

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

DIRECTORES

Enrique Forn
Por la Facultad

Vicente García González
Por el Centro de Estudiantes

Jacobo Wainer
Por el Colegio de Graduados

SECRETARIO DE REDACCION

Carlos E. Daverio

REDACTORES

Esteban Balay
Por el Colegio de Graduados

Egidio C. Trevisán
Silvio Pascale
Por la Facultad

J. Domingo Mestorino
Por el Centro de Estudiantes

AÑO XXIII

FEBRERO DE 1935

SERIE II, N° 163

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

de Miguel Angel Roqué

La descentralización administrativa por servicios mantiene un equilibrio de fuerzas entre el liberalismo individualista y el socialismo estadual

En el estudio de la descentralización administrativa que abordamos en un libro de reciente aparición, mencionamos muy al pasar una cuestión que merece destacarse y que por razón de oportunidad no pudimos tratar con la amplitud que correspondía.

Nos referimos al equilibrio de fuerzas que es posible mantener en la organización de algunos servicios de carácter industrial, cuando éstos han sido descentralizados de la Administración general mediante la institución de los denominados Establecimientos públicos, en los que debe contemplarse la iniciativa privada, como representación del liberalismo individualista y la tutela del Estado, como representación del socialismo estadual.

Cuando tratamos la teoría del servicio público dijimos: "Formarse un concepto claro y definido de un servicio público, es tanto más necesario cuanto que en la organización del mismo, el Estado debe cuidar de realizar un equilibrio de fuerzas, respetando hasta su límite máximo la competencia de la iniciativa individual, que reconoce su punto de apoyo en la libertad de trabajo a fin de no privar a la sociedad de ese espíritu propulsor que tanto beneficio presta a la humanidad".

A continuación agregamos que con la descentralización administrativa por servicios, puede mantenerse este equilibrio por medio de la colaboración de los particulares en el gobierno de los establecimientos públicos que realizan servicios industriales, llamándole a este equilibrio el punto de

conjunción donde se acrisolan estas dos fuerzas antagónicas (la individual y la social).

Son bien conocidas para los lectores de esta Revista las tendencias que han dominado hasta el presente en las luchas económicas, fundadas cada una de ellas en distintos y diremos opuestos conceptos: el liberalismo individualista y el socialismo estadual.

A estos dos sistemas ha venido a sumarse en la actualidad otro más moderno y cuyos resultados aun no es posible apreciar: el llamado "corporativo" que se encuentra colocado entre los anteriores, pero, que además de consistir en un sistema económico regulador de la producción y del consumo, entraña un cambio en el régimen gubernamental, al menos como lo entienden los italianos.

El primer sistema, como todos sabemos, está basado en dos principios fundamentales: la iniciativa individual y la libre competencia. El segundo —el socialismo estadual— sostiene que el Estado es el único capaz de proteger el interés general mediante la intervención de éste en las relaciones económicas, pues sólo un contralor rígido del Estado sobre aquéllas podría poner término a las periódicas crisis que se producen como consecuencia inevitable del sistema individualista, además de atribuírsele otras ventajas de orden social, basadas en conceptos filosóficos que no es del caso analizar.

Afines a estos sistemas diremos clásicos, aparecen como regímenes aproximados al socialismo estadual los denominados "economía dirigida" y "economía mixta".

Aunque el primer sistema del liberalismo individualista sufrió un rudo golpe en el siglo pasado, con motivo de la aparición de los "trusts", sindicatos, consorcios y carteles, que obligó la intervención del Estado en defensa de los intereses generales, frenando su libre desarrollo, la tendencia mantiene aún sus sostenedores, pues no es posible en absoluto prescindir de esa fuerza generadora que impulsa hacia los perfeccionamientos y adelantos técnicos y científicos en beneficio del bienestar social.

No se pueden desconocer las ventajas de todo orden que cada uno de esos sistemas clásicos representa, como tampoco es posible desconocer sus múltiples y perjudiciales consecuencias.

Es por estas causas que el gobierno fascista italiano ha creado el más reciente medio de aprovechar las ventajas de

ambos regímenes, aceptando algunos principios del primero sin rechazar otros del segundo y que denomina el "Estado corporativo", basándolo también en el moderno concepto institucional del Derecho.

La descentralización administrativa por servicios, que en cierto modo puede colocarse también entre los dos sistemas primeramente referidos, porque contempla las dos fuerzas sociales antagónicas que actúan (la individual y la social) constituye una reforma administrativa de gran porvenir, dado al prodigioso desarrollo que han adquirido los servicios públicos, que el Estado moderno toma a su cargo como una consecuencia de la múltiple intervención de éste en toda actividad económica y social que afecte a la colectividad.

Aunque no reviste la importancia y la trascendencia que los sistemas enunciados representan, como factores de influjo en la formación de los Estados modernos, porque se trata de una reforma administrativa, no es menos cierto que significa un procedimiento digno de estudiarse, para que en su aplicación rinda los beneficios que es dable esperar.

Trataremos de explicar brevemente lo que es la descentralización administrativa por servicios, a fin de que se comprenda el motivo por el cual asignamos a esta reforma un gran porvenir.

Los Estados modernos intervienen en toda actividad económica trascendental, ya sea por vía de reglamentación o de administración directa. Las causas que han originado esta intervención son múltiples, pero, sin embargo, podemos mencionar algunas de las principales.

La necesidad de contrarrestar la acción perniciosa de las actividades privadas cuando éstas monopolizan la producción en desmedro de los intereses generales; la tendencia cada vez más acentuada de los pueblos de gobiernos democráticos, de requerir del Estado la solución de todo problema económico y social de orden público en defensa de las clases productoras, trabajadoras, etc. Estas causas son las que han determinado la moderna creencia de que el Estado no es más un poder de mando sino una simple cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes, según lo sostiene Duguit.

Esta múltiple intervención del Estado ha traído como consecuencia un congestionamiento en las funciones gubernamentales; un mayor acercamiento de los individuos en el

manejo de la cosa pública, motivado por el incesante aumento de las cargas impositivas, que a su vez ha ocasionado la colaboración de éstos con la Administración; la especialización de los servicios públicos, dada la diversificación de las tareas nuevas del Gobierno, que a su vez ha originado la inevitable intervención de los técnicos en la ejecución de los mismos, dando nacimiento al llamado sindicalismo funcionarista.

Todas estas razones han conducido a la descentralización administrativa y particularmente a la denominada por servicios, porque ni el Estado puede desentenderse de todo problema que afecte a la colectividad, ni puede tampoco satisfacer esas funciones por medio de la administración centralizada, porque sus procedimientos burocráticos, siempre anacrónicos, no se concilian con las nuevas tareas a cumplir, en su mayoría de caracteres técnicas, comerciales e industriales.

Evidenciada así la necesidad de la descentralización administrativa, aparece como su corolario la conveniencia de apartarse de los sistemas lentos, engorrosos, dilatorios y poco económicos de la administración centralizada para confiar los servicios públicos especiales, singularizados de los tradicionales servicios de guerra, policía y justicia, a entidades autónomas, independientes, con patrimonio propio, unidas solamente al Estado por un poder de contralor jurisdiccional que se llama tutela administrativa.

En esta forma se presenta como indispensable la necesidad de contemplar en la organización de estas entidades autónomas, la representación de esos dos sistemas económicos clásicos de que hemos hablado porque la verdadera descentralización administrativa por servicios, contrariamente a lo que sostienen algunos autores, debe su origen a una serie de factores de orden administrativo, técnico, económico, político y social que es necesario tener en cuenta en la práctica para que rinda los frutos que como reforma institucional puede producir.

Es necesario demostrar que el problema que plantea la descentralización por servicios no es un problema únicamente administrativo.

No debe confundirse la causa con el efecto. Si el congegionamiento de la Administración pública ha sido motivado por el aumento incesante de nuevos servicios públicos

que el Estado moderno ha tomado a su cargo y ese congestionamiento ha planteado el problema de la descentralización, a efecto de que aquéllos puedan llevarse a cabo eficazmente, apartándose de los procedimientos de la Administración centralizada, confiándolos a entidades independientes y autónomas, debemos buscar su origen más bien en las razones que indujeron la múltiple intervención del Estado en las relaciones económicas, antes que en el efecto de esta intervención, que sería precisamente el congestionamiento que generalmente se menciona como causal de la descentralización.

Sabemos que el Estado moderno toma intervención en las actividades sociales y económicas y no debemos olvidar que ello se debe principalmente a la influencia de las doctrinas socialistas que hicieron concebir en el siglo pasado un nuevo concepto del Estado, distinto de aquel que sólo garantizaba el derecho individual, concretando su misión a la de Juez y Gendarme.

Sabemos que esas doctrinas socialistas tuvieron gran aceptación cuando el liberalismo individualista colmó su predominio con la aparición de poderosas entidades privadas llamadas trusts, carteles, etc., y que justamente éstas condujeron a la crisis de ese sistema liberal.

Pues bien, las doctrinas socialistas, que entre otras reformas sostienen el socialismo estadual, como régimen económico-político, si no echaron por tierra con el individualismo, consiguieron anularlo en gran parte, modificando el concepto de las funciones del Estado y transformándolo sustancialmente, al menos en la mayoría de las naciones más adelantadas.

Sin embargo, no es posible desconocer que como sistemas económicos, el liberalismo individualista y el socialismo estadual, como ya lo dijimos, significan dos regímenes que cada uno de ellos traen aparejados beneficios y perjuicios para la comunidad y que sin colocarse en esos puntos extremos es posible encontrar un medio que aproveche de las bondades de ambos.

Contemplando la realidad empírica, se advierte el avance del último de los sistemas mencionados, pero también se pueden ver los vestigios del primero que renace cada vez que el socialismo estadual rebasa la medida o se extralimita en sus alcances colocándose en un punto extremo al otro régimen.

La lucha se mantiene, haciendo ver la conveniencia de sacar de la misma sus provechosas consecuencias, coordinando ambas fuerzas a fin de que el socialismo de Estado no avance hasta el punto de anular, en desmedro del bienestar social, aquella fuerza propulsora que tanto beneficio presta a la humanidad, basada en la iniciativa privada y en la libre competencia.

La descentralización administrativa por servicios permite la conjunción de esas fuerzas, cuando se instituye integralmente, es decir, cuando en su organización funcional se contemplan los factores originarios de la intervención del Estado en las actividades económicas. Naturalmente que nos estamos refiriendo a los nuevos servicios públicos de ese carácter que el Estado moderno toma a su cargo siguiendo la tendencia del socialismo estadual.

Periódicamente se observa en la práctica que los Estados crean organismos reguladores de la producción, servicios industriales y de todo género.

Precisamente en ellos es donde puede manifestarse ese equilibrio de fuerzas a que hemos hecho mención, admitiendo la colaboración de entidades o personas que posean los métodos de la actividad privada en representación de la fuerza individual, al propio tiempo que la social representada por el Estado mediante el contralor jurisdiccional sobre los servicios descentralizados y que se denomina tutela administrativa del Poder Central.

Es necesario reprimir el exceso de intervención estadual en las relaciones económicas a fin de no malograr los beneficios de la acción privada ni permitir tampoco el libre desenvolvimiento de ésta a objeto de conjurar los peligros que entraña, buscando de armonizar ambas tendencias.

Es necesario también exigir que las entidades privadas compartan las tareas del Gobierno, colaborando a su lado para cooperar en el engrandecimiento económico nacional, requiriéndole el máximo de esfuerzo y contribución para neutralizar los efectos del sistema contrario.

Es necesario aplicar aquella máxima de Jourdan que dice: "El Estado, como Dios, ayuda a quienes se ayudan a sí mismos", de manera que el Estado apoye y fomente la iniciativa individual, sin anularla monopolizando sus actividades, para no caer en la tragedia económica de aquel burgués ateniense que nos relata el autor citado de la si-

guiente forma: "Un burgués de Atenas tenía en su jardín abejas que le producían una miel exquisita. Viendo la fatiga que les causaba diariamente el viaje al monte Hymette, tuvo la idea de plantar en su jardín todas las flores de la montaña y cortó las alas de las abejas. Los pobres insectos no hicieron más miel y murieron. Las alas de las abejas representan la libre actividad humana, manantial de toda riqueza. Pase todavía de plantar las flores en el jardín, pero no cortéis las alas de las abejas!"

Consideremos ahora la posibilidad de mantener el equilibrio de fuerzas a que nos hemos referido, mediante la aplicación del principio descentralizador en los servicios públicos de carácter industrial, ya se trate de aquellos que el Estado crea con propósitos lucrativos o simplemente con el objeto de satisfacer necesidades colectivas, arrebatándolos a la iniciativa privada.

El órgano director de esos servicios públicos debe ser pluripersonal, como consecuencia de su propia estructura jurídico-económica, desde que la descentralización administrativa implica la institución de una persona moral de derecho público, que tomará a su cargo la administración independiente y autónoma de los mismos.

Pues bien, en la constitución del órgano director es donde puede contemplarse la fuerza individual, designando representantes de las actividades privadas que cooperen en la administración descentralizada, aportando los métodos, el espíritu y los conocimientos de aquélla, sin desmedro de la soberanía del Estado que se mantiene incólume mediante la intervención de los delegados del Poder Central y de la tutela que éste ejerce sobre la persona moral autónoma.

Y para terminar diremos con Duguit:

"Todo parece demostrar que el desarrollo de la descentralización por servicios, es la condición indispensable para que el número de los servicios públicos pueda aumentarse sin que el poder del Estado resulte excesivo y absorba las iniciativas privadas" y agregamos con Demichelli: "estas entidades autónomas, creadas por el Estado para funcionar dentro del Estado, a pesar de ese grado de independencia que es inherente a la autonomía del instituto, no rompen ni la estructura orgánica, ni la unidad originaria del Estado".