

Revista de  
**Administración  
Pública**

**38**

Abril - Junio, 1979

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

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO NACIONAL  
DE ADMINISTRACION PUBLICA

LIBROS

DUHALT KRAUSS, MIGUEL *La Administración de Personal en el Sector Público* Un enfoque sistémico 1974 122 p

PICHARDO PAGAZA, IGNACIO *10 años de Planificación y Administración Pública en México* Ensayos 1974 224 p

*Ponencias de México al XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas* 1974 316 p

*Ponencias de Latinoamérica al XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas* 1974 414 p

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO *La Reforma Administrativa en México* 1978 156 p 3a ed

*Reforma Administrativa Experiencias Latinoamericanas* 1975 541 p

*La Función de la Administración Pública en el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico y Social* 1975 144 p

LEON DE PALACIOS, ANA MA *Plutarco Elías Calles, Creador de Instituciones* 1975 172 p

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO ED *Las Empresas Públicas en México Su importancia en el sector industrial y comercial Bases jurídicas de su acción* 1976 225 p

SERRANO MIGALLON, FERNANDO *El Particular Frente a la Administración Necesidad de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos* 1977 217 p

DUHALT KRAUSS, MIGUEL *Una Selva Semántica y Jurídica La clasificación del personal al servicio del Estado* 1977

HANSON, A H *Las Empresas Públicas y el Desarrollo Económico* 1978 478 p

PALLAN FIGUEROA, CARLOS *Bases para la Administración de la Educación Superior en América Latina el Caso de México* 1978 177 p

EN PRENSA

SOLIS SOLIS, ADOLFO C *Organización Administrativa de la Unidad de Ingresos de una Hacienda Estatal*

GUERRERO OROZCO, OMAR *La Administración Pública del Estado Capitalista*

DE LA TORRE YARZA, MIGUEL y TATIANA ELENA BELTRAN Y PUGA N *El Predominio de las Presiones Políticas Sobre un Ensayo de Racionalidad en las Decisiones Gubernamentales*

CUADERNOS INAP SERIE PRAXIS

1-CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO *Alvaro Obregón Ideas, Programas e Instituciones* 1977

2-GARCIA CARDENAS, LUIS *Reforma Política, Reforma Administrativa* 1977

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

**Ediciones  
iNAI**



**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

**SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO  
INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS**

**CONSEJO DIRECTIVO:**

**Presidente:** Luis García Cárdenas

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

**Consejeros:** Fernando Solana  
Alejandro Carrillo Castro  
José Chanes Nieto  
Lidia Camarena Adame  
Oscar Reyes Retana Jr.  
Adolfo Lugo Verduzco  
Manuel Uribe Castañeda

**Tesorera:** Yolanda de los Reyes

**Secretario Ejecutivo:** Carlos F. Abnada

## **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

**Coordinación de Investigación:**

**Blanca Pérez Chow**

**Coordinación de Docencia y Asesoría Externa:**

**Fernando Vega Robledo**

**Coordinación de Promoción Estatal:**

**Héctor Aguirre Costilla**

**Coordinación de Relaciones Internacionales:**

**Miguel Angel Olguín Salgado**

**Coordinación de Difusión:**

**Jorge Fraymann Castro**

**Coordinación de Administración:**

**Cristina Ramírez Tiscareño**

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA**

**MIEMBROS FUNDADORES:**

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

**CONSEJO DE HONOR:**

<b>Gabino Fraga</b>	<b>Gustavo Martínez Cabañas</b>	<b>Andrés Caso</b>
---------------------	---------------------------------	--------------------

**REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**

**Consejo Editorial:**

**Gabino Fraga**

**Antonio Martínez Báez**

**Alfonso Noriega**

**Andrés Serra Rojas**

**Miguel Duhalt Krauss**

**Julieta Guevara**

**Adolfo Lugo Verduzco**

**Coordinador del Consejo Editorial:**

**José Carreño Carlón**

**Redacción y edición:**

**Jorge Fraymann Castro**

**Heriberto Gasque**

**REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**

Autorizada como correspondencia de 2a. clase

por la D.G.C., México, D. F.

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



## SUMARIO

**Raúl Horacio Pérez Barbosa**

Las empresas públicas y los criterios para evaluar la eficiencia . . . . . 9

**Omar Guerrero**

Fases del desarrollo de la administración pública capitalista . . . . . 17

**Ricardo Villalpando Ochoa**

La planeación del desarrollo urbano en México . . . . . 27

**Luis García Cárdenas**

**Armando López Fernández**

El control democrático de la acción gubernamental y la retroalimentación administrativa . . . 37

**Laureano López Rodó**

Aspectos administrativos del regionalismo . . . . . 45

### DOCUMENTOS

**Adam Lopatka**

El aparato estatal en el sistema organizacional de la sociedad en la República Popular de Polonia 61

**Janusz Letowski**

Los deberes de la administración frente a los ciudadanos . . . . . 75



# LAS EMPRESAS PUBLICAS Y LOS CRITERIOS PARA EVALUAR LA EFICIENCIA

Raúl Horacio PEREZ BARBOSA

*RAUL HORACIO PEREZ BARBOSA es licenciado en Derecho, graduado en la Universidad Autónoma de Nuevo León; obtuvo también el grado académico de licenciado en Relaciones Internacionales en el Colegio de México, además de la maestría en Teoría y Práctica de la Administración Pública en "The London School of Economics and Political Science" de la Universidad de Londres. Actualmente es profesor de la materia Economía Política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Coordinador adjunto del Centro de Documentación y Publicaciones de la Secretaría de Gobernación.*

## Los Propósitos

Es común, encontrar expuesta como una verdad contundente que el Estado es un mal administrador de las empresas públicas. Esta crítica involucra indudablemente un juicio negativo de eficiencia administrativa. La validez que en este u otros casos se otorgue a tales opiniones depende de las fronteras que se fijen al concepto eficiencia.

Normalmente, este concepto se liga a factores económicos en los que la unidad de medida está representada por criterios monetarios de costo- beneficio fijados, en última instancia, por la coordinación del mecanismo de mercado.

Los propósitos de este trabajo son: mostrar que además de los económico-monetarios otros factores intervienen en la

evaluación de eficiencia de una administración. Y también que, aun cuando se admitiera el análisis costo-beneficio como criterio único de enjuiciamiento en el marco de un sistema de libre empresa, éste presenta dificultades y contradicciones que las estimaciones de eficiencia, negativas o positivas que en su nombre se hagan, resultan incompletas, y por tanto, discutibles.

## El análisis costo-beneficio: características y deficiencias

Como puede obviamente suponerse, establecer la diferencia entre el valor presente de los beneficios y los costos es el punto medular del análisis costo-beneficio.

El procedimiento usual para llegar a un juicio sobre la decisión tomada y los resultados de un proyecto consiste en: estimar los costos de instalación del proyecto distribuyéndolos en períodos determinados (regularmente en costos anuales), a esos costos se añaden los costos anuales de operación, posteriormente se estima el valor promedio del producto considerando el número de unidades producidas cada año y su valor probable en el mercado. El siguiente paso es la estimación de los costos y beneficios intangibles o "secundarios",<sup>1</sup> los que añadidos a los anteriores permiten obtener el valor presente de costos y beneficios. Y así, los proyectos en que los beneficios sean más grandes que los costos merecen, de acuerdo con este criterio, la mayor calificación de administración eficiente.

Considerar la existencia de la más alta tasa posible de beneficios como prueba irrefutable de una acción administrativa eficiente lleva, imprescindiblemente, a vincular beneficios son beneficiarios. Y en consecuencia, a preguntar: ¿El quién o quiénes sean destinatarios del beneficio constituye un elemento que también debe tomarse en cuenta para evaluar la eficiencia administrativa?

La respuesta depende del punto de referencia que se adopta, y será por ende diferente si es la empresa en sí misma y sus ganancias lo que sirve de base evaluativa, o es la sociedad como un todo.

En el llamado sistema de libre empresa se dice que la coordinación y funcionamiento del sistema descansa en el mecanismo de mercado, en el cual, los individuos dadas sus preferencias y objetivos deciden la compra y venta de insumos y productos en base a precios relativos, precios que a su vez, cambian en respuesta a las transacciones individuales del mercado y actúan como señales de preferencias en relación a los insumos y productos. Las reglas básicas pueden sintetizarse como sigue: si se piensa en los objetivos de

<sup>1</sup> En un análisis de este tipo, elaborado de manera integral, idealmente todos los costos y beneficios son evaluados

los participantes, puede decirse que el objetivo de cada uno de ellos es maximizar su bienestar. En el caso del productor mediante la maximización de las ganancias esperadas; en el caso del vendedor de servicios intercambiándolos en los términos más ventajosos; en el caso del consumidor maximizando su satisfacción. Si se atiende a las pruebas de su correcto funcionamiento, la eficiencia se comprueba mediante la recompensa del participante; las ganancias obtenidas constituyen el criterio con que se juzga la perfección de intercambio entre unos y otros.

Ahora bien, si el sistema de libre empresa se basa en la acción del mecanismo de mercado, ¿Cualquier imperfección en el mecanismo de mercado trabajaría en contra de la validez de los juicios que resultarían de un análisis de costo-beneficio que se hiciera conforme a los elementos básicos de funcionamiento de ese sistema?

Esto viene al caso porque las situaciones de competencia perfecta son extrañas a la práctica real de la vida diaria y sí en cambio aparece como constante evidente la competencia imperfecta derivada de intervenciones monopólicas u oligopólicas. Y con ello, el desperdicio de recursos causados por el monopolio, tales como la subutilización de la capacidad instalada, la imposición en el mercado de precios excesivamente superiores a los costos, la obstrucción a la diversificación y al progreso tecnológico, la imposición de "gustos y preferencias" en los consumidores mediante costosas campañas publicitarias, y otras tantas irracionalidades que ocurren actualmente en el sistema de libre empresa.

Estas irracionalidades en la utilización de los recursos disponibles, fueron y son interpretadas, por algunos autores, como imperfecciones del sistema susceptibles de ser superadas con mejoras adecuadas, pues reconociendo el derroche, irracionalidad y consecuencias del capitalismo monopolista proponen controles y medidas para asegurar el buen funcionamiento del mercado y la libre competencia, olvidan-

do, expone G. Sirkin<sup>2</sup> el hecho de que al capitalismo liberal y competitivo es el que forzosa e ineluctablemente gesta el monopolio, y pretendiendo desconocer que el desperdicio y la irracionalidad, lejos de ser taras fortuitas del sistema están ligadas a su esencia misma.

No cabe duda, dice Magdoff,<sup>3</sup> que el impulso hacia la obtención de tasas de utilidad más elevadas y de mayor volumen es la fuerza impulsora de la actividad industrial y comercial, y que el afán de dominar es innato de los negocios. En el mundo de los negocios, los riesgos abundan (sobre todo cuando no se ha llegado a establecer un control monopólico favorable), la competencia interna y externa, los rápidos cambios tecnológicos, las depresiones —para no nombrar sino a unos pocos—, amenazan no sólo la tasa de ganancias sino a la propia inversión de capital. Y por tanto, la actividad industrial o comercial está siempre a la búsqueda de caminos para dominar todo su entorno, para eliminar todo riesgo que sea posible. En una industria tras otra, la batalla por la supervivencia ha sido también una batalla por la conquista, de la cual emergieron las corporaciones gigantes mejor adaptadas al medio. Sus métodos y hábitos son el resultado de un proceso de adaptación a la batalla por la supervivencia y el crecimiento, y éstos han sido insertados en sus estructuras organizativas y modos de operación como medios para garantizar y sostener su existencia y altas tasas de ganancia.

En consecuencia, si asociadas a las características de la economía capitalista de libre empresa se encuentran las distorsiones e irracionalidades ya señaladas, y también, el hecho de ser un sistema de producción con propósitos de lucro, es innegable que un análisis de costo beneficio en un sistema con tales atributos tiene que adoptar necesariamente una perspectiva restringida e individualista en relación con los

beneficiarios. Y si la posición de referencia es una empresa la atención se ubicaría, por ende, en el beneficio de la empresa individualmente considerada sin medir o tasar los resultados que su acción o no acción produzcan en el entorno social en que ésta se ubica.

Hay que recordar que, en los juicios que se hacen regularmente en contra de la administración de las empresas públicas, no es contra el sistema de libre empresa contra el que las críticas se levantan. Las protestas tienen únicamente como objetivo impedir que algunas actividades económicas se transfieran total o aún parcialmente a un organismo público. Cabe mencionar que las protestas no se escuchan contra las intervenciones estatales que reportan ventajas sino contra las que significan una partición o disminución del poder económico privado, aun cuando estas intervenciones sean de beneficio social general, en contra de abusos y excesos, (i. e. contra la CONASUPO) y, aun a costa de incurrir en contradicciones ignorando las numerosas actividades de las empresas gubernamentales que lo favorecen. (i. e.: subsidios indirectos a través del bajo costo de los energéticos, y otros insumos y servicios producidos y proporcionados por las empresas estatales o paraestatales).<sup>4</sup>

Por ello, puede decirse que mucho de lo que aparenta ser eficiente y racional para el pensamiento económico de libre empresa, y para el análisis costo-beneficio, puede resultar dispendioso si se considera desde una posición más amplia que esté al margen de los valores del sistema.

Si se acepta valorar un orden social, su eficacia y eficiencia, con criterios que él mismo ha desarrollado significa realizar una introspección compulsiva; significa aplicar un razonamiento circular al juzgar una estructura socio-económica dada con un criterio que es, a su vez, un aspecto fundamental

<sup>2</sup> C. f.: Gerald Sirkin, *The Visible Hand. The Fundamentals Economic Planning*, Mc. Graw-Hill Book Company, New York, 1968, pp. 16-30.

<sup>3</sup> C. f.: Harry Magdoff, *La Era del Imperialismo*, Ed. Nuestro Tiempo, 1969, p. 40.

<sup>4</sup> Esta aseveración resulta cierta aún para el período 1970-1976 en que, como en el pasado, la intervención directa del Estado en la producción de bienes y servicios no fue de ningún modo una intervención competitiva, sino sobre todo funcional con el desarrollo capitalista del país. c. f.: Carlos Tello M. *La Economía Echeverrista. Balance Provisional*, en Nexos

de esa propia estructura; significa determinar en qué medida la organización económica existente satisface las reglas del juego establecidas por la organización económica existente. Pero, nada nos dice sobre la validez de esos principios en sí, ni de su relación con el bienestar humano.<sup>5</sup>

Esta introspección compulsiva es la que el análisis costo-beneficio contiene cuando se hace de conformidad con los valores de un sistema de libre empresa. Sin embargo, aun si se dejara de lado esta crítica y si aun se aceptaran al analizar las ganancias de una empresa, como válidas las reglas de la estructura económica actual y el razonamiento circular para determinar en qué medida su actividad satisface las reglas de tal estructura, es necesario señalar que el análisis costo-beneficio, también resulta incompleto y sus resultados altamente discutibles. A continuación, se intenta dar sentido a esta última afirmación.

Este análisis obtiene su credibilidad del uso de un estándar monetario común, y al respecto hay que señalar que la moneda (libra, peso, dólar, etc.), además de un medio de cambio es también otro artículo en el mercado.<sup>6</sup> El valor común

<sup>5</sup> Paul A. Baran en *La Economía Política del Crecimiento*. Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1964, pp. 32-61, señala que resulta controvertido valorar un orden social (su eficacia, eficiencia y contribución al bienestar humano) con criterios que él mismo ha desarrollado, y para ilustrar su argumento usa como ejemplo una supuesta sociedad caníbal, y se pregunta: ¿Qué pensaríamos, a juzgar por el código de conducta establecido por una sociedad caníbal, de la contribución que el homicidio hace al bienestar? A lo menos que puede llegarse de este modo, responde es a un juicio acerca de la congruencia de la conducta de los caníbales con sus propios cánones y reglamentos. Esta clase de pesquisa puede ser útil para idear los arreglos necesarios para la preservación y mejor funcionamiento de la sociedad caníbal. Si se supone que la vida de los caníbales se ajusta completamente a los preceptos de su sociedad, que su jefe obtiene exactamente tantos cueros cabelludos al año como lo requieren sus riquezas, su *status* y sus relaciones, y que los otros caníbales consumen exactamente el número de extranjeros que corresponde a su productividad marginal y nunca de otra forma que a través de una compra libre en un mercado libre. ¿Hay un estado óptimo; se puede decir que el bienestar de los caníbales está bien logrado? Es obvio que nada de eso desprende lo anterior. Todo lo que se ha establecido es que la práctica de la sociedad caníbal corresponde más o menos íntegramente a los principios desarrollados por esa sociedad. No se ha dicho nada sobre la validez o racionalidad de esos principios en sí.

<sup>6</sup> Por otro lado, los cálculos, cifras y proyecciones que se hagan en un análisis costo-beneficio son susceptibles de errores derivados de la inesta-

de una moneda se deriva de situaciones de intercambio, y fuera de estas situaciones los valores comunes no pueden presumirse (símbolo y realidad se confunden fácilmente), y en consecuencia, la mayoría de las cifras que se usen en este tipo de análisis representarían valores notacionales, especulativos o irreales que no estarían adecuadamente validados por los intercambios actuales. Por ejemplo, si la ejecución de un proyecto supone la destrucción de edificios y contaminación por ruido, y se pone un valor al ruido a través de una encuesta en la que se pida el valor que los residentes de un área otorguen a la paz y quietud, y se da un valor a la destrucción de edificios de acuerdo con el valor de los seguros contra incendios y/o monto de los impuestos prediales, el juicio que de ahí se haga en términos monetarios para situaciones al margen de un intercambio, estará sólo explotando el respeto que el hombre ordinario tiene en el dinero como punto de medida. En este supuesto cualquier activo tangible o intangible podría estar sujeto a un intercambio monetario —esta es la base para el argumento de que todo tiene precio—, pero a menos que el intercambio esté ocurriendo en ese momento, no existe una estructura para reconciliar costo y beneficio.

La construcción de una empresa contaminante de gases o ruidos puede bajar el valor de las propiedades cercanas al área pero puede también incrementar tales precios por las oportunidades de trabajo que aporta. Pero previamente, a la decisión de construir la citada empresa, aunque puedan medirse el movimiento de los precios de las propiedades del área, no pueden señalarse cuáles son los costos reales del ruido y los beneficios reales del incremento de oportunidades. No sólo porque los individuos valoran esos factores en forma diferente o porque no les ponen, por regla, un precio espe-

—  
bilidad monetaria internacional. Y en ese ámbito el valor de las monedas también contiene y se resuelve en un conflicto de interés entre fuerzas rivales. c. f.: Robert Solomon, *The International Monetary System*, 1945-1976, Harter and Row, New York 1977, y Gregorio Morales, *Estados Unidos y El Sistema Monetario Internacional: un enfoque político* Tesis de El Colegio de México. 1979.

cífico, sino porque los precios que puedan otorgarse basados en el supuesto mercado cambian con las circunstancias.

Una empresa (pública o privada) puede obtener grandes ganancias, y desde el punto de vista de un análisis costo-beneficio restringido e individual, considerarse como eficiente, pero los efectos secundarios de su operación no encontrarse sujetos a una contabilidad detallada, por ejemplo, puede —como en el caso anterior— contaminar la zona y causar enfermedades entre los habitantes de ésta, y tal circunstancia propiciar una mayor inversión estatal en servicios clínicos y hospitales, todo ello, con la consiguiente distracción de recursos públicos; puede incrementar la necesidad de viviendas para sus empleados en los alrededores y distraer los esfuerzos gubernamentales que se realizan en ese campo en áreas más necesitadas; puede exigir obreros especializados para sus tareas, los que al no darse en cantidad ilimitada, tienen que obtenerse de otras empresas, con el consiguiente incremento de la competencia entre ellas por obtenerlos o retenerlos, lo que se traduce en mejores ofrecimientos de salarios y aumentos de los costos de operación.

Muchas veces no es posible predecir con certidumbre las consecuencias, en costos y beneficios, de un significativo número de proyectos, y aun cuando los aspectos y efectos más relevantes puedan ser identificados, muchas veces, también el problema consiste en otorgarles un valor monetario. En estos casos las dificultades computacionales en un análisis costo-beneficio integral son evidentes.

Idealmente, toda decisión y acción, sobre todo las gubernamentales, deberían beneficiar sin dañar a nadie. Sin embargo, la observancia fiel de este principio conduciría a la inacción. Entre los medios para superar el "impasse" se ha usado como criterio de juicio calificar como satisfactorias las decisiones y acciones que impliquen beneficio mayoritario en tanto se compense a quienes pierden o se vean perjudicados. El problema es la existencia y funcionamiento de un mecanismo de compensación.

Las empresas públicas de diversa talla, ubicación y composición, distribuyen ingreso público en cantidades diversas a distinta gente. Y en esta acción hay beneficiarios y perjudicados directos e indirectos. Y el conflicto —en relación al mecanismo de compensación—, puede producirse entre la nación entera y la región particular en la que se realice la inversión; entre los beneficiarios directos y todos los que pagamos impuestos; entre los que son beneficiados y los que directamente son perjudicados en sus activos por la inversión, etc. . . . y no hay un mecanismo que asegure que los perdedores en una instancia se convertirán en ganadores en otra, aunque sea posible decir que el significado operativo último de la redistribución de ingresos públicos sea el transferir el ingreso de los que tienen más a los que tienen menos.

Sin embargo, como las empresas públicas implican una distribución de ingresos, no resulta sorprendente que los posibles beneficiarios o perjudicados tiendan a dirimir la orientación de las decisiones y acciones de inversión en la arena política. Y a usar entre otros, como argumento en favor de sus intereses la ineficiencia administrativa del Estado como empresario. (Ya para evitar la competencia en actividades en las que se poseen activos; ya para mantener el nivel de las ganancias en inversiones que ya tienen realizadas en las áreas en que el Estado va a intervenir; ya para orientar las inversiones públicas hacia servicios u obras que sirvan de infraestructura a sus propias inversiones, etc. . . .).

Una búsqueda afanosa de ganancias por parte de las empresas públicas en términos puramente económicos puede propiciar serias tensiones políticas. Al respecto, pueden mencionarse como ejemplos: a) Un aumento en el precio de sus productos puede elevar el costo de producción de otros artículos que se elaboran en empresas privadas y esto, incrementa el precio de tales artículos en detrimento del poder adquisitivo del consumidor final, dando lugar también a serias presiones inflacionarias; b) La contratación de servicios externos, aun y cuando sean más baratos y con menor plazo de entrega (i.e. la contratación de una compañía privada

para construir un Alto Horno de una empresa siderúrgica estatal), puede ocasionar problemas con el sindicato que exigiría que esos servicios, o bien fueran prestados por sus afiliados o que se contrataran los trabajadores que el sindicato propusiera para realizar ese servicio; o bien, que se compensara al sindicato económicamente por permitir la contratación de ese servicio externo. Indudablemente, esto incrementa los costos de operación, pero desconocer estos problemas podría ocasionar un conflicto entre el gobierno y las grandes Centrales Obreras, paralizar la industria en cuestión y quizás otras consecuencias importantes en el plano político, todo ello con un mayor deterioro económico de la empresa y de la economía nacional.

En estos y otros casos concretos, las empresas públicas pueden encontrarse atrapadas en la disyuntiva de elegir entre el menor de los males posibles, y entre la búsqueda de eficiencia económica y el logro de la racionalidad política.

Los límites del análisis costo-beneficio no significan que éste carezca de utilidad. Las decisiones, tanto en el ámbito privado como público deben realizarse, y si los costos y beneficios cuantificables en términos económicos no son el todo, tampoco debe ignorárseles enteramente. La gran ventaja del análisis costo-beneficio, cuando se intenta integralmente, es que algunos juicios implícitos se hacen explícitos y materia de análisis. También, puede ser importante para evitar los peores proyectos, pues, evitar lo malo cuando no se puede obtener lo mejor es indudablemente un buen logro. Sin embargo, hacer del análisis costo-beneficio la base de un juicio sobre eficiencia administrativa es un desaguizado que oculta otra índole de motivaciones lejanas a la crítica constructiva.

### Otra clase de racionalidad

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, es posible suponer que la aprobación y realización del mejor proyecto, considerando éste en sus propios términos, y evaluando inte-

gramente tanto en sus aspectos económicos como técnicos, legales, sociales, etc., sería la pauta indicada para extender un juicio sobre la eficiencia con que el asunto ha sido manejado.

En tal contexto, las mejores decisiones y acciones deberán ser calificadas como eficientes sin importar quién las hace o quién se opone, y por consiguiente, las malas deberán rechazarse, o mejorarse, sin considerar quién las realiza. El compromiso entre unas y otras resulta irracional.

Sin embargo, en un ambiente político<sup>7</sup> las acciones nunca se basan únicamente en los méritos del proyecto en cuanto tal, y sí siempre en quien propone y quien se opone. La aprobación y ejecución del mejor proyecto disponible no es automática. La selección real se realiza entre fuerzas e intereses rivales que involucran mezclas diferentes de medios y fines. La reconciliación de éstos implica un compromiso hacia la mejor decisión y acción posible, aun cuando el compromiso sea entre un proyecto bueno y otro malo. La capacidad para lograr —en uno o varios intentos— la aprobación y ejecución de la mayor parte del mejor proyecto significa también, una acción política racional y eficiente.<sup>8</sup>

Enjuiciar la eficiencia de una administración, cualquiera que ésta sea, omitiendo la consideración explícita de factores políticos<sup>9</sup> constituye una seria deficiencia. El reino de lo político es parte imprescindible de la acción humana aunque

<sup>7</sup> La política es una relación global que interviene a todos los niveles de la sociedad y del Estado porque hay política cuando existe una relación de poder y una relación de autoridad. En este sentido las relaciones entre educadores y educandos, entre intelectuales y pueblo entre administradores y su personal, etc. son relaciones políticas. c f Christine Ruci-Glucksmann *Gramsci y el Estado* Siglo XXI Editores, S A México 1977

<sup>8</sup> c f: Aaron Wildavsky *The Political Economy of Efficiency. Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting*, en Public Administration Review, December, 1966

<sup>9</sup> El concepto analítico de política se refiere a una situación en la cual la influencia o el interés más fuerte encausa la participación o distribución social de los valores hasta el grado en que la fuerza de la contraparte lo permite, pues, la política es ante todo, una práctica que tiende a modificar —o mantener— la relación de fuerzas existentes mediante la "aplicación" de la iniciativa política en el punto débil del adversario



resulte poco evidente, o de grado menor, en algunas áreas de actividad. Sin embargo, lo poco evidente no es el caso de las empresas públicas, en cuya actividad —como ya se dijo—, se decide una gran parte de la distribución de los ingresos públicos, lo que despierta el interés y propicia la intervención de fuerzas políticas diferentes.

Si los méritos del proyecto no son la base directa y única de la decisión o ejecución de la medida, es evidente, que al iniciarse el proceso político decisorio los participantes pueden no tener definidos los objetivos finales que serán acordados (aunque sí tengan de antemano definidos los propios), pues, en gran parte serán determinados operacionalmente por las políticas en las que ellos sean capaces de llegar a un acuerdo.<sup>10</sup> En estas circunstancias, la necesidad de apoyos asume una importancia relevante, y como se verá posteriormente, no sólo los económicos, sino los costos y beneficios políticos tienden a ser cruciales en estas condiciones.

El apoyo otorgado a un líder o administrador, el cual le resultaba necesario para lograr que una política fuera aprobada o ejecutada, implica un costo de intercambio, pues éste, a su vez, tiene que pagar por la asistencia que le fue dada apoyando o influenciando a otros para lograr la aprobación de una política distinta. Sin embargo, esto puede implicar un costo político desfavorable para él, pues favorecer esta última política puede ocasionar la pérdida de la estimación y el apoyo de otros participantes del sistema —con los que antes contaba—, y con esto verse en el riesgo de perder capacidad para asegurar la aprobación y ejecución de otras políticas distintas a la que es objeto de consideración en ese momento.

La consecuencia de incurrir en costos políticos de intercambio es el efecto redistributivo de fuerzas que éstos pueden ocasionar. El obtener que una determinada política sea adoptada y ejecutada puede incrementar el poder de algunos

grupos sociales a costa de otros. Los cuales, al ser favorecidos, después pueden usarlo en contra del líder o administrador quien los favoreció en primera instancia, y, en virtud de haber debilitado el poder de los otros participantes, encontrarse éste incapaz de contar con ellos para enfrentar esa oposición. Por otro lado, apoyar una política altamente controvertida para los participantes (grupos de interés y presión político-económicos), puede ocasionar también costos políticos considerables, pues, aunque los bandos o fuerzas involucrados no tengan nada en contra del líder o administrador, y aún lo respeten, el hecho de que se detesten entre sí y sostengan posiciones diferentes puede propiciar consecuencias contrarias y perjudiciales a los deseos del liderazgo.

Siguiendo con este esquema, hay que señalar también, que los análisis de eficiencia regularmente toman a las organizaciones e instituciones públicas como algo dado. Sin embargo, si la decisión y ejecución de alguna alternativa conlleva lograr que una o más organizaciones cambien sus políticas o procedimientos, entonces, esos costos deben tomarse en cuenta. Tanto porque puedan existir impedimentos legales, psicológicos y técnicos que hagan difícil o imposible el cambio deseado, cuanto porque los cambios requeridos pueden significar un gran esfuerzo que hagan incurrir en una variedad de otros costos. Por ejemplo, si en términos prácticos de costo-beneficio se advierte que una acción viable de ahorro, coordinación y eficiencia en relación con las empresas públicas en el área de energéticos, sería colocarlas bajo la administración y coordinación de un solo organismo (en una supersecretaría), el análisis, desde el punto de vista de la racionalidad política, podría rechazar la puesta en práctica de tal medida, tanto por los problemas gremiales que pueden originarse, cuanto por el desquiciamiento del aparato administrativo existente que podría afectar la buena marcha individual de cada empresa. Otros problemas también podrían presentarse, tales como el reacomodo de personal de las oficinas o entidades administrativas a ser unificadas, el

<sup>10</sup> A menos que haya uno que represente una fuerza superior que se imponga sin discusiones sobre los otros.

tiempo de preparación del personal para las nuevas tareas, etc.

Todo curso de acción debe ser evaluado primeramente por sus efectos en la estructura política. Un curso de acción que corrija deficiencias económicas, pero que incremente las dificultades políticas debe rechazarse. Al contrario toda acción que contribuya al mejoramiento de la estructura de toma de decisiones es deseable, aun cuando no sea enteramente sensata desde un punto de vista económico. Todo esto, porque el correcto funcionamiento de ésta hace posible enfrentar cualquier otro problema, en tanto que cualquier deficiencia seria en dicha estructura decisoria puede crear conflictos graves, impedir la consecución de soluciones aceptables o el realizar acciones adecuadas en otras áreas.

#### **Comentario Final**

El estudio el caso concreto es imprescindible para la emisión de un juicio sobre eficiencia, y la validez del mismo puede resultar discutible si tiene como base una versión restringida del análisis costo-beneficio realizado en el marco

de valores del sistema de libre empresa que además ignore otros elementos importantes a tomarse en cuenta. Sin duda, hay empresas públicas ineficientes y con escasa productividad, como las hay en el sector privado. La eficiencia no está relacionada con la propiedad de los medios de producción.<sup>11</sup> Las opiniones de carácter general, en relación a la capacidad administrativa del Estado con respecto a las empresas públicas ocultan motivaciones políticas. Por un lado resulta discutible colocar en el mismo nivel a las que actúan como negocios en áreas estratégicas de la economía nacional y a aquéllas que fueron creadas para la solución y atención de graves problemas sociales de utilidad pública, y por otro lado, conforme a lo expuesto en este trabajo, hay que enfatizar que los estudios sobre eficiencia administrativa son necesarios y útiles, pero en ellos, no debe permitirse que un solo factor, aunque relevante triunfe y sea determinante sobre otros, sin dar a estos últimos una consideración explícita de igual nivel, y también, insistir en que la racionalidad política —en este tipo de evaluaciones—, debe ser investigada con el mismo rigor y capacidad que la eficiencia económica.

---

<sup>11</sup> C. f : Carlos Tello M *op. cit.*, p. 10.

# FASES DEL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA

Omar GUERRERO

OMAR GUERRERO OROZCO es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y doctor en Administración Pública egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México. Autor de la tesis "La Administración Pública del Estado Capitalista", trabajo que obtuvo el primer lugar del "Premio Anual de Administración Pública en 1978". Actualmente es miembro del cuerpo de asesores del Secretario de Educación Pública; profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y profesor de carrera en la Universidad Autónoma Metropolitana.

La administración pública, tradicionalmente, ha sido considerada como una organización; lo es, en efecto. La administración pública es la organización gubernamental nacida de la instauración de la monarquía absoluta en el siglo XVI, al calor de las luchas emprendidas por el rey contra los señores feudales.<sup>1</sup> Con el transcurrir del tiempo, la administración pública fue transformándose en una compleja organización social enraizada en el carácter político del Estado, contrastando cada vez más a una sociedad civil individualista.<sup>2</sup> La cabal separación del Estado y la sociedad a mediados del siglo pasado consolidó el carácter mediador de la administración pública, para poner en contacto el Estado y la sociedad.<sup>3</sup>

La creciente autonomía del Estado frente a la sociedad —autonomía relativa y estrictamente definida como una cierta independencia del propio Estado en relación con los conflictos de clase, independencia que le permite atenuarlos y salvaguardar los intereses de las clases a las cuales representa—,<sup>4</sup> da como resultado la consolidación de su existencia como organización y unidad de las clases dominantes y la necesidad de constituir su propio cuerpo, la burocracia, basada en los principios que el propio Estado establece como razón de su ser, y que se resumen en el llamado deber público.<sup>5</sup> Ya constituida, la administración pública encarna las funciones generales del Estado, funciones variadisimas que van tomando paso a paso un carácter profesional, es decir, de una organización profesional del gobierno.

<sup>1</sup> Weber, "La política como vocación", pp. 243-262.

<sup>2</sup> Hegel, *Filosofía del derecho*, pp. 210-227 y 257-322.

<sup>3</sup> El primer pensador que concibe a la administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad, fue Rousseau. *El contrato social*, p. 241-242.

<sup>4</sup> Poulantzas, *Poder político y clases sociales*, p. 265-378

<sup>5</sup> Hegel, *op. cit.*, p. 290-304.

El fin del feudalismo es el principio del Estado moderno; su alumbramiento, sin embargo, implica la persistencia arraigada de remanentes feudales que van desapareciendo conforme el Estado adquiere un carácter puramente capitalista. La formación del Estado moderno tiene cuatro fases: la monarquía absoluta, el Estado liberal, el Estado bonapartista y el Estado capitalista tardío.

### La administración pública de la monarquía absoluta

El origen de la monarquía absoluta es el origen de la administración pública moderna. La monarquía absoluta nace de la antigua monarquía medieval, que resistió y sobrevivió mil años de feudalismo, naturalmente descentralizado y heterogéneo. Dos tipos de monarquías medievales existieron: el primero se plasma en los esfuerzos de restauración imperial romana verificados durante la Alta Edad Media, es decir, los reinos Merovingio y Carolingio.<sup>6</sup> El segundo, dado en la Baja Edad Media, implica más bien intentos de instauración de un nuevo orden político unificado y centralista, muy similar a la postrera monarquía absoluta, y que puede considerarse como su indicio inmediato; este tipo incluye al reino normando de Inglaterra (engendrado originalmente en el Ducado de Normandía), el Reino de las Dos Sicilias, la Monarquía Angevina Inglesa y la Monarquía Capetiana en Francia.<sup>7</sup>

Todos estos reinos medievales están caracterizados por existir como sistemas políticos relativamente centralizados y unificados, gozando de cierta autoridad territorial y ejerciendo algunas funciones generales de carácter militar, fiscal, legislativo y judicial; a pesar de que su base la constituyen los feudos —corporaciones señoriales independientes, con autoridad territorial y administrativa propia—,<sup>8</sup> las mo-

narquías medievales dan cierto sentido de unidad a la sociedad feudal y algún orden de comunión ideológico.

Por otra parte, la monarquía medieval recoge y mantiene los elementos básicos de la administración romana y los hace supervivir al adaptarlos a las condiciones sociales feudales. Esas instituciones, colegiadas y monocráticas, servirán de base al monarca absoluto para edificar la administración pública moderna.<sup>9</sup>

El príncipe absoluto, heredero del monarca medieval, no destruye la organización administrativa del reino medieval, sino que, al contrario, la aprovecha como estructura centralizada para ejercer su poder contra las corporaciones descentralizadas e independientes estamentales y feudales. El monarca absoluto consolida y universaliza la tenue y débil política fiscal de sus predecesores; fortalece y profesionaliza un sólo ejército, sustituyendo las antiguas huestes privadas de los feudatarios; monopoliza la función judicial, poniéndola al alcance de todos; centraliza la acuñación de moneda, reglamenta la producción, el tráfico y el comercio; ejerce, en fin, todos los poderes que corresponden a un Estado absoluto.<sup>10</sup>

La monarquía absoluta establece las bases para la unidad civil de las naciones europeas emergentes, pero crea a su vez el cuerpo político del Estado que va a encarnar en una burocracia fiel a sus principios, a su naturaleza, a su propia existencia. La monarquía absoluta, que establece los cimientos para la unidad civil de la nueva sociedad capitalista, al mismo tiempo siembra las raíces materiales y políticas para la edificación de un Estado separado de la sociedad, pero en la cual se engendra.<sup>11</sup>

La Edad Media se caracteriza por la identidad de lo social y lo político, por la indiferenciación de la sociedad y el Estado.

<sup>6</sup> Halpehn, *Carlomagno y el Imperio Carolingio*

<sup>7</sup> Petit-Dutaillis, *La monarquía feudal en Inglaterra y Francia*

<sup>8</sup> Weber, *Economía y sociedad*, tomo II, p. 810-856.

<sup>9</sup> Abendroth y Lenk, *Introducción a la ciencia política*, cap. IV, Sección C

<sup>10</sup> Jacoby, *La burocratización del mundo*, caps. 1 y 2.

<sup>11</sup> Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, p. 339.

Ambos tienen como base los mismos fundamentos: la familia, la propiedad y el trabajo, que se han elevado al plano de la vida estatal con la forma de estamento, corporación y latifundio. Así, la sociedad y el Estado se identifican en la medida en que la familia y el estamento, el trabajo y la corporación, la propiedad y el latifundio, son igualmente idénticos.<sup>12</sup> Sin embargo, tal identidad no se establece en un plano universal, general, sino que se encasilla en cada circunscripción feudal dividiendo todo principio de unidad.

El modo de producción capitalista disuelve la antigua identidad, separando durante la fase de la monarquía absoluta al Estado y la sociedad. Las funciones generales, otrora encasilladas y divididas en el mosaico heteróclito del confuso mapa feudal, se elevan al plano del Estado como una atribución universal en donde convergen los intereses particulares, desglosados del propio Estado, para ser depositados en el seno de la sociedad civil, y que se plasman en actividades particulares ejercidas por individuos como productos igualmente particulares.<sup>13</sup> Separados la sociedad y el Estado, pues, la primera se corporiza en los individuos y asociaciones privadas, en tanto que el segundo encarna en la burocracia pública dedicada a la realización de las funciones igualmente públicas atribuidas al Estado.<sup>14</sup>

Para que el Estado desarrolle y consolide su autonomía frente a la sociedad, se nutre de individuos que “desertan” de la sociedad civil y se convierten en su propio cuerpo. Semejante “deserción” es legitimada por el “bautizo” del examen de ingreso al cargo y concretada, tras el paso del saber profano al saber sagrado, por la unción al puesto público como un deber personal. El nombramiento administrativo es, al mismo tiempo, el compromiso institucional de responsabilidad pública y de deber personal. El ejercicio del cargo es, a la vez, la ejecución de la función pública y la realiza-

ción de la vocación y las convicciones individuales.<sup>15</sup> El cargo, lo objetivo, y la persona, lo subjetivo, se identifican y concretan en el ejercicio de la función pública como un deber personal, como una responsabilidad individual en la cual el funcionario se realiza como hombre.<sup>16</sup> El cargo administrativo es el medio de realización humana del funcionario.

Así, la identificación de la responsabilidad pública y el deber individual en el ejercicio del cargo administrativo, compromete al funcionario con el Estado y pasa a convertirse en elemento constitutivo del propio Estado. El pacto se consolida cuando el funcionario hace de su vida, la vida de la administración; su existencia, la existencia del Estado. El funcionario vive en Estado porque todo su tiempo, todas sus energías, lo hacen un burócrata de tiempo completo, y vive del Estado porque en su condición de servidor público de carrera sólo puede sustentarse del salario cobrable de los fondos públicos. El burócrata, pues, encarna y activa la existencia separada del Estado frente a la sociedad.

La burocracia como dice Marx, sin embargo, sólo es en la monarquía absoluta un instrumento para la preparación del dominio burgués, porque su misión histórica consiste en liquidar los remanentes feudales y establecer los cimientos de la unidad civil de la nación.<sup>17</sup> La monarquía absoluta, al cumplir esta misión, empero, no sólo disuelve los centros autónomos feudales de poder y centraliza cabalmente el Estado y su administración, sino que también se extiende a la sociedad civil y reglamenta hasta el último detalle su mínima actividad; a base de crecer y desarrollarse, el Estado absoluto exprime y agobia, casi hasta ahogarla, a la sociedad civil convirtiéndose en el principal obstáculo para su crecimiento.<sup>18</sup> Lo que antaño redujo y disolvió lo feudal, ahora se vuelca contra lo burgués y lo aprisiona y comprime para no dejarlo crecer; entre la estructura y la superestructura po-

<sup>12</sup> Marx *La cuestión judía*, p. 246-247

<sup>13</sup> Uno de los pensadores que mejor comprende la distinción entre las funciones generales del Estado y las actividades particulares de los individuos de la sociedad, fue Sieyès *¿Qué es el tercer estado?*, p. 5-7

<sup>14</sup> Marx, *Critica de la filosofía del derecho de Hegel*, p. 62.

<sup>15</sup> *Ibid*, p. 62

<sup>16</sup> Hegel *op cit*, p. 301, Parágrafos 291 y 292

<sup>17</sup> Marx, *El dieciocho brumario*, p. 340

<sup>18</sup> Marx, *La guerra civil en Francia*, p. 539-542

lítica, entre la economía y el Estado, hay una contradicción que intenta aprisionar las fuerzas productivas, pero que acaba por engendrar el conflicto y, como consecuencia, la disolución de las antiguas instituciones sociales y, como consecuencia, su sustitución por otras formaciones nuevas más progresistas y avanzadas. Nace, así el Estado liberal.

### La administración pública del Estado liberal

El Estado liberal emerge tras un proceso revolucionario que consolida el papel hegemónico de la industria dentro del modo de producción capitalista y, como consecuencia, eleva a la fracción industrial de la burguesía a la hegemonía dentro del bloque de poder dominante. Tanto la guerra de independencia en Estados Unidos<sup>19</sup> como la revolución francesa, dan origen al Estado liberal cuya característica esencial radica en la erección del poder legislativo como centro de poder hegemónico, dentro del régimen político burgués.

En Francia, en la época de la monarquía absoluta, no existió una separación de poderes, separación que se gesta como producto inmediato de la revolución burguesa del 89.<sup>20</sup> Era imperativo deslindar el poder legislativo y el ejecutivo, porque el único medio de dar unidad a las nuevas clases dominantes lo constituye la Asamblea Nacional;<sup>21</sup> imperativo que se complementaba con la necesidad presente de consolidar al ejecutivo como organización reivindicadora de su poder y sus aspiraciones, pero sobre todo de sus intereses expropiatorios. Así, el legislativo se convirtió en el centro de unidad de las clases y fracciones dominantes, en tanto que el ejecutivo se transformó en una organización reivindicadora y expropiadora al servicio de los intereses de la burguesía.

Estados Unidos, por su parte, gracias a la transmisión de instituciones inglesas no feudales, pudo instaurar un orden

<sup>19</sup> Tocqueville, *La democracia en América*, p. 77-105

<sup>20</sup> Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, p. 63-108

<sup>21</sup> Marx, *La lucha de clases en Francia*, p. 156.

político basado en las comunas municipales y en los conglomerados estatales. El Estado liberal norteamericano se formó a partir de las comunas, agregadas en entidades federativas, sobre las cuales se edificó un débil gobierno federal.<sup>22</sup> Junto al sistema territorial federal, se formó un régimen de división de poderes dentro del cual el legislativo y el ejecutivo quedaron claramente deslindados, teniendo el primero el papel hegemónico.

El Estado liberal, como puede observarse, está caracterizado por la separación entre los poderes legislativo y ejecutivo y, a su vez, por la erección del primero como centro de unidad de las clases y fracciones dominantes, es decir, como poder hegemónico. En estas condiciones históricas, el poder judicial,<sup>23</sup> aparentemente deslindado de los otros poderes, en la realidad opera como una organización ejecutiva emparejada al poder propiamente ejecutivo, en la medida en que su actividad tiende a convertirse en una aplicación de actos.

El papel hegemónico del poder legislativo, sin embargo, no frena la expansión y centralización del poder ejecutivo, sino que la promueve y estimula. Es el carácter puramente político del legislativo lo que lo hace depender cada vez más, para poner en práctica las decisiones parlamentarias, del poder ejecutivo como órgano administrativo y político. Tal dependencia, no obstante, no supedita al legislativo frente al ejecutivo, sino que simplemente le hace necesario el funcionar como órgano del Estado, por medio de otro órgano que le está subordinado, pero que posee los medios de administración indispensables para llevar a la práctica la política parlamentaria. El poder superior, hegemónico es el legislativo.

La división de poderes, en realidad, incrementa la interdependencia entre el legislativo y el ejecutivo, porque el primero decide lo que el segundo ejecuta, pero el segundo ejecuta sólo lo que su organización material y su cuerpo

<sup>22</sup> Tocqueville, *La democracia...*, pp. 77 y 92

<sup>23</sup> Abendroth y Lenk, *op. cit.*, cap. IV, Sección D.

social le permite; es decir, entre más ambicioso es el legislativo, más tiene que promover y reforzar al ejecutivo.

Por ello, la centralización creada por el antiguo régimen no sólo no es abolida, sino incrementada y perfeccionada conforme se incrementa y perfecciona la burocracia profesional que hace funcionar al poder ejecutivo. La administración pública, plenamente depositada en el ejecutivo, no hace sino desarrollarse, crecer y hacerse más compleja cada vez que los regímenes políticos creados en el capitalismo se suceden para consolidar el poder la burguesía.<sup>24</sup>

La administración pública en la época del Estado liberal es más perfecta y eficaz que durante la monarquía absoluta, porque la revolución burguesa del 89 liquida para siempre los remanentes feudales que sobrevivieron a lo largo del antiguo régimen. Es precisamente en la función ejecutiva del Estado absoluto, donde se ve con mayor transparencia la persistencia de remanentes feudales en los organismos administrativos, sobre todo en las instituciones colegiadas como los consejos y las juntas gubernamentales.<sup>25</sup> En la monarquía absoluta aparecen los ministerios como organismos monocráticos sujetos al monarca, pero conviven con órganos colegiados donde aun se mantienen los privilegios estamentales de la aristocracia terrateniente. Aun encontramos la exclusividad de ingreso, la compra-venta de cargos y otros derechos de origen feudal, en total incongruencia con el sector moderno de la administración regia donde se ha implantado los principios de la capacidad, la libertad de nombramiento y remoción, así como el profesionalismo de la carrera administrativa.

El Estado liberal erradica todo remanente feudal y, al depositar la administración pública en el seno del ejecutivo, lo independiza cabalmente de las trabas estamentales que impedían su desarrollo más pleno. Este hecho crea la iden-

tidad histórica de la administración pública al quedar precisa y claramente identificada con una formación social concreta, expresada en una organización humana igualmente concreta, a saber, el poder ejecutivo. Pero aun falta un paso histórico: el ascenso del ejecutivo como centro de poder hegemónico de las clases dominantes; este paso lo dá el Estado bonapartista.

### La administración pública del Estado bonapartista

La creación del parlamento como centro de unidad de las clases y fracciones dominantes, tiene una vigencia histórica específica porque responde a condiciones históricas igualmente específicas; es decir, la erección del legislativo como centro de unidad de clase sirve a una finalidad: la de enlazar en compromisos comunes a las clases dominantes, frente a las clases dominadas. Tal función, sin embargo, no puede llegar a la eternidad porque el ámbito institucional que permite a las clases dominantes expresar sus intereses, es decir, que les permite discutir, parlamentar acerca de sus proyectos, da a las clases dominadas el mismo derecho.

El parlamento, que otrora servía de foro a la unidad de los poderosos, se convierte ahora en un peligro al abrirse al servicio de los desposeídos. El parlamento, como es, implica diálogo, discusión y disidencia que, a manera de caja de resonancia, traslada a las curules lo que en la calle se discute. Pero no sólo es el receptáculo de demandas, sino que también es un productor de medidas que resuenan y tienen impacto extramuros.<sup>26</sup> El parlamento es una libertad peligrosa en manos de los desposeídos. La propia burguesía, para mantener la bolsa, como dice Marx, tiene que ceder la corona.

El legislativo ya no es capaz de unificar en su seno a las clases dominantes, ni servir de centro unificador de la sociedad en su conjunto, porque el propio parlamento ha ahonda-

<sup>24</sup> Marx, *El dieciocho brumario* . . . , pp 339-340

<sup>25</sup> Uno de los pensadores que más critica la organización colegiada de los consejos y las juntas, es John Stuart Mill *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, pp 228-231.

<sup>26</sup> Marx, *El dieciocho brumario* . . . , pp 291-292.

do la separación entre las clases dominantes y las clases dominadas. No unifica a los poderosos y sí, cada vez más, ahonda las diferencias entre ellos y los desposeídos; ya no es un centro de unidad burguesa, ni un centro de unidad nacional bajo la égida de la propia burguesía. La solución para las clases dominantes es la translación de su centro de unidad de clase del legislativo hacia el ejecutivo, y así mantener la unidad burguesa de la nación.<sup>27</sup>

Este hecho, sin embargo, no es fortuito; nace de las condiciones históricas concretas en las que se encuentra el capitalismo, a mediados del siglo XIX. En esta época los intereses económicos de la burguesía, sobre todo la fracción industrial, habían comenzado a relacionarse de manera directa con las funciones financieras del Estado, funciones que como las políticas crediticia, monetaria, fiscal y de gasto público, eran ejercidas por el poder ejecutivo. Tocaba a la administración pública formular y gestionar el presupuesto, definir y determinar las áreas y sectores de asignación del gasto público, calcular el flujo de circulante, establecer la distribución del crédito y percibir y guardar los ingresos estatales. La actividad financiera del Estado, atribuida a la administración pública, se encontraba ligada estrechamente a los intereses económicos de la burguesía<sup>28</sup> y se orientaba cada vez más a darles una mayor y más bondadosa satisfacción.

Pero había aparecido un nuevo campo de actividad de la administración pública, directamente surgido del incremento y desarrollo de la industrialización en su fase de maquinización. La introducción de la maquinaria al proceso de producción desplaza la fase manufacturera y abre el camino a la fase industrial a gran escala,<sup>29</sup> repercutiendo fuertemente en la fuerza de trabajo, cuya explotación se hace más prudente y refinada,<sup>30</sup> pero no menos intesa e inhumana. En lugar de extenderse al infinito la jornada de trabajo,

<sup>27</sup> Poulantzas, *Poder político...*, p. 293

<sup>28</sup> Marx, *El dieciocho brumario...*, p. 289.

<sup>29</sup> Marx, *El Capital*, Tomo I, cap XIII

<sup>30</sup> Al respecto ver: Taylor, *Principios de la administración científica*.

esta se limita a un horario fijo, y de la plusvalía absoluta se pasa a la plusvalía relativa, reemplazándose métodos brutales por métodos refinados de explotación.<sup>31</sup> El Estado extiende su política laboral y surge una nueva actividad, hasta entonces desconocida: la política tutelar.

El Estado debe asumir la responsabilidad de proteger la mano de obra, de instaurar una política de seguridad social y protección salarial, que resguarda mínimamente las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo del obrero y que posibilite un mínimo de dignidad humana a sus miserables condiciones de existencia. Toca a la administración pública emprender una campaña permanente de tutela que alivie en el proletariado los efectos de la industrialización y evite en lo posible los brotes de descontento. Grandes sumas del presupuesto público se destinan a la política tutelar, quedando la burguesía exenta de toda obligación.

La política tutelar tiene como finalidad atenuar la lucha de clases, atemperar el conflicto social. Ella inaugura el paso de la represión directa, al de la represión indirecta, el paso de la represión policial a la represión ideológica. La política tutelar es un factor esencial del Estado bonapartista como Estado populista de masas, basado en la organización y movilización de clases sociales que creen estar representadas por un Estado "providencial".<sup>32</sup>

La necesidad del orden social hace a la burguesía depender más y más de los cuerpos policiales y represivos del ejecutivo, aun más cuando la coerción ideológica sólo suplanta parcialmente a la compulsión física. El ejecutivo es el único organismo represor, el garante del "orden público", y, por tanto, un cuerpo que bien merece a la burguesía su perfeccionamiento institucional. Ambos (ejecutivo y burguesía) están entonces vinculados por la necesidad mutua de su propia reproducción como cabezas de un Estado poderoso y centralizado.

<sup>31</sup> Al respecto ver Mayo, *Problemas de la civilización industrial*

<sup>32</sup> Marx, *El dieciocho brumario...*, p. 342 y 347.



Pero el "orden social" que el ejecutivo es llamado a garantizar, incluye también a la propia burguesía como parte integrante de la sociedad a la cual unifica, bajo su propia égida. Para mantener ese orden, la propia burguesía habrá de someterse al ejecutivo y dejar de gobernar ella, para que gobiernen en su nombre.<sup>22</sup>

En el Estado bonapartista la clase dominante ha llegado a imponerse completamente en el conjunto del modo de producción capitalista y, como consecuencia, también ha asumido un papel hegemónico en la superestructura del Estado; sin embargo, por los factores ya mencionados, la burguesía manifiesta incapacidad para gobernarse por sí misma, incapacidad de obtener su unidad en un órgano conductor del Estado que ella misma comanda como institución gubernamental principal. La burguesía, por su insolencia para unificarse en un órgano del Estado, se unifica en el Estado como conjunto y se deja gobernar con el todo de la sociedad, para mantener a salvo su unidad de clase y sus intereses de clase, los principales, los intereses políticos. Esto, empero, no implica sino la ficción de un gobierno para la sociedad; el Estado gobierna para la burguesía.

En estas condiciones, la administración pública se comporta a favor de la burguesía y asume un papel tutelar de las clases populares, sólo en la medida en que la política tutelar también le favorece como clase dominante. El fortalecimiento del Estado bonapartista frente a la sociedad civil, fortalecimiento que evidencia su cabal desvinculación de la sociedad civil, implica que una forma tan autoritaria de gobierno sólo es explicable en las condiciones históricas en que en ese momento se manifiesta la lucha de clases; que el Estado gobierna para la burguesía en su fase bonapartista, en vez de hacerlo ella misma, no es un accidente ni un hecho fortuito: se trata de la real imposibilidad de una clase para superar sus fraccionamientos internos, se trata de una lucha de clases en la cual la burguesía se encuentra en desventaja frente a un proletariado fortalecido y unificado.

<sup>22</sup> *Ibid*, p 393.

Por esto, la administración pública sufre durante el Estado bonapartista un creciente proceso de centralización y perfeccionamiento que la mueven, naturalmente, a una mayor profesionalización burocrática. Como el Estado asume las más diversas y mayúsculas actividades, su organización funcional crece y se diversifica al ritmo acelerado que le imprime la ejecución de desusadas y novedosas funciones en el seno de la sociedad civil. Crecen sus atribuciones, aumenta su organización, se incrementa su personal; se desarrolla la profesionalización y, con ella, la importancia de la administración pública dentro del ámbito del Estado. Las condiciones históricas, sin embargo, varían y modifican las relaciones sociales, el Estado y, como consecuencia, el papel de la administración pública. Aparece la última fase de la formación de la administración pública, la actual, la presente: la del Estado capitalista tardío.

#### La administración pública del Estado capitalista tardío

La administración pública del Estado capitalista tardío es el objeto de estudio de la teoría administrativa moderna. Como en las fases anteriores, la administración pública está determinada por las condiciones históricas reinantes, por el desarrollo de las fuerzas productivas y por la lucha de clases. El Estado capitalista tardío está caracterizado por la gradual, pero inevitable, desburocratización de la administración pública y su también gradual contracción en beneficio de la empresa privada. Sin embargo, aunque la administración pública disminuye y se desburocratiza, el proceso de profesionalización se mantiene incolume. Es más, la importancia de la administración pública no disminuye por su contracción funcional e institucional, sino que se mantiene intacta en la medida en que la acción gubernamental sigue impactando en áreas cruciales de la vida civil y el propio gobierno sigue manteniendo el control de los centros vitales de la sociedad.

El Estado capitalista tardío se distingue por la contracción funcional del sector paraestatal. En ello, la mayor parte de los ministerios tradicionales —interior, relaciones exteriores, finanzas, etc.— subsisten junto a otros de reciente incorporación que controlan ciertos sectores claves de la economía —comercio, agricultura, energéticos, etc.—, pero sus empresas públicas se encuentran en pleno proceso de desaparición o, bien, de retroceso; cuando más, ciertos organismos autónomos permanecen por su importancia económica o social, pero otros muchos desaparecen para ceder su lugar a los negocios privados.

Pero ocurre algo más; el sector paraestatal se convierte en un campo de involucramientos mutuos entre el Estado y la sociedad, en el cual la “deserción” se institucionaliza en el intercambio de funcionarios y expertos. Gran parte de los contactos del Estado y la sociedad se establecen en el sector paraestatal, en la medida en que ambos se relacionan mediante sociedades anónimas idénticas, estatutos consultivos en materia económica y grupos de presión.<sup>34</sup> Es aquí donde se formula la llamada “política pública” mediante la cual, el Estado y la sociedad establecen transacciones de mutuo interés.<sup>35</sup>

En el Estado capitalista tardío los ministerios no son numerosos. Aunque cuentan con grandes y poderosas empresas públicas, una gran cantidad de organismos autónomos han desaparecido y el conjunto de la producción, el comercio y la banca, han quedado en manos del capital y sus empresas privadas. En este ambiente, es engendrada una burocracia profesional capaz de ser eficiente en el gobierno y los negocios, intercambiable y políticamente “neutral”. Su adiestramiento parte del principio de unidad de la administración (no hay pública ni privada), del rendimiento y de la profesionalización “apolítica”.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Meynaud, *Los grupos de presión*, cap II

<sup>35</sup> White, *Introducción al estudio de la administración pública*, cap 1

<sup>36</sup> Abendroth y Lenk, *op cit.*, pp 224-225.

Un factor muy importante en estos Estados es la gradual desvirtuación de la distinción entre lo público y lo privado, es decir, entre la sociedad y el Estado.<sup>37</sup> Tan pretendida identificación Estado-sociedad, argumenta la responsabilidad compartida entre el gobierno y los negocios en los asuntos públicos. Por ello, al calor de la elaboración de la “política pública”, el gobierno y los grupos de presión, la legislatura y las empresas privadas, el poder judicial y la opinión pública,<sup>38</sup> todos ellos formulan las decisiones políticas de interés general que trasciende el sentido de toda distinción entre lo estatal y lo social. El Estado y la sociedad se han fundido en un sólo cuerpo y la administración se da sólo, sin apellidos de pública y privada.

En realidad la separación Estado-sociedad no es abolida, ni la distinción administración pública-administración privada superada. Ambas distinciones persisten, pero son atenuadas en el grado en que la lucha de clases en la actualidad se inclina a favor de la burguesía, gracias al incremento de beneficios a los trabajadores, beneficios que han atenuado temporalmente el tono radical de sus demandas. Este ambiente de “paz”, propiciado por la bonanza del capitalismo tardío —bonanza importunada por las crisis cíclicas—, que se ha expresado en una reducción de la política tutelar del Estado, ha determinado una forma de organización replegada de la administración pública que aconseja la descentralización, la racionalización y la “eficientización” gubernamental en las actividades tradicionales del Estado, así como en funciones actuales de importancia vital, dejando campo libre al crecimiento y desarrollo de la empresa privada. Estamos ante un Estado capitalista que gobierna para la burguesía, pero que a su vez ha regresado a ella atribuciones que antaño le había expropiado.

Este es el Estado y su administración pública que conocemos, hoy en día, en el capitalismo tardío.

<sup>37</sup> Waldo, “¿Tiene futuro la administración?” pp 104-105

<sup>38</sup> Landau, “El concepto de la toma de decisiones en el campo de la administración pública”, pp 20-23.

## BIBLIOGRAFIA

- Abendroth, Wolfgang y Kurt Lenk. *Introducción a la ciencia política*. Barcelona, Edit Anagrama. 1971
- Halpen, Louis. *Carlomagno y el imperio carolingio*. México, UTHEA. 1955.
- Hegel, Jorge Guillermo Federico. *Filosofía del derecho*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 1976.
- Jacoby, Henry. *La burocratización del mundo*. México, Siglo XXI, Editores. 1972
- Landau, Martín. "El concepto de la toma de decisiones en el campo de la administración pública". En Mailick y Van Ness. *La conducta administrativa*. Buenos Aires, Edit. Hobbs-Sudamericana. 1966
- Marx, Carlos. *La guerra civil en Francia*. Marx y Engels, *Obras Escogidas*. Moscú, Edit. Progreso
- Marx, Carlos. *La lucha de clases en Francia*. Marx y Engels, *op cit*
- Marx, Carlos. *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Marx y Engels, *op. cit.*
- Marx, Carlos. *El Capital*. México, Fondo de Cultura Económica. 1968
- Marx, Carlos. *Crítica de la filosofía del derecho de Hegel*. México, Edit Grijalbo. 1968.
- Marx, Carlos. "La Cuestión Judía". Marx y Ruge, *Los anales franco alemanes*. Barcelona, Edit Martínez Roca. 1973.
- Mayo, Elton. *Problemas de la civilización industrial*. Buenos Aires, Edit Nueva Visión. 1972.
- Meynaud, Jean. *Los grupos de presión*. Buenos Aires, EUDEBA. 1962
- Mill, John Stuart. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. México, Edit Herrero. 1965.
- Petit-Dutaillis, C. *La monarquía feudal en Inglaterra y Francia (Siglos X al XIII)*. México, UTHEA. 1961.
- Poulantzas, Nicos. *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México, Siglo XXI Editores. 1972.
- Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*. México, Editora Nacional. 1963.
- Steyés. *¿Qué es el tercer estado?* Madrid, Edit Aguilar. 1968
- Taylor, Frederick. *Principios de la administración científica*. México, Edit. Herrero, 1969.
- Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. México, Fondo de Cultura Económica. 1973.
- Tocqueville, Alexis. *El antiguo régimen y la revolución*. Madrid, Edit Guadarrama. 1969.
- Waldo, Dwight. "¿Tiene futuro la administración?"
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica. 1964.
- Weber, Max. "La política como vocación". *Revista Mexicana de Ciencia Política*, Núms. 16 y 17.
- White, Leonard. *Introducción al estudio de la administración pública*. México, Compañía General de Ediciones. 1964



# LA PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO EN MEXICO

Ricardo VILLALPANDO OCHOA

*RICARDO VILLALPANDO OCHOA es licenciado en Economía egresado de la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, realizó estudios en la Universidad de Cambridge, Inglaterra, específicamente sobre Planeación Económica y Desarrollo de Recursos Naturales; en Francia estudió Economía y Finanzas en el Instituto Internacional de Administración Pública. Entre sus trabajos de investigación se cuentan: Diseño del Sistema Programático de Concertación de Acciones Multisectoriales para la Implementación de los Principales Planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Ha sido Jefe del Departamento de Instrumentación y Registro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y actualmente desempeña el cargo de Coordinador del Secretariado Técnico de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.*

## 1. Antecedentes

Se entiende la planeación como todo un sistema para prever, racionalizar y coordinar las acciones conducentes al cumplimiento de un conjunto ordenado y coherente de propósitos; como un proceso continuo que avanza por aproximaciones sucesivas y exige revisiones y ajustes permanentes; como la actividad política por excelencia que requiere de imaginación y voluntad de cambio orientada a transformar la sociedad y no a perpetuar sus inconvenientes.

En este sentido, esta actividad, este proceso, este sistema, este instrumento, es hoy más que nunca imprescindible para poder entender nuestra problemática y poder dirigir a la sociedad en la dirección deseada.

Si bien en México tenemos 50 años de importantes esfuerzos en materia de planeación en ningún momento se tuvo, como en el presente, una visión integral del país y particularmente la explícita voluntad política de elaborar planes.

Dentro de este importante avance se pueden ubicar: la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que reorganiza las funciones de las Secretarías y Departamentos de Estado, agrupando por sectores, funciones y actividades afines con el objeto de facilitar las labores de programación y presupuestación; el haber asignado a la Secretaría de Programación y Presupuesto la tarea de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como la de programar su financiamiento; las modificaciones a las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de deuda pública.

Además de la expedición de este tipo de ordenamientos legales que adecuan la estructura administrativa para llevar a cabo trabajos de planeación, el estado precisó los objetivos nacionales a largo plazo y elaboró el Programa de Acción del Sector Público 1978-82, constituido por los programas quinquenales de cada uno de los sectores.

Si bien estos elementos no constituyen un conjunto estructurado e idóneo para prever e instrumentar las transformaciones básicas que corrijan las deformaciones ocasionadas por nuestro sistema de mercado, sí vienen a establecer un medio propicio para desatar procesos de planeación que racionalicen, en una primera etapa, la intervención del estado en la vida económica y social del país.

## 2. Bases jurídicas

El 6 de Febrero de 1976 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de las reformas constitucionales a los Artículos 27, 73 y 115 de nuestra carta magna, se inició un proceso de gran trascendencia para la planeación en general y para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en particular, que culminó, en su primera etapa, el 12 de Mayo de 1978, fecha en que se aprobó por Decreto Presidencial el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Las reformas a estos artículos constitucionales sentaron las bases para la estructuración y promulgación (el 26 de mayo de 1976) de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Esta Ley a su vez, establece los principios sobre los cuales deberá estructurarse, lo que ahora se denomina Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano, concretamente en su Artículo 4º señala que: "La ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de: El Plan Nacional de Desarrollo Urbano; Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operarán en el ámbito interno de las Entidades Federativas y se regularán por las leyes

que los correspondientes gobiernos expidan al efecto; Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstas en la legislación local de los Estados; y Los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas previstos en la fracción V del Artículo 115 Constitucional".

En su Capítulo II del Artículo 8º al 17, se dictan las disposiciones que permiten la concurrencia y coordinación de las autoridades de los tres niveles de gobierno, en la planeación del desarrollo urbano.

En su Capítulo III del Artículo 18 al 27 se establecen las normas para coordinar las labores de planeación en los centros de población en donde se dé el fenómeno de conurbación.

Todo el contenido de la Ley General de Asentamientos Humanos está orientado a marcar de manera precisa y directa los elementos que deben normar la planeación del desarrollo urbano, definiendo además, los instrumentos para las regulaciones de la propiedad en los centros de población.

Como complemento de esta Ley General, en el transcurso de 1977, los Congresos Locales de las 31 Entidades Federativas, expidieron sus respectivas leyes de desarrollo urbano. En éstas se conjugaron las características y estructuras jurídicas propias de cada Estado y las principales disposiciones de la Ley General, particularmente en lo referente a la concurrencia y coordinación de las autoridades, al tratamiento de las zonas conurbadas y a la planeación de los centros de población.

Con la Ley General y las Leyes Locales de Desarrollo Urbano, se estaba asegurando la articulación entre la Federación, los Estados y los Municipios; faltaba establecer los mecanismos que permitieran la compatibilización y la congruencia con los distintos sectores de la Administración Pública Federal, máxime que éstos eran, en última instancia, los

que iban a materializar los planteamientos que se hicieran en materia de desarrollo urbano.

Esta situación se hizo del conocimiento del C. Presidente de la República, argumentando que el estudio, análisis y solución de los problemas derivados de los asentamientos humanos incontrolados y del desarrollo urbano no planeado, requerían de un enfoque multidisciplinario en el que se conjugaran los esfuerzos de las distintas dependencias del Gobierno Federal.

Por lo anterior, el 16 de junio de 1977 se creó por Decreto Presidencial la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano; cuyo objetivo fundamental es el de servir de instrumento de colaboración, comunicación y coordinación permanente entre las distintas entidades públicas que a ella concurren, a fin de que las políticas que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano se adopten, a la vez que sean congruentes y compatibles con las demás políticas que determine el Gobierno Federal.

A esta Comisión se le asignan entre otras las siguientes funciones:

- Definir y proponer acciones e inversiones a corto, mediano y largo plazo susceptibles de ser integradas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano;
- Proponer lineamientos de políticas, prioridades y restricciones que en materia de asentamientos humanos sea conveniente considerar, en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano;
- Determinar las normas con apego a las cuales, las dependencias del Ejecutivo Federal y las demás entidades de la Administración Pública Federal, miembros de la Comisión, coadyuvarán el análisis, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, Urbano, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia;

- Adaptar o proponer en su caso, los mecanismos y medidas pertinentes, orientados a garantizar que las dependencias y entidades miembros de la Comisión, vigilen la congruencia entre sus programas específicos y los de las instituciones que dependen de ellos, con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, así como el eficiente cumplimiento de los mismos, de acuerdo con las políticas trazadas;
- Definir las bases para el establecimiento de un sistema conforme al cual las Dependencias del Gobierno Federal, deberán proporcionar la información que se requiera para la elaboración, ejecución, revisión y evaluación permanente del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; y
- Proponer al Ejecutivo Federal, la celebración de convenios con los Gobiernos de los Estados y Municipios, cuando se requiere la acción conjunta y coordinada entre la Federación y los Estados, para garantizar el eficaz cumplimiento de las metas que a corto, mediano y largo plazo determine el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Por otra parte en este mismo año, y en cumplimiento del Artículo 24 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se establecieron las comisiones de conurbación para las zonas: la Desembocadura del Río Balsas, Desembocadura del Río Pánuco, Desembocadura del Río Ameca, Manzanillo-Barra de Navidad, La Laguna y Centro del País.

Estas comisiones se establecen con el objetivo de hacer congruentes, en las zonas conurbadas, los planteamientos de los diferentes planes de desarrollo urbano, el nacional, con los estatales, los municipales, y los de los centros de población.

Estas disposiciones y bases jurídicas se redondean con el Decreto de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Ur-

bano, publicado en el Diario Oficial el 19 de Mayo de 1978, en donde, por primera vez en la historia de la planeación en México, se establecen elementos normativos a nivel nacional en un Decreto Presidencial; en éste se señalan los objetivos, las políticas y los programas del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

### 3. Proceso de elaboración

El primer paso a dar en la operación del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano, era el de elaborar el Plan Nacional, tal y como lo señala el Artículo 10º de la Ley General de Asentamientos Humanos. Esta responsabilidad recayó en la recién creada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Los estudios y trabajos de investigación se orientaron a identificar y analizar la organización geográfica de las actividades socioeconómicas. Se pretendía conocer las interrelaciones funcionales entre los recursos naturales y la población a través del capital social creado en el territorio nacional, para así estudiar el comportamiento de los diferentes subsistemas productivos que conforman el Sistema Espacial Nacional.

Los estudios de diagnóstico y pronóstico se hicieron teniendo como horizonte de planeación el año 2000 y se manejaron simultáneamente tres niveles: ordenamiento del territorio, centros de población y elementos, componentes y acciones del sector asentamientos humanos.

El primer nivel está referido a la problemática de las relaciones interurbanas, el segundo se aboca al estudio de las relaciones intraurbanas y el último abarca todos los elementos sectoriales para la satisfacción de necesidades de vivienda, suelo urbano, agua potable, equipamiento, etc.

Las bases para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano se derivan de los principios establecidos por el

Artículo 10º de la Ley General de Asentamientos Humanos que a la letra dice:

“El Plan Nacional de Desarrollo Urbano deberá basarse entre otras consideraciones en las siguientes:

- Las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;
- El diagnóstico de la situación del desarrollo urbano en todo el país;
- La problemática de los asentamientos humanos estableciendo sus causas y consecuencias;
- Las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos en las áreas urbanas;
- Las metas posibles por alcanzar en cuanto a calidad de la vida en los asentamientos humanos; y
- La estrategia general para alcanzar estas metas de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del país y bajo la condición de que tales metas sean compatibles con los recursos y medios disponibles para lograrlas.

Dentro de los elementos de diagnóstico y pronóstico elaborados destacan los siguientes:

- México tiene una población en crecimiento acelerado; a principios de este siglo, el volumen de la población del país, era de 13.6 millones, cantidad ligeramente superior a la que hoy se concentra en el área metropolitana de la ciudad de México. Según datos censales, en 1950 el país, tenía 25.8 millones de habitantes, población que se duplicó en 1970 y se estima, que en 1982, seremos por lo menos 77 millones de habitantes, de seguir esta tendencia seremos 130 millones de mexicanos para el año 2000.



- Esto sería un problema relativamente grave, si el aspecto meramente cuantitativo de la población no estuviera sujeto a un cambio cualitativo, al transformarse aceleradamente de población rural a urbana. Baste señalar tan solo, cómo a principios de este siglo la población urbana representaba el 19.4% del total del país. En cambio, en 1975 más del 60% de los habitantes del país eran urbanos, y estimamos que de no ser modificadas las tendencias del proceso de urbanización, para el año 2000 cerca del 80% de los mexicanos vivirá en las ciudades.

El proceso de migración campo ciudad, está condicionado por los factores de atracción y de expulsión de población que presentan distintas áreas geográficas del país; y esto está ocasionando el fenómeno dual de concentración dispersión.

- Según el censo de 1970, 15 millones de mexicanos se concentraban en 3 localidades metropolitanas que son: México, Guadalajara y Monterrey; mientras que 22.7 millones, o sea más del 37% de la población total del país, se asientan en 95,000 localidades menores de 2,500 habitantes. Entre ambos extremos, se evidencia un grave desequilibrio en términos de la funcionalidad del sistema urbano; la falta de ciudades medias.
- Esta distribución inadecuada de la población se refleja también en las regiones del territorio nacional. En el altiplano, entre los paralelos 18° y 22°, se concentra el 65% de la población y el 80% de la actividad industrial, mientras que por debajo de la cota de 500 mts. se tiene arriba del 70% del total de los recursos en lo que se refiere a suelo, agua y energéticos.
- En lo que se refiere a infraestructura, los déficits en agua potable y alcantarillado son alarmantes; baste decir que actualmente sólo la mitad de la población del país tiene servicio de agua potable y la cuarta parte alcantarillado.

Elementos como éstos conforman el cuadro de diagnóstico, que día con día se enriquece con nuevos indicadores y nuevas interrelaciones entre éstos, pero que sólo afinan nuestra precisión y reafirman nuestra conclusión de que de no actuar sobre las tendencias actuales del proceso de urbanización, prevalecerán el rápido crecimiento de las grandes aglomeraciones debido al incremento natural de su población y a las corrientes migratorias que seguirían llegando a ellas preferentemente.

Un ejemplo de esto es la zona urbana de la ciudad de México, cuya tasa de crecimiento fue de 5.6% anual en 1977, la más alta del mundo para ciudades mayores de 5 millones, y consideramos que llegará a contar con más de 17.3 millones de habitantes en 1982 y alrededor de 34.6 millones para el año 2000.

Con base en estos y otros elementos de diagnóstico y pronóstico se elaboró el primer anteproyecto del Plan, y se inició, en el mes de marzo de 1977, la fase de consulta pública, poniéndose a la consideración de las dependencias que integran la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de los organismos que tienen conexión directa con el propio sector de asentamientos humanos y de diversos especialistas en la materia.

Con las observaciones recibidas se elaboró un proyecto que fue remitido a los miembros de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, con el propósito de recibir e incorporar sus aportaciones.

Posterior a este proceso de consulta el C. Presidente de la República instruyó a los coordinadores de sector, a fin de que precisaran las medidas para asegurar la congruencia entre el Plan y los Planes y Programas Sectoriales, y definieran las bases de corresponsabilidad para su ejecución, evaluación y actualización permanente.

La Secretaría de Programación y Presupuesto estableció la correspondencia entre las aportaciones sectoriales al Plan y el Programa de Acción del Sector Público 1978-82, ubicándolos en los trabajos del Plan Global de Congruencia.

De esta manera se integraron los 4 documentos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano que comprenden los niveles normativo, y estratégico, los aspectos de corresponsabilidad sectorial y la instrumentación jurídica.

#### 4. Estrategia del Desarrollo Urbano Nacional

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano establece cuatro objetivos a largo plazo:

- Racionalizar la distribución en el territorio nacional, de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país;
- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población;
- Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; y
- Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

Cada uno de estos objetivos tiene correspondencia con los tres niveles normativos siguientes:

- Ordenamiento del territorio;
- Desarrollo urbano de los centros de población; y
- Elementos, componentes y acciones del sector asentamientos humanos

En cada uno de estos niveles normativos se establecen las políticas que deberán observarse para el cumplimiento de los objetivos.

Las políticas para orientar el ordenamiento del territorio y la distribución de la población son las siguientes:

- Desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México;
- Promover la desconcentración de la industria, de los servicios públicos y de las diversas actividades a cargo del sector privado, orientándolas a las zonas que declare prioritarias el Plan;
- Inducir el desarrollo de las ciudades con servicios regionales y aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo económico y social;
- Promover el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación interurbana, como elementos de ordenación del territorio nacional; y
- Estimular la integración y el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa.

Las políticas para el Desarrollo Urbano de los Centros de Población se orientan fundamentalmente a la coordinación de las actividades de planeación urbana federales, estatales y municipales, las que por consecuencia habrán de conducir a la formulación, por parte de las autoridades locales, de los planes de desarrollo urbano para los centros que se señalan como prioritarios.

La coordinación descrita se basará en un conjunto de políticas agrupadas bajo los siguientes conceptos: políticas de impulso, políticas de consolidación y políticas de ordenación y regulación.

Finalmente, en función de las políticas de ordenamiento del territorio y de desarrollo urbano de los centros de población, corresponde al Sector Asentamientos Humanos impulsar acciones relativas a: reservas territoriales para los asentamientos humanos; suelo urbano; vivienda; equipamiento, infraestructura y servicios urbanos; ecología urbana; prevención y atención de emergencias urbanas; y participación de la comunidad en el desarrollo urbano.

Este paquete normativo está orientado a reestructurar en el mediano y largo plazo el Sistema Urbano Nacional con base en 13 ciudades con servicios regionales: Mexicali, Cd. Obregón, Chihuahua, Monterrey, Tampico-Cd. Madero, Veracruz, Coatzacoalcos, Mérida, Puebla, Lázaro Cárdenas, Guadalajara y León.

Con el objeto de facilitar la jerarquización de las acciones en el tiempo el Plan Nacional de Desarrollo Urbano establece 10 zonas prioritarias:

- Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Pánuco y Huasteca Potosina.
- Zona Costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec.
- Zona Fronteriza de Chihuahua.
- Zona Conurbada de La Laguna.
- Zona del Bajío.
- Zona Fronteriza de Baja California.
- Costera del Sur de Sonora y Norte de Sinaloa.
- Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Ameca.
- Zona Conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad.
- Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Balsas y Costa de Guerrero.

##### **5. Implementación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano**

Para asegurar el cumplimiento de sus principales propósitos el Plan establece, en lo estratégico, la necesidad de desarrollar e implantar diversos tipos de programas que por su na-

turalidad, los objetivos que persiguen y los mecanismos administrativos por los cuales se integraran y aplicarán, se agrupan en:

- a) Programas de acción concertada;
- b) Programas de apoyo a las prioridades sectoriales, para atender a las políticas de ordenamiento del territorio;
- c) Programas por convenir con los gobiernos de los Estados, para atender el desarrollo urbano de sus centros de población; y
- d) Programa Quinquenal del Sector Asentamientos Humanos 1978-1982, relacionado con la instrumentación y ejecución de acciones directas del sector.

Los de acción concertada, surgen de la necesidad de abordar los problemas que inciden en forma directa o indirecta en la orientación y dinámica del desarrollo urbano del país. En su concepción se tomaron como marco de referencia, los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y representan un intento de solución integral para ciertos aspectos concretos de la problemática de los asentamientos humanos.

Su estructura obedece al propósito de conjuntar las acciones e inversiones de determinados sectores de la administración pública federal en "paquetes", identificando las áreas de acción de los problemas específicos de los asentamientos humanos para que, mediante una coordinación adecuada, se realicen las negociaciones entre los sectores que participarán en su solución.

Los programas de acción concertada se pondrán en operación con base en disposiciones expresas del Ejecutivo, dentro de los mecanismos de programación establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Un ejemplo de estos programas es el de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.

Este programa responde al objetivo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano de racionalizar la distribución en el territorio nacional, de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; y se enmarca dentro de las políticas de "desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México; y promover la desconcentración de la industria y de los servicios públicos de la misma zona metropolitana de la ciudad de México".

El propósito de este programa es reformar la política nacional de estímulos que el Gobierno Federal venía desarrollando para el fomento industrial, y adecuarla a los planteamientos de ordenamiento del territorio señalados por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Al elaborar y establecer el programa se partió de la base que los estímulos, de orden fiscal, tarifario, crediticio, de infraestructura y equipamiento se otorgaban en forma desvinculada, y dispersa minimizando su efecto; por otro lado, el patrón geográfico definido en el Decreto de Estímulos de 1972 ya no cumplía con las exigencias, en cuanto a zonas y precisión de éstas en su función, que el Plan de Desarrollo Urbano señalaba.

Se llegó al acuerdo con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y con Patrimonio y Fomento Industrial que, para reformar la política de estímulos se tenía que modificar, en primer término, las zonas geográficas, para que con base en éstas se iniciara todo el proceso de cambio en cuanto a las prioridades en las ramas industriales; los tipos y montos de los diferentes estímulos que se otorgarían y las modalidades para su aplicación.

De esta manera el 2 de Febrero del año en curso el señor Presidente de la República expide el Decreto que establece

las zonas geográficas para la operación del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.

Este Decreto establece tres zonas:

1. Zona I de Estímulos Diferenciales.
2. Zona II de Prioridades Estatales.
3. Zona III de Ordenamiento y Regulación.

A la expedición del Decreto del 2 de Febrero seguirán otros decretos en donde se especifiquen las prioridades sectoriales por ramas industriales, los montos y modalidades para el otorgamiento de los estímulos fiscales y los montos y modalidades de los estímulos crediticios.

Para que de esta forma se integre un paquete de estímulos perfectamente compatible con respecto a las prioridades regionales, a las prioridades industriales y a las posibilidades de subsidiar por parte del Gobierno Federal.

La principal función cumplida por este instrumento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano ha sido el haber desatado un proceso para reformar la política nacional de incentivos para el fomento a la desconcentración y desarrollo industrial.

Al igual que este programa, los demás planteados por el Plan pretenden resolver, con la concurrencia de todos los sectores de la Administración Pública Federal, los problemas específicos que plantea el desarrollo urbano nacional.

Estos esquemas de programación basados en la negociación y concertación de acciones, es una innovación que introduce el Plan, en las experiencias de planeación y programación de México.

Cabe hacer notar que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano parte de la base que su instrumentación no es responsabilidad exclusiva de una sola Secretaría de Estado, sino que

deberán participar en forma directa todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal e indirectamente los sectores social y privado de nuestra sociedad.

## 6. Evaluación y Actualización

Esta última fase del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano se fundamenta en lo dispuesto por el Artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos que a la letra dice: "El Plan Nacional de Desarrollo Urbano estará sometido a un proceso permanente de análisis de la situación, previsión, coordinación, encauzamiento y evaluación a corto, mediano y largo plazo, de todas las acciones y medidas que se requieran para el aprovechamiento óptimo de los valores humanos y de los recursos materiales y tecnológicos del país, con el fin de obtener un desarrollo de asentamientos humanos, armónico, equilibrado y justo".

Asimismo en el Artículo 16 del Decreto aprobatorio del Plan se establece la unidad de registro del propio Plan con el objeto de inscribir todas las modificaciones que se le hagan al mismo.

Con base en estos dos elementos se realizó ya una primera evaluación del Plan, orientándola principalmente a identificar la coincidencia de las acciones e inversiones que el Gobierno Federal realizó en este periodo, y los planteamientos en materia de ordenamiento de territorio hechos por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Se analizaron aproximadamente 14,000 obras y acciones del Gobierno Federal, viendo de qué manera apoyaron el desarrollo de las 10 zonas prioritarias y la estructuración del Sistema Urbano Nacional.

El sistema metodológico para llevar a cabo dicha evaluación relacionó las siguientes variables:

- Los elementos normativos, integrados por los objetivos y políticas del Plan;
- El esquema territorial integrado por las zonas prioritarias y el Sistema Urbano Nacional;
- Elementos estratégicos, integrados por los programas del Plan; y
- Las 14,000 obras y acciones realizadas por la Administración Pública Federal en este período.

Los resultados de este ejercicio mostraron que a un año de operación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, aproximadamente un 25% de las acciones e inversiones del Gobierno Federal apoyaban directamente la instrumentación de sus principales planteamientos

Por otro lado la evaluación reflejó la necesidad de adecuar dentro de la actual estructura administrativa ciertos mecanismos y procedimientos de coordinación y congruencia en las acciones sectoriales para hacer más viable la incorporación de la filosofía del Plan a la acción cotidiana del sector público.

A la luz de estos resultados se hicieron modificaciones fundamentalmente en la estrategia de implementación, ajustando las metas planteadas y readaptando y proponiendo nuevos en su caso, instrumentos de implementación

De lo descrito en el presente artículo sobre la planeación del desarrollo urbano en México, se pueden derivar las siguientes conclusiones:

- Se logra estructurar todo un Sistema Nacional de Planeación de Desarrollo Urbano, gracias a que existe la voluntad política de hacer planeación y que coincide con la puesta en marcha de una reforma administrativa.

- Se logra dar secuencia a la sustentación jurídica de la planeación del desarrollo urbano. Concretamente se dictan disposiciones para permitir la articulación de la planeación en dos sentidos: En un primer plano se logra hacer concurrir de manera coordinada a los tres niveles de Gobierno; Federación, Estados y Municipios; en un segundo plano se establecen los mecanismos de coordinación intersectorial, como la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, para compatibilizar planes, programas y acciones de los distintos sectores de la Administración Pública Federal.
- Se introduce el criterio geográfico espacial en la planeación y programación de las acciones e inversiones de la Administración Pública Federal. Por primera vez en México se habla en los ámbitos oficiales de ordenamiento del territorio y de ordenación y regulación de los asentamientos humanos del país.
- Se logra establecer en todos los procesos un horizonte de planeación a largo plazo, con todo lo que esto implica.
- Se logra identificar dentro del territorio nacional la interacción de los subsistemas productivos que conforman el Sistema Urbano Nacional. Esto ha llevado al establecimiento de las zonas prioritarias que marca el Plan.

- Se crean y diseñan nuevos esquemas de coordinación tanto dentro del mismo Gobierno Federal como entre los distintos niveles de Gobierno.
- Se logra crear conciencia para que las distintas unidades operativas actúen más en función de un marco de planeación que de una necesidad aparente o de una presión política.

Las experiencias que han resultado de estructurar todo un sistema de planeación nacional de desarrollo urbano, se pueden resumir diciendo a que se han logrado introducir elementos racionales para la comprensión de los problemas de nuestra sociedad e identificar en consecuencia, un conjunto ordenado y coherente de propósitos y acciones, que conduzcan a su pronta solución.

La planeación en su sentido más amplio, referida no nada más al ámbito urbano es sin duda el medio idóneo para realizar las transformaciones que requiera nuestra sociedad, para corregir las contradicciones y deformaciones que se derivan de nuestro sistema de mercado y de la desordenada concurrencia de los diferentes sectores, en la vida económica. En el presente existe la voluntad política de hacer planeación, la oportunidad histórica es única, es por tanto un imperativo no desaprovecharla poniendo, para ello todo el esfuerzo que se requiera para su desarrollo en nuestro país.

# EL CONTROL DEMOCRATICO DE LA ACCION GUBERNAMENTAL Y LA RETROALIMENTACION ADMINISTRATIVA

Luis GARCIA CARDENAS

Armando LOPEZ FERNANDEZ

*LUIS GARCIA CARDENAS es licenciado en Derecho por la Universidad de México. Diplomado en Administración Pública por la Universidad de París. Miembro de diversas organizaciones profesionales nacionales e internacionales. Vicepresidente de la Asociación Franco Mexicana de Estudios Sociales y de la Academia Mexicana de Derecho Mercantil. Profesor Titular de Administración Pública en la Escuela Nacional de Economía y del Doctorado de Ciencias Administrativas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de México. Actualmente es Director General de Organización de la Secretaría de Comercio, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Presidente del Comité de Planificación y Prospectiva del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y Vocal Ejecutivo del Programa Nacional Indicativo en Administración Pública del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.*

El Instituto Nacional de Administración Pública agradece a la H. Cámara de Diputados, a su Comisión de Vigilancia y a la Contaduría Mayor de Hacienda, la honrosa invitación que nos han hecho para participar en este Primer Seminario de Entidades Fiscalizadoras Superiores Gubernamentales,

\* Ponencia presentada por Luis García Cárdenas y Armando López Fernández en el Primer Seminario de Entidades Fiscalizadoras Superiores Gubernamentales el 30 de junio de 1979, organizado por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados Quincuagésima Legislatura.

*ARMANDO LOPEZ FERNANDEZ, es contador público y doctor en administración pública graduado en la Universidad Nacional Autónoma de México, ha obtenido otros grados académicos como licenciado en Administración de Empresas en la Universidad de Santa Fé en Nuevo México y la Maestría en Desarrollo Económico en la Universidad de Harvard en Cambridge, Mass., Estados Unidos de América.*

*Ha sido Asesor en diferentes dependencias del Ejecutivo Federal, Director General de un grupo de empresas de participación estatal entre ellas Ayotla Textil, S. A., y actualmente es Asesor del Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública.*

que cobra singular importancia por su contenido y actualidad. Los temas seleccionados y las personas asistentes nos permiten intercambiar opiniones sobre la delicada tarea de fiscalizar la acción gubernamental.

## 1. La división de poderes

En México, la República escogió la división de poderes como una forma de ejercer el Poder Soberano que los ciudadanos

otorgan a sus representantes en un régimen democrático como el nuestro. Los constituyentes de 1917 consideraron al aprobar el Artículo 49 que la teoría de los tres poderes como órganos de una misma soberanía: la del pueblo, era esencial en nuestro sistema político. (Diario de los Debates).

Esta separación en el ejercicio del poder evita la arbitrariedad que surgiría si en una sola persona residieran los tres poderes. Esta tesis básica de Montesquieu fue incorporada a las constituciones de varios países, México entre ellos.

Con este principio de separación se buscaba el equilibrio de poderes y la libertad misma: ¿Qué protección podrían tener los ciudadanos contra la arbitrariedad, si en una sola mano reunía confundidos los poderes legislativo, ejecutivo y judicial? La libertad no existiría bajo esta situación. Sólo se haría presente una hegemonía de poder.

Surgirían temores, nos dice Montesquieu "de que el mismo monarca o senado decreten leyes tiránicas con objeto de ejecutarlas de modo tiránico también, y asimismo, si el poder de juzgar estuviera unido al poder legislativo la vida y la libertad del súbdito se verían expuestos a un mando arbitrario, pues entonces el juez sería el legislador".

En los estados modernos, sin embargo, como lo señalaba Madison en El Federalista, la división de poderes no exige que lo legislativo, ejecutivo y judicial estén absolutamente aislados unos de otros. No impide que exista una intervención parcial de un poder en los actos de otro o cierto dominio sobre ellos. Evita sí que un poder ejerza todo el poder de otro.

De estos principios básicos de gobierno se deriva el sistema de frenos y contrapesos que impide la extralimitación de los poderes, señala responsabilidades en la acción gubernamental,

divide el trabajo y permite el control de los actos de los tres poderes.

En México, el Poder Ejecutivo, depositado en una sola persona, es el ejecutor de las políticas que el pueblo a través de sus representantes expresa mediante el acto legislativo.

La responsabilidad del Poder Legislativo reside en traducir la voluntad popular a través de las leyes que el Congreso aprueba y el Ejecutivo acata.

El Poder Judicial, al interpretar la ley, dicta resoluciones que pueden modificar los actos del Ejecutivo y del Legislativo.

Nuestros constituyentes han deseado que el Poder Legislativo además de sus facultades creadoras de estructuras jurídicas, tenga una función de fiscalización. Este deseo lo conformaron en el texto de nuestra Constitución que señala un equilibrio entre los tres Poderes de la República al separar sus funciones y establecer un sistema de verificaciones de naturaleza democrática.

En un régimen presidencialista como el nuestro, en donde es un hecho político real que el Ejecutivo Federal por razones históricas y políticas, incide en la tarea del Poder Legislativo al Ejecutivo, si éste no fuera una institución democrática, emanada de la decisión popular por elecciones libres y respetadas, como lo es también el Poder Legislativo. Estos dos poderes, entonces, ejercen el Poder Soberano, que reside y emana del pueblo, por el mandato electoral. Son, por ello responsables ante el titular de la Soberanía: el Pueblo.

Nuestro gobierno es un sistema que obtiene de su entorno las demandas de los ciudadanos por productos y servicios, la contribución de ellos, como recursos y el apoyo, o en algunos casos, su oposición o reserva a las tareas propias del esfuerzo gubernamental. Esta mezcla de demandas, con-



tribuciones y apoyo forman los insumos del sistema. Si consideramos la estructura gubernamental y el conjunto de procesos que se llevan a cabo dentro de las entidades de la administración pública tenemos un proceso de conversión. Lo que el gobierno aporta como servicios y productos a la ciudadanía, lo que configura sus productos.

Pero la teoría de sistemas nos señala un elemento importante para la autoconservación de un sistema. Esto es, la retroalimentación, y en el caso que nos ocupa, la retroalimentación administrativa.

¿Por qué es necesaria la retroalimentación?

Muchos de los principios de la administración en un régimen democrático se basan en el supuesto de que quien manda es obedecido. Esta unidad de mando es pilar de un gobierno democrático. En el nuestro, sobre todo, en donde las mayorías elegimos a una persona como depositario del Poder Ejecutivo Federal.

Nosotros no elegimos a los Secretarios de Estado, ni a los Directores de los Organismos Descentralizados, ni los de empresas de participación estatal, ni a los Procuradores, elegimos como Jefe de Estado, de Gobierno y de la Administración Pública a una sola persona: al Presidente de la República. Consideramos que al inicio de su mandato sexenal y con los cambios de funcionarios que realiza cumple con los mandatos de quienes lo eligieron. Preferimos periódicamente cambiar al titular del Poder Ejecutivo para que cambie las actividades y actitudes de los miles de funcionarios en el Gobierno, en lugar de nosotros elegir a esos miles de funcionarios. Esta elección unipersonal deposita una gran responsabilidad en el Ejecutivo.

Una de sus responsabilidades es precisamente la de que todos sus colaboradores le obedezcan y actúen de acuerdo con sus mandatos. Sin embargo, esto no se convierte necesariamente en verdad por muchas y diferentes causas.

Es el Presidente quien manda y es al Presidente a quien se le obedece. Hay un líder y hay seguidores. Pero en la gran complejidad de acciones gubernamentales, las órdenes algunas veces no se cumplen: porque los subordinados no quieren cumplirlas, porque no pueden cumplirlas, o porque no saben cómo cumplirlas.

Aún más, en casi todos los gobiernos del mundo se enfrentan a lo que técnicamente se ha llamado con la pedante frase de "suboptimización multi-organizacional". Con ella se pretende describir la ineficiencia que se produce cuando las diferentes partes de un sistema interrelacionado son administradas por separado en tal forma que el efecto administrativo total es ineficaz o improductivo. (Hood, 1976).

No existe un sistema gubernamental ideal. Siempre existen distorsiones. El hombre no es un ente perfecto y son los hombres los componentes, ejecutores y procesadores del sistema.

Si la administración fuera perfecta, no se requeriría un control, la retroalimentación alimentaría sólo satisfacciones. Pero observamos que la realidad es diferente.

Los gobernantes deben recibir información respecto al grado y velocidad de las distorsiones del sistema, no sólo para guiar la magnitud y la velocidad de las correcciones, sino también para determinar su oportunidad. Si se reacciona con muy poca acción o demasiado tarde, las distorsiones no se corregirán, si se reacciona con demasiada acción o demasiado pronto, se ocasionarán excesos que crearán distorsiones en la dirección opuesta. (Deutsch, 1966).

¿Cómo cumplir esta responsabilidad democrática ante la creciente complejidad de las estructuras gubernamentales? ¿Ante los crecientes problemas de la sociedad, que algunas veces exceden la capacidad humana para resolverlos?

En un régimen democrático como el nuestro, se resuelve con la participación ciudadana en el proceso de control gubernamental.

Este control, que de hecho es una retroalimentación administrativa, se ejerce a través de los representantes populares que forman la Cámara de Diputados y se apoyan en la tarea técnica y profesional de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Es a la Cámara de Diputados a quien corresponde conocer los resultados de los ingresos y egresos del Gobierno Federal. Ella es quien sanciona la gestión financiera derivada de la Ley de Ingresos y de las erogaciones que autoriza el Presupuesto de Egresos de la Federación. Es este organismo de representación popular el que verifica el cumplimiento de los programas de egresos y el correcto asentamiento de la Hacienda Pública Federal.

A grandes rasgos, estos son nuestros procesos actuales de control gubernamental. Son perfectibles. La valiosa organización de este Seminario lo evidencia. En esta oportunidad, deseamos revisar con ustedes algunas ideas de control gubernamental. Revisar lo hecho en favor de este control con la Reforma Social emprendida por el Presidente López Portillo y aportar algunas interpretaciones de lo que en nuestra opinión podría modificarse en el sistema de control actual.

## 2. El control gubernamental y la retroalimentación

El control gubernamental presupone la planeación. El señalamiento de objetivos, la fijación de metas y la selección de los medios antecede al control, que es la comparación entre lo hecho y lo planeado. No sólo para determinar diferencias, errores u omisiones sino para evaluar lo logrado, para apreciar lo alcanzado, para corregir desviaciones, para cambiar

rumbos y mejorar las actividades futuras, objeto de la planeación.

El control es un subsistema del sistema administrativo que lo corrige y encauza hacia los objetivos seleccionados. Este subsistema tiene procesos específicos: la contabilidad y la evaluación. La contabilidad es en sí un proceso de medición, de registro de las acciones. La evaluación consiste en ponderar lo medido, lo registrado a la luz de los objetivos seleccionados y las metas deseadas. Es la comparación del resultado con el plan.

Como sistema el control tiene un objetivo básico: la retroalimentación, que a su vez permite la ratificación o rectificación de los objetivos sociales esencia de todo ejercicio de planificación. En nuestro caso, es la información resultante de la evaluación que permite corregir, cambiar, mejorar la planeación.

Podemos considerar al control de acuerdo con los instrumentos que se emplean. El control jurídico sería aquel que evalúa los esfuerzos administrativos de acuerdo con la Ley, el control político evaluaría la eficiencia y la eficacia de acuerdo con las demandas políticas de las mayorías.

También se habla de controles en cuanto a su oportunidad: controles antes de la acción, después de la acción o concomitantes a la misma. Se podría hablar también de controles según su relación a la entidad: controles internos o controles externos.

Sobre este tema señala Carrillo Castro que en nuestro sistema la evaluación se da en tres formas. Se evalúa la eficiencia o la productividad al comparar los productos y servicios del Gobierno con los recursos usados por el proceso de conversión. También se pondera la eficacia examinando si los productos del sistema cumplen o no los objetivos propuestos y finalmente se examina si lo logrado cumple con lo propuesto con apego o no a leyes. Es decir, se evalúa

lúa si el sistema produce con eficacia, con eficiencia y de acuerdo a "los objetivos políticos que señala la Constitución o el Programa de Gobierno". (Carrillo, 1977).

La evaluación en nuestro sistema busca que la acción gubernamental sea racional y que exista una optimización de la productividad social. La racionalidad en el ejercicio del poder y en el uso de nuestros recursos es objetivo de control gubernamental y del sistema de evaluación.

Se trabaja para que exista eficacia en los fines, eficiencia en los medios y congruencia entre lo que se hace con lo que se necesita hacer para todos dentro de nuestra realidad.

Se persigue que nuestros escasos recursos sean aprovechados con criterios de productividad social, con análisis serios de los costos y beneficios económicos y sociales de la acción gubernamental. No existen recursos para satisfacer las necesidades de todos con derroche y desperdicio. Lo poco que tenemos necesitamos usarlo con eficiencia, con productividad para que todos se beneficien.

A partir de la Revolución, los titulares del Poder Ejecutivo se han preocupado por controlar y evaluar la acción gubernamental y los miembros del Poder Legislativo por realizar las tareas de fiscalización con verdadera responsabilidad hacia sus representados. La Cámara de Diputados, como parte del Poder Legislativo y por su cercanía al pueblo, ha sido conciencia del Poder Ejecutivo en el ejercicio del gasto público y en el proceso de presupuestación y programación.

El crecimiento del sector público, su intervención en el proceso productivo, el cambio de los objetivos del Estado, la diversidad de acciones estatales y la multiplicación de organismos públicos en busca del mejoramiento social y económico del país, han convertido lo controlable en una compleja estructura que requiere reformas, cambios y reorganizaciones constantes. Como lo ha señalado el Presidente López Portillo, lo único constante en nuestro sistema es el cambio

La complejidad de la estructura y los procesos gubernamentales, en nuestro país, la presencia de dificultades económicas en el ámbito internacional y el desgaste de un modelo de desarrollo, nos condujeron a una situación de crisis económica. De ella se pretende salir gracias a la Reforma Social de naturaleza integral propuesta por López Portillo.

### **3. La Reforma Administrativa**

La Reforma Política, la Reforma Administrativa y la Reforma Económica y Fiscal intentan promover al país hacia niveles superiores y más equitativos de bienestar económico y social del país.

La Reforma Administrativa cuenta entre sus objetivos organizar al gobierno para organizar al país. Se inició en este sexenio precisamente con un conjunto de leyes que tienen como objetivo común racionalizar el ejercicio del poder público y facilitar la fiscalización. Se destacan las modificaciones a la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo, como uno de los primeros actos del Presidente López Portillo. Su presentación prioritaria a las Cámaras subraya el rango que la fiscalización tiene para la presente Administración.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública, conforman la estructura de la nueva Administración Pública Federal y contienen los elementos de control que permitirán mejorar la retroalimentación administrativa que el ejercicio democrático del poder público exige a nuestros representantes.

### **4. La sectorización y la descentralización de la contabilidad**

Dos acciones han contribuido al mejoramiento del control gubernamental: la sectorización administrativa y la descentralización de la contabilidad.

El arreglo convencional que ha permitido la implementación de la sectorización facilita la evaluación y las tareas de fiscalización. Permitirá identificar la relación entidad-responsabilidad-resultado de tal forma que evaluaremos la operación de cada entidad dentro de cada sector de acuerdo a sus resultados y a su responsabilidad.

La sectorización nos permite: una mejor división del trabajo, armonizar en tres niveles de operación y eficiencia: macro, meso o intermedio y microadministrativo las funciones normativas, sustantivas y adjetivas; precisar esferas de competencia, decisión y consulta; disponer de información financiera más uniforme y precisa para efectos de control y toma de decisiones; mejorar la estructura, composición, y operación del financiamiento del gasto público y el manejo de la deuda tanto interna como externa.

En una palabra, podremos en el futuro inmediato, evaluar la racionalidad y la productividad del esfuerzo gubernamental para conocer como estamos, en cada sector, satisfaciendo las necesidades básicas de las mayorías. Informarnos si se está cumpliendo con los objetivos políticos y cómo se están empleando los recursos del país y en beneficio de quién.

Las nuevas leyes, la sectorización y la capacitación y el mejoramiento constante del personal del sector público, facilitarán las tareas de evaluación y planeación en el Poder Ejecutivo y facilitarán las de fiscalización del Poder Legislativo

La descentralización de la contabilidad se dictó de acuerdo con el Artículo 39 de la nueva Ley de Presupuesto y Gasto Público. Cada entidad deberá llevar su propia contabilidad, la cual cubrirá las cuentas para registrar los gastos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos y las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

Esta contabilidad que, de acuerdo con la misma Ley deberá llevarse con base acumulativa, da origen al subsistema con-

table que es parte del sistema entidad. Como lo señala la propia Ley, estos sistemas o subsistemas contables deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de lo que la entidad posee, debe, recibe o tiene como gastos y cual es el avance de los programas de tal forma que permitan medir la eficiencia del gasto público federal.

Estas dos medidas propuestas por el Ejecutivo: sectorización y descentralización contable, fortalecerán las tareas de fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En la preocupación del gobierno de la República por modificar la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda se obedece a un deseo de institucionalizar la evaluación para que se controlen mejor los resultados del esfuerzo gubernamental. Se pretende a su vez que el pueblo a través de sus representantes tenga información, completa y oportuna, sobre la racionalidad del Gasto Público y conocer como se han administrado los ingresos y los egresos de la Nación en la ejecución de los programas de beneficio económico y social.

Se busca generar avances de tutela y supervigilancia que en una dimensión de agilidad no inhiban el desarrollo del país

En un Estado de servicio como se ha definido al nuestro, es también un principio de democracia que se fiscalice a quienes prestan sus servicios en la administración pública, para vigilar el estricto apego a las leyes y el desempeño de las funciones con honestidad y eficiencia.

El fortalecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda permitirá mejorar la fiscalización de la acción gubernamental. Este fortalecimiento en nuestra opinión debe fincar, no sólo en una estructura jurídica adecuada y en la instrumentación operacional necesaria, sino en un cambio de enfoques en la aplicación de sus procedimientos.

¿Cuántas veces las mejores intenciones en la formulación de nuestros proyectos se ven obstaculizadas o disminuidas en su

eficiencia y eficacia ante una instrumentación compleja y anquilosada en su dimensión operativa!

Consideramos que la Contaduría Mayor de Hacienda, que de hecho es o debería ser la Contraloría de la Nación, debe examinar y revisar no solamente los comprobantes de los ingresos y los egresos ya que esto sólo describiría lo que se hizo y no lo que se debiera hacer.

La confianza del pueblo en la Contaduría Mayor de Hacienda debe basarse en que éste sea un organismo con el más alto nivel técnico y responsable y que ejerza sus funciones con la modernidad que los cambios requieren.

Consideramos que ha faltado un ejercicio de comunicación entre el ciudadano y la Contaduría. Muchos de nuestros compatriotas desconocen su existencia. No saben de este vigoroso instrumento de control que tienen sus representantes. Creemos que el resultado de las tareas de este organismo superior de fiscalización debe ser informado con mayor difusión a la colectividad ciudadana.

Si consideramos que los propósitos y que los objetivos finales de la fiscalización residen en sistemas, nosotros proponemos que en las nuevas tareas la Contaduría Mayor emplee el enfoque sistémico.

La sectorización y la descentralización de la Contabilidad, permiten que cada entidad de la Administración Pública Federal se considere como un sistema del que podrían identificarse claramente sus insumos, productos y procesos de conversión. Como tal, también estaría integrado de sistemas menores o subsistemas que pudieran ser fácilmente evaluados.

Un subsistema precisamente sería el contable o financiero, otros el de personal, de recursos materiales, de producción, etcétera.

La evaluación de cada entidad como un sistema abierto en constante interacción con los sistemas mayores y con sus subsistemas identificaría fallas, omisiones y promovería correcciones oportunas. Además proporcionaría una visión completa, íntegra de cada entidad y de su relación con el gran sistema que es la Administración Pública Federal y sus órganos de fiscalización, en este caso, el Poder Legislativo.

Así con este acercamiento, se busca robustecer indudablemente una aspiración esencial de coherencia en las acciones del sector público en un país cuyos recursos, a pesar del petróleo, son abrumadoramente insuficientes si los comparamos con sus necesidades básicas.

La descentralización de la contabilidad permitirá que la Contaduría Mayor de Hacienda no sólo verifique comprobantes, sino que revise el sistema que crea o que da origen a estos comprobantes. Con ello se aspira a configurar un esquema que no sólo conozca de la regularidad y de la limpieza de los procedimientos administrativos, sino el origen de las decisiones que legitima todo acto de gobierno. Lo anterior conlleva la sugerencia de que la evaluación del sistema entidad o de los subsistemas contables o financieros se haga comparando resultados con los programas y presupuestos autorizados por el Poder Legislativo, propuestos por el Ejecutivo Federal.

Consideramos que para esta evaluación de sistemas se requiere que la Contaduría cuente con una planta profesional robusta y suficiente y de equipos de procesamiento electrónico adecuados.

Evaluar la acción gubernamental con el enfoque sistémico requiere indudablemente de técnicas modernas de auditoría, del muestreo estadístico, la inferencia estadística, cuya aplicación necesita, por lo tanto, de personal suficiente en este campo.

Estimo que el mejoramiento del personal y de los recursos materiales de la Contaduría permitirán una mejor fiscalización con un costo razonable para la nación. De esta manera, los resultados de la revisión podrían presentarse en menor tiempo posible y divulgarse ampliamente ante la comunidad nacional.

La difusión de los esfuerzos de fiscalización conforman el control democrático de la acción gubernamental. Sobre todo en esta época en la que el esfuerzo de participación plural promovida por López Portillo se instrumenta a través de la Reforma Política que fomenta el ejercicio político de la oposición y la actuación de las minorías en el contexto político nacional.

Esta Reforma Política indudablemente fortalecerá a la colectividad nacional. A partir de mañana observaremos sus efectos inmediatos. Se logrará una mayor representatividad en la Cámara de Diputados.

Una nueva configuración de la representación parlamentaria permite inferir que se reflejará en una aspiración por robustecer de manera inmediata la acción de tutela de los

intereses populares a través de los distintos instrumentos a su alcance. Entre ellos, una Contaduría Mayor de Hacienda más involucrada en el proceso general de fiscalización nacional debe ser aspiración natural de la nueva Cámara.

La integración de la Cámara conforma una buena oportunidad para mejorar las actividades de fiscalización en nuestro país a través de la representación popular. Se aspira a configurar un control democrático, una retroalimentación eficiente y eficaz que modifique desviaciones y corrija errores. Se pretende diseñar procedimientos que nos conduzcan a acciones propositivas dentro de un marco de democracia, legitimidad y eficiencia.

La Quincuagésima Legislatura aportó valiosísimos avances en materia de fiscalización y de control administrativo. Corresponde a sus sucesores seguir su ejemplo a efecto de que, en el menor tiempo posible, se plasme en la realidad postulados y principios de acción en una capacidad vigente y efectiva del ciudadano mexicano para conocer de manera integral el programa y resultados de la acción de su gobierno.

# ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DEL REGIONALISMO

Laureano LOPEZ RODO

*LAUREANO LOPEZ RODO, es Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Madrid*

El tema del regionalismo goza de abolengo en España y es, a la vez, cuestión de la más candente actualidad.

La unidad nacional española trae su origen de la Monarquía visigótica que imperó desde el siglo V hasta la invasión musulmana al comienzo del siglo VIII. Desde el advenimiento del Estado moderno, España es la nación más antiguo de Europa pues la unión de los antiguos Reinos medievales finalizó en 1512, año en que se incorporó el Reino de Navarra a la Corona de Castilla. La unidad nacional es el fruto de un largo proceso histórico: la Reconquista frente al Islam que arranca del siglo VIII y culminó en el siglo XV, con la conquista de Granada en 1492, en el que van surgiendo distintos Reinos Peninsulares —León, Galicia, Castilla, Aragón, etc.—, los cuales acaban uniéndose durante el reinado de los Reyes Católicos (Isabel de Castilla y Fernando de Aragón) sin perder su personalidad propia ni sus instituciones peculiares.

Durante los dos siglos de reinado de la Casa de Austria, el único conato de secesión de Cataluña tuvo lugar en 1640, en tiempos de Felipe IV, cuando el Presidente de la Generalidad de Cataluña, Pablo Claris, proclamó la República catalana y para conseguir la ayuda de Francia, proclamó Conde de Barcelona a Luis XIII y, a su muerte, a Luis XIV quienes nombraron un Virrey de Cataluña. Esto dio lugar a una larga guerra de 12 años que terminó con la capitulación de Barcelona en 1652. En virtud de la paz de los Pirineos (1659) quedaron segregados de Cataluña el Rosellón y parte de la Cerdeña.<sup>1</sup> Durante el reinado de Carlos II se enciende de nuevo la guerra con Francia. Las tropas de Luis XIV conquistan Barcelona (1697) y vuelve a haber un Virrey francés. La paz de Ryswick reconoce la pertenencia de Cataluña a la Corona de España.

<sup>1</sup> En el Rosellón y parte de la Cerdeña, incorporados a Francia Luis XIV abolió sus instituciones peculiares e inició una enérgica política de asimilación que todavía perdura

A comienzos del Siglo XIV había en España nueve regímenes jurídicos públicos distintos. La Monarquía española estaba integrada por el Reino de Aragón, el Reino de Valencia, el Reino de Mallorca y el Principado de Cataluña, que componían la Corona de Aragón, de otra parte, estaban el Reino de Castilla, el Reino de Navarra, el Señorío de Vizcaya y las provincias de Alava y Guipúzcoa.

A comienzos del siglo XVIII, con el advenimiento de la Casa de Borbón y los Decretos de Nueva Planta de Felipe V, se produjo una mayor centralización, inspirada en el modelo francés. Se suprimió el Derecho público de Cataluña, Aragón, Valencia y Mallorca y se respetó, en cambio, el de Navarra, Vizcaya, Alava y Guipúzcoa.

El movimiento centralizador y uniformista se agudiza en el Siglo XIX y España se convierte en un Estado unitario.

Durante la invasión francesa, José Bonaparte, usurpando el trono de España dividió en 1810 el territorio en 38 Prefecturas.

En el preámbulo de la Constitución de Cádiz de 1812, tras enumerar los Reinos y Provincias que componen el territorio nacional, se anuncia un futuro repartimiento “más cómodo y proporcionado” del territorio. Un Diputado de las Cortes de Cádiz declaraba en 1812 que “sancionada la Constitución, había llegado el caso de olvidar los nombres de los Reinos y Señoríos que componen la Monarquía española y de que no volvieran a oír las denominaciones de catalanes, aragoneses, castellanos, etc.”.

En cumplimiento del mandato constitucional, se hizo en 1822 una división del territorio en 52 provincias, de carácter intencionalmente “ahistórico” que borró los límites y la nomenclatura de los Reinos y Señoríos.

Once años más tarde, en 1833, se hace una nueva división “provisional” del territorio español en 49 provincias que sigue vigente en la actualidad, salvo alguna rectificación y

con la única variante de haberse desdoblado en 1927 el Archipiélago canario en dos provincias, con lo cual el número de las provincias españolas se eleva hoy a 50.

En el Siglo XIX se suceden diversas leyes municipales y provinciales: las de 1823, 1845 y 1870, la municipal de 1877 y la provincial de 1882. Estas dos últimas alcanzaron un largo período de vigencia pues no fueron derogadas hasta la promulgación del Estatuto municipal de 1924 y del Estatuto provincial de 1925.

En toda la legislación del Siglo XIX sobre Administración Local, todas las provincias se hallan sometidas al mismo régimen administrativo con la excepción de las provincias de Alava (y Vizcaya y Guipúzcoa hasta 1937),<sup>2</sup> Navarra y, ya en el Siglo XX, las dos provincias del Archipiélago canario, las cuales gozan de regímenes especiales de carácter fundamentalmente económico aunque también ofrecen peculiaridades en su organización provincial.

Sólo hubo un brevísimo paréntesis en el Siglo XIX en el que trató de implantarse el federalismo. Fue durante la I República española de 1873 que duró once meses, etapa muy convulsa que conoció cuatro Presidentes de la República. En cuanto asumió la Presidencia Pi Margall, “el federalismo se impuso, más de hecho que de derecho. En Barcelona, la Diputación hizo declarar la República independiente de Cataluña. Enseguida hizo Málaga otro tanto, proclamándose el margen del gobierno de Madrid. Le siguieron Cádiz, Sevilla, Granada, Valencia, Cartagena y otras muchas ciudades; en todas partes se alzaba bandera de independencia frente al poder central. Un federalismo mal entendido estaba resultando, en vez de vínculo de unión —como soñaba Pi—, motivo de escisión y de salida a flote de viejos odios regionales

<sup>2</sup> El Decreto-Ley de 23 de junio de 1937 suprimió los regímenes forales de Vizcaya y Guipúzcoa. Este Decreto-Ley ha sido derogado por el Real Decreto-Ley de 30 de octubre de 1976. El Real Decreto-Ley de 4 de marzo de 1977 restaura las Juntas Forales de Guipúzcoa y Vizcaya. Por último, el Real Decreto-Ley de 4 de enero de 1978 crea una Comisión Mixta para el estudio del restablecimiento de los regímenes forales de Vizcaya y Guipúzcoa.



o locales. Las repúblicas de Granada y Jaén entraron en guerra, y lo peor fue cuando el cantón republicano de Cartagena, que contaba con la escuadra y una fuerte guarnición, declaró la guerra a Madrid. Hasta pequeños pueblos de Extremadura se proclamaron repúblicas independientes. España entera se descuartizaba.<sup>3</sup>

El federalismo degeneró rápidamente en cantonalismo y cada cantón se lanzó incluso a acuñar moneda. Pi Margall tuvo que luchar contra los cantonales, dimitiendo al cabo de un mes y pocos días de su elección.

El uniformismo administrativo de las provincias españolas y la desaparición en nuestro Derecho positivo de los antiguos Remos, Principados y Señoríos cuyo territorio era más amplio que el provincial, ha sido objeto de severas críticas a fines del Siglo XIX y especialmente en el nuestro y ha dado lugar a diversos proyectos de reforma de tendencia regional (cuyas vicisitudes se resumen a continuación) y es objeto actualmente de debate en las Cortes Españolas que están elaborando una nueva Constitución.

El primer proyecto de reforma de la Administración municipal es el de Venancio González que fue leído en el Senado en diciembre de 1882, y el primer proyecto de reforma de la Administración provincial es el de Segismundo Moret presentado en enero de 1884. Un segundo proyecto de nueva Ley Municipal lo presentó el propio Moret en el mismo año 1884. En ese mismo año surge el proyecto de Romero Robledo que comprende a la vez la Administración municipal y la provincial y que tiene un sentido descentralizador, creando la región como agrupación de municipios (no de provincias). Viene luego otro proyecto de Venancio González de 1886 que no ofrece innovación alguna. Especial interés tiene el proyecto de Silvela de 1891 que reconoce la región como agrupación de provincias con un mismo marco histórico y natural. En 1893 Venancio González presentó un proyecto por el que se re-

fundían las Leyes Municipal y Provincial vigentes sin introducir grandes novedades. Se sucedieron después los proyectos de Alfonso González (1901), y de Segismundo Moret (1902), de ámbito municipal ambos; el de Antonio Maura (1903), que comprendía los municipios y las provincias y era de sentido descentralizador, aunque no mencionaba las regiones; el de Maura presentado en 1907 que dio lugar a un largo debate parlamentario que se prolongó durante dos años sin que tampoco llegara a aprobarse, al igual que ocurrió con todos los proyectos anteriores mencionados. El proyecto Maura de 1907 admitía las Mancomunidades provinciales.

En marzo de 1912 el Gobierno Canalejas, presionado por el problema catalán (en diciembre del año anterior le habían sido entregadas las bases de la Mancomunidad catalana aprobadas por las cuatro Diputaciones provinciales de Cataluña), presentó un proyecto de Ley de Mancomunidades provinciales que tampoco llegó a ser aprobado por las Cortes. En el propio año 1912 (en octubre) se presentó un proyecto de Ley de Bases sobre el Régimen Local (que comprendía la Administración municipal y la provincial), que siguió la misma suerte que los anteriores.

Vista la dificultad que presentaba la reforma de la Administración local en las Cortes y el apremio del regionalismo catalán, el Gobierno Dato dictó en 1913 un Real Decreto sobre Mancomunidades provinciales, a cuyo amparo se constituyó en 1914 la Mancomunidad catalana presidida por Prat de la Riba.

El regionalismo fue adquiriendo mayor pujanza y en 1919 se elaboró por la Mancomunidad un proyecto de Estatuto de Cataluña que fue sometido a referéndum entre los Ayuntamientos catalanes. Paralelamente, el Gobierno que presidía el Conde de Romanones presentó en 1919 un "proyecto de ley sobre organización autonomista municipal y regional" que no llegó a prosperar.

<sup>3</sup> COMELLA Historia de España moderna y contemporánea, 1967, p. 492

Tras la implantación en 1923 de la Dictadura del General Primo de Rivera, fue disuelta la Mancomunidad de Cataluña y se efectuó la reforma de la Administración local con el Estatuto municipal de 1924 y el Estatuto provincial de 1925 de Calvo Sotelo. Este último texto legal reconoce la región pero, según afirmó su propio autor, "el Estatuto (provincial) condiciona y restringe con severidad el nacimiento de la región" si bien, añade, ofrece "un molde amplio para allí donde vibre una realidad regional indiscutible y pujante... Jamás ha llegado a tanto el legislador español".<sup>4</sup>

Según el preámbulo del Estatuto provincial de 1925 "La región no es únicamente ni siquiera principalmente el pasado. Es, en cambio, fundamentalmente una posibilidad futura de máxima descentralización y autonomía, que podrá o no coincidir con el pasado y que sólo tendrá derecho a vivir cuando surja por apremiante exigencia de actuales y comunes intereses morales y materiales".

Para constituir una región, el Estatuto provincial de 1925 exigía el acuerdo de las tres cuartas partes de los Ayuntamientos y, al menos, igual proporción de electores de la región. El Gobierno debería examinar el proyecto de constitución de la región y redactarlo de manera definitiva. A las regiones podrían otorgárselas las facultades relativas a fines o servicios del Estado que, sin ser consustanciales con su soberanía regional, tengan órbita regional. Las regiones no son suma de Diputaciones provinciales, sino de municipios. Con independencia de la región, "las Diputaciones podían mancomunarse como corporaciones administrativas, para realizar fines administrativos; pero nunca podrán organizarse en regiones".<sup>5</sup> Como se vé, el Estatuto del 25 respondía al criterio del proyecto de Romero Robledo de 1884 (la región como agrupación de municipios) y no al proyecto de Silvela en 1891 (la región como agrupación de provincias).

Sin embargo, no llegó a constituirse ninguna región al amparo del Estatuto provincial del 25.

<sup>4</sup> "Mis servicios al Estado" Madrid, 1933, 2ª ed pp. 71-72.

<sup>5</sup> Preámbulo del Estatuto Provincial de 1925

La Constitución de 1931 estableció en su artículo 8 que el Estado español "estara integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía".<sup>6</sup>

El único texto legal promulgado durante la vigencia de la Constitución de 1931 que recuerda la división del territorio nacional en regiones con indicación de las provincias que las integran, es la Ley de 14 de junio de 1933 relativa al Tribunal de Garantías constitucionales, a efectos de que cada una de las regiones nombrara un representante en dicho Tribunal. Las regiones eran las quince siguientes: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Extremadura, Galicia, León, Murcia, Navarra, Valencia, y Vascongadas. Esta división responde fundamentalmente a las "regiones históricas" de España.

En 1935 se promulgó la Ley Municipal.

Al amparo de la nueva Constitución, el 9 de mayo de 1932 se inició en las Cortes constituyentes la discusión del proyecto de Estatuto de autonomía de Cataluña que quedó aprobado el 9 de septiembre y fue promulgado el 15 del mismo mes. En virtud del Estatuto de 1932, Cataluña quedaba constituida en región autónoma, regida por la Generalidad de Cataluña, dotada de un Parlamento legislativo propio, de un Consejo Ejecutivo (Gobierno) y un Tribunal de Casación. El 20 de noviembre de 1932 se celebraron las elecciones para el Parlamento catalán, cuya sesión inaugural tuvo lugar el 6 de diciembre. Maciá fue confirmado como Presidente de la Generalidad y Companys como Presidente del Parlamento. En 1933 se promulgó la Ley municipal catalana. El Tribunal de Casación de Cataluña se constituyó el 24 de mayo de 1934.

<sup>6</sup> Es interesante consignar que el movimiento en favor de las regiones no fue exclusivo de ciertos sectores políticos republicanos, sino que tenía también un fuerte ingrediente tradicional. Así, el Pretendiente tradicionalista al trono de España, Don Alfonso Carlos, en su manifiesto de 6 de enero de 1932 propugnaba "la devolución de su personalidad y derechos a las regiones privadas de ellas por un malhadado centralismo".

Pronto se produjeron graves tensiones entre la región autónoma y el Estado español. En 1933 el Tribunal de Garantías constitucionales privó de toda fuerza jurídica, por constitucionalidad, a una ley agraria (ley de contratos de cultivo) aprobada por el Parlamento catalán, cuya sentencia desafiada por el Parlamento Autónomo que votó de nuevo dicha ley. La creciente tensión desembocó en la proclamación por el Presidente de la Generalidad, Companys, del Estado catalán el 6 de octubre de 1934, a la que respondió el Gobierno de Madrid proclamando el estado de guerra y ocupando el Ejército el edificio de la Generalidad de Cataluña, tras la rendición de su Presidente después de una lucha armada de 10 horas por las calles de Barcelona.

A fines de aquel año, las Cortes aprobaron un "régimen transitorio" para Cataluña que modificaba profundamente el Estatuto restringiendo una autonomía que había dado lugar a tan serios abusos.

Durante la guerra española, Cataluña perteneció a la zona republicana y las tensiones entre la Generalidad y el Gobierno central, fueron constantes y gravísimas, como puede verse en el relato del Presidente de la República, Sr. Azaña.<sup>7</sup>

Tras la conquista de Lérida, fue derogado el Estatuto de Cataluña el 5 de abril de 1938.

También al amparo de la Constitución de 1931, se aprobó un Estatuto vasco. Hubo un primer proyecto de Estatuto ela-

<sup>7</sup> "Hay para escribir un libro con el espectáculo que ofrece Cataluña, en plena disolución. Ahí no queda nada: Gobierno, partidos, autoridades, servicios públicos, fuerza armada; nada existe. Es asombroso que Barcelona se despierte cada mañana para ir cada cual a sus ocupaciones. La inercia. Nadie está obligado a nada, nadie quiere ni puede exigirle a otro su obligación. Histeria revolucionaria, que pasa de las palabras a los hechos para asesinar y robar; ineptitud de los gobernantes, inmoralidad, cobardía, ladridos y pistolotazos de una sindical contra otra, engreimiento de advenedizos, insolencia de separatistas, deslealtad, disimulo, palabrería de fracasados, explotación de la guerra para enriquecerse, negativa a la organización de un ejército, parálisis de las operaciones, gobiernitos de cabecillas independientes en Puigcerdá, La Seo, Lérida, Fraga, Hospitalet, Port de la Selva, etc. Debajo de todo eso, la gente común, el vecindario pacífico, suspirando por un General que mande, y se lleve la autonomía, el orden público, la F.A.I., en el mismo escobazo". *Obras Completas*, vol. IV, "Memorias políticas y de guerra", México, 1968, p. 575.

borado por la Asamblea de municipios vasco-navarros celebrada en Estella en 1931, que fue rechazado por el Gobierno de la República. Posteriormente, las Comisiones Gestoras de las tres Diputaciones provinciales vascongadas y la de Navarra, redactaron otro proyecto que sometido a votación en 1932 fue rechazado en Navarra y aprobado por las otras tres provincias. Tampoco prosperó este segundo proyecto. A fines de 1933 fue presentado en las Cortes un nuevo proyecto de Estatuto vasco.

Finalmente, el 10. de octubre de 1936 ya en plena guerra española, las Cortes republicanas aprobaron el Estatuto del País Vasco promulgado el 4 de octubre que sólo pudo aplicarse a la provincia de Vizcaya, pues la de Alava se había sumado al Alzamiento Nacional y la capital guipuzcoana, San Sebastián, había sido conquistada por el Ejército Nacional el 12 de septiembre anterior. Con la conquista de Bilbao el 19 de junio de 1937, el Gobierno autónomo vasco se exilió.

El Estatuto de Cataluña y el Estatuto vasco quedaron derogados, como igualmente la ley municipal de 1935. La Ley de Bases de Régimen Local de 1945 no admite más Entidades locales que la Provincia, el Municipio y las Entidades locales menores. Con la excepción de Navarra que conserva su Ley de 1841 y la de Alava, todas las provincias españolas tienen un régimen administrativo uniforme y desaparece la región tanto como Entidad administrativa como en el aspecto de división territorial intermedia.

Sin embargo, el ámbito provincial resulta demasiado estrecho para muchos servicios de la Administración del Estado y comienzan a surgir demarcaciones supraprovinciales ad hoc para determinados servicios, a las que no voy a referirme.

El primer atisbo de una división supraprovincial nos lo ofrece el Estatuto de Gobernadores civiles de 1958, en el cual se prevé el nombramiento de Gobernadores civiles generales

con jurisdicción en el territorio de varias provincias. En todo caso, los Gobernadores Civiles de las Provincia incluidas en la jurisdicción del Gobernador general, estarán jerárquicamente sometidas a éste.

En el preámbulo del Estatuto de Gobernadores Civiles de 1958 se lee: "No trata el Decreto de plantear problema alguno sobre si debe o no subsistir la actual división del territorio nacional en provincias, cuestión ajena por completo a su ámbito y propósito, pero sí ha tenido presente la diversidad de cada una de ellas en extensión y características, y hasta ha previsto la coyuntura de que el Gobernador debe ejercer sus funciones en circunscripción más extensa. A tales supuestos obedece la regulación que en su Capítulo III lleva a cabo de las figuras de los Gobernadores generales, Subgobernadores y Delegados del Gobierno, cargos todos ellos que... tienen precedentes reconocidos desde hace muchos años en la legislación patria".

Al amparo del Estatuto de Gobernadores sólo se ha creado el cargo de Subgobernador de la provincia de Barcelona, la más populosa de España, pero no se ha nombrado todavía ningún Gobernador general.

Un paso importante hacia la superación del angosto ámbito provincial ha sido realizado por los Planes de Desarrollo Económico y Social puesto que en todos ellos se ha impulsado la política de desarrollo regional. La Ley de 1972 por la que se aprueba el III Plan de Desarrollo dedica uno de sus capítulos, integrado por 10 artículos, al desarrollo regional. El artículo 37 dispone que las Diputaciones provinciales "podrán mancomunarse para la realización de acciones conjuntas de desarrollo regional e interprovincial. La constitución de las Mancomunidades y sus Estatutos se aprobarán por el Gobierno a propuesta del Ministro de la Gobernación, previo informe de la Comisaría del Plan de Desarrollo y con el dictámen del Consejo de Estado".

Este es el primer texto legislativo aprobado por las Cortes Españolas desde su constitución de 1942 en que vuelve a

autorizarse la creación de Mancomunidades de Diputaciones provinciales y se determina que el objeto de las mismas ha de ser la realización de acciones conjuntas de desarrollo regional. Se trata, por tanto, no sólo de establecer una división territorial, sino de constituir una Entidad local supraprovincial: la Mancomunidad.

Por el momento este precepto legislativo no ha sido puesto en práctica. En cuanto a las divisiones territoriales supraprovinciales fueron expresamente admitidas en la Ley Orgánica del Estado de 1967 al declarar en su artículo 45 que podrán establecerse divisiones territoriales distintas de las provincias. Este precepto ha dado lugar a abundante literatura jurídica para medir el alcance de este texto constitucional.<sup>4</sup>

A mi juicio, el alcance de la Ley Orgánica del Estado está claro: abre la puerta al establecimiento de una división territorial general de carácter supra e infra provincial y también a la creación de Entidades o Corporaciones administrativas regionales y comarcales. El hecho de figurar el referido artículo 45 de la Ley Orgánica en el título VIII dedicado a la Administración Local, pone de manifiesto que al facultar el establecimiento de divisiones territoriales distintas de las provincias, no se refiere sólo a unas circunscripciones para el mejor desenvolvimiento de los servicios a cargo de la Administración del Estado, sino también en la creación de Corporaciones locales distintas de las provincias.

Ciertamente, la Ley Orgánica omitió las palabras región y comarca, pero una y otra tienen cabida en el desarrollo, mediante leyes ordinarias, de las normas constitucionales. Prueba de ello es la ley citada del Plan de Desarrollo Económico-Social de 1972 que admite la creación de Mancomunidades interprovinciales y, sobre todo, la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975 que habla expresamente de Entes regionales y comarcales. En efecto, esta Ley de Bases

<sup>4</sup> Vid especialmente GUAITA, "División territorial y descentralización" Madrid, 1973, pp. 246 y siguientes.

reproduce el artículo 45 de la Ley Orgánica del Estado según el cual "Podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la Provincia" y, desarrollando este precepto constitucional, añade: "Para la realización de algunos de los fines atribuidos a las Entidades locales fundamentales ( Municipio y Provincia) o de los que en su caso les sean encomendados por la Administración Pública, podrán crearse entes regionales o comarcales de carácter asociativo". Y luego regula las Mancomunidades provinciales dotadas de personalidad jurídica, en los siguientes términos:

1. Las provincias podrán asociarse entre sí para el adecuado planeamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común, propias de su competencia o encomendadas por otras Administraciones públicas, a fin de promover y colaborar en la acción de desarrollo regional e interprovincial.
2. Tales asociaciones revestirán la forma de Mancomunidades provinciales, dotadas de personalidad jurídica, sin que puedan asumir la totalidad de las competencias asignadas a las respectivas Diputaciones.
3. La constitución de las Mancomunidades y sus estatutos requieren el acuerdo favorable de cada Diputación, adoptado por dos tercios del número de hecho, y, en todo caso, mayoría absoluta legal de sus miembros y aprobación por el Consejo de Estado.

En el texto articulado se especificarán los casos de disolución, que el Gobierno sólo podrá decretar por razones de orden público o de seguridad nacional".

En definitiva, pues, a la luz de la Ley del Plan de Desarrollo de 1972 y, en especial, de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975 resulta evidente que la Ley Orgánica del Estado de 1967 abrió la puerta a la creación de Entes regionales, concretamente, de Mancomunidades provinciales dotadas de personalidad jurídica propia (distinta de la de cada provincia integrada en la Mancomunidad).

Tras la restauración de la Monarquía el 22 de noviembre de 1975 y la constitución de las nuevas Cortes elegidas el 15 de junio de 1977, se inició en España el proceso pre-autonómico de circunscripciones territoriales con características históricas, culturales y económicas comunes. El 29 de septiembre dicho año, un Real Decreto-Ley restableció con carácter provisional la Generalidad de Cataluña. Con posterioridad, se han publicado nueve Reales Decretos-Leyes que establecen los regímenes preautonómicos del País Vasco, Galicia, Aragón, Archipiélago Canario, País Valenciano, Andalucía, Castilla-León, Baleares y Extremadura.\*

Las características comunes de estas pre-autonomías son, aparte de su carácter provisional hasta que se promulgue la nueva Constitución española:

- a) La personalidad jurídica de los Entes pre-autonómicos que tienen carácter territorial y supraprovincial.
- b) La facultad de dichos Entes de coordinar la actuación de las Diputaciones Provinciales comprendidas en su territorio, de elaborar su propio reglamento de régimen interior y de gestionar el traspaso de servicios del Estado y de las Diputaciones Provinciales.
- c) Los actos del ente autonómico son recurribles ante lo contencioso administrativo y pueden ser suspendidos por el Gobierno en caso de ilegalidad.
- d) El ente autonómico puede ser disuelto por el Gobierno por razones de seguridad del Estado.

La organización de los entes pre-autonómicos varía de unos a otros. En general, existe un órgano colegiado elegido por los parlamentarios de las provincias afectadas y por las Diputaciones respectivas, el cual a su vez elige al Presidente, salvo en Cataluña en que el Presidente de la Generalidad es nombrado por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno y designa a los Consejeros que forman el Consejo Ejecutivo de la Generalidad.

\* Reales Decretos-Leyes de 4 de enero de 1978, 17 de marzo de 1978 y 27 de abril de 1978, ...

El Proyecto de Constitución aprobado por el Congreso de los Diputados el 21 de julio del presente año, y que se encuentra actualmente en tramitación en el Senado para ser luego sometido a referéndum popular, establece en su artículo 2o. que la Constitución "reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (la nación española) y la solidaridad entre todas ellas".

Por otra parte, el artículo 131 declara que "El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan".

El Capítulo tercero del Título VIII de la Constitución, está dedicado a "las Comunidades Autónomas". En su artículo 137 dispone:

1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2o. de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos estatutos.
2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría absoluta del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales interesadas.
3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años".

El artículo 138 dice:

1. En ningún caso se admite la federación de Comunidades Autónomas.
2. Las Cortes Generales podrán autorizar acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas".

El artículo 139 declara:

"El proyecto de estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ella y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley".<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Sin embargo, según el artículo 145 cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen al menos la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

- 1o. El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.
- 2o. Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.
- 3o. Si se alcanzase dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.
- 4o. Si el proyecto de Estatuto es aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.
- 5o. De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2o de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley, ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos procederá su promulgación en los términos del apartado anterior.

El artículo 140 dispone:

1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.
2. Los estatutos de autonomía deberán contener:
  - a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
  - b) La delimitación de su territorio.
  - c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
  - d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.
3. La reforma del estatuto se ajustará al procedimiento establecido en el mismo y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica”.

El artículo 141 enumera las materias en las que podrán ser competentes las Comunidades Autónomas.

El artículo 143 enumera las materias de la exclusiva competencia del Estado, sin perjuicio de que según el artículo 144, el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Los párrafos segundo y tercero del artículo 143 establecen que:

“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. Las

materias no asumidas expresamente en los respectivos Estatutos por las Comunidades Autónomas se entenderán, en todo caso, como de competencia propia del Estado, pero éste podrá distribuir o transmitir estas facultades por medio de leyes orgánicas.

El derecho del Estado prevalece sobre el de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. Será, en todo caso, supletorio del derecho propio de las Comunidades Autónomas”.

El artículo 146 dispone que: “...la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y en los Estatutos podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales del correspondiente territorio, de conformidad todo ello con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 117, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en el que esté el órgano competente en la primera instancia.

Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos y sus sucesivas reformas, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los correspondientes censos”.

El artículo 147 dispone que: “El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

- a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.
- b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 144.
- c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.
- d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario”.

El artículo 148 establece: “Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la administración periférica del Estado y la coordinará, cuando proceda, con la administración autónoma”.

El artículo 149 dice: “Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”.

El artículo 150 declara:

“1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos”.

El artículo 151 establece:

“1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.

2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado”.



Por último, el artículo 152 dispone que:

- “1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo territorio español.
2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”.

### La región Urbana

Dentro de la problemática regional adquieren cada día mayor importancia las llamadas “regiones urbanas”, es decir las áreas metropolitanas que circundan las grandes ciudades. El fenómeno de la gran ciudad se presenta cada vez con fuerza en España.

A mediados del presente siglo tan sólo dos aglomeraciones urbanas —Madrid y Barcelona— sobrepasan el millón de habitantes. En la actualidad son cinco las áreas metropolitanas que superan dicha cifra de población (Valencia, Bilbao, y Sevilla, además de las dos citadas,<sup>11</sup> y hay otras diez conurbaciones que oscilan entre el medio millón y el millón de habitantes (Asturias, Guipúzcoa, Zaragoza, Murcia, Cádiz-Jerez, Alicante, Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife, Málaga y Pontevedra-Vigo). En el III Plan de Desarrollo se delimitan un total de 20 áreas metropolitanas<sup>12</sup> en

<sup>11</sup> El área metropolitana de Madrid cuenta actualmente más de cuatro millones de habitantes y la de Barcelona sobrepasa los tres millones y medio.

<sup>12</sup> Dichas 20 áreas metropolitanas son cinco áreas que rebasan el millón de habitantes, nueve comprendidas entre el medio millón y el millón, y cuatro áreas comprendidas entre los 200 000 y los 500 000 habitantes (La Coruña, Santander, Palma de Mallorca y Valladolid). Esas 20 áreas me-

las que se prevén importantes actuaciones de desarrollo regional con objeto de dotarlas de la infraestructura necesaria y de los servicios urbanos adecuados.

El Plan de Desarrollo pretendió impulsar una óptima revalorización del territorio facilitando un conveniente asentamiento de la población en aquellos puntos neurálgicos que son las áreas metropolitanas y prestando especial atención a las mismas, toda vez que en ellas es donde las necesidades urbanísticas se presentan con caracteres más apremiantes.

Los expertos de las Naciones Unidas<sup>13</sup> han señalado cuáles son las características y problemas que habitualmente se presentan como consecuencia del crecimiento de las zonas metropolitanas. Estos son los siguientes:

- a) La presencia de una ciudad principal, de una aglomeración de ciudadanos, o de una zona urbana o en vías de expansión rápida.
- b) Una concentración de funciones económicas, sociales, culturales y administrativas.
- c) Una población muy densa que crece rápidamente y cuya renta procede principalmente de actividades no agrícolas.
- d) La presencia de una vasta gama de ocupaciones que exigen una especialización.
- e) El dominio por parte de la ciudad central de la vida social, cultural, política y económica de la región e incluso de la del país.
- f) La presencia de un nudo de comunicaciones: ferroviario, de carretera, aéreo, etc., de importancia nacional.
- g) Un crecimiento rápido de las necesidades en viviendas y en servicios e instalaciones urbanas y colectivas.
- h) Una afluencia de personas de origen rural que conocen mal las formas de vida urbana.
- i) Una falta de instalaciones necesarias para ayudar a los recién llegados a adaptarse a su nueva comunidad.

tronopolitanas albergan 175 millones de habitantes es decir el 50% de la población española. Tan sólo en Madrid y Barcelona habita el 21% de los españoles.

<sup>13</sup> Vid. Martín Mateo “El horizonte de la descentralización” Madrid, 1966, p. 244.

Las grandes áreas metropolitanas han sido objeto de un tratamiento *ad hoc* en el Derecho positivo español.

### Madrid

La Ley de 2 de diciembre de 1962 creó la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid, con el carácter de organismo autónomo encargado de promover, orientar, impulsar y velar por la ordenación urbanística de dicha Area. La Comisión está presidida por un Delegado del Gobierno, el Alcalde de Madrid es el Vicepresidente y está compuesta por representantes de la Diputación provincial y de los 23 Ayuntamientos comprendidos en el Area Metropolitana.

La Comisión redacta y aprueba el Plan General de Ordenación del Area Metropolitana de Madrid. La ejecución del Plan corresponde a los Ayuntamientos del Area bajo la fiscalización de la Comisión.

### Barcelona

Por Decreto-Ley de 26 de agosto de 1974, se creó la Entidad municipal metropolitana de Barcelona para la coordinación, gestión, vigilancia y ejecución del planeamiento urbanístico y de la prestación de aquellos servicios de interés relevante para el conjunto de la zona metropolitana. La Entidad metropolitana está regida por un Consejo elegido por los 28 ayuntamientos integrados en ella, en proporción a su población respectiva, y por la Diputación provincial. En el seno del Consejo existe una Comisión administrativa y un Gerente.

### Valencia

La Ley de 14 de octubre de 1949 creó la Corporación administrativa denominada "Gran Valencia". Entidad de Derecho

público para realizar la ordenación urbana de Valencia y los 30 municipios de su comarca. La Entidad "Gran Valencia" está constituida por un Consejo General, una Comisión ejecutiva y una Oficina Técnica. El Consejo General está presidido por el Gobernador Civil y tiene dos Vicepresidentes: el Alcalde de Valencia y el Presidente de la Diputación Provincial; está integrado, además, por representantes de los Ayuntamientos de la comarca y de diversos servicios periféricos de la Administración central. La Comisión ejecutiva está presidida por el Alcalde de Valencia.

### Bilbao

La primera ciudad española que ha estado dotada de una organización urbanística *ad hoc* ha sido Bilbao. El Decreto de 1º de marzo de 1946 creó una Corporación administrativa denominada "Gran Bilbao" para la ejecución del Plan de Ordenación urbanística y comarcal de su zona de influencia. Corporación administrativa "Gran Bilbao" tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir, reivindicar y enajenar bienes de todas clases, celebrar contratos, establecer y explotar cualquier servicio y ejercer acciones judiciales en cuanto se refiere al desarrollo de dicho Plan. La Entidad "Gran Bilbao" consiste de un Consejo General y una Comisión Ejecutiva. El Presidente del Consejo General es el Gobernador Civil y el Vicepresidente, el Alcalde de Bilbao quien, a su vez, preside la Comisión Ejecutiva.

Hasta el presente sólo se habían promulgado las leyes especiales citadas para las Areas metropolitanas de Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao. En cambio la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975 regulaba con carácter general las Entidades Municipales Metropolitanas en los siguientes términos:

1. Podrán constituirse en Entidad Municipal Metropolitana aquellas aglomeraciones urbanas, de elevada densidad demográfica y alto índice de expansión, consideradas en su conjunto, entre cuyos núcleos de población exista una

vinculación económica y social que haga aconsejable la coordinación en el planeamiento y en la prestación de servicios del conjunto. Las demarcaciones administrativas se acomodarán a las exigencias de la Entidad.

2. Dichas Entidades se regirán por un Consejo Metropolitano, cuyos miembros serán elegidos por cada uno de los Ayuntamientos afectados y por la Diputación provincial entre los componentes de sus respectivas Corporaciones. La representación de cada Corporación municipal estará en función de la importancia demográfica y económica de cada uno de los territorios municipales que constituyen el área; la Diputación estará representada por un número de Diputados igual a la cuarta parte del total de miembros del Consejo. El Presidente será elegido por el propio Consejo, entre sus miembros por mayoría simple.
3. Al Pleno del Consejo Metropolitano le corresponderá señalar las directrices generales de la actuación de la Entidad y la adopción de los acuerdos de mayor importancia. El Consejo elegirá de entre sus miembros una Comisión Permanente, a la que se incorporarán, con voz, pero sin voto, los Directores de Servicios y los Jefes de los Servicios generales de la Entidad Municipal Metropolitana. La Comisión funcionará como órgano permanente de actuación de la Entidad.
4. Para la constitución de una Entidad Municipal Metropolitana será preciso el acuerdo favorable del Ayuntamiento que represente el núcleo de mayor censo de población y en todo caso el del Ayuntamiento de la capital de la provincia cuando resulte afectado. La delimitación de la zona metropolitana y su constitución como Entidad Local corresponderá al Gobierno, mediante Decreto, en el que se fijarán, asimismo, los servicios que han de quedar a cargo de la Entidad Municipal Metropolitana y los ingresos que se asignarán para ello. Las materias que no se atribuya en dicha Entidad constituirán competencia

propia de los Municipios interados. En todo caso, corresponderá a la Entidad Metropolitana el planeamiento urbano y la vigilancia de su cumplimiento.

En el expediente de delimitación de la zona metropolitana y su constitución como Entidad Local será preceptiva la información pública, así como la audiencia de los Municipios afectadas y de la Diputación provincial, en todo caso, y el dictamen del Consejo de Estado cuando exista oposición por parte de alguno de ellos.

5. Las Entidades Municipales Metropolitanas tendrán siempre el carácter de entes de la Administración Local y se regirán por las disposiciones generales de esta Ley, completadas por las normas estatutarias que se dicten para cada caso concreto.
6. El texto articulado regulará la constitución de Entidades Municipales Metropolitanas cuando su demarcación comprenda términos municipales de varias provincias, aplicando analógicamente los preceptos establecidos en la presente base.

### Comarcas

Entre las divisiones territoriales intermedias está adquiriendo cada vez mayor interés la comarca. Se trata de una demarcación territorial superior al municipio e inferior a la provincia, en contraste con la región que es superior a la provincia e inferior al Estado.

Las comarcas son espacios geográficos de características homogéneas en las que destaca un núcleo de población principal —la cabecera de comarca— y unas poblaciones menores cuya vida gira en torno de la primera.

Los Planes de Desarrollo españoles han prestado especial atención a la comarca y trata de potenciar las cabeceras de

comarca dotándolas de los servicios culturales, educativos, sanitarios, asistenciales, deportivos, administrativos, etc., que garanticen una elevada "calidad de vida" y sirvan, a la vez, de foco de irradiación de los movimientos migratorios hacia las grandes ciudades.

En 1971 se ha realizado una división comarcal con objeto de "hacer gravitar el desarrollo regional sobre una red articulada de núcleos de población integrados en su realidad regional y adecuadamente interrelacionados". La política comarcal es complementaria de la política de desarrollo regional y tiene por objeto contribuir a la ordenación y acondicionamiento del territorio, a la concentración de servicios, a la coordinación de las inversiones públicas y a mejorar los asentamientos de población.

La ley de Régimen Local repetidamente citada, dando un nuevo paso en la línea de fortalecimiento de la comarca, preveía la constitución de Entidades municipales de ámbito comarcal, en los siguientes términos.

1. Podrán constituirse Entidades municipales de ámbito comarcal. La constitución de la Entidad y delimitación de su zona se efectuará por acuerdo del Gobierno, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, con el acuerdo de

los dos tercios, al menos, de los Municipios comprendidos en el área correspondiente, siempre que reúnan más de la mitad de la población total de la misma.

2. En el expediente de delimitación de la zona y su constitución como Entidad será preceptiva la información pública, así como la audiencia de los Municipios afectados y de la Diputación Provincial y el dictamen del Consejo de Estado cuando exista oposición por parte de alguno de ellos.
3. La Entidad comarcal asumirá en su ámbito competencias y funciones de los Municipios integrados, todos los cuales conservarán su organización y la administración de su patrimonio. Estará regida por una Comisión de Gobierno, de la que formarán parte los Alcaldes y un número de miembros de las respectivas Corporaciones en función de su importancia; su Presidente será elegido por la Comisión de entre sus miembros.

El proyecto de Constitución abre la puerta a las comarcas al establecer en el párrafo, 3 de su artículo 146 que "mediante la agrupación de Municipios, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica".

# DOCUMENTOS



# EL APARATO ESTATAL EN EL SISTEMA ORGANIZACIONAL DE LA SOCIEDAD EN LA REPUBLICA POPULAR DE POLONIA

Adam LOPATKA

*ADAM LOPATKA, es Director del Instituto de Estado y Derecho de la Academia Polaca de Ciencias. Presidente de la Asociación de Abogados de la República Popular Polaca y de la Comisión Legislativa del Parlamento Polaco. El documento que aquí se publica, es la ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre los Principios Democráticos de la Organización y el Funcionamiento de la Administración Pública en México y en Polonia, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Estado y de Derecho de la Academia Polaca de Ciencias, del 14 al 23 de mayo de 1979*

## 1. El Carácter Nacional y de Clases de la República Popular de Polonia

La República Popular de Polonia es un Estado socialista. Todo el poder recae en manos de los trabajadores de poblados y ciudades, de la clase trabajadora, campesinos, intelectuales y artesanos.

Cabe distinguir dos etapas en el desarrollo del Estado socialista: a) la etapa de la gestación del socialismo, en la cual el Estado introduce la dictadura de la clase trabajadora (proletariado) y b) la etapa de robustecimiento de las bases del comunismo, en la cual el Estado ya logró el status de organización nacional de los trabajadores.

Desde sus inicios en 1944, el Estado Popular Polaco ha ido fortaleciendo el socialismo en este país. También cabe distinguir dos estadios en la gestación del socialismo a) el estadio en el cual se ponen los cimientos del socialismo y, b) el estadio del establecimiento de una sociedad socialista avanzada.

La República Popular de Polonia es un Estado socialista en el cual se erigieron las bases del socialismo, para que luego se estableciera y consolidara firmemente su estructura política y socioeconómica. Las condiciones socialistas de la producción dominan en la industria y en otras ramas de la economía; el tipo de agricultura socialista se desarrolla tanto

en volumen como en calidad, la proporción de la población rural que aún realiza individualmente las tareas del campo, forma nexos que cada vez son más fuertes y generales con el socialismo. Que conforma las relaciones jurídicas en el país, así como una moralidad y relaciones humanas basadas en el sentido socialista de la justicia social. La mayor parte de las tareas que inspiraron al Estado durante el período de transición del capitalismo al socialismo fueron realizadas con éxito.<sup>1</sup>

Todo esto permitió a Polonia entrar en una nueva etapa de gestación socialista, es decir, la de edificar una avanzada sociedad socialista. El constituir este tipo de sociedad en el país es una tarea hecha a la medida de toda una generación, tanto en relación con los esfuerzos esenciales a escala nacional, como en el carácter profundo de los cambios en cuestión. La tarea de crear una sociedad socialista avanzada es concurrente en los planos económico, social, político, ideológico e internacional.

En lo que se refiere a la economía, la creación de una sociedad socialista avanzada significa una mayor consolidación de las condiciones socialistas de la producción, la reconstrucción y expansión de la base material y técnica; la unidad entre los logros de la revolución científica-técnica y los beneficios sociales garantizados por el socialismo; el nivel más elevado de trabajo y mayor eficiencia de la administración. En suma, esto garantiza una rápida tasa de expansión de la producción material y proporciona las condiciones adecuadas para satisfacer las necesidades y requerimientos materiales y espirituales.<sup>2</sup>

En el plano social, robustecer una sociedad socialista avanzada significa el pleno cumplimiento de las ideas de justicia social; mayor consolidación de los principios socialistas en las

relaciones humanas; una forma socialista de vida que se encuentre vinculada con el mejoramiento en los niveles de trabajo y respeto al principio de unidad entre derechos y deberes.

En el plano político, reforzar una sociedad socialista avanzada denota la gradual transformación del Estado como una organización que instrumenta los principios de la dictadura de la clase trabajadora, en un Estado nacional y general de los trabajadores que, bajo el liderazgo de los mismos, personifica la voluntad y los intereses de toda la nación. Esto se encuentra aunado a los desarrollos y al mejoramiento de la democracia socialista, la activación política y la intensificación de la iniciativa de los trabajadores.<sup>3</sup>

En el plano de la concientización social, el fortalecer una sociedad socialista avanzada implica una continua evolución del estilo de vida socialista, el desarrollo y consolidación del patriotismo socialista del sentido del deber y la disciplina civil y difundir los principios socialistas de las relaciones humanas en la actitud general y forma de pensar del pueblo. También encuentra expresión en el florecimiento de la cultura socialista; en la evolución y desarrollo de las necesidades y requerimientos espirituales del hombre, en un avance moral continuo. El Marxismo Leninismo como teoría revolucionaria e ideología de la clase trabajadora, como base científica de las políticas del Partido y del Estado, define la dirección del pensamiento social en una forma creciente y general.

En el plano internacional, reforzar una sociedad socialista avanzada —como lo recalcó Edward Gierek en el VII Congreso del Partido Unido de Trabajadores Polacos, en 1975—, denota una mayor consolidación de la unidad internacionalista entre Polonia, la Unión Soviética y la Comunidad de

<sup>1</sup> Resolución aprobada por el VII Congreso del Partido Unido de Trabajadores Polacos: Para el Rápido Desarrollo del Fortalecimiento Socialista Para Trabajo de Mejor Calidad y Niveles de Vida Nacionales más Elevados, "Nowe Drogi" 1976, No. 1, pp. 119-120.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 120

<sup>3</sup> Informe de Programación de la Oficina Política leído por el Primer Secretario del Comité Central, Partido Unido de Trabajadores Polacos, Camarada Edward Gierek: Para el Rápido Desarrollo del Fortalecimiento Socialista - Para un Trabajo de Mejor Calidad y Niveles de Vida Nacionales más Elevados, "Nowe Drogi" 1976, No. 1, p. 73.



Estados Socialistas Soberanos, el desarrollo y la consolidación de la integración económica socialista, la consolidación de la solidaridad con los movimientos laborales y comunistas internacionales y la cooperación con las naciones que emprenden el camino del progreso, la democracia y el socialismo. Asimismo significa que Polonia continuará conduciendo y desarrollando una política activa de coexistencia con los países con un diferente sistema social.

El progreso socialista en Polonia no sigue un patrón uniforme. El nivel general del avance socialista en el desarrollo del país es muy elevado; en muchos sectores, Polonia ya participa en las tareas clásicas de su actual etapa para crear una sociedad avanzada, para la cual el país, en conjunto, ya está maduro. Sin embargo, en otros sectores, en especial en el agrícola, el país aún se enfrenta a problemas para establecer las bases del socialismo. "Las distintas etapas de desarrollo de una sociedad socialista no están estrictamente delineadas", afirmó Edward Gierek en el VII Congreso del Partido Unido de Trabajadores Polacos. El resolver ciertos asuntos que quedaron de tiempos pasados y lograr llegar a etapas más avanzadas de desarrollo es perfectamente natural y factible; esto se facilita por el mayor potencial económico de que actualmente goza el país, por la mayor madurez política de la sociedad, y —lo que es sumamente importante— por el actual equilibrio de las fuerzas internacionales que son ventajosas para el socialismo.<sup>4</sup>

Por tanto, en la actualidad, Polonia ya está dedicada al fortalecimiento de una sociedad socialista avanzada, a pesar de que sigue haciendo frente a la necesidad de resolver ciertas cuestiones importantes del desarrollo socialista que son clásicas de la etapa para establecer las bases, por la cual el país, en su conjunto, ya pasó.

Al tomar en consideración el alto nivel de progreso del país al establecer el socialismo, la Constitución de la República Popular de Polonia, reformada por el Parlamento el 10 de

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 73.

febrero de 1976, preve las principales tareas que el Estado enfrenta de la siguiente manera; el párrafo quinto de la Constitución estipula que "La República Popular de Polonia vela, protege y desarrolla los beneficios sociales logrados por la clase trabajadora en poblados y ciudades, la libertad y las facultades pertenecientes al pueblo; garantiza el derecho de los ciudadanos a participar en el gobierno del país y apoya diferentes formas de gobierno local de la clase trabajadora; desarrolla el potencial individual del país y la economía en general mediante el aprovechamiento planificado y el desarrollo de sus recursos materiales; la organización racional de la fuerza laboral del país y el progreso continuo de la ciencia y la tecnología; protege y consolida la propiedad social que constituye el factor principal de la fuerza económica del país y de la prosperidad de la nación, establece condiciones que aseguran el constante desarrollo de la prosperidad y la eliminación paulatina de las diferencias que surgen entre las condiciones de vida en las zonas urbanas y rurales, entre trabajadores manuales e intelectuales". En su preocupación por el futuro de la nación, el Estado brinda asistencia y protección a la familia, proporciona asistencia a la maternidad y ayuda en la educación de las jóvenes generaciones; atiende y protege la salud de la población, desarrolla la educación universal y garantiza un desarrollo general de la ciencia y de la cultura nacional.

La Constitución especifica la dirección de la evolución del sistema de la República Popular de Polonia, declarando que el Estado instrumenta y desarrolla la democracia socialista.

La República Popular de Polonia es un Estado homogéneo; las minorías nacionales representan menos del dos por ciento de la población del país y no constituyen un grupo compacto en ninguna región concreta. El Estado aplica una política congruente de absoluta igualdad para todos los ciudadanos de la República Popular de Polonia, independientemente de nacionalidad, raza o religión.

El proceso de fortalecimiento de una sociedad socialista avanzada consiste en consolidar el carácter nacional polaco

en la República Popular de Polonia. Este fin se plantea con gran claridad en la Constitución que preve que la República Popular de Polonia es regida conforme a los mejores intereses de la nación polaca, su soberanía, independencia y seguridad, su deseo por la paz y la cooperación internacional. En la consolidación del patriotismo socialista polaco contemporáneo, la República Popular de Polonia combina el patriotismo con el internacionalismo. Este fin se encuentra plasmado en la Constitución que preve que al continuar con las nobles tradiciones polacas de solidaridad con todas las fuerzas de la libertad y el progreso, la República Popular de Polonia consolida amistad y cooperación con la Union Soviética y con otros Estados socialistas.

La política dirigida por la República Popular de Polonia y los principios de la actividad del Estado estipulados en la Constitución tienen una importancia decisiva y obligatoria en cuanto a los principios y métodos del funcionamiento de todo el sistema conforme al cual está organizada la sociedad en la República Popular de Polonia, incluyendo a la administración estatal. Estas directrices generales corresponden a las necesidades y anhelos vitales de la clase trabajadora como un todo, la clase trabajadora y toda la nación llevan a la práctica sus propias aspiraciones, primordialmente por intermedio del Estado y de otros órganos del sistema social.

## **2. Sistema de Organización de la Sociedad Socialista en Polonia**

El sistema de organización de la sociedad socialista en Polonia se modeló en base a las condiciones históricas de la vida de la nación y en las metas y tareas que Polonia misma se ha fijado. Al mismo tiempo, este sistema es un elemento que permite la consecución de las metas, necesidades y anhelos de la nación.

El actual sistema de organización de la sociedad socialista en Polonia abarca a todas las organizaciones y movimientos

sociales legalmente establecidos en los que participan los ciudadanos del país. Este sistema comprende al Estado y a todas las organizaciones que no forman parte del aparato estatal e incluye a todos los organismos cuyo fin es participar en el robustecimiento del socialismo en este país, así como los que no están interesados en hacerlo; el hecho de que sean organismos legalmente establecidos es suficiente en sí.<sup>8</sup> Las organizaciones que no forman parte de este sistema son ilegales y la membresía de tales organismos constituye un delito.

En lo concerniente a su estructura, el sistema de organización de la sociedad socialista en Polonia comprende los siguientes tipos de organizaciones:

1. El Estado socialista.
2. Organizaciones sociales.
3. Organizaciones del gobierno local.
4. Movimientos sociales.

El sistema democrático de este país existe dentro del marco del sistema de organización de la sociedad socialista; además del Estado socialista, este sistema abarca a todos los organismos gubernamentales sociales y locales, así como a los movimientos sociales que participan con la intención y el fin de crear un sistema socialista en Polonia. Las únicas organizaciones que no se incluyen en este sistema son las que no participan en el fortalecimiento del socialismo a pesar de estar legalmente establecidas. Antes que nada, se trata de las organizaciones religiosas y las asociaciones integradas por los vestigios de grupos del estrato capitalista de la sociedad, como por ejemplo, propietarios de empresas in-

<sup>8</sup> Trabajo colectivo. Organizacya socialsticheskogo obshchestva v Polshu, Moscú, 1975, p. 12. Esta es una traducción del ruso del documento publicado por Państwowe Wydawnictwo Naukowe (Publicaciones Científicas del Estado) en 1971.

dustriales y almacenes privados o la asociación de propietarios de edificios de departamentos en poblados y ciudades.

Las organizaciones que forman parte del sistema dictatorial de la clase trabajadora son los núcleos del sistema de la democracia socialista. Aunado al Estado, este núcleo abarca a todas las organizaciones que brindan apoyo a la clase trabajadora en el cumplimiento de su función de liderazgo en la nación. El Partido Marxista Leninista encabeza y juega un papel rector en este sistema; los sindicatos y las organizaciones juveniles de educación e ideología también desempeñan un importante papel en el sistema.

Cada organización que forma parte del sistema de la sociedad socialista en este país tiene un motivo concreto para su existencia, cumple con funciones específicas, satisface necesidades concretas de la sociedad o de un sector de la misma, en su propio campo de acción. De lo anterior se desprende que la importancia de las diferentes organizaciones varía proporcionalmente a su compromiso en el proceso de desarrollo del socialismo. El Estado socialista tiene la posición preponderante, la más trascendente en todo el sistema de organización de la sociedad socialista. Es el instrumento principal en manos de la clase trabajadora que cumple con la tarea de robustecer al socialismo. Al mismo tiempo, el Estado personifica los intereses, las metas y las aspiraciones de toda la nación, representa la forma organizacional óptima de la vida, el progreso y el desarrollo de la nación en el mundo contemporáneo.

Al delinear las características del Estado polaco contemporáneo, Edward Gierek externó: "Un Estado de este tipo es el mejor organizador de los esfuerzos colectivos y la personificación más completa de los intereses vitales de la nación, el Estado cumple con los principios de la democracia en mayor medida a una amplia y creciente escala, por tanto, desarrolla y consolida la democracia socialista. El Estado es el bien supremo y la posesión común de todos los polacos, de toda la nación".<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Discurso del Primer Secretario del Comité Central, Partido Unido de Trabajadores Polacos, Camarada Edward Gierek, durante la 13va Reunión Plenaria del Comité Central, Partido Unido de Trabajadores Polacos, "Nowe Drogi" 1974 No. 3, pp. 8-9.

La tarea ideológica más importante en la cual se establece el liderazgo del país consiste en robustecer y consolidar el respeto por el Estado y las leyes y desarrollar el entendimiento de sus intereses en cada estrato y generación de la sociedad polaca. Los intereses fundamentales de la nación polaca así lo exigen.<sup>7</sup>

### 3. La Postura del Estado en el Sistema de Organización de la Sociedad Socialista en Polonia

¿Por qué es el Estado la principal organización en el sistema de organización social, en su conjunto? En la sociedad contemporánea, por necesidad, el Estado está destinado a convertirse en la organización principal. Sin el Estado socialista sería sencillamente imposible la edificación del socialismo. Una condición indispensable para que un país determinado tome la ruta del socialismo es que la clase trabajadora y las clases aliadas a ella posean conocimientos acerca del Estado y de sus funciones. Esto es primordial dado que el Estado socialista, como cualquier otro Estado, es un organismo que lo abarca todo, indicio de que el sistema de organización del Estado y su funcionamiento comprende a toda la sociedad; el Estado abarca a todos los trabajadores, quienes participan en la dirección de sus funciones, aunados a los elementos de la burguesía, mientras persistan en un país determinado. Es la organización universal que representa y manifiesta la voluntad y los intereses de toda la nación. Dado que es la organización más poderosa de la clase trabajadora y de la sociedad en su conjunto, el Estado tiene la capacidad de satisfacer las principales necesidades de la población mediante sus propios medios y recursos, y es lo suficientemente competente para poder cumplir con todas las tareas involucradas en el robustecimiento del socialismo.

<sup>7</sup> Discurso pronunciado por el Primer Secretario del Comité Central, Partido Unido de Trabajadores Polacos, durante una conferencia de Primeros Secretarios de comités de establecimientos laborales, Partido Unido de Trabajadores Polacos, en los principales establecimientos laborales, el 19 de julio de 1976, "Nowe Drogi" 1976, No. 8, p. 10

No es sólo el Estado la organización más importante que detenta el poder político en la sociedad, sino también es la principal organización económica de la sociedad; el Estado dispone de todos los medios básicos de la economía de producción, planea su desarrollo y proporciona las condiciones que son esenciales para lograr este desarrollo; el Estado realiza actividades económicas directas por intermedio de empresas y establecimientos públicos, también ejerce una influencia decisiva en el sector cooperativista de la economía, en organizaciones sociales de todo tipo, incluso en asociaciones de propietarios privados; el Estado tiene el monopolio de las relaciones económicas con otros países y únicamente el Estado puede garantizar que la nación tenga la posición debida en la división internacional del trabajo que comprende a los organismos económicos internacionales integrados por los países socialistas.

El Estado socialista es también el principal órgano que ejerce su influencia ideológica en la sociedad; cumple con esta función con la ayuda de las escuelas estatales a nivel primaria, secundaria y de educación superior, a través de los medios masivos de comunicación que le pertenecen o son controlados por él mismo; mediante libros y publicaciones, y con diferentes métodos y medios para influir en la concientización social. El Estado es el principal educador de la nación en el espíritu del socialismo a través de las instituciones adecuadas; el Estado garantiza el progreso, y el desarrollo de la ciencia y la cultura, de ahí que consolida el sistema socialista de valores en la sociedad.

Finalmente, el Estado dispone de, o más bien, detenta el monopolio de los aparatos coercitivos, aunado a todos los medios y recursos que son esenciales para su aplicación, y como medida básica, el Estado, puede aplicar fuerza física para hacer cumplir sus reglamentos y mandatos. Las fuerzas militares, imprescindibles para la defensa de la nación en caso de agresión extranjera, se concentran en las manos del Estado que al proteger y velar por los intereses vitales de la nación, vigila la seguridad de las fronteras nacionales,

garantiza el respeto por los intereses de la nación en el mundo y trata de conservar la paz. El Estado es el representante oficial de la nación en las relaciones con otros Estados u organizaciones de Estados y en lo referente a otros organismos y organizaciones internacionales.

Las organizaciones individuales que forman parte del sistema de organización de la sociedad socialista, dan asesoría a las personas agrupadas en ciertos sectores concretos de la vida, por ejemplo: políticos, industriales, económicos, educativos y otros, y también satisface ciertas necesidades e intereses de algunos grupos e individuos más avanzados. Por otra parte, el Estado es una organización que guía y dirige a la población en conjunto en los sectores más importantes de la vida, primordialmente representa y da expresión a todos los intereses comunes de la clase trabajadora y de la nación en conjunto, satisfaciendo sus necesidades fundamentales, elementales y sus intereses ante todo.

Todas estas características específicas hacen que el Estado socialista sea la fuerza principal y el factor básico a través del cual la clase trabajadora conduce y guía a la sociedad. Todos los demás órganos y organizaciones del sistema de organización de la sociedad socialista colaboran con el Estado, le brindan motivación y ayuda y complementan sus actividades o, en cualquier caso, funcionan dentro del marco que el Estado les proporciona. Únicamente el Estado es capaz de garantizar a una sociedad en particular, su posición adecuada en relación con otras sociedades y asegurar las alianzas internacionales esenciales sin las cuales sería imposible lograr el progreso y desarrollo de la nación polaca.

El Estado socialista tiene una categoría y calidad igualmente importantes en todas las naciones que siguen por el camino del socialismo y el comunismo.

#### 4. Relaciones entre el Estado y otros Integrantes del Sistema de Organización de la Sociedad Socialista en Polonia.

Las relaciones entre el Estado y los organismos sociales que integran el sistema de organización de la sociedad socialista en este país se conforman y desarrollan en uno de los siguientes cuatro planos: a) la influencia rectora ejercida por organizaciones específicas sobre el Estado; b) una sociedad entre ciertas organizaciones y el Estado; c) la influencia rectora ejercida por el Estado sobre organizaciones concretas; y d) el consentimiento otorgado por el Estado para la existencia y actividades de otras organizaciones.

Los partidos políticos son las organizaciones sociales que ejercen influencia sobre el Estado, primordialmente, el Partido Marxista Leninista. Este Partido, a saber, el Partido Unido de Trabajadores Polacos, es la principal fuerza política de la sociedad que fortalece el socialismo en este país. Su ideología constituye los cimientos de la actividad estatal; sus programas políticos, el programa del desarrollo socioeconómico del país y el programa en materia de política exterior son los que el Estado sigue e instrumenta. El Partido Marxista Leninista nombra a los activistas del Partido para cargos importantes, sus decisiones ejercen una influencia decisiva en cuanto a las políticas de personal en todo el país. Por último el Partido organiza a los trabajadores con el fin de vigilar las actividades estatales bajo el punto de vista de los intereses de la clase trabajadora y de todos los trabajadores, asegurando que esta actividad se adecúe a los programas y la ideología del Partido.

Al ejercer influencia rectora sobre el Estado y sobre la vida del país en general, el Partido Unido de Trabajadores Polacos colabora con los partidos aliados, a saber, el Partido Unido de Campesinos y el Partido Democrático. Esta colaboración descansa sobre las bases de la unidad nacional dentro del marco del Frente de Unidad Nacional. El Partido Unido de Trabajadores Polacos es el único representante de

la clase trabajadora y la fuerza principal de la nación. También es el representante conjunto de los campesinos, intelectuales y estratos intermedios de la población urbana. Como consecuencia, no sólo representa a la clase trabajadora sino en gran medida también se está convirtiendo en el partido de todos los trabajadores, un partido nacional general. El campo de acción de su influencia ideológica y organizacional se extiende a todos los trabajadores: El Partido Unido de Campesinos representa al entorno rural también, opera en el ámbito campesino y también, en parte, en el de los intelectuales. A pesar de que su programa es de carácter universal, sus intereses y sus actividades se centran en la agricultura y cuestiones de la alimentación nacional. El Partido Unido de Campesinos permanece en estrecha colaboración con el Partido Unido de Trabajadores Polacos en estos sectores. El Partido Democrático representa a los artesanos, así como a ciertos grupos de intelectuales.

El Partido Unido de Campesinos y el Democrático reconocen el papel trascendente que tiene la clase trabajadora en el fortalecimiento del socialismo, así como el del Partido Unido de Trabajadores Polacos en toda la nación. Su programa se basa en una cooperación congruente con el Partido Unido de Trabajadores Polacos, que por su parte, reconoce la autonomía del Partido Unido de Campesinos y del Democrático convencido de que estos partidos tienen un papel que cada vez es más importante que cumplir en el robustecimiento del socialismo en el país. De conformidad con su base social, el Partido Unido de Campesinos y el Democrático también ejercen cierta influencia rectora sobre el Estado y asumen parte de la responsabilidad para su desarrollo, fuerza y funcionamiento eficaz.

El Partido Unido de Trabajadores Polacos, junto con los partidos aliados garantiza el anexo social para las actividades del Estado y garantiza que el aparato estatal permanezca en estrecho contacto con las necesidades y aspiraciones de los trabajadores. En colaboración con los partidos aliados, el Partido Unido de Trabajadores Polacos vigila

constantemente para evitar que las fuerzas ajenas al socialismo y a los intereses de la nación polaca tengan alguna posibilidad de ejercer influencia que vaya en detrimento del Estado, sobre todo, al precisar los objetivos y propósitos de las políticas del Estado.

La función y la postura del Partido Unido de Trabajadores Polacos, el Partido Unido de Campesinos y el Democrático, se basan en la Constitución de la República Popular de Polonia del 22 de julio de 1952. En el Preámbulo a la Constitución, que no se ha modificado desde que se introdujo, se preve que: "La alianza entre la clase trabajadora y el campesinado constituye la base del sistema de poder en la Polonia Popular. El papel rector de esta alianza pertenece a la clase trabajadora como la fuerza principal de la nación basada en los logros revolucionarios del movimiento laboral polaco e internacional, en la experiencia histórica de la creación victoriosa socialista en la Unión Soviética, primer Estado de trabajadores y campesinos en el mundo".

Al introducir las reformas generales al texto de la Constitución el 10 de febrero de 1976, el Sejm (Parlamento), formuló este concepto en el párrafo 3, artículo 1 y 2 de la Constitución, que especifica que: "El Partido Unido de Trabajadores Polacos es la principal fuerza política de la nación encargada de fortalecer el socialismo. La cooperación entre el Partido Unido de Trabajadores Polacos, el Partido Unido de Campesinos y el Partido Democrático, constituye las bases del Frente de Unidad Nacional".

Por tanto, la Constitución enfatiza el papel principal del Partido Unido de Trabajadores Polacos y la existencia del actual sistema partidista en este país, fortalece y consolida su naturaleza fundamental al darle la categoría y calidad de principio constitucional.

La relación existente entre los sindicatos y las organizaciones juveniles de formación ideológica y el Estado es a manera de sociedad. El Estado no ejerce influencia rectora

en estas organizaciones, que por su parte y al contrario de los partidos políticos, tampoco ejercen influencia rectora sobre el Estado. Los sindicatos representan los derechos y los intereses de los trabajadores; son una escuela eficaz de compromiso civil y participación activa en la creación de una sociedad socialista avanzada; apoyan la política del Estado socialista y constituyen la base de su organización. Por su parte, los sindicatos se benefician con el apoyo y asistencia brindados por el Estado, que les tiene plena confianza.

Las organizaciones juveniles de formación ideológica participan en la educación ideológica de las generaciones de jóvenes, les permiten asumir una responsabilidad conjunta en el progreso y desarrollo de la nación e influyen constructivamente en su evolución actual y futura; apoyan las metas y políticas del Estado, movilizand a la juventud para contribuir a su consecución. Y también se benefician del apoyo y asistencia del Estado.

En lo referente al sector cooperativista y a sus asociaciones, la influencia rectora ejercida por el Estado desempeña una importante función. Las organizaciones y asociaciones cooperativistas funcionan dentro del marco proporcionado por el Estado que garantiza que sus actividades conserven la armonía con sus metas y fines básicos, y que se conduzca de conformidad con los principios de la vida en una sociedad socialista.

En cierta medida, las organizaciones y asociaciones cooperativistas complementan y apoyan las actividades realizadas por el Estado; aseguran la participación de amplios círculos de la población en la vida pública, movilizan sus energías e iniciativas y ayudan a satisfacer las necesidades concretas de grupos demográficos determinados.

El Estado tiene una relación análoga con los diferentes grupos locales formados por iniciativa de la sociedad, tales como comités que organizan trabajo social voluntario, comités para la construcción de escuelas y monumentos conmemo-

rativos, comités que organizan diversos eventos sociales y celebraciones de aniversarios, comités de amigos de diferentes poblados y ciudades, etc.

La posición del Estado en relación con las organizaciones que no son de trabajadores, que no se interesan en fortalecer al socialismo en este país, es de consentimiento. El Estado conviene en la existencia y actividades de dichas organizaciones siempre y cuando cumplan con los reglamentos y las disposiciones de la Ley y asume la posición de que las necesidades y requerimientos específicos de una parte de la población, satisfechos por este tipo de organizaciones, justifican su existencia.

Por otra parte, el Estado prohíbe la formación de organizaciones o asociaciones cuyo propósito y actividades vayan en contra de los objetivos sociopolíticos existentes en este país, o en contra del orden legal en Polonia. Es ilegal pertenecer a dichas organizaciones o asociaciones; tales organizaciones y la adhesión a ellas se encuentran proscritas por Ley en el párrafo 84, artículo tercero de la Constitución.

El que la República Popular de Polonia sea un Estado democrático, no significa que sea un Estado liberal que permita el surgimiento en forma organizada de todas las metas y actitudes políticas o sociales que realmente existen en la sociedad. La República Popular de Polonia es un Estado gobernado por la dictadura de la clase trabajadora, y otorga la mayor importancia a las metas e intereses de los trabajadores, los cuales representa y cumple. El Estado toma todas las medidas necesarias para evitar que los enemigos de la clase de los trabajadores lleven a cabo sus propósitos y objetivos, por juzgarlos socialmente nocivos y dañinos no sólo para los trabajadores, sino para toda la nación.

El pueblo no asumió la responsabilidad del futuro del país empleando medios revolucionarios, sólo para regresarlo de nuevo a aquellas clases y estratos sociales que llevaron a

la nación polaca al borde de la exterminación biológica, clases y estratos que de hecho ya no existen en la actualidad.<sup>8</sup>

El progreso del fortalecimiento del socialismo requiere de una introducción concurrente a las posibilidades más amplias para los trabajadores y todos los patriotas polacos para desarrollar iniciativas constructivas, mostrar conceptos e ideas constructivas, manifestar críticas concretas de los errores y desventajas existentes. El descontento constructivo es la base del progreso. El sistema socialista garantiza las condiciones necesarias para que se manifieste el descontento y proporciona la esfera completa para que el talento de todas las personas de buena voluntad se emplee para beneficio del país y de sus ciudadanos. Al generalizar las experiencias obtenidas, al construir los cimientos del socialismo y al adelantarse a nuevas necesidades y requerimientos de la sociedad, la Constitución de la República Popular de Polonia en su modalidad reformada del 10 de febrero de 1976, establece las condiciones legales esenciales para la participación de los ciudadanos en la supervisión social, en deliberaciones y consultas sobre problemas cruciales del desarrollo del país. También reafirma y consolida el derecho de todos los ciudadanos a apelar y presentar quejas y peticiones ante todos los organismos del Estado.

En vista del carácter complejo de las tareas y problemas manejados por el Estado, es perfectamente natural que las diferencias de opinión se den, y de hecho surjan diferentes puntos de vista, diferentes propuestas y opiniones.

La existencia de tales diferencias es una fuerza motora que acelera el progreso social y fomenta el mejoramiento de los métodos de funcionamiento de todo el sistema de organización de la sociedad socialista. Por otra parte, cada método para manifestación de distintas metas y opiniones no necesariamente sirve para el desarrollo del país. Al referirse

<sup>8</sup> A Lopatka, Socialism i tak nazyvayemaya svobodnaya igra politicheskikh sil, en la serie Akutualnyie problemy borby a antikomunizmom, Moscú 1972, p. 150 y sub.

a las experiencias obtenidas durante las consultas en materia de precios de alimentos en junio de 1976, Edward Gierek entatizó que: "las discusiones acerca de los problemas del país nunca deben conducirse a costa del país. Sólo entonces podrán nuestras discusiones movilizar el gran capital de conceptos sociales y experiencia colectiva, proporcionando así las bases para una toma de decisiones correcta".<sup>9</sup>

Al desarrollar este pensamiento durante una reunión celebrada con los trabajadores de la fábrica de tractores "Ursus", Edward Gierek afirmó: "No existen problemas en nuestra amplia familia polaca que no puedan resolverse con la ayuda de la discusión democrática, para la cual no podría encontrarse una solución satisfactoria".<sup>10</sup> Al mismo tiempo, independientemente de la situación, es esencial que los reglamentos y principios de la vida social y de la democracia socialista se observen y cumplan. Este es el deber de las autoridades del Estado y todos los ciudadanos, y es también una cuestión de honor nacional.

## 5. Las Organizaciones del Gobierno Estatal y Local

En el sistema socialista, existen muchas necesidades locales y aspiraciones que pueden ser satisfechas por las organizaciones del pueblo interesadas, y quizá lo hagan mejor que el propio aparato estatal; ya que a pesar de que hay que satisfacer estos asuntos, debido a los múltiples compromisos que el aparato estatal ha contraído, no puede cumplir con todo. También la satisfacción de aquellas necesidades y aspiraciones requieren de métodos de acción que sean específicos para estas organizaciones sociales, acciones que pueden ser casi tan efectivas como cualquier acción tomada por el Estado. Las organizaciones que emprenden y realizan este tipo

<sup>9</sup> Discurso pronunciado por el Primer Secretario del Comité Central, Partido Unido de Trabajadores Polacos, Camarada Edward Gierek, "Nowe Drogi" 1976, No. 8, p. 10.

<sup>10</sup> Discurso pronunciado por el Primer Secretario del Comité Central, Partido Unido de Trabajadores Polacos, Camarada Edward Gierek, en Ursus, Trybuna udu, 5-6 de febrero de 1977.

de actividades son del gobierno local.<sup>11</sup> En la República Popular de Polonia existen diversos tipos de gobierno local: el gobierno local de los trabajadores en empresas públicas, donde los trabajadores participan en la administración de estas empresas; gobierno local de campesinos, que en la actualidad adopta la forma de círculos y cooperativas agrícolas, así como diferentes confederaciones campesinas; el gobierno local de los artesanos en forma de gremios y sociedades; gobierno local de grupos profesionales, así como el gobierno local de abogados en poblaciones y ciudades; y el gobierno local de habitantes en sus respectivos lugares de origen. Los Consejos Populares en poblados, poblaciones, comunas, distritos de ciudades y Consejos Populares de vavodatos, que conocemos como los órganos locales de la autoridad del Estado, tienen las características de órganos básicos del gobierno local social de los trabajadores.

Las organizaciones del gobierno local y sus órganos mantienen los nexos más estrechos con la población en sus áreas, profesión o entorno respectivos. Los órganos de las organizaciones del gobierno local son cuerpos electorales que funcionan bajo la supervisión estricta de los electores y la existencia y evolución de la institución del gobierno local se basa en la convicción de que las personas interesadas conocerán mejor sus necesidades y requerimientos en lo relativo a cuestiones que se hallan dentro de la esfera de una organización del gobierno local determinada. Los órganos del gobierno local son una excelente escuela de la vida social y de la administración en una amplia escala.

El ámbito de las competencias de los diferentes tipos de gobiernos locales se determina en conformidad con las necesidades sociales, las posibilidades del Estado y un entorno determinado. El gobierno local funciona al margen de la actividad estatal, representa un vínculo entre el aparato estatal y la población, de hecho, es una forma de democracia socialista, el gobierno local disfruta del apoyo y la ayuda

<sup>11</sup> Adam Lopatka, Wstep do prawoznawstwa (Introducción a la Jurisprudencia), Tercera Edición Corregida, Varsovia 1975, p. 141.



del Estado. Debido a las razones antes mencionadas, la Constitución de la República Popular de Polonia garantiza a los ciudadanos el derecho al gobierno local y apoya distintas iniciativas.

## 6. El Frente de Unidad Nacional

El frente de Unidad Nacional es un factor de trascendente importancia en el sistema de organización de la sociedad socialista en este país. El Frente de Unidad Nacional es un movimiento social masivo parcialmente institucionalizado, destinado a consolidar la unidad nacional en torno a la tarea de construir una sociedad socialista avanzada; proporciona una plataforma común de acción para los miembros del Partido y también de los que no son miembros. La colaboración entre el Partido Unido de Trabajadores Polacos, el Partido Unido de Campesinos y el Partido Democrático constituye la base de su credo y actividad políticas.<sup>12</sup> El Frente forma un campo de acción positivo para la participación activa de los trabajadores en la vida social y política del país; permite a todos los ciudadanos trabajar por Polonia y promueve la amplia participación de millones de ciudadanos en la vida social y política de la República Popular de Polonia.

El Comité del Frente de Unidad Nacional desempeña un papel de gran trascendencia en la elección parlamentaria y en la de los Consejos Populares, organiza reuniones y promueve el contacto entre los electores y sus representantes. Estos comités también ayudan en la organización de la supervisión social, activismo civil e iniciativa.<sup>13</sup> El concepto de la unidad de la nación dentro del Frente de Unidad Nacional penetra en la actividad del Estado, en todas las organizaciones del gobierno local y sociales, en todos los patriotas polacos.

<sup>12</sup> Resolución del VII Congreso del Partido Unido de Trabajadores Polacos, *ibidem*, p. 139

<sup>13</sup> A. Redelbach, *Front Jednsci Narodu (Frente de Unidad Nacional)*, Varsovia 1978, p. 241.

El Frente de Unidad Nacional se creó durante la lucha en contra de los invasores nazis, para la liberación nacional y social sus principios ideológicos, metas sociopolíticas y métodos organizativos evolucionan conforme a los cambios en las circunstancias del país y del mundo en general, pero su invariable propósito fundamental es reunir a la nación en torno a la clase trabajadora y su Partido Marxista Leninista en la administración de todos los asuntos del país y en la satisfacción de las necesidades actuales más importantes.

## 7. El Estado y el Aparato Estatal

Con anterioridad se recalcó que el Estado es la organización más importante de la sociedad. Para llevar adelante las tareas de desarrollo del socialismo, los trabajadores requieren algo más que el Estado como tal. Por naturaleza, el funcionamiento del Estado es obligatorio, es él quien instrumenta los intereses de los trabajadores y subordina a los mismos todos los demás intereses de las clases y estratos sociales ajenos a los trabajadores. Las tareas y funciones ejecutadas por el Estado no podrían ser realizadas por cualquier otra organización. El Estado personifica, pues, la soberanía del pueblo y de la nación.

Para cumplir su papel social en forma correcta y eficiente, el Estado debe contar con un aparato especial. Este aparato está integrado por todos los órganos y dependencias estatales que le sirven, estrictamente vinculados; las fuerzas militares colocadas a disposición del mismo y todos los establecimientos y empresas propiedad del Estado. La importancia del aparato estatal, su organización y método de operación depende de la importancia del propio Estado, las tareas que se ha fijado y las posibilidades disponibles. El aparato estatal existe sólo para servir al Estado, pero no puede identificarse con el Estado, aunque éste opera principalmente a través de su aparato. El aparato estatal sirve a las necesidades del Estado, pero, en cierta medida, tam-

bién sirve a otras organizaciones en el sistema de organización de la sociedad socialista.

El aparato estatal es una organización distinta y separada dentro del marco del Estado, pero no se ha definido con claridad el límite entre el aparato estatal y la masa de ciudadanos en general. La evolución de la sociedad socialista tiende hacia la eliminación gradual de la frontera entre el aparato estatal y la masa de la población; sin embargo, en la actual coyuntura histórica, la conservación de la distinción del aparato estatal es esencial.

En la República Popular de Polonia, el aparato estatal comprende órganos de autoridad estatal que tienen una posición dominante en el aparato estatal en conjunto; los órganos jurisdiccionales que administran justicia en el Estado, los órganos que hacen cumplir la Ley y el orden público y vigilan este sector de la vida social y los órganos de la administración estatal conjuntamente con las diferentes dependencias subordinadas a ella. Los órganos de la administración estatal tienen formaciones militares a su disposición, también administran establecimientos y empresas públicas. Su funcionamiento garantiza la continuidad al Estado. Los ciudadanos están en contacto directo con los órganos de la administración estatal y las unidades se subordinan ante ellos en forma organizacional.

La administración estatal cumple con tareas ejecutivas y administrativas; su trabajo se basa en las leyes y consiste en la organización de la vida social, económica y cultural del país así como velar por los derechos y libertades civiles.<sup>14</sup>

Todas las actividades realizadas por la administración estatal deben adaptarse con las metas que la propia sociedad se fija; deben permanecer en amplia colaboración con todos los órganos del sistema de organización de la sociedad socialista que participa en fortalecer el socialismo y que son guiadas

<sup>14</sup> A. Burda, *Polskie Prawo Państwowe (Derecho Constitucional Polaco)*, Quinta Edición Corregida, Varsovia 1976, p. 300

por los principios reconocidos por el Estado. La sociedad no existe para el Estado, es el Estado el que existe con el fin de servir a la sociedad; los órganos de la administración son una parte esencial del aparato estatal de particular trascendencia. En el Estado socialista, el papel del aparato estatal es mucho mayor y más importante que en un Estado burgués, dado que en el socialismo el Estado no es sólo la principal organización política de la sociedad, sino que también es la principal organización económica de la sociedad y su principal educador.

## 8. Organización Modelo de la Sociedad y Métodos para su Consecución

El concepto de organización política de la sociedad polaca antes esbozado, representa una generalización de los resultados de la evolución política de la República Popular de Polonia hasta la fecha. Como consecuencia, refleja la realidad social contemporánea, pero al mismo tiempo también abarca ciertas características normativas que indican cuál debería ser la naturaleza de la organización de la sociedad que robustece un socialismo avanzado en este país.

Este concepto es la manifestación de la continuidad histórica del proceso de desarrollo de los cimientos del socialismo y de la de una sociedad socialista avanzada; ambos procesos combinados representan únicamente la época histórica fundamental de Polonia del capitalismo al socialismo. La terminación de estos procesos resultará en la plena y última consecución del socialismo en Polonia.

El modelo delineado anteriormente no puede considerarse como inalterable o absolutamente perfecto, sigue dependiendo de las pruebas de la historia y es sujeto de cambios y mejoras. Su evolución futura estará influida por las experiencias obtenidas en este aspecto por otros países socialistas y también por los nexos políticos, económicos, ideológicos y culturales cada vez más estrechos entre los países que per-

tenecen a la comunidad de estados socialistas soberanos. Sin embargo, cabe afirmar con un alto grado de probabilidad que durante el proceso de edificación de una sociedad socialista avanzada, Polonia no se enfrentará a la necesidad de tener que introducir cambios radicales en el modelo de su organización política.

Cabe plantear la pregunta en cuanto a si el modelo de organización de la sociedad polaca funciona eficazmente. La respuesta será que opera tanto eficiente como eficazmente y que está bien adaptado a las necesidades y requerimientos de crear el socialismo en este país. Sin embargo, esto no significa que siempre funciona fácilmente, sin fricciones. Las fricciones se han presentado y la posibilidad de que vuelva a suceder no puede excluirse pero se sobreentiende que dicha fricción es absolutamente indeseable. Una importante característica positiva de modelo examinado es su capacidad de vencer la fricción con la ayuda de sus propias fuerzas internas y que se beneficia con las lecciones que se sacarán de tales fricciones para mejorar la norma del modelo existente.

Las fricciones que aún se presentan eventualmente en el funcionamiento de este modelo, aunque con poca frecuencia y sólo en ciertos órganos, tienen una fuente directa inviablemente en el funcionamiento defectuoso e incorrecto de los órganos del sistema de organización de la sociedad socialista en este país. También se han presentado fricciones dentro del propio Partido Marxista Leninista abarcando tanto a los miembros ordinarios del Partido como a parte de los dirigentes del mismo, siempre en el sector sindical. Los sindicatos no siempre son capaces de cumplir con las tareas que se les han encomendado, y los deberes que les fueron asignados dentro del marco del modelo organizacional de la sociedad socialista ya mencionado.

El funcionamiento efectivo de este modelo puede ser perturbado cuando algunas organizaciones que integran este esfuerzo del sistema, desempeñan un papel que no se adecúa totalmente con aquél al cual su naturaleza los predestina. Por ejemplo, cuando una organización religiosa en ciertos aspectos se esfuerza en desempeñar el papel de un

partido político que se opone al fortalecimiento del socialismo o cuando una organización laica se esfuerza en desempeñar un papel diferente a aquél para el cual fue destinada, por ejemplo, cuando algún grupo de asociaciones trata de formar un partido político.

Tomando en cuenta lo anterior, cabe enfatizar que en este país, la durabilidad y la evolución correcta del sistema de organizaciones de una sociedad socialista está condicionada por muchos factores y circunstancias disímiles, y que requiere acciones bien organizadas y cuidadosamente analizadas destinadas a consolidar y mejorar este sistema. También precisa de la acción incluso en contra de los factores que pudiesen amenazar con perturbar el tranquilo funcionamiento del sistema. Como la principal fuerza social, arquitecto y guardián del modelo antes delineado, el Partido Marxista Leninista es la clave para el funcionamiento eficiente y la evolución de este modelo. En el plano organizacional y político, el modelo toma en cuenta la existencia de diferencias internas de la sociedad, diferencias distinguidas por clase, estrato y criterios profesionales; la medida del compromiso contraído a la causa del fortalecimiento de una Polonia socialista, así como criterios regionales, de perspectiva, nivel de educación, edad, sexo, etc. El modelo debe garantizar que los trabajadores de cualquier ámbito tengan la plena oportunidad de manifestar sus necesidades y aspiraciones, para permitirles comprometerse sin reserva en el progreso nacional general. Este modelo difiere radicalmente del modelo burgués democrático de la organización política de la sociedad; sus características básicas consisten en el constante papel rector y posición principal del Partido Marxista Leninista.

El avance de los intereses y aspiraciones conjuntas de todos los trabajadores es la meta fundamental de este modelo, destinado a garantizar la unidad política y moral del país en el plano del fortalecimiento del sistema socialista, y a consolidar la fuerza, el dominio de la ideología socialista y el estilo de vida socialista en cada sector, que es el objetivo fundamental de este modelo.



# LOS DEBERES DE LA ADMINISTRACION FRENTE A LOS CIUDADANOS

Janusz LETOWSKI

*JANUSZ LETOWSKI, Director Adjunto del Instituto de Estado y Derecho de la Academia Polaca de Ciencias y Relator General del Comité de Planeación y Prospectiva del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. La ponencia que aquí editamos, corresponde al Seminario Internacional sobre los Principios Democráticos de la Organización y el Funcionamiento de la Administración Pública en México y en Polonia, organizado —14 a 23 de mayo de 1979—, por el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Estado y de Derecho de la Academia Polaca de Ciencias.*

## I

Los conceptos señalados carecen de un carácter descriptivo, no pueden por lo tanto ser una presentación exhaustiva de la situación de la teoría de la administración polaca contemporánea.

La literatura sobre este tema es muy abundante en la República Popular de Polonia y no será necesario el referirse al contenido de estas numerosas obras, puesto que generalmente están a disposición. Se trata más bien de referirse a algunos problemas que puedan servir de punto de partida para una discusión, y que constituyen algunas reflexiones personales del autor.

## II

El problema de la participación ciudadana en la administración no es en realidad más que una parte del problema fundamental del sistema de las relaciones entre el Estado y el individuo.

El contexto de este sistema depende de numerosos factores: económicos, sociales políticos, nacionales, étnicos, internacionales entre otros. En la práctica, existen pocos factores internos y externos en la vida pública contemporánea que no influyen de cierta forma sobre el tipo de solución de este problema general. Por lo tanto, si hablamos de la participación de los ciudadanos en la administración, es necesario establecer de antemano lo extenso de la discusión y acordar con anticipa-

ción la validez de los términos fundamentales del lenguaje. Sin esto se puede asegurar que la discusión concierne a fenómenos y categorías totalmente diferentes, y que las apreciaciones surgidas recíprocamente no son suficientes, no sólo convergentes o coherentes pero comprensibles.

### III

Uno de los principales temas del XIII Congreso Internacional del Instituto de Ciencias Administrativas de París, en julio de 1965, consistía en: La acción de los administrados sobre el funcionamiento de la administración pública excluyendo el derecho electoral. Los trabajos de ese congreso son accesibles. Podemos por lo tanto, con base en las exposiciones de los más eminentes especialistas de distintos países, abordar el tema antes mencionado y el método de presentación. El relator general aceptó, como punto de partida, los principios que consideró inalterables y fundamentales: la administración tiene un carácter exclusivamente ejecutivo, el personal administrativo es político y dentro de las actividades de la administración el principio de subordinación al derecho es de carácter inviolable. Sin negar el valor humanista y legalista de los principios en cuestión, conviene hacer notar que este punto de partida permite tener una idea por lo menos general del contenido de las disposiciones jurídicas fundamentales relativas a la administración de solamente algunos países. Por el contrario, no facilita, seguramente, la respuesta a la pregunta que consiste en saber como funciona en realidad la administración en países determinados en condiciones específicas y en que forma los administrados participan en la administración del Estado. La realidad formal puede ser completamente diferente a la realidad efectiva, mientras que la manera de ver el problema únicamente a través del prisma de las declaraciones generales o de las disposiciones jurídicas puede inducir al error.

### IV

El afirmar que la posición de la administración en un Estado Socialista difiere esencialmente de la posición de la administración en un país capitalista es evidente, aún trivial. Sin embargo el hecho de insistir ahora tiene sus motivos. El principio de socializar los medios de producción; el que los organismos de la administración se ocupen de dirigir la economía, los asuntos sociales del ciudadano, organizar los servicios, la protección de la salud del ciudadano, la cultura, etc. hace que el círculo de contactos "ciudadano-administración" en su totalidad se maneje en un país socialista de manera diferente que en un país capitalista. El principio de acción de la administración consiste en no sólo responder a las quejas efectuadas por los ciudadanos, también preveer, planificar sus necesidades y aún a veces estimularlas. Como simple ejemplo si en París o en Londres faltara pan en una panadería, nadie pretendería dirigirse al alcalde de la ciudad, sino a la panadería misma. En Polonia ese tipo de quejas se dirigen al regente de la ciudad normalmente, y ha habido casos en que estas personas han perdido su empleo, como consecuencia de este tipo de negligencias.

La compra de una película de cine o de un libro que debe ser traducido es en Francia obligación de un distribuidor o de un editor privado, mientras que en Polonia es asunto del Estado con la supervisión de la administración encargada de ello.

Por lo tanto es esta administración la responsable de la mala selección. Estos son tan sólo pequeños ejemplos que muestran claramente, que el problema de la participación ciudadana tiene en un país socialista un alcance más amplio que en un país capitalista debido a que la extensión dentro de la cual la administración toma decisiones directa o indirectamente para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, aún constituyendo frecuentemente un monopolio, aumenta inconmensurablemente. En este caso, también su responsabilidad debe ser mayor. Las declaraciones de los di-

rigentes Polacos no dejan lugar a dudas a este respecto Edward Gierek declaró claramente en uno de sus discursos —Tribuna Ludu del 20 de noviembre de 1975— que la idea “administración del Estado no abarca solamente a las instituciones, aunque sea muy importante. Abarca hoy en día el conjunto de la actividad socio-económica, tomando en cuenta particularmente la infraestructura en forma de red comercial y de servicios, los centros de salud, las escuelas, las instituciones culturales, las instalaciones comunes, las comunicaciones, en una palabra, todo lo que influye en el satisfacer todas las necesidades de los ciudadanos”.

Una concepción tal de la administración del Estado va de acuerdo con los principios del sistema socialista y con las exigencias de la época actual.

Sin embargo, si admitimos una concepción tal de la posición de las tareas y de las obligaciones de la administración, debemos estar concientes que esta cambia la concepción hasta ahora jurídica del sistema de las relaciones entre el ciudadano y la administración. Nos hemos habituado a ver este sistema del punto de vista de asegurar al ciudadano suficientes garantías de sus derechos individuales en las relaciones con el servicio, establecidas generalmente por las disposiciones del proceso administrativo. Las disposiciones del proceso administrativo han sido codificadas en Polonia desde hace 50 años —la primera codificación polaca del derecho del proceso administrativo fue efectuada en 1928, la segunda, actualmente en vigor, en 1960— cuentan con amplias tradiciones. En Polonia Popular, se ha igualmente elaborado, durante más de treinta años, un sistema de control del respeto de los derechos de los ciudadanos en el plan administrativo —no aseguramos que es ideal ni definitivo, es por lo menos real y funcional—, hemos perfeccionado además numerosas obras teóricas que conciernen al respeto a la legalidad socialista, lo que consideramos como un éxito de la legislación polaca y de la ciencia del derecho. Sin embargo la previsión de las violaciones y la reparación de daños no basta hoy día. El Presidente del Consejo de Mi-

nistros vio este punto de vista lacónicamente pero justamente: “Es contrario a las decisiones del partido y del gobierno, no sólo la acción en perjuicio del ciudadano, sino también la ausencia de acción en su favor”. La tarea principal de la administración debe consistir en una acción positiva dentro del marco de un orden jurídico establecido. El papel de servicio que juega la administración en el campo de satisfacer las necesidades de los administradores debe convertirse en un factor cada vez más importante.

## V

La incógnita, es saber cómo se presenta la cuestión de los derechos de los ciudadanos hacia la administración precisamente en este campo, en qué forma pueden, por vía jurídica, obtener una mejor satisfacción de sus necesidades.

Hay que admitir que no hemos sabido aún crear garantías efectivas en lo que se refiere al reglamento de los asuntos sociales a escala de grandes grupos, de colectividades locales, etc. He aquí un ejemplo: el no admitir a un niño en la escuela maternal del barrio, es un asunto importante para sus padres; tienen por lo tanto el derecho de apelar a esta decisión, con la garantía del derecho. El derecho no otorga medios tales en el caso en que la construcción de una nueva escuela maternal para 200 niños es excluida del plan de inversiones del barrio. Este asunto no está comprendido en el proceso administrativo individual, la mayoría de los interesados puede aún no conocerla y el asunto puede reglamentarse durante la sesión del consejo local del pueblo, siempre y cuando esta sea discutida. También puede reglamentarse por vía burocrática a través del órgano competente de la administración que está capacitado para llevar a cabo las decisiones tomadas por los organismos superiores. Es por lo que en Polonia se busca enfatizar el desarrollo de medios informales de control social, accesibles a todo ciudadano en cualquier situación. En este campo fueron instituidos recientemente comités de control social en cada consejo del pueblo.

## VI

Si examinamos el problema de los derechos de los ciudadanos por parte de la administración, el especialista en derecho administrativo puede llegar a considerar este problema por una deformación profesional, pensando que se ocupa más de la forma jurídica de las garantías otorgadas a los ciudadanos, ubicadas dentro del sistema jurídico del control de la administración, que al funcionamiento real de las garantías en la práctica. La falsedad de esta idea fue comprobada desde hace tiempo.

Los ejemplos de diversos países pueden ser testigos: se han creado principalmente instituciones jurídicas en el ámbito de los servicios administrativos, que se ven efectivos en el papel pero que en la realidad no lo son; en efecto los administrados no querían o no podían lograr un beneficio. Ciertas instituciones jurídicas pueden perder de repente su significado frente a una situación económica: ¿De qué sirve escribir una disposición perfecta en relación con las reclamaciones, si la penuria de las mercancías provoca que el comprador no logre un beneficio de los derechos así creados salvo en casos extremos? La inconformidad del punto de vista puramente jurídico sobre las distintas instituciones que establecen estas o aquellas garantías es, en muchos casos evidente, provocando así la justa opinión de que la simple promulgación de una disposición puede ser, frecuentemente, una solución sólo parcial del problema. Por otra parte, es necesario también o aún antes de todo, crear una situación objetiva, económica, organizacional y social, con el fin de que esta disposición pueda operar. Esto atañe no únicamente al marco de la realización garantizada de las necesidades fundamentales de los ciudadanos en materia de alojamiento, de protección de la salud etc., sino también el marco de la cultura, del descanso, de las diversiones y otros. Es por norma realmente, que el catálogo de los derechos sociales de los ciudadanos es ampliado en medida en que aumentan las posibilidades económicas del Estado; nuevas formas de realización de estos derechos surgen, al igual que

formas que aún no podemos prever. Tanto el catálogo de los derechos cívicos dentro de la garantía económica y socio-cultural, así como el sistema de garantía de estos derechos con un carácter dinámico, debe adaptarse suavemente a las necesidades actuales.

Podemos, sin embargo, pretender que la administración del Estado llenará también en el futuro el papel de realizador general de esos derechos.

## VII

En la historia de los Estados socialistas podemos distinguir diversos periodos y diversos "modelos técnicos" de reglamentación al problema de coparticipación de los ciudadanos dentro de la administración. Durante el curso del primer período de la creación del nuevo sistema de Estado, dominaba la actividad de clase, política; se trataba de consolidar la participación de los ciudadanos en la liquidación del antiguo aparato de Estado burgués. La estabilización del sistema de Estado acarreó nuevos problemas; el problema número uno consistió en encontrar nuevas formas y métodos para consolidar la coparticipación ciudadano en la administración. Esto estaba ligado con la tendencia muy popular de la época en Polonia, —en los años cincuenta y sesenta— de socializar la administración como remedio a las desviaciones burocráticas en el funcionamiento del aparato administrativo, de lo que se desprende la transferencia del reglamento de diversos asuntos del campo de la administración a los organismos de las agrupaciones sociales —comprendiendo el reconocimiento al derecho a tomar decisiones y las frecuentes tendencias a crear órganos sociales de la administración bajo forma de numerosos comités, de comisiones, etc. Estos cambios no fueron mantenidos posteriormente, se comprobó que las transformaciones de carácter formal y estructural o calificativo frecuentemente no cambiaban el fondo de las cosas; es decir, el estilo de trabajo administrativo



Frecuentemente el organismo formalmente social, en realidad administraba en forma aún más formal y burocrática que el organismo profesional. Al mismo tiempo la eficacia de acción administrativa, las capacitaciones profesionales, los conocimientos de los métodos de trabajo administrativos, daban mucho a desear. Podemos apreciar pues, que esas tendencias no podían ser positivamente apreciadas. Actualmente, luego de haber efectuado los cambios organizacionales y estructurales a diversas escalas en la administración en Polonia, el debate sobre la coparticipación ciudadana dentro de la administración no sufre mayormente. Como impulso a su desarrollo se encuentran no solamente las transformaciones efectuadas por la reforma administrativa, también la adopción de enmiendas a la Constitución de la República Popular de Polonia, así como recientemente la creación de comités de control social.

Hay que decir que tras todas estas reformas se sitúa la tarea de encontrar el camino óptimo que nos lleve a la solución del problema; la forma en que asegura ésta a los ciudadanos, la participación dentro de la administración conforme a las necesidades sociales de todo el país y a las exigencias de perfeccionamiento del funcionamiento del aparato administrativo, garantizando que esta coparticipación les otorgue un sentimiento de satisfacción y de la realización de sus deseos. La solución a este problema no es fácil y probablemente los ingresos necesarios no han sido encontrados; sin embargo las investigaciones en este sentido son indispensables, no sólo en relación a las necesidades de los ciudadanos, sino también a las necesidades de la administración y de todo el país.

## VIII

Podemos clasificar las formas de participación de los ciudadanos en la administración tomando como punto de partida diversos criterios como por ejemplo, la unidad con la cual los ciudadanos cooperan; entonces podremos hablar

de participación ya sea el servicio de los órganos del Estado —de las agrupaciones sociales, o en las funciones “no organizadas” que tienen sin embargo, cierta importancia para la actividad administrativa. Otra clasificación, aún más justificada, tiene como punto de partida el carácter de acción de los ciudadanos: nos ocupamos de la coparticipación en la organización de las actividades administrativas; en la programación y la planificación; en la actividad consultativa; en el reglamento de los asuntos de decisión; así como en las actividades de control.

Yo pienso que no cabe reflexionar sobre que tipo de actividad la coparticipación es importante o menos importante. No existe una regla general, todo depende de las necesidades concretas, de las condiciones y de las circunstancias.

Existen únicamente dos elementos sobre los cuales habría que hacer hincapié y que provocan dudas y debates; el primero, es el sistema de relaciones entre el factor social y el experto en las actividades administrativas que se puede esbozar formulando la pregunta siguiente: Vale más tomar una decisión económicamente poco justificada pero que reconocen como justa los habitantes de una región determinada, o una decisión mejor, tomada no en contra de la voluntad de la población, pero sin conocer su opinión. Ambos puntos de vista cuentan con argumentos reales, y las investigaciones llevadas a cabo en el Instituto del Estado y de Derecho sobre el funcionamiento del aparato de los consejos del pueblo, demuestran que problemas similares están vigentes en la labor cotidiana de la administración.

El segundo elemento es la dirección y aún la manipulación de la opinión social a una escala determinada; conocemos casos en los cuales los habitantes tienen voz para asuntos determinados y otros en los cuales se toman las decisiones detrás del escritorio. Con éxito se puede manipular la información transmitida al sector social para crear la imagen deseada de la conciencia; se pueden también transmitir en forma incomprensible, lo que no provocará debates no deseados sobre el problema.

No hablamos aquí de diversas posibilidades de influir sobre la opinión de un grupo determinado a través de la persuasión en uso de la demagogia; se trata más bien del método de “animación” o de “apaciguamiento” del factor social a la escala determinada, con miras a lograr para la administración, un formal apoyo social para tal o cual iniciativa. Podemos juzgar que la participación del sector social —su papel— padece de deformaciones o puede ser falseada, en tonces el debate puede tener un carácter irreal y formal. ¿Acaso podemos incitar a la administración, responsable ante sus superiores de los resultados de su trabajo, de organizar y de instar al factor que constituye un obstáculo directo o indirecto suplementario a salvar? ¿Cómo organizar la cooperación entre el sector profesional y social para que esta pueda constituir una fuente de beneficios para las dos partes? ¿Es esto posible?

En el mundo entero se hacen estas preguntas, y Polonia no es la excepción. Sin embargo la respuesta ideal no ha sido encontrada.

## IX

Se dice con frecuencia que la reglamentación en la Constitución de los derechos socio-económicos de los ciudadanos tienen de alguna manera un carácter declaratorio o programado. Esto es cierto, puesto que las disposiciones de la ley fundamental son directrices generales y reglamentan la actividad de órganos estatales.

Las obligaciones directas de estos organismos están establecidas en instrumentos jurídicos de jerarquía inferior. Las obligaciones concretas de organismos del Estado y de los derechos correspondientes de los ciudadanos pueden tener una amplitud diferente a un contenido individual; no es necesario examinar una actitud de Polonia Popular en el ámbito de comentar la realización de los derechos socio-económicos; de comparar los datos estadísticos referentes, por

ejemplo, al número de estudiante en las escuelas superiores, el número de centros de salud, de teatros, de cines, etc. Estas informaciones son fácilmente accesibles. En principio, cada año aparecen nuevas soluciones institucionales que apoyan al desarrollo de los derechos sociales, —por solo nombrar las disposiciones relativas a los ciudadanos: médicos gratuitos otorgados a los agricultores, las pensiones de vejez la creación de fondos para pensiones alimenticias y el sistema de subsidios al nacimiento de niños las leyes relativas a la reducción de las horas de trabajo, la reforma del sistema escolar, la introducción de la enseñanza secundaria obligatoria y muchas otras.

Un hecho característico es que estas instituciones no están muy arraigadas en la conciencia social, que se les considera en la actualidad como un hecho natural, evidente, ligado a la existencia misma de la organización del Estado como tal.

El Primer Secretario del P.O.U.P. Edward Gierek, en su última entrevista con periodistas declaró “En la actualidad un número de personas considera que el trabajo —si a él tiene derecho—, el alojamiento, se lo deben; a la asistencia médica también tiene derecho. Todo se les debe. Y así está bien; más no hay que olvidar que ha sido únicamente nuestro régimen el que ha procedido a la creación de la base para la realización de los derechos del hombre, ampliamente concebidos. Únicamente en nuestro régimen otorgamos esos derechos, los consideramos indispensables, otorgamiento de derechos a cada uno de nosotros. Sin embargo no fue siempre así y hay que continuar la lucha por nuestra causa; hay que reforzar constantemente las conquistas de nuestro pueblo, que quedaron inscritas en la Constitución”.

Si analizamos en general el problema de las obligaciones de la administración del Estado en el campo de la realización de los derechos socio-culturales de los ciudadanos, debemos constatar que su obligación primordial es de asegurar un nivel definido de prestaciones —determinado por el derecho en vigor— accesible a todos. Las condiciones de esta ac-

cesibilidad puede ser frecuente determinadas por las disposiciones. Para obtener cuidados médicos gratuitos, el agricultor debe suministrar y vender una cantidad definida de productos agrícolas al Estado; la condición de admisión a estudios superiores consiste en la obligación de pasar un examen, que también es condición para las siguientes promociones —los estudiantes franceses exigían en 1968 la suspensión de todos los exámenes universitarios, juzgando esto como un elemento de los “derechos fundamentales del hombre”— por lo que igualmente en el campo del entendimiento de estos derechos podemos encontrar tendencias exageradas, absurdas o totalmente perversas.

Los debates en relación con esto son continuos; sin embargo, sobre todos estos y a un mismo tiempo, “el poder” y el “gerente” tiene un papel monopolista en ciertos casos, y estos debates tienen una importancia especial.

Si un distribuidor privado francés no compra una película elogiada por la crítica, puesto que su difusión no le redituará beneficios, no le viene a nadie en mente asociar esta decisión con el poder y la política; si la misma decisión es tomada por la empresa monopolista en Polonia, el público tiene pretensiones contra la decisión de la administración, pues está representado, —toda proporción guardada— en el Estado. En el primer caso nadie hablará de limitación administrativa de derechos del hombre a la cultura, en el segundo, tal interpretación es posible. Casos de este tipo pueden ser muchos y variados; no existe fórmula uniforme y definitiva para resolverlos. Aún en el sistema socialista no existe tal solución. Es más, el establecerla no es imposible ni necesario.

Igualmente el programa de acción de la administración de todo el país, como a escala de unidades respectivas, así

como sus acciones concretas en diversos campos de la vida social, deben ser y son sometidos al control social permanente. La amplitud de este control debe incrementarse, lo que acarrea el que se alargue el debate sobre la actividad de la administración.

## X

Finalmente, y para terminar, el último problema. Cómo podemos medir la atmósfera y los efectos de la coparticipación de los ciudadanos en cualquier actividad administrativa. Cómo garantizarse que en un caso la cooperación se desarrolla bien y produce resultados positivos, mientras que en otro no resultó y no aportó nada. Evidentemente no me refiero a una situación crítica, se trata más bien de la práctica cotidiana del funcionamiento de la administración a escala media.

Los Métodos empleados son, sin duda alguna, muy primitivos, aportan una imagen eventual y aproximada y no pueden tomar siempre en consideración los diferentes puntos de vista, no sólo de los ciudadanos, ni aún de grupos enteros. No nos referimos aquí a los problemas de apreciación de la autenticidad de la representación ciudadana de las relaciones entre los ciudadanos y sus representantes, de la confianza y de las auténticas relaciones entre ellos.

Estos son problemas abiertos, problemas que despiertan dudas, inquietudes y debates. Sin embargo, parece que el sólo hecho de discutirlos y los intentos hechos para resolverlos es ya un valor social definido.

REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS EDUCATIVOS  
(ANTES REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS)

Volumen IX

Tercer trimestre

Número 2

I N D I C E

Editorial

ARTICULOS

**El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo**

Carlos Muñoz Izquierdo, Pedro Gerardo Rodríguez, Ma. Patricia Restrepo y Carlos Borrani

**La formación de las aspiraciones educacionales: Los México-norteamericanos en una perspectiva comparativa**

Gary Theisen

**La economía política y la educación para adultos Cuba**

Jorge Werthein

ENSAYOS

**El perfeccionamiento docente como estrategia de cambio educacional**

Abraham Magendzo

**Implicaciones del paradigma de conflicto en la evaluación educativa**

Rolland G. Paulston y James Di Costanzo

**Contribución de la investigación al desarrollo de los procesos de teleeducación de adultos en América Latina**

Sylvia Schelkes

INVESTIGACIONES EN PROCESO

**Búsqueda de un método que conduzca al conocimiento de los procesos internos de grupos marginados**

Jorge Martínez y Susan Sawyer

INFORMES Y NOTAS

**Seminario interamericano de educación para la justicia y los derechos humanos**

ESTADÍSTICA DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

**La enseñanza media en México (1977-1978)**

Andrés Sotelo Marbán

LIBROS

PRECIOS DE SUSCRIPCION

PARA MEXICO: \$240.00

PARA OTROS PAISES; correo ordinario: 18 Dlls., correo aéreo: Centro y Sudamérica 18 Dlls., USA y Canadá, 19 Dlls., Europa y otros países, 23 Dlls.

Suscripciones y pedidos a:

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos

Av. Revolución 1291  
México 20, D. F.

CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES  
REVISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES

---

VOL. V

No. 19

---

Octubre-Diciembre 1977  
Nueva Epoca

S U M A R I O

ARTICULOS

- Irene Zea Prado. Relaciones México-Estados Unidos: sus primeras impresiones (La gestión de Anthony Butler, segundo embajador de los Estados Unidos en México: 1829-1836).  
Jesús Cambre Mariño. Puerto Rico, nación secuestrada.  
Andrés Ventosa de Campo. El fascismo y el futuro del Pacto Andino.  
Leopoldo González Aguayo. Notas sobre el sistema de relaciones internacionales de América Latina.

NOTAS Y COMENTARIOS

- René Avilés Fabila. Belice y el derecho a la autodeterminación.  
Alejandro Gil Recaséns. La crisis política del socialismo yugoslavo.

DOCUMENTOS:

- Comunicado conjunto mexicano-soviético.

CRONOLOGIAS

- Cronología de los principales acontecimientos de la política exterior de México del 1° de julio al 30 de septiembre de 1977.  
Cronología de los principales acontecimientos de la política internacional de América Latina del 1° de julio al 30 de septiembre de 1977.

---

Toda correspondencia relativa a la venta o suscripción de Relaciones Internacionales, debe ser dirigida a Servi-Libros, Apartado Postal 25-328, México 13, D. F.

Teléfono: 530-26-06  
Precio de la Revista:

Número suelto: \$ 25.00 M.N.  
Suscripción anual: \$ 100.00 M.N.  
Suscripción anual correo aéreo: \$ 130.00 M.N.



Se terminó de imprimir esta revista  
el día 25 de octubre de 1979, en los  
talleres de la Editorial Libros de  
México, S. A. Av. Coyoacán 1035,  
México 12, D. F. Se imprimieron  
1 000 ejemplares.









Viene de la 2a de Forros

- 3-VILLAGORDOA LOZANO, JOSE MANUEL *El Fideicomiso en Mexico* 1977
- 4-SOLANA, FERNANDO *El Sector Comercio Bases Jurídico-Administrativas Políticas y Programas de Acción* 1977
- 5 REYES HEROLES, JESUS *Política y Administración* 1977
- 6-SOLANO YAÑEZ, DELFINO *Marco Jurídico-Administrativo de la Reforma Política* 1978
- 7-LOPEZ PORTILLO, JOSE *Libertad y Justicia, Bases para Ordenar la Sociedad* 1978
- 8-FREDERICKSON, GEORGE H *Política Internacional de Recursos Humanos para un Futuro Incierto* 1978
- 9-JUAREZ MEJIA, GODOLFINO *La Sectorización en la Administración Pública Federal* 1978
- 10-Seminario Internacional *Cómo Reformar la Administración Pública/Vista al Presidente de la República* 1978
- 11-Premio Anual de Administración Pública 1977/ Ceremonia de Premiación 1978
- 12-GONZALEZ PARAS, JOSE NATIVIDAD *El Fortalecimiento del Pacto Federal* 1978
- 13-ACKOFF, RUSSELL L *Un Nuevo Enfoque a la Planeación del Desarrollo Nacional* 1978
- 14-Reglamentos Internos de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada 1978
- 15-*Informe de Actividades a la Asamblea General del INAP* 1978
- 16-*Administración de la Educación Un Enfoque Comparativo* 1979
- 17-DROR, YEHEZKEL *Craniolecas Puente entre el Conocimiento y el Poder (Esquema de tests principales)* 1979
- 18-REYES HEROLES, JESUS *La Reforma Política y sus Repercusiones en los Estados* CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO *El Derecho y la Programación, Instrumentos para la Conduccion Democrática del Cambio Social* 1979
- 19-Premio Anual de Administración Pública 1978/ Ceremonia de Premiación 1979.
- 20-PRIMER COLOQUIO SOBRE EXPERIENCIAS EN REFORMA ADMINISTRATIVA ESTRATEGIAS Y METODOLOGIA (Conclusiones y Recomendaciones) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y DE LAS FINANZAS PARA EL DESARROLLO EN EL DECENIO DE 1980 PROBLEMAS Y ENFOQUES. Organización de las Naciones Unidas 1979
- 21-LUIS GARCIA CARDENAS, ISAURO CERVANTES CORTES, ADOLFO LUGO VERDUZCO, ANDRES SERRA ROJAS *Asamblea General del Instituto Nacional de Administración Pública* 1979
- 22-RUBEN VILCHIS MELGAREJO, ALFONSO MEJIA FERNANDEZ, JOHN BAILEY *Viability de Aplicación del Presupuesto Base Cero en México*, 1979
- 23-*El político y el administrador ENTREVISTA DE JOSE LUIS MEJIAS CON ALEJANDRO CARRILLO CASTRO* 1979

## SUMARIO

**RAUL HORACIO PEREZ BARBOSA** Las empresas publicas y los criterios para evaluar la eficiencia / **OMAR GUERRERO** Fases del desarrollo de la administración publica capitalista / **RICARDO VILLALPANDO OCHOA** La planeacion del desarrollo urbano en México / **LUIS GARCIA CARDENAS** y **ARMANDO LOPEZ FERNANDEZ** El control democrático de la acción gubernamental y la retroalimentación administrativa / **LAUREANO LOPEZ RODO** Aspectos administrativos del regionalismo / **ADAM LOPATKA** El aparato estatal en el sistema organizacional de la sociedad en la República Popular de Polonia / **JANUSZ LETOWSKI** Los deberes de la administración frente a los ciudadanos

---

---

---

Precio: \$100.00