisdicción, aunque ciertas materias puedan ser asignadas a la confederación, aun exclusivamente. como es usual en el caso de asuntos extranjeros. Sin embargo, los Estados miembros pueden también retener cierto poder concurrente sobre los asuntos extranjeros. Además, la legislación central es confiada a un órgano cuyo establecimiento no está fundado directamente en la elección popular, sino constituido por delegados nombrados por los Estados confederados. Todos los miembros están, por lo menos en principio, igualmente representados. Las resoluciones sobre ciertos asuntos importantes, particularmente las enmiendas constitucionales, requieren unanimidad; pero para otras materias, la mayoría de votos es suficiente. Es particularmente significativo que las normas creadas por el órgano central sólo tengan validez indirecta para ciertas materias, porque los estatutos de la confederación deben ser promulgados por los Estados individuales antes de llegar a ser obligatorios para los individuos cuya conducta han de regular.

Por lo que se refiere a las normas centrales, el proceso legislativo está, por consiguiente, sólo parcialmente centralizado; siendo bastan-

te significativo que el acto de promulgación que las hace obligatorias para los ciudadanos esté bajo jurisdicción local. En comparación con la organización del Estado federal, la organización del poder ejecutivo está poco desarrollada en la confederación de Estados. Aunque el Estado federal no sólo tiene un órgano legislativo sino también un ejecutivo, casi siempre un "jefe de Estado", como en el Estado unitario, el órgano legislativo central de la confederación de Estados -ya sea directamente o a través de un comité- también se hace cargo de las funciones ejecutivas que vienen a quedar así bajo la jurisdicción central. En principio, los actos ejecutivos tienen, asimismo, validez indirecta; pero las excepciones son más frecuentes aquí que en el dominio de la legislación. Podemos poner como ejemplo los actos ejecutivos relativos a los asuntos militares sobre los cuales los Estados individuales conservan autoridad. En la confederación típica cada Estado, en caso de guerra, proporciona un determinado contingente militar; si bien todos los contingentes están bajo las órdenes de un comandante en jefe de la confederación, elegido por el órgano central o directamente designado por la constitución de la confederación. Los gastos de la confederación son cubiertos por las llamadas "contribuciones inmatriculares" de los Estados miembros, El Estado federal normalmente tiene el poder de crear y poner en ejecución leyes impositivas que son directamente obligatorias para los sujetos. En caso de que un Estado miembro no cumpla con los deberes impuestos por la constitución confederada, la confederación puede recurrir a la ejecución federal (un acto militar coercitivo de naturaleza bélica) en contra del Estado que viola sus obligaciones. En el Estado federal la responsabilidad colectiva por los resultados puede ser reemplazada por la responsabilidad individual a causa de un ilrcito de aquel órgano estatal, al cual la constitución federal atribuye el cumplimiento del deber del Estado miembro incorporado. En este caso, el establecimiento de la falta y la toma de una decisión corresponderá hacerlo a una corte objetiva.

22. Las Uniones

Las asociaciones de Estados conocidas como "uniones" tienen un grado todavía menor de centralización. Sólo las normas individuales, no así las normas generales, sólo los actos ejecutivos, no así los actos legislativos, pueden establecerse y ser válidos para la unión total. Hablamos de "uniones" especialmente en el caso de los Estados monárquicos unidos por el hecho de tener el mismo monarca. Si estos Estados son monarquías constitucionales en las cuales los actos del monarca requieren el refrendo de un ministro responsable, deberá haber ministros comunes para los asuntos relativos a los actos ejecutivos que son posibles y válidos para la unión de Estados; estos son, normalmente, los asuntos extranjeros y la guerra: un ministro común del exterior, un ministro común de guerra. O estos actos deberán ser realizados por el monarca común con el refrendo de los ministros autorizados de ambos Estados de la unión. Si los asuntos extranjeros y la guerra son por completo comunes en lo que se refiere a los actos ejecutivos, se desprende que los otros órganos de

estos departamentos de administración son también comunes: una representación diplomática común en el extranjero, un ejército común. Pero aparte del ejército común puede haber un ejército independiente de cada uno de los Estados de la unión. Los actos ejecutivos comunes son tomados sobre la base de los estatutos de los Estados miembros de la unión, que no son comunes, pero idénticos en su contenido. En la medida en que deben procurarse arreglos a fin de lograr esta identidad de contenidos, los comités parlamentarios están en condiciones de convenir o intercambiar mutuamente sus resoluciones a discreción, éstos serían los comienzos de una organización que propiciaría a la unión aproximarse a una confederación de Estados o inclusive a un Estado federal. En este caso, hablamos de una "unión real". Si existe solamente un monarca común pero ninguna posibilidad de acción ejecutiva con validez común para los dos Estados de la unión, hablamos entonces de una "unión personal"; así, por ejemplo. ningún tratado común válido para ambos Estados de la unión podrá ser concluido con terceros Estados; pero para lograr ésto, el monarca tiene que concluir un tratado para cada uno de los Estados cuyo monarca común es él. En este caso, la unión está basada e" el hecho de que sólo el titular de la función-órgano en concepto de "jefe del Estado" es común, no así la función y, por consiguiente, tampoco el órgano.

Una unión de Estados, en el sentido más amplio del término, está finalmente constituida por cada tratado internacional mediante el cual dos o más Estados se comprometen a observar recíprocamente cierta conducta con respecto a cierto fin. El grado de su centralización es decisivo para la clasificación de tales uniones: sea o no que el tratado que constituye la unión autorice la creación de normas generales o individuales con validez para todo el territorio de la unión de Estados. Debido a la amplitud e importancia de las materias para las cuales dicha creación de normas es posible, pueden suscitarse otras formas de organización que más o menos se asemejen a los llamados Estados compuestos, en un sentido más restringido del término, tales como el Estado federal, la confederación de Estados y la unión real o personal.

23. La Comunidad Internacional

La comunidad internacional es, también, una unión de Estados. Las normas consuetudinarias del llamado derecho internacional general son las normas generales válidas para todo el territorio de la comunidad internacional. Su constitución, de acuerdo a la cual se pueden Crear nuevas normas generales mediante un acto consciente, se expresa en la regla: *pacta sunt servanda.* Esto significa que las normas generales para el territorio de dos o más, o inclusive todos los Estados, pueden ser creadas sobre la base de la unanimidad de un órgano constituido por representantes de los Estados para cuyo territorio será válida la norma propuesta. La constitución del derecho internacional deja la determinación de sus representantes a las constituciones de los Estados individuales. Al concluir un tratado internacional concreto, los órganos de estos Estados (jefes de Estado, ministros del exterior, parla-

mentosl juntos forman el órgano de la cornunidad internacional; órgano que crea el derecho internacional particular, o, si todos los Estados concluyen el tratado, el derecho internacional general. El representante de cada parte contratante es un órgano parcial del órgano total creador de la norma-tratado. La comunidad internacional es, por consiguiente, típica de un orden jurídico parcialmente descentralizado. Las comunidades parciales más técnicamente organizadas pueden ser creadas por tratado dentro de la comunidad internacional -comunidades parciales que, por así decirlo, están entre la comunidad internacional y los órdenes jurídicos de los Estados soberanos individuales-.

24. Centralización y Descentralización como *Principium Individuationis*

La idea de la centralización y la descentralizaclan es, por lo tanto, el principio fundamental estructural en las diferentes comunidades de derecho: el propio *principium individuationis* que constituye la variedad de las creaciones jurídicas en contraste con la idea de unidad, *el principium unitetis,* la norma básica. Es la ley de acuerdo a la cual todas las creaciones jurídicas pueden ser ordenadas proyectando una línea continua de formaciones que pasan gradualmente de una a otra. Esta línea continua se inicia con la comunidad contractual del derecho privado, prosigue y conduce a la asociación, la municipalidad, la provincia, el Estado miembro, el Estado federal, el Estado unitario, las uniones de Estados, las comunidades convencionales del derecho internacional, y culmina en la comunidad internacional universal.

REFERENCIA

[1] Cf., ni ostuo.o "Reine Pccrustet.re (V.ena, 19341, COll bi buoqrafra detallada En inglés, ver KELSEN, "The Purc Theory 01 Law" *The Law Quarterly Review,* 193435, p 474' y p. 517 ' KUNZ "Tbe v.eua Schoo: and t-ue-oat.o-nal Law" New York Unrver s.t v. *Lcvv Ouarterly Review,* 1934 p 1 t LAUTERPACHT, "x ctscus Pu e Tueo-v 01 Law" in *Modern recries ot Law* IOxí01d, 19331 VOEGELIN, "Kursen s Puc Tbeo y o' Law *Potnicet Science Ouerrertv,* 1927, p 2681 WILSON, "The Bas.s 01 Ketseo s Theor v 01 Law", *potincs* 1934, p 54 f

CURSO DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACION*

Mariano Baena del Alcázar

Relac iones entre Organizaciones Adm inistrativas

Las relaciones entre las organizaciones administrativas están presididas por el principio general que se expresa en la antttcsis centralizacion-dcscentralizaciórl. Ambas ideas están mtirnamenre unidas, ya que, desde luego, no puede concebirse intelectualmente la una sin la otra. Sin embargo, se examinan en apartados dis t.ntos

1. la centralización [1]

La puesta en práctica de este principio significa que todas las decisiones rrnportantes se adoptan en el núeleo básico de la organización, bien por inexistencia de otras unidades orgánicas menores, bien por tener éstas muy escasas posibilidades de actuación.

Debe tenerse en cuenta que la medida en que se encuentre centralizado el funcionamiento orgánico depende, en definitiva, de lo que haya establecido al respecto la Constitución, refiriéndcse a elta como documento base que expresa la voluntad pol ftica por la que han de rccusc las orqanizaciones públicas. Desde luego, desde **un** enfoque doctrinal no se plantea este prir-cipio. Sino como opuesto a la idea contraria de la descentralización.

2. La descentralización administrativa [2]

La idea de descentralización implica el traspaso de funciones de una organización a otra. Ello significa

'El mesen;e .uncu!o tue ext-etdo de Baeoo ce: Arcáaar. Ma naoo "Curso de Ctcoc.a de la Adnun.suación" Vol, I Ed 'rccnos. Págs. 76,79

¡Véase MENDEZ, "La cennanzacióo Concepto y ctementos" *Revista de Administración Pública,* 110.65, P. 9 y ss

[2] Para un estudio de la oescennunzecióo corno concepto general (si bien en i se aplica sobre todo a los entes tonc.onaresl véase rru obra "Administración cenua' y adrninisnación institucional en el derncho escaño!" Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976 y la exten-,e biblioqrai fa esoañota alíf manejada. Entre ella deben oestocorso por su otorucormeruo general GARRIDO, 'La descentralización arirnirus narrva' San José de Costa R;ca, 1967, y ARIÑO, "Realidad y dogmática ele la dc scenuntizactón" *Estudios en homenaje a t.ópee Rodó*, Madrid, 1971

que estamos ante un principio de carácter dinámico, pues se trata de traspasar las posibil idades de actuación. Claro es que resulta indispensable para ello la existencia previa de esas organizaciones entre las que se lleva a cabo el traspaso.

Por lo demás, adviértase que este principio no se refiere a las atribuciones ni a las competencias, sino a los fines a cumplir, puesto que a estos fines se alude en el estudio de la organización cuando se habla de las funciones. Por otra parte, los sujetos entre quienes se opera el traspaso no son personas f rsicas ni órganos (a diferencia de la delegación y la de sconcentractón respectivamente), sino organizaciones administrativas, que, desde el punto de vista del derecho, tienen personalidad jurfdica propia.

La doctrina española ha evolucionado durante los últimos años del régimen de Fr-anco; siendo cada vez más exigente en cuanto a los requisitos necesarios para que existiera una auténtica descentralización, sin duda por desconfianza hacia las operaciones políticas manipuladoras, que intentaban presentar como descentralización lo que no eran más que oetecacíones" o bien disposiciones desconcemradoras. Inicialmente, afines de la década 1940-1950, se pensaba que ex istf a descentralización por el solo hecho de que hubiera más de una persona jurIdica con su organización correspondiente. Después, en un paso decisivo al respecto, se puso especial énfasis en el requisito de que se diera un traspaso de posibilidades de actuación. Pero años más tarde la doctrina continuó exigiendo otras características, sobre todo la de que la organización menor tomara las decisiones en nombre propio y la de que el Estado no ejerciera un control de oportunidad.

Habitualmente, se clasifica la descentralización según el tipo de organizaciones menores beneficiarias de ella. Se habla asf de la descentralización territorial en favor de las entidades locales y de aquellas otras que administran los intereses de la población de un territorio más amplio que el de la provincia o un municipio en su caso. Esta es la descentralización típica, puesto que a propósito de ella la expresión vulgar coincide con la de carácter técnico. Cuando se efectúa se está tomando una decisión importante al asignar funciones a entes que constituyen una prolongación territorial del Estado, permitiéndoles que actúen como centro de decisiones poi íticas o administrativas propias en mayor medida de lo que venfan haciéndolo hasta el momento de la oescenrreuz ectón."

Una segunda clase es la llamada descentralización funcional, que se efectúa a favor de las organizaciones que constituyen la que hemos llamado prolongación funcional del núcleo de la administración pública. En este caso, la descentra! ización es simplemente una operación técnica, que no coincide con el uso común del vocablo. En efecto, existe descentralización porque se traspasan funciones desde el Estado a unas organizaciones creadas para cumpl ir fines especrficos. Pero como estas organizaciones no son cosa distinta del Estado mismo, se está efectuando una corrupción del lenguaje, ya que a veces la operación técnica significa que el Estado asume tareas que antes no real izaba.

3 En buena lógica la delegación no puede considerarse un concepto retativo a la relación permanente entre orqamzactones. ya que su aplicación plena se da entre titulares de órganos de la misma organización. Se utilizó entonces, sin embargo, para traspasar oostburdades de actuación a otro ente conservando la titularidad y el derecho de retirar esas posibilidades de actuación en cualquier momento. Sobre el tema en la doctrina de aquellas fechas MORE LL OCANA, ''La delegación entre entes públicos en derecho español" Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972.

Ahora la Constitución de 1978 ha consagrado la delegación entre entes en el artículo 150.2, previendo que el Estado la etectúe a lavar de las comunidades autónomas. Entiendo, sin embargo que es una posibilidad marginal en el sistema, inspirado en orioc.oios distintos

4 Sobre el tema en la doctrina española es de notable interés, a pesar del cambio de circunstancias ooutícas. MARTIN MATEO, ''El horizonte de la descentralización", Instituto de Estudios de Adrrunisnación Local, Madrid, 1969.

La descentralización funcional aparece originariamente como un intento de gestionar más eficazmente las tareas de la organización, separando de la misma una parte a la que se otorga entidad, de modo que el servicio se autogestione en colaboración con los principales interesados. Por eso se le denomina a veces descentralización por servicios. La noción ha resultado luego desbordada en la realidad para aplicarse linealmente a toda organización especializada por su fin y desgajada de la general (normalmente la del Estado) o creada por ella.

La doctrina jurídica maneja como complemento del concepto de descentralización el de tutela, que se considera como el conjunto de poderes que conserva la organización mayor (normalmente el Estado) sobre los entes descentralizados. La tutela, concebida como instrumento de control sobre los entes territoriales, se aplica después también a los entes resultado de la descentralización funcional. Desde luego, esta idea carece de un contenido preciso, ya que las relaciones entre el Estado y cada tipo de entes descentral izados son muy diversas, según sea el carácter de dichos entes. En consecuencia, lo que debe retenerse de esta idea no es tanto la noción misma cuanto la existencia de poderes de la organización central sobre los entes descentralizados, poderes que pueden ser de muy distinto tipo y naturaleza.s

Una cuestión fundamental a propósito de la descentralización es su presupuesto político. En efecto, el dato básico para que se lleve a cabo la descentrali. zación es la existencia previa de un Estado centralista. Sólo entonces cabe, mediante una voluntad política expresada por ley o reglamento, efectuar el traspaso de funciones en que consiste la descentralización. Como consecuencia de ello tiene lugar una paradoja: todos los partidarios de la descentralización son central istas, puesto que com ienzan por admitir como válida la existencia de una centralización.

3. La noción de autonomía

La autonomía es una dea completamente distinta de la descentralización. Supone que las organizaciones menores tienen la posibilidad de cumplir unas funciones determinadas por derecho propio, en virtud de los principios inspiradores del sistema político (nor. malmente expresados en la Constitución) y no en virtud de una decisión poi (tica concreta del Estado central sobre la que normalmente los beneficiarios de la descentralización no han sido consultados."

La autonom re impl ica la posibi Iidad de darse normas propias distintas de las que rigen la crqanizaciónn general. La diferencia entre autonomía polftica yadministrativa se refiere precisamente al tipo de normas. Cuando se trata de una autonomía polrrica las orqanizaciones menores pueden darse leyes a sf mismas, a diferencia de la autonomía administrativa en que sólo pueden aprobarse reglamentos por las mencionadas organizaciones. Fácilmente se comprende que en este caso los reqlamentos no pueden contravenir las leyes de la organización general, mientras que sucede lo contrario en el caso de la autonom (a poi ítica. Además de la autorequlación de la actividad desarrollada, la autonomía debe implicar la posibilidad de configurar una organización propia y también, aunque sea de modo restrinqido, la de llevar a cabo una gestión fi-

5 Los poderes a que se alude en el texto pueden oscilar desde un centro! sobre la organización, que incluye con frecuencia el nombramiento de las autoridades del ente menor, hasta una simple vigilancia sobre los actos de dicho ente.

60esde luego, debe rechazarse por prolija y estéril la distinción intentada a veces por la doctrina entre autonomre y autarqu la, según la cual se pretende que la primera implica la eutooroouccción de normas, mientras que la segunda supone una libertad de actuación funcional. Oportunamente, ha recordado en la doctrina jur rdica española reciente que no debe utilizarse esta distinción MARTIN MATEO, ''La autonom fa local y el sistema normativo español" *Revista de Administración Pública,* no. 94, enero-abnt. 1981

nanc.era distinta de la estatal.

No supone en cambio la eutonomre una desvinculación completa de la organización general. El ente autónomo sigue siendo una parte de esa totalidad orgánica en que consiste el Estado. De 10 contrario se estarte ya ante un Estado diferente.

DESCENTRALlZACION ADMINISTRATIVA Y ORGANIZACION rOLITICA*

Sebestien Martin-Retorti//o Baquer

1. La descentra! izaci ón -cuyo estudio, recordamos una vez más, se plantea en estas paqinas' desde una perspectiva estrictamente jurídica- es desde luego un tema de moda. Nadie lo negará. Se escribe sobre ella, se organizan cursos y conferencias: regionalismo, descentral ización, relaciones entre el Estado y las administraciones locales. Todo el mundo quiere decir algo sobre el tema. Y además, quiere hacerlo con un marcado afán novedoso, cuando lo cierto es que, en general, no se hace sino reiterar viejos concoptos.? manidos por demás,

Temas de moda, decimos, Ocurre, sin embargo, que viene estándolo desde hace más de setenta años. y ello sin que en tod o este pertodo se haya logrado, al menos, un cierto consenso en los rasgos a los que puede o debe responder expresión susceptible de tantos equrvocos. Ya en 1897 señalaba Santi Romano que estábamos frente a una fórmula cosí cornada, siempre

*El presente artículo fue extraído de la obra de Mar tln.Re. torrillo Baquer et. al "Descentralización administrativa Y oro qanización poi lttca (aproximación histÓrica 1812·1931 r, Tomo I Alfaguara, Madrid

1Dado su carácter, me ha parecido ooortuno prescindir de las habituales notas de pie de página, salvo en aquellos puntOS en lasque resultaban estrictamente obligadas, Las citas bibliagráficas que se recoqen. cuando no son de obras generales y de común conocimiento, aparecen referidas a las obr-as siqurentes: ODI LON·BARRON, "De la centralización" ed Madrid 1869; el texto de ORLANDO esde su discurso sobre ''La questtone economice ed arnrru nisrrativa in Italia'' recogido en *Archivio Dir. Pub.,* V, los de E. MOUNIER son de su "Maruteste au se-vice du personalisme" y los de DOSSETTI, en "Funztooe e ordinemento dello Stato moderno" Roma 1963. Cfr. igualmente 1. NACY, "Cormadicciones del cornu. nisrno", ec. Buenos Air-es 1958; los trabajos de MARANINI, PALAZZOLI, MORTATI y DJORDJEVIC aparecen recoqi. dos en la obra colectiva dirigida por el primero de ellos sobr-e "La reqione e il qoverno tocare': Milano 1965, Por- lo que al Club Jean Moulin se reñere. vid. ''El Estado y el ciudadano" ed Aguilar, Madrid 1967. Cfr igualmente R, MARTIN MATEO. ''El horizonte de la descentralización'', Madrid 1969 M. HERRERO DE MINON. "Nacionalismo y consntuctonalismo. El derecho constitucional de los nuevos estados" ed Tccnos Madrid 1971 y T,R FERNANOEZ, ''La retorrna del régimen local Inglés", en *Rev, Admón. Púb., 60*

2Sol-pl-ende realrnente al estudiar un tema de tanta actualidad

de fácil recurso y manejo. Palabra casi mrríca, decía, que ha provocado y provoca un fascino especial, un tanto enigmático incluso. Juicio actual, juicio también realmente certero; porque, equé valor no conservan todavra esas palabras? zOué dificultades no hay aún, comenzando por la determinación del concepto o del sentido mismo del tema...? Situación que, en definitiva, no hace sino acreditar hasta la evidencia su carácter polémico y conflictivo, derivado del dato eminentemente oort.co que lo condiciona. "Es el de la centralización -escribirla don Adolfo Posada en 1923- tema inevitable en los tratados de derecho adminlstratlvo. discutido siempre por los teóricos de la poutica y por los pouticos de acción, y que sigue y seguirá discutiéndose: cosa natural, toda vez que la centralización sintetiza o expresa uno de los criterios-tipo aplicados y aplicables a la gobernación de los pueblos. Y en España conserva su pleno valor doctrinal y práctico de problema esencial: las más hondas oposiciones pofúicas. las de más viva realidad, prodúcense en el seno de la vida nacional alrededor de la centralización".

Ahora bien, si en épocas pasadas las contradicc¡ones interpretativas surqtan principalmente en orden al enjuiciamiento y a la valoración del tema que estudiamos, en el momento presente, didamos, se plantean incidiendo, incluso, en relación con su propio concepto. Pues por una parte, existe una idea de descentralización que, en el fondo, todos sabemos muy de verdad lo que significa y requiere. Porque dfqase lo que se diga, se sabe muy bien. Lo único que precisa es de su actualización y puesta en marcha. Pero, por otra, y valorando muy peyorativamente esta descentra! izaclón tradicional, está la nueva descentralización, la descentralización bien entendida -como aquello de la castidad bien entedida->, que además --y adoptándola como fórmula aislada-, se nos quiere presentar corno la llave maestra con la que podemos abrir todo el futuro de nuestra organización poi ltico-adrninis'trativa: "fórmula... políticamente esperanzadora", tal y como textualmente Se expresa la exposición de motivos del Proyecto LRL. Confusión y equivoco; acentuando, aun más tod avfa, cuando portavoces oficiales -u oficiosos— insisten y reiteran estas nuevas versiones de la descentral ización, que generalmente tan poco aportan en una ulnea auténticamente descentra-

como éste, las auténticas constantes históricas con que nos encontramos en su tratamiento, asi como también el que gran parte de las soluciones que hoy se barajan fueran ya planteadas por la doctrina clásica del derecho administrativo. En este punto, la obra "Decantrarrienro ammln'IStratlVO" que SANTI ROMANO escribe para la *Enciclopediajurldica italiana,* 1897, vol. IV, parte 1, recogido ahora en *Scritti minon',* 11, Milano 1950, 11 s. sigue conservando un interés realmente sorprendente, Ejemplo caracterrsttco de lo que digo en el texto, es el tema de la articulación de competencias delegadas a favor de los entes locales en los que tanto énfasis ha venido poniendo la legislación española en materia de planificectón: cfr. tales planteamientos en el siquieo te texto de F. FLEINER, en su "Derecho administrativo" trad. Atvar ez Genotn. Barcelona 1933: "Los asuntos que mediante un lento proceso histórico se han considerado propios del municipio o de la entidad lOcal.., Y que, por lo tanto, constituyen su fin esencial, forman el verdadero circulo de acción de las coro poractones (asuntos de la administración autónoma en sentido estricta). El Estado tiene, además, la facultad de encomendar a tales corporaciones autónomas ciertos asuntos administrativos de la competencia del Estado, En este caso, la corporación autónoma actúa como mandataria yen Interés del Estado. Entonces, se habla de transferencia de un sector de actividad ("asuntos deteqados"}. Esta delegación de tun. clones necesita siempre hallarse autor'lzada par un precepto legal, en virtud del cual las entidades administrativas adquieren el derecho a que se efectúe aquélla las atribuciones asi delegadas no pueden retirarse por una simple revocación.. los límites entre la esfera de acción propia y la delegada son confusos. En cada Estada deben de ser determinados, especialmente atendiendo a su desenvolvimiento histÓrica" Los ejemplos oodrran realmente multiplicarse. No hace falta decir, por otra parte, que el problema de la descentralización es para nosotros. básicamente, un problema orgánico y no un problema de normas como lo fuera para el pensamiento de Kersen y la escuela pura del derecho vid. sobre ello entre noson-os, y con carácter general, el planteamiento que ya fue recogido por F. GARRIDO FALLA, en "Administración indirecta del Estado y descentralización funciona!" Madrid *1950, B4* s.. y J.A. GARCIA TREV\JANO. "Principios [uri-dices de la orqaruzación adrninrstrattva" Madrid, 1957, 222 ss.

lizadora.

Bella y mítica palabra ésta de la descentralización muy frecuentemente vacía de operatividad y de contenido alguno. Porque además, iqué poco valen hoy las palabras; qué poco significan! Aumentando aún más este confusionismo, obsérvese, por ejemplo, cómo términos, que hace no pocos años estaban realmente proscritos entre nosotros -Cámara, interpelación parlamentaria, control judicial, regionalismo, derechos fundamentales, antlcoostttucionaltdad-. aparecen hoy utilizados por todas partes, generalizados, al mismo tiempo que cada vez van teniendo menos sentido. ¿Por qué aquí, del misma modo que no hay Estada democrática que quiera aparentar cama dictadura y, sin embargo, todas las dictaduras quieren aparecer como democracias, por qué aquf, repito, no hay organización poi ltica descentralizada que quiera preseatársenos como centralizada y, sin embargo, todos los Estados centralistas tienen un marcado afán en aparecer como organizaciones descentralizadas?

y si del plano de los conceptos pasamos al del enjuiciamiento de la evolución a la que responden las organizaciones políticas en nuestros días, volvemos a encontrarnos, asimismo, con muy encontrados pareceres. Pa ra unos, ex iste "un evidente movi mlento centralizador" en todo el derecho comparado y. quizá excesivamente apegados a viejas fórmulas, señalan que las autonomías locales son cada vez menos compatibles con el Estado moderno; otros, por el contrario, insisten certeramente en que "en contra de lo que algunos pudieran pensar, el principio de la autonorrua local se ha elevado a la categoría de apotegma político", realzando las posibil idades actuales que las estructuras descentralizadas presentan para la ordenación polftica contemporánea.

y los equrvocos no terminan aquf. Porque el carácter polémico de la descentralización se acentúa aún más al ver las distintas y contradictorias posiciones doctrinales sustentadas al efecto. Con frecuencia, nada de operativo y concreto existía en ellas; desde un punto de vista jurídico: muy frecuentemente, vaguedades, abstracciones. El mejor procedimiento para privar de operatividad alguna al tema de la descentralización fue, aun defendiéndolo, vaciarle de contenido.

Esto fue, además, lo que prácticamente ocurrió entre nosotros, en un planteamiento estrictamente tor. matísra de las administraciones locales, como el que en el sistema español presenta y ha presentado siempre el régimen local, con muy contadas, con contadfsimas excepciones. Es triste confesarlo, pero, tal y como señalé en otra ocasión;' me parece que la verdad es ésta. Entre nosotros, todo el sistema de l régimen local positivo ha constituido siempre una pura entelequia, auténtica abstracción, vivificada más por deseos y justas aspiraciones, que por realidades efectivamente operantes. La observación ya formulada por Javier de Burgos en sus célebres "Lecciones en el Liceo de Granada" conserva aún todo su valor: "".Ayuntamientos sin recursos son... un monstruoso contrasentido que, en definitiva, se resuelve en una censura viva al gobierno que a tal los condena, en un motivo permanente de remordimientos, para los individuos que los componen, en una befa sacr rfeqa del sagrado derecho que tienen los pueblos para nombrarlos. ¿Qué significan cuerpos ocupados sólo en discusiones impertinentes por lo estériles, V ridículas por lo impertinentes?".

3Me refiero a mi trabajo "Presupuestos poi rucos del régimen local", en *ñev, Admón. Púb,* 43, 9 ss. algunas de cuyas ideas reitero en estas páginas. La amable reconvención que, por entenderlo excesivamente pesimista, me formulara el maestro JORDANA DE POZAS, no me parece que invalide la postura mantenida. Sobre el punto concreto de la reoreseruatfvídad. suscribo igualmente el muy sugestivo trabajo de J.M. ROQUERA ÜLIVER, "El slsreme representativo municipal", en *Prcblemas ootincos de la vida local,* Madrid 1965, V. 59 ss

Poca tradición práctica –y menos aun realidad presente- hay en nuestra país acerca de lo que el régimen local y la descentralización significan y pueden significar. Tampoco ha habido en el país -y el dato me parece del mayor interés- una auténtica conciencia ciudadana en tal sentido, salvo en las regiones forales y en experiencias muy concretas, frustradas sin embargo casi todas ellas. Unase a ello también un dato del que es preciso sacar todas sus consecuencias. Salvo excepciones históricas muy concretas, la descentralización fue casi siempre bandera y proclama de quienes no ocupaban el poder." Que al ocuparlo, pasar tan a adoptar una actitud radicalmente distinta; una actitud profundamente centralizadora. La historia del tema a lo largo de toda la restauración es aleccionadora en tal sentido. Se dirá, si se quiete, que la pohtica es el arte de lo posible. No entro en ello. Pero la autonomra o el regionalismo que de este modo podrán defenderse, no eran en tales casos sino simples técnicas operativas para aumentar una posible clientela polrtica: esquemas y principios que pasarían a ser olvidados muy poco después. IOue dificil es, ciertamente, ser descentralizador desde el poder!

2. No me parece necesario insistir en la tan freo cuente toma de posición por parte de la doctrina en relación con el tema que nos ocupa. Pros y contras; defensa y critica. Toda una auténtica maraña de juicios, que más que resultados de una valoración, aparectan determinados, en su mayor parte, por las posiciones apriorfsticas de las que se par tia. Actitudes abstractas, en muchos casos, puramente especulativas, sin conexión efectiva con las circunstancias reales. También, y con frecuencia, actitudes doctrinales totalmente incompatibles, por su propio partidismo, con la ponderación requerida en el enjuiciamiento de los fenómenos analizados. Para unos, el colmo de los males; para otros, la panacea, el remedio de todos los problemas. Las referencias podrían ser en este punto interminables. Perrn rtaserne que, como auténtica y verdadera excepción a todo este conjunto de planteamientos, traiga aquf expresamente, una vez más, el juicio que al respecto formulara Sant¡ Romano en las páginas a la que antes alud/a. Es, desde luego, difícil condensar en tan pocas lineas todo el conjunto de problemas y cuestiones que él encierra, sobre los que además, tantos dos de tinta han corrido:

> I vantaqqi del decentramento, quali sano mess¡ comunemente in luce, sarebbero i sequenti: anzi tutto una maggiore conoscenza degli affari da parte del pubblici funzionari che devrebbero prevvedervi. una magiore celeritá e, quindi, anche un risparmio economice ne! disbrige delle funzioni refative. una maggiore autorità degli orqan¡ localli, i qualí apparirebbero cotar¡ di poteri propri, non già strument¡ della voluntá altrui. Si aggiunga a ció, specie per cuanto riguarda ji decentramento autsrchico, una disminuzione negli abusi e neJle partigianerie, qualora però si avcsse una qiustizia amministrativa bene organizzata, altrimenti, e ne abbiarno le prove in Italia, rarnrrunistrazicne a base di decantramento ha ouest¡ difetti mol to più accentuati che non quella accentrata. Inoltre col decentramento si otterrebbe, specie par quanto riguarda [e amministrazione comuna!i e le instituzionali, un maqqiore sviluppo neuo spirito di iniziativa del cittadini ed una palestra adatta ad educarli alla vita potitrca.
>
> I vantaqqi dell'accentramento si ridurebbete ad una maggiore unirá ed uniformitá della pubblica amministrazione che, specie negli Stati di formazione recente, che o non harmc delle tradizroni

4 Cfr., por ejemplo, sobre ello ODILON.BARROT. "De la centralización", ed. castellana. Madrid 1869, 8 s donde expresamente refiere cómo en Francju. bajo la restauración. "se viera. él realistas y liberales atacarse arternat.varnente y proponer la libertad de los ayuntamientos Y pr ovmctas, según estaban en el poder O en la oposición" Recientemente, PALAZZOLI ha insistido también, con acrerto, en el carécte. tác rico que el tema prcserua rrruv trecuenrernenre. como II1Strrnnento de la conquista del pode' oeusaooo en la periferia.

amrninistrative o non posseqqono, come la Francia, une constituzione talmente forte da resistan, agli urti del partiti, puó in taluni momenti impedire la disqreqazione dello Statc modesimo e salvarlo dall'anarchia in cui altrimenti cadrebbe se att'lnstablltá del!e forme politiche e de qóverni non tacesse argine una grande fermezza nell'amministrazione propriarnente detta.

Estamos ya enjuiciando: valorando la descentralización. Pues bien, en este punto me parece que es necesario tener las ideas muy claras. Personalmente -y por raz.ones que, mejor o peor, trataré de exponer a lo largo de estas páginas- entiendo que la descentralización es en nuestros dres la alternativa más válida y consistente para afrontar el tema de la crisis del Estado. También, para llevar a cabo una democratización sustantiva y no puramente formal de las propias estructuras polnicas y administrativas. Todo ello, claro es, sin perjuicio de lo que pueda significar en orden al reconocimiento y sanción de determinadas realidades sociales que, guste o no, están allí con sus peculiaridades, con sus caracterrsticas diferenciadoras.

Ahora bien. si todo esto es cierto, no lo es menos tampoco el carácter profundamente relativo que, en función del tiempo y del espacio, tienen las fórmulas jurcdicas de organización oontica. Quiero con esto, ni más ni menos, que salir al paso del enjuiciamiento, por principio peyorativo, acerca del papel histórico que la centralización pudo representar en épocas pasadas; de modo principal, en los parses del llamado régimen administrativo. Frente a situaciones de privilegio y de desigualdad, fue la centralización la gran bandera de los derechos fundamentales y de las libertades públicas; incluso, la bandera de la revolución. La centralización estuvo directamente unida tanto al dogma de la voluntad general como al principio de igualdad. por su parte, los estudios de García de Enten-re Sobre este tema, creo que me ahorran mayor comentario. Piénsese, por ejemplo, cómo fue el reaccionarismo de la restauración francesa el que agitó desde su llegada la bandera de las libertades locales frente al sistema napoleónico, resultado directo. en este punto, de la propia revolución; V serán los legitimistas los que ataquen la uniformidad y el centralismo, postulando un retorno a fórmulas autonomistas anteriores que, como el propio Garcie de Enterría señala, se une entonces al intento de consagrar una descentralización colúica en provecho de la influencia local del gran propietario o del clero. Nuestra propia historia nos permite llegar también a conclusiones del todo semejantes."

La centralización fue, pues, requerida como medida necesaria e insustituible para llevar a cabo la modificación de determinadas estructuras potfticas y sociales. El arrumbamiento definitivo de los esquemas gremiales y locales del antiguo régimen fue resultado directo de la centralización. No puede negarse. De ahí, que no creo en un enjuiciamiento nistórico del tema, en base a esa añoranza sistemática de épocas pasadas, que tanto echan de menos los actuales maur-asianos. Más todavra: recuérdese cómo incluso en fechas muy posteriores, el propio fortalecimiento del poder federal en Estados Unidos de Norteamerica, a costa de la autonornta de los propios Estados federales, fue *un progresivo* resultado, *tras un* largo proceso de enfrentamiento con 105 "notables" locales, anclados en unos esquemas de privilegio y bastiones prácticarnente inexpugnables frente a cualquier acción de reforma o de modificación del **statu** que establecido. En todos estos supuestos, dirá el propio don Adolfo

5 Nos remitimos a la parte histórica de esta obra, en la que con detalle analizamos este punto que, desde luego, es preciso concretar s610 al primer período del XIX esto es, cuando aún están realmente vivos V siqnitican algo los postulados revolucionarios de Cádiz. Como dato siqruticativo por demás, recejamos el que retiere autor tan poco sospechoso como Sancbez Toca, al rete-ir el arrebato de la o-otonde reeccíón nnnlue-rstu que en el Puis Vasco proroov.eran los movimientos liberales oe cooueoeo de slCJlo, ueqar«!o, Incluso. a quemar so.emncrneo¡c en acto ooouco un libro de 105 fueros

Posada, el Estado centralizado fue el mejor instrumento de la dernocrecia."

Condicionamiento histórico del tema, decimos. Consecuentemente, necesidad de su encuadramiento actual. y es aqur donde, como corolario insustituible, aparece -como apareció, como debió aparecer ya, hace tantísimos años- el valor actual de la descentralización y donde cobra su verdadero sentido. Ciento cincuenta años de centralismo han podido servir más que cumplidamente para rectificar determinado tipo de estructuras sociales y polfticas. Y también para crear otras, consecuencia del mismo fenómeno centralizador, agravada aún más en aquellos países en los que, como el nuestro, la centralización se llevó a cabo en todos los órdenes. Vigencia, pues, de unas determinadas soluciones. Este es el tema. Y en él vemos la apremiante necesidad que se siente de la rectificación sustancial de los actuales esquemas centralizadores. Y ello en el bien entendido de Que si fueron exigencias poi rucas las que impusieron fórmulas jur Idicas de carácter centralizador, son también exigencias de la misma naturaleza las que obligan a una reconsideracien del tema; a su radical replanteamiento. En el mundo del derecho, tal y como he indicado, los valores, y de modo muy fundamental los estrictamente organizativos, son esencialmente históricos. De ahf que hoy, con un signo totalmente distinto a como anteriormente se presentaran, el Estado para su más efectiva gestión, y el ciudadano para su mayor participación, exijan y requieran el abandono de los esquemas centralizadores, para situarse en un sistema efectivamente pluratista, tanto desde el punto de vista corporativo como desde el territorial.

3. Una idea básica me parece necesario recordar ahora. Y ello porque no obstante haber sido muy frecuentemente reiterada, no lo es menos su olvido, aSI como el de las condiciones y exigencias Que requiere. Me refiero, casi no hace falta decirlo, a que el tema de la descentralización, con los mil matices y fórmulas que presenta, no puede plantearse de modo aislado e independiente. Forma parte del régimen pol rtico del pars De ahf Que sea necesario plantearlo en base a "la ermorua general de todas las instituciones..., en sus profundos nexos, en su relación con los propios poderes centrales, con la efectividad de los mismos" (Marunini]. No puede llevarse a cabo un plantearniento u ordenamiento de las administraciones locales, desconociendo o no teniendo en cuenta las estructuras mismas de la administración estatal. La descentralización es y será siempre una oo! ítica global: jamás formulaciones aisladas, esporádicas o saltuarias. Haber olvidado esto es lo Que explica el fracaso de los reiterados y frecuentes intentos de llevar a cabo una posible reforma poh'tica, pero incidiendo exclusivamente en el esquema de las administraciones locales. Explica, digo, un fracaso. Pero justifica también, y muy cumplidamente, todo tipo de escepticismos y de recelos frente a planteamientos de este tipo. Vedar, por ejemplo, cualquier participación polúica en las instancias superiores del poder, para esbozarla únicamente en el seno de las administraciones locales. Participación, responsabilidad política, democracia, autogobierno ciudadano, son conceptos Que malamente pueden hacerse realidad en y para las administraciones locales, al margen de su efectivo reconocimiento en la comunidad potftica por esencia, que es la del Estado. Se trata de una exigencia que conviene afirmar con toda radica lidad, frente a esa auténtica y reiterada constante, que ya denunciara Posada al enjuiciar el

6 La añ-r-racíón únma es textualmente de don ADOLFO POSADA, "Tratado de derecho administrativo" Madrid 1923, 342, Que se refiere, por ejemplo, a la obra del presidente Wilson, "La nueva libertad", en la que al analizar la insuficiencia de la ley o, incluso, de la represión ludicial en orden a las ex.cenctas de la justicia, postula "una inteligencia directa entre el público y el erecunvo. a fin de destruir la nueva esclavitud y fundar la nueva libertad. es decir. que es preciso una fuerte centralización ejecutiva..." La posición de Hoose. velt y su victoria con la polrtica del *New Deal* significó en gran parte, como es sabido, la supresión de reductos exentos a la acción del poder federal, amparados en la cuasi absoluta independencia de los distintos Estados,

proyecto de Maura, y QUe pretende alcanzar "una renovación de la estructura poi rtica, para saneada en sus cimientos; encauzar la vida del Estado... sin tocar, claro está, de veras, las bases más hondas del vivir social".

Descentralización, pues, como política global. Junto a ello, señalemos una segunda nota, también esencial para el correcto planteamiento del tema, Y hagámoslo con palabras de Forsthoff: "Centralización, descentralización, no designan situaciones, ordenamientos existentes, sino principios y tendencias por los' Que se guían las estructuras de la administración; implican, pues, direcciones...", Es esto en lo que ahora QU iero insistir; la descentra! ización como tendencias; y como tendencia operativa Que impone y establece una determinada línea de actuación. No hay situaciones cerradas, estáticas. No hay principios únicos. La descentralización no opera en abstracto, sino como resultado de la incidencia de toda una serie de circunstancias rnetajur Idicas, Que son las Que en última instancia determinan su realidad. Heiner notó ya la imposibilidad de establecer Unos principios de validez general. Es la perspectiva fundamentalmente dinámica y pragmática, la Que debe asumirse al afrontar el tema.

Dos consecuencias principales se deducen de ello, En primer lugar, la de Que el concepto de autonomía, sustancialmente unido al de la descentralización -es causa y consecuencia a la vez-e, no expresa una realidad ya establecida y de perfiles fijos, sino que refiere situaciones integradas por un sinfrn de matices y de facetas, por una serie de parcelas, de relaciones y de posibilidades, de cuyo conjunto resulta después la realidad misma que la autonomía representa. Es así como, desde esta visión microscópica y particularizada. se sitúa el tema en una tensión constante, eminentemente dinámica, de avance o de retroceso. Una tensión que se ejerce no sobre términos o ideas abstractas, sino sobre posibilidades sectoriales, particulares, fiscalizables por los tribunales, y que son las que, en definitiva, determinan las efectivas funciones reales de las distintas administraciones locales y, consecuentemente, el ámbito efectivo de esa autonomía, cuyo marco puede estar normativa mente reconoc.do."

Hablaba antes de los condicionamientos históricos. Surge ahora la segunda cuestión a tratar derivada de ese entendimiento de la descentralización como tendencia, y que no es otra Que la de la necesidad de plantear el tema desde situaciones muy concretas y determinadas. Condicionamiento espacial.

En tal sentido, y aunque manifiestamente incompleta, es desde luego cierta la observación, tantas veces hecha por los defensores a ultranza del centralismo, de referir las técnicas Que en algunos Estados se observan para consolidar el poder central. Dos ejemplos muy característicos pueden citarse en tal sentido: el de los Estados Unidos de Norteamérica y el de la República Federal Alemana, En estos casos, resulta realmente curiosa la cantidad de técnicas jurídicas que es preciso traer a colación, siempre dentro de un marco constitucional federal, para llevar a cabo ese necesario y conveniente fortalecimiento del poder central. Técnicas de habilitación; cláusulas implícitas de atribución de potestades; ejercicio de competencias sobre la base de otras que ya están expresamente atribuidas, etc., etc. Ahora bien, si todo esto es cierto, a la hora de pretender concluir con un posible juicio de carácter general, en modo alguno puede olvidarse la situación de la Que en tales casos se parte: una "estructura federal arraigada y tradicional", de descentralización a ultranza, l1amémosla así, que es la Que en su caso impone esas determinadas rectificaciones. Se trata de un slernento de referencia realmente

[7] El planteamiento expuesto creo que tiene una indudable trascendencia práctica y juega de modo fundamental en la confrontación concreta que del principio de autonorrira. sancionada. por ejemplo, en las normas constitucionales, llevan a cabo los tribunales de justicia. Vid. sobre ello expresamente STERN-PUETTNER, "Die Gerneindeunurschatt" Stutt. qart 1965.

imprescindible, como lo es también aquel otro que se precisa en relación con lo que refiere Loewenstein, al señalar la reserva que los Estados recientemente creados han adoptado trente a las te-mutas federales o descentralizadas. Las conclusiones que en tal sentido expone Miguel Herrero acerca de las tareas concretas que esa nueva independencia viene a importar, son realmente explicativas de esa reserva: un fenómeno que ni puede generalizarse ni permite tampoco extrapolar conclusión alguna,

Esto es, pues, en lo que me interesa insistir. Descentralización como tendencia; y descentralización desde situaciones en las que la solución contraria resulta ya en estos momentos insostenible. Países como el nuestro, en el que se ha conocido no sólo una necesaria fase centralizadora, sino también, y hasta la saciedad, todos sus excesos, "n'ont plus rien à attendre d'un renforcement de la centralisation", escribe E. Mounier, quien añade: "C'est rnaintennat au contraire qu'ayant de barrasé les réaütés locales des substructures féodales, ils peuvent, sans abandonner des bien faits d'une certaine universalité adquise, oesserrer le pouvoir sur les réalités concretes de la nation".

Esta eS la situación. Una situación en la que, prácticamente, resulta imposible constatar, en un plano operativo y real, la más rnmima autonomía de las entidades locales: todo converge en el centro. Las recientes obras de J,F, Gravier y del Club Jean Moulin, aportan a este respecto una serie de datos que, si bien referidos a Francia, tienen también plena validez para nosotros. Hablan los autores citados de los resul. tados del cuasi monopolio que París se ha arrogado en casi todas las ramas de la actividad nacional: "una capital extenuante y despilfarradora, y provincias enteras esterillzadas por el éxodo de los técnicos y de los capitales; campos atrasados y subprefecturas muertas de tedio. La indiferencia de la opinión, el aislamiento de los intelectuales, y sobre todo, la extraordinaria reducción de un medio político en el que todo se hace y se deshace entre quinientas personas, son, en gran parte, fenómenos congestivos. Todas las empresas y todas las catástrofes de la historia nacional -comprendidos los trabajos del barón de Haussmann y la filoxera- han engordado a la capital a expensas del resto del país" Es ésta la situación que, con todo su siqnificado, constatamos también entre nosotros. Que en lo que se refiere a decidir, Madrid lo decide todo. Y constatamos esa situación, digo, al margen de suspicacias regionalistas o de una interminable referencia anecdótica, que puede ir desde la orquesta nacional, a una escuela de ingenieros navales establecida en medio de una meseta, referencias cuyo valor es realmente concluyente en orden a lo que expresan y significan. No divaguemos, sin embargo. Hablemos con palabras de un gran jurista: "Seguimos una poutica administrativa totalmente desaconseiable. Más que darnos con la cabeza contra un muro, hemos construido exprofeso el muro, para rompernos luego la cabeza contra él. Marchando contra nuestras tradletones. contra nuestro verdadero espíritu nacional y contra la más elemental convivencia, en treinta y cinco años hemos tratado de sofocar de todos los modos las autonorn(as locales, creando artificiosamente un centro único del que emana toda la fuerza poirtica. Todo parte de él: allí es donde todo se crea o se destruye. Hemos hecho de Madrid una especie de Meca, hacia la que todo buen español debe dirigirse en sus deseos y en sus plegarias. Madrid, el centro de todos los órganos directivos de nuestra administración...; en Madrid la solución de cualquier problema, por minúsculo que sea, Todo a Madrid y desde luego es un verdadero milagro que no hayan tratado de llevar también la catedral de León o la Giralda de Sevilla".

No parece que este texto requiera mayor comentario; nadie negará que, con perfiles definidos por demás, expresa una situación real y cierta; una situación de plena e indiscutible actualidad... El lector me perdonará, sin embargo, el trastocamiento que me he

permitido realizar. Las palabras transcritas son reproducción literal de un texto de 1895 de V.E. Orlando, referido a Italia, donde, por otra parte, una cierta centralización podía ser explicable en aquellos momentos. Madrid por Roma y de lo que el autor se maravilla que aún no hayan trasladado es el **Duorno** de Monreale o el **Carnpanile** del Giotto. iPero es todo tan lquat...! Valga, pues, la transcripción realizada para enju iciar con las palabras recogidas nuestra situación actual. Creciente y reiterada centralización a la que nos vemos sometidos, y que constituye realmente un mal grave y profundo de todo el país. Todo ha de venir del Centro: incluso, dentro de la propia administración del Estado, será siempre el ministerio de turno el que resuelve, el que tenga que adoptar la decisión oportuna, por mínima que sea. Pero es que, además, todo hay que pedirlo como favor y como gracia. Curioso peregrinar el de nuestros alcaldes, convertidos en mendicantes gestores más que en rectores de la vida municipal de sus ciudades. Lo he señalado ya en distintas ocasiones. Al reiterarlo ahora, perrnrtaserne que lo haga con la descripción gráfica y desenfadada, cierta por demás, que nos hace el Club Jeen Moufin: Alcaldes: "su magistratura consiste toda en gestiones. No se le pide a un alcalde que sepa administrar su municipio, sino que sea hábil en entrometerse cerca de las autoridades más o menos ocultas que *disponen de* Jos subsidios o de las prioridades; que almuerce de vez *en cuando con un* ministro, que *importune* a los jefes de gabinete y *que* asedie las oficinas...". "Ya lo hemos dicho --se lee poco desnués-. el alcalde y el consejo municipal administran muy poco: interceden...'', y todo además perfectamente coherente; perfectamente trabado a la hora del gracioso otorgamiento; autorizaciones, permisos, aprobaciones y mil técnicas semejantes, que constituyen una auténtica maraña de controles de todo tipo. E1 Estado, di damos, tiene como un cierto temor a que el poder se le escape de las manos.

4. El tema que estudiamos tiene en nuestros días una trascendencia que es preciso valorar en el marco exacto del momento actual. Y digo esto porque si antes afirmaba que el sentimiento descentralizador sólo había existido históricamente en regiones muy concretas del país, hoy sin embargo, con todas las diferencias y matices que se quiera, aparece justificadamente generalizado hasta extremos impensables. Es algo que está all t. En parte,como lógica consecuencia, como reacción a los planteamientos centralizadores existentes, cada vez más acentuados Pel-o en parte también, como resultado de una mayor conciencia de lo que la descentralización significa y representa. Esta es la cuestión. La descentralización, pues, como alternativa.

Ahora bien, que nadie piense que la meta expuesta puede alcanzarse, sin más, mediante la simple consol'. dación de las organizaciones locales presentes. Es algo que ya inicialmente conviene tener muy claro, ante la casi absoluta inservibilidad de las actuales; al menos, tal y como en el presente están planteadas. Necesidad de proceder a su nueva estructuración, comenzando por sus propios (imites territoriales, para terminar incidiendo en su propia organización. Reestructuración, que exige también un nueve orden institucional, que comprenda desde el barrio de fa gran ciudad a fa región o a fa comarca. Bien entendido, además, que en este punto debe evitarse caer en un pluralismo anárquico y desconcertante. G. Dossetti salió ya al paso de un posible planteamiento de este tipo: reconocimiento, si, de las administraciones no estatales, pero que para que sea auténtico, legítimo, realmente operante y para que en ningún momento provoque reacciones innecesarias, es preciso que no conduzca a reconocer como esencial aquello que no lo sea y que opere también de modo jerárquico, no sólo en cuanto a la individualización misma de esas entidades, sino en cuanto al contenido y a las funciones que deban desempeñar. Reordenación de las entidades locales; y ello en el bien entendido de que, como ha señalado Friedrich. a menos que "se adapten", perderán probablemente la batalla contra la "autoridad" La alternativa que en términos realmente imperiosos

formula sobre este punto el Informe Redeliffe Maud es también aleccionadora en orden a las posibilidades que, en su reestructuración, se juega el futuro del régimen local.

En modo alguno se me ocultan los reparos y dificultades que las tesis propuestas pueden encerrar. Quede esto bien claro. Las hay, en primer lugar, del hecho frecuente de que problemas y soluciones planteadas desde la esfera concreta de la ciudad o de la comarca, son a veces formulados de modo excesivamente unilateral, sin la necesaria y requerida amplitud. Se trata de una observación cierta que, sin embargo, lo que a mi modo de ver encierra es, fundamentalmente, una cuestión de madurez polírica. En tal sentido, no parece que el Estado centralizador haya ayudado 10 más rnrnirno a que las comunidades locales la alcanzaran. Porque está todevre por demostrar que un auténtico robustecimiento de los poderes locales no implique un cambio en la orientación que hoy les caracteriza. El ejemplo que entre nosotros mismos ofrecen aquellas administraciones locales que han gozado de un mayor grado de autonom (a, es ya bien significativo: el cabildo en Tenerife o la diputación en Navarra, son realmente mucho más, significan algo, que realmente no representan en sus respectivas provincias, ni- la diputación de Castellón ni la de Sevilla.

Preciso es recordar también cómo la cerrtrallzación se ha justificado, muy frecuentemente, como fórmula que en cierto modo permitiera liberar la acción pública del influjo de los grupos y de los notables locales, presentándola a este respecto con una mayor independencia y objetividad. Se trata de un problema real que tampoco conviene olvidar. Si hublere dependido del ayuntamiento de Barcelona, Cerdá nunca hubiera hecho el ensanche de la ciudad; y en lo que dependió quedó después totalmente adulterado. El propio espectáculo que hoy ofrecen muchos ayuntamientos, oponiéndose a la catalogación monumental de parte de sus ciudades es, apar-te de lamentable, indiciario de una situación cierta que conviene tener presente. «Cuéntas zonas verdes no hubieran desaparecido de nuestras ciudades, por lo que de los ayuntamientos hubiera dependido? Aunque muy tímida, creo que el consejo de Estado podría darnos una respuesta bastante clara a la pregunta anterior. Ahora bien, no obstante todo lo que se diga en el sentido expuesto, lo que no está dicho es que esos grupos no operen también, incluso, con mayor eficacia y profundidad, a nivel de la administración central. Esto es lo que hay que demostrar. Operan con otras técnicas y en otros campos. Esta es la única diferencia cierta. En un caso, lograrán la modificación del trazado de una calle; en el otro, de una autopista. "Los intereses, grandes y pequeños, entran tanto por el techo como por las ventanas. Su poder depende menos de la ordenación de los servicios públicos que del sistema económico". Y es, en todo caso, la salvaguarda y defensa del poder poi rtico la que hay que cuidar y vigilar. ¿Es que el Estado —se pregunta don Adolfo Posada- se sustrae al influjo de las organizaciones económicas y sindicales? Más toda-v(a: personalmente, pienso que en el momento actual de desarrollo económico del país, esa incidencia en las esferas centrales opa-a con mucha mayor virtualidad yen ámbitos mucho más complejos y determinantes. Pero es que, además, la tesis aqur postu. Jada, en modo alguno es obstáculo para el establecímiento de un eficaz sistema de controles por parte del Estado sobre lo actuado por las otras administraciones públicas, de forma de preservar su actuación, en la medida de lo posible del influjo de los "notables" -o de las inmobiliarias- locales. Controles que en algunos puntos -materia fiscal y urbarustica. por ejemplo- parecen más Que necesarios; de todos modos, sobre este último punto volveré más adelante.

Pero es que, además, la situación centralizadora resulta también realmente contradictoria, incluso en los esquemas polrt.cos de democracia termal. Al señalar esto, no descubro realmente nada nuevo. Transcribo de Odilón-Banot un texto de 1869: "Pues a este

pueblo -dice- que puede improvisar todo un gobierno en veinticuatro horas, lo declaráis completamente Incapaz de proveer al arreglo cotidiano de su casa Incurriendo en la más extraña contradicción. los mismos gobiernos que ha formado en sus entrañas son los que se atreven a prohibirle la gestión de sus más insignificantes asuntos. Confesarán que tienen el derecho de elegir la cabeza del Estado, y rehusarán el de nombrar su alcalde; le negarán la aptitud necesaria para reparar el campanario da su parroquia o arreglar el aprovechamiento de la leña y la yerba de sus propios, y le concederán, por ejemplo, la de votar la anexión de su oars a otro extranjero; esto es, la enajenación de su misma patria para ellos y para su posteridad. Rebajar al pueblo hasta la humillación o exaltarlo hasta la imprudencia, es la práctica usada por los gobiernos centralizadores nacidos de nuestras revoluciones", y que na se diga, que no se hable del desinterés de los vecindarios en los asuntos locales. Es cierto que, en ocasiones, serán realmente reacios a "imponerse ellos mismos contribuciones para tener mejores escuelas, porque prefieren que el Estado les obligue a pagar impuestos, contra los que pueden indignarse, quejándose además de la penuria de sus escuelas". Todas estas, sin embargo, son situaciones que no son sino consecuencia de ese fomentado interés en acentuar el desinterés.,. Pero, dejémosles de verdad a los vecindarios que, en determinados asuntos, se administren realmente, y veremos si tal desinterés existe... Porque muchas veces son precisamente las grandes determinaciones del Estado las que les quedan efectivamente lejanas, al no afectarles de modo inmediato a sus situaciones personales. Pero, zde sinterés en la ordenación de sus ciudades, en el sistema de los transportes y de centros asistenciales y sanitarios que han de utilizar, en las escuelas, en el régimen de los mercados, en la existencia o no de puestos de trabajo o en la ordenación misma de la región en la que viven? Seamos un poco serios y no formulemos valoraciones tan inexactas e inconscientes como la que ha quedado expuesta, contra las que, en fecha reciente. Ramón Marnn Mateo ha reaccionado ya entre nosot-os con toda brillantez.

De todos modos, el gran mito de la centralización es el del valor que actualmente ofrece en orden a la igualdad en la solución de los problemas planteados. Virtud unificadora también, según se dice, en orden a evitar los posibles peligros que para la unidad del Estado puede suponer una organización descentralizadora. Señalemos el tema, asf como la falacia de tan tópicas argumentaciones. Que es totalmente inexacto el que la uniformidad que postula el centralismo conduzca a la unidad. Conducirá, si se quiere, a una situación Que formal, aparente, ficticia y de modo totalmente ajeno a la realidad de la propia vida nacional, podrá presentársenos como más o menos uniforme. Pero nunca a una unidad real. Porque, ¿no es precisamente el Estado centralizador el que "aplastando todos los sfntornas de vida independiente fomenta una anarquía larvada y engendra separatismos latentes, separatismos sociales, por cierto, mucho más que geográficos? La unidad nacional exige que los cambios se praduzcan a través de las instituciones. Para que éstas cumplan su función unificadora, es preciso que no sean, ellas mismas, exteriores, ajenas a la colectividad". Los efectos reales del centra lisrrto son incluso los contrarios: "La unidad nacional -se ha escrito con razón- no es una fusión mrstice. Se basa en comunidades concretas". Unas comunidades que la centralización contribuye precisamente a aniquilar. El autogobierno vigoroso de las comunidades locales es, como ha escrito Friedrich, una gran fuente de fortaleza para todo orden político no totalitario. La descentralización, pues, como auténticamente impulsora de la propia vida nacional.

Pero vayamos también con el segundo de los puntos indicados. Descentralización, zpelrqro para la unidad del Estado? Es preciso ser- muy cfaros. No niego, claro es, que al socaire de movimientos descentralizador-es pueda haber Intentos secesionistas. Esto es cier-to. Conviene precisar. sin embaruo a) Que no

pueden confundirse Con tales intentos las lógicas y justificadas aspiraciones al reconocimiento expreso y diferenciado de unas determinadas realidades históricas, culturales, etc., con las consecuencias que tal reconocimiento comporta. Haya este respecto un mantenido e intencionado equívoco que viene reiterándose constantemente, de forma realmente alienante. Su inconsistencia no merecerla mayor consideración, si no fuera porque se trata de hechos ciertos, de actitudes y equ rvocos que, aunque incomprensibles, están allí. Recordemos, sin ir más lejos, las magnfficas discusiones habidas en las Cortes al discutir en la Ley de Educación el tema de la enseñanza en idiomas distintos al castellano. b) Jamás los principios de unidad del Estado y del propio sentimiento de la vida nacional se han visto cuestionados por postular y llevar a cabo una organización descentralizada. ¿O es que el hamburgués no se siente tan alemán como el bávaro? ¿O tan italiano el bolognés como el napolitano? Habrá sí, las diferencias, incluso, las suspicacias que se quiera, derivadas fundamentalmente de un determinado sistema económico, pero creo que una estructura descentral izada ni altera ni menoscaba el propio sentido de la vida nacional que, contrariamente, peligra mucho más con los planteamientos formal y aparentemente uniformes a que antes me he referido, y que la centralización consagra. Pero es que hay más: al postular una ordenación administrativa descentralizada, en ningún momento se postula un debilitamiento de la estructura del Estado. ¿Quién lo ha dicho? Una vez más, estamos frente a ese intencionado confusionismo que tan poco ayuda a un sereno y objetivo planteamiento de estos temas. ¿O es que peligra la estructura del Estado porque, por ejemplo, las diputaciones recauden y reciban parte de los impuestos que hoy corresponden a aquél, y construyan sus carreteras, abastezcan de agua a los pueblos de la provincia u ordenen sus riquezas artfsticas, culturales o monumentales? Poco consistente habría de ser una estructura pol rtica que con ello peligrara...

Me parece que en este punto es necesario poner un cierto énfasis frente al equ rvoco que argumentos de este tipo significan. Y ello porque, como Se ha dicho, no sólo no se discute en ningún momento el que la ordenación fundamental de la actividad poi rrtca, social y económica debe corresponder al Estado, sino también porque éste debe jugar un papel básico y fundamental en orden a la promoción, control, vigitanela y tutela de esa misma gestión descentralizada. E insisto: un papel básico y fundamental. Es un hecho cierto. por ejemplo, que históricamente jamás se han visto más depauperados nuestros montes municipales que cuando los ayuntamientos gozaban de una absoluta autonornfa en la explotación de los mismos. Interesaba el rendimiento inmediato, el flujo renovador de unos determinados ingresos en las arcas municipales durante una determinada gestión, etc., etc. ¿Piensa alguien que tratar de poner veda a esto sea realmente atentar contra la autonom la municipal? Los ejemplos podr ran multiplicarse. A la megalomanra de alcaldes que buscan todos los entresijos para imponer nuevos arbitrios y tributos, la sombra, en este caso benéfica, del Ministerio de Hacienda, merece toda la simoar ra de los vecinos de ese mismo municipio. Pocas materias tan locales, tan regionales, como el urbanismo. Pero no aparece aquf, por la especialidad misma del tema, tan sensible a las influencias próximas, la necesidad de un control -de legalidad y de oportunidad- de lo actuado por las administracioncs inferiores? En este punto, creo que la linea de actuación del Ministerio de la Vivienda ha sido mucho más coherente en orden a la defensa de las zonas verdes, al respeto de las normas u-ban rsttcas. etc.. etc., que no la de las administraciones locales.

Una lección, de la que deben sacarse todas las consecuencias y que, no obstante, y de modo un tanto inexplicable, parece haber olvidado el proyecto de reforma de la Ley del Suelo. zHa le(do alguien, entre líneas, las bases de las convocatorias formuladas en ocasiones por nuestras administraciones locales en ejercicio de su propia autonomfa, para el reclutamiento de sus funcionarios? ¿No parece que sólo

falta el nombre y el apellido? ¿Es preciso seguir? Por otra parte, «qu.é n determina el destino del aprovechamiento de las aguas del Ebro? Porque los de Navarra, Huesca y Lérida nos quedaríamos con todos los recursos de buen número de sus afluentes, que, por otra parte, buena falta nos hacen... Que nadie niega, por tanto, la necesidad de una administración del Estado, ordenadora y fiscalizadora.

No puede sostenerse, pues, con el rnrnimo de seriedad exigible, que la descentralización, al postular una firme y progresiva descongestión de las funciones del Estado, mediante el desarrollo de los poderes locales, cuartee o debilite lo más rnrnimo la estructura orgánica y funcional de aquél. La descentralización no pretende crear parcelas ni reductos exentos. Antes, por el contrario, consolida las distintas comunidades concretas que, debidamente conjuntadas y ensambladas, realzan por ello mismo el valor del conjunto. También aquí, una vez más, el juicio de don Adolfo Posada cobra todo su valor, al precisar en términos inequ rvocos cómo la descentralización "no implica, en manera alguna, por modo necesario, la debilitación de las fuerzas nacionales, sino más bien debe suponer lo contrario. Una fuerte cooperación local ofrecerá, a la larga, el más adecuado ambiente para despertar el esp rritu cívico, condición precisa para que pueda producirse una vida nacional intensa y vigorosa". Un Estado será fuerte o no, no porque presente una organización centralizada o descentralizada. Son cosas totalmente distintas. Que sostener valoraciones del tipo de la que comentamos es algo tan inconsistente, que no merecerra la más mínima atención, a no ser por la inexplicable y equivoca insistencia con la que se repiten tales enunciados.

Algo más querrra añadir ahora para concluir este apartado. Me refer antes a la descentralización como tendencia; igualmente, a la descentralización como alternativa. Preciso es plantear también el tema de la descentralrzac'ón como riesgo. Es aqu I donde las palabras de Friedrich antes citadas cobran todo su verdadero valor y significado: los poderes locales no deben perder- su batalla contra la autoridad. Y para ello, para no perderla, deben presentársela, sí, en el terreno de la tensión y de la lucha política; pero, también, en el terreno de la razón y de la lógica consecuencia con los postulados que defienden. Porque es en ellos donde la descentralización se juega precisamente su futuro. En este punto es preciso plantear dos cuestiones fundamentales con toda claridad.

En primer lugar, y como ya hemos indicado, descentral ización supone, básicamente, cesión de poderes. y cesión de poderes, según peculiaridades y características reales. Esto es cierto. Ahora bien, a lo que en modo alguno puede ni debe servir de base la deseentral ización es para crear zonas o ciudadanos de clases distintas, a los que habr ra que ordenar según la corr-espondiente clasificación ferroviaria. Heterogeneidad y variedad no pueden configurarse como situaciones Que garanticen y consagren status privilegiados y exer-tos. Porque, digámoslo claramente, tal es y no otra, la aspiración que más o menos encubierta, pretenden en ocasiones no pocos clasistas descentralizadores: que si no ahorran sus dardos contra la centralización, no renuncian tampoco ni a configurar sus peculiaridades como un haz de privilegios, ni menos aún, a sus impulsos anexionistas y dominadores hacia otros ámbitos -regiones próximas, por ejemplo- Que, por ser generalmente más pobres, son también susceptibles de conquista y de colonización. En el fondo, la misma agresividad e incoherencia que ellos critican del centro.

Otro segundo punto me parece necesario aclarar. Creo que la desear- tralización se juega en qran parte su viabilidad en cuanto, a nivel regional, evite los planteamientos centralizadores. Se trata de algo que para mi tiene el valor de un auténtico axioma. La historia, por otr-a parte, es ya vieja sobre este punto; ahora se repite también con el nuevo mito de las metrópolis o de las capitales regionales. Todo ha de converger en ellas: inversiones, puestos de trabajo,

obras de infraestructura, etc. ¿y el resto del país? Seguirá siendo un desierto, si bien ya con una serie de oasis aislados... Porque, Zno es la anterior la misma pregunta que formulábamos al centralismo? También, en este caso, estamos frente a un tratamiento discriminatorio, que además es totalmente inconsecuente con los principios que están en la base de lo que se pretende. Se trata de un extremo importante, de trascendencia práctica indudable: necesidad de descentralizar la descentralización. Que ésta ni puede ni debe ser técnica que, en la escala correspondiente, conduzca a la misma concentración que se trata de evitar. Superar el afán dom inante de muchas de estas concen tr aciones es también un riesgo que, para evitarlo, debe afrontar la descentralización.

5. zCual es, sin embargo, la virtualidad concreta que el tema que estudiamos ofrece en nuestros dras? ¿Oué funcionalidad, qué perspectivas presenta? Muchas son, ciertamente, las consideraciones de todo tipo que al respecto podríamos formular. Y ello, en el bien entendido que cualquier exposición que realizáramos, habría de ser en este punto necesariamente incompleta; son tantos, realmente, los matices y facetas que presenra et tema... De ahí, que sin pretender llevar a cabo planteamiento sistemático alqu.io, intencionadamente me concrete en esta exposición a señalar una serie de puntos que, un tanto en escorzo si se quiere, permitan situar el tema que estudiamos en su dimensión actual.

En primer lugar -y empiezo por ello, en cuanto pueda resultar incluso paradójico-e, la descentralización es ex igencia requerida para que la acción del poder sea realmente efectiva. Acción pública que, guste o no, aparece en una sociedad progresivamente socializada, condicionada de modo directo por una serie de exigencias irrenunciables. La centralización, comenzando por su propia transmisión jerárquica, es a este respecto una máquina demasiado pesada para ser operativa y eficaz. Las fórmulas de la tan cacareada desconcentración no se presentan tampoco como alternativas medianamente válidas, dfqase lo que se quiera. Hasta hace poco tiempo la descentralización se justificaba sólo en base a exigencias democráticas y de participación. Esto es cierto y, como veremos, tiene desde luego un valor condicionante. Ahora bien, hoy aparece como igualmente necesaria esta otra faceta que ahora apunto. Y en ello quiero ser muy claro: la creciente, intensa e inevitable ordenación de los entresijos de la vida social que hoy contempla la administración pública, sólo puede ser medianamente eficaz y operante a través de! juego efectivo de las distintas administraciones públicas territoriales. La administración de la Daseinvorsorge es eminentemente pluralista como Forsthoff y Lorenzo Martín-Retortillo señalaran. Lo es también, y este hecho puede resultar incluso paradójico, la administración de muchos Estados socialistas que, precisamente en este punto, ofrecen rectificaciones importantes que conviene no olvidar: las referencias que al respecto recogen, entre otros, Btscerett¡ di Ruffia, Maranini, Mortati y Martín Mateo, son desde luego expresivas por demás. Y nótese que hablo de funciones públicas irrenunciables; no de cumplimiento estatal de las mismas: porque también en este punto la descentralización territorial, dentro del esquema más genérico de las administraciones autónomas, es un remedio evidente contra la progresiva estatificación de la vida social (Forsthoff).

Eficacia y operatividad de la acción pública. y ello, sobre la base de una relación de proximidad, reiterada y uniformemente señalada por la doctrina. Planteamiento, pues, de la acción del poder en base al contacto directo con problemas y necesidades. Proximidad también, con los que, en definitiva, son los destinatarios últimos del haz de prestaciones que la administración debe cumplir. Porque la mayor accesibilidad del ciudadano a la autonomre y de la autoridad al ciudadano era ya para Adolfo Merkl el motivo pimero de la descentralización. Proximidad; no lejarua ni aieneidad de la función pública. Más todavía: preciso será recordar -y no hablo ya sólo en orden a la eficacia- cómo el proceso de socialización

hacia el que el mundo actual marcha, actualizado en los esquemas más reducidos de la región o de la ciudad, de la comarca o del pueblo, adquiere un sentido humano e inmediato que no tiene en el plano superior de la comunidad estatal, donde la fuerza de la burocracia del Estado moderno presenta unas dimensiones casi desconcertantes. Un nuevo tema entra ahora en relación con 10 que acabamos de decir: la descentralización como contrapeso de la excesiva burocretízación de nuestra vida social. Necesidad de personalizar la función pública haciéndola salir, en la medida de lo posible, del frío anonimato al que cada día está más avocada; riesgo y responsabilidad que deben asumir y soportar los agentes públicos, rompiendo así la parálisis y rutina de una administración lejana, no comprometida vitalmente en las cuestiones y problemas que debe afrontar. Frente a ello, tal y como Mounier señaló, el desarrollo de una administración descentralizada puede ser medio aficaclslmo e insustituible ante una administración a veces irresponsable y siempre deshumanizada.

Ahora bien, si razones de efectividad de la creciente acción pública, en base al dato de la proximidad, y como contrapeso de una no menos creciente burocratización, sirven en su conjunto para postular las fórmulas descentralizadoras, éstas aparecen iqualrnente requeridas como base de algo tan fundamental en toda comunidad política como es el tema del control del poder. Loewenste!n sitúa el tema, nada menos, que como el primero de los controles verticales del poder, entendiendo por tales los tipos o modos de interacción que se producen dentro del cuadro de la dinámica política entre los detentadores del poder instituidos -parlamento, gobierno, tribunales- y la propia realidad social. Fortalecimiento del poder; st. Pero también, y correlativamente, su limitación. Y aqu r hay algo claro por demás: fa limitación del poder exige su descentralización. La conexión que, casi como principio, existe entre las fórmulas políticas de significado pluralista y descentralizador y aquellas otras que limitan efectivamente la acción del poder, resulta evidente. La descentralización, pues, como límite del poder.

En este punto obsérvese además que en la época actual la centralización es siempre el esquema del que se sirven la mavoría de los sistemas totalitarios. Que detrás de la centralización administrativa se esconde también, muchas veces, una centralización política que garantiza y estimula la concentración del poder económico y la consolidación de sus diferencias. y detrás de la centralización política, también, con frecuencia, la más amarga y triste de todas las centralizaciones, la centralización ideológica. Imre Nagy ha señalado el tema al formular una cr rtica al sistema stalinista, precisamente desde el punto que acabamos de exponer: la centralización política conduce, hoy más que nunca, a la centralización ideológica. La centralización excesiva de la estructura económica y polñfca es, en definitiva, el saldo inevitable de toda dictadura personal.

Descentralización y eficacia; descentralización y limitación del poder. De todos modos, el problema básico que subyace en el tema que nos ocupa no ha sido planteado todavía. Para afrontarlo es preciso partir de la configuración misma que el régimen local preserta de la que no es sino su lógico desarrollo y consecuencia. Recordémosto muy brevemente con palabras de Garcfa de Enterr-Ia. La construcción napoleónica de la administración del Estado supuso la articulación de un coherente sistema de órganos y agentes, distribuidos por todo el territorio y vinculados además por una relación de estricta jerarquía. Agentes y órganos que realizan una determinada actividad en virtud de esa vinculación con el Estado e incidiendo sobre una realidad que jurídicamente les es ajena. Pues bien, frente a ello, el régimen local supone, para determinados asuntos, el reconocimiento de una gestión apoyada en el autogobierno ciudadano que Se ejerce sobre las distintas áreas territoriales y que, naturalmente, debe articularse "con el orden unitario que el Estado necesariamente asume y sostiene". El régimen local es

entonces, concluye Garcfa de Enterda, una auténtica estructura Que "da curso al derecho ciudadano a participar en todos, completamente en todos, los asuntos públicos que afectan a la propia comunidad". Régimen local: ésta es su esencia.

Sobre esta base, la descentralización no supone sino la acentuación máxima de funciones y cometidos de esas comunidades, pero eso s(, articuladas en todo caso sobre el esquema de una gestión basada no en órganos vinculados al centro por una relación de jerarqura, sino del propio autogobierno ciudadano. Lo esencial, dirá también don Adolfo Posada, es que el núcleo local se gobierne y administre por sus propios representantes, fórmula distinta y opuesta al gobierno central, y en la que "es condición fundamental, para que se pueda hablar del gobierno local en su recto sentido, que la organización del mismo asegure, como dice Redlich, la libre cooperación de los ciudadanos en la gestión de sus intereses comunes".

Es aqu *t,* realmente, donde el tema que nos ocupa cobra todo su verdadero alcance V sentido. La descentralización, como base de una efectiva participación ciudadana en el gobierno de la cosa pública. Problema distinto, claro es, distinto y previo, es el de si realmente se quiere que esa participación exista. Ahora bien, si se la reconoce, si quiere reconocérsela, es obvio que, tal V como Friedrich señaló: "la participación efectiva del ciudadano común, presupone siempre la descentralización", siendo ésta, tal y como el citado autor señala, el rasgo común, la nota careeterfstica que ofrece la considerable variedad de modelos que de autogobierno local se han desarrollado.

El punto señalado, no lo olvidemos tampoco, ha sido siempre la caracter Istica comunmente notada. Ya Odllón-Barrot 'Insistía con fuerza sobre este particular. "Dejad a los ciudadanos, dice, que a sus riesgos V peligros, se ocupen en sus negocios V veréis si, después de algunos extrav(os, de algunos errores, fruto inevitable de la inexperiencia, no llegarán a adrninistrenos mejor que los funcionarios... Además, estas tutores que nos imponen éno salen también de la misma población que declaráis radicalmente incapaz? ¿En virtud de qué maravillosa metamorfosis acontece Que este mismo hombre que el dfa de antes estaba confundido en la raza de los incapaces, se convierta de pronto en un ser superior, dotado de todas las prendas de gobierno, sólo por recibir una credencial o vestirse de uniforme?". Y autor de tanto significado en relación con nuestro tema como Maurice Hauriou, no vacilaba en señalar que la descentralización representaba el reconocimiento de una mayor fuerza y eficacia "al poder mayoritario de la soberanra nacional". "En efecto, el signo infalible de la descentralización regional está en el hecho de que, en sustitución de los funcionarios designados por el poder central, o al lado de éstos, se constituyen corporaciones elegidas por el sufragio de la población". Y conclura su juicio el propio Hsurtou: "Podemos formular el siguiente axioma político: el poder minoritario del gobierno es un poder centralizador, él ha retenido toda la fuerza centralizadora del Estado; por el contrario,la sobaranra nacional es un poder descentralizador, por lo mismo que es un poder que se reintegra a la nación, formación esencialmente descentralizada".

Una idea básica condiciona, por tanto, todo el tema. y la expresaré con una palabra que, aunque hoy ha perdido buena parte de su valor, por el uso y abuso que de ella se ha hecho, sigue expresando el verdadero sentido del tema. La administración local supone, ni más ni menos, que la participación ciudadana en el ejercicio inmediato del poder. Frente a la técnicadel poder burocrático -el Beamtemstaat-, la técnica del gobierno popular, el Volkstaat, según la fórmula propuesta por Fleiner, que aunque llevada quizá a extremas exceSIVOS, conserva aun en su esencra todo su valor.

Las corporaciones a las que nos venimos refiriendo -dice el autor- rigen su administración pública mediante órganos que de ordinario nom-

bran ellas mismas. Con esta manera de gestionar los asuntos, los interesados participan en la administración de las corporaciones, ya sea indirectamente, como electores de los que hayan de desempeñar cargos administrativos, o directamente, como miembros elegidos para las corporaciones comunales. En estos casos, se justifica el hablar de autonom (a administrativa. No es el Estado quien administra, sino los propios interesados quienes rigen la administración pública. Una administración que está confiada completa o parcialmente a ciudadanos independientes, corre pareja con la administración del Estado encomendada a los funcionarios profesionales. La autonornfa administrativa constituye una limitación de la omnlpotencla del Estado, y establece, poi fticamente hablando, la posibilidad de proporcionar a los ciudadanos una educación ciudadana, haciéndoles colaborar en la administración pública y suscitando su interés por los asuntos de aquélla.

Participación, democracia: ésta es la esencia misma del régimen local. ¡Qué maravillosamente se expresa esta idea en toda la primera parte del informe de la Comisión Redeliffe-Maud! Y como ha sido señalado por Tomás Ramón Fernández, es precisamente para garantizar la pervivencia de este sistema frente a las amenazas de los espectaculares cambios socioeconómicos de democrática participación, para lo que se plantea la reforma del régimen local inglés. "El local government, se lee en el citado informe, no es simplemente un sistema de prestación de servicios; si así fuera, sería correcto pensar si algunos no podrfan ser satisfechos mejor con otros medios. La importancia del local government radica en el hecho de ser 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 polrrlca nacional y los recursos locales". Un sistema en el que, en definitiva, es una realidad el autogobierno ciudadano. y poco más adelante se insiste en que siendo el local government la única institución poi Itica representativa del país al margen del parlamento, constituye también parte esencial del gobierno democrático. "El gobierno central tiende, por su naturaleza, a la burocracia. Sólo mediante la combinación de las instituciones representativas locales, y las centrales del parlamento, ministros y departamentos, es como puede mantenerse una genuina democracia nacional". Es de este modo, como queda centrado el tema en su más básico y determinante significado: la eutonomra local, como pieza básica y fundamental en un sistema de efectivas libertades ciudadanas.

Progresivamente, vamos completando la tarea que me propuse al comienzo de este apartado. La descentralización, como técnica de incorporación ciudadana; pero no de una incorporación por simple representación, sino de una auténtica incorporación por participación. La descentralización como fermento de una recesarla politlzaclórt frente a laaton ía y al desinterés; también, como escuela insustituible en el aprendizaje de ese dlfrcil oficio que es el de ciudadano. El municipio, escuela de la democracia, se ha repetido hasta la saciedad, y la afirmación puede y debe referirse también, y aún con mayor sentido, a otras áreas territoriales superiores. La descentralización como base sf, de una efectiva democracia; pero también como impulso, como motor de la misma. Ramón Martín Mateo ha recordado, como es reconocido ya de antiguo, la función de la descentralización como fórmula "de recuperación del hombre a las tareas públicas, aproximándole a su medio y haciéndole preocuparse de las tareas comunes en un intento de salvar la dimensión humana de lo colectivo". Y es en este marco en el que en nuestros oras surgen nuevas y peculiares notas que matizan todavía con mayor relieve el tema que nos ocupa. Hablábamos antes de la descentralización como cobertura frente al poder burccrético: también como cobertura frente a otras fuerzas no menos alienantes que juegan en la vida poi ítica de nuestros dfas, Descentralización como técnica de obligada y necesaria politización de la vida

poi Itica frente al poder creciente de una aséptica e intencionada tecnocracia, punto que ya notó expresamente Robson: sólo a través de las democracias locales, concretas y directas, puede la sociedad pluralista hacer frente de modo eficaz a un sistema de concentración privada del poder económico, movido por grandes grupos nacionales o internacionales.

Hay, por último, otra vertiente que igualmente Quiero apuntar: preocupa mucho en nuestros oras -y es un tema sobre el que volveré en fecha pr6xima- todo lo relativo a la efectiva democratización de la administración pública, que en modo alguno puede reconducirse ya a los viejos esquemas de la "doctrina del administrado", Se trata, en definitiva, de salvaguardar y preservar a la propia persona de los mil poderes alienantes que d(a a dra la condicionan, una tarea que encuentra precisamente en las fórmulas descentralizadoras un elemento básico e insustituible.

Descentralización y régimen local. Ah(están con sus riesgos y también con sus posibilidades. Y están como base de una estructura social y personalista de la propia comunidad poiltica, No son, desde luego, valoraciones ni actitudes necesarias. Ni el poder personal ni la dictadura necesitan ni del autogobierno ciudadano ni de participación de ningún tipo. Esto está claro. Son sólo necesarias, claro es, si esa comunídad política quiere organizarse en base a la libertad. y en esto sr que parece que no hay duda alguna. Hace ya años que escribí estas palabras: autonornfas locales, por una parte, libertad personal, por otra, son, en definitiva, términos que están sustancialmente unidos. Que no puede haber libertad personal sin una efectiva participación en el gobierno de lo más próximo e inmediato; y, por mucho que digan las leyes, tampoco puede haber autonomfa local si no hay libertad pero sonal. Una y otra requieren, simultánea y conjuntamente, una exacta adecuación de las correspondientes estructuras políticas. Cuáles hayan de ser éstas, es ya otro tema.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA-

Fernando Garrido Falla

PRIMERA CONFERENCIA

PANORAMICA DE LAS PERSONAS JURIDICAS

l. Personalidad Jurídica y Descentralizacibn

La idea de descentralización postula la de los entes a los cuales se aplica. Lo caracterfstfco de estos entes es que, como regla, gozan de personalidad jurídica; O al menos esto es lo que OCUrre cuando el concepto de descentralización se utiliza en su sentido más estricto. De donde viene a resultar que el examen de las personas jurldicas públicas - y, si se me apura, de las pero sanas iurfdicas en general- constituye la obligada base de partida para un estudio de la descentralizaclón,

En un libro que escrtbr hace algunos años (UAdrnistración indirecta del Estado y descentralización funcional", Madrid, 1950) recordaba cómo en la portada de la edición que hizo en 1651 Andrew Crooke del "Leviathán" de Tomás Hobbes, puede verse como representación del Estado un hombre de proporciones extraordinarias, sosteniendo en sus manos una espada y un báculo y cuyo cuerpo está compuesto de hombrecitos más pequeños. Utilizando esta misma idea, aunque dotándola de una mayor abstracción, podrfa concebirse hoy al Estado como una gran persona jur(· dica compuesta de otras más pequeñas,

Ahora bien, ¿qué clases de estas personas jurCdicas se pueden distinguir y qué criterios se han de emplear para ello? . lQué tipo de venculos las unen a la persona jurfdica estatal? Estos problemas -y otros problemas derivados de éstos- son los que trataremos de estudiar en este ciclo de lecciones.

11, La Teorla de la Personalidad Jurldica

Por personalidad [urrdica debe entenderse la posibilidad reconocida por el Derecho de ser titular de derechos y obligaciones.

Ahora bien, ya la filosoffa jurfdica tradicional

" Conferencias patrocinadas por la Universidad de Costa RiCa y La Unión Costarricense de Abogados en junio de 1965.

plante61a exigencia moral de que la personalidad jurfdiea se reconociese a toda persona humana; especialmente en esto consistió la reacción del cristianismo contra la concepción romana del esclavo.

Una consecuencia de esta tradición ha sido la que hayan venido a identificarse los conceptos de "persona jurídica" y "persona humana" de tal forma, que cuando se ha planteado la necesidad del reconocimiento de la personalidad jurfdica para grupos o entidades constituidas por una pluralidad de personas, se ha intentado casi inevitablemente demostrar su semejanza con la propia persona humana (como en el caso de las teodas organicistas sobre el Estado) o, cuando menos, la existencia de análogos intereses que proteger. Especialmente, esto último ha conducido a una explicaci6n de la personalidad jurfdica en virtud de la existencia de centros de intereses autónomos que merecen la protección estatal (Michoud).

La reacción crItica contra la teoría del interés ha dado lugar al llamado formalismo jurfdico: una cosa son los intereses y otra distinta la personalidad jurídica; con independencia de la existencia de aquellos, la persona jurídica no existe mientras no es reconocida por el Derecho. Los intereses son el substratum, la personalidad es la vestidura que otorga el Derecho (Ferrara).

Todo intento de superar la polémica entre ambas teor ías, ha de partir del examen de los distintos supuestos que la realidad ofrece

a. Hay, en primer lugar, personas jurídicas reconocidas por el Derecho y que representan ciertamente centros autónomos de intereses. Podría pensarse que en estos casos la actitud del Derecho no es la de crear, sino simplemente la de reconocer algo que ·ya existe. Precisamente por eso se suele hablar de un derecho al reconocimiento de la personalidad jurfdica que se predica. por ejemplo, y como un derecho natural, de la persona humana y de algunas entidades Hamadas "naturales", como el municipio.

b. En segundo lugar, se observa la existencia de centros de intereses (instituciones) e incluso personas humanas (el caso de los esclavos en el Derecho romano), que no son tratados por el ordenamiento jurfdico vigente como personas jurídicas.

c. Finalmente, la realidad nos ofrece el ejemplo de personas jurfdicas, reconocidas como tales por el Derecho y que, sin embargo, no representan intereses aut6nomos distintos de los del propio Estado. Sirva de ejemplo, entre muchos, el Instituto Nacional de Industria, en España.

Pues bien, si es cierto que las teorras realistas o del interés fracasan al explicar estos dos últimos supuestos, en cambio el formalismo pasa por alto -y no parece que deba ser achacada a un simple azar- la coincidencia que se da en el primero de los casos enumerados. La cuestión está, por consiguiente, en distinguir el problema filos6fico-jurfdico del deber ser, del problema técelcc-jurrdtco del ser: una cosa es, por tanto, que en un determinado supuesto deba reconocerse la personalidad jurfdica a una determinada institución, y otra que efectivamente se reconozca y que, por tanto, tal institución pueda funcionar como persona jurrdica en el terreno del Derecho.

y lo que el ordenamiento jurfdico positivo nos enseña (y esto es básico para el estudio de la descentralización administrativa), es que -aparte el caso de la persona humana- el Derecho puede crear una persona jurfdica allí donde existe una organización; sin que el hecho de que la organización se considere como condición mfnima de la personalidad jurfdica la convierta también en condición necesaria, pues está claro que no todas las organizaciones (públicas o privadas) son personas [urfdicas,

111. La Clasificación de las Personas Jurídicas; Criterios Distintivos

A. De lo que se dice en los artículos 35 y 36 del Código Civil español se desprende una clasificación de las personas jurfdicas que se basa fundamentalmente en el criterio del interés perseguido. Así:

1. Personas jurídicas de interés público: "corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley" (artículo 35,10.).

2. Personas juddicas de interés privado: "corporaciones, asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la ley conceda personalidad propia, independientemente de la de cada uno de los asociados" (artfculo 35, 20.). Estas asociaciones "se rigen por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, según la naturaleza de éste" (artículo 36),

B. La clasificación del Código Civil ha servido naturalmente de pauta a la mayor parte de las exposiciones doctrinales, especialmente en el campo civilistao Ahora bien, es evidente que se pueden formular contra ella objeciones importantes:

a. En primer lugar, el código desconoce la distinción entre personas juddicas públicas y privadas, por lo que enumera indistintamente entre las que denornina de "interés público" a unas y otras. As(, la corporación es persona juddica pública y no simplemente de interés público, como nos dice el código. Lo correcto, pues, sería clasificar las de interés público, a su vez, en públ icas y privadas.

b. El código desconoce, asimismo, las asociaciones privadas de interés privado que no tienen forma de sociedad: o sea, todas aquellas que están constitufdas al amparo de la Ley de Asociaciones. Precisamente la Ley de Asociaciones vigente, de 24 de diciembre de 1964, excluye expresamente en su artlculo 20. de su ámbito de vigencia a las asociaciones que se rijan por el contrato de sociedad. Por otra parte, la ley para Que haya asociación, no exige sino la existencia de fines "ltcitos y determinados"; por tanto, no han de ser necesariamente de interés público. Hay pues, repetimos, un género de asociaciones que ni son de interés público ni se rigen por el contrato de sociedad, que son desconocidas por nuestro Código Civil.

Junto a las anteriores observaciones, hay que reconocer que la clasificación del Código Civil contiene algunos aciertos. En primer lugar, menciona expresamente a las asociaciones privadas de interés público, con lo que presupone la categoda Que luego olvidó clasificar. En segundo lugar, exige que las fundaciones sean de interés público, con lo Que toma partido, a nuestro juicio acertadamente, en la tradicional polémica acerca de que si son admlsibles las tundaciones familiares.

C. Como resultado de las observaciones que se acaban de hacer, proponemos, en sustitución de la realizada por el Código Civil, la siguiente clasificación de las personas [urrdlcas que aparece en el Cuadro 1.

D. Interesa señalar los criterios que se han manejado para establecer la clasificación que queda descrita y, en primer lugar, el criterio que sirve de base a la distinción entre personas jurídicas públicas y privadas.

No es el caso de reiterar aqu(la abundante literatura juddica que se ha producido en torno al tema. Bástenos simplemente con el resumen que se hace a continuación:

a. El criterio del fin. Según esta tesis, el carácter público o privado de las personas juddicas viene determinado por el tipo de fines públicos o privados que

Cuadro 1

- PERSONAS JURIDICAS
  - PRIVADAS
    - Asociaciones
      - de interés público (Ley de Asociaciones)
      - de interés privado
        - sin fin de lucro (Ley de Asociaciones)
        - con fin de lucro (soc. civ. y merc)
          - de capital privado
          - de capital público
    - Fundaciones privadas de interés Público
      - de econorru'a mixt
  - PU8L1CAS
    - Territoriales (Numerus clausus) Idescentrel ización territorial)
      - Estado
      - Provincia
      - MUllicipio (y entidades locales menores)
    - Institucionales (descentra! ilación institucional)
      - Corporaciones (Zdescentratizaclón corpcrarivazl
      - Fundaciones
        - Funciones descentralizadas (descentratizeción funcional)
        - Establecimientos públicos personificados (descentralización por servicios)

realizan. La insuficiencia de este criterio ha sido, empero. puesta de relieve por la doctrina. Perrera hace notar que un mismo fin (por ejemplo, el servicio de seguridad social -pensiones de vejez, invalidez, etc- de los empleados *V* obreros) puede hacer surgir, según *las* circunstancias, un organismo paraestatal de naturaleza pública, una persona jur(dica. Podemos añadir Que, incluso, entídades organizadas por el Estado. dotadas de personalidad jurfdica y persiguiendo fines de interés público, pueden no ser necesariamente personas jurfdicas públicas. No es que el criterio del fin sea falso; lo único que ocurre es que es insuficiente.

b Criterio de la existencia de prerrogatívas. Según esta tesis, la persona jurídica se caracteriza por partlcipar *de* forma más o menos directa de la potestad de

imperium típica del Estado. No hay duda de que una persona jur Idica que participa de esta prerrogativa debe ser calificada de pública, pero también resulta insuficiente este criterio si advertimos la amplitud de cometidos que la administración pública moderna ha asumido, la realización de los cuales muchas veces no exige la utilización de la potestad de mando. Precisamente por esto algunos autores aluden a este dato como a uno más entre los varios criterios convergentes que sirven para la determinación de las personas [urtdlcas públicas, pero lo rechazan en cuanto criterio único y exclusivo.

c. Criterio de la creación o de la ingerencia estatal. Como regla debe admitirse que las personas juddicas públicas son creadas por el Estado (o, en su caso, por otra entidad pública territorial: provincia o municipío) y en tales casos, claro es, la intervención administrativa en estos entes responde y está de acuerdo con tal origen. Pero también es insuficiente este criterio si se recuerda la creación estatal de sociedades y empresas con personalidad jurfdica, pero de carácter privadp. Por eso, otros reducen el criterio a la nota del tipo de vigilancia que el Estado ejercita sobre el ente de que se trata, contando entre sus poderes con la facultad de impedir que el ente se disuelva según la voluntad de los individuos interesados. Pero este criterio tampoco es admisible, puesto que, según nuestro Derecho, las fundaciones privadas de interés público son irrevocables y no por esto se convierten en públicas.

d. Criterio de la forma. Entre nosotros ha mantenido este criterio Garcfa-Trevijano, para quien el rndlce de distinción entre la persona jurfdica pública y la privada está justamente en la forma de corporación o de fundación que la misma tenga; cuando se adopta la forma de sociedad es indudable que se han querido someter jurfdicamente dichas personas jurfdicas a los dictados del Derecho privado. A nuestro juicio, el criterio de la forma no Se puede admitir como determinante de la cualificación de una persona jurfdica como pública, pues si bien es verdad que a las entidades que adoptan la forma de sociedad no se les reconoce aquel carácter (aunque en estos Casos basta-da el criterio del encuadramiento de la organización estatal -que combate Garcfa-Trevijano-, pues las sociedades mercantiles que dependen del Estado no forman parte de su organización), no es cierto, en cambio, que las corporaciones y fundaciones determinen la personalidad pública: ni son públicas las fundaciones privadas de beneficencia ni las fundaciones benéfico docentes ni las asociaciones de interés público de que habla el núm. 10. del arto 35 del Código Civil, regidas por la Ley de Asociaciones del 24 de diciembre de 1964.

e. Criterios pluralistas. Ante la insuficiencia que parece desprenderse de los criterios unilaterales hasta ahora exarnlnados, algunos autores entienden que el carácter público de las personas jurfdicas es la consecuencia de una serie de rasgos distintivos o notas que se dan cumulativamente, sin que ninguno de ellos tenga, por tanto, influencia determinante. En esta línea, La Torre ha podido hablar de personas juríd leas públicas típicas (aquellas que están regidas por normas jurídico-públicas en todos los aspectos de su posición jurídica) y personas jurfdicas. cuya posición se caracteriza porque determinados aspectos están regulados por el Derecho público y otros por el Derecho privado.

f. Criterio que se propone. A nuestro juicio existe, sin duda, un criterio tundamental para saber si una persona jurfdica debe considerarse como de Derecho público: su encuadramiento en la organización estatal. A este dato, que por lo demás tiene una notable tradición doctrinal, hay que reconocer que no añade nada -como antes se dijo- al requisito de la forma, pues hay que repetirlo, las entidades que el Estado crea en forma de sociedades privadas son cabalmente aquellas que quiere desplazar de su propia organización adminístratlva. Por otra parte, aun admitiendo la existencia de casos dudosos, no es imposible determinar cuando un ente u organismo está encuadrado en la organización administrativa estatal (o de la pro-

vtncie o del municipio). Bastará el examen de la naturaleza de las relaciones o y(nculos que lo ligan a la administración pública de que se trate: si éstos son de naturaleza jerárquica o de los que la doctrina conoce con el nombre de tutela, estamos en presencia de un ente encuadrado en la organización estatal.

IV. La Personalidad Estatal y la Pluralidad de Personas Jurídicas Públicas

A. Algunos ordenamientos jurídicos posmvos desconocen la personalidad jurídica del Estado: este es el caso del Derecho inglés, donde la actuación estatal se impone a la Corona (Crown) y a sus agentes. Algunas escuelas iuspublicistas han negado, asimismo, la neceo sidad de util izar este concepto, que consideran metajurfdico: baste recordar las teorres de Dugit y Jeze. Pero la doctrina de la personalidad jurfdica constituye un valor entendido en el Derecho administrativo europeo desde que Albrecht la formuló en 1837 y, sobre todo, desde que Gerber, que previamente la habla combatido, se adhiere a ella en 1865 al publícar su "Sistema de Derecho Público Alemán".

En nuestro Derecho, la personalidad del Estado se identifica con la personalidad de la administración. La Ley de Régimen Jurfdico de la Administración del Estado de 1957. declara en su errrcuto 10.: "la administraci6n del Estado constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única".

La afirmación de que la personalidad jurfdica de la administración es única, da lugar a una serie de consecuencias qùe han sido especialmente subrayadas tanto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo como por la doctrina contenida en los dictámenes del Consejo de Estado. Así:

- Los diversos órganos de la administración, por ser única la personalidad de ésta, deben producirse con identidad de criterio en cuanto a particulares que se encuentran en igualdad de condiciones y más aún cuando se trata del mismo interesado (sent, del T. S. de 27 de enero 1963).

Las esferas propias de actuación de los organismos administrativos delimitan competencias entre ellos, pero en ningún momento constituyen derechos subjetivos frente a los demás órganos (dict, del C. de E., de 30 de mayo 1959; axpt, No. 24.956).

Los ministerios no tienen personalidad jurfdica propia. por lo que no cabe hablar de relaciones contractuales o concesiones entre ellos (dlcts, de 30 de mayo de 1959 —cit.— y de 29 de octubre de 1959, exp. No. 25,364).

Los distintos departamentos y ministerios estatales' constituyen una unidad jurfdica Isent, del T.S. de 27 de enero de 1963).

B. Ahora bien, el precepto legal antes citado se preocupa de señalar que la unidad de personalidad jurfdica se da en relación con la administración centralizada. Por contra, la descentralización administrativa está cabalmente constituida por el conjunto de personas jurfdicas de carácter público que se encuentran fuera de la jerarqufa centralizada. He aquf por qué el artfculo 10. de la Ley de Régimen Jurrdico no impide, sino tocio lo contrario, la posibilidad de personas jurfdicas públicas.

Hay. pues, una administración directa del Estado constituida por los "órganos jerárquicamente ordenados"¡ junto a ella, puede hablarse de una administración indirecta constituida por un complejo de personas públicas de carácter estatal. La forma de articulación entre una y otra constituye cabalmente el problema central de estosdos conceptos interdependientes que son la centralización y la descentraliza-

ción administrativas, cuyo estudio ocupará nuestras próximas lecciones.

SEGUNDA CONFERENCIA

1. Descentralización Administrativa: Concepto y Distinción de Figuras Afines

En esta segunda lección comenzamos, ya en concreto, el estudio de la descentralización administrativa.

¿Qué concepto podemos dar de descentralización administrativa? Podríamos hablar de un concepto dinámico y de un concepto estático de la descentralización administrativa. En un sentido dinámico, es un fenómeno de transferencia de funciones o competencias de 105 6rganos de la persona jurfdica estatal a las demás personas juddicas públicas. Como éstas, en su conjunto, y de acuerdo con la termlnoloqía que he empleado en otra ocasión, es lo que constituye la llamada administración indirecta del Estado, vale tanto como decir que la descentrafización consiste, en este sentido dinámico, en la transferencia de competencias de la administración directa a la administraci6n indirecta del Estado.

En cambio, en un sentido estático, la descentralizaci6n significa la existencia de competencias propias en manos, precisamente, de estos entes que constituyen la administración indirecta; competencia, por supuesto, para decidir definitivamente determinadas cuestiones. En cualqu ier caso, se trata de un concepto que está en función de su contrario, es decir, del concepto de centralización administrativa, cuya definici6n seda, consiguientemente, la antftesis de la anterior.

Nota fundamental de este concepto que acabo de exponer es que la transferencia de competencias se produce entre personas jurfdicas administrativas. Por consiguiente, queda fuera en primer lugar, cualquier fen6meno que suponga transferencia de competencias entre 6rganos pertenecientes a la persona jurfdica estatal: es decir, a la administración centralizada. V, en segundo lugar, quedan fuera también de la problemática de este concepto los llamados supuestos de descentral ización poi Itica.

Me interesa detenerme algunos momentos en estas precisiones que acabo de hacer. Las transferencias de funciones dentro de la administración centralizada se pueden agrupar dentro de distintos tipos. En un libro de reciente publicaci6n, que lleva por título "Transferencia de Funciones Administrativas", publicado en Madrid en 1964, Vallina nos ofrece la siguiente tipologra de transferencias: desconcentración, delegación (en sus dos modalidades que él admite y que otros discuten, interorgánica e intersubjetiva), abrogación, sustitución y suplencia.

De estas cinco figuras únicamente me interesa referirme a las dos primeras, puesto que las tres últimas no plantean ningún problema de confusión con el fenómeno de la desconcentración y la delegación, sí merece la pena que hagamos algunas precisiones.

La desconcentración (y ya la terrrrinotoqfa misma que utiliza, por ejemplo, la doctrina italiana, demuestra hasta qué punto la confusión se puede producir, pues los italianos hablan en estos casòs de descentrelización jerárquica) consiste en la atribución, por el ordenamiento jurfdico, de competencia en forma exclusiva a un órgano que no ocupa la cúspide en la jerarqufa administrativa. De esta definición me interesa subrayar que se trata de una atribución de competencia efectuada, precisamente, por el ordenamiento jurfdico, Dato éste que nos va a servir para hacer el debido distingo con respecto à la figura que viene después, la de la delegación, en la que, como diremos en su momento oportuno, la transferencia no se produce por el ordenamiento, sino qué hace falta que un órgano, naturalmente permitiéndolo el ordenamiento jurfdico objetivo, realica por sf esa transferencia.

Es consecuencia de este fenómeno de desconcentración administrativa la siguiente: los actos del órgano desconcentrado ponen fin a la v(a gubernativa. Por consiguiente: primero resuelven definitivamente el asunto de que se trate; cuando el órgano que tiene una atribuci6n de competencia, en virtud de esta técnica de la desconcentración, resuelve, el asunto queda decidido. Segundo, como regla, no es posible Ltilizar recurso jerárquico o de alzada contra la decisión de este 6rgano. Pero en contrapartida, el órgano desconcentrado no tiene personalidad [urfdica propia; un dato definitivo para lograr la diferenciación con respecto a los entes descentralizados; y, además, queda dentro de la jerarquía. El hecho de que el recurso jerárquico no quepa como regla al menos, no evita que las otras facultades propias de la jerarquía y que normalmente utiliza el superior jerárquico sobre el inferior, se puedan también en estos casos seguir utilizando, especialmente órdenes y directices dictadas por el 6rgano superior, incluso revocación de sus aetas. Naturalmente, siempre que el acto sea revocable; por supuesto que si del acto han surgido derechos subjetivos a favor de terceros particulares, entonces las trabas serían las mismas que la administración tendría para revocar sus propios actos en estos casos.

Es de señalar que en la polémica sobre la centralizaci6n administrativa, especialmente referida a la descentralizaci6n de los entes locales, que tiene lugar en el siglo diecinueve, la técnica de la desconcentración se ensayó precisamente para intentar aliviar las muchas crfticas que se venían haciendo al sistema de excesiva centralización, al que se tildaba, entre otras cosas, de excesivo papeleo, de que daba lugar a apoplej(a en el centro y parálisis en las extremidades de la organización pública. Concretamente, la fórmula se ensayó para obviar esta dificultad. Pero si vamos a la literatura de aquellos momentos, tendremos que confesar que quizá no convenció demasiado. Algún autor francés, cuando se ensayó el sistema en Francia, decía: "... En definitiva, se trata de una descentralización de los escribientes del ministerio, en los escribientes de la prefectura". Con otra frase que logró gran éxito, dijo Fieve: ",». En definitiva, estamos ante el mismo martillo Que ahora golpea con un mango más corto".

Esta desconcentraci6n puede ser central y periférica. En el caso de la desconcentración central estaríamos en el supuesto de un ministro, por ejemplo, que pierde competencia (no en virtud' de la figura de la delegación, sino precisamente porque el ordenamiento jurfdico le detrae competencias) en beneficio de un director general de su departamento, con lo que la vfa gubernativa queda recortada en un escalón. Serla el caso de desconcentración en el centro. Pero cabe también la desconcentración periférica; es decir, atribuci6n de competencias mediante esta técnica a los órganos periféricos de la administración pública. Esta es la que plantea mayores problemas de posible confusión con el fenómeno descentralizador. En cualquier caso, la distinción está clara por lo que he dicho hasta aqu *t,* si bien en cuanto a la terminologfa hay que tener en cuenta lo que hay de convencional, porque, por ejemplo, y utilizando el valor que da algún autor francés {Eisemmann] a los términos de descentralización y de centralización, esta desconcentración periférica seda, para él, un caso de descentralización.

La otra figura que me interesaba precisar es la delegación. La delegación es llamada por algún sector doctrinal "desconcentraci6n impropia" (Girola), pero no tiene nada que ver con la figura que antes hemos estudiado, porque la delegación consiste, fundamentalmente, en un procedimiento mediante el cual un órgano confiere a otro -csupuesta naturalmente la permisión del ordenamiento juddico- la facultad de ejercer parte de sus funciones; con lo que el órgano delegado realiza unas funciones cuya titularidad no posee. La titularidad permanece en el delegante, el ejercicio, en cambio, se traspasa al delegado.

Con lo que he dicho queda perfectamente clara la posibilidad de distinguirla de la figura anterior, porque repito, si en el caso de la dasconcentreción nos encontramos con un fenómeno de atribución de competencia por el ordenamiento jur]dico, aqu(en cambio el ordenamiento jur ídico se limita a permitir el fenómeno; pero el fenómeno se verifica precisamente por la voluntad del órgano delegante. La transferencia necesita del acto de delegación, acto directamente imputable a un órgano, no al ordenamiento jurfdico.

Junto a esta concepción de la delegación, que prácticamente es la clásica en la doctrina, algún autor reciente, concretamente Franchini, ha querido prectsar, en una conocida rnonoqraffa sobre la delegación administrativa, que realmente en la delegación se parte del supuesto de que la ley reconoce alternativamente la competencia a dos órganos: al delegante y al delegado, pero que el delegado no puede ejercer esa competencia si antes no actúa el delegante, es decir, si no actúa precisamente para perrnitfrselo.•

En el libro de Vallina, a que antes hacía referencia, se critica esta doctrina de Franchini, señalando que con la delegación no se produce una transferencia de una competencia existente, sino que realmente se crea una competencia nueva propia del organismo delegado. En cualquier caso, se trata de unas matizaciones que no interesan directamente a los efectos del problema que aqu / estamos discutiendo.

Lo que sí quiero señalar, para volver al fundamental distingo de esta figura con la descentralización administrativa, es que, primero, tampoco en este caso -como ocurre con el fenómeno de la desconcentración- nos encontrarnos con la atribución de personalidad jurf dica al ómanc delegado. Este carece de personalidad juddica. Segundo, que el delegado actúa como si actuase el delegante. Este principio de la imputabilidad de los efectos jurfdicos del acto del delegado como si fuese del delegante, está expresamente reconocido en el Derecho positivo español, en la Ley de Régimen Jurfdico de la Administración del Estado. Pero observen ustedes que la interpretación de este principio es equIvoca, porque por ejemplo, a los efectos de intentar el planteamiento de un recurso contencioso-admlnistrativo contra los actos del órgano delegado, como en nuestro ordenamiento es requisito previo utilizar el recurso de reposición ante el mismo órgano que actuó en vfa gubernativa, se plantea el problema de cómo interpretar tales efectos, es decir ce! recurso de reposición debe plantearse ante el delegado o ante el delegante? Porque la misma frase y el mismo argumento sirve para mantener las dos soluciones. En efecto, la expresión "como si se tratase del delegante", puede significar que es.como hubiese actuado el delegante; pero también se pue entender que es precisamente por eso, porque act como si fuese el delegante, por laque debe interponerse ante el delegado.

Es una cuestión que no está definitivamente resuelta en nuestro Derecho positivo ni en r:uestra jurisprudencia, hasta el punto de que en algunas disposiciones que se han dictado reclentfsimamente en el Derecho español. reglamentando ciertas deleqaciones, se ha dado lugar, precisamente por esta falta de seguridad en la interpretación del precepto de la Ley de Régimen Jurfdico, incluso a una nueva figura, que es que el delegante delega el ejercicio, pero se reserva la posibilidad de conocer en vía de recurso. Esto aparece ya como una figura de semidelegación o de delegación a medias, que no está claro si nuestro ordenamiento positivo la permite o la impide. Pero naturalmente son sutilezas en torno a una figura que no es la que nos ha de preocupar aquf ahora fundamentalmente. As¡ es que volvamos a nuestra descentralización administrativa.

11. La Descentralización Política y el Problema Político de la Descentralización Administrativa

Al referir la descentralizacibn al plano administrativo, estamos excluyendo el problema de la llamada descentralización pol ítica. Esta se refiere al problema de la estructura del Estado. Un Estado polfticarnente centralizado, es un Estado unitario; un Estado con descentralización política -serfa un Estado en el que existen regiones poi [ticamente autónomas, y claro, éste seda también por supuesto el caso del Estado federal.

Lo que tenemos aqu (que advertir es que la descentralización administrativa supone ya resuelto este problema de la descentralizaci6n pclítica en el sentido que sea; es decir, que la descentralización administrativa se estudia dentro de Estados políticamente unitarios o, si se trata de Estados federales, en los distintos niveles del Estado federal. Quiero decir con todo esto, que me interesa subrayar la independencia conceptual del problema de la descentralización administrativa, frente al tema de la descentralización polftica,

Ahora bien, a pesar de que se trata de dos problemas conceptualmente distintos, hay que reconocer que la descentralización administrativa plantea de suyo un problema poi Itieo: es decir, existe un aspecto polttlco de la descentralización. Y esto en varios sentidos: en primer lugar, ofrece un aspecto polftico la descentralización administrativa porque tradicionalmente el problema de la descentralización se ha referido a las entidades locales y a las relaciones con el Estado de que forma parte; y es obvio el carácter poi ítico e incluso constitucional de las relaciones entre entidades locales y el Estado.

Por citar algún testimonio, concorde en este punto, de la doctrina española, recordaré que Posada ha afirmado que es imposible explicar la estructura constitucional de un Estado, sin considerar en él la posición del municipio. Jordana de Pozas, a la vista de las Constituciones vigentes en Europa hacia el año 1930, fecha en que publica un estudio sobre la materia, afirmaba, igualmente, que el principio de la autonomía local se ha elevado a la categoría de apotema poi ítico, No debe extrañarnos, por tanto, que precisamente por la brecha de la doctrina descentralizadora se hayan introducido casi siempre los movimientos de autonomismo político a favor de la región. Esto es concretamente lo que ocurrió en España y lo que dio lugar a la consagración de la autonornfa -problema ya político— de las regiones en la Constitución de 1931.

En un segundo aspecto aparece también como problema polftico la descentralizaci6n administrativa: porque la centralización administrativa, evidentemente, refuerza la centralización polf'tica, Cuantas veces se ha intentado reforzar la centralizaci6n polttica de un país, se ha comenzado, precisamente, por reforzar la centralización administrativa. Unicamente asf se explica que la centralización administrativa en algún Estado como el francés, sea una herencia del antiguo régimen, del régimen que echó abajo la revoluci6n francesa. Ya Tocqueville puso de manifiesto que entre tantas cosas que la revolución francesa Iiquid6 del antiguo sistema, s610 la centralización aparecla como una herencia de los tiempos pasados; una herencia aceptada por la revoluci6n y perfeccionada por ella.

En este sentido, la tradición centralizadora del pensamiento francés es, pudiésemos decir, un tópico a lo largo de todo el siglo XIX. En su conocida obrita "De la Centralización y sus Efectos", Odilón Barrot cita el caso de un ministro que afirmaba con orgullo ante sus auditores: "Señores, a la hora que señala este reloj, todos los estudiantes de Francia, de tal clase, están haciendo el mismo ejercicio de la navidad". Y otro tratadista francés sobre la materia también decfa

con orgullo: "Es la centralización lo que hace tiempo ha cubierto a Francia de escuelas primarias y caminos vecinales".

En el mismo sentido podemos leer, en la clásica obra de Cornerfn, "De la Centralización", cuya traducción española data del año 1844, que "a la centralización debe Francia el ser llamada la gran nación". Y ¿en qué consiste esta centralización? Comerín nos la describe curiosamente asf: "En el mismo instante -dice- el gobierno quiere, el ministro da la orden, el prefecto la transmite, el alcalde la ejecuta, los regimientos marchan, las escuadras se adelantan, la alarma suena, el cañón retumba, y la Francia está en pie".

En España, por contraste, el ataque poi Itíco contra la centralización administrativa se montó por regionalistas de uno y otro signo. Quiero decir, que tanto del lado tradicionalista como del lado liberal, se formularon ataques coincidentes contra el sistema centralizador. En una obrita de Sánchez de Toca sobre "Regionalismo, Municipalismo y Centralización", publicada en 1931, decla este autor: "...Si la finalidad que ha de lograrse es la de una patria mayor, *lse* ha conseguido esto con la centralización? . V, al contestar negativamente, ¿no cabrfa pensar que lo lograse una descentralización regionalista mejor encauzada? ",

y es en este dato donde realmente hay que buscar la explicación de que para muchos la centralización administrativa se haya concebido como una primera trinchera de la defensa de la unidad política de un determinado país. Concretamente, asf ocurrió en España: y es curioso que en un trabajo que fue el discurso de apertura de curso académico en la Universidad de Valladolid en el año 1914, don Antonio Royo Villanova se plantea precisamente el tema de lo que él llama la nueva descentralización, y que apuntaba al tipo de descentralizaci6n por servicios, como un intento de corregir la base geográfica que tradicionalmente habla venido teniendo la centralización administrativa, por una base montada sobre la existencia de servicios, porque de esta manera -decía él- el problema polttíco del regionalismo queda automáticamente eliminado y las crrticas contra la centralización quedan también obviadas.

V todavía un tercer aspecto político en este problema de la descentralización administrativa. En la polémica sobre la centralización, y este es un dato que se descubre en gran parte de la blblloqraffa sobre la materia, se ha intentado demostrar la ecuación centralizaci6n igual a democracia.

Barthelemy, el conocido tratadista francés, en un prefacio que puso a la traducci6n francesa, que se hace a comienzos de este siglo, del libro de Jenks sobre el régimen local inglés, decía que no era precisamente el lema libertad, fraternidad e igualdad que aparecla en todos Jos monumentos oficiales franceses, el que realmente respondía a la situación francesa. "En nuestro país -deda él- más exacto serfa hablar de centralizaci6n, autoritarismo y burocracia". Inmediatamente ofrece el ejemplo de este libro sobre el sistema local inglés, basado precisamente en la deseentral ización.

No quiere decir esto que el pensamiento de Barthelemy fuese único en la doctrina francesa; por contraste, y por ejemplo, en la conocida obra de Hauriou, se defiende reiteradamente la idea de la centralización, porque según entiende él, es la manera de que en una democracia se corrijan los peligros del exceso de libertad.

Por lo que se refiere al pensamiento liberal español, tradicionalmente y esto es curioso, ha sido contrario a la centralizaci6n administrativa, a pesar del paralelismo que en otras materias ha tenido con el pensamiento liberal francés. Valga por ejemplo la referencia sintomática a la obra de don Gumersíndo de Azcarate, "El Self-Goverment y la Monarqula Doctri-

naria", que se publica en Madrid en el año 1877. Pone de re!ieve este autor, en primer lugar, la incompatibilidad de la democracia con la mcnarqufa doctrinaria; en segundo, la inadecuación también de la democracia con la centralización, con todo sistema centralizador.

Decía asf Azcarate: "La doble' qenealoqía que tiene la centralización, engendrada por el antiguo régimen y prohijada por la revolución, hace que sea una arma adecuada a la [ndole y al carácter de la monarquía doctrinaria, porque utilizándola sus partidarios para imponerse a los pueblos, la defienden como una de las grandes conquistas de la época moderna, y de ese modo se puede permanecer siendo a la vez popular y enemigo de los derechos del pueblo; servidor oculto de la tiranía y partidario público de la libertad".

Abundando en esta misma Hnea de ideas, pronuncia una conferencia, precisamente en el año de comlenzo de este siglo, en el Ateneo de Madrid, un sacerdote liberal español, don Cayetano Soler, que intenta precisamente desmontar los que él denomina axiomas falsos sobre los cuales se ha venido montando el pensamiento centralizador.

Estos falsos axiomas de la corriente centralizadora son para él: primero, que la tradición liberal centralista arranca de las Cortes de Cádiz e intenta demostrar precisamente que las Cortes de Cádiz no fueron centralistas. Segundo, el tópico del centralismo de la revolución francesa; él intenta, aunque con trabajo encontrar también una ltnea de pensamiento posterior a la revolución francesa, y naturalmente no reaccionaria sino de partidarios de la revolución, que defiende la fórmula descentralizadora. Finalmente, la idea de que el Estado" el Derecho moderno se tienen necesariamente que montar sobre la centralización.

Obsérvese como se trata en todos estos casos, paradójicamente, de una reacción del pensamiento liberal contra una tradici6n típicamente liberal como fue la centralización en el siglo XIX.

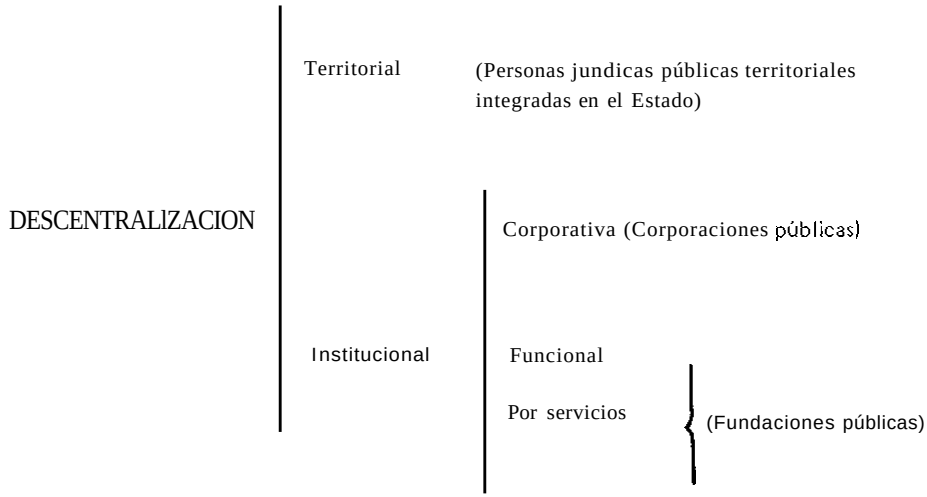
111. Aplicación del Concepto de las Varias Clases de Personas Jurídicas

Después de este escorzo polltico que acabo de revisar vamos a volver otra vez a nuestro concepto técnico de la descentralizaci6n. Decíamos, y tomo otra vez el hilo de la cuesti6n, que consiste la descentralización -técnicamente hablando- en una transferencia de competencias del Estado a los diversos tipos de personas jurfdicas públicas.

En mi primera conferencia otrecf una clasificaci6n de las personas jurldicas, en general, y de las personas jurídicas públicas en particular. Si ahora aplicamos el concepto de la descentralización administrativa a los distintos tipos de personas jurldicas, en general, y de las personas jurfdicas públicas en particular. Si ahora aplicamos el concepto de la descentralizaci6n administrativa a los distintos tipos de personas jurfdicas públicas, en relación con las cuales la descentretízación administrativa se verifica, aparecerán entonces las distintas clases de descentralizaci6n. Y asf, correspondiéndose con las personas públicas territoriales, tenemos la descentralización territorial; y correspondiéndose con las personas públicas institucionales, tenemos la descentralización institucional. A su vez, la descentralización institucional puede ser corporativa (cuestión sin embargo sobre la que no me pronuncio dogmáticamente, porque precisamente pienso que el fenómeno de las corporaciones de intereses no es tanto un problema de descentralización, que hace referencia a un desgajamiento de algo del centro, cuanto a una aproximación de algo que ha nacido fuera del Estado a la estructura estatal como contrapartida de los poderes y prerrogativas que a estas personas se conceden), funcional y por servicios (referida a establecimientos públicos).

Entonces, correspondiéndose con los distintos tipos de personas públicas, están los distintos tipos de descentralizaci6n que a lo largo de este ciclo vamos a tratar y que resumen el siguiente cuadro:

Cuadro 2



En el primer libro que publiqué sobre esta materia en el año de 1950, que lleva precisamente por título "Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional", me preocupa mucho la cuestión terminológica. Hice all(ciertos esfuerzos por señalar que las entidades admtnistratlvarnente descentralizadas, en cualquiera de las distintas especies en que aparecen, no gozan, estrictamente hablando, de autonornía sino de autarquía; y establecfa ahí los criterios para dist¡ngir el valor de uno y otro término.

Yo sigo pensando que lo correcto es hablar de autarqufa y no de autonomra. Pero con todo, y dado el uso que en la legislación, en la doctrina y en el Derecho comparado se viene dando a un término y a otro, creo -al menos ahora- que el problema ha perdido importancia, y que cabe muy bien hablar rigurosamente de todos estos conceptos, incluso manejando indistintamente los términos autarqufa y autonorrua. Consiguientemente, no me paro ahora en este esfuerzo por hacer la distinción.

Empero, un problema queda en pie a la vista del tema formulado: es el problema relativo a si las empresas públicas que, concretamente por lo que se refiere a las de forma jurfdica privada, aparecen mencionadas en la anterior clasificación dentro de las asociaciones de interés privado con forma mercantil, constituidas por capital público o en forma de economea mixta, son o no también ejemplo de descerrtralización admi nistrativa.

Precisemos este asunto. Prima facie, es evidente que todas estas empresas son consecuencia de un fenómeno centralizador: la Invasión del sector privado por el sector público; concretamente, como consecuencia de las nacionalizaciones (que en definitiva se pueden englobar dentro del fenómeno centralizador) han surgido muchas de estas empresas.

En un segundo momento, hay, .en cambio, un fenómeno de descentralización. Una vez que estas competencias de tipo intervencionista en la esfera de la economía han sido asumidas por el Estado, la etapa

centralizadora, viene la forma de gestión descentraliaada que significan las empresas.

Ahora bien, a los efectos de la gestión de estos servicios por empresas, hay que excluir los casos de empresas públicas de los casos de empresas con forma de sociedad mercantil; porque para mi, solamente las empresas públicas, organizadas en forma de servicio público, son fenómenos de descentralización administrativa, estrictamente hablando. En cambio, no lo son los supuestos de empresas constituidas en forma de sociedad mercantil. Hay aqu (efectivamente una persona jur(dica independiente del Estado, pero persona jurfdica privada y no pública, y he partido del supuesto de que la descentralización se realiza entre el Estado y las personas jurfdicas públicas.

Estas empresas no forman parte, no están encuadradas en la organización estatal, en la administraci6n pública; sino que son de la administración pública. La relación, consiguientemente, no es de integración orgánica, sino se trata de una pura relaci6n de propiedad En definitiva, este es el destino de todas las sociedades privadas: ser de la propiedad de alguien, de los accionistas o de los socios, según el tipo de sociedad. Yeso concretamente es lo que ocurre en el caso de las sociedades creadas por el Estado con capital estatal o con capital mixto. Consiguientemente, quedan excluidas, por tanto, de las diversas formas de descentralización que planteo en este cuadro y que en las lIneas sucesivas seguiremos estudiando con más detalle.

TERCERA CONFERENCIA

1. La Descentralización Territorial en 105 Diversos Niveles

Al precisar el concepto de la descentralización edrnlnistrativa, decíamos que era susceptible de aplicarse a las distintas clases de personas jurfdicas que dejébamos expuestas en la primera lección. Y como consecuencia de esa aplicación del concepto a las distintas clases de personas jurfdicas, resultaban las distintas clases de descentralización administrativa.

La primera que aparece en la clasificación que ofrecemos es entonces la descentralización territorial; o sea, la descentralización administrativa aplicada a los entes territoriales. lCúales son estos entes territoriales? En el Derecho español están definidos en la Ley de Régimen Local, cuya actual redacción es de 24 de junio de 1955.

Según el arttcu!o primero de esa ley, el Estado español se halla integrado por las entidades naturales que constituyen los municipios, agrupados terrttcrlafmente en provincias. Estas, y solamente éstas, es decir, municipios y provincias, son las entidades locales en Derecho español. Precisamente por eso señalaba que entre nosotros el número de entidades constituye numerus clausus, es decir, que éstas y sólo éstas son las entidades admitidas en el Derecho español como entidades locales.

Es posible, sin embargo, que ustedes se pregunten: ¿Oué ha hecho el Derecho español de las regiones? ; puesto que es tradicional hablar de las regiones españolas e incluso en algunos momentos de nuestro Derecho positivo se han configurado como entes legalmente reconocidos.

Tendré que contestar a esta pregunta diciendo que en el Derecho vigente en España la región no existe desde el punto de vista legal. Pero, como sin embargo, y acabo de observarlo, en nuestro Derecho anterior la importancia de la regi6n ha sido grande, quiero dedlcar algunas meditaciones iniciales al problema de la descentralización administrativa aplicada justamente al ente regional.

11. La Autonomía de las Regi.ones

No obstante el uniformismo y centralismo que carac-

teriza toda la historia administrativa del siglo XIX español, hubo diversos proyectos de división regional de nuestro país. Algunos de alcance puramente admlnistrativo, otros con intención polrtica. es decir, buscando la finalidad de construir el Estado español sobre la existencia de regiones polrticamente autónomas.

Como proyectos puramente administrativos, cabe recordar por ejemplo el del año 1847, de don Patricio de la Escosura, que divid ía el Estado español en 11 regiones administrativas; el del año 1884, del señor Moret, que la divid ía en quince regiones; el proyecto del año 1891, redactado por los señores Silvela y Sánchez de Toca, que dividía la peninsula en once regiones, más las dos regiones insulares, es decir, Baleares y Canarias.

Pero junto a estos proyectos administrativos están los proyectos pol Iticos. El más importante de ellos es el que se contiene en el proyecto de Constitución Pecera! que preparó la primera República española en el año de 1873.

En este proyecto, las regiones tienen consideración de Estados; y ase se dice expresamente en ella. Es curioso, además, recordar que entre los Estados que se enumeran en el artrculo primero de aquel proyecto, junto a algunas que siguen siendo actuales regiones históricas españolas, como Aragón o Andalucía. figuran curiosamente Cuba y Puerto Rico.

Después de la restauración monárquica, se debe recordar una serie de intentos también de un cierto matiz autonomista. En este sentido, por ejemplo, la famosa exposición que los catalanes elevaron al rey en el año 1885, aspirando, al menos aparentemente, a un simple concierto económico como el que reqfa entre el llamado Estado español y las llamadas regiones aforadas. En 1892 se reiteran estas aspiraciones en el llamado Programa de Manresa, con una nueva sollcitud de concierto económico que se repite en el año 1898. En etañc de 1916, con motivo de discutirse el mensaje de la Corona al Congreso, la cuestión de la autonomfa regional tiene ya un matiz totalmente potrrtco.

Pero sobre todo esta aspiración, latente en los distintos momentos de nuestra historia administrativa. de regionalizar el Estado español, se consagra de nuevo en la Constitución de 1931, cuyo artículo primero decía así: "La República constituye un Estado integral -subrayo esta expresión y después volveré sobre ella- compatible con la autonomía de los municipios y de las regiones". En la idea se insiste después en el artículo octavo de la propia Constitución, que reza asf: "El Estado español estará integrado por municipios, mancomunados en provincias, y por las regiones que se constituyen en régimen de autonomía".

Como ven ustedes, el vocablo que se emplea es precisamente ese de la autonomía. Pero justamente con éste, está el término que se emplea en el artículo primero y al que acabo de referirme, de que la República constituye un Estado integral.

Ya la doctrina (concretamente un trabajo que publica en el año de 1935 el profesor Royo Villanova) se hace cuestión de esta expresión y manifiesta su extrañeza porque se trata de un término que jamás habfa sido usado ni por la doctrina ni por el Derecho positivo español.

La extrañeza fue tal, que autor tan conocedor de estos problemas como fue Posada, lleg6 a afirmar que se trataba posiblemente de un error terminológico, y que donde decía " Estado integral", lo que realmente habían querido decir los redactores era "Estado integrado" .

En una monograHa reciente sobre el tema de Ferrando Badía se propone, tanto para nuestro ejemplo retrospectivo de la Constitución de 1931, como para

el paralelo ejemplo que ofrece actualmente la Constítución italiana, el término de "Estado regional" -que considera más correcto que el "Estado integral"- a que aludfa la Constitución de 1931. Sin embargo, este término de "Estado regional" es también equ Ivoca, porque parece que alude al Estado-región del que como habrán visto ustedes tenemos el precedente del proyecto de Constitución de 1873.

En cualquier caso, y dejando de lado la discusión terminológica, lo cierto es que la Constitución de 1931 lo que quiso realmente fue constituir un tipo de Estado, polfticamente intermedio, entre el Estado unitario y el Estado federal. Y, además, ésto se desprende claramente de las discusiones que precedieron al proyecto en el Congreso.

Asf pues, el regionalismo, tal como se soluciona en la Constitución de 1931, avocó fundamentalmente a una descentralización más política que administrativa. Y, quizás, seguramente por esto y como reacción, es por lo que ha desaparecido incluso la propia región como entidad local, en la legislación posterior a nuestra guerra civil.

Hay efectivamente algunas alusiones en algún texto legal más reciente, en el llamado Decreto de Gobernadores Civiles de 10 de octubre de 1958, a unos gobernadores generales, con circunscripción supraprovisional; pero no debe inducirnos a engaño esta referencia, porque equt fundamentalmente, en este decreto de 1958, lo que se ha querido configurar son circunscripciones estatales, no entes locales auténticos intermedios entre la provincia y el Estado.

111. Situación Actual de Municipios y Provincias

Veamos entonces cuál es la situación actual de municipios y provincias, únicos entes, repito, a los cuales puede aplicarse el tema de la descentralización territorial en el sistema legislativo español

Por contraste con lo que acabo de decir de las regiones, se puede afirmar que municipios y provincias no suponen problema de fisura de la unidad nacional. La centralización polttica puede efectivamente sucumbir ante el regionalismo; y los ejemplos están en esas dos Constituciones a que me he referido antes, de 1837 y de 1931. Pero el cantonalismo polftico municipal o provincial se puede afirmar, que hoy día es inviable. Las circunstancias han administrativizado al máximo los problemas del régimen local. Y esta administrativizaci6n del régimen local no solamente es una aserto que se puede referir al Estado español y a la mayor parte de los Estados continentales europeos, sino que se puede afirmar también de la propia Inglaterra, donde la tradición en materia de régimen local es totalmente distinta. En Inglaterra, como ha puesto de relieve en un reciente estudio el profesor Entrena Cuesta (sobre "Los Movimientos Centralizadores en Inglaterra", publicado en Madrid en 1960), lo característico del sistema inglés, es precisamente, el ser un sistema de "Selt-qovermant", caracterizado porque la totalidad, se puede decir, de la administración interna del pafs estaba en manos de autoridades locales y no de autoridades centrales. Pues bien, hoy se está caminando cada vez más hacia un sistema en que los poderes de las autoridades centrales son casi omn trnodos.

Las referencias que en este sentido se encuentran en la doctrina anglosajona son constantes. En un conocido libro del profesor Robson, cuya primera edición se publicó en 1931 y cuya tercera edición aparece en Londres en 1954 (Development of Local Goverrnent), afirma, precisamente planteándose el contraste entre las situaciones del gobierno local inglés cuando apareció la primera edición de la obra y cuando aparece esta tercera edición: "En 1931, cuando este libro se public6 por primera vez, yo estaba en condiciones de referirme, en su prefacio, a la inmensa y creciente importancia del gobierno local en la vida de la nación. Hoy resulta desgraciadamente lnnecesario señalar el rápido declinar de su significación en la

polftica de nuestro país. ¿Cómo y por qué se ha producido este deplorable resultado? La breve respuesta es que las autoridades locales han sido despojadas de sus funciones por consecuencia de la transferencia de servicios al gobierno central o a los organismos ad-hoc creados por los ministerios. Acompaña a este acortamiento de funciones, un inmenso incremento del control central sobre las restantes competencias de {as autoridades locales. No es exagerado decir que el gobierno local hace frente a una crisis de primera magnitud".

Hasta aqu r Robson. Obsérvese sin embargo, que a pesar de que apunta también a una ingerencia en las competencias que quedan en manos de los organismos locales, sin embargo, en relación con estas competencias, se puede seguir hablando de una autonomra de las corporaciones locales inglesas. Fundamentalmente, el hecho es un fenómeno de vaciamiento de funciones de las corporaciones locales en beneficio de los ministerios o de organismos creados, precisamente, para servicios determinados. Es un fenómeno, consiguientemente, de traslación de competencias de los organismos locales a las autoridades centrales, que como contrapunto de la definición de descentralización administrativa que dábamos, es típicamente centralizador.

Por lo que tengo aprendido del Derecho de Costa Rica, pienso que es también un ejemplo de este fenómeno de traslación de competencias a organismos ad-hoc, el caso concretamente del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

Siguiendo en esa misma línea de pensamiento de Robson, otro autor inglés, Warren, ha podido decir que la ideoloqía política que estaba en la base del "Self-goverment" del siglo XIX, ha cedido ante consideraciones administrativas. "La esfera de las competencias locales no es ya -dice Warren- una cuestión a determinar desde el punto de vista de la libertad democrática que produce, sino en base a consideraciones estrictamente administrativas; es decir, al mejor modo de organizar los servicios públicos".

Sí esto ha ocurrido en Inglaterra, el pafs tradicional del gobierno local, no debe extrañarnos cuál ha sido posteriormente el signo de la evolución producida en España, donde la tradición, al menos desde la época de los Barbones, era totalmente centralizadora.

El Conde de Toreno, en uno de sus ramosos discursos parlamentarios, podía decir, en el primer cuarto del siglo XIX, en relación con la situación de centralización administrativa en el antiguo régimen español: ''... En ninguna parte estaba tan concentrado el poder como en España, donde no era lícito desde el último rincón de Cataluña o Galicia hasta el más apartado de Sevilla o Granada, construir una fuente ni establecer siquiera una escuela de primeras letras sin el beneplácito del gobierno supremo o del Consejo Real, en cuyas oficinas se empezaban frecuentemente las demandas o se eternizaban los expedientes".

Efectivamente, el constituclonalismo español, como fue el caso del francés, heredó la centralización del "antiguo régimen". Toda la cuestión batallona a lo largo del siglo XIX respecto a las leyes del régimen local en nuestro pafs, se centra concretamente en el dilema centralización o descentralización administrativa. Pero normalmente, como se expone magníficamente en la conocida obra de Posada sobre la evolución administrativa del régimen local en España durante el siglo XIX, era la fórmula centralizadora la que se imponía.

La cuestión era de una extraordinaria actualidad polúlca: hasta el punto, por ejemplo, de que fue la promulgación de la Ley de Ayuntamientos de octubre de 1840 la que provocó la abdicación de la reina regente Marra Cristina. Posteriormente, la ley de 8 de enero de 1845 persiste todavía en el criterío centralizador

por cuanto es el jefe político (equivalente a los actuales gobernadores civiles), quien pocHa destituir y suspender a los alcaldes o presidentes de ayuntamiento, dando cuenta después al gobierno.

El proyecto de 1855 cuando se plantea a Las Cortes, precisamente a excitación del Partido Liberal, da lugar a un dictamen de la comisión que en cierto sentido sintetiza el pensamiento de la época sobre el tema; incluso el pensamiento del Partido Liberal (y subrayo esto porque es sintomático)' Se dice en el dictamen de la comisión: "... La excesiva centralización, sobre ser ineficaz hasta cierto punto, porque nunca la superioridad puede descender con pleno conocimiento de causa hasta pormenores de apreciación práctica y local, ofrece el inconveniente de que al proceder de arriba a abajo, para llegar por escalones a los administrados, imposibilita toda encomienda o rectificación que sólo debe esperarse de un superior. La excentralización (que era el término que entonces se usaba para denominar lo que hoy llamamos descentralización) excesiva, sobre fraccionar el poder llevándolo a diversos puntos, lo que equivale a destruirlo o al menos a mermado, crea desconfianza o insubordinación en la esfera gubernativa de la variedad de intereses, aislamiento de miras y pequeñez de relaciones; efectos todos incompatibles con la fuerza de cohesión y unidad que requieren el nervio, la grandeza y la gloria de la nación. Conciliar la libertad con el orden es el gran problema que está destinado a resolver la escuela liberal".

Subrayo que éste es el pensamiento liberal de mediados de siglo XIX en España. Consiguientemente, busca y pregona la fórmula media entre lo que llama la excesiva"excentralizaci6n" y la excesiva centralización.

En fin, la restauración todavía se encara con el problema del régimen local, y promulga dos grandes leyes; la Ley Municipal de 1887 y la Ley Provincial de 1882. Debemos señalar algunas de las notas de esta legislaci6n, porque estuvo en vigor casi medio siglo en España, por contraste con la efímera duración de las leyes que la precedieron en el siglo XIX.

En estas leyes se admite una prudente descentralización. Pero esa descentralización está corregida por notas tan tfpicamente centralizadoras como las siguientes: Primero, los alcaldes de Madrid, capitales de provincia y pueblos de importancia, son de nombramiento real; ingerencia consiguientemente, del ejecutivo en la administración de la vida local. Segundo, contra las resoluciones, tanto de los municipios como de las provincias, cabra recurso gubernativo, es decir, recurso de alzada ante el gobernador civil. Tercero, el gobernador civil era el presidente nato de las diputaciones provinciales; que consiguientemente, no tenían en este sentido un jefe propio representativo de sus intereses, sino que estaban mediatizadas por el representante del poder central o ejecutivo.

Resulta altamente paradój ico que en este breve examen de nuestra historia administrativa, tengamos que llegar a la dictadura del general Primo de Rivera, para encontrarnos con una ley auténticamente conservadora de la autonomía de las entidades locales. Es el Estatuto Municipal llamado Calvo Sotelo, del año 1924, el que realmente consagra el régimen de la -por seguir la terminoloqía de aquel texto legal, y prescindiendo ahora de la pureza o no de su aplicación- autonomía municipal.

Precisamente en la exposición de motivos justificadora del estatuto, los redactores del mismo, al referirse a la legislación anterior, a la ley de 1877, que había estado vigente hasta el momento, la califican de la siguiente forma: "Es una ley centralista, que imponía a los ayuntamientos, bajo la etiqueta falaz de providente tutela, una tiranía feroz y egoísta".

En este Estatuto Municipal del año 1924, la descentralización se manifiesta con las siguientes carac-

tertsticas: Los concejales y alcaldes -por contraste con la ley del 77- eran cargos totalmente electivos, sin intervención ninguna del poder ejecutivo. En segundo lugar, los acuerdos de los municipios causaban estado en vfa gubernativa, sin posibilidad por consiguiente de recurso gubernativo. En tercer lugar, se admitfa el "régimen de carta", que permitía a los municipios, si no darse (porque a este punto no se llegaba y precisamente equf la discusión sobre la procedencia del término autonomía que empleaba expresamente el Estatuto Municipal) al menos proponer una carta que, si era aprobada por el poder ejecutivo, convertíase en ley del municipio, especial frente a la ley general.

Puede afirmarse que la más alta cuota en la historia de nuestra descentralización administrativa se alcanza precisamente con esta ley del año 1924. No fue más allá la ley republicana del año 1935 que, por otra parte y en muchos aspectos, era técnicamente bastante inferior al estatuto de 1924.

Veamos ahora cómo resuelve la legislación actualmente vigente en España, el problema de la descentralización de las entidades locales, es decir, el problema de la descentralización territorial.

La descentralización comporta diferentes facetas. Cabe perfectamente que un determinado ordenamiento juddico regule algunas de esas facetas con solución centralizadora, y que en cambio en otras facetas imponga una solución descentralizadora.

En las facetas más importantes de nuestro régimen local, écuáles son las soluciones impuestas? Me quiero referir a algunos aspectos que considero que son la piedra de toque para determinar el grado de centralización o descentralización de un determinado régimen local.

Primera faceta de la cuestión: el problema del carácter legal o natural de los municipios.

Es obvio, y esto se descubre repasando nuestra literatura [urfdico-adrninistratlva, que normalmente los defensores de la centralización resuelven este dilema en el sentido de que el municipio es un ente legal, un ente de creación del legislador. Mientras que los autonomistas descentralizadores suelen, por el contrario, mantener el principio del carácter natural, anterior incluso al Estado, y que consiguientemente el Derecho estatal se límita a reconocerlo pero en ningún caso lo crea.

En relación con esta primera alternativa, nuestra ley parece ser una ley descentralizadora, porque en su artículo primero califica expresamente a los municipios de "entidades naturales". Asimismo, reconoce el carácter de entidades -si no municipales al menos de entidades locales menores, asf las designa la ley- a los caseríos, poblados y parroquias, es decir, a todos aquellos núcleos de población que tengan una cierta entidad. Sin embargo, hay una serie de restricciones que se desprenden del resto del srtrculado de la ley. As(por ejemplo, en el artículo catorce se faculta al gobierno para incorporar uno o más municipios a otro cuando existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa. Tengo que subrayar que por ejemplo la actual situación del área metropolitana de Madrid, del gran Madrid, ha sido la consecuencia de sucesivas incorporaciones al municipio de Madrid de antiguos municipios periféricos;

En segundo lugar, se restringe también el principio de la naturalidad del municipio cuando asimismo cabe la posibilidad de parte del poder ejecutivo, de fusionar municipios limítrofes cuando se produzca una confusión de edificaciones entre ellos, Todavta, en tercer lugar, está la posibilidad de segregar de un municipio una parte de su territorio para agregarlo a otro. Y finalmente, en cuanto se refiere a la posibilidad de crear nuevos municipios, la ley la subordina a

que junto a la existencia de una población y de un territorio independiente, exista la suficiente riqueza imponible para costear los servicios municipales que se consideren mínimos. No basta, por consiguiente, con que exista el territorio y los vecinos que habitan sobre él quieran declararse entidad independiente: hace falta además que se dé una circunstancia económica propia, a juicio del poder ejecutivo.

Segunda "piedra del toque" para determinar hasta qué punto un régimen es centralizado o descentralizado: el tema del uniformismo legislativo.

La conexión ideológica entre centralización y uniformismo está clara. Pues bien, ¿qué contestación da nuestro Derecho a esta pregunta? Fundamentalmente, el Derecho local español es uniformista. En este sentido, la solución inversa a la que señalábamos con respecto al primer aspecto de la cuestión. Pero también aquí encontramos excepciones.

Excepción al uniformismo es, por ejemplo, el haoerse recibido y mantenido en la nueva ley el réqlmen de carta que introdujese el Estatuto Municipal de 1921. Los municipios pueden proponerse un estatuto peculiar con el nombre de Cartas, que afectan al aspecto económico o al aspecto orgánico en su constitución. Pero en cualquier caso, dentro de unos ıimites bastantes severos que establecen los artículos 98 y 99 de la vigente Ley de Régimen Local.

En segundo lugar está el llamado régimen de las grandes ciudades. Una ley de noviembre de 1957 modificó nuestra Ley de Régimen Local a los efectos de permitir que se pudieran dictar leyes especiales para las grandes ciudades españolas, habida cuenta de que los problemas que entraña la gran ciudad no son los mismos del resto de los municipios. Y precisamente con base a esta ley se han dietado Cartas especiales o leyes especiales, en relación con Barcelona (la fecha de la Carta de 8arcelona es 15 de junio de 1960) y más recientemente en relación con Madrid (la ley especial de Madrid es de 11 de julio de 1963).

Cabe pensar si este régimen especial no se hubiese podido conseguir, de acuerdo con la técnica del régimen de carta admitido en la Ley de Régimen Local. Pero la respuesta tiene que ser necesariamente negativa, porque, como acabo de decir, el régimen de carta permite bastante poco. Es una especialidad dentro de unos Ifmites muy estrechos; y precisamente el régimen de carta, tanto de Madrid como de Barcelona, rompe con esos límites. Por ejemplo, concretamente una de las limitaciones en el terreno económico es la no posibilidad de crear impuestos sobre los vecinos de la ciudad que no estén previstos en la Ley de Régimen Local, y sin embargo, tanto la Carta de Madrid como la Carta de Barcelona es en este terreno en donde hacen muy Importantes innovaciones, naturalmente para desesperación de los que somos vecinos de uno de estos municipios.

Todavía un tercer tipo de régimen especial: el de las provincias aforadas, como son en España Alava y Navarra, y el de los cabildos insulares de las Islas Canarias.

Cuarto tema que, siguiendo la línea de pensamiento que estoy exponiendo, pone a prueba cuándo un régimen es centralizado o descentralizado: el importantísimo tema de la designación de las autoridades locales, *¿Cbmo* se resuelve el problema de la designación de las autoridades locales en nuestro Derecho positivo?

El nombramiento de alcaldes, por supuesto, slempre ha sido en España una vieja cuestión batallona. En pleno régimen de la restauración monárquica de 1876, que podemos calificar como el perf oda constitucional más estable dentro de toda la historia del constitucionalismo español, podía decir Maura, un conocido poiítico conservador (en el año 1896), que

el gobierno tenía necesariamente que tener la potestad de nombrar y separar a los alcaldes. En cambio, el Estatuto de Calvo Sotelo, que repito una vez más, se dicta paradójicamente en el pertodo de la dictadura del General Primo de Rivera, curiosamente permite que el alcalde sea elegido por el ayuntamiento. Yademás no solamente entre los concejales elegidos por los vecinos, sino que incluso el ayuntamiento puede elegir alcalde entre todos los que tengan la condición de electores en el propio municipio, con lo que la base electiva es mucho más amplia.

La vigente Ley de Régimen Local española, es desde luego en este punto totalmente centralizadora. El nombramiento de los alcaldes es gubernativo, tanto en las capitales de provincias como en los demás municipios del país. Corresponde al ministro de la Gobernación en el primer caso, capitales de provincia o municipios importantes y a los gobernadores de provincia en los municipios pequeños.

y en cuanto a la constitución del ayuntamiento, en cuanto a la designación de los concejales, también hay interferencia gubernativa. Actualmente, 10$ ayuntamientos en España están compuestos de concejales; pues bien, el nombramiento de éstos se hace por tres grupos. Un primer grupo que es designado por elección por los vecinos que tienen la condición de cabezas de familia; un segundo grupo que se elige por los dos grupos anteriores ya elegidos, pero de una lista -y aquí hay que subrayar la intervención gubernativa- de representantes o de miembros de entidades corporativas radicadas en el municipio, pero confeccionada esa lista por el gobernador civil.

En cuanto a la designación de los funcionarios locales, también se puede afirmar que existe intervencionismo del poder ejecutivo. Por supuesto que, en general, el principio es el de que los funcionarios de las corporaciones locales, como funcionarios de las mismas, son nombrados por las tales corporaciones locales. Pero hay una excepción en relación con los llamados cuerpos nacionales. Existen en España tres cuerpos nacionales de funcionarios de administración local: el cuerpo de los secretarios, el de los interventores y el de depositarios de fondos. Estos tres cuerpos son reclutados por el ministerio de la Gobernación, mediante el sistema de oposiciones clásico en toda la funclón pública española, pero que se realiza no ante tribunales nombrados por las corporaciones locales, que es un instrumento de centralización administrativa.

Otro aspecto de la cuestión en el tema centralización-descentralización administrativa, es el relativo al régimen lurrdlco de los actos administrativos locales. Este aspecto jurfdlco formal es importantíslrno también para medir el grado de descentralización en que se encuentra un ente administrativo.

Pues bien, en este punto la ley de 1877 era centralizadora, en cambio la ley vigente es totalmente descentralizadora,porque al igual que el estatuto de 1924, consagra los siguientes dos principios básicos: primero, que los actos y acuerdos de las corporaciones locales son inmediatamente ejecutivos, sin necesidad, como regla aunque hay algunas excepciones de que haya aprobación gubernativa previa. Segundo, que los actos de estas entidades causan estado en la vía gubernativa, y que por consiguiente, no cabe recurso gubernativo contra ellos. La única posibilidad de impugnación lo es ante los tribunales de la jurisdicción contecioso-administrativa. En este punto es en el que el sistema descentralizador está totalmente garantizado en nuestra ley vigente.

Otro aspecto de la cuestión es el de la extensión de la competencia municipal. Es éste el que pudiésemos llamar aspecto sustancial o material de la descentralización territorial; porque efectivamente, Zde qué servida una rigurosa autonornía en el ejercicio de las propias competencias si éstas se reducen a nada o versan sobre cuestiones sin importancia?

Si nosotros buscarnos la respuesta a este tema, en la legislación positiva española, nos encontramos con que el artículo 101 de la Ley de Régimen Local contiene efectivamente una larga lista de competencias propias de los municipios, que van desde la gestión urbanística al fomento del turismo, pasando por la explotación de toda clase de servicios económicos municipales. Más aún, es que esta lista del artículo 101 se completa con una cláusula abierta final, que reza 85(: "...y cualesquiera otras obras y servicios que tengan objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal".

Consiguientemente, no ha podido ser más generoso el legislador en esta enumeraci6n de competencias. Pero como alguien ha puesto agudamente de relieve, quizá precisamente por abarcar tanto, se aprieta poco en cuanto a las competencias municipales, hasta el punto que han podido justificarse las excepciones que, por otra parte, encuentran su base legal en la propia Ley de Régimen Local. Porque entre los preceptos perdidos en la ley (yo dirCa que afortunadamente perdidos, porque no ha hecho uso de ellos la jurisprudencia) está el artículo séptimo que dice asC: "...En las materias que la ley contra expresamente a la exclusiva competencia de municipios y provincias, actuarán unos y otras bajo la direcci6n administrativa -no dice ni siquiera tutela, sino direcci6n administrativa- del ministerio de la Gobernación".

Pero hay sin embargo, otro precepto que sr hs sido aplicado por la jurisprudencia porque ha sido invocado, naturalmente por el ministerio de la Gobernaci6n, y por el Estado en general, cuando ha querido recobrar sus poderes en esta materia. El artCculo 156 de la propia ley, que dice que el ejercicio de las competencias municipales (es decir, de las referidas en el artículo 1011 no será obstáculo para la preparaci6n de servicios análogos que las leyes atribuyan al Estado o a las provincias. Consecuencia de esto: que cuando de acuerdo con viejas leyes ciertas competencias en materia de servicios tfpicarnente municipales se ponían en manos del Estado. El artículo 101 no ha servido como cláusula derogatoria de esa vieja legislación, y consiguientemente, esos servicios han seguido en manos del Estado. Ejemplos tfplcos de esta situación se dan en materia de transportes urbanos, con referencia concretamente al metropolitano de Madrid y Barcelona, y en relación con los suministros de agua, gas y enerqfa eléctrica. La competencia de estos cuatro servicios es estatal, según la antigua legislación decimonónica y de primera parte del siglo veinte; y sigue siendo estatal a pesar del arttculo 101 de la Ley de Régimen Local.

No se quiere decir con esto que sea el Estado el que preste esos servicios; estos servicios actualmente, y como regla, están prestados por empresas particulares. Pero empresas particulares que tienen que pedir la concesión, para poder prestar el servicio, al Estado y no al municipio.

Paralelamente existe y se ha producido también en Inglaterra. Materias que antes eran de competencia municipal, como la enseñanza privada -yo en este caso dirra que afortunadamente-, como la inspección sanitaria de la vivienda e incluso muchas competencias en materia urbanfstica, han venido a caer ahora en manos del Estado.

Ultimo aspecto en este pro y contra de la centralización-descentralización administrativa, es el relativo a la autonomía financiera. Este aspecto es desde luego fundamental, porque sin medios económicos podrfa afirmarse que apenas pueda haber descentralización. Tampoco si los servicios locales se nutren con cargo a los presupuestos del Estado.

La Ley de Régimen Local actualmente vigente, en su primera versi6n (Ley de Bases de 1945), apuntaba a fortalecer la hacienda local, estableciendo el principio básico de la separaci6n de las haciendas locales y

la hacienda estatal. Este principio se atenúa un poco, pero se sigue proclamando, en una reforma que esta Ley de Bases ha sufrido en el año de 1959. Entre los puntos fundamentales de la reforma se señalaba, para fortalecer precisamente las haciendas locales, la elevación de los recargos a favor de los municipios y provincias, y la creación de nuevos servicios en los municipios de más de veinte mil habitantes y en las capitales de provincia; la creación además de recursos subsidiarios niveladores de los presupuestos municipales, a cargo precisamente de las diputaciones provinciales, y la efectividad del principio de la corporación provincial a los servicios municipales; pero junto a esto se producía la consecuencia de que los pequeños municipios cuando no tengan recursos económicos suficientes, caen bajo un régimen de ayuda y protección de las diputaciones que prácticamente es un sistema de intervencionismo en su funcionamiento. He aquí cómo la realidad económica acaba tantas veces con el romanticismo municipalista.

En fin, si quisiéramos ahora resumir los aspectos de la centralizaci6n y descentralización administrativa en nuestro vigente régimen local, podríamos decir que nuestra ley se puede definir como fundamentalmente centralizadora, salvo en cuanto se refiere al régimen jurfdico de los actos administrativos locales, en que el principio de la descentralización se consagra plenamente. Asf, el ministro de la Gobernación tiene poderes, según nuestra ley, para destituir a un alcalde, pero en cambio es incompetente para anular el acuerdo de ese mismo alcalde, por el que se haya, por ejemplo, separado un funcionario municipal o se haya denegado a un particular una licencia para una construcción urbana.

CUARTA CONFERENCIA

1. La Descentralización Institucional: Personas Jurídicas Funcionales y Corporativas

En la clasificación general de las personas jurfdicas que decíamos en las primeras 1íneas de nuestras lecciones, recordarán ustedes que aquéllas aparecían divididas en personas públicas territoriales, a las cuales se refería la descentralización territorial, y personas públicas institucionales, que son justamente el objeto de la descentralización institucional. A las territoriales dedicamos precisamente la última lección; ahora vamas a entrar en el estudio de las institucionales. Las institucionales, a su vez, aparecían divididas en corporaciones y fundaciones.

La distinción entre personas jurídicas tiene una tradición jurídica que se remonta a la edad media, y es obra de los Canonistas y muy especialmente de Sinibaldo Fieschi, que había de ser luego elevado al papado con el nombre de 1nacencia IV. Sin embargo, después va a ser sustituida, en el siglo XIX, por una nueva distinción introducida por la dogmática jurfdica alemana entre corporaciones y fundaciones. Esta nueva distinci6n inicia fundamentalmente con Heise el año 1807, aunque fue la gran autoridad de Savigny quien la extendió y, hasta cierto punto, podn'a decirse, la puso de moda.

Los criterios para distinguir corporaciones y fundaciones eran entonces claros, y en lo fundamental han permanecido hasta nuestros dfas. La corporaci6n se caracteriza, fundamentalmente, por su base asociativa. En cambio, en la función lo que priva es la existencia de un fin Que hay que cumplir y, para asegurar su cumplimiento, se adscribe un patrimonio y se monta una organización. Esto no quiere decir que la figura de la fundación no fuese conocida también por el antiguo Derecho. La idea fundacional es antigua y está curiosamente ligada en sus orígenes a la existencia de una obra pfa que se pretende realizar "post mortem"; es decir, para después de la propia muerte. El Derecho romano canoera asf las que se llamaron las "Piae causae", las causas pfas que estaban dotadas de personalidad jurfdica propia. Pero el Derecho europeo medioeval, después de la invasión y de la caída del imperio

romano, en este sentido retrocedió algo con respecto a esta técnica jurídica. Porque, efectjvamente, la concepción de la fundación como una persona jurídica independiente necesita un grado de desarrollo jurfdico, que en la primera parte de la edad media europea no se daba. Entonces, el fin "post mortem" que muchas veces se queda lograr, sólo se alcanzaba leqando una cantidad de bienes a un tercero con el carácter de fiduciaria que asumía la carga de cumplir el fin pero, asimismo, asumía también la propiedad de los bienes que se destinaban al cumplimiento de ese fin. Es algo parecido a lo que ocurre actualmente en el Derecho anglosajón que no ha superado esa etapa, y que conoce la figura del "trusree" que es justamente esta especie de fiduciario. Pero el Derecho europeo continental continuó su evolución. Un grado o una etapa intermedia en esa evolución fue lo que llamaron (figuras muy curiosas en los siglos XII y XIII) legados a Dios, a la Virgen o a los Santos, para obras pías en beneficio de la propia alma. PocHan administrar estos legados los clérigos del templo correspondiente pero, por supuesto, aquí no surgía ninguna persona juddica independiente. Es cabalmente el nacimiento de esta técnica de interponer una persona nueva, indepéndiente, la que da lugar al nacimiento, en el Derecho europeo, de las fundaciones. Entonces, las personas encargadas del cumplimiento del fin y del manejo de esos bienes no eran ya propietarias de los bienes, sino que actuaban, única y exclusivamente, como "procuratores" o administradores del patrimonio fundacional. El patrimonio fundacional daba origen a una persona jurídica independiente, que era reconocida como tal por el Derecho.

Resulta asf que tenemos ya la base para, frente a las antiguas "unlversltates" y "colegiae" del Derecho romano, poder hablar también de una persona [urídica que ahora no tiene base asociativa. z'Tlene virtualidad en el Derecho moderno este criterio de distinción, según que exista o no un "substraturn" asociativo en la persona jurídica? En una de las más importantes obras que se han escrito sobre la personalidad jurfdica, la de Michoud (''La Theorie de la Pero sonalité Moral") se llega a la conclusión de que ese criterio distintivo no puede aceptarse. Según Michoud, tanto la fundación como la corporación tienen por "substratum' real una agrupación humana. La agrupación humana en las corporaciones está clara, son las personas que se asocian precisamente para conseguir el fin. En el caso de las fundaciones también existe esa base asociativa, precisamente los destinatarios del fin querido por el fundador. Piensen ustedes, por ejemplo en la institución por vía de fundación, mediante la técnica fundacional, de un hospital gratuito para asistencia pública. Pues bien, entiende Michoud que precisamente los beneficiarios de esa actividad, de sanidad y de beneficencia, que se va a realizar en el hospital, constituyen la base asociativa necesaria, según él, para que exista persona [ur ídlca,

La única diferencia entre estos dos tipos de personas está, siguiendo siempre la opinión de Michoud, en que, en el primer caso, en caso de las corporaciones, el elemento interés y el elemento voluntad van juntos (es decir, en una corporación la voluntad, que es justamente la de la corporación misma, la del colegio, se endereza a la salvaguarda de los intereses propios de los colegiados); mientras que, en el caso de la fundación, ambos elementos están separados, porque no son los destinatarios, los beneficiarios de ese patrlrnonio constituido en persona jurldica, los que tienen la voluntad, los que administran la persona jurfdica en cuestión. El nexo entre uno y otro elemento, entre el elemento interés y el elemento voluntad, se consigue mediante una voluntad externa a la persona misma, la voluntad del fundador, según Michoud.

Como es sabido, en la teorfa de Michoud el elemento interés es esencial. La persona jurfdica se caracteriza precisamente, para Michoud, por ser un centro aut6nomo de intereses; única yexlusivamente cuando se da este centro de intereses, hay persona

jurídica. Evidentemente, y a pesar de la crítica que los formalistas, los excesivamente formalistas, han hecho a Michoud, debemos de partir nosotros de la base de que, efectivamente, el tema de la existencia de estos intereses no es un tema metaiurídico o totalmente ajeno al Derecho. La cuestión concreta de cuándo un centro de intereses autónomos debe ser o no organizado como persona jurfdica, no es una cuestión ajena al Derecho; ni, por tanto, es irrelevante, como criterio de determinación de la persona jurfdlca, el hecho de que exista o no tal centro de intereses. A pesar de esta adhesión en cuanto al tema del interés con que me uno a la tesis de Michoud, entiendo, sin embargo, que no es totalmente convincente la distinción que él realiza entre el ente corporativo y el ente fundacional, pues parece, más bien, que lo caracterrstlco en las corporaciones es que la personalidad [urrdlca es una creación del Derecho para la protección de los intereses de quienes constituyen la agrupación mientras que en la fundación, la persona jurfdlca se otorga para proteger los intereses queridos por el fundador, si bien, naturalmente, estos intereses queridos por el fundador coinciden en la práctica con los intereses de los destinatarios de la actividad de la fundación.

De todas formas, esta afirmación que acabo de hacer creo que requiere algunas aclaraciones. En primer lugar, pienso que no es contradictorio, -como pudiera parecer- que en un caso hable, en el caso concretamente de las corporaciones, de protección de intereses, como causa de la constitución de la personalidad jurfdlce, y en el otro caso de protecci6n de la voluntad -intereses queridos por el fundador-o En definitiva, una y otra son las dos vertientes del Derecho subjetivo, que en la concepción prevalente en la doctrina moderna está constituido por esos dos elementos; es decir, se concibe el Derecho subjetivo como la voluntad tutelada o respaldada por el ordenamiento [urfdico en cuanto se endereza a la protección de determinados intereses. Además, y en relación con lo que acabo de decir, me tnteresa señalar que la distinción entre las corporaciones V las fundaciones como dos especies de personas jurídicas públicas es paralela, pero no idéntica, a la distinción entre personas jurídicas privadas -"asociaciones"- y personas jurfdlcas privadas –"fundaciones"–, de que hablaba anteriormente. En primer lugar, las asociaciones no son lo mismo que las corporaciones. Las asociaciones fundamentalmente -yen esto consisten estas personas jurídicas privadas- se forman por la voluntad de los que en ella se integran; en cambio, lo característico de las corporaciones de que aqu(tratamos, es que la integración no es tanto voluntaria cuanto necesaria. Recordando una cierta distinción que puso muy en boga la sociología alemana [la distinción entre "Gemeinshaft" y la "Gesellschaft", es decir, entre comunidad y sociedad), podrfamos decir que la corporaci6n apunta a un tipo de agrupación necesaria, como la comunidad, mientras que la asociación tiene su paralelo en esta figura de la sociedad.

En segundo lugar, me interesa también señalar que lo que aquf estamos indicando con el nombre de fundación no es exactamente tampoco la fundación privada de interés público, que aparecía en la clasificación que hacfamos de las personas jurldicas privadas. Aquf nos encontramos con una fundación, pero con una fundación de Derecho público. Esto lo quiero subrayar porque me parece que fue uno de los rnodestos aportes que realicé en mi libro "Adminlstraci6n Indirecta del Estado y Descentralización Funcional", publicado ahora hace quince años. Yo señalaba alll que, precisamente, en el uso de estas dos cateqorfas de personas jur Idicas públicas se pocHa llegar a nuevas matizaciones y, consiguientemente, a una evolución, a un progreso en la construcción jurídica de este tema.

Cierto es que, hace ya años, la doctrina se habfa ocupado de ciertas personas jur ídlcas de forma fundacional que tenían importancia desde el punto de vista del Derecho público. Es justamente 10 que hizo, por ejemplo en Italia, RomaneHi con una monoqratra pu-

blicada en el año 1935 y que lleva el significativo titulo "11 Negozio di Fondazione nel Diritto Privato e nel Dlrttto Pubblico". Puso de relieve que exlstfa la posibilidad de que un negocio de fundación debido a una voluntad privada fuese relevante en el campo del Derecho público. Pero realmente a la figura a que se refería Romanelli era a las fundaciones privadas de interés público, consiguientemente creadas por voluntad privada, mientras que la figura que yo utilizo aquí para realizar esta distinción, es la de la fundación realizada, precisamente, por Ja voluntad estatal. No se trata de fundaciones privadas, repito, que tienen una relevancia en el campo publico por raz6n del interés público que persiguen; sino de una fundación realizada o creada por el Estado. Consiguientemente, cuando me refiero a esta técnica fundacional, lo que quiero decir es que las entidades que de esta forma crea el Estado se realizan de una manera paralela a la forma como surgen esas personas juddicas por voluntad de los particulares en el campo del Derecho privado. Es decir, la voluntad fundadora del Estado adscribe un patrimonio para el cumplimiento de un fin, y organiza los medios personales y materiales necesarios para asegurar el cumplimiento de ese dicho fin.

Incluso, cabe extrañarse que durante muchrslmos años la doctrina jurfdica no haya hecho uso de este distingo entre la persona corporativa de base asoclativa y la persona creada según la técnica fundacional, para realizar una adecuada clasificaci6n de las personas [urfdicas públicas. Sin embargo, pienso que la distinción es fundamental y tiene gran importancia porque da lugar a reqímenes jurldicos diferentes, según la persona sea de un tipo o de otro. Esto está claro, por ejemplo, por lo que se refiere al Derecho español, está claro por lo que se refiere a otros muchos ordenamientos jurídicos positivos extranjeros y, por supuesto, nosotros -creo que al menos en el plano de la teor(a- lo veremos equf a la vista de lo que voy a decir en relaci6n con las corporaciones de intereses, y de lo que diré sobre las personas de tipo fundacional en las conferencias o lecciones siguientes.

11. Las Corporaciones de Intereses

Hoy me vaya detener en las de tipo corporativo; personas jurídicas públicas de base asociativa y consiguientemente de tipo corporativo. La terrninoloqía, incluso la cientlfica, aparte ya de la legislativa y de la jurisprudencia, no se ha puesto de acuerdo en España hasta muy recientemente con vistas a determinar qué se quiere decir con las corporaciones públicas. Asr. por ejemplo, en un trabajo publicado en el año 1942 por el profesor Pérez Botija, titulado "Problemas de Administración Corporativa", se decía que de la voz "corporación" cabían tres acepciones. Primero, una acepción muy restringida en que la corporación significaba, única y exclusivamente, o llegaba, única y exclusivamente, a la esfera econ6mico-profesional. Una segunda acepción que él denominaba "intermedia", en que la corporación se identificaba con el servicio organizado en forma de establecimiento público, con participación de los usuarios del servicio en el gobierno o en la administración de dicho servicio. Y, finalmente, decía, una tercera acepción de carácter amplio en la que cab ían todas las entidades públicas con personalidad jurídica distinta de la administración central del Estado.

Como puede observarse, con esa terminología, al menos en la acepción tercera amplia que acabo de señalar, quedarían dentro de la voz "corporación", tanto lo que nosotros entendemos que son estrictamente corporaciones de intereses, como cualquier otra persona [urrdlca pública, incluso las que nosotros incluimos en la llamada descentralización funcional. La misma confusión terminológica se aprecia en trabajos posteriores. López Rodó publica el año siguiente, en 1943, un trabajo con el nombre "Corporaciones de Servicios", bajo cuya denominación incluye también la totalidad del fenómeno de la descentralización por servicios. En el "Derecho Administrativo" de Garete Oviedo, había un capítulo que se dedicaba a la administración corporativa, y en este

capítulo se mezclaban, junto a las corporaciones de interés, como, por ejemplo, las comunidades de regantes y los colegios profesionales (colegios de abogados y arquitectos, de inqenieros. etc.. etc.). entidades típicas de carácter fundacional, como lo era en España, y lo siguen siendo, el Instituto Nacional de Previsión y el Instituto Nacional de Industrias. Bien es verdad, sin embargo, que en las ediciones más recientes del libro de Garete Oviedo -ya fallecido- a cargo del profesor Martínez Useros. se ha sustituido la denominación de ese capítulo "Administración Corporativa" por "Administración Institucional" y pienso que no ha sido totalmente ajena a ello la crítica que yo hice en mi libro "Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional". En cambio, y siguiendo la doctrina española, quien realmente tuvo conclencia de que el tratamiento jurídico de estas corporaciones de intereses se debía de realizar con total autonomía fue Jordana de Pozas, con un trabajo que dedicó a las corporaciones profesionales. El definía las corporaciones profesionales como aquellas colectividades cuyos miembros están unidos no sólo por coincidencia del fin, sino por solio daridad real, nacida de la comunidad de residencia, de hábitos y de profesiones. Como ustedes comprenderán, con una definición de este tipo no podía incluirse aquf ninguno de los ejemplos que yo daba antes, el 1nstltuto Nacional de Industria o el 1nstituto Nacional de Previsión, ni muchas de las entidades descentralizadas autónomas que tienen ustedes en el Derecho de Costa Rica y que ya estoy empezando a conocer. Si, en relación con este concepto de Jurdana, nosotros añadimos a las colectividades profesionales las demás colectividades de interés, en general, estaremos entono ces exactamente sobre la pista de cuál es el "substratum" de todas estas entidades que nosotros estamos denominando "corporativas" en Derecho administrativo. Lo característico, entonces, resulta ser la existencia de un núcleo de intereses propios de los miembros de esas colectividades, que no pueden confundirse ni con los intereses particulares de los miembros de la --o-noración oero n¡ tampoco con el interés del Estado, porque se trata de intereses dlte, rentes e intermedios entre ambos. Estamos en presencia, consiguientemente, de unas personas jur ldicas que podrfarnos calificar simultáneamente como "públicas" pero "no estatales". Cabria pensar en si sea contradictorio el pensar de unas determinadas personas jurídicas que son simultáneamente públicas y no estatales, puesto que en la definición inicial que hacíamos nosotros sobre las personas jurídicas públicas, señalábamos como dato definitivo, el dato del encuadramiento en la organización estatal. Sin embargo, pienso que no hay ninguna contradicción. El encuadramiento en la organización estatal, en estos casos, se produce por un fenómeno de absorción de fines de esas comunidades de parte del Estado; o si quieren ustedes, vista la cuestión desde otro ángulo, por un fenómeno de atribución a esas entidades de ciertas prerrogativas que originalmente son estatales y que respalda el Estado con su ordenamiento jurídico y que, como contrapartida de tal delegación o transferencia de potestades, estas asociaciones, estas corporaciones quedan en cierta medida, asornldas en la organización estatal. ¿Poderes exorbitantes? Están claros. La obligatoriedad, por ejemplo, en cuanto a la calidad de miembros, el poder disciplinario que a estas entidades se confiere, el monopolio en cuanto a la representación de los intereses de quienes constituyen la corporación. A cambio de eso, la concesión por parte del Estado, el reconocimiento por parte del Estado del encuadramiento en la organización estatal.

No debemos de olvidar, por consiguiente, lo problemático que resulta calificar las corporaciones como un fenómeno de descentralización, puesto que está el otro aspecto de la cuestión, el aspecto de la ebsorción de estas entidades por el Estado, que más bien parece un fen6meno centralizador y no descenttalizador. No debemos olvidar, digo, y precisamente esto lo explica todo, que estamos realmente en una zona fronteriza entre el Derecho público y el Derecho privado. Acaso podría incluso estar justificado el

hablar de un Derecho corporativo —y algunos lo han hecho así— como un "tertium genus", como un tercer género en la clásica dicotom(a entre el Derecho público y el Derecho privado.

Esto, que es posible en teoría y que estaría respaldado seguramente por algunas consideraciones jurídico-positivas, no es, sin embargo, la solución admitida en el Derecho español y pienso que tampoco lo sea en ei Derecho de Costa Rica. En nuestro Derecho, el Derecho de las corporaciones, el Derecho de estas entidades, a pesar de la existencia de esos intereses perfectamente dlferenciables del Estado, no deja de ser una parcela, una zona de Derecho administrativo. y también es ésta la solución del Derecho francés donde, después de la doctrina que estableció el famoso Arret Mompeurt de la jurisprudencia del Consejo de Estado, se admitió el recurso de alzada ante la administración central contra decisiones en materia sancionadora y disciplinaria impuestas por los llamados "órdenes profesionales", que son el paralelo en el Derecho francés de los colegios profesionales del Derecho español. Lo que sí es cierto es que en relación con estas corporaciones el problema de la descentralización se puede ciertamente plantear en nombre de la defensa de unos intereses y derechos que tienen sustantlvldad propia frente a los del Estado. Por eso es que la centralización excesiva puede en esta materia aparecer como una odiosa ingerencia del Estado en los asuntos propios de esas comunidades. Precisamente por eso, y como en el caso de los municipios, a que me reterra anteriormente, puede aparecer aquí y puede hablarse aquí de un aspecto poi ítico de esta especie de descentralización administrativa.

111. El Régimen Jurídico de las Corporaciones

Hechas esas observaciones doctrinales, veamos ahora cuál es lo caracterrstlco del régimen jurídico de las personas jurídicas públicas de carácter corporativo. Por lo que se refiere a la creación de estas entidades, el Derecho español está constituido, fundamentalmente, por el precepto del artículo 37 de nuestro Código Civil, que remite la capacidad civil de las corporaciones a las leyes que las hayan creado o reconocido; leyes, se entiende aquí en el sentido material y no formal, porque, tradicionalmente, el Derecho español ha admitido que estas entidades surjan no solamente por la ley votada en Cortes o por el antiguo parlamento, sino incluso también por disposiciones reglamentarias del poder ejecutivo.

Pues bien, en este precepto, al hacerse la distinción entre la ley que la haya creado o reconocido, se está realmente apuntando a un doble matiz en el naclmiento de la corporación. Primero, la creación ex novo por la ley o por la disposición administrativa (que por otra parte tengo que señalar que es lo normal); y segundo, el reconocimiento de algo que ya existía anteriormente. Lo normal, sin embargo, repito, en el Derecho español, es que sea la propia norma que aprueba los estatutos la que dé vida a estas entidades. La regla general es que una persona de Derecha público no puede surgir en nuestro Derecho por la simple voluntad concorde de los asociados. Un grupo de personas que se reúnen y que se asocian para la constitución de un fin, no pueden producir nunca por los solos efectos de su voluntad concorde el que esta persona sea una persona jurídica pública; para ello hace falta, precisamente, un precepto, una norma legal. Ahora bien, con esto de que la voluntad de los particulares no sea suficiente para determinar no quiere decir, ni mucho menos, que cuando estas personas jurídicas nacen no se haya contado previamente con la voluntad de los interesados. Antes bien, lo corriente suele ser que precisamente esa norma se dicta a excitación de los particulares, que incluso son los que redactan el anteproyecto de estatutos que luego tiene fuerza legal en virtud de la aprobación que el Estado realiza.

Pero, junto a esta creación ex novo a que acabo de

referirme, está también el supuesto del reconocimiento. Entonces la corporación se superpone, por así decirlo, a una asociación que ha surgido previamente. Claro es que esta asociación previa por supuesto, es una persona de Derecho privado. ZComo ha surgido esa persona? De acuerdo con nuestro derecho, al amparo de la Ley de Asociaciones. Y de acuerdo con la Ley de Asociaciones incluso la categoría de las asociaciones "de interés público"(que se reconocen en el artfculo cuarto de la ley) son asociaciones privadas. Para que se convierta en una corporación en el sentido que aquí damos al término, es decir, en persona jurídica pública, hace falta, repito, superponer a esa persona iurrdlca privada la personalidad jurídica pública que sólo una norma, una disposición legal, aunque sea del poder ejecutivo, puede determinar. Hay algunos ejemplos sintomáticos en la historia del Derecho administrativo español, de cómo se ha producido este fenómeno de nacimiento de una entidad en el campo del Derecho privado y cómo se ha convertido finalmente en corporación pública. Es el caso concretamente de las cámaras oficiales de la propiedad urbana en España, que originariamente fueron asociaciones voluntarias de propietarios de fincas urbanas de carácter privado y que, sin embargo, por un Real Decreto del 16 de junio de 1907 se convirtieron en corporaciones. Desde entonces, el régimen es el régimen de las corporaciones; son personas jurídicas públicas.

Con carácter general hubo un momento en el Derecho positivo administrativc español en que se reguló la forma de cómo las asociaciones privadas se podían convertir en corporaciones. Esto lo intentó un Real Decreto de 9 de diciembre de 1921, donde se .requlaba la materia con carácter general, pero entiendo que este Real Decreto ya no está vigente; más aún, resulta difIcil admitir en el Derecho administrativo actual que pueda surgir una corporación si antes una ley no hace posible su nacimiento en relación con una materia determinada o con un círculo de intereses determinados.

Una segunda nota en relación con el régimen jurídico de estas personas corporativas viene dada por las facultades de carácter públ ico de que disponen.

Los ejemplos que ofrece el Derecho positivo español, con respecto a casos en que las corporaciones manejan auténticos poderes públicos exorbitantes son numerosos. Así, por ejemplo, y por citar antecedentes de cierta tradición, una ley de 8 de julio de 1898 transmitió a las comunidades de labradores las facultades que anteriormente teruan los ayuntamientos sobre pollcfa y fomento rural. Otro ejemplo, también clásico en el Derecho español, viene constituido por un Real Decreto de 30 de agosto de 1917, que reconoció a la asociación de ganaderos las potestades gubernativas en materia de régimen y pollera de v(as pecuarias. Como ven ustedes, aquí se trata de una tansferencla de funciones típicamente estatales a unas corporaciones que no eran simples asociaciones privadas sino precisamente, y a la vista de este dato, típicas corporaciones de Derecho público. También las llamadas comunidades de regantes en España (unas entidades corporativas) tienen facultades para lmponer coactivamente el régimen en cuanto al aprovechamiento de los riegos a todos los integrados en esas comunidades. siendo recurribles, por cierto, sus decisiones ante la administración central del Estado.

Tercera nota importante en el régimen de las corporaciones es que agrupan obligatoriamente a cuantos se encuentran en la situación de intereses que abarcan Frente a las asociaciones privadas de interés público que, como regla, son voluntarias, las corporaciones, repito, tienen carácter coactivo. La razón seguramente está en que reconocer una corporación como de Derecho público es, en definitiva, declarar la necesidad de la satisfacción del fin para el cual han surgido y, por supuesto, la voluntariedad en cuanto a la agrupación podría poner en entredicho la consecución de ese fin. La solución de la obligatoriedad es, desde luego, la regla en Derecho español y 10 que siento es no disponer de ejemplos paralelos del Derecho costa-

rricense, para ver hasta qué punto esto es o no es la regla en el Derecho de este país. Pero, en fin, concretamente a la vista de los ejemplos que yo vaya citando, piensen ustedes en cuál es la solución del Derecho de Costa Rica. En relación, por ejemplo, con los colegios profesionales, colegios de abogados, colegios de arquitectos, colegios de ingenieros industriales, etc., etc.. es obligatoria la colegiación, es decir, la incorporación al colegio para el ejercicio de la profesión correspondiente y esto a pesar de que, curiosamente, en Derecho español estas profesiones son las llamadas tradicionalmente profesiones liberales: una liberalidad que, sin embargo, no obsta a este carácter vinculante necesario de la pertenencia al colegio. Con un trtulo de licenciado en Derecho expedido por una universidad española, y pienso que este es también el caso de ustedes, no se puede ejercer la abogacía; hay que estar incorporado al correspondiente colegio; exactamente igual ocurre con el colegio de arquitectos, con el colegio de ingenieros industriales, con el colegio de farmacéuticos, etc. Por lo que conozco, en cambio, de Nicaragua, allí no ha sido aún totalmente aceptada esta idea. Igualmente, para el ejercicio de la docencia privada, hace falta no solamente tener el título sino estar incorporado al Colegio de Doctores y Licenciados en Filosotta y Letras y en Ciencias. Consiguientemente, un colegio que agrupa también coactlvamente. necesariamente, a quienes, poseyendo, por supuesto, el título, además se quieren dedicar al ejercicio de la docencia privada.

En las corporaciones de intereses, que es un matiz distinto frente a los profesionales a que me acabo de referir, la regla de la obligatoriedad también suele darse en relación, por ejemplo', con los propietarios de fincas urbanas; este es el carácter que pretende, al menos con respecto a los que alquilan viviendas, la cámara oficial de la propiedad urbana. En relación con los propietarios concesionarios de minas este es el carácter de las cámaras mineras. Incluso en relación con ciertas corporaciones que no están constituidas por la totalidad de los interesados, sino por los elegidos por los interesados, como es, por ejemplo en España, el caso tradicional de las cámaras de correrclc, industrias y navegación (los rniermros de estas cámaras no son todos los industriales, comerciantes, sino los elegidos en cada provincia por los comerciantes y los industriales), vale también la nota de la obligatoriedad que estoy señalando, pues, en definitiva, todos ellos tienen que, obligatoriamente, cooperar al mantenimiento económico de estas corporaciones e, incluso, también obligatoriamente, inscribirse en el registro que estas cámaras llevan de quienes se dedican a las actividades que representan. En el caso también, a pesar del nombre, de las llamadas asociaciones benéficas y mutualistas que tanto están proliferando en la actualidad. Su carácter también es la obligatoriedad, y precisamente por eso, y a pesar del nombre de asociaciones que llevan, no son tales asociaciones, sino auténticas corporaciones de las que aquí estoy señalando.

Cuarta nota es la de las competencias propias de estas entidades. Entre las facultades que las corporaciones tienen, muchas son de carácter exorbitante y demuestran la existencia de una transferencia de facultades típicamente públicas que pasan del Estado a las asociaciones o corporaciones en cuestión. Así, un Real Decreto de 26 de julio de 1929, sobre las Cámaras de Comercio, de Industria y de Navegación declara expresamente que para la información de las estadísticas de las empresas que se dedican a actlvldades tuteladas por estas cámaras, losempleadosde las cámaras tendrán, frente a los particulares, la condición de funcionarios del Estado; asf se dice en el artículo 20 de este Real Decreto. Cosa curiosa, porque esto es y no puede ser más que a estos solos etectos, puesto que, por lo demás, los empleados o funcionarios de estas corporaciones no están sornetidos para nada al estatuto de la función pública, sino que tienen. en este sentido, carácter de empleados privados como los de cualquier empresa privada. Pero, en cambio, para la confección de estas estadísticas se les concede esta facultad o esta representación.

Las corporaciones, y es una nota más dentro de éstas, suelen tener facultades reglamentarias que obll-

gan a todos los pertenecientes a la corporación. Es el caso, por ejemplo de la fijación de aranceles y honorarios que se realiza tantas veces por los colegios profesionales, algunas veces libremente y en otras ocasiones sometidos a una aprobación ulterior del poder central, pero que, en cualquier caso, obligan a todos los integrados en la corporación.

V, como regla, facultad también exorbitante, es la existencia de potestad sancionadora sobre sus miembros, que puede llegar a la expulsión del miembro del colegio y, consiguientemente, a la inhabilitación para el ejercicio de la profesión, puesto que, como señalaba antes, el estar incorporado al colegio es requisito previo para el ejercicio de la profesión.

A cambio de estas facultades, Zqué medio de tutela se reserva el Estado sobre la actividad de estas corporaciones? Efectivamente, en Derecho español existe la contrapartida al reconocimiento de esas facultades y prerrogativas. Es, consiguientemente, un poder del Estado notablemente más intenso que el poder' de mera pollera que el Estado tiene sobre las asociaciones, incluso sobre las de interés público. Ante todo, el encuadramiento en la administración del Estado significa ya una dependencia orgánica. En la mayor parte de los textos legales españoles que aprueban los estatutos de estas instituciones corporativas, se suele hablar, precisamente, de la "dependencia" (justamente éste es el término que más se utiliza) con respecto a un ministerio determinado. ASI, por ejemplo, las cámaras oficiales sindicales agrarias, se dice expresamente en su estatuto que dependen del Ministerio de Agricultura; los colegios de doctores y licenciados en FilosoHa y Letras y en Ciencias, se dice expresamente en su estatuto que dependen del Ministerio de Educación Nacional. Claro es que esta dopen. dencla es únicamente encuadramiento a efectos de "tutela", no una dependencia jerárquica como \a de los organismos del ministerio, pero es curioso que sea. precisamente, este término de dependencia el que suela utilizar nuestro Derecho posrnvo Por lo demás, la dependencia no es única y exclusivamente una dependencia pasiva, es decir, una dependencia a los efectos de recibir inspiraciones o directivas o posibles aprobaciones en cuanto a sus actos del ministerio. Es también llamarfamos, una dependencia activa, en Cuanto que en los estatutos de muchas de estas corporaciones se señala que tendrán la facultad de ser consultadas por la administración en relación con las decisiones del ejecutivo sobre materias que les atañen. El emitir informes es una de las cerecterrsrlces que denotan su integración, y en este caso activa, en la organización estatal. Por lo demás, la dependencia incluye hasta la participación en las tareas soberanas del Estado. Es, por ejemplo, lo que ocurre en el sistema actual de las Cortes españolas, pues las corporaciones tienen representantes en las Cortes, y es también \0 que ocurre, bajando del organismo legislativo a la pura administración central, con las representaciones que muchas veces suelen tener estas entidades en los órganos consultivos de la administración central del Estado.

Se manifiesta también la tutela estatal en las facultades de nombramiento sobre los directivos de estas corporaciones que, a veces, se reconocen en el Derecho positivo. Por ejemplo, las cámaras oficiales de la propiedad urbana están en este sentido sometidas a una intensa tutela estatal, puesto que el nombramiento de los directivos se realiza por el poder ejecutivo.

He de señalar que en esta materia se observa una progresiva tendencia descentralizadora, y hacia lo que pudiésemos llamar el autoqoblerno Desde un momento de intensa centralización, que fue el inmediato posterior a la guerra civil española, hasta el momento actual en que ya la mayor parte de .estas corporacíones eligen a sus propios directivos. Por citar un ejemplo, el caso de los colegios de abogados en España. Inmediatamente después de la guerra civil, los

directivos fueron nombrados por el Ministerio de Justicia; después, naturalmente, se verificó un proceso descentralizador que llega al momento actual donde naturalmente son los propios colegios, los que, como me figuro que será en el Derecho de Costa Rica, eligen a sus juntas directivas. A veces, curiosamente, el control ha quedado, ya que no sobre los directivos, sobre los funcionarios de la corporación. Es un ejemplo curioso de ingerencia estatal que se da, por ejemplo, en el caso de las cámaras de la propiedad urbana, cuyos secretarios constituyen un cuerpo de funcionarios dependientes del Ministerio de Trabajo,

Otro aspecto de la tutela está constituido por el control sobre la actividad. El control sobre la actividad se refiere, fundamentalmente, a razones de legalidad y no de oportunidad, es decir, posibilidad de anulación de los actos de estas corporaciones por lleqafldad de dichos actos y no por conveniencia u oportunidad y se suele dar, fundamentalmente, en materia sancionadora, y es curioso que quizá esto se haya logrado como una aspiración de los propios integrados en la corporación para encontrar una última instancia contra decisiones que pueden ser tan graves como la exclusión del colegio y, consiguientemente, la imposibilidad de continuar con el ejercicio profesional. Entonces, quizás por presión de casos que se han planteado, se admitió en muchos de estos supuestos un recurso de alzada ante la administración central. Yo entiendo que con el sistema actual contencioso-administrativo español, estos recursos, cuando no han desaparecido, están avocados a desaparecer, porque, evidentemente, son una contradicción con el carácter descentralizador y los propios intereses que protegen estas corporaciones y estas entidades. Para m(, el recurso de alzada o jerárquico es incompatible con el tipo de descentralización que representan las corporaciones, Y si evidentemente hubo un momento en que se pudo establecer como una garantía de legalidad para los propios sancionados por los colegios, hoy ya eso no tiene sentido porque de acuerdo con la moderna ley de la jurisdicción con tencloso-admln¡strativa del año 1956, la jurisdicción podrá conocer de las resoluciones y disposiciones dictadas por los organismos de la administración pública, entendiéndose por tal, como dice el apartado *e*, las corporaciones e instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado o de alguna entidad local. Si, consiguientemente, la garantía de la legalidad está ya asegurada, sobra totalmente el recurso de alzada porque se puede ir directamente a la vra con tecloso-admtntstratlva y porque no repugna considerar a esos efectos a las corporaciones como partes inteqrantes de la admlnlsrración indirecta del Estado; sobra, por consiguiente, esa tutela de legalidad que en ciertos momentos se reservó, mediante el recurso de alzada, el poder central.

Ahora bien, "a otros efectos" ya hemos manifestado nuestras dudas con respecto a que tales corporaciones sean, estrictamente hablando, administración estatal.

QUINTA CONFERENCIA

LA OESCENTRALIZACION FUNCIONAL

1. Las Personas Jurídicas Fundacionales

a. Habíamos quedado en que las personas jurídicas institucionales se dlvidran en personas jurídicas de tipo corporativo y personas juddicas de tipo fundacional. La última lección fue dedicada, cabalmente, a las personas jur tdicas de tipo corporativo y hoy vamos a entrar en el análisis de las personas jur ídicas fundacionales. Estas personas [ur rdlcas fundacionales, a su vez, se dividen en funciones descentralizadas, que dan lugar al fenómeno de la descentralización funcional, y servicios descentralizados, que dan lugar, consiguientemente, al fenómeno de la descentralización por servicios.

z.Oué rasgos comunes Y dlferenclativos existen entre estas dos últimas subespecies de personas jurfdlcas a que acabo de referirme? Por supuesto que entre

funciones descentralizadas y servicios descentralizados hay rasgos comunes. Rasgos comunes son, por ejemplo, los siguientes: En primer lugar, que en uno y en otro caso el Estado crea estas entidades mediante lo que hemos llamado una técnica fundacional; es decir, que actúa de forma análoga a como actúa un particular cuando establece una fundación privada; o sea, insistiendo en la idea, un patrimonio adscrito a un fin y una organización de medios personales y materiales para la consecución de dicho fin.

En segundo lugar, y también éste es un rasgo común, la personalidad jurfdlca independiente; porque personas jur ldicas independientes del Estado son las funciones descentralizadas y ID son también los servicios descentralizados. Y, finalmente, tercer rasgo común, que se trata de entidades que manejan un cierto grado de autonomía. La medida de esta autonorma ya la veremos en su momento oportuno.

Pero, por otra parte, hay que subrayar también las diferencias que existen entre unas y otras entidades. El Estado es titular de una función estatal o de un servicio público; según sea la técnica fundacional, según opere para descentralizar la función o el servicio, estamos en presencia de uno u otro tipo de entidades. Claro es que esto significa, realmente, una revisión a la posible diferencia que podrá existir entre el concepto de función pública y el concepto de servicio público, diferencia que es dlfícil de establecer en ciertos sectores doctrinales (por ejemplo, en la doctrina francesa donde, por influencia sobre todo de la escuela llamada del servicio público, el Estado se compone fundamentalmente de servicios públicos); pero, sin embargo, una parte muy importante de la doctrina, especialmente la italiana (y concretamente me refiero al distingo que se realiza por Zanobi ni}. ha sabido matizar la distinción entre la función y el servicio. La función representa, fundamentalmente, el ejercicio de una potestad pública, entendida como una esfera de la capacidad especffica del Estado, o sea, de su propia sobe ran la: el servicio público, en cambio, representa actividades materiales, técnicas, incluso de producción industrial, puestas a disposición de los particulares para ayudarles a la consecución de sus fines.

Esta diferencia entre el concepto de función y el concepto de servicio público, aplicado al caso de las personas jur Idicas , nos da ambas cateqor ías de personas [ur Idicas. Además, la función descentralizada da lugar a entes cuyos cometidos, cuyas competencias, tienen un carácter más abstracto, y están vinculadas a la elaboración de un determinado plan de acción estatal. Es el caso, por ejemplo, del Instituto Nacional de 1ndustrias, en España o del Patronato Nacional Antituberculoso, elempto que subrayo, para distinguirlo después de un caso de servicio descentralizado a que me referiré a continuación. En cambio, el servicio descentralizado se concreta en un establecimiento público que mantiene relaciones directas de prestación con los usuarios de ese servicio; es decir, con los particulares, sin estar consiguientemente implicado en la elaboración de la poi ftlca correspondiente. Si antes, en el caso de la función descentralizada, me refen'a al ejemplo de lo que en España es el Patronato Nacional Antituberculoso y que posiblemente tendrá alguna noción paralela en el Derecho de Costa Rica, ahora el ejemplo puede ser un hospital en concreto, incluso un hospital en el que atiendan, precisamente, a los enfermos tuberculosos. La diferencia entonces aparece clara. En el primer caso, el patronato no es solamente un establecimiento para curar a quienes padecen esta enfermedad, sino un ente que formula una poutlca. delegada en este sentido por el Estado, para combatir, para erradicar la enfermedad del pa rs En el caso del establecimiento descentralizado, el hospital no formula ninguna polrtlca de tipo nacional ni de tipo general; se limita simplemente a aplicar una técnica encaminada precisamente a la curación de la enfermedad en concreto. Se ve entonces, perfectamente, que se trata de dos cosas distintas. Precisamente por esto nosotros justificamos la distinción entre la descentralización de la función y la descentralización del servicio, que dan

lugar a dos tipos, a dos subespecies diferentes de personas jur ídicas públ icas.

b. Cronológicamente, el fenómeno de la de scen tralización por servicios es anterior a la descentralización funcional. Precisamente por esto se pueden tomar referencias de la doctrina administrativa clásica que hablan del primer problema cuando todavía no se habla planteado el segundo. Un administrativlsta clásico francés, Barthelemy, justificaba la concesión de personalidad jur rdica a ciertos establecimientos: "todo servicio", cecra Barthelemy, "debe estar provisto de medios para conseguir su fin; es decir, tener presupuesto: todo servicio gasta, y para gastar hacen falta recursos, para tener recursos hay que poder ser propietario, acreedor, deudor, tener una capacidad jur rdlce. hay que ser, como se llama en Derecho, una persona moral".

Como ven ustedes, se trata, fundamentalmente, de una justificación casi de tipo patrimonialista, fundada en la necesidad de manejar, como persona jurídica independiente, jos medios que percibe para la consecución del fin propuesto. En Derecho francés, estos servicios descentralizados se conocen con el nombre de establecimientos públicos, que, sin embargo, es una expresión que no está demasiado extendida en el Derecho administrativo español.

La descentralización por servicios en una época se identificó con la llamada "descentralización fu nclonalista", un tipo de descentralización que incluso se defendió con el conocido slogan de "el servicio para el funcionario". Una frase que en cierto sentido no deja de ser una aberración, aunque Jo que en el fondo se quiere decir con ella es que el servicio técnico debe sustraerse a ciertas influencias políticas ministeriales; sin embargo, hoy casi se puede decir, y concretarnen. te en referencia al Derecho continental eurooeo la afirmación es correcta, que el peligro es el contrario, el de la tecnocracia, es decir, la sustitución de las declsienes pol íticas por quien maneja única yexclusivamente criterios técnicos. En España, el hecho es que la descentralización por servicios se defendió ardlentemente el año 1914 por Royo Villanova en un trabajo que llevaba precisamente por titulo "La Nueva Descentralización". Quiso con esta doctrina canalizar las cr rtlcas que se ventan dirigiendo contra el excesivo centralismo, para evitar asf el riesgo del regionalismo separatista. Por otra parte, en la gestión de muchos servicios comenzaba a darse entrada a la represerrtactón de los interesados, con lo que entraba en escena un ingrediente poi (tlco que hacía sumamente atractiva esta solución. ASI, por ejemplo en Derecho administrativo español, las juntas de obras de puerto que se establecen cama servicios descentralizados, reuntan en su gestión unas comisiones directivas integradas por un elemento técnico (concretamente el ingeniero director de la junta del puerto), el comandante de marina como representante del Ministerio de Marina y, después, la repr esentación de intereses (y as¡ torna. ban parte en la junta, el alcalde de la ciudad, el presidente de la diputación provincial y representantes de los .aqricuf tores, mineros, exportadores, etc., etc.l, Esta misma idea se plasma también en la constitución de otros organismos como fueron los llamados canales de Estado y las confederaciones hidrográficas.

c. Distinto, entonces, de ese fenómeno de de scen. trallz ación por servicios, es el fenómeno más reciente de la descentralización funcional. En la legislación italiana se empieza a hablar de este fenómeno en la época fascista. Es precisamente el año 1924 cuando aparece por primera vez la expresión "enti parastata l¡", entes paraestatales, que, como observa un tratadista italiano, Vitta, ouer ra aludir a algo análogo al Estado, algo que participaba de la misma naturaleza que el Estado, aunque con una personalidad jur Idica dlst¡nta al Estado. En España, aparte de un precedente importantísimo, la creación por una ley de 1908 del Instituto Nacional de Previsión (un ente parecido a la Caja de Seguro costarricense, y que actualmente es, por supuesto, de los entes autónomos más importan. tes en nuestro Derecho), aparte de este precedente, realmente las entidades de este tipo comienzan a proliferar durante la época de la dictadura del general

rrtrno de Rivera entre los años 1923 y 1930. Como ven ustedes, una época análoga en el tiempo a la que señalaba antes para el nacimiento del fenómeno en Italia. Puesto Que es rasgo común a todos estos organismos la administración de fondos propios, se ha entendido que realmente con ellos se ha venido a someter a revisión un principio hacendístico fundamental, el de unidad de caja, que constituyó uno de los dogmas clásicos durante el siglo XIX. Este dogma de la unidad de caja, en España concretamente, se logró el siglo pasado por un Real Decreto de 24 de octubre de 1849, que decretó la supresión de todas las cajas especiales y después se consagró definitivamente con la Ley de Administración y Contabilidad de 1850 y se ha venido reiterando en todas las nuevas versiones de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado de entonces acá. Pero el fenómeno, naturalmente, no consiste única y exclusivamente en el manejo de la caja propia; como decía antes, lo típico aqu r está, en la creación de una persona jurfdlca independiente del Estado y creada por el propio Estado. Para referirse a esas personas, lo que, por supuesto,. falta en el Derecho español es unidad terminológica. Así, por ejemplo, se habla de patronatos (el Patronato Nacional Antituberculoso, a que antes me he referido), se habla de institutos, se habla de consejos (no en el sentido de órgano consultivo, sino en el sentido de órgano de administración activa), erc., etc. Lo que interesa, fundamentalmente entonces, es entrar en el análisis de la naturaleza jurídica de estos entes de s-. centralizados funcionales.

11. La Naturaleza de los Entes Funcionalmente Descentralizados

a, La doctrina se ha preocupado de explicar la pecu llarldad de estos organismos y de estas entidades que tienen una vinculación tan especial con el Estado. En una interesante monografía que publica el año 1943 Foderaro, denominada "Stato e Persona Guirldlca Pubbllca", se observa que en el Estado moderno se vcnren dando, simultáneamente, dos fenómenos de signo distinto y opuesto. De una parte, el Estado estaba procediendo a separar del complejo organizativo propio a determinados órganos, a los cuales dotaba de personalidad jurfdica independiente y autónoma, Por otra parte, el Estado estaba cualificando como entidades públicas a ciertas personas juddicas, cuya finalidad era puramente de lucro y que actuaban en el sector económico y financiero.

En una monoqrafla bastante más reciente "Consl-de raaion¡ sugli Enti Pubblici Stumental¡", de Ottaviano , publicada en el año de 1959, se observa que del conjunto de las entidades públicas que actúan dentro del Estado, y en relación precisamente por su proximidad con el Estado, se pueden obtener tres grupos. Un primer grupo constituido por aquellos entes cuya actividad es, en relación con el Estado, simplemente -dice él- "relevante", Un segundo grupo que está constituido por los entes que tienen una serie de intereses propios que administran pero, al mismo tiempo, cuidan también de intereses auténticamente estatales. Y, finalmente, hay un tercer grupo de entes que desarrollan una actividad totalmente al servicio del Estado, pues sus intereses coinciden con los de éste, sin que quede ni siquiera una zona residual. A este último grupo, a éstos últimos entes, los llama entes instrumentales, por entender que actúan como instrumentos del Estado; su personalidad jurídica les convierte, evidentemente, en centro de imputación de situaciones y relaciones jurídicas, pero esto no evita que el ente y el órgano estatal, del cual depende este ente, constituyan un complejo orgánico unitario. La relación de dependencia, añade Ottavlano. con respecto al órgano estatal, es entonces, y precisamente por esto, muy estrecha, disponiendo el Estado de especiales poderes para intervenir en su seno e incluso dirigir su propia actividad.

b. Pienso que, en lo fundamental, muchos de los caracteres que sigue observando Ottaviano en relación con estos entes que él denomina "instrumentales" (y que realmente coinciden con lo que nosotros encuadramos dentro de la llamada descentralización funcional}, los puse ya de manifiesto en mi libro so-

bre "Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional", publicado en el año 1950; y han sido subrayados y ampliados en una reciente monografía de Baena del Alcázar, "Los Entes Funcionalmente Descentralizados y su Relación con la Administración Pública".

Conviene recordar tales caracteres y, además, al mismo tiempo, ponerlos en contraste con los que señalábamos ayer en relación con las corporaciones de intereses, para ver lo significativo de estos entes funcionalmente descentral izad os.

En primer lugar, la creación de estos entes es rigurosamente estatal. Decíamos ayer que también la cración de las corporaciones tiene que hacerse por una ley o una disposición administrativa de determinado rango, pero también decíamos que esto no obviaba el que se contase previamente con la voluntad de los particulares que iban a integrarse en esa corporación. Más aún, señalábamos que, curiosamente, la mayor parte de estas disposiciones creando corporaciones públicas heb ían sido estimuladas, propugnadas por los particulares interesados. En el caso de la descentralización funcional, lo curioso en que esta "gestión" -para decirlo aSI- social del ente, de la institución, no se da en absoluto. Aquí estamos, repito, ante un fenómeno de exclusiva creación estatal mediante una técnica de carácter fundacional.

La actual Ley sobre Entidades Estatales Autónomas en España del año 1958, exige, además, un determinado rango para la ley creadora de estos organismos. Estos organismos tienen que crearse, precisamente, por ley, lo cual no quiere decir que todos los entes que actualmente existen en nuestro pafs hayan sido creados por ley En la proliferación de entes de este tipo que se produce inmediatamente después de la guerra civil hasta nuestros dfas, hay ejemplos para todos los gustos. El Instituto Nacional de Industria, por ejemplo, fue creado por ley; el Instituto Nacional de Colonización fue creado por decreto del poder ejecutivo; e incluso el Instituto Nacional del Libro Español, que tiene personalidad lurrdlca propia, fue creado, simplemente, por una orden ministerial. Sin embargo, para el futuro, la ley reciente de 1958 exige que siempre se trate de una ley.

En segundo lugar, el origen estatal de los medios económicos que se adscriben a estas entidades, al menos en su momento inicial, son siempre fondos estatales, precisamente de aquí el carácter fundacional a que tan reiteradamente nos referimos. La mayoría de las disposiciones de creación de estos entes incluso cuantifican el capital que va a servir de origen para el funcionamiento del ente. Esto no se observa en la creación de las corporaciones. En el caso de las corporaciones puede que exista un poder exorbitante prestado por el Estado a los efectos de lograr el patrimonio propio con carácter impositivo sobre sus propios medios, sobre sus propios miembros que no son libres para pagar o no pagar la cuota que se establezca. Este es un poder que presta, efectivamente, el Estado. Pero lo que no presta el Estado nunca es un capital inicial de tipo fundacional que, sin embargo, es caracterrstico, casi riguroso, en estos entes a que ahora me estoy refiriendo.

En tercer lugar, la finalidad de esta descentralización es la creación de un organismo ágil para realizar una determinada función estatal. Estamos realmente ante una pura cuestión de técnica jurídico-administrativa. No hay incluso inconveniente de principio para que esa misma finalidad se hubiese encomendado a un servicio centralizado. El Instituto Nacional de Industrta en España pudo haber sido, perfectamente, una dirección general, por ejemplo, de fomento de la industria y de participaciones estatales, radicada en el Ministerio de Industria; el que lo fuese o no lo fuese fue una pura convención técnica. Se entendió que creando una personalidad jurídica independiente del Estado era más fácil el cumplimiento de ese fin estatal. Pero esto era todo.

El carácter es, por consiguiente, en estos entes, rigurosamente estatal. Aqu r aparece otro de Jos datos que los dlferencre de las corporaciones a que antes nos referíamos. Las corporaciones -decíamos- se

centran fundamentalmente sobre la existencia de un núcleo autónomo de Intereses Que son distintos de los asociados, pero también distintos de los intereses estatales. Aqu] no es éste el caso; la personalidad jurrdica se concede as(para protección de intereses del propio Estado, que naturalmente conserva su propia personalidad, pero que crea esta personalidad distinta. Por supuesto que si a un 6rganu estatal se confiere por ley la personalidad jurfdica, formalmente deja de ser órgano (puesto que en buena técnica jurfdlco. administrativa se niega la personalidad [urfdlca del órgano), pero materialmente sigue actuando como si fuese un 6rgano perteneciente a la administración pública en cuestión.

Como la descentralización es aqut, por lo que estoy diciendo, pura cuestión de conveniencia, no hay lugar a plantear y, desde luego, el Derecho conrlnen. tal europeo no lo plantea ni de cerca ni de lejos, problemas de autoncrnta política del ente fundándose en que estos entes sean o puedan ser entidades naturales pre-existentes al Estado. En la doctrina europea a nadie se le ha ocurrldo mantener semejante tesis; tesis que, sin embargo, se ha utilizado, por supuesto, para defender los derechos del individuo frente al Estado y, muy frecuentemente también, para defender los derechos y los intereses de las entidades territoriales, especialmente el municipio, provincias y regiones, frente a la ingerencia estatal. Repito, sln embargo, en el caso de estos entes jamás la doctrina europea ha planteado este problema. Ni tampoco, y por consiguiente, por mucho que intervenga el Estado en la organización y en la actuación de estos entes, habrá razón para poder hablar, incluso despectivamente (como en 105 otras casos ocurre) de ingerencia estatal o de estatismo. Porque aquf por definición, estamos ante entes que son parte constitutiva del Estado. Es más, ni siquiera puede compararse la autonomía de estos entes con la moepencencta jurrdica que logran las fundaciones privadas con respecto al fundador, porque en Derecho civil estas fundaciones son irrevocables; lo que da lugar a una independencera de estas tundaciones, que tampoco se da en el caso de las fundaciones estatales, porque el Estado, por norma del mismo rango que creó el ente autónomo, puede variar 105 fines del ente, aumentar o disminuir su capital e incluso suprimirlo.

De aquí, precisamente los rasgos de la tutela que pesa sobre estos organismos y que examinaremos detenidamente en una de las próximas lecciones Ahora a lo que me interesa referirme es a otro Interesante problema que se plantea en relación con las causas que han abonado el nacimiento de estos organismos. Decra Hauriou, en uno de sus sabrosos comentarios de jurisprudencia, que hay en la vida de los organismos sociales un principio de expansión hacia la existencia total que hace explotar todas las categorías y todas las clasificaciones jurídicas. Con la centrallzación, el jardrn administrativo estaba trazado a la francesa; con la descentralización hay que conformarse con que esta bella ordenanza sea destruida por la espontaneidad de la vida. Evidentemente, esas consideracIones son aplicables a las corporaciones de intereses, a las Que nos referlamos ayer, puesto que son verdaderos organismos sociales. Parece, después de lo que acabo de decir de los entes funcionalmente descentralizados, que no serían, en cambio, aplicables a estas entidades. Sin embargo, también la existencia de estas entidades ha roto el uniformismo centralizador del Derecho administrativo clásico.

111. La singularidad del Régimen Jurfdico

a. En un librito recientemente publicado en Madrid por Clavero Arévalo con el titulo "Personalidad Jurídica, Derecho General y Derecho Singular en las Administraciones Autónomas", 1962, se señala que, posiblemente, la causa fundamental que ha impulsado al Estado a crear estos organismos dotados de personalidad jurídica pública, esté en buscar las ventajas y el amparo de un estatuto jurídico especial que permlta a estos entes evadirse de la lentitud e inflexibilidad del Derecho administrativo general. La persona [urrdlce funciona entonces aqur, precisamente, como centro de creación de un estatuto que se aplica con

carácter singular y que hace excepcion al Derecho administrativo general que se aplica a la administración pública. Si la única peculiaridad de estos entes consistiese en dotarlos de una hacienda especial, esto seda suficiente para escapar al Derecho administrativo general. Así es que, realmente, es la utilización del concepto de persona [ur rdica lo que permite, en definitiva, a estos organismos y, paradójicamente, al propio Estado, puesto que estos organismos son parte constltutiva del Estado, huir del Derecho administrativo del Estado.

Como ven ustedes, insisto en esto, la conclusión no deja de ser paradójica, pero es correcta. Todas las normas de creación de estos organismos que han surgido en los últimos años establecen, simultáneamente, un estatuto peculiar del ente, con una serie de singularidades diversas del régimen aplicable a la adrnlnistración centralizada del Estado.

Por lo que se refiere, concretamente, a la situación de los entes descentralizados funcionalmente en Derecho español, la cuestión se complica porque entre el Derecho administrativo general y el estatuto particular que se contiene en la ley de creación del organismo, existe una ley general sobre el régimen jurrdlco de tales organismos, la Ley de Entidades Estatales Autónomas, Que en España se dicta el año 1958, y que, entonces, nos pone en presencia, realmente, de tres ordenamientos. El ordenamiento general de la administración pública, el ordenamlento general de estos organismos y el ordenamiento singular contenido en el estatuto de creación de cada uno de ellos.

¿Qué problemas surgen de la existencia de estos tres escalones legislativos? Vayamos por partes. En primer lugar, se plantea el problema de hasta qué punto debe aplicarse a los organismos autónomos el Derecho administrativo general. En el trabajo a que antes me he referido, Clavero advierte que, de entrada, cabe adoptar en esta materia dos disposiciones distintas. En primer lugar, pensar que el Derecho general funciona como supletorio del Derecho singular de las entidades funcionalmente descentralizadas y que, por consiguiente, dado este carácter supletorio, es aplicable en todo aquello que no esté expresamente previsto en el estatuto singular del ente. Pero cabe también una segunda postura, que es entender que el Derecho general no es directamente aplicable a los organismos autónomos, a no ser que en el estatuto específico del organismo haya remisiones o referencias especiales a la aplicabilidad del Derecho general. Podr-ía decirse que, entonces, la solución a los problemas de lagunas en el ordenamiento singular de cada uno de estos entes, habrla que buscarla interpretando o buscando los principios inmanentes en el ordenamiento singular de cada uno de estos- organismos, ya que, efectivamente, por deducción lógica se llega a la consecuencia de que estos principios son distintos y están en contraste con el Derecho administrativo general del pars, por lo que debe prevalecer el principio institucional y no el principio del Derecho administrativo general.

Esta segunda posición es la mantenida por Clavero, llegando a la consecuencia de que las entidades descentralizadas pueden tener normas y soluciones diferentes a las consagradas con carácter general. Sin perjuicio de esto, claro está, se puede, efectivamente, aplicar a las entidades autónomas el Derecho general, bien porque haya estas alusiones directas, a que antes me he referido, en el estatuto singular, o bien porque, expresamente, en la norma de Derecho administrativo general se hable de una aplicación directa o subsidiaria a las entidades autónomas. Concretamente, esto es un ejemplo, es el caso de nuestra Ley de Procedimiento Administrativo, en uno de cuyos artfculos se dice expresamente que la Ley de Procedimientc Ad. ministrativo actuará como Derecho supletorio en materia de procedimiento y en relación con las entidades descentralizadas. Pero, como decra antes, en Derecho español la cuestión se complica por la existencia de lo que podrf'amos llamar un Derecho general de las entidades autónomas, que es, precisa-

mente, el caso de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958. El propio hecho de que esta ley se haya dictado, precisamente, para unificar singularidades, es, a mi juicio, un dato decisivo para comprender que su aplicabilidad se impone frente al Derecho estatutario. Creo que en este punto Clavero no ha extraído la última consecuencia de su tesis al no subrayas que si, originalmente y, en efecto, la creación de personas jur-ídicas públicas pudo significar una huida en cada caso concreto del Derecho administrativo general, en cambio ahora, con esta ley de 1958, los estatutos se han visto, hasta cierto punto, barridos por una ley general que establece, efectivamente, un régimen especial con respecto al Derecho administrativo general de la administración centralizada, pero que, sin embargo, viene a imponerse, como Derecho unificado, 'frente a los estatutos. Esto es as¡ y hasta tal punto que incluso la validez de las singularidades estatutarias se apoya ahora, exclusivamente, en la revisión que en tal sentido se contiene en la ley de 1958. Quiere decir esto que la situación, por consiguiente, se convierte; es decir, que en principio los entes descentralizados funcionalmente, al menos en el Derecho español, están primariamente regulados por esta Ley General de Entidades Estatales Autónomas y que únicamente prevalece el estatuto precisamente cuando en la ley general ha habido una remisión a la singularidad de la norma estatutaria, Como ven ustedes, una resolución en que se invierte el planteamiento que señalaba Clavero,

Claro que, incidentalmente, nos podríamos incluso plantear el problema de hasta qué punto, siendo ésta una ley general del Estado (la Ley de Entidades Estatales Autónomas), cabe en propiedad hablar de un Derecho especial frente al Derecho general; pero se trata de una cuestión, en cuya solución no quiero entrar ahora, aunque Si subrayo la importancia que tiene y que merece la pena ser meditada.

b. Supuesto que, efectivamente, las singularidades estatutarias subsisten en nuestro Derecho, aunque por obra y gracia precisamente de la ley de 1958, que muy bien podríe haberlas barrido todas, porque a diferencia de lo que Ocurre en el Derecho costarricense, la autonorrua en España no se apoya en declaraciones constitucionales previas, sino única y exclusivamente en las leyes que crean el ente autónomo, debemos examinar seguidamente en qué consisten tales singularidades.

En primer lugar, como decfa antes, existen diversidad de entidades estatales autónomas en nuestro Derecho, que responden, incluso, a distinta terminologra. Están, por una parte, los "patronatos", que, en cuanto a la terminologla, recuerdan los patronatos que son los órganos rectores de las funciones fundementalmente de vigilancia, protección y tutela de la vida física, moral e intelectual de los administrados. Ejemplos son el Patronato Nacional Antituberculoso, a que ya me he referido, fundamentalmente dirigido a la lucha y a la erradicación de la tuberculosis en sus aspectos médico, social, de asistencia y de previostón, entidad que dispone de facultades y de pollera administrativa, como, por ejemplo" posibilidad de otorgar autorizaciones en cuanto a la apertura de ciertos establecimientos sanatorlales. Está por ejemplo también, el llamado Patronato de Protección a la Mujer, que se encamina a la dignificación de la mujer, especialmente de las jóvenes para evitar su explotación, apartarlas del vicio y educarlas con arreglo a las enseñanzas de la religión (se dice asf, precisamente, en el decreto fundacional de 1941 j, etc. Como ven ustedes, unas entidades que se dirigen a la protección de los intereses morales y espirituales de los ciudadanos.

Están, en segundo lugar, los "institutos". Esta es, por supuesto y con mucho, la denominación que más frecuentemente se utiliza en nuestro Derecho positivo; y, además frecuentemente también junto a la denominación del instituto, se agrega la palabra "nacional", porque, por el ámbito de su jurisdicción, abarcan a todo el territorio nacional. Curiosamente, a veces ocurre que el órgano rector del instituto se

llama precisamente "patronato"; por ejemplo, en el caso del Instituto de Estudios de Administración Local el ente se llama "instituto"; sin embargo, el órqano rector del ente se llama "patronato", lo cual refuerza el carácter convencional de esta terminología. Entre estos institutos, que, como digo, son los más en nuestro Derecho, está, seguramente, el más importante por su potencia económica, .el Instituto Nacional de Industria, creado por una ley del año 1941, como una entidad de Derecho público, que tiene por finalidad financiar y propulsar, en servicio de la nación, la creación y el resurgimiento de la industria nacional. Se ve clarísimamente examinando esta ley de 1941, que la técnica utilizada fue la fundacional, porque se establece una dotación económica inicial de 50 millones de pesetas -estas 50 millones de pesetas se han convertido a la hora actual en varios miles de millones de pesetas-e, se estableda un órgano rector con un presidente y vicepresidente nombrados por el poder ejecutivo y una serie de vocales en representación de los distintos ministerios, económicos y militares, etc., etc. Está también en esta misma línea de ejemplos, el Instituto Nacional de Colonización, cuya evolución, por otra parte, es muy sintomática para demostrar cómo estos entes muy bien podían haber sido un servicio centralizado, porque el Instituto Nacional de Colonización fue primeramente un servicio nacional, después una dirección general dependiente del Ministerio de Agricultura, y sólo finalmente un instituto con personalidad jurídica propia, precisamente a partir de las competencias que tenía aquella dirección general. Está el Instituto Nacional de Previsión, el más antiguo entre todos los nuestros, creado en 1908; está el Instituto Nacional de la Vivienda, etc., etc.; porque son innumerables los institutos de este tipo que existen en el Derecho español y muchos de ellos, por 10que ya he visto del Derecho de Costa Rica, tienen exactamente su réplica en el Derecho costarricense.

IV. Régimen Organizativo: ¿Administración Burocrática o Colegial?

Cabe ahora preguntarse si una de las razones por las cuales se crearon estas personas [ur Idicas fue precisamente el haber buscado para el régimen de estas entidades un estatuto singular precisamente en materia de organización y de órganos directivos de estas entidades. Porque, efectivamente, los órganos de dirección de estos institutos suelen ser órganos colegiados; al frente de ellos hay un patronato, un consejo de administración, un consejo de dirección; también la terminología varía, pero en cualquier caso, orqanlsmo colegiado. Quiérese decir con esto que se ha estado buscando precisamente en esta materia el huir del sistema general organizativo de la administración centralizada española, que fue colegiada en tiempos, pero responde hoy día al sistema de organización burocrática de tipo unipersonal, La administración española fue colegiada entre los siglos XIV y XVIII; al frente de la administración española había consejos, unos de ellos con competencias territoriales: el Consejo de Flandes, el Consejo de Indias; otros con competencia funcional: El Consejo de Hacienda. Entre los más importantes seguramente estaban el Consejo de Castilla y el Consejo de Estado, cuyas competencias, por contraste con lo que ocurre ahora, no eran puramente consultivas sino que se extendlan a funciones de administración activa. Pero ese sistema de administración colegiada acaba a comienzos del siglo XVIII, precisamente con la venida a nuestro país de la monarquía borbónica. Felipe V, el año 1705, al crear las Secretarías de Despacho sentó las bases de la administración ministerial que todavía conocemos en nuestro pars y que, además, es hoy dfa, se puede decir, el patrón universal en cuanto a la administración.

Hoy día la administración burocrática de tipo unipersonal solamente se corrige, a efectos de coordinación, a nivel de consejo de ministros, pero tengan ustedes en cuenta que, al menos en Derecho español, el consejo de ministros no es auténticamente un superior jerárquico de los ministros, puesto que la vía gubernativa se suele agotar con la decisión ministe-

rial, sin que quepa, salvo excepciones, un recurso de alzada ante el consejo de ministros; es decir, que el tipo realmente de administración española y de administración europea en general, es un sistema unipersonal. Pues bien., contrasta con esto, como decía antes, el sistema de los órganos de dirección de los entes descentralizados, donde seguramente se haya querido corregir, de una parte, el aislamiento que supone frente a otras funciones estatales el sistema monocrático ministerial (que muchas veces se corrige también en la administración centralizada mediante las llamadas comisiones intermlnlstertalesl y, de otra parte, el "burocratismo" propio de los organismos ministeriales, porque en muchos de estos organismos de dirección de las entidades descentralizadas hay representaciones de intereses, ensayándose as¡ un sistema de participación directa de los administrados.

Precisamente por esto es por lo que cabe de nuevo preguntarse si aqu l la hufda del Derecho general se estará buscando, fundamentalmente, en materia organizativa y como una excepción a este principio monocrático que suele ser la regla en relación con la administración centralizada.

SEXTA CONFERENCIA

1. El Régimen de Tutela en la Descentralización funcional

Hemos repetido reiteradamente, en las últimas lecciones, que las entidades funcionalmente descentralizadas no se apoyan en intereses propios. Es inimaginable, al menos en Derecho español, que se plantease una reclamación del derecho abstracto a la propia autarquía de esas entidades. Ahora bien, lo cierto es que nuestro Derecho las configura como descentrallzadas, que les otroga la personalidad jurfdica. y conslguientemente, de la utlzación de esta personificación, evidentemente se derivan una serie de derechos concretos que se pueden defender incluso {é por qué no?) frente al propio Estado.

Esto sin embargo requiere algunas aclaraciones. En primer lugar, la defensa de su propio Derecho no se podrfa nunca instrumentar, al menos a la vista del Derecho europeo y en especial el Derecho español, como una especie de recurso en defensa de la autonorrua, como ocurrió en relación con los entes locales. Nuestras leyes de régimen local, concretamente la Ley Municipal de 1935, han establecido expresamente un recurso que podían utilizar los municipios o incluso los vecinos de un ayuntamiento determinado, contra las disposiciones del poder ejecutivo que invadiesen la esfera de autonomía que la ley otorgaba a estas entidades locales. Nada parecido, sin embargo, tenemos en nuestro Derecho actualmente vigente en relación con las entidades descentralizadas funcionalmente. Es más, ni siquiera está claro que estas entidades pudiesen utilizar el actual recurso contencioso-administrativo para impugnar disposiciones de carácter general dictado por el poder ejecutivo; porque de acuerdo con la legitimación que para utilizar este recurso se requiere en la vigente ley española de la jurisdicción contenciosa-administrativa, sólo estarán legitimadas las entidades, corporaciones e instituciones de derecho público, y cuantas entidades ostentaren la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, siempre que la disposición impugnada afectare directamente a los mismos.

Así se dice en el artículo 28 de nuestra ley. Y como nosotros venimos repitiendo, y estamos insistiendo en este punto, que estas personas jurídicas no se constituyen alrededor de un núcleo de intereses, cuya representación se les confiere, podría ser la falta de esos intereses un argumento para entender que no están incluidas en la expresión del artículo 28 citado.

Esto no es que lo afirme; solo planteo la duda. Incluso podría hasta dudarse si efectivamente podrían utilizar recursos contra resoluciones y actos concretos de la administración pública -no ya disposiciones generales— porque en el propio artículo 28 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se dice que no podrán Intertponer recurso contra los actos y disposiciones de una entidad pública los órganos

de la misma. Pues entonces sel problema es: Hasta qué punto estas entidades funcionalmente descentralizadas actúan o no como órganos del Estado total al cual pertenecen; porque el otro día me refería, precisamente, a la cual pertenecen; porque el otro día me refería, precisamente, a la concepción que buena parte de la moderna doctrina sostiene, de que estos entes son unos entes instrumentales del Estado y que, consiguientemente, están incluidos en la organización estatal. Si no desde un punto de vista estrictamente [ur rdico (pues los órganos no tienen personalidad) al menos desde un punto de vista material actúan como órganos de la organización total en que consiste la administración del Estado.

Efectivamente incluso, la duda en cuanto a la interpretación de este precepto se ha planteado ya ante nuestro tribunal supremo. El caso merece la pena que lo recuerde, y fue resuelto por una sentencia de 27 de sptiembre de 1959: se refería a una resolución dictada por el Ministerio de Educación Nacional, que fue impugnada por una junta de obras de una ciudad universitaria española, con propia personalidad jurídica, y por tanto dentro del fenómeno descentralizador. éHasta qué punto estaba legitimada para utilizar el recurso en cuestión? La constestación del tribunal supremo fue negativa, por aplicación precisamente del párrafo cuarto del artículo 28 de nuestra Ley de lo contencioso-Administrativo; la junta no podía recurrir contra la resolución ministerial, por entender que dependía del Ministerio de Educación Nacional y, consiguientemente, que funcionaba como organismo del mismo.

Ahora bien, el tribunal supremo se curó en salud advientiendo que si esa doctrina se aceptaba en relación con la resolución del Ministerio de Educación Nacional, en cambio no hubiera sido correcta en relación con resoluciones de un distinto ministerio. Así es que en el sistema establecido por nuestro tribunal supremo viene a ser este: el ente sometido a tutela estatal no puede recurrir contra la resulución del ministerio del cual depende a efectos de tutela, pero no hay ningún inconveniente en que defienda sus propios derechos e intereses frente a otro ministerio diferente.

No deja de ser esto, por supuesto, un cierto bizantinismo jurfdico, porque al fin y al cabo la personalidad del Estado es única, y consiguientemente aquf se establece una relación de tutela entre el Estado -aunque a través de determinado ministerio- y la personalidad jur tdica descentralizada. Pero es un matiz que ha establecido nuestro tribunal supremo y por eso lo señalo, sin adherirme definitivamente a esta solución.

Ahora bien, estas apreciaciones, que nos servirán después para seguir con la configuración de lo que es la tutela en nuestro Derecho, se refieren por supuesto al Derecho continental europeo en general yespecíficamente al Derecho español. Pero esto no quiere decir que sea el rasgo general de todos los ordenamientos [ur rdlcos.

Si en este ciclo de conferencias, como se previó al principio, hubiese estado presente el malogrado profesor Sayagués, seguramente nos hubiese explicado la situación del Derecho uruguayo en relación con esta materia. En cuyo Derecho se ha producido un proceso de constitucionalización de las autonornras, que da lugar a que las personas jurfdicas públicas estatales en aquel país dispongan de más o menos poderes, competencias e independencia con respecto al poder central, según que se trate de lo que allí se llaman "entes autónomos" o de "servicios descentralizados". Los entes autónomos -la lección la tomamos del tratado del profesor Sayagués- poseen un más amplio grado de descentralización. En aquel pars son trece, ', nada más que trece. Entre ellos se encuentran la universidad de la República, el Instituto Nacional de Colonización, los ferrocarriles del Estado, las primeras líneas aéreas uruguayas, etc. Su euronomra es tan acusada, que incluso se ha llegado a discutir (y el problema no es absolutamente ajeno a los que se plantean en este país, por lo que hasta ahora estoy conociendo del Derecho costarricense) la constitucio-

nalidad de una ley que versase sobre materia propia de la competencia de uno de estos entes. Es decir, que se ha llegado a plantear el problema de la autonomía de estos entes frente al poder legislativo, frente a la asamblea legislativa o parlamento.

Cuando llega a este punto su exposición, es lo cíerto que el profesor Sayagués se muestra contrario a la defensa de este tipo de autonomía. Piensa que en ningún caso se podría argumentar a favor de una autonornfa frente al poder legislativo, porque la autonomía no debe operar más que en el ámbito del ejecutivo.

Con una independencia ya algo más atenuada están los que se llaman altí "servicios descentralizados" También su número está limitado: son exactamente doce. Entre ellos están: la Administración Nacional de Puertos, el Instituto Nacional de Viviendas Económicas, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles, el Consejo del Niño, etc.. etc.

En este caso, como dije antes, el grado de autonomía es menor; se trata de una descentralización administrativa limitada, y por supuesto, sometida a un cierto control estatal. y además, existe la prohibición constitucional de que estos servicios descentralizados se puedan convertir en entes autónomos de los de la primera clase anteriormente referida.

Yo tengo que confesarles a ustedes, que cuando a través de la obra del profesor Sayagués me encaré con la existencia de este tipo de autonomra constitucionalizada, en el Derecho uruguayo, me extrañé mucho porque ello chocó con la formación jurfdica que yo había recibido en Europa.

Pienso, además, que es un tanto convencional el integrar en estos grupos entes de clases tan distintas como las que se observan, por ejemplo, entre las ent! dades autónomas. En el mismo grupo aparece por ejemplo la universidad, que en cierto sentido podr fa muy bien configurarse -y habría base para ello- como un centro de intereses (en el Derecho español la universidad se define como ...

hay efectivamente la posibilidad de constatar la existencia de unos intereses del grupo que constituyen maestros y dlscfpulos] junto con los ferrocarriles del Estado, que son unos típicos servicios públicos que se gestionan a veces directamente (en régie) y otras veces concediéndoles sólo a efectos técnicos la personalidad jurídica.

En todo caso, pienso que llevar el principio autonómico, y concretamente referido a los entes funcionalmente descentralizados, a la Constitución, choca con la doctrina recibida por nosotros; porque nunca hemos visto aqu r la posibilidad de discutir un dogma poi ítico.

cOué tipo de intereses propios, según lo que estoy diciendo hasta aqu f. pueden tener, por ejemplo, tos ferrocarriles del Estado, para defenderse de una ingerencia o de un plan económico estatal? Efectivamente, mi respuesta es la negativa. Claro, mi extrañeza siguió aumentando cuando ya en Costa Rica tuve conocimiento del articulo 188 de la Constitución Política de la República, donde a las instituciones autónomas se les reconoce independencia en materia de gobierno y administración. Si bien es cierto que la palabra independencia, como la palabra gobierno y como la palabra administración, no están suficientemente definidas en ningún diccionario de la ciencia política y administrativa como para saber exactamente qué se quiere decir con eso, lo que sí es verdad es que en cualquier caso, esta constítucionalización de \a materia me extrañó. Por eso, precisamente, no me extrañaría a mí que ustedes se extrañen del concepto de la tutela que yo les voy a dar a continuación.

11. Concepto y Clases de Tutela

Por supuesto, este concepto de la tutela a que me voy a referir, y que en sus notas fundamentales quiero diseñar, es la consecuencia del concepto de descentralización funcional que tenemos nosotros, que es totalmente distinto del que consagra la Constitución de Costa Rica.

En un libro que escribf en el año 1950, y al que en más de una ocasión me he referido a lo largo de estas lecciones, "Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional", yo señalaba que según su mayor o menor proximidad al Estado, podfamos encontrar tres categorías de entes, sometidos cada uno a un tipo de nexo o relación con respecto al Estado. Primero, la persona jur rdlca privada de interés público Iprescindra de la persona jurídica netamente privada porque aquf el aspecto público no aparecía por ninguna parte); después el ente público con personalidad jurfdica propia, y, finalmente el órgano administrativo estatal. Y correlativamente a la existencia de estas tres clases de entes, yo hablaba de tres clases de nexos que un ren a estos entes con el Estado: el primer caso, el de la pollera administrativa, que es un nexo que en definitiva se basa en la supremacía del Estado sobre todo el que está dentro del territorio del Estado, pero que por otra parte es un nexo de tipo bastante flexible y amplio, es al fin y al cabo, el tipo de poderes que tiene el Estado sobre todos los ciudadanos en general; en segundo lugar, y con relación a las entidades públicas con personalidad [ur rdlca propia, se podre hablar de tutela (que es el nexo de dependencia entre tales entidades y el Estado), se debía de emplear el concepto de jerarquía, un vínculo bastante más estricto, más férreo, que el anterior.

De entonces acá, yo creo que puedo matizar más el cuadro que en 1950 ofrecía. Y el resultado a que llego ahora es el que se resume en el cuadro siguiente:

FORMAS DE SUMISION AL ESTADO

A. Sumisión a la policía administrativa Isupremacfa).

1. Las sociedades civiles y mercantiles (por razón de las actividades que constituyen su objeto y como cualquier otro particular).

2. Las asociaciones sin fin de lucro (sometidas a la Ley de Asociaciones: verificación de la licitud de los fines; inscripción en el registro de asociaciones, etc.l,

B. Sumisión a formas de control interno (ingerenele).

1. Fundaciones privadas sometidas a protectorado estatal.

2. Empresas declaradas de "interés nacional" o "social" (intervención estatal a cambio de los beneficios que se les conceden).

C. Sumisión a la tutela administrativa (dependencia) .

Pueden distinguirse varios grados:

a. Tutela sobre corporaciones locales.

b. Tutela sobre corporaciones de intereses.

c. Tutela sobre entidades públicas fundacionales (en cuanto a ciertos aspectos de su actividad).

D. Sumisión a la jerarquía administrativa (integración orgánica).

a. Sobre organismos estatales sin personalidad (sistema de centralización).

b. Sobre entidades públicas fundacionales (en clertos aspectos).

E. Sumisión por razón de propiedad pública.

1. Empresas constituidas con capital público.

2. Empresas mixtas.

Como ven ustedes, aquf se hace una clasificación de formas de sumisión de las personas jurtdicas y organismos al Estado. Aparece en primer lugar, la policía administrativa, que es una forma de sumisión basada en la supremacfa general del Estado. A ésta están sometidas en general las entidades, las personas jurfdicas privadas, sociedades civiles o mercantiles, porque por razón del objeto a que se dedican puede haber una intervención de policía, por razón de salu. bridad, por razón de moralidad, en fin, toda la teor ra de la ingerencia de la policía administrativa: las asociaciones de interés privado, puesto que generalmente

las leyes de asociaciones por mucha libertad de asociación que se reconozca siempre contienen una cláusula que dice: "Siempre que el fin sea lícito y no vaya contra el orden público o los intereses del Estado". La fórmula verte de una ley a otra pero siempre hay una cláusula semejante.

Una segunda fórmula, y obsérvese que van escalonadamente de menor a mayo-r intensidad, sería la del control interno. El control interno supone ya una ingerencia del Estado en la vida interna de la persona iurrdica en cuestión. Lo curioso es que este control interno actúa sobre personas jurídicas privadas; fundaciones privadas de interés público, pero que no dejan de ser privadas; empresas de interés nacional subvencionadas por el Estado, pero de capital privado (personas ju rrdicas , consiguientemente, privadas),

En tercer lugar, llegamos a la tutela. Si la anterior forma de sumisión constituye ingerencia, la tutela yo creo que podrfa definirse como una forma de "dependencia". La tutela fundamentalmente afecta a todas las personas jurídicas públlcas. y nosotros decíamos en una lección anterior que las personas jur rdicas públicas se caracterizaban por su encuadramiento en la organización estatal. Ese encuadramiento es el que determina la dependencia de que aqur hablo. Pero, y esto lo subrayo desde ahora aunque después insistiré sobre la idea, porque la tutela versa sobre entidades muy diferentes (como son las entidades locales, como son las corporaciones y como son las entidades funcionalmente descentralizadas), no es una figura monolítica, sino que su análisis nos muestra que hay que admitir muchos matices; que se derivan precisamente de la clase de entidad sobre la cual la tutela recae. Concretamente (y por lo que ya he dicho aquí acerca del Derecho español sobre entidades locales, sobre corporaciones de interés y por lo que estoy diciendo ya sobre descentralización funcional), no es la misma la tutela sobre las entidades locales, sobre las corporaciones de intereses o sobre las entidades funcionalmente descentralizadas. Hasta tal punto es más intensa la tutela sobre este último tipo de entidades, como veremos inmediatamente, que también en la figura de la jerarqu ía entran algunos aspectos del nexo que une a estas entidades con el Estado.

En cuarto lugar la jerarquía, que ya es una forma de integración, más que de dependencia. Los organismos fundamentalmente sujetos a jerarqula son los organismos centralizados, es decir, los organismos que constituyen la administración centralizada del Estado. Ahora bien, yo hablo también de una jerarqufa sobre entidades descentralizadas funcionalmente, porque, en parte, entiendo que este tipo de entidades en Derecho español están sometidos a un nexo de dependencia con el Estado, que en ciertos aspectos puede explicarse mediante la institución de la tutela pero en otros es necesario acudir a la idea de ier arqura.

Finalmente, y para completar el cuadro, aunque este tipo de sumisión no sea por supuesto aplicable a las entidades descentralizadas funcionalmente, está el quinto escalón que es la sumisión a una relación de propiedad. Es concretamente lo que ocurre con las empresas públicas en forma de sociedad privada, constituidas con capital estatal, y con las empresas mixtas en tanto en cuanto una parte de su capital constitu--tlvo ha sido aportado por el Estado. Aquí, aparte del poder de pollera que podna pesar también sobre estas entidades, hay una especial dependencia que deriva de! hecho de que estas entidades son propiedad del Estado.

En una de las lecciones anteriores yo insistía en que en la explicación total del cuadro de las personas jurídicas existentes dentro del Estado, no siempre hay que acudir a las relaciones de encuadramiento; porque en relación concretamente con éstas, me parece mucho más oportuno acudir a la idea de propiedad, que es la que en definitiva explica cuál es la clase de poder que el Eatado tiene sobre las tales entidades.

Por supuesto que todo esto no es sino una elaboración teórica, porque ni nuestras leyes, ni creo que las

de ningún país.se han puesto de acuerdo acerca de utilizar siempre el término "tutela" con el valor que aquí le damos, o el término "control" o el término "jerarquía" con el valor Que tienen en el anterior cuadro. La rermlnoloqta es, al contrario (concretamente en el Derecho español) diferente; se habla de "fiscalizaci6n", se habla en algunos casos de "tutela", unas veces con propiedad y otras veces sin propiedad; y se habla también de "control"; no hay, ccnslor tentemente, unidad terminológica. Incluso la propia voz "tutela" se ha puesto en entredicho por un sector doctrinal, por entender Que se trata de un término que se ha tomado prestado del Derecho privado. En Derecho privado la tutela es una institución para protección de los derechos de los menores e incapacltados. Fue una resolución dictada por el consejo de Estados francés en el año 1887, la que, seguramente por primera *vez,* comenzó a hablar de Que las entldades locales, diferentes del Estado, rentan personalldad jurídica pero estaban sometidas a tutela. Es necesario afirmar - se dijo entonces por el consejo de Estado- . que los particulares deben saber Que cuando tratan con ayuntamientos, tratan realmente con menares.

La reacción doctrinal no se hizo esperar y fue desfavorable a esta comparación entre la situación de los ayuntamientos y la aituaclón de los menores en Dere. cho civil. Pero a pesar de Que efectivamente, y porque las razones eran poderosas, no prosperó la idea de la comparación, el término quedó, y se siguió hablando en adelante. en Derecho administrativo, de "tutela" para referirse a esos poderes de controlo fiscalización que el Estado tiene sobre todas las entidades. ya no solamente sobre los municipios, que están integrados dentro del Estado.

Sin embargo, la discusión terminológica llega hasta nuestros días. y recientemente, en un trabajo de Baena del Alcázar se ha propuesto incluso prescindir del concepto, por entender que las relaciones entre la administración descentralizada funcionalmente y la administración central, se pueden explicar, con respecto a estas entidades, hablando de "integración y situación pasiva de sometimiento a la administración del Estado".

Pero si se piensa bien la frase que acabo de citar, se observará que esto no deja de ser sino una perífrasis para evitar el término sin evitar, sin embargo, el concepto, pues justamente al intentar describirnos este autor el contenido de esa "integración y situaclón pasiva" de que él habla, lo único que hace es describirnos en qué consiste la "tutela",

Por otra parte, el término "tutela" está respaldado por una suficiente tradición doctrinal como para que propugnemos que se deba continuar con su uso. Yo asf lo hago. por supuesto, aunque creo que de entrada debemos hacer las siguientes precisiones: En primer lugar, que con esta tutela a lo que nos referimos es al nexo que vincula a los entes descentralizados con la administración central; en segundo lugar, que este nexo no tiene la misma intensidad ni se consigue utilizando las mismas técnicas, en relación con todos los entes descentralizados, en tercer lugar, que aquí nos interesa determinar en qué consiste la tutela precisamente sobre los entes Que constituyen la descentralización funcional, y no sobre los otros; prescindo, por consiguiente, de toda referencia a la tutela sobre las corporaciones de intereses y sobre las corporaciones locales, que por otra parte fue aludida en las lecciones que dediqué a este tipo de descentralización. Y finalmente, y es una idea que reitero, que en ciertos aspectos estos entes están sometidos sirnultá. neamente a una relación de [ararou ía y a una relación de tutela. Es decir, Que el nexo de estos entes con el Estado se explica mediante dos tipos de relaciones jurrdicas que coexisten stmultáneamente: jerarquía y tutela.

Hechas estas advertencias, intentemos dar un concepto de tutela. En una obra publicada hace treinta y cinco años en Francia, de la que fueron autores Mas·peno! y Larocque (La Tutelle Administrative, Parra, 1930) se deflnre la tutela como un conjunto de

poderes limitados concedidos por la ley a una autoridad superior sobre los agentes descentralizados y sobre sus actos, con un fin de protección del interés general.

Como puede verse, aparece como nota esencial en esta definición, que los poderes son limitados; pues era ésta, obviamente, una consecuencia de la dogmática de la descentralización, y de \a diferencia con los organismos sometidos a [erarqufa administrativa. Puesto que efectivamente la jerarqu ía consistía en unos poderes casi limitados, la diferencia con el concepto de "tutela" tenía que venir dada, precisamente, por la idea de la limitación de estos poderes.

Pero OCurre sin embargo --y esto 1'0 digo con motivo de la coexistencia entre la tutela y la jerarquía que estoy señalando-, que la realidad suele ser mucho más rica que los esquemas dogmáticos, cCómo calificar por ejemplo un régimen municipal como el establecido por la Ley Municipal de 1877 en España, en que los alcaldes en su mayoría eran nombrados por el gobierno y los acuerdos municipales eran susceptibles de recurso en vía gubernativa? Por supuesto que quienes se ocupaban entonces de la cuestión, los comentaristas de aquella ley, no dudaron en calificarlo de absolutamente centralizado, lo cual desde el punto de vista político era obviamente cierto, pero desde el punto de vista jurídico era ya un poco más discutible; porque junto a esos rasgos que caracterizaban al régimen y la dependencia de los municipios con respecto al Estado, había otras notas que eran la consecuencia del otorgamiento de una personalidad jurídica independiente a los municipios, con una serie de competencias y de poderes para la gestión de sus propios asuntos (donde también aparecían una serie de rasgos descentralizadores) sometidos no ya a jerarquía, sino simplemente a tutela.

Pues bien, si en el cuadro general que dejamos expuesto, la figura de la tutela es la que explica las relaciones o nexos entre las entidades locales y el Estado, y de las corporaciones de intereses con el Estado, en cambio, en relación con las entidades funcionalmente descentralizadas, repito que coexisten la tutela y la jerarqufa. Es así como se explica la afirmación que se contiene en la exposición de motivos de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 de España, donde se lee lo siguiente: "".Sin embargo, aun en los casos en que dichas entidades gozan de personalidad distinta de la del Estado, no se trata de personas independientes del mismo, Y ello explica que para lograr la coordinación y unidad necesaria a toda actividad pública, y conseguir con ello la máxima eficacia de acuerdo con el concepto de unidad del poder, esté aquél jurfdicamente habilitado en todo momento, para adoptar con respecto a ellas las medidas normativas y de fiscalización que sean precisas, sin mengua de la diversidad, autonomfa y actividad, que constituyen razón y propuestos básicos de su existencia".

Obsérvese que cuanto hemos escrito con anterioridad a esta ley española de 1958 sobre el tema de la descentralización funcional, mantenfarnos (y fue mi caso en mi libro "Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional"), que era incompatible con el sistema de descentralización, la existencia de un recurso de alzada, de un recurso jerárquico ante la administración central, para revisión de los actos dictados por estas entidades. Pues sin embargo, a pesar de las afirmaciones doctrinales de ley de 1958, basándose en esta concepción que se desprende de la exposición de motivos que les acabo de leer, establece, con carácter general, la posibilidad de un recurso de alzada, salvo -se dice en la ley- que en el estatuto, es decir, en la norma que creó singularmente al ente en cuestión, se diga expresamente que sus actos agotan la via administrativa; entonces no se da el recurso de alzada.

¿Quiere decirse con esto que no existe un control de legalidad de los actos de la administración descentralizada en estos casos? Por supuesto que no, puesto que nuestra Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa admite la impugnación ante los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa, de los actos dictados por estos entes. De manera que,

consiguientemente, el sistema de control de legalidad existe. No hace falta, por tanto, un recurso de alzada.

A pesar de eso, repito, porque el dato es muy importante y nos demuestra la existencia de la jerarquía de que antes hablaba, el principio general es que cuando no está excluido expresamente, procede el recurso de alzada o recurso jerárquico.

111. Notas de la Relación entre la Administración Central y Entidades Funcionalmente Descentralizadas

Hechas esas observaciones sobre el sistema general de nexos entre las entidades funcionalmente descentralizadas y la administración pública central, veamos cuáles son las notas más importanes en el Derecho positivo que configuran la dependencia de la deseentralización funcional con respecto al Estado.

a. En primer lugar, la integración de estos entes en la administración pública está subrayada en la mayorra de las normas que crean los tales entes. Y esta integración se logra adscribiendo a los organismos descentralizados a algún ministerio en concreto. La regla se puede decir que en España es la siguiente: Todo organismo descentralizado depende, en mayor o menor medida, de algún ministerio de la administración centralizada. Por ejemplo, en relación con el Instituto Español de Moneda Extranjera, la ley de creación de 25 de agosto de 1939 dice literalmente que dependerá directamente del Ministerio de Industria y Comercio (hoy del de Comercio). El Instituto de Estudios de la Administración Local, que es también un instituto con personalidad jurídica propia, es organismo dependiente del Ministerio de la Gobernación, según reza la ley de 6 de septiembre de 1940. El Patronato de Protección a la Mujer se organiza dentro del Ministerio de Justicia, dice el decreto de 6 de noviembre de 1941. El Instituto Social de la Marina es un organismo ofieial dependiente del Ministerio de Trabajo (Ley de 18 de octubre de 1941). Ellnstituto Nacional de 1ndustria, uno de los más poderosos organismos autónomos de España, dependerá de la Presidencia del Gobierno, según se dice en la ley de 25 de septiembre de 1941.

b. La tutela se consigue también mediante lo que podríamos denominar la tutela sobre las personas. zCórno se consigue esta tutela sobre las personas? En primer lugar, con lo que nosotros hemos llamado "uniones personales". Es una técnica tfpica para conseguir la tutela sobre la descentralización funcional. Es inadmisible, en cambio, en relación con los otros tipos de entidades descentralizadas: en el estado actual de nuestro Derecho a nadie se le ocurrida que el presidente del Colegio de Abogados sea al mismo tiempo ministro de Justicia, por razón de su cargo. En cambio, en relación con aquel tipo de descentralización, si se comprende perfectamente (es casi la solución general en gran parte de nuestras entidades descentralizadas) que el presidente o el vicepresidente del organismo sea a su vez un ministro, un subsecretario o un determinado director general; es decir, uno de los altos cargos de la administración centralizada.

Por ejemplo, el presidente del Consejo de Administración del 1nstltuto Español de Moneda Extranjera es el ministro de Comercio. EI presidente del patronato del Instituto de Estudios de Administración Local es el ministro de la Gobernación. E1presidente del Patronato Nacional Antituberculoso es también el ministro de la Gobernación. El director del Instituto Nacional de la Vivienda es el director general de la Vivienda, organismo centralizado dentro del Ministerio de la Vivienda.

Hasta tal punto esto es asf que el antes aludido trebejo de Baena del Alcázar, se ha observado que en estos casos, al eonvorttrse el órgano de la administración central en órgano' del ente, más que hablar de una Hnea jerárquica entre el ente descentralizado y la administración central, lo que ocurre es que se crea una lfnea jerárquica que se introduce dentro del seno del propio organismo.

Naturalmente, esto tiene que contrastar -y por eso yo les anunciaba la extrañeza que habrfan de

mostrar en tantos puntos de mi dibujo de la descentralización en España- Con las soluciones del Derecho de Costa Rica.

Yo me he preocupado de ver algunas de las leyes vigentes en Costa Rica, para ver cómo se soluciona este problema, y efectivamente el contraste se produce. La Ley de Tierras V Colonización, que configura el Instituto de Tierras V Colonización de Costa Rica, establece en el articulo 18 que el instituto funcionará bajo la dirección superior de una junta directiva, integrada por cinco miembros, entre los cuales aparece el ministro de Aqricultura V Ganadería. Pero inmediatamente, en el artículo 26, se dice que la junta elegirá de su seno, por rnavor ra de votos, un presidente y un vicepresidente. Y se advierte: "..El ministro integrante de la junta no podrá ser electo para estos cargos".

Bueno, como ven ustedes, es una solución que contrasta notablemente con la que se da en el Derecho español. En Derecho español la preocupación ha sido buscar el nexo de tutela a través de la unión personal o de la existencia del representante de la administración centra! en el organismo, pero colocado siempre en la cúspide del organismo. La solución del Derecho costarricense, aunque admite la existencia en la junta del representante de la administración central, precisamente, para evitar la dependencia, prohibe expresamente Que pueda ser presidente o vicepresidente de la junta directiva.

Otra forma de lograr esta tutela de las personas es a través del nombramiento estatal del resto de las autoridades del ente, cuando no hay ya prejuzgada esta unión personal con determinada autoridad de la administración central.

El principio general, que se establece precisamente en el artículo noveno de la Ley española de Entidades Estatales Autónomas, es que estos directivos pueden ser nombrados y revocados libremente por el poder ejecutivo. También esto contrasta, por supuesto, con las soluciones del Derecho costarricense, porque siguiendo con la referencia al propio Instituto de 1 ierras y Colonización, he visto cómo los artículos 20 V 21, se preocupan de garantizar que el nombramiento de la junta directiva lo sea precisamente por un período de cuatro años, y que durante ese tiempo, los miembros de la junta directiva serán inamovibles en sus cargos. Como se aprecia es también una solución que contrasta con la nuestra donde el régimen de tutela (de jerarqura} se consigue mediante este poder que tiene el ejecutivo para en cualquier momento separar de sus cargos a los directivos sin necesidad de expedientes disciplinarios ni de clase alguna.

c. La tutela se logra también a través de la técnica que se denomina "tutela sobre la actividad". Esta tutela sobre la actividad llega bastante lejos. Incluso a lo que pudiésemos denominar la inspiración de la actividad del ente descentralizado.

No es una palabra inventada por la doctrina, sino que se desprende de los propios textos como veremos al referirnos al Instituto Nacional de Industria. **En** el caso, en cambio, del Instituto Nacional del Libro Español, se dice que el presidente es representante del Estado; en el caso del Patronato de Protección a la Mujer, se dice que tendrá facultades delegadas del gobierno. Por supuesto, téngase en cuenta que aqu ɛ. ni "delegación" ni "representación" se utilizan en el sentido técnico que estos términos tienen en el Derecho privado, ni siquiera en er Derecho administrativo. Aqur a lo que se está apuntando fundamentalmente, es a que en cierto sentido y en el Último término, quien actúa en estos casos es el Estado detrás o por medio de estas entidades descentralizadas.

Concretamente, el punto relativo a la "inspiracien", aparece en la Ley de Creación del Instituto Naclonal de 1ndustrias, donde se dice que la actividad de este instituto estará inspirada, en CUanto a la

defensa nacional, por las sugerencias del alto Estado mayor. y en cuanto se refiere a los demás tipos de industrias, por las sugerencias de los demás ministerios de carácter económico, especialmente, por supuesto, del Ministerio de Industria.

d. El control de la actividad se instrumenta también a través de controles preventivos. EI control preventivo más conocido en Derecho administrativo es la autorización previa. zEstán sometidos o no a autorización previa, en el ejercicio de sus atribuciones estas entidades? Como regla no; pero sf nos encontramos ejemplos en nuestro Derecho positivo. AsC, yen relación con el Instituto Nacional del Libro Español, hace falta una autorización previa para que pueda enajenar sus bienes.

e. La fiscalización de la actividad se logra también por vía de recurso: es una fiscalización a posteriori.

Ya me he referido antes a la posibilidad de este recurso para sacar la conclusión de que en Derecho español el vfnculo que une a estas entidades con la administración central se parece en algunos aspectos más a la jerarqura que a la tutela.

f. Hay también un control sobre la actividad que pudiésemos llamar "inspección de la actividad del ente". La Ley española de Entidades Autónomas distingue: en cuanto a la inspección de las actuaciones tfpicas por razón de los fines propios del ente, hay una subordinación al ministro correspondiente. De tal manera que se establece la 001iqación de que estos entes presenten una memoria anual de sus actividades y de la forma como han desarrollado sus fines que será elevada al ministerio correspondiente.

Claro que me podrían preguntar: ¿Oué ocurrida si el ministro que tiene esta facultad de inspección a posteriori no está de acuerdo con la poi Itica seguida por el ente en esta anualidad? No se dice nada expresamente en la ley, pero ya se dice bastante con la posibilidad que tiene el ejecutivo de remover a los directivos del ente. Si hay desacuerdo entre la política ministerial y la poi ítica seguida por el ente, la solución está clara: se remueve a los directivos y se nombra a otros. Evidentemente la tutela funciona con más fuerza que con cualquier otro tipo de solución que se hubiese querido arbitrar.

g. En el aspecto económico y financiero la ley expresa con bastante detalle en qué consiste la inspección de la administración central. Porque está de una parte, la necesidad de que los presupuestos de estos entes sean aprobados, previo informe del ministerio respectivo y del Ministerio de Hacienda, por el Consejo de Ministros. De manera que es el gobierno quien en España aprueba los presupuestos de todos los entes autónomos que existen en el país.

En segundo lugar, y por lo que se refiere a la fiscalización de los gastos, actúa siempre la intervención general del Estado, a través de interventores delegados, que nombra cerca de cada una de estas entidades, lo mismo que los tiene cerca de los distintos departamentos ministeriales. Es decir, algo análogo a la intervención que en Derecho constarricense tiene atribuida la Contraloría General.

y finalmente, la obligación que tienen estas entidades, al igual que todos los organismos de la administración centralizada, de rendir cuentas -como una fiscalización a posteriori- al Tribunal de Cuentas.

De lo anterior se desprende que el sistema de tutela que se acaba de describir es un sistema de tutela a medias, porque en algunos aspectos los controles de la administración central sobre la administración descentralizada tienen más de jerarquía que de tutela. Pero aunque se prescinda de estos aspectos jerárquicos, siempre quedaría un sistema de tutela sobre la adrnlnistración descentralizada, que por supuesto no se parece en nada a las soluciones que establece el Derecho de Costa Rica.

PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACION*

La descentralización: he aqu(un tema
con buena prensa... y mala suerte,
La administración debería persuadirse
-y obrar en consecuencia- de que los organismos inferiores no están plagados de gente
incompetente y apática.

Aurelio Guaita

Ya he recordado en otro lugar -"Descentralización V autonomra", en Nuestro Tiempo, 154 (1967),395. 410- que en su obra "The Principies of Organization" (traducida al castellano, Madrid, 1958) Mooney cita aquel pasaje del Exodo (XVIII, 13·27), en el que se narra el consejo que Jetro dio a su yerno Moisés. Se había éste sentado a juzgar al pueblo, que estuvo ante él de la mañana a la noche, y Jetro le preguntó que por qué hacia eso de cansar al pueblo y juzgaba él solo: "Lo que haces no está bien -le dijo-; te consumes neciamente y consumes al pueblo...; este trabajo es superior a tus fuerzas y no puedes llevarlo tú solo. Vaya darte un consejo: enséñales a los de tu pueblo lo que han de hacer, escoge hombres Integras y que decidan ellos mismos en los asuntos pequeños y que te lleven a ti sólo los de mayor importancia, aligera tu carga y que te ayuden ellos a soportarla...; y siguió Moisés el consejo de su suegro e hizo lo que le habla dicho: eligió entre el pueblo hombres capaces que juzgaban al pueblo en todo tiempo, y llevaban a Moisés los asuntos graves, resolviendo ellos todos

"Asociación Gallega de Administración y Desarrollo. II Jornadas Administrativas de Galicia. "Perspectivas Actuales de la Descentralización". Sayona la Real, 1969. Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1971. Págs. 77-93.

los pequeños",

1. OPORTUNIDAD DE LA DESCENTRALIZACION

El consejo que dio a Moisés su suegro parece muy razonable, y aunque es de creer que habrá discrepan-o cias -quizá la total unanimidad no se da en ninguna cuestión-, es también claro que esas voces disidentes no son tan numerosas o al menos no se dejan oir tan a menudo, como las de quienes propugnan lo que en términos deliberadamente amplios -y no inexactos- puede denominarse descentralización,

Partiendo de la hipótesis -realidad para mí- de ese amplio o general consenso en trasladar o transferir potestades y atribuciones de los órganos centrales de la administración del Estado a otros periféricos o locales, mediante algunas de las múltiples figuras conocidas en nuestro Derecho -desconcentración, descentralización territorial o "propiamente dicha", descentralización institucional, delegación- no parece necesario insistir aquí sobre la conveniencia y oportunidad de llevar a cabo Una descentralización tan amplia como sea posible.

a. Basta recordar que, desde el punto de vista administrativo, la descentralización es deseable, en primer lugar, para descongestionar y aliviar la carga que grava oner ostsimarnsnte -si bien carga soportada a veces quizá a gusto- a los servicios centrales, que "se consumen neciamente" en asuntos verdaderamente minúsculos: en lo que sea de veras "descentralizable", la descentralización comportaría ciertamente mayor rapidez y eficacia, y en no pocos casos también mayor econom (a, al menos para el Estado; en segundo lugar, y es más importante, la descentralización prestigiaría y vttetlzarra órganos inferiores y corporaciones "anémicos" en más de una ocasión, reducidos casi, dadas sus escasas facultades decisorias, a receptores y transmisores de "papeles": pero para eso ya están nuestros magn rficos servicios de correos; en tercer lugar, los aludidos organismos "beneficiarios" de la descentral ización adqui-ir ran o aumentarían su sentido de responsabilidad, sentirían más como propios los asuntos públicos, rechazarían más fácilmente la posible tentación de apatía, de desánimo, de las tardanzas, de objetar, de torpedear; y en cuarto lugar, sería más fácil atraer la colaboración y participación de los particulares, si vieran que la administración les es más accesible, que la tienen "más a mano", que incluso pueden influir en ella.

Fundamentalmente, en mi opinión, es éste también y, sobre todo, un negocio de mentalidad: la administración debe persuadirse de que los particulares no son "el enemigo público número uno" y de que los organismos inferiores no están plagados de personas incompetentes o apáticas.

b. También considerando el asunto políticamente se presenta convenientemente la descentralización: se reclama desde los más diversos ámbitos sociales, en todos los campos o sectores de la administración, por funcionarios, organismos y particulares, por personas de cualquier condición y linaje; es, por tanto, una medida -se puede asegurar así sin grave riesgo de equivocarse- que serre generalmeh.te muy bien recibida, que "caería" muy bien; en fin, parece que se trata de una bandera que conviene desplegar y airear abiertamente.

Con toda probabilidad, el gobierno lo ve así también, pues, por ejemplo, el jefe del Estado declaró en San Sebastián, en el verano de 1966, que su gobierno estaba plenamente decidido a llevar a cabo la descentralización administrativa; con posterioridad, y también antes, varios ministros se han mostrado asimismo partidarios de la descentralización: por ejemplo, el de la Gobernación manifestó a la prensa que era decidido partidario de la descentralización, y que la centralización era imposible e inconveniente en el Estado de nuestros días, dada la complejidad, variedad y extensión de las tareas a cumplir.

y aún se puede recordar que José Antonio Primo de Rivera decía en su discurso en el cine Madrid de la capital, el dfa 19 de mayo de 1935, refiriéndose a la descentralización territorial: no importa nada que se aflojen los lazos administrativos; e insistía en su discurso en el teatro Norba de Cáceres, el 19 de enero de 1936: que la administración esté más o menos descentralizada es cuestión de pura técnica, en la que no se cruza ninguna consideración esencial.

c. Va de suyo que, [ur rdtcamente, la tarea propugnada -aunque haya de estudiarse bien y a fondo, como luego se va a precisar- es perfectamente hacedera.

Existen múltiples formas y fórmulas para llevar a cabo la descentralización, todas ellas conocidas por nuestro Derecho, que en ocasiones incluso parece está invitando a seguir esta dirección; como cuando la Ley de Régimen Local (art. 243, e) dice que las provincias tienen competencia para la ejecución de obras e instalaciones o prestaciones de servicios y el ejercicio de funciones administrativas de carácter estatal que fueren delegadas por el gobierno, cuando su trascendencia sea predominantemente provincial y siempre que se concedan simultáneamente los correspondientes recursos económicos; pues si eso puede --aunque no suele— suceder en funciones de carácter estatal, icuánto más cuando se contemplan funciones propias de dichas o de otras corporaciones o de la propia administración del Estado, pero que podrra ceder con ventaja a sus organismos inferiores, delegaciones regionales o provinciales, etc.!

d. Y ha de agregarse más: no es sólo que ese movimiento "centrifugo" es jurídicamente posible; es que, también jurfdicamente, es necesario, obligado, debido. Bastará citar, para convencerse, 'un par de textos importantes: figura el primero en la Ley de Régimen Jur tdico de la Administración del Estado de 1957 (disposiciones adicionales): "En el términode un año, a contar desde la promulgación de la presente ley, los distintos ministerios remitirán a la Presidencía del gobierno una propuesta detallada sobre los asuntos que, debiendo hasta ahora resolverse por decreto, puedan serlo en lo sucesivo por orden acordada por una comisión delegada del gobierno o mediante orden ministerial y de aquellos otros que, siendo actualmente de la competencia de los ministros, pueda ser transferida su resolución a los subsecretarios, directores generales, jefes de sección y órganos locales delegados de la administración; y del mismo modo, los propios hasta ahora de la competencia de otros órganos superiores que puedan ser también objeto de desconcentración. Estas propuestas deberán redactarse con vistas a acelerar los procedimientos, conceder a órganos inferiores centrales y delegados provinciales o locales la potestad de resolver definitivamente en vía administrativa, y con el fin de reducir la materia propia de la competencia de los órganos superiores de los ministerios. En ningún caso, estas propuestas podrán implicar aumento del número de servicios u organismos delegados de la administración en las provincias ni en los departamentos ministeriales, antes bien, deberán procurar la integración en una sola delegación de los servicios provinciales o locales dependientes de un mismo ministerio".

Algo se hizo de eso, pero itan poco! Nada, prácticamente nada. Ya he recordado en otras ocasiones que la descentralización (y la desconcentración, etc.l es un tema que tiene buena prensa y mala suerte: lo que se dice y lo que se lee es casi siempre favorable, pero lo que se ve y se hace suele ser muy diferente y es todo lo contrario a veces.

Es de esperar -o al menos de desear— que tenga mejor fortuna la Ley del 11 Plan de Desarrollo (texto refundido de 9 de mayo de 1969) en cuyos artículos 40.,90. y 37 se puede leer que "el gobierno impulsará la descentralización a favor de las corporaciones locales y la desconcentración administrativa".

"El Estado procurará la colaboración activa de la provincia, como unidad política y administrativa y de los municipios en la acción de desarrollo regional. Se faculta al gobierno para dictar las normas que permitan una más intensa participación de las corporaciones locales y entidades sindicales en las acciones programadas para el desarrollo regional... También se faculta al gobierno para promulgar las disposiciones que permitan una activa colaboración en dichas acciones de la organización sindical, las universidades, los centros de enseñanza técnica superior y de investigación, las comisiones provinciales de servicios técnicos, las cámaras oficiales de comercio y de cuantas entidades y personas puedan aportar una estimable colaboración a las referidas tareas". El gobierno, a propuesta del ministro competente por razón de la materia y de la inversión de que se trate, y previo informe del de la de Gobernación, podrá acordar que las corporaciones locales dotadas de los medios técnicos y de gestión convenientes realicen, por delegación del Estado, aquellas obras y servicios inclurdos en el Programa de Inversiones Públicas que afecten a sus respectivas demarcaciones territoriales. En todo caso, esta delegación responderá al principio de unidad de programación y coordinación de funciones y supondrá la asignación de los correspondientes recursos económicos a las corporaciones locales en que se delegue, con cargo a las correspondientes partidas del Programa de Inversiones Públicas,

En otra orden de ceses y para un caso concreto, la ley promete también que "en la localización de los centros de investigación del Estado se atenderá a criterios de descentralización y a las características y necesidades socioeconómicas de cada zona ...",

Por lo que Se refiere al tema propio de estas páginas, la ley del 11 plan bosqueja una amplia acción como la aqur propugnada y que comprende en síntesis toda las medidas posibles, pues habla expl ícitamente de descentralización territorial, desconcentración, delegación, y también de la participación y colaho ración de los particulares interesados y de diversas corporaciones y entidades. Y en el orden administrativo es precisamente ésta una de las más importantes novedades de la ley de 11 de febrero de 1969, respecto de la de 28 de diciembre de 1963, por la que se aprobó ell plan: esta leyes respetada y confirmada casi en su integridad por la de 1969, que, sin embargo se cuida de notar en su exposición de motivos que se complementan algunas de sus disposiciones, "especialmente en lo que se refiere a la descentralización...",

En una palabra: la descentralización (y demás figuras afines) parece que es:

-Conven iente;

-Oportuna;

-Posible, y

-Debida.

Luego, debe llevarse a cabo.

2. AMBITOS POSIBLES DE LA DESCENTRALIZA· CION

Reglamentar, preparar, planificar, decidir, ejecutar,

En no pocas tareas administrativas pueden descubrirse con facilidad esas cinco funciones y etapas, que, por supuesto, no son susceptibles en idéntico grado de posibles medidas desconcentradoras.

a. El ejercicio de la potestad reglamentaria estatal es propiamente indelegable, pero en cambio la propia de las corporaciones locales aparece en la legislación actual excesivamente reducida y, sobre todo, sometida a demasiados controles y prevenciones; podría sin dificultad configurarse en términos más amplios,

flexibles y "generosos". (Por cierto, puede anotarse de pasada, pues no pertenece directamente a la materia que se trata, que los controles -reducibles, deben reducirse- sobre las corporaciones locales, deben radicarse por entero -o quizá salvo alguna particu. larísima y muy justificada excepción- en un único ministerio, esto es, en el de la Gobernación, pues el diseminar aquellas facultades de "tutela" por distintos departamentos ministeriales tiene bien poco que ver con la desconcentración, y aún menos con la descentralización, nada; eso no es desconcentrar, sino descentrar, algo bien distinto).

b. En las labores preparadoras, de estudio, de proyectos, sugerencias, iniciativas, de acopio de datos, etc.. bien se comprende la-conveniencia de una mayor permeabilidad, de mayor ósmosis entre la administración central y las demás -entidades territoriales, diversas corporaciones, etc.-, y los particulares. La administración se queja a veces de la falta de colaboración: a menudo es cierto, pero no rara vez no es ello imputable a los posibles colaboradores, sino a la falta de estímulos, de llamamientos, de "convocatoria", de información, de publicidad, de difusión.

c. Con muy escasas diferencias de la planificación, puede decirse aproximadamente lo mismo que de la potestad reglamentaria y de las labores de preparación a que se acaba de aludir. Como hace la Ley del 11 Plan de Desarrollo, puede hablarse -y debe hacerse- de desarrollo regional; ahora bien, siempre que Se tenga bien presente que las regiones (o las provincias o las comarcas) no son fragmentossueltos que se limitan a estar unos junto a otros sin otra relación- si es que a eso puede llamarse propiamente relación- que la de mera vecindad. Por el contrario, son piezas de un organismo, de una unidad superior, que si no deben estar rígidamente soldadas —esa rígida soldadura privaría de la necesaria y mínima libertad de movimiento y acomodación-, sí están y han de estar articuladas entre sí. Pero esa articulación sólo puede hacerse justamente desde el centro, con la independencia, perspectiva, altura de miras, imparcialidad y visión de conjunto Que sólo el centro proporciona o debe proporcionar. En un gobierno ordenado, el centro equ idlsta verdaderamente de todos y cada uno de los puntos del territorio nacional y de los diversos sectores de la población. No se trata -ve de suyo- de una equidistancia geométrica, sino de una equidistancia justiciera, que se esforzará, por ejemplo -se esforzará con medidas eficaces, se entiende- en una mejor -más justa- distribución de la renta, en una potenciación de las áreas económica, social y culturalmente deprimidas. y en mi opinión esa tarea fundamental, verdadero "tema de nuestro tiempo", sólo puede llevarla a cabo el gobierno, informándose diligentemente "sobre el terreno", oyendo atentamente a las corporaciones interesadas y aunando las conveniencias e intereses de las regiones con los superiores e integradores de España. A nada ni a nadie se puede sacrificar sin muy graves razones, pero es más que de temer que tales sacrificios lnsolldarios Se podrran fácilmente producir si la planificación regional se realizara por las propias regiones interesadas: con la colaboración y participación activa de éstas, el desarrollo regional ha de planearlo el Estado. Es una tendencia tan arraigada en nuestra naturaleza caída Que no vale la pena insistir en ella: el egoísmo, Que no por ser muchas veces explicable y disculpable, se le podría bautizar con otro nombre. Basta que Se anuncie o se prevea la instalación de una nueva facultad universitaria, del trazado de una autopista, la construcción de una nueva planta siderúrgica o de un "iberpuerto", para que surjan razones, ofrecimientos, etcétera, Que estarán más o menos fundados, pero que forzosamente habrá que desechar en no pocas ocasiones, y no sólo por razones presupuesterias -no se puede "estirar el brazo más que la mano qa"—, sino por las más poderosas de un criterio selectivo de la mayor eficacia.

En resumen: creo que la planificación y desarrollo regional ha de hacerse en y con las regiones, ha de hacerse para las regiones y para España, y ha de hacerse

por el Estado. Es muy conocida aquella advertencia a los arquitectos: que al construir un edificio están edificando la ciudad. Pues lo mismo en el tema que nos ocupa: al planear el desarrollo de una región se está condicionando el de todo el país.

d. Trazado previamente el cuadro normativo, las tareas de decisión o resolución y de ejecución pueden encomendarse a menudo y fácilmente a órganos inferiores, bien centrales, bien periféricos o locales: es éste el campo genuino de la desconcentración, de la descerrtralhación, de la delegación.

Naturalmente, esa labor de transferencia no puede hacerse de r-rodo global e indiscriminado, pues es claro que las decisiones más importantes han de quedar en manos de los órganos superiores (ministerios o incluso el gobierno): para todas las demás cuestiones -las menos importantes, pero las más en número– debe procederse en mi opinión repasando una por una todas las normas relativas a cada sector de la administración -urbanismo, educación, transportes por carretera, etc.-, para ver cuáles son las resoluciones que, razonablemente, han de ser rebajadas de nivel, cuáles, por ejemplo, siendo hoy de la competencia de un ministro o de un director general, podrían transferirse sin mengua y con ventaja para los servicios a un delegado provincial, a una corporación local, etc. Es una tarea paciente y fatigosa, pero absolutamente necesaria si se quiere llevar a cabo, y hacerla bien, la desconcentración o la descentralización. Un ejemplo concreto es el de los recursos de alzada, que en la mayor parte de los casos se podría y convendrra suprimir "por la pérdida de tiempo que comportan antes de poder llegar ante un tribunal y por la carga que echan sobre la propia administración" (Lessona].

Por supuesto, la descentralización no es incompatible con la fiscalización conveniente, con la rendición de cuentas y de resultados, con las inspecciones necesarias, etc., que deben ser sólo pero todas las que exija la buena marcha de los servicios, "la pronta y eficaz satisfacción del interés general" [art. 40 LOE).

En cuanto al modus operandi, habrfa de ser, más o menos, el siguiente:

1. Atribuir toda esta materia mediante un decreto de carácter general a la Presidencia del gobierno, a la que realmente ya le compete ("estructura orgánica... procedimiento..."). (artículo 13,7, LRJ).

2. Encargar de la preparación y estudio conveniente a la Secretaría General Técnica de la misma Presidencia, la que se oondrra en contacto con sus homónimas de los restantes departamentos, para realizar estudios conjuntos y coordinados, analizar caso por caso, etc.

3. Debe señalarse un plazo suficiente y razonable –creo que basterre un año- para lo que se propone, bien entendido que las nuevas normas podrían y deberfan ir promulgándose sin esperar a que se hubiera estudiado toda la administración; al contrario, tan pronto se haya estudiado un sector o materia o disposición debe, siempre por ls Presidencia del gobierno, publicarse el decreto o la orden correspondiente.

4. "Internamente" deben también señalarse los oportunos plazos parciales o fragmentarios, las diversas etapas a cubrir; va de suyo que aqur se parte del supuesto de que se quiere de verdad hacer o llevar a cabo la descentralización y de que los distintos ministerios van a mostrar la disposición más conveniente, el sincero deseo de colaborar; para el supuesto contrario -nada deseable, pero si posible- debe decirse también --y no sólo "internamente", sino ya y también en el decreto aludido en 3)- que si en tal o cual plazo un ministerio u otro organismo que sea requerido no eleva su estudio o propuesta sobre la materia o disposición de que se trate, se encargará de

ello exclusivamente la Secretaría General Técnica de la Presidencia del gobierno.

3. PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACION

He aludido antes al buen ambiente de que suele gozar la descentralización y la desconcentración, y existen las instituciones jurídicas convenientes y suficientes para llevarlas a cabo, y no sólo en la literatura científica, sino también en nuestras leyes; también he recordado, a guisa de ejemplos, algunas declaraciones de las más autorizadas instancias políticas de cuya sinceridad no es posible dudar.

A pesar de ello, las perspectivas no parecen excesivamente halagüeñas y ello por razones de diverso linaje:

a. Por de pronto, en un Estado unitario la legislación propiamente dicha es tarea reservada al Estado (las Cortes); claro es que la descentralización puede hacerla perfectamente la ley, pero sólo ella puede hacerla. Sin embargo, es un hecho obvio que son mucho más numerosas las leyes centralizadoras que las descentralizadoras. Hay normas que parten del supuesto de que se refieren a competencias locales, a pesar de lo cual, quizá acertadamente, pero sin el menor rebozo, las transfieren a la administración del Estado; a este propósito no puede ser más claro el ejemplo que proporciona el artículo 202 de la Ley del Suelo: La competencia urbanrstlca de los ayuntamientos comprenderá todas las facultades que siendo de índole local no hubiesen sido expresamente atribuldas por la presente ley a otros organismos.

b. En segundo lugar, la experiencia --a doce años vista- de la descentralización estimulada por la LRJ ya antes aludida, no parece tampoco muy alentadora; y si eso ha acaecido con la dcsconcentreclón. que no entraña más que el simple traspaso de competencias desde el gobierno o los ministerios a órganos de ellos dependientes, no parece infundado sospechar que la descentralización, a fortiori, puede correr suerte pareja, toda vez Que aour habría pérdida de competencias por parte del Estado; se trata de una especie de automutllaclón, de modo que no ha de sorprendernos esa consciente o inconsciente resistencia o pasividad en llevarla a cabo. Por eso me he permitido decir antes que en alguna medida es ésta una cuestión de mentalidad y, como es lógico, no cabe esperar que las Cortes o el gobierno realicen la descentralización en tal o en cual otra materia, si -y puede ser que fundadarnente-. no están persuadidos de la posibilidad, ventajas o necesidad de llevarla a cabo.

c. Pero no es la mentalidad de los gobernantes la única a tener en cuenta en este negocio; también la de los súbditos y la de las corporaciones desempeña su papel. Hace unos meses -está en la memoria de todos- se proyectó en Francia una reforma de la Constitución que suponra. entre otras cosas, una cierta descentralización regional; sometido a referéndum, los franceses rechazaron el proyecto, aunque es cierto que se combinaron para ello muy diversos factores y no puede asegurarse que)0 que rechazaron fuese la regionalización sugerida. Aquf entre nosotros, muy a menudo, desde los más diversos ámbitos sociales, en los últimos tiempos especialmente, se ha pedido la llamada autonornía universitaria, pero cuando parece que se puede dar algún paso en esa dirección se enfrían los ánimos y más de uno que quizá -ingenuamente sin duda-- vera en la autonomfa una especie de panacea para nuestras dificultades docentes, empieza a considerarla con recelo, como una amenaza, como un mal.

d. Otros obstáculos a la descentralización minimizados por los partidarios de ésta y en los que los adversarios recargan las tintas, entrañan, de

una parte, la complejidad de no pocos de los servicios públicos modernos, costosos de establecer y mantener, altamente tecnificados, interconectados los relativos a diversas áreas territoriales: las corporaciones locales carecen de técnicos al menos en nú. mero suficiente, la financiación de los servicios se convierte en una plaga endémica, la interconexión ya aludida e incluso la existente entre actividades distintas (urbanismo, transportes, turismo, industria, etc.) exige una planificación y poder coordinador y decisorio a nivel superior; de otra parte, el real o supuesto peligro de "localismos", la gestión por los interesados -quizá a veces demasiado "interesados"-, la presión ambiental, la excesiva cercanía respecto de los problemas y consiguiente falta de perspectiva.

e. Por último, aunque es seguramente lo más importante, en buena medida como consecuencia de lo antes dicho, cada vez son menos las materias que pueden aislarse por completo para residenciarlas exctusfvemente en la órbita local, cada vez son más las materias locales que son también de la competencia estatal (podemos citar de nuevo el caso paradigmático del urbanismo), por lo que la Hnea divisoria Estado-administración local no suele servir ya paradeslindar materias, sino para, en unas mismas materias, asignar funciones y tareas concretas y espedficas a cada una de las administraciones interesadas; materialmente, se trata de competencias compartidas y concurrentes, de una coparticipación, de una coqestión,

Quizá he presentado un panorama excesivamente sombrro, como si no hubiera nada que hacer en este campo. No sé si se hará, pero sí qùe hay que hacer y se podrra hacer, según los casos, modos y funciones a que antes me referf. Creo que las corporaciones locales podrfan ostentar mayores facultades resolutorias, que podrran ser consultadas en más ocasiones y con más eficacia, que podrian ser liberadas de algunos controles en sus variadrstmas formas (autorizaciones, aprobaciones, suspensiones, inspecciones, nombramientos, etc.l, que había que contar más Con ellas en la edificación del bien común. Ahora que está de moda ctamar contra el "paternalismo" en la acepción peyorativa con que se suele emplear el término, no estada de más intentar suavizar el paternalismo estatal. Incluso, sin llegar a la descentralización en sentido estricto (no siempre deseable y ni siquiera posible), la figura de la delegación podría desempeñar un papel muy relevante en la articulación más viva y dinámica que se propugna entre la administración estatal y la local: ya se dijo antes que ésta podrra tener un papel mucho más activo, si no a la hora de normar y de planificar (aunque también en esos campos podrIe acentuarse su papel), s¡ a la hora de resolver con arreglo a las normas y planes estatales, y sobre todo a la hora de ejecutar. Pero eso sí, y no me importa pecar de reiterativo: con eficacia probada, con rendición exacta y puntual de cuentas; demostrando con hechos que la descentralización que se reclamara no respondía a un capricho, sino a la eficacia, a la diligencia, al sentido de responsabilidad, al deseo sincero de servir, a la sensibilidad por la cosa públ lea.

4. ORGANISMOS "DESTINATARIOS DE LA DESCONGESTION"

Si es oportuno –y a mf me parece que sí– descongestionar o desconcentrar los niveles superiores de la administración pública, "repartir juego", parece conveniente que, en esta última parte de la exposición, nos preguntemos acerca de los posibles organismos que habrIan de ver aumentada su competencia como consecuencia de la descentralización, de los "beneficiarios" de ésta.

Un principio elemental, pero en el que no ha de insistirse, pues parece tenerlo muy claro nuestra administración, especialmente a partir del decreto de 27 de noviembre de 1967 sobre reforma y simplificación de diversos ministerios: la desconcentración, la dele-

qacion y la descentralización no requieren en ningún caso -luego no debe hacerse- la creación de nuevos organismos.

a. La desconcentración "menor", la llevada a cabo "en favor" de órganos inferiores, pero centrales, es "algo", pero en la práctica resuelve bien poco: por ejemplo, pasar competencias del ministro a un director general.

b. Siempre que sea posible, la desconcentración ha de hacerse desde los órganos centrales a los periféricos: se multiplican los órganos que resuelven y se aproxima el asunto ar interesado y a la realidad de las cosas. El estudio detenido de la legislación dirá, en cada caso, cuál es el órgano más idóneo para recibir las nuevas tareas:

El gobernador civil.
Los delegados provinciales (o, si existen, regionales) de los ministerios correspondientes.
Las comisiones provinciales de servicios técnicos en su calidad de órganos de la administración del Estado (creo que Se podrran potenciar y reforzar no poco las CPST, agilizar su procedimiento, hacer un texto refundido con todas las normas a ellas relativas, simpl lficar o restringir su composición; sus actos debran poner fin a la vra administrativa).

c. En cuanto a la delegación, nada ha de decirse aquf pues, si verdaderamente lo es, el hacerla depende totalmente del propio delegante; como el revocarla (cuando una norma dice que determinado órgano actuará o resolverá, por delegación de otro, emplea el término incorrectamente: la norma no puede imponer nunca la delegación, aunque sí -yeso es lo que quieren decir esas normas- que el órgano que resuelve tiene en aquella materia un superior, que puede darle instrucciones o, incluso, resolver recursos de alzada contra los actos del inferior o que el superior puede avocar a sí los asuntos o casos que crea convenientes).

d. La hecha en favor de organismos autónomos es una descentralización menor o impropia, es una desconcentración disfrazada o algo más intensa que la desconcentración normal u ordinaria. Puede ser conveniente Crear un organismo autónomo -y es un caso de la aludida descentralización- como puede ser el que dentro de un mismo organismo autónomo se cesconcentren tareas, pasándolas desde sus órganos centrales a otros provinciales por ejemplo, pero por regla general no parece conveniente ni es necesario, pasar nuevas funciones estatales a los organismos autónomos preexistentes: ordinariamente bastan los órganos estatales *referidos* antes en b}, o en 5, según se dice seguidamente.

5. FLEXIBI L1DAD EN LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL

La descentralización propiamente dicha, la genuina, es la territorial, esto, la hecha en favor –a veces no es un "favor", sino una carga, a veces no es o sería un "favor", sino una devolución, una restitutio- de las corporaciones locales (municipios y provincias) o bien de las CPST en cuanto órganos provinciales colaboradores de las dlputaciones.

a. La descentralización en favor de las provincia: -de la regional me he ocupado extensamente en otn ocasión"* – tiene sin duda grandes posibilidades. De ul lado, soslaya las suspicacias e hipersensibilidad qu plantea casi automáticamente el tema regional e inclu so viene a desempeñar el papel de amortiguador, di "cortina de humo" sobre dicha cuestión; de otn lado, frente a los municipios, fas provincias tienen el su favor su número reducido (cincuenta, más Ceuta y Melilla); su extensión relativamente grande (una media de algo más de 10.000 ki lómetros cuadrados, desde Badajoz, con sus más de 21,000 -exactamente como Israel... antes de la "querrá de los seis dCas"-, hasta

*Cfr. "La división territorial en la Ley Orgánica del Estado, en *DA.* número 125 (1968l. Págs. 11-33.

Guipúzcoa, con sus 2,000 escasos; nuestras provincias son bastante mayores que sus congéneres de toda Europa); su población, que raramente no alcanza los 200,000 habitantes, pero que rebasa con amplitud los 3'500,000 en el caso de Barcelona; una riqueza -o pobreza-que, oportunamente dínamizada, puede, al menos con la conveniente ayuda estatal, servir de soporte y "pista de despegue", de "garantfa inicial" para la descentralización o experiencias descentralizadoras; en fín, en mayor o menor número, en todas las provincias existen expertos en las diversas técnicas -bien de las propias corporaciones, bien del Estado-, cuyo concurso es necesario, pero que sin duda cabe contar con él. Y conviene advertir en este punto que las comisiones provinciales de servicios técnicos (más acertada sería la denominación de comisiones provinciales de obras y servicios) no han de ser predominantemente -*como* quizá sean ahora en ocasiones- organismos administrativos, burocráticos, de fiscalización, sino preferentemente organismos ágiles, dinámicos, de impulsión, iniciativas, asesoramiento permanente, e incluso de gerencia y aun de realización.

b. Todo eso vale, como es obvio, preferentemente en cuanto a la actuación de las CPST respecto de los municipios. Ahora bien, así como la descentralización provincial puede concebirse hasta cierto punto como relativamente uniforme (pero sólo hasta cierto punto: geograffa, historia, economía y cultura han hecho de nuestras provincias una admirable diversidad) si pasamos --como ahora hago- a referirnos a la descentralización municipal, ya de entrada hemos de distinguir. Como se sabe, de los 9,000 municipios españoles, unos 5,000 no llegan a 1,000 habitantes: no parece insensato creer que esos pequeños municipios, de escasos recursos económicos y técnicos, sometidos a una pequeña pero intensa "presión" de los propios vecinos, tienen sobre sí una carga, ya ahora, que difrcllmente pueden sobrellevar.

Descentralizar en su favor sería desacertado: son tareas que cumplirfan defectuosamente o quizá, por imposibilidad, no cumplirían de ningún modo. En resumen: creo Que la descentralización municipal ha de ser graduada con arreglo a una escala según población, extensión, riqueza, situación y características (urbano, rural, industrial, turIsticol, es decir, conjugando diversos factores, pues un municipio de menor población puede tener de hecho más capacidad resolutoria o ejecutoria Que otro mayor o al menos mayor para determinadas tareas o competencias. Naturalmente, la descentralización administrativa que se propugna podría Ser más amplia en los grandes municipios (que no es lo mismo que capitales de provincia: Vigo, Cartagena, Gijón, Jerez, Sabadell, Hospitalet, Elche, etc., podrían prestar eficazmente servicios que muy dificultuosamente podrían atender pequeñas capitales; claro que esto, como todo cuanto antecede, es discutible y estudiable; y debe estudiarse; pero en todo caso, es absurdo que unas mismas normas y competencias sean las de Sevilla y las de un pequeño municipio -los hay- de apenas unas docenas de habitantes).

Pero deberfan tenerse también en cuenta, como antes se ha indicado, las características de cada municipio, que en realidad podrían reducirse a muy pocos tipos: urbano, rural, marftimo, industrial, turístico y quizá alguno más. Cierto que cada municipio es un caso distinto, pero en realidad los casos se repiten muy a menudo, y siempre hay una característica que predomina sobre los restantes.

c. Naturalmente, en los casos de delegación de tareas estatales en favor de corporaciones locales (prevista, según ya se ha dicho, en la LRL y en la Ley sobre el 11 Plan de Desarrollo) deben proporcionarse al propio tiempo (LA L cit.) los recursos económicos necesarios... y luego exigir cuenta cabal, rigurosa y puntual de las inversiones realizadas, de los servicios prestados, etc.

Por último, no es necesario, ni quizá conveniente, que en todos los casos la descentralización local sea

una "trágala", una imposición: la norma puede preverla para determinados supuestos y municipios y otorgar un plazo renovable periódicamente -cada equis años- para que quienes deseen, soliciten y obtengan la descentralización, se encarguen de determinados servicios, etc. La experiencia diría cuáles la merecfan y deben ser confirmados en ella y aun verla quizá ampliada, y cuáles no han demostrado excesiva capacidad de gestión, y deben ser tratados como "menores de edad".

Decfa Alexis Carrel -y no llegó a conocer la de los años sesenta- que toda administración pública es esencialmente inhumana y, en efecto, no siempre tiene ni puede tener "presente" los casos particulares o un caso determinado, sino una ingente masa de relaciones de toda Clase aparentemente lejanasv despersonalizadas. Pues bien, si lográsemos un acercamiento o aproxtmecl6n entre administraci6n y particulares, si redujéramos aquel distanciamiento y lejanía, si "personalizáramos" más las relaciones administrativas en una palabra, si se llevara a cabo una prudente y realista descentralizaci6n y desconcentración, pero después de estudiar el asunto a fondo y ya ahora -las tres cosas son capitales: estudiar a fondo, hoy, ahora- quizá contribuiríamos a "humanizar" la administraci6n, al propio tiempo que a hacerla más dinámica y eficaz. El tema lo merece, vale la pena: entonces, al menos, Zpor qué no intentarlo?

LA EXPERIENCIA DESCENTRALIZADORA EN FRANCIA Y ESPAÑA

Francois D'arcy

Introducción

Las reflexiones que siguen son el resultado de la colaboración entre dos equipos universitarios: uno dirigido por Mariano Baena del Alcázar, catedrático en la Universidad Complutense de Madrid, y el otro -que yo coordino- en el Instituto de Estudios Poi(tices de Grenoble.

Cuando nos reunimos por primera vez, en 19B1, nos pareció oportuno e interesante iniciar un estudio comparado sobre el proceso de descentralización en los dos países, En efecto, ambos se habían comprometido en una profunda reforma del Estado, basada en la descentralización territorial. En España, la Constitución de 197B, que" va más allá de la descentralización tal y como se entiende tradicionalmente, enlazaba el regreso a la democracia con la restauración del Estado de las autonormas y con la creación de las comunidades autónomas. En Francia, la elección de un presidente socialista iba acompañada de una revigorización de los proyectos de descentralización. Al igual que en España, el acento se puso entonces en un nuevo nivel geográfico, la región, que parecfa mejor adaptado para las formas modernas de participación democrática y para las funciones económicas y sociales de los Estados contemporáneos.

La comparación era tanto más interesante cuanto que los dos pafses se vinculaban con la misma tradición poi ítica y administrativa: la del Estado unitario centralizado. El mismo modelo, el napoleónico, estaba en el origen de su evolución a lo largo de los siglos XIX y XX. Claro está que dicha evolución había sido diferente. En Francia, la instauración de la

República parlamentaria a partir de 1875 trajo aparejada una profunda revisión del modelo inicial: el prefecto, piedra angular del sistema, y los servicios exteriores del Estado, perfectamente bien establecidos a nivel departamental, también estaban bien integrados en la sociedad local. Esta los consideraba más bien como intercesores ante el poder central que como representantes de un poder autoritario.

En España, la alternancia de regímenes autor itarios y liberales no habla permitido esta evolución, y el régimen franquista hizo sentir duramente su carácter centralizador. Sin embargo, en 1981 parecfa evidente que en ambos paises las reformas emprendidas marcaban el final de un determinado tipo de burocracia.

Veremos que hoy dra quizá las cosas no son tan claras, lo que no impide que la comparación entre los dos pafses siga siendo interesante y fructífera.

No vaya presentar de manera detallada las diferentes reformas que se han realizado en ambos países, sino a insistir sobre las lecciones que podemos sacar de este estudio comparado.

1. El Contexto Socio-Político de las Reformas

Antes de hablar de las reformas en sí, es preciso decir algo sobre el contexto socio-poi Itico en el que se sitúan.

Hay un punto sobre el cual los dos países difieren y que explica bastante bien las diferentes soluciones institucionales que cada uno adoptó: se trata de la virulencia de las identidades regionales. Francia ha conservado importantes diversidades culturales aun cuando éstas se hayan atenuado a lo largo de los siglos XIX Y XX. Las añejas provincias del antiguo régimen, a las que la revolución de 1789 no dejó ninguna realidad institucional, fueron reemplazadas por los departamentos, 95 en la actualidad, más pequeños, bien integrados en la sociedad francesa. Más tarde, las provincias no han servido de marco para reivindicaciones autonomistas. Claro está que hay algunos ejemplos en contra, siendo el más significativo el de Córcega. Pero, aparte de que se trata de una región periférica económicamente marginal, en ella la reivindicación autonomista sigue siendo minoritaria.

En Francia no sólo es el Estado el que es centralista, sino toda la sociedad. Por todas partes, desde el siglo último, las burguesfas locales han intentado asentar su poder sobre las relaciones privilegiadas que mantenían con Parfs y sobre las ventajas que podfan sacar respecto a otros grupos sociales. Todavía en la actualidad los grupos de interés se organizan sobre una base nacional para negociar mejor con el Estado. Y, a nivel local, la complicidad se establece fácilmente entre los notables y los funcionarios del Estado para actuar más eficazmente sobre el centro.

No ocurre lo mismo en España, donde las dos regiones más ricas y más industrializadas, aparte de la capital, han manifestado desde el principio de este siglo un fuerte impulso de su

identidad regional. En efecto, en Cataluña y en el Pa(s Vasco, la estrategia de las burguesías locales ha sido la inversa de la que adoptaron en Francia, es decir, aliarse con los otros estratos sociales contra Madrid. En ambas regiones, la reivindicación de la autonom(a se ha superpuesto a la reivindicación de la democracia, tanto durante la 2a. República como bajo el régimen de Franco. Sabido es que las identidades regionales no son tan fuertes en el resto de España. Pero la importancia poiítica y económica de Cataluña y del País Vasco es tal que la reivindicación autonomista en estas dos regiones ha ajustado todo el edificio constitucional de 1978 y, en particular, la puesta en marcha del Estado de las autonom(as.

Vemos, pues, la primera diferencia esencial en el proceso mismo de descentralización de los dos países. En Francia, la descentralizaci6n no es el resultado de una demanda de autonomra por parte de las regiones. Los compromisos poiítícos que la caracterizan se establecen dentro de las instituciones centrales, a saber: del parlamento y de los ministerios, Los mismos partidos poiíticos que entablan la negociaci6n son partidos nacionales.

En España, el compromiso poiítico na es válido mientras no sea aceptado en las dos regiones, Cataluña y País Vasco, donde, al lado de los partidos poiíticos nacionales, imperan partidos locales. Por contagio, las otras regiones pidieron la ampliaci6n máxima de sus poderes.

Si sobre este punto los dos países difieren, tienen en común el haber conocido -con un leve desfase en el tiempo- una rápida industrializaci6n y una fuerte urbanizaci6n. Grupos sociales numéricamente importantes se ven directamente afectados: profesiones liberales, comerciantes, artesanos y pequeños industriales, campesinos. Estos grupos eran poiíticamente influyentes, sobre todo en Francia en las asambleas locales, y por medio de ese conducto intentaban retrasar su decadencia.

Las rápidas transformaciones económicas, sociales y culturales benefician en cambio a otros dos grupos. Por una parte, en los escalones superiores de la función pública está el grupo de los que se van a llamar tecn6cratas.

Son conscientes de la necesidad de modernizar las estructuras de producci6n y repartirlas mejor por el territorio nacional. Valoran el papel del Estado en este proceso de modernización e inventan la planeaci6n y la ordenaci6n del territorio. Son interlocutores privilegiados de las grandes empresas nacionales o multinacionales.

Por otra parte, se benefician del crecimiento los nuevos estratos sociales urbanos, compuestos por asalariados del sector público y del sector privado. Estos aspiran a una mayor participaci6n en el ejercicio del poder, en particular en el nivel de la administraci6n local, que es la que determina su vida cotidiana. Su manera de introducirse en la vida poiítiea local sigue nuevos cauces y pasa concretamente por una renovación de la vida asociativa. Pero rápidamente los partidos poi(tices, y en particular los partidos socialistas, son capaces de tomar en cuenta las nuevas aspiraciones.

Estas pueden entrar en conflicto fácilmente con la voluntad de las tecnocracias nacionales de controlar mejor los gastos públ icos, con el fin de hacerlos servir a su destino de modernización económica. Estas divergencias y contradicciones pueden explicar en parte las vacilaciones y las fases sucesivas por las que pasan las reformas en los dos países.

11. Del Control Tecnocrático a la Búsqueda de la Legitimidad Política

En el manejo de la descentralización es conveniente distinguir dos periodos que corresponden al mismo tiempo a dos maneras diferentes de enfocar los problemas. El primero va desde principios de los años sesenta hasta la mitad de la década de los setenta. Se caracteriza por un enfoque principalmente económico del problema de la descentralización y por un control cultural y tecnocrático de los procesos emprendidos. Acaba con los primeros efectos de la crisis económica en Francia y, en España, con la muerte de Franco.

El segundo período, que se abre en ese momento, se ve marcado por un enfoque más poi [tico: en España, por la restauración de la democracia a través del Estado de las autonomías; en Francia, por el refuerzo de la legitimidad poi ltica a través de la valoración del papel de las autoridades elegidas por sufragio. La distinción entre ambos períodos no es pues solamente cronológica, sino también teórica, y por esta razón nos interesa.

La necesidad de completar la planeación nacional con una planeación regional aparece en Francia al final de los años cincuenta. Pero la verdadera poi ítica de desarrollo regional empieza con la creación de la Delegación para la Ordenación del Territorio y para la Acción Regional (DATAR) en 1963.

Para terminar con el amontonamiento de la región parisiense e impedir el deterioro económico de las zonas agrícolas del oeste de Francia, la DATAR promueve la descentralización industrial y, con el fin de lograrlo, da incentivos financieros para crear empleos industriales en las zonas desfavorecidas, al mismo tiempo que penaliza la creación de empleos en París y sus alrededores. Asimismo, en colaboración con la Cornisaría del Plan, promueve el desarrollo de las "metrópolis de equilibrio". favorece las grandes infraestructuras de transporte, crea nuevos centros industriales, concretamente en Dunkerque y las cercanras de Marsella. Una de las herramientas privilegiadas de esta política es el perfeccionamiento de la planeación urbana y la planeación regional y su articulación con la planeación nacional.

El resultado de todas estas acciones no siempre ha estado a la altura de las esperanzas. Pero no por ello ha disminuido la influencia de dichas acciones en los dirigentes del Estado español. La planeación indicadora que se inauguró con el Primer Plan de Desarrollo (1964-67) y se continuó con los dos planes siguientes se inspira sobre todo en la experiencia francesa. La política de desarrollo regional utiliza conceptos similares, como los de polos de desarrollo o ejes industriales y, al igual que en Francia, se apoya en los centros urbanos jerarquizados. Sin embargo, el papel del Esta-

do está menos consolidado.

Esta experiencia común a los dos pa(ses difiere en un punto fundamental. Desde un principio se revela en Francia que esta política de descentralización industrial y de desarrollo regional debe apoyarse en reformas administrativas no sólo a nivel nacional, sino también a nivel regional. Se asienta un marco geográfico nuevo, el de las 22 regiones, delimitadas según criterios de programación económica. Este marco sirve más aúna desconcentración que a una descentralización al ser la autoridad principal el prefecto de cada región. A éste, como al prefecto de cada departamento, se le reconoce una función de coordinación de los servicios exteriores del Estado, que son reforzados. Pero hay también la voluntad de crear nuevas formas de participación mediante el llamado a los representantes de todos Jos intereses económicos y sociales y no sólo a las autoridades poi íticas locales, consideradas en ese momento como demasiado vinculadas al pasado. Tanto a nivel nacional como a nivel regional, la planeación está controlada por los tecnócratas, aunque también hace un llamado para una amplia concertación.

En España, por razones poi íticas evidentes, la nueva poi ítica no va acompañada con la creación de una estructura administrativa regional. Los servicios exteriores de los ministerios (las delegaciones) siguen siendo endebles y poco integrados en la sociedad local. Las autoridades municipales y provinciales son interlocutores todavía menos creíbles que en Francia.

Por otra parte, la poi ítiea de desarrollo regional está mal coordinada a nivel central: cada ministerio continúa llevando de manera aislada su poi ítica sectorial. Los intentos de descentralización funcional acentúan la sectorialización.

La muerte de Franco acarreó un cambio total de perspectiva. España tiene que hacer frente en ese momento a problemas poi íticos muy importantes. No sólo se trata de volver a la democracia, sino también de salvar el riesgo de disgregación que hacen correr al Estado español las reivindicaciones independentistas de Cataluña y País Vasco. Comparados con estos problemas, el desarrolo regional y la modernización de los aparatos burocráticos parecen problemas menores. Son, pues, soluciones puramente poi [ticas las que aporta la Constitución de 1978, que deja a un lado sus eventuales consecuencias sobre la administración. Estas soluciones poi íticas se basan en una asimilación entre democracia y autonomla.

El concepto de autonomla escogido por los autores de la Constitución va mucho más lejos que el de descentralización territorial. Implica, por una parte, que la autonom(a sea el resultado de un acuerdo de voluntades entre el Estado y sus componentes territoriales y no de una decisión del Estado central; este acuerdo adquiere valor constitucional. Por otra parte, implica que el Estado central no sólo abandone una parte de sus funciones de ejecución administrativa, sino también una parte de sus funciones normativas, sean éstas reqlarnentarias o incluso legislativas. Se puede asimilar más al concepto de federalismo que al de descentralización.

Sin embargo, los dirigentes españoles prefirieron al concepto de federalismo el más general y más vago de autonom (a, que se aplica tanto a las comunidades autónomas como a las provincias y municipios. Pensaban que únicamente Cataluña, Pafs Vasco y Galicia y una o dos más comunidades autónomas, dispóndrfan de poder legislativo y serfan dotadas de una asamblea legislativa y de un gobierno responsable ante ella. Era no contar con el efecto de tracción de semejantes medidas. A partir del momento que la Constitución no prohibfa a las demás comunidades autónomas tener su asamblea legislativa y su gobierno, todas pidieron disponer de ellos. Cuando las regiones con una identidad fuerte y que ya hablan gozado bajo la 2a. República de un estatuto propio, deseaban un tratamiento particular, las otras regiones se negaron a un tratamiento aparte.

Estos conflictos han conducido a que todas las comunidades autónomas tengan las mismas instituciones y que de aqu(a unos años probablemente tengan las mismas funciones y competencias. De todo ello resulta una primera consecuencia poi ítica: Cataluña se ha acomodado bastante bien a esta situación y ha sacado las máxi mas ventajas de la Constitución; en cambio, el problema"del Pafs Vasco no ha sido resuelto y los grupos independentistas siguen utilizando la violencia. Otra consecuencia es también la dificultad que representa manejar, al mismo tiempo que la reforma poi (tica, una reforma del aparato administrativo. Volveremos más tarde sobre ello.

Los problemas polfticos que tratan de solucionar desde 1974, sobre todo después de 1971, los proyectos franceses de descentralización, son de bastante menor importancia. Ast. las precedentes preocupaciones en cuanto al desarrollo regional y a la modernización del aparato burocrático no son desechadas, sólo reciben un nuevo tinte. A partir de ese momento se pone el acento más sobre la descentralización que sobre la desconcentración. La descentralización es el objeto de un amplio consenso en el seno de la clase pol ítica y de una buena parte de la alta administración. Pero se trata de una descentralización únicamente administrativa, es decir, que sólo afecta a las funciones de ejecución. De ningún modo se pone en duda el carácter unitario del Estado francés, puesto que las actividades legislativa y reglamentaria siguen siendo prerrogativas del parlamento y del gobierno. Sólo acusa el carácter centralista de la burocracia lo que, en sl, es una mini-revolución.

Es preciso decir unas ideas para explicar por qué, en los años setenta, esta descentralización es aceptada, e incluso deseada, de manera general cuando esto no ocu-rra 10 años antes. En Francia, los altos funcionarios formaban bajo la República parlamentaria un grupo homogéneo, muy bien diferenciados de la clase poi ttíca. Bajo la quinta República son cada vez más numerosos lo que ocupan funciones poi tticas, en el gobierno o en los partidos. Ya sea permaneciendo en la administración, ya sea empeñándose en una carrera poi Itica, toman conciencia de que el Estado pierde una parte de su legitimidad.

Y por ello, son favorables a extender el papel de los poi ítlccs locales. En efecto, ya no

desconfían tanto como De Gaulle de los partidos ni de esos políticos. Durante ese tiempo se renovó la clase política local, por lo menos en las ciudades. Los representantes de los nuevos estratos sociales urbanos son mucho más numerosos. Han aprendido a hablar el lenguaje de la racionalidad administrativa y de la planeación y se han rodeado de funcionarios locales de buen nivel. Desean disponer de poderes más extensos para administrar sus colectividades. Existe pues en lo sucesivo un acuerdo posible entre la clase política y la alta función pública sobre el tema de la descentralización. Sin embargo, sólo después de que los socialistas llegaron al gobierno en 1981, las reformas han podido ser votadas y comenzado a aplicarse.

El problema que se presenta entonces es el de a qué niveles debe efectuarse la descentralización. En Francia, el municipio goza de una gran legitimidad. Pero es preciso recordar que hay 36000 municipios, de los cuales 32000 tienen menos de 2000 habitantes. Unicamente los municipios urbanos de alguna importancia pueden beneficiarse de la descentralización, aunque teóricamente las medidas descentralizadoras se aplican a todos de la misma manera.

El departamento puede completar la descentralización municipal, sobre todo para los municipios rurales con respecto a los cuales siempre se haiugado un papel importante, y es en este nivel donde se ha adoptado la medida más espectacular al modificar profundamente la función del prefecto. Este no sólo era el representante del gobierno en el departamento, también era el órgano ejecutivo de la asamblea departamental para la cual preparaba y ejecutaba las decisiones con la ayuda de los servicios exteriores de los ministerios. Esta doble función, a la que había que añadir el control de los municipios, era la fuente de su poder y su influencia. Desde la ley de 1982, el presidente de la asamblea departamental se convierte en el órgano ejecutivo del departamento y dispone de sus propios servicios.

El escalón regional, en cambio, sigue siendo más incierto. Durante los años sesenta y setenta muchos franceses bien intencionados pensaban que un cambio verdadero del sistema político local pasaba por el desarrollo de instituciones regionales. Uno de ellos fue De Gaulle, quien incitaba nuevas formas de participación en las regiones. Pero fracasó cuando en 1969 propuso un referéndum que mezclaba en el senado y en las nuevas asambleas regionales a representantes elegidos con representantes de los intereses económicos y sociales. Por otra parte, numerosos políticos de izquierda pensaban que la elección directa de las asambleas regionales por sufragio universal era una manera de renovar la democracia.

En esta dirección se ha realizado la reforma de 1982, que hace de la región una colectividad territorial con el mismo título que el municipio y el departamento, con una asamblea elegida cuyo presidente sería el ejecutivo. Pero todo esto suponía añadir un nivel de elección más en un país que ya cuenta con otros tres, sin contar las elecciones para el parlamento europeo. Ni los partidos políticos ni

la opinión pública manifestaron mucho entusiasmo por esta reforma. Finalmente, el gobierno decidió acabar con la situación provisional en la que estaban las regiones y organizó las primeras elecciones para las asambleas regionales en 1986, el mismo día que las elecciones legislativas. Debido a esto, corren el riesgo de pasar inadvertidas y el futuro de las asambleas regionales es bastante inseguro.

Para comprender mejor esta situación es preciso recordar que, en Francia, los partidos poiíticos dominan todas las elecciones locales, nacionales o europeas. Cada elección local es oues un examen de la relación de fuerzas políticas a nivel nacional y al mismo tiempo un medio para asegurarse posiciones estratégicas. Ahora bien, los partidos poiíticos franceses son cada vez mas centralizados y los líderes poiíticos casi siempre acumulan un mandato nacional y uno o varios mandatos locales. Parece bastante claro que, en el transcurso de los últimos años, las grandes ciudades y las asambleas departamentales se han convertido en apuestas mayores que se juegan los partidos, los cuales dejan poco espacio para el desarrollo poiítico de las regiones. Con respecto a esto, la situación es la contraria a la que se puede observar en España.

En esta primera y rápida comparación entre Francia y España he tratado la dimensión polftica de la descentralización. La descentralización, en efecto, es ante todo un cambio poiítico, un cambio en el reparto del poder. Supone que élites nuevas puedan acceder al poder mediante una modificación de las reglas de juego y que estén lo suficientemente preparadas para hacerlo. También supone que las élites que están en el poder no puedan cerrar el juego al desviar en su provecho las reformas adoptadas, como ocurrió en Francia a finales de los años 60.

Desde un punto de vista político, la descentralización es al mismo tiempo el reconocimiento de nuevos intereses y en particular una distribución diferente de la riqueza económica sobre el territorio. También es el reconocimiento de identidades sociales y culturales nuevas. Vemos, pues, hasta qué punto divergen las experiencias de ambos paises, puesto que en España la descentralización es una parte esencial de un cambio global del sistema poiítico, mientras que en Francia finalmente se reduce a unos ajustes limitados.

Otro aspecto muy importante de la descentralización en un Estado moderno es el de la reforma del aparato burocrático, que acompaña y hace que sea posible el cambio politico. Quisiera desarrollar rápidamente este punto e insistir sobre todo en la experiencia francesa.

111. La Reforma del Aparato Administrativo

Es preciso señalar la ventaja que supone para Francia su larga tradición de desconcentración en beneficio de los prefectos y de los servicios exteriores de los ministerios. Hemos dicho antes que esta desconcentración fue reforzada en los años sesenta y al inicio de los setenta. Existran a nivel departamental servicios administrativos muy desarrollados, dotados de un

personal eficaz y competente, habituado a trabajar con los hombres políticos locales. Para el departamento, entonces, la descentralización no necesita una transferencia de servicios y de funcionarios procedentes de la capital, sino una transferencia de servicios que ya físicamente están instalados en el departamento. Esto se traduce concretamente en el reparto de algunos servicios: la prefectura, la dirección de obras públicas, la de los servicios sanitarios y sociales. Una parte se la queda el Estado y la otra vuelve al departamento. Cuando, por razones prácticas, un servicio del Estado no puede dividirse en dos, puede ponérsele a la disposición del presidente de la asamblea departamental para las necesidades del departamento.

Estas operaciones han sido cuidadosamente preparadas y en general se han realizado sin dificultad. Hay, pues, desde ese momento, dos burocracias a nivel departamental, la del Estado y la del departamento, lo que es una novedad en Francia. Es interesante constatar que muchos presidentes de asambleas departamentales han elegido como director de los servicios departamentales a un antiguo prefecto o subprefecto, lo que demuestra la gran confianza existente entre los individuos.

A nivel regional, los servicios del Estado eran mucho menos importantes y servían sobre todo para las tareas de programación y planeación. En este terreno, una vez más, una parte de dichos servicios se transfieren a la región. No hay transferencias de servicios del Estado a favor de los municipios. Pero los servicios administrativos de los municipios grandes se han visto fortalecidos durante los últimos quince años, de manera que también a ese nivel existe una administración eficaz. Por lo que se refiere a los municipios más pequeños pueden desde ahora recurrir ya sea a los servicios exteriores del Estado, ya sea a los servicios departamentales.

La situación es mucho menos favorable en España. En las provincias, los servicios exteriores o delegaciones eran menos consistentes y estaban menos desconcentrados que en Francia, y el gobernador civil tenía más funciones políticas que administrativas. Además, se atribuyen nuevas competencias a las comunidades autónomas, en vez de darlas a las provincias o a los ayuntamientos. Ahora bien, en ese nivel no existía ninguna estructura ni tradición administrativa, salvo, por supuesto, en el caso de las siete comunidades uniprovinciales. El problema que se plantea entonces es el de saber si los servicios administrativos deben ser creados principalmente a nivel de la comunidad autónoma o a nivel de las provincias, es decir, como servicios desconcentrados o descentralizados de la propia comunidad. Los principios asentados por la Constitución militan más bien en favor de la segunda solución. Pero las comunidades autónomas, empezando por Cataluña, son más favorables a la primera, con excepción del País Vasco, por razones históricas. La solución a este problema administrativo es tanto más difícil cuanto que en España la definición de competencias de las comunidades autónomas se realiza sobre una base principalmente política y sin estudiar paralelamente las consecuencias administrativas. Por otra parte, en el momento en que esas

competencias se definen, la relación entre las comunidades autónomas y las provincias y municipios sigue siendo muy incierta, puesto que hasta abril de 1985 la Ley de Bases sobre el Régimen Local no ha entrado en aplicación.

Sobre esta cuestión, la actitud francesa es completamente inversa, En Francia, el proceso de descentralización está totalmente controlado por la burocracia central y así evita la mayoría de las incertidumbres que conoce la administración española. La primera etapa se refirió a la reforma de las estructuras. Después, las competencias se transfieren poco a poco y de manera progresiva, al mismo tiempo que los servicios y los recursos financieros correspondientes.

Finalmente, entre todos los problemas administrativos que atañen a la descentralización es necesario destacar el de la función pública.

En Francia existía un servicio civil de carrera a nivel del Estado nacional, el cual otorgaba a los funcionarios numerosas ventajas y una protección muy amplia contra la arbitrariedad política. Este sistema sólo existía parcialmente para los funcionarios municipales, quienes gozaban de un estatuto mucho menos favorable. Y no existía, hablando con propiedad, ningún estatuto para los funcionarios de los departamentos ni para los de las regiones, puesto que no tenían servicios propios.

El desarrollo de servicios regionales y departamentales mediante la creación o transferencia de los servicios del Estado y el refuerzo de los servicios municipales, supone que las colectividades territoriales dispongan del mismo servicio civil de carrera para su función. Es ésta una condición esencial para el éxito de la descentralización. El nuevo estatuto de la función pública aprobado en 1983-84 se aplica a la vez a la función pública del Estado y a la función pública territorial. Establece reglas comunes y reglas propias de cada una.

El principio básico es que los cuerpos de la función pública territorial se organizan bajo el mismo modelo que los del Estado, de manera que la movilidad sea posible del uno al otro. Este nuevo estatuto de la función pública territorial plantea, sin embargo, numerosos problemas y no será aplicado antes de fines de 1986. Es muy protector para con los funcionarios locales y responde ampliamente a su preocupación de poder hacer carrera sin soportar las arbitrariedades de las autoridades políticas, con las cuales están más directamente en contacto que en la administración nacional. En cambio, ese estatuto prácticamente no deja a las autoridades locales ninguna libertad de elección para escoger a sus colaboradores, salvo aquellos que se encuentran en lo alto de la jerarquía, puesto que el principio de concurso u oposición está generalizado. Es probable que el estado de ánimo y el modo de trabajar de los funcionarios locales se aproxime bastante al de los funcionarios del Estado, lo que puede traer consecuencias positivas, aunque también negativas, sobre la descentralización.

En cualquier caso, las dificultades y aplazamientos que encuentra la entrada en vigor del nuevo estatuto ha permitido, en un primer

tiempo, la contratación de funcionarios departamentales y regionales fuera de los límites que comporta el nuevo estatuto.

Las complicaciones jurídicas yadministrativas san mayores en España, puesto que es necesario constituir una función pública en cada comunidad autónoma. El Estado español ha intentado evitar una inflación burocrática, imponiendo las reglas del juego sobre la transferencia de funcionarios del Estado o de las provincias, si bien el carácter fuertemente centralizado y corporatista de la función púo blica española hace difícil esas transferencias, en particular por lo que se refiere a las personas de nivel superior. Frecuentemente, para contratar a esta categoría de personal, las **comunidades autónomas acuden a contratos** individuales.

Conclusión

En un vuelo de reconocimiento tan rápido no era posible abordar todos los problemas que plantea la descentralización en Francia y España. Estoy muy consciente de que he dejado a un lado cuestiones tan importantes como la redistribución fiscal o la incidencia de la descentralización en la manera como se cumplen las diferentes tareas de los poderes públicos en el ámbito social o económico. He preferido centrarme en los problemas más políticos de la descentralización y de las modificaciones que ésta comporta en el seno de las élites políticas y administrativas. Al tener que escoger un hilo conductor para estas reflexiones he escogido el que concierne a los hombres que están en el centro de los aparatos poi ítico-administrativos, cuyos comportamientos dirigen las posibles modificaciones de éstos.

ACUERDO I'OR EL QUE SE DISPONE QUE LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, PROCEDAN A IMPLANTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS, DELEGANIJO FACULTADES EN FUNCIONARIOS SUBALTERNOS, PARA LA MAS AGIL TOMA DE DECISIONES Y TRAMITACION IJE ASUNTOS*

Al mal-gen un sello con el escudo nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República,

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Uoidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artrcu!o 89 frac. ción I de la Constitución General de la República, y

CON51 DE RANDO

Que el ejecutivo federal a mi carqo se ha propuesto en los términos de su mandato constitucional, p-omo. ver y realizar las reformas administrativas que requiere el sector público federal, para cumplir en forma más dinámica y eficiente sus atribuciones para lo cual es preciso coordinar y armonizar los programas y objetivos de las entidades que lo integran.

Que técnica y legalmente no existe razón alguna para que tengan qUE: seguir desahogándose en la capital del pars un número innecesario de trámites administrativos rutinarios generados tanto en la oper-ación misma de las entidades del sector público federal como en la atención de las demandas de servicios de los particulares y de los propios servidores públicos que se originan en el interior del pefs.

Que los órqanos centrales de las entidades del gobierno federal y sus respectivos titulares deben disponer del mayor tiempo posible para la planeación y determinación de pohticas, así como para la cootdi. nación y vigilancia de su desarrollo, pudiendo delegar

* Diario Oficial de la Federación de 5 de abril de 1973"

en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto las que por ley o disposición reglamentaria deban ser ejercidas por ellos.

Que las medidas que al respecto se tomen contribuirán al adecuado y oportuno cumplimiento de los objetivos y programas que el ejecutivo a mi careo ha establecido como parte de la actual estrategia de desarrollo económico y social y que, por lo mismo, conviene ponerlas en práctica a la brevedad posible, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO

PR IMERO. Las secretadas y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal realizarán los actos que legalmente procedan, para determinar e implantar las medidas que permitan a sus titulares llevar a cabo una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones, así como la ejecución y tramitación de los asuntos administrativos en sus corr-espondientes ámbitos de competencia.

SEGUNDO. Las entidades a que se refiere el punto resolutivo anterior efectuarán los estudios respectivos para proceder a la delegación de facultades en los funcionarios de las distintas dependencias que operen en el interior de la República.

TERCERO. Cuando sea conveniente establecer una delegación por zonas en el territorio nacional, las citadas entidades se coordinarán con la Secretana de la Presidencia, para que el establecimiento de las delegaciones se efectúe armónicamente y se apliquen criterios unitarios, a fin de facilitar la realización coordinada de sus actividades en beneficio de los propios servidores públicos y de los administrados.

CUARTO. Los titulares de las secretarias, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal deber-án realizar los actos que sean necesarios, de acuerdo con las disposiciones leqa. les que los rigen, para rendir informes semestrales al ejecutivo federal, por conducto de la SecretatIa de la Presidencia, de las medidas que lleven a cabo para efectuar la delegación de facultades a que se refiere este Acuerdo, es¡ como de los programas que hayan elaborado con el mismo objeto.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Este Acuerdo entrará en vigor al día si quiente de su publicación en el "Diario Oficial de la Federación".

SEGUNDO. Los titulares de las secretadas y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal realizarán los actos que sean necesarios, de acuerdo con las disposiciones legales que los riqen. a efecto de rendir el primer informe a que se refiere el último punto resolutivo de este Acuerdo en un plazo no mayor de tres meses a partir de la fecha en que entre en vigor.

Dado en la residencia del poder ejecutivo federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los trece dras del mes de marzo de mil novecientos setenta y tres.. Luis Echeverría Arvarez. Rúbrica.- El secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia- Rúbrica.- El secretario de Relaciones Exteriores, Emilio O. Rabasa.. Rúbrica.. El secretario de la Oefensa Nacional, Hermenegildo Cuenca Draz.. Rúbrica.- El secretario de Marina, Luis M. Bravo Carrera.. Rúbrica. El secretario de Hacienda y Crédito Público, Hugo B. Margáin.- Húbrica.. El secretario de Patrimonio Nacional, Horac¡o Flores de la Peña.. Rúbrica.- El secretario de Industria y Comercio, Carlos Torres Manzo.- Rúbrica.. El secretario de Agricultura y Ganadería, Manuel Bernardo Aquirre.. Rúbrica.. El secretario de Comunicaciones y Transportes, Eugenio

Méndez Docurro.. Rúbrica.' El secretario de Obras Públicas, Luis Enrique Bracamontes.. Rúbrica.· El secretario de Recursos Hidráulicos, Leandro Hovlrosa Wade.- Rúbrica.- El secretario de Educacibn Pública, Víctor Bravo Ahuja.- Rúbrica.- El secretario de Salubridad y Asistencia, Jorge Jiménez Cantú.- Rúbrica.. El secretario del Trabajo y Previsión Social, Porfirio *Muñoz* Ledo.· Rúbrica.- El secretario de la Presidencia, Hugo Cervantes del R(o.. Rúbrica.- El jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Augusto Gómez vltlanueva.. Rúbrica.' El jefe del Departamento de Turismo, Agustín Olachea Borbón.. Rúbrica.' El jefe del Departamento del Distrito Federal, Octavlo Sentres.. Rúbrica.

DOCE DECISIONES DE DESCENTRALIZACION *

Primer Capítulo: Descentralización de la Administración Federal

Descentralización de los servicios de educación básica y normal

La proposición consiste en transferir a los estados todos los servicios, recursos y el persona! federal que hoy manejan las delegaciones de la SEP en cada entidad. La medida se anunciarra ello. de diciembre de 1982; se harre efectiva a partir de! 10. de enero de 1983, para entrar en operación en el año escolar que se inicia en septiembre de ese año.

Documento: Estrategia para la instrumentación de la descentralización de los servicios de educación.

Descentralización de los servicios de salud pública

Se propone transferir a Jos gobiernos locales la totalidad de los servicios, recursos y personal federal que hoy operan los servicios coordinados de salud en los estados.

La decisión entrarfa en vigor a la firma de los convenias del CUC para 1983 o mediante la formulación de un nuevo convenio de coordinación.

Documento; Estrategia para la instrumentación de la descentralización de los servicios de salud.

Segundo Capítulo: Reformas Legales para la Descentralización

Reformas-al artículo 115 constitucional

La decisión consiste en adicionar ampliamente el texto del artículo indicado, como base del programa de fortalecimiento municipal.

Documentos:

-Proyecto de reforma y adiciones al 115 (primera alternativa).

-Provecto de reformas y adiciones a los art ícu los 115 y 116 (segunda alte matival.

–Cuadro sinóptico de 12 iniciativas de reformas y adiciones al 115 constitucional.

-Cuadro de análisis comparativo del proyecto de reforma y adiciones al 115 constitucional.

-Dictamen de las subcomisiones de derecho constitucional y federalismo y derecho fiscal.

Distribución de competencias fiscales

La proposición consiste en convocar a una convención nacional fiscal, que analice y prepare una revisión a fondo del Sistema Fiscal Nacional y la distribución de competencias entre las tres esferas de gobierno. Se anunciarla en el mes de diciembre, se reuniría en los primeros meses de 1983 y el nuevo sistema entraría en vigor en enero de 1984, previa aprobación por el constituyente permanente. Se formula una proposición transitoria: transferir ISR (empresas) a los estados y disminuir el fondo de participaciones en consecuencia.

Documento: Esquema de distribución de fuentes impositivas.

Tercer Capítulo: Convenio para la Descentralización y el Desarrollo Regional

Convenios con estados y municipios para el fortalecimiento municipal

La propuesta consiste en la celebración de un convenio especial entre la federación, los estados y todos los municipios, cuyo contenido sean acciones y medidas vigorosas para el fortalecimiento de los municipios. Estos convenios se suscribirían bien como parte del CUC '83, bien por separado, durante el mes de enero del año próximo.

Documento: Contenido del convenio de fortalecimiento municipal.

Descentralización de algunos programas agrícolas

La proposición es transferir programas seleccionados, recursos y personal federal a los estados mediante el convenio apropiado.

Descentralización de programas forestales

La proposición es doble: a) transferir a los estados recursos, programas y personal federal en el área sllvrccla, y b) transferirles las empresas paraesratales forestales. La decisión se instrumentaría en el convenio correspondiente a partir de 1983.

Descentralización de algunos programas de reforma agraria

La proposición consiste en trasladar a los gobiernos locales las atribuciones federales relacionadas con algunas materias agrarias seleccionadas, los recursos y el personal. La decisión quedaría incorporada al convenio correspondiente a partir de 1983.

Descentralización de empresas para-estatales

La proposición consiste en transferir a los estados aquellas empresas para-estatales ubicadas en su territorio, que no son estratégicas y que por la Indole de sus actividades pueden ser operadas por los gobiernos locales.

Se firmar fan las transferencias de esas empresas como parte del convenio correspondiente para 1983,

Documento: Relación de empresas con posibilidades de descentralización hacia los estados en que se ubican.

Cuarto Capítulo: Desconcentración

Política de desconcentración

La proposición consiste en expedir un conjunto de lineamientos y criterios para acelerar la desconcentración de las dependencias centrales federales. Se propone la publicación de un decreto que antrar ta en vigor en enero del próximo año.

Documentos:

-Proyecto de decreto que establece los lineamientos de la desccncentración.

-Cuadro cornparetivo de dos anteproyectos de decreto de desconcentracíón: COTECUDES y Comisión de Descentralización.

Participación de los municipios en los puertos

La propuesta consiste en adicionar un caprtuto a la Ley de Navegación y Comercto Marltimo, para incorparar a los ayuntamientos en la adrn inistración y desarrollo de los puertos.

Quinto Capítulo: Competencias Constitucionales

Distribución de competencias constitucionales

Se propone modificar y adicionar diversos artlculos de ta Constitución para ampliar la competencia de los estados en distintas materias, luego de observar los resultados obtenidos en la aplicación de los convenios 1983. Las iniciativas de adiciones a la Constitución se enviarán hasta diciembre de 1983.

Documento: Propuestas de descentralización.

*El presente documento fue elaborado por el Partido Revolucionario Institucional, el Instituto de Estudios Pcut.cos. Económ ices y Sociales, y la Comisión de Descentral izaci6n de la Vida Nacional.

DISPOSICIONES JURIDICAS SOBRE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO*

1. TEXTOS CONSTITUCIONALES

Articulo 40. Párrafo tercero (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983)

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La lev definirá las bases V modalidades para el acceso a los servicios de salud V establecerá la concurrencia de la federación V las entidades federativas en materia de salubridad general..."

Artículo 26 (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983)

"El Estado organizará un sistema de planeaci6n democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia V equidad al crecimiento de la econornfa para la independencia V la democratización potItica, social V cultural de la Nación.

Los fines del provecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones V demandas de la sociedad, para incorporarlas al plan V los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La lev facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación V consulta popular en el sistema nacional de planeaci6n democrática, V los criterios para la formulaci6n, instrumentación, control V evaluación del plan V los programas de desarrollo.

* El material de este documento fue proporcionado por Fernando vaaouez Alanls.

Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

Artículo **115** (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983)

"Los estados adoptarán, para su reqrrnen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

1. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales, regidores y slndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoria de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley;

11. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de

los estados, los bandos de policfa y buen gobierno y los reqlarnsntos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

111. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a. Agua notable y alcantarillado;

b. Alumbrado público;

c. Limpia;

d. Mercados y centrales de abasto;

e. Panteones;

f. Rastro;

g. Calles, parques y jardínes;

h. Seguridad pública y tránsito, e

i. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso:

a. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

b. Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados, y

c. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y e, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los muni-

cipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación yadministración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia...",

Ardculo 124

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los **'estados" .**

11. LEGISLACION ADMINISTRATIVA

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982)

ArHculo 16

"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 de trabajo podrán delegar en los funcionarios... cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares..."

Artículo 17

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Artículo 22

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación

de acciones con los gobiernos estatales y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias **entidades federativas".**

Artículo 32

"A la Secretada de Programación y Presuouesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

11. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República;

IV. Coordinar las acciones que el ejecutivo federal convenga con los gobiernos locales, para el desarrollo integral de las diversas regiones del país".

Ley de Planeación (Diario Oficial del 5 de enero de 1983)

Artículo 33

"El ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios".

Artículo 34

"Para los efectos del artículo anterior, el ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

1. Su participación en la planeación nacional, a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

11. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad".

Ley Orgánica del Sistema Banrural (Diario Oficial del 13 de enero de 1986)

Artículo 6

"El Banco Nacional de Crédito Rural, sociedad nacional de crédito, tendrá por objeto:

V. Fijar las bases de los programas operativos, conforme a los cuales los consejos di rectivos de los bancos regionales podrán autorizar el financiamiento de insumas.

El Sistema Banco Nacional de Crédito Rural se integra por el Banco Nacional de Crédito Rural y los Bancos Regionales de Crédito Rural que son sus filiales, sociedades nacionales de crédito e instituciones de banca de desarrollo:

Banco de Crédito Rural del Centro.

Banco de Crédito Rural del Centro-Norte.

Banco de Crédito Rural del Centro-Sur.

Banco de Crédito Rural del Golfo.

Banco de Crédito Rural del Itsmo.

Banco de Crédito Rural del Noreste.

Banco de Crédito Rurual del Noroeste.

Banco de Crédito Rural del Norte.

Banco de Crédito Rural del Occidente.

Banco de Crédito Rural del Pacíñco-Norte,

Banco de Crédito Rural del Pacffico-Sur,

Banco de Crédito Rural Peninsular.

Los mencionados bancos tienen determinada una área geográfica de operación; cada una tiene personalidad jurfrnca y patrimonio propios".

Ley Orgánica del Banco Nacional del Pequeño Comercio (Diario Oficial del 20 de enero de 1986)

El Banco Nacional del Pequeño Comercio es una sociedad nacional de crédito e institución de banca de desarrollo, con personalidad jurfdica y patrimonios propios.

Artículo 30.

''El Banco Nacional del Pequeño Comercio, como institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto la promoción y financiamiento para el desarrollo económico, nacional y regional, del comercio en pequeño y del abasto".

Articulo 60.

"Con el fin de procurar la eficiencia y competitividad del sector encomendado, en el ejercicio de su objeto estará facultada para:

1. Promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades del sector en las distintas zonas del pafs o que propicien el mejor uso de los recuros de cada región;

V. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con los sectores social y privado."

Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Diario Oficial del 20 de enero de 1986)

Artículo 20.

''La sociedad, en su carácter de banca de desarrollo, prestará el servicio público de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y, en especial, del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo,de acuerdo a los programas sectoriales y regionales y a los planes estatales y municipales, para promover y financiar las actividades en los sectores que le son encomendados en la presente ley".

Artículo 30.

''El Banco Nacional de Obras y Servicios PÚblicos, como institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto promover y financiar actividades prioritarias que realicen los gobiernos federal, del Distrito Federal, estatales, municipales y sus respectivas entidades públicas paraestatales y paramunicipales, en el ámbito de los sectores de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes, y de las actividades del ramo de la construcción",

Artículo 60.

''La sociedad, con el fin de procurar la eficiencia y competividad de los sectores encomendados en el ejercicio de su objeto, estará facultada oara:

l. Coadyuvar, en el ámbito de su competencia, al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre en los términos del artfculo 115 constitucional, para lograr el desarrollo equilibrado del país y la descentralización de la vida nacional con la atención eficiente y oportuna de las actividades regional o sectorialmente prioritarias;

111. Financiar y proporcionar asistencia técnica a los municipios para la formulación, administración y ejecución de sus planes de desarrollo urbano, y para la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas;

IV. Otorgar asistencia técnica y financiera para la mejor uti lizaci6n de los recursos crediticios y el desarrollo de las administraciones locales. La sociedad no podrá administrar las obras y servicios públicos realizados con sus fina nciam lentos",

Artículo 70.

"Para el cumplimiento de los objetivos a que se refieren los artfculos 30. y 60. anteriores, la sociedad:

IX. Podrá actuar, a solicitud de los gobiernos del Distrito Federal, de los estados y municipios, así como de sus respectivas entidades paraestatales y paramunicipales, como agente financiero o como consejero técnico en la planeaci6n, financiamiento y ejecución de programas, proyectos y obras de servicios públicos o de interés social, relacionados con el objeto de la sociedad".

Articulo 80.

"Los créditos que se otorguen a las entidades federativas y a los municipios y a sus respectivas entidades paraestatales y paramunicipales, asi como a las organizaciones y sujetos de crédito de los sectores que corresponden a su objeto social, deberán satisfacer los requisitos que se señalen, para cada caso, en el Reglamento Orgánico de la Sociedad o en los acuerdos de Consejo Directivo",

Ley Federal de Vivienda (Diario Oficial del 7 de febrero de 1984)

Articulo 60

"Se gestionará la creaci6n de Comités Estatales de Normas y Promoci6n de Vivienda, los que tendrán por objeto apoyar a la producci6n y mejoramiento de la vivienda y de sus elementos y elaboraci6n, registro yevaluaci6n de las normas y tecnolog fas para la vivienda, En dichos comités participarán las dependencias y entidades de la administraci6n pública federal y las de los estados y municipios, asf como las organizaciones de los sectores social y privado, interesados en el desarrollo habitacional que asf les convenga",

Ley General de Asentamientos Humanos (Diario Oficial del 7 de febrero de 1984)

Articulo 40.

"La ordenación y regulaci6n de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de:

11. Los programas estatales de desarrollo urbano, que tengan por objeto definir las Ifneas generales de desarrollo urbano de las entidades federativas, de acuerdo con las leyes locales;

111. Los programas de ordenaci6n de zonas conurbadas, previstos en la fracci6n VI del articulo 115 constitucional",

Articulo 35

A los municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificaci6n de los centros de poblaci6n en su territorio.

Articulo 54

Con base en los estudios que señala el artfculo anterior, la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecologfa promoverá:

1. La transferencia, enajenaci6n o destino de terrenos de propiedad federal a favor de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, conforme lo dispone la Ley General de Bienes Nacionales y otros ordenamientos aplicables,

11. La expropiaci6n de tierras ejidales o comunales para su transmisi6n a los gobiernos estatales o a los municipios, en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Articulo 56

"El gobierno federal podrá transmitir a los gobiernos de las entidades federativas y a los municipios los bienes inmuebles federales o

provenientes de expropiaciones de bienes ejidales o comunales, para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria, de la Ley General de Bienes Nacionales y de este ordenamiento",

Ley Federal de Educación (Diario Oficial del 29 de noviembre de 1973)

Artículo 28

"Los servicios educativos de cualquier tipo y modalidad, que en los términos de esta ley establezcan los estados y los municipios, dentro de sus respectivas jurisdicciones, quedarán bajo su dirección técnica y administrativa".

Artículo 29

"La federación podrá celebrar con los estados y los municipios convenios para coordinar o unificar los servicios educativos".

Artículo 33

Los gobiernos de los estados podrán, dentro de sus respectivas jurisdicciones, otorgar, negar o revocar la autorización a particulares para que impartan educación primaria, secundaria y normal, y de cualquier tipo o grado, destinada a obreros o a campesinos".

Artículo 34

"Los gobiernos de los estados podrán otorgar, negar o revocar, dentro de sus respectivas jurisdicciones, el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los especificados en el articulo anterior que impartan los particulares".

Artículo 36

"El Estado podrá revocar, sin que proceda juicio o recurso alguno, las autorizaciones otorgadas a particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal, y la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros o a campesinos cuando contravengan lo dispuesto en el artículo 30. constitucional o falten al cumplimiento de alguna de las obligaciones que establece el artículo 35 de esta ley".

Ley General de Salud (Diario Oficial del 7 de febrero de 1984)

Artículo 70.

La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, correspondiéndole a ésta:

111. Impulsar la desconcentración y deseentralización de los servicios de salud.

Artículo 90.

Los gobiernos de las entidades federativas coadyuvarán en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaria de Salubridad y Asistencia, a la con-

solidaci6n y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, o con tal propósito, los gobiernos de las entidades federativas planearán, organizarán y desarrollarán, en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de salud, procurando su participaci6n programática en el Sistema Nacional de Salud.

Artículo 18

''Las bases y modalidades de ejercicio coordinado de las atribuciones de la federación y de las entidades federativas en la prestaci6n de servicios de salubridad general, se establecerán en los acuerdos de coordinaci6n que suscriba la Secretaría de Salubridad y Asistencia con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del Convenio Unico de Desarrollo.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia procurará la celebración de acuerdos de coordinaci6n de los gobiernos de las entidades federativas, para la participación de éstos en la prestación de los servicios a que se refieren las fracciones 11, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI Y XXVII del artículo 30. de esta ley.''

Ley del ISSSTE (Diario Oficial del 27 de diciembre de 1983)

DEL FONDO DE LA VIVIENDA

Artículo 105, párrafo 11

''Los gobiernos de las entidades federativas y municipios podrán celebrar convenios con el Instituto, para incorporar a sus trabajadores a los beneficios del fondo de la vivienda".

LA INCORPORACION VOLUNTARIA AL REGIMEN OBLIGATORIO

Artículo 146

''El Instituto podrá celebrar convenios con las entidades de la administraci6n púbiica y con los gobiernos de los estados o de los municipios, a fin de que sus trabajadores y familiares derechohabientes reciban las prestaciones y servicios del régimen obligatorio de esta ley. La incorporaci6n podrá ser total o parcial".

ORGANOS DE GOBIERNO

Artículo 157

Corresponde a la Junta Directiva:

VI. Establecer o suprimir delegaciones del Instituto en las entidades federativas.

VII. Autorizar al director general a celebra, convenios con los gobiernos de los estados e de los municipios, a fin de que sus trabajadores y familiares aprovechen las prestaciones y servicios que comprende el régimen de esta ley".

Ley Federal de Turismo (Diario Oficial del 7 de febrero de 1984)

Artículo 9o.

Con el prop6sito de favorecer el desarrollo turístico regional o local, la SECTU R, en repre-

sentación del ejecutivo federal, suscribirá con los ejecutivos estatales acuerdos de coordinación, en los que se establecerán las bases para la descentralización de acciones y programas a su cargo y de sus entidades sectorizadas.

III. REGLAMENTOS INTERIORES

Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Diario Oficial del 29 de julio de 1985)

Artículo 19

"La Dirección General de Delegaciones tendrá las siguientes atribuciones:

I. Coordinar la planeación regional y proyectar los programas correspondientes;

II. Apoyar la operación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, en los términos de las disposiciones aplicables y de los convenios respectivos;

III. Promover y apoyar la desconcentración de la secretaría;

IV. Proponer y promover las normas y políticas que deban aplicar las delegaciones para su organización y funcionamiento;

VI. Apoyar las actividades de planeación en los estados y participar en el desarrollo y seguimiento de los planes y programas estatales, regionales y especiales, de acuerdo con los lineamientos que se convengan para el efecto con las entidades federativas y los municipios interesados."

Artículo 21

"La Dirección General de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional tendrá las siguientes atribuciones:

I. Expedir normas y lineamientos, y presentar alternativas orientadas a instrumentar la política de descentralización para el desarrollo regional, y promover su observancia y aplicación por los diferentes sectores de la administración pública federal y, en lo conducente, por parte de los estados y municipios, así como por los sectores social y privado;

II. Formular, en coordinación con las áreas competentes de la secretaría y con la intervención que en su caso corresponda a los sectores de la administración pública federal y a los gobiernos de los estados, los convenios de desarrollo que celebre el ejecutivo federal con los ejecutivos estatales, para impulsar el desarrollo regional y hacer las gestiones conducentes a su formalización;

III. Verificar la congruencia de las acciones previstas en los acuerdos de coordinación e instrumentos complementarios que entre el ejecutivo federal y los gobiernos locales se pacten en el marco de los convenios de desarrollo;

IV. Llevar a cabo el seguimiento de los programas y acciones que instrumenten la política de descentralización para el desarrollo regional y analizar su impacto en los estados y municipios del país; y

V. Proponer lineamientos que apoyen la instrumentación de la poiítica de descentralización para el desarrollo de la zona metropolitana de la ciudad de México y de la región centro, así como efectuar el seguimiento de las acciones que en ese ámbito se realicen.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Diario Oficial del 30 de julio de 1985)

Artículo **18**

''La Dirección General de Operación Regional tendrá las siguientes facultades:

1. Fiscalizar y evaluar el uso de fondos federales en programas de inversión coordinados con estados y municipios;

11. Asesorar a los gobiernos locales, a su solicitud, para la implantación de sus propios sistemas de control, formulando y preparando los convenios de apoyo técnico que para tal efecto fuere necesario suscribir entre la secretaría y los gobiernos citados;

111. Participar, a invitación y solicitud de los gobiernos locales, en los organismos de planeación regional en las áreas de control, fiscalización y evaluación que correspondan a la secretar la:

IV. Captar y procesar información sobre el uso de fondos y recursos federales en las entidades federativas;

V. Formular opciones tendientes a corregir o cancelar proyectos o programas con recursos federales a nivel regional.

Reglamento Interior del Instituto de seguridad y Servicio Social para los Trabajadores del Estado (Diario Oficial del 23 de agosto de 1985)

DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Artículo 33

''El ISSSTE, para la atención y despacho de los asuntos de su competencia, podrá contar, previo acuerdo de la Junta Directiva, con órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en su caso".

DE LAS DELEGACIONES E3TATALES

Artículo 43

"Las delegaciones estatales serán órganos desconcentrados del Instituto, establecidas en cada una de las entidades federativas del pa Is, con el objeto de otorgar los seguros, prestaciones y servicios a los derechohabientes, de acuerdo a las atribuciones que les confiere la ley del Instituto y los reglamentos respecti**vos".**

IV. DECRETOS

Decreto por el que las Dependencias *V* Entidades Procederán a Elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que Asegure el Avance en Dicho Proceso (Diario Oficial del 18 de junio de 1984)

Artículo 10.

"Las dependencias *V* entidades procederán a elaborar un programa de descentralización administrativa que asegure el avance en dicho proceso, para lo cual revisarán sus atribuciones, funciones *V* programas, determinando las acciones a realizar a mediano *V* corto plazo, asf como los mecanismos *V* modalidades especificas de acuerdo a las caracterfsticas de su materia. Las acciones a corto plazo deberán actualizarse *V* precisarse anualmente".

Artículo 20.

"Las dependencias *V* entidades, conforme a las disposiciones legales aplicables, deberán prever:

1. La descentralización de la operación *V* funciones, asf como del personal y los recursos presupuestales relacionados con las mismas;

11. La coordinación de acciones, en materias concurrentes o de interés común, del ejecutivo federal con los gobiernos de los estados y a través de éstos con los municipios en el marco del Convenio Unico de Desarrollo;

111. La reubicación territorial hacia los estados de aquellas entidades paraestatales que se estime posible y conveniente, y

IV. La delegación de facultades en los titulares de sus representaciones en los estados y el fortalecimiento o, en su caso, la conformación de estas últimas.

Complementariamente, deberán incluirse aquellas otras modalidades que resulten recomendables de acuerdo a sus objetivos o características de funcionamiento."

Artículo 30.

"Cuando la naturaleza de sus funciones o el alcance de sus operaciones lo justifique, las entidades paraestatales deberán observar, en lo conducente, las bases y lineamientos del presente decreto, sin perjuicio de lo que establezcan las disposiciones orgánicas de su ley o instrumento jurfdico de creación. Al efecto, las dependencias coordinadoras de sector proveerán lo necesario ante los órganos de gobierno, juntas directivas o equivalentes de aquellas. Las propias dependencias recibirán las propuestas de las entidades paraestatales e integrarán los programas de descentralización sectoriales correspondientes".

Artículo 40.

"En las acciones que demande el proceso de descentralización administrativa, las organizaciones de trabajadores de las dependencias y entidades de la administración pública federal tendrán la participación que les corresponda, para que dichos trabajadores no resulten afec-

tados en sus derechos que hayan adquirido en su relación laboral con ésta, así como para apoyar la ejecución de las acciones previstas en los programas",

Artículo So.

"Quedan exceptuadas de las disposiciones del presente decreto las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina."

Decreto que Establece las Bases del Programa de Descentralización de los Servicios de Salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (Diario Oficial del 30 de agosto de 1983)

Artículo 10.

"El programa de descentralización de los servicios de salud se sujetará a los lineamientos del ejecutivo federal, a las normas que la Secretaría de Programación y Presupuesto defina en materia de desarrollo regional y a los acuerdos de coordinación que conforme al Convenio Unico de Desarrollo se celebren o revisen. con los gobiernos de las entidades federativas, por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia."

Artículo 20.

"En la celebración o revisión de los acuerdos de coordinación se propondrá el programa de descentralización de los servicios de salud en cada estado, conforme a las siguientes bases:

1. Se identificarán las facultades que se descentralizarán a los gobiernos de los estados, y las facultades que serán desconcentradas a los servicios coordinados de salud pública;

11. Se proveerán los recursos que serán afectos a la adecuada atención de las facultades transferidas para la secretaría;

111. Se fijarán las acciones que se llevarán a cabo para la integración y funcionamiento eficientes de los sistemas estatales de salud, en coordinación con el Sistema Nacional de Salud;

IV. Se acordará que el titular de Salubridad y Asistencia dicte los acuerdos de desconcentración de facultades que procedan, y establezca los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público que aseguren la eficacia del proceso de descentralización;

V. Se definirán las directrices de la descentralización de los gobiernos de los estados a los municipios, y las de desconcentración de los servicios coordinados a las jurisdicciones sanitarias; y

VI. Se acordarán los plazos en que se cumplimentarán los compromisos a que den lugar los acuerdos".

Artículo 30.

"Los servicios coordinados de salud pública serán órganos administrativos desconcentrados, quienes sujetándose a la normatividad central contarán con autonom (a técnica y con

la competencia que les atribuyan los acuerdos de coordinación,los acuerdos de desconcentración y las disposiciones apl icables.

Los servicios coordinados tendrán consejos internos, los cuales serán presididos por los gobernadores de los estados cuando éstos convengan en ello",

Artículo 40.

"La estructura de las distintas unidades administrativas de la Secretada de Salubridad y Asistencia se adecuarán progresivamente, de conformidad con los siguientes criterios:

1. Las unidades centrales ejercerán facultades normativas y de control;

11. La unidad de coordinación regional ejercerá facu Itades de enlace y de apoyo a la operación regional y a las estrategias de descentralización, y

111. Los servicios coordinados de salud pública en los estados ejercerán facultades de carácter operativo".

Artículo 50.

"Los jefes de servicios coordinados de salud pública, en los términos que convengan, participarán activamente en los subcomités de salud y seguridad social de los Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados, en los términos de las disposiciones legales que regulen a éstos, contribuyendo asf a la integración de los sistemas estatales de salud, con apego a lo dispuesto por las leyes que rijan a las dependencias y entidades que los compongan".

Artículo 60.

"Se dará debida participación en el proceso de descentralización a las organizaciones de trabajadores que tienen a su cargo los servicios de salud".

Artículo 70.

"Los servicios de salud que para el establecimiento del Sistema de Salud del Distrito Federal se descentralicen en esa entidad federativa, se confiarán al órgano que al efecto sea creado y quedarán sujetos a la normatividad y a las acciones de coordinación que establezcan la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Departamento del Distrito Federal",

Decreto por el que se Descentralizan a los Gobiernos Estatales los Servicios de Salud que Presta la Secretaría de Salubridad y Asistencia en los Estados y los que dentro del Programa de Solidaridad Social por Participación Comunitaria Denominado IMSS-COPLAMAR, Proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social (Diario Oficial del 8 de marzo de 1984)

Artículo 10.

"Los servicios de salud que presta la Secretada de Salubridad y Asistencia en los estados y los que dentro del programa de solidaridad social por participación comunitaria, denominado 1MSS-COPLAMAR, proporciona el

Instituto Mexicano del Seguro Social, en los términos del convenio celebrado con el ejecutivo federal el 25 de mayo de 1979, se descentralizarán a los gobiernos estatales con sujeción al programa a que se refiere este decreto y a los acuerdos de coordinación que al efecto se celebren en el marco del Convenio Unico de Desarrollo".

Artículo 20.

''El programa de descentralización de los servicios de salud para la población abierta se elaborará conjuntamente por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Salubridad y Asistencia, asf como por el Instituto Mexicano del Seguro Social, sujetándose al efecto en los siguientes criterios:

1. En el Convenio Unico de Desarrollo 1984 se contiene la propuesta de los elementos básicos de la descentralización de los servicios de salud para población abierta, y se conviene con los gobiernos de los estados que recaiga en éstos la coordinación programática de los mencionados servicios de salud;

11. Durante 1984, los servicios de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y los denominados IMSS-COPLAMAR se coordinarán programáticamente en cada estado;

111. Antes de que concluya 1984, las Secretarías de Programación y Presupuesto, de la Contralorfa General de la Federación y de Salubridad y Asistencia, evaluarán el desempeño de la coordinación programática, a la que se refiere la fracción anterior, a fin de que se lleve a cabo la descentralización de los servicios de atención a la población abierta, conforme lo dispone la fracción siguiente;

IV. En 1985 se iniciará gradualmente la descentralización de los servicios de salud a los primeros estados y en 1986 concluirá esa descentralización en el resto de los mismos;

V. En cada una de las fases del proceso de descentralización será prioritario cuidar que no se generen deterioros en la operación de los servicios, que se amplie la cobertura y la calidad de éstos y que se abatan duplicaciones y omisiones en el ámbito de acción de las unidades aplicativas, a través de un sistema de atención coordinado y eficiente; y

VI. El programa definirá los apoyos que, en su caso, se pondrán a disposición de los gobiernos de los estados por parte de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Instituto Mexicano del Seguro Social, a fin de asegurar los propósitos que señala la fracción anterior".

Artículo 40.

''De conformidad con lo dispuesto por el decreto por el que el ejecutivo federal establece las bases para el programa de descentralización de los servicios de salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y al Convenio Unica de Desarrollo, los gobernadores de los estados presidirán los consejos internos de los servicios coordinados de salud pública."

Artículo 80.

"Para la realización de la etapa de descentralización a la que se refiere la fracción IV del artfculo 20. del presente decreto, el ejecutivo federal celebrará con los gobiernos de los estados acuerdos de coordinación para la descentralización, que tendrán por objeto la elaboración y ejecución de los programas estatales de descentralización correspondientes."

Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por Conducto de la Secretaría de Educación PÚblica, Propondrá a los Gobiernos Estatales la Celebración de Acuerdos de Coordinación en el Marco del Convenio Unico de Desarrollo, para Establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa (Diario Oficial del 8 de agosto de 1983)

Artículo 10.

"El ejecutivo federal, por conducto de la Secretada de Educación Pública, propondrá a los gobernadores de los estados la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los' Convenios Unicos de Desarrollo, en cuyos contenidos se prevea:

1. El establecimiento de un comité consultivo para la descentralización educativa en cada entidad federativa, para el estudio de la transferencia a los gobiernos de los estados de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal que actualmente presta la federación;

111. Los comités tendrán las siguientes funciones:

a. Fungir como órgano de consulta del gobierno federal y de las entidades federativas de la República en el proceso de descentralización educativa.

b. Recabar toda la información necesaria relacionada con los servicios educativos de nivel básico y normal que imparte la federación en la entidad federativa correspondiente y analizarla comparativamente con el sistema educativo estatal de los mismos niveles.

c. LLevar a cabo los estudios necesarios respecto de las soluciones que habrán de darse a los aspectos administrativos, financieros, pedagógicos y laborales, que implica la descentralización educativa en la entidad correspondiente.

d. Formu lar'al ejecutivo federal, por conducto de la Secretada de Educación Pública, las recomendaciones procedentes sobre la transferencia de los servicios educativos a la entidad federativa",

Decreto que Establece los Lineamientos a que se Sujetarán las Acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal (Diario Oficial del 20 de marzo de 1984)

Artículo 10.

''Las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal

se sujetarán a los lineamientos que establezca el ejecutivo federal, a las normas que al respecto se determinen por conducto de la Secretaría de Educación Pública ya los acuerdos de coordinación que, conforme al Convenio Unico de Desarrollo, se celebren con los gobiernos de las entidades federativas",

ArtIculo 20.

"Los acuerdos de coordinación preverían al establecimiento de modalidades y mecanismos para la prestación en forma coordinada de los servicios federales de educación básica y normal, y de los respectivos sistemas de educación estatal; para tal efecto se crearían en cada entidad federativa:

a, El consejo estatal de educación pública; y

b, La dirección generai de servicios coordinados de educación pública",

Articulo 30.

"Las medidas que para la descentralización educativa vayan requiriéndose especfficarnente en cada entidad federativa, con respecto a la educación básica y normal, se apegarán a las siguientes bases:

1. La garantía explícita de que prevalecerán los principios que para la educación determinan el artículo 30, constitucional y la Ley Federal de Educación;

11. La Secretaría de Educación Pública continuará ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas para toda la República, así como en lo relativo al control, supervisión y evaluación del siso tema educativo nacional;

111. Se convendría que los servicios federales de educación básica y normal mantengan su presente régimen jurídico y administrativo;

IV. Los trabajadores de la educación de los niveles a descentralizar conservarían su relación laboral con la Secretaría de Educación Pública y vigentes sus derechos individuales y colectivos, en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las condiciones generales de trabajo y se mantendrian las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores de la educación, y

V, La comisión mixta de escalafón y la comisión mixta de cambios seguirán funcionando conforme a sus respectivos reglamentos y disposiciones administrativas procedentes, sin menoscabo de los estudios que se amprendan para su ordenación y reestructuración".

Artículo 40.

"Los consejos estatales que se instalasen en cada entidad federativa, en el marco de los acuerdos de coordinación, se encargarian de promover el establecimiento de los procedimientos encaminados a la realización de la descentralización educativa y al desarrollo paralelo de los servicios federales de educación básica y normal y de los servicios educativos estatales",

Artículo 60.

"Conforme a las facultades que les confieren los acuerdos de coordinación, en cada entidad **federativa sería creada una dirección general** de servicios coordinados de educación pública, que se encargaría de administrar, en forma conjunta, los servicios federales de educación básica y normal y los servicios estatales de educación, con sujeción a los planes y programas que establezca la Secretarfa de Educación Públ ica."

Artículo 70.

''En los acueroos de coordinación a que se refiere este decreto, se establecerán las bases para que la federación ponga a disposición de los gobiernos de los estados los recursos financieros y materiales destinados a los servicios de educación básica y normal. Dichos recursos mantendrán su régimen jurídico presente y su manejo y administración estarán sujetos a las disposiciones legales y administrativas federa**les."**

V. ACUERDOS PRESIDENCIALES Y SECRETARIALES

Acuerdo que Establece el Comité de Descentralización como Organo de Consulta y Partícipación, para Auxiliar a la Comisión Nacional de Reconstrucción (Diario Oficial del 10 de octubre de 1985)

Primero

''En el seno de la comisión nacional de reconstrucción y para auxiliar a la misma, se establece el comité de descentralización corno órgano de consulta y participación, con la finalidad de propiciar que las acciones de los sectores público, social y privado que se lleven a cabo en el marco de las tareas de reconstrucción, estén orientadas efectivamente al fomento de la descentralización de los diversos aspectos de la vida nacional."

Segundo

''El comité de descentralización tendrá las siguientes funciones:

1. Analizar y discutir el impacto del proceso de descentralización de la administración pública federal, en la actividad económica y social;

11. Proponer opiniones para estimular los procesos de descentralización de la educación y de los servicios de salud en marcha;

111. Proponer poi íticas de descentral ización de la actividad económica en general, así como de los servicios;

IV. Analizar medidas para la descentralización de la educación superior, la ciencia y la tecnología;

V. Aportar elementos para la selección de ciudades receptoras de la descentralización;

V 1. Prever posibles relaciones entre la descentralización, la producción agropecuaria y el desarrollo regional, y

V 11. Las demás que sean consecuentes con **sus fines."**

Cuarto

"Para la adecuada atención, análisis y discusión de los principales aspectos que inciden en la descentralización, el comité contará con las siguientes coordinaciones:

1. De vinculación de las decisiones de descentralización de la administración pública federal, con la actividad económica y social de cada región;

11. De educación y salud;

111. De descentralización de la educación superior, la ciencia y la tecnología;

IV. De infraestructura y vivienda de las ciudades receptoras;

V. De descentralización de la actividad industrial, comercial. y del abasto;

V 1. De reconversión de la industria paraestatal;

V 11. De descentralización y producción agropecuaria y pesquera;

VIII. De descentralización de los servicios;

IX. De desarrollo regional, y

X. Las demás que se estimen necesarias para el cumplimiento de las funciones del **comité."**

Acuerdo Secretarial de Salud No. 33 de Desconcentración de Facultades (Diario Oficial del 31 de agosto de 1984)

Acuerdo por el que se desconcentran facultades a los servicios coordinados de salud pública en las entidades federativas, órganos desconcentrados por territorio de competencia coordinada, con el propósito de darles **autonomía operativa.**

Artículo primero

Se desconcentran a los servicios coordinados de salud pública, órganos desconcentrados por territorio de competencia coordinada en los estados de Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Sonora y Tlaxcala, con cuyos ejecutivos el gobierno federal ha celebrado acuerdos de coordinación con el propósito de establecer las bases para la elaboración y ejecución del Programa de Descentralización de los Servicios de Salud, las siguientes facultades:

1. Investigación y desarrollo, en materia de:

Educación para la salud

Enseñanza en salud

Investigación de los efectos del ambiente en la salud;

11. Planeación, programación, evaluación y modernización administrativa, en materia de:

Coordinación sectorial

Estadística e informática

Evaluación

Modernización administrativa

Planeación y presupuesto;

111. Regulación sanitaria, en materia de:

Control de insumas para la salud

Control de la salud ambiental y ocupacional.

Control sanitario de bienes y servicios

Inspección y licencias sanitarias;

IV. Servicios de salud, en materia de:

Epidemiologia

Medicina preventiva

Planificación familiar

Atención médica y asistencia social;

V. Administración, en materia de:

Abastecimiento

Administración y servicios generales

Administración de personal

Contabilidad;

VI. Control, en materia de:

Supervisión y auditoría

Control

Quejas y denuncias, y

VII. En materia jurídica.

VI. CONVENIOS UNICOSDE DESARROLLO

En el mes de abril de 1985 se celebraron estos convenios con los 31 estados de la República.

Capítulo 1l

DE LA DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Cláusula séptima

"El ejecutivo federal, por conducto de sus dependencias y entidades, con el propósito de continuar con la política de descentralización de la vida nacional que define el Plan Nacional de Desarrollo 1983·1988 y en congruencia con la estrategia de desarrollo establecida por el estado de Tlaxcala, llevará a cabo en el período 1985-1988 las acciones de descentralización comprendidas en el marco del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal."

Cláusula octava

"El ejecutivo federal, con el proposrto de cumplir con los objetivos del presente convenio, continuará promoviendo entre sus dependencias y entidades el Programa de Simplificación Administrativa, para lo cual se establecerán procedimientos ágiles y expeditos que contribuyan a una mejor prestación de los servicios públicos en el estado y sus municipios".

Capftulo 111

DE LA DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL

Cláusula décima

"El ejecutivo estatal, en congruencia con el propósito de descentralización de la vida nacional que lleva a cabo el ejecutivo federal, se compromete a continuar el programa de descentralización de funciones, recursos y servicios en favor de los municipios del estado, que les permita aumentar su capacidad ejecutiva y mejorar sus sistemas administrativos internos."

Cláusula décima primera

"El ejecutivo federal proporcionará al ejecutivo estatal la asesada y el apoyo técnico que éste le solicite, para llevar a cabo los programas de descentralización estado-municipio."

Principales acciones de descentralización en diversos estados:

Campeche:

Cobro de impuestos a la propiedad inmobiliaria.

Servicios de catastro.

Cobro de derechos de uso y goce de la zona mar ftima-terreste.

Baja California:

Descentralizar las acciones de catastro.

Control urbano referente a permisos y licencias de construcción, reservándose al ejecutivo estatal las funciones normativas.

Guanajuato:

Transferencia de la operacion y administración de los sistemas de agua potable y alcantarillado hacia los 46 municipios.

Transferir a los rnurucrpros las funciones relativas a la creación y administración de sus reservas territoriales.

Oaxaca:

Fortalecimiento de las delegaciones regionales de gobierno y los subcomités regionales del COPLADEOAX.

Promover en los subcomités regionales del COPLAD EOAX una reunión, con la finalidad de precisar las modalidades que deberá asumir el proceso de descentralización.

Quintana Roo:

- Promover la firma de los convenios de apoyo al desarrollo municipal, en cada uno de los ayuntamientos del estado.

Apoyar con recursos financieros, humanos y materiales el óptimo funcionamiento del Centro Estatal de Estudios Municipales de Quintana Roo, bajo cuya responsabilidad se formularán las propuestas y proyectos de descentralización de la vida estatal y el fortalecimiento municipal.

Sinaloa:

Formular las iniciativas de decretos encaminadas a implementar un sistema tributario.

Celebrar convenios con el municipio para que éste asuma las prestaciones de servicios públicos y la realización de obras de carácter estatal.

Sonora:

Celebrar acuerdos de coordinación con los ayuntamientos para transferir los recursos humanos de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos descentralizados a los ayuntamientos.

Promover la descentralización de impuestos, productos y aprovechamientos a los municipios.

Zacatecas:

Aplicación y cobro del impuesto predial.

Creación y administración de reservas territoriales municipales.

VI\. ACUERDOS DE COORDINACION DE LOS CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO

Acuerdo de Coordinación que Celebran el Ejecutivo Federal, a Través de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para la Realización del Programa Sectorial Concertado Denominado Promoción y Gestión para el Establecimiento del Sistema Estatal de Control (Diario Oficial del 21 de febrero de 1984)

El ejecutivo federal suscribió 31 acuerdos de coordinación, uno por cada estado en el año de 1984.

Cláusula primera

La SCGF y el estado acuerdan integrar y coordinar sus acciones para llevar a cabo el programa sectorial concertado denominado "Promoción y Gestión para el Establecimiento del Sistema Estatal de Control".

Cláusula cuarta

La Secretada de la Contraloda del Gobierno

del Estado tiene como función central vigilar el uso correcto de los recursos patrimoniales propios, los que la federación transfiera al estado para su ejecución, y los que éste a su vez transfiera a los municipios en programas acordados en el marco del Convenio Unico de Desarrollo.

Cláusula sexta

Para establecer y operar el sistema estatal de control, el estado se compromete a:

111. Proponer la creación de una unidad de control y evaluación en el seno del COPLADE, comO órgano dependiente directamente del presidente y/o del coordinador de ese organismo, y se integre con la participación de la Secretada de la Contraloría del Gobierno del Estado, la delegación de la Secretada de Programación Y Presupuesto en el estado y la SCGF.

Cláusula décima

En el caso de transferencia de recursos del ejecutivo federal al estado, para apoyo a la capacitación de recursos humanos o para auxilio a la operación del sistema, éstos quedarán sujetos a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la transferencia de fondos que concede la federación, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la SPP y a lo dispuesto por el Convenio Unico de Desarrollo.

Cláusula décima primera

En lo que se refiere aIgasto federa Itransferido a estados y municipios, en el marco del Convenio Unico de Desarrollo, será el órgano estatal de control el enlace operativo entre el estado y la SCGF, para efectos de suministros de información.

Acuerdo de Coordinación que Celebran el Ejecutivo Federal, por Conducto de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y de Salubridad y Asistencia, y el Ejecutivo del Estado de Guerrero, con el Propósito de Establecer las Bases para la Elaboración y Ejecución del Programa de Descentralizaci6n de los Servicios de Salud (Diario Oficial del 31 de julio de 1984)

El ejecutivo federal suscribió 31 acuerdos de coordinación, uno por cada entidad federativa en el año de 1984.

Cláusula segunda

"El presente acuerdo de coordinación tiene como finalidades esenciales las siguientes:

a. Establecer el tipo y caracterfsticas operativas de los servicios de salud que constituyen el objeto de la coordinación, cuya normatividad preliminar se expresa en el anexo técnico que complementará el presente instrumento;

b. Determinar las funciones que corresponde desarrollar a las partes, con indicación de las obligaciones derivadas del propio acuerdo;

c. Describir los bienes y recursos que apbrtan las partes, con la especificación del régimen a que quedarán sujetos, cuyo desglose inicial se contiene en el anexo técnico referido;

d. Establecer las estructuras administrativas para los servicios de salud en la entidad, determinando sus modalidades orgánicas y funcionales;

e. Desarrollar el procedimiento para la elaboración de los proyectos de programas y presupuestos anuales y determinar los programas de actividad a desarrollar, de conformidad con los manuales de coordinación que se integran al anexo técnico señalado;

f. Definir las directices para la descentralización de los servicios de salud en el estado de Guerrero, a los municipios correspondientes de la entidad".

cráusu la sexta

"En congruencia con el programa de descentralización de los servicios de salud, el nuevo modelo de la SSA reserva a las unidades centrales la regulación y control de los servicios de salud".

Cláusula décima tercera

"La S.S.A. dictará los acuerdos de la desconcentración de facultades que procedan, y formulará las quías y lineamientos para la integración de los manuales de organización, de procedimientos y de servicios de salud, que apoyen al desarrollo del proceso de descentralización".

Cláusula décima quinta

"La Secretaría definirá los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos que deberá transferir".

Cláusula décima octava

"El gobierno del estado conviene en promover las acciones para expedir e instrumentar la ley estatal de salud en la entidad".

Cláusula vigésima primera

"E 1 gobierno del estado promoverá la integración y funcionamiento adecuado de comités de salud, en las principales unidades de atención de los servicios de salud ...",

Cláusula vigésima tercera

"Los servicios de salud que presta la S.S.A. en los estados se descentralizarán al gobierno del estado".

Cláusula vigésima séptima

''El programa estatal de descentralización contemplará, en una primera etapa, la coordinación de las acciones de los ejecutivos federal y estatal".

Cláusula vigésima octava

"La S.S.A. y el gobierno del Estado, con la participación del Instituto Mexicano del Seguro Social, en los términos del decreto presidencial del 8 de marzo de 1984, formularán el programa de descentralización de los servicios de salud en la entidad, conforme a las siguientes bases:

VI. Definirán las directrices de la descentralización al gobierno del estado y a sus municipios, y las de desconcentración de los servicios coordinados a las jurisdicciones sanitarias".

Cláusula trigésima tercera

''Las partes se comprometen a contribuir al fortalecimiento municipal, fomentando una más amplia y activa participación de los ayuntamientos en materia de salubridad general".

Cláusula trigésima octava

''Los servicios coordinados de salud pública en el estado de Guerrero se integran como un órgano administrativo desconcentrado por territorio, con competencia concurrente, con las funciones de autoridad que le atribuya la legislación aplicable y con autonom (a técnica".

Cláusula cuadragésima segunda

''En el proceso de descentralización de los servicios de salud al gobierno de Guerrero, y en la integración del sistema estatal de salud de dicha entidad, se dará la debida participación a las organizaciones de los trabajadores relacionadoscon la operación de dichos servicios".

Cláusula cuadragésima quinta

''A fin de impulsar la consolidación y desarrollo del sistema estatal de salud, las partes formalizarán de inmediato el acuerdo para transferir la realización de obras públicas en unidades médicas de la entidad, con cargo al presupuesto de la S.S.A. y con el apoyo de la propia entidad".

Cláusula quincuagésima cuarta

''Al presente acuerdo se integrará un anexo técnico que, en principio, contendrá:

1. Programa de descentralización de los servicios de salud;

111. Bases de coordinación programática de los servicios de salud en el estado;

V. Programación piloto de descentralización",

Acuerdo de Coordinación que Celebran el Ejecutivo Federal, por Conducto de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y de Salubridad y Asistencia, y el Ejecutivo del Estado de Guerrero, para Transferir la Realización de Obras Públicas en Unidades Médicas de la Entidad (Diario Oficial del 3 de julio de 1984)

El ejecutivo federal suscribió 31 acuerdos de coordinación, uno por cada entidad federativa en el año de 1984.

Cláusula primera

''La SPP, la SSA y el estado acuerdan coordinar sus acciones y aplicar recursos para transferir al gobierno del estado la realización de obras públicas, que se encuentran contenidas en el programa-presupuesto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia".

Cláusula segunda

''El presente acuerdo tiene por objeto:

1. Transferir al estado la realización de obras públicas en unidades médicas, así como recursos presupuestales de la SSA".

Cláusula octava

"La coordinación de las acciones de las instancias del gobierno federal y estatal se realizará en el seno del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de la entidad".

Acuerdo de Coordinación para la Integración Orgánica y la Descentralización Operativa de los Servicios de Salud en el Estado de Guerrera (Diario Oficial del 18 de octubre de 1985)

El ejecutivo federal suscribió 8 acuerdos de coordinación con los siguientes estados:

Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Sonora y Tlaxcala.

Cláusula primera

"E: presente acuerdo tiene por objeto:

1. La integración orgánica y descentralización operativa de los servicios de salud a población abierta;

11. Establecer las bases, compromisos y responsabilidades de las partes, para la descentralización del ejercicio de las facultades de regulación sanitaria que corresponden a la SSA, y para la integración de un sistema estatal de regulación y fomento sanitario en el que concurran los tres niveles de gobierno;

111. Establecer las bases para la prestación de los servicios estatales de salud."

Cláusula segunda

''El gobierno del estado, por conducto de la Secretaría de Salud Pública del propio gobierno del estado, en virtud del presente acuerdo, tendrá a su cargo lo siguiente:

1. Coordinar el sistema estatal de salud a través de las instancias y mediante los mecanismos que al efecto se establezcan, con la participación que corresponda al Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal;

11. Participar en el ejercicio de las facultades de regulación sanitaria, cuya competencia corresponde a la SSA;

IV. Dirigir la operación y controlar los servicios estatales de la salud; Y

V. Prestar los servicios que le corresponde en materia de salubridad local, en los términos de la ley estatal de salud y de las demás disposiciones legales aplicables."

Cláusula quinta

''El gobierno del estado operará los servicios correspondientes a las siguientes materias de salubridad general:

La atención médica,

La atención materno-infantil, y

La planificación fami liar".

Cláusula octava

''En el ejercicio coordinado de los servicros que se descentralizan, se estará a lo siguiente:

1. La SSA fungirá como instancia de programación-presupuestación nacional, de financiamiento, de normativa técnica y de evaluación;

11. El gobierno del estado tendrá a su cargo la dirección, coordinación y conducción operativa de los servicios, y

111. La SSA y el IMSS presentarán los apoyos logísticos que el gobierno del estado solicite al gobierno federal por conducto de la SSA."

Cláusula décima segunda

"Los trabajadores de la SSA que con motivo de la descentralización a que se refiere este acuerdo pasen a laborar a los servicios, dependerán funcional y operativamente del secretario de salud pública del gobierno del estado, sin perjuicio de su relación laboral con la SSA y de su afiliación al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud".

Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal que Celebran el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Ouerétaro (Diario Oficial del 20 de enero de 1986)

El ejecutivo federal suscribió 15 acuerdos de coordinación con los siguientes estados:

Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Jalisco, Michoacán, Morelos,· Nayarit, Ouerétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Cláusula primera

Se acuerda establecer los criterios, normas, modalidades y mecanismos para la prestación en forma coordinada de los servicios federales y estatales de educación básica y normal, eficientes en el estado de Querétaro.

Cláusulas tercera y quinta

Se acuerda crear un consejo estatal de educación pública, que tendrá entre sus funciones:

Vigilar que los servicios educativos se rijan por los principios del artículo 30. constitucional, la Ley Federal de Educación y las disposiciones estatales relativas;

Vigilar y promover el cumplimiento de los planes y programas establecidos para los servicios educativos y los contenidos comunes y obligatorios, considerando los aspectos nacionales y regionales;

Proponer los procedimientos encaminados a la realización de la descentralización educativa y al desarrollo de los servicios de educación básica y normal;

Continuar los estudios inherentes a los diversos aspectos que entraña la descentralización educativa.

Cláusula vigésima primera

"Se acepta que los planes y programas de estudio destinados a la educación básica y normal tengan un carácter nacional, asimismo, se aceptará la opinión del consejo estatal y los servicios coordinados, para formar parte de la educación en la entidad federativa. De igual manera se procederá con respecto a las propuestas sobre procedimientos de enseñanza y de material didáctico".