

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Dr. Bartolomé A. Fiorini

Profesor Adjunto Interino de Derecho Administrativo

SE levanta en estos días con persistencia temática la cuestión del Federalismo. Repetir conceptos del pasado sería una falta de orden científico; hoy se impone su enjuiciamiento para investigar sus errores y también valorar la materia noble que encierra su contenido. Cien años de experiencia obligan a un registro de esta institución de derecho público para prepararnos en lo porvenir. No podemos, en mi opinión, actuar con el federalismo del pasado, si queremos vadear con feliz prestancia la vuelta que nos deparan los acontecimientos.

A mucho que abundemos comprendemos que el federalismo, como organización jurídica nuestra, es indestructible e integra nuestro acervo histórico, pero que fué impuesto como fórmula de conciliación para arribar a la ansiada concordia de la unidad nacional. Nuestro federalismo, debemos hablar del nuestro, fué una solución impuesta por varias circunstancias creadas por factores vernáculos y que hacían a nuestra historia auténtica.

El temor de la anarquía y del desorden sangriento provocados con el levantamiento de las montoneras, bajo la orden imperiosa de un hombre que simbolizaba una postura contra el monopolio y el centralismo porteño, fueron motivos subjetivos inmediatos. Fué ese estado de zozobra manifestado ya en el periódico "Argos", en el año 1821, requiriendo un gobierno fuerte "sobre las ruinas de doce revoluciones en poco menos de un año", de doce gobiernos durante el mismo período y con seis invasiones sangrientas y desoladoras..."

No hay duda que esas montoneras alzadas, dirigidas por un jefe que pretendía llegar hasta las puertas de la ciudad porteña, eran reflejos condicionados de otras situaciones que se desarrollaban en las entrañas de nuestra geografía y economía. El caudillo y el caudillismo no fué la revelación de una maldición temerosa, menos aún la

manifestación de circunstancias ajenas a nuestra realidad política y cultural.

En los albores de nuestra revolución, Buenos Aires, con parte del litoral, no alcanzaba a una población de ciento treinta mil habitantes, en tanto que Córdoba y Salta llegaban a 220.000 habitantes y el Alto Perú tenía más de medio millón de personas. El desierto era dueño por doquier de nuestra inmensidad terrena y la despoblación desoladora era su tributo. El desierto, la pampa abierta, fué y continúa siendo nuestro sino. Tierra virgen, tierra sin hombre. El desierto infecundo no tenía arraigo humano ni empresas productoras; sólo conocía como gran aventura de aliento y de fuerte capital el complicado transporte en carretas. La industria era doméstica y artesana, propia de un país colonizado para la percepción del tributo y en beneficio de una política de monopolio comercial. Sólo existían pequeños sectores económicos con cierto arraigo distanciado allende leguas y leguas, inhóspitas. Corrientes tenía desarrolladas ciertas industrias que consumían el litoral; no en vano Ferrer supo expresar cómo su nascente economía necesitaba ser defendida del avance de la libre concurrencia destructora. El centro, con especialidad Córdoba, por su Adhuna seca, servía de intercambio comercial para el interior. Mendoza producía bebidas y elementos domésticos, haciendo un activo comercio con Chile. La Rioja mantenía una aventurada explotación minera, etc., etc. Ninguna producción de envergadura podía exponerse.

La mano de obra era barata y abundante, en tanto que los pequeños intereses económicos eran estables y arraigados. Por ser tan simple nuestra estructura económica colonial, y nuestro interior desierto, pudo Juan Alvarez hacer esa magnífica e irrefutable monografía, sin citas doctrinarias, pero llena de significativas estadísticas, que se llama "Las guerras civiles argentinas". Esa economía colonial en cuanto al comercio rural y en cuanto a la producción, necesariamente condicionó un estrato social bien diferenciado espiritual y políticamente; una clase media deseosa de paz y seguridad y una multitud civil desarraigada de toda situación segura, llamada el gauchoaje, dispuesta a enrolarse en cualquier movimiento que les representara solución de su existencia biológica.

El federalismo fué necesaria prenda de solución para apaciguar ánimos y preparar la realización de la unidad nacional: la forma federal era la organización política ansiada para llegar a la unidad nacional, respetando los centros del interior y limitando el centralismo porteño.

No fué un federalismo constituido, sino un federalismo conculyente, que prometía resolver el problema prometiéndonos la concordancia en la unidad nacional. La fórmula de organización creaba la coexistencia entre la competencia de dos intereses y dos poderes.

La conciliación nació como una limitación de competencia al gobierno central por parte de las Provincias del interior y la aceptación de aquél por temor al alzamiento y desórdenes en las nuevas relaciones que se creaban. La libertad de los ríos interiores era un factor de capital importancia conciliadora para toda la región del litoral.

En ese libro severamente redactado, y tan poco conocido del entonces coronel Augusto A. Maligne, denominado "Historia Militar Argentina", la información del mismo comprueba la necesidad de la conciliación, cuando desde el año 1810 hasta 1824, con la batalla de Ayacucho, el hombre argentino intervino en 67 acciones militares; desde el año 1817 hasta el año 1852, con el triunfo de Caseros, el país y su población participaron en 77 batallas, casi todas ellas fratricidas; desde noviembre de 1852 hasta el movimiento militar de 1905, la Nación asistió a 59 batallas y asonadas políticas-militares. Agregó, además, aquellas a que todos asistimos desde el 6 de septiembre de 1930 hasta el 9 de junio de 1956, sin hacer comentarios sobre sus desgraciadas proyecciones en nuestro orden jurídico.

Nuestro federalismo fué expresión de conciliación y de generosa unidad, que se afirmó en parte, luego, con la pujanza de la riqueza económica, ubicando a la Argentina como país productor en el comercio de las Naciones; empero, digámoslo, el problema de la descentralización no quedó resuelto. El reflejo histórico nos muestra que después de la organización nacional el discutido centralismo porteño se ha monopolizado con un señorío de perfil imperial, tanto económica como políticamente. Aquí, en esta Capital, yace toda la República; aquí concurren gobernadores suplicantes y aquí se imparten órdenes al interior en la misma forma que los caudillos de otrora lo hicieron con sus acólitos.

Luis M. Sommariva, en su libro "Historia de las Intervenciones federales", informa que el poder central de Buenos Aires, desde el año 1853 hasta el año 1916, intervino gobiernos provinciales, algunas veces pacíficamente y otras por la fuerza armada, en 74 oportunidades; agregamos, por informes numéricos, que desde el año 1916 hasta septiembre de 1955 se declararon intervenidas por el poder federal el mismo número de autoridades provinciales.

Esto confirma que si el pacto de conciliación y de unidad nacional se realizó en la práctica a despecho de los gobernantes, las causas que motivaron la creación de nuestra organización federal continuaban tan vivas como hace ciento cuarenta años, agravándose con las nuevas modalidades que ha creado el centralismo porteño. No se manifiesta la dramática alzada de los montoneros, pero continúa alzado nuestro orden jurídico, y hasta el justo y armónico desarrollo de nuestro porvenir como Nación. Bien lo dijo el que dió su honra y sus bienes para derrotar al tirano en la batalla de Caseros: el hacendado don Justo José de Urquiza, en mensaje dirigido al Congreso de la Federación Argentina, en el año 1854: "Escasa y diseminada sobre una superficie de más de 24.000 leguas cuadradas, nuestra población forma en las provincias átomos sin cohesión ni gran valor social. . . Nuestros disturbios pasados están fundados sobre esa inoportuna disposición de las poblaciones, nuestras futuras discordias vendrán por esa misma causa."

No en vano el profeta de la pampa esperaba vencer al "Facundo", que convive agazapado en las cuencas de nuestra incipiente cultura civil y política, poblando, aunque fuere al voleo, el desiado interior de pampa criolla. En forma más precisa, Juan Bautista Alberdi, comentado con cierta agudeza por Canal Feijóo, expresaba su fórmula bien argentina, que gobernando bien, se podía poblar a la patria.

Un federalismo es realidad viva, en cuanto a organización y seguridad de vida democrática, cuando existe población arraigada en la paz segura del trabajo, que hace al hombre responsable de su destino y de sus convicciones. El federalismo no puede ahincar ninguna democracia cuando está vacío el contenido de sus formas. Federalismo es forma y la democracia su contenido. Compruébese cómo las gobernaciones del sud y otra del litoral han superado su proceso inicial sin estar reconocidas en nuestro régimen constitucional y cómo hoy, por imposición de los hechos, en el triunfo sobre las dos causas provocantes de nuestro drama de desesperación histórica —distancia desolada y humanidad sin arraigos para la creación— solicitan ser reconocidas con personería política en la unidad nacional. Entran, así, en la convivencia de la unidad y de paz nacional con la plenipotencia de haber conquistado la pampa y creado trabajo para millares de personas que se arraigan en su suelo dilatado bajo nuestra bandera y nuestro orden jurídico.

Ante esta actual revitalización del federalismo, debemos entonces buscar cuáles son las causas que han promediado para que la ansiada paz

y convivencia democrática no se hayan desarrollado como lo anhelaron los padres de la patria en la historia nuestra. Elevar los valores nobles y auténticos, marcar a fuego los errores y proponer las posibles soluciones necesarias deben ser su primer cometido. Este medio siglo que falta para terminar una centuria impone que las obras políticas y sociales de gran aliento no sean obras del azar y de circunstancias fortuitas. La democracia no se extingue en su finalidad con la simple denominación, sino con el estudio previo de todas las posibilidades en beneficio de justicia distributiva para la comunidad. Hay que estudiar el proceso de la desviación diciendo la palabra de la solución y en forma alguna de la provocación. El estudio presenta un hecho deformante de la nacionalidad argentina y es ese que se llama: La ciudad de Buenos Aires. Esta ciudad con su puerto, "funesto puerto", como dijera alguien en el siglo XVIII. Este puerto que, según el ingeniero Huerpo, "es uno de los peores del mundo", es el creador de casi toda la riqueza fiscal del Estado Argentino. Esta circunstancia de puerto rico, con ciudad política, ha hecho converger hacia ella casi toda la fuerza humana, política, cultural y económica del país y deben rendirle dependencia las actividades subsidiarias que se desarrollan en el interior. Ciudad monstruo que tiende y desarrolla sus tentáculos hacia todo el país adentro.

Ciudad y puerto que continuando su gravitación histórica inicial se ha convertido, según concentración de Nación, Unión, en la suma de lo que representan en Norteamérica: Nueva York, Washington, Chicago y Boston juntas; es decir, puerto total, capital política, capital económica y capital intelectual. Ciudad total y absorbente, con un poder que responde a la dinámica imperialista, según la definición clásica, supremacía fáctica con voluntad de mando total. Esta ciudad que era la "puerta de tierra", según los navegantes colonizadores, se ha transformado en un sector concentrado, donde la población aumenta en forma continua a expensas de la naturaleza y del destino del interior, que es parte también de la patria. Esta ciudad que concentra familias patricias, cuerpos militares, inmigrantes enriquecidos, nativos desarraigados en busca del trabajo fácil, la última hornada de inmigración de criminales de guerra, gente laboriosa y emprendedora, la cofradía de los que viven sin esfuerzo y el potente ejército de la burocracia argentina. Ejército civil éste que tiene autoridad de mando y sirve también para muchas soluciones electorales. Este problema —la burocracia centralizada y portaña— que ha creado el centralismo de la urbe, lo con-

sideraremos en el enfoque enjuiciador del federalismo. Esto no quiere decir que sea una de las únicas cuestiones que plantea la centralización portañá: hay otras y quizás más importantes, pero como se entronca con el tema candente del derecho administrativo moderno: la descentralización administrativa, la elucidación del mismo atrae la atención del argentino y del estudioso.

El federalismo argentino, que nació para la concordia, no puede oponerse a la creación de nuevas normas de organización administrativa que, al par que el federalismo en la actividad política, destruya toda centralización. Federalismo y descentralización administrativa no son objetos jurídicos idénticos, para el derecho público argentino, pero responden funcionalmente a los mismos supuestos creadores.

La descentralización, que es la creación parcial dentro de la generalidad al decir de Mannheim, manifiesta la posibilidad de anular las presiones deformantes de los acontecimientos dirigidos por un poder fuerte y concentrado, abriendo ancho campo para que érganos mejores, con un fin objetivo, propuesto y bien demarcado, se desarrollen con toda autenticidad y sin intervenciones extrañas, en forma eficaz y conveniente. La descentralización como valor de política jurídica en la organización de la administración pública, se exhibe también como un antídoto para la centralización administrativa, cuya deformación tiende fatalmente al totalitarismo deshumanizado y al olvido de las necesidades inmediatas del único beneficiario de todo Estado de derecho democrático: la persona humana.

Toda centralización afirmaba Harold Lasky, en su libro "El Estado Moderno", finaliza totalitariamente en cuanto se transforma en una dinámica mecanicista que olvida y deshumaniza el fin por el cual fué creada como organización.

La descentralización administrativa informa, como uno de sus supuestos dogmáticos, la creación de cuadros burocráticos ágiles y eficientes, que sólo pueden serlo cuando preva sobre ellos la responsabilidad. Quiérase o no, según las posturas que obliga el drama moderno del individuo ante el Estado, el despectivo mote de burocracia adquiere en la actualidad, para las ciencias del derecho administrativo, categoría de elevado valor jurídico. Corresponde al jurista y al técnico redear esta institución existente, este real hecho social y jurídico, con las máximas garantías para que su labor y su organización prestien el servicio que el Estado social moderno expresa en la siguiente fórmula dogmática: satisfacción eficiente del bien común con la máxima afir-

mación de justicia. En el contenido de esta precisa definición que sólo hace de continente, convivenpreciados valores jurídicos de alto significado, como ser: equidad, oportunidad, eficacia máxima, regularidad segura, responsabilidad, etc., etc., todos, completamente todos, en interés del usuario, a la persona humana a la postre.

La antigua burocracia que la historia administrativa del pasado nos presenta era ciega a los beneficios de utilidad social, engolada en presuntas superioridades por su adscripción a un Estado aristocrático o de intereses cerrados, negadora de eso que es en la actualidad base de coexistencia social: el bien común. Esa burocracia de oscura cumplía correctamente sus deberes porque se sentía como servidora de sus superiores. Estaba al servicio de una autoridad y de un interés político y económico calificado, y en forma alguna al servicio de la utilidad general, cuyos beneficiarios son, en forma mediata o inmediata, personas humanas.

Entre esa burocracia del Estado simplemente recaudador y utilizador de los servicios personales y la del nuevo Estado social, existe una distancia allende los siglos y una suma de conquistas humanas que han hecho historia. Aquel funcionario del "mando" y de las gabelas no es ni puede ser el funcionario de hoy. En la organización administrativa de aquél privaba el "mando", en ésta de hoy, la orden legal.

En la realización administrativa de aquél se signaba el límite territorial; en éste, la racionalización de la función. El acto administrativo de la eficacia de aquél se centraba en la autocracia centralizadora, en el de nuestros días se impone por la responsabilidad descentralizadora. No debemos olvidarnos que el proceso democrático y masivo de los procesos sociales muestran un hombre despreciador de la caridad pública, pero ávido de derechos subjetivos públicos. Los servicios públicos son el nuevo fenómeno que nuestro siglo presenta al estudio de la administración pública y que confirma con severa exactitud el problema que exponemos. El funcionario actuando en la gestión pública con el mismo interés y responsabilidad cual si se tratara de su patrimonio privado.

Cumple a un gran sociólogo de nuestra época, Mannheim, haber demostrado cómo es posible que la emoción de la actividad individual se transforme por un nuevo sentimiento de responsabilidad por el deber sentido. No hay duda que, ante la transformación de la sociedad individual en masiva, la administración centralizada ha recibido un rudo golpe; la descentralización se ha impuesto con el imperativo

de la hora y del mundo que vivimos, especialmente éste surgido después de la última contienda y con un porvenir de tinieblas a cuya luz de la justicia todos recurren para alumbrarlo.

Esta tendencia de la administración a descentralizarse ha recibido distintas significaciones y denominaciones; para nosotros vale más la substancia del contenido que la calificación gramatical, si se habla de la autarquía, autonomía, autodeterminación, cuerpos públicos, entes independientes, etc., etc. Como expresión de comprensión, la definiré, siguiendo el rigoroso y severo método lógico del gran jurista austriaco Adolfo Merkel, como "una independencia caracterizada por una personalidad jurídica propia, con la exclusión por parte de cualquier autoridad que se halle fuera de la misma del derecho de dar órdenes en los asuntos de la administración autónoma", según expresa en la página 449 de su libro "Teoría General del Derecho Administrativo". En esta definición, la descentralización se manifiesta como una expresión bien determinada de limitar la centralización. No se puede ni se debe hablar de independencia administrativa, en tanto se halla dentro de una unidad jurídica de gestión pública de la administración total.

La descentralización administrativa crea una competencia de atribuciones bien determinadas que se desarrollan dentro de la administración general. No es un cuerpo independiente ni es tampoco una unidad excluyente. Sólo es la parte autónoma de un todo, que sujeta y limita cualquier avance deformante y arbitrario a través del sistema de los controles. Los controles como remedios de ajustes legales, en la administración pública, es un capítulo de conocimiento necesario y de proyecciones inusitadas en el derecho administrativo de mañana.

La administración descentralizada es consecuencia necesaria del proceso democrático desarrollado en los dos últimos siglos. No hay duda que la democracia en su forma primitiva se ha expresado, en los Estados constitucionales, a través de la legislación. Sólo en forma mediata llegaba a la administración, pues el jefe del Estado, como en nuestra Constitución, es el ejecutor de las leyes, por medio de los órganos administrativos, bajo cuya dependencia se encuentran todos ellos. Cuando el administrado recibe las órdenes o los beneficios de la gestión pública que ha sido dispuesta por la norma legislativa, han pasado éstas por varios, diversos, múltiples y distintos órganos de la administración. El administrado recibe el eco de una orden impartida; puede ésta llegar tarde, inoportuna e ineficaz y como ella, así tan delucida

como grit, puede manifestarse la responsabilidad de aquel que la realiza. El tiempo, la distancia y la proliferación de órganos intermedios bajo dependencia, concurren para disgregar una culpabilidad con carácter objetivo cuando materialmente ésta se exhibe, en muchos casos con el abandono irresponsable y bien negligente de un determinado funcionario.

La descentralización corta las amarras lejanas y distantes en el proceso administrativo de un acto con aquél que fué su autor en la ejecución inicial; es decir, el real autor y consciente creador. El proceso centralizante autocrático, en esta forma, la realización administrativa y lo que se crea en beneficio del usuario queda relegado en la mitad del expediente enervante, cuando no llega deformada y limitada. La eficacia del acto, que es el signo creado por la legalidad administrativa, se realiza al revés. El acto nace con eficacia jurídica, pero sus efectos son ineficaces en cuanto debe traducirse en el máximo de la satisfacción del bien común. Hay una inversión de los valores que predica la democracia y que con respecto a la administración se expresa en la siguiente forma: satisfacer a la persona humana en el máximo de sus intereses con una justa distribución de los bienes que se administran por los servicios públicos.

La democracia no puede reducirse, como algunos pretenden, con simple procedimiento de la elección de los órganos, puesto que sería muy difícil hablar en este caso de una administración democrática. Sólo se podrá concebir bajo este postulado simplista de que toda la administración se realizara a través de órganos, llamados funcionarios públicizados directamente por los componentes de la colectividad beneficiaria. Realmente esto es imposible y, por otra parte, hay muchas razones que se conjugan para apartar tal tesis extrema. La democracia implica un registro de elevados valores en beneficio de la colectividad y en especial para cada uno de sus componentes. La elección directa por medio del sufragio universal se considera un procedimiento que garantiza para que tales valores puedan realizarse, ya que el sistema implica que uno es elector de su destino dentro de la colectividad al discernir quiénes deben ser los que le impongan límites a su voluntad y a su conducta. Los valores humanos son el objeto principal de la democracia, el procedimiento electoral es un simple medio para poder asegurarlo y crearlo.

Si la burocracia es un mal deformante de la administración centralizada, la democracia lo rectifica con la descentralización, imponiendo,

con mayor trascendencia, los valores immanentes de la misma. La centralización burocrática se creó para asegurar la responsabilidad del superior. La descentralización se realiza para asegurar con mayor intensidad la responsabilidad de todos los funcionarios. He aquí una línea media demarcatoria entre responsabilidad indefinida o simplemente política y la de la responsabilidad definida y administrativa. Compruébese, así, cómo el signo otrora distintivo de la democracia con el elemento del plebiscito excluyente se transforma en este campo bajo otro signo: la responsabilidad, respondiendo, empero, los dos al mismo fin relevante: el individuo y el aseguramiento de su libertad dentro de la convivencia social.

La creación de los servicios públicos de utilidad nacional y no simplemente locales. La interdependencia cada vez más creciente de los factores financieros y económicos en la vida social no quedan reducidos en la frontera de una nación y se trasladan a esferas internacionales. La dependencia casi total de satisfacciones generales, que no tienen fronteras levantadas por el azar de la historia y también de la geografía. La intervención reguladora del poder público para mitigar depresiones o alteraciones en las cosas que integran el bien común. Todo esto demuestra cómo la descentralización territorial, que marcaba cuadros de jurisdicciones y competencia a través de la forma federal, ha sido totalmente superada. Como dice Fleiner, la descentralización real substituye a la territorial. La primera —la real— responde a intereses vitales del bien común, satisfaciendo necesidades individuales que no se encuentran ubicadas en un pedazo de tierra, aunque pueden determinarse en límites espaciales; la segunda —la territorial— se encuadra dentro de límites creados por pactos o por una simple circunstancia geográfica que la centralización real aumenta en contenidos políticos. El aeroplano, la invisible difusión radial, la conquista del espacio y sus contenidos tangibles, ha echado por tierra los dogmas de la descentralización territorial. Si las necesidades humanas, se ha dicho, no tienen banderas, ni nacionalidad, puede afirmarse, sin temor a equívoco, que los servicios públicos desarrollados por la administración respondiendo a la regularidad, eficacia y baratura, no pueden estar supeditados a un federalismo provocado por circunstancias ya altamente superadas. No se vea en esta afirmación un toque de arrebató contra nuestra organización federal; muy por el contrario, es un reconocimiento de su existencia necesaria en el acervo de nuestra nacionalidad. Lo que queremos confirmar es que la descentralización terri-

torial no puede oponerse a la necesaria descentralización real y funcional. Las satisfacciones que abastece un servicio público, las gestiones de utilidad general e inmediata de una gestión pública, no pueden encontrar sus límites en las aguas barrosas de nuestro Riachuelo o en el simple comienzo de un monte que no llega a sistema montañoso. Un modesto automotor atraviesa la valla geográfica y se adentra a territorios continuos, un hilo insignificante de cable telefónico desdibuja los colores de un mapa informativo de las separaciones provinciales. La cosa común se integra y se substantializa fuera de esos límites y adquiere una mayor relevancia de nacionalidad. Lo local se desintegra en estos casos para dar entrada a algo superior y que lleva el empavonado de los colores de nuestra nacionalidad. Toda extensión funcional se introduce por todos los intersticios y lo argentino es más argentino porque presenta mayor unidad general. La comunicación radial ha impuesto que los matices de la dicción vernácula de tierra adentro desaparezcan, y donde aún queda, se roma o se atempera. La cultura adquiere inmensa mayor riqueza, pues se realiza la interdicción de lo auténtico con los valores universales y nobles de la realidad general.

Hay bienes comunes que representan la expresión limitada de una descentralización regional; empero, hay otras que pueden comprender ciertos lugares sin llegar a todas las regiones del país, y hay otras que son fieles expresiones de una determinada región geográfica donde se integran varias descentralizaciones territoriales.

La administración descentralizada responderá en estos casos con mayor eficacia a la satisfacción de las necesidades sociales. No se detendrá en los límites que el azar regional ha instituido y menos aún podrá ser contenida en las diluidas relaciones de un centralismo autocrático y deformador. Además, podrá exponer un matiz que el federalismo regional y el centralismo nacional no pueden mostrar; la ubicación, la radicación de los órganos de gestión pública en el mismo lugar donde se necesitan. Será ubicación para su eficacia y no dirección para su administración. Los órganos responsables conviviendo con el mismo interés y la voluntades individuales que deben satisfacer; será el arraigo al suelo por el servicio que se realiza y no por una ordenación burocrática. El contacto del servicio con el interés, la administración del bien común con el grupo humano que lo necesita, el bien con la aptencia, la inmediatez del objeto con el sujeto. La praxis realizándose sin ruidos intermedios.

Si los filósofos comentan que el apego del individuo a las cosas inmediatas ha creado la costumbre y también la posesión, no hay duda de la inmensa variedad de relaciones jurídicas nuevas que puede presentar la ubicación de la administración descentralizada con el mismo lugar donde realiza sus fines.

Tengo para mí que si la responsabilidad es el grado de conciencia de una conducta individual en relación con sus semejantes, no será difícil que deberá nacer en forma más patente la real responsabilidad del funcionario público por la cosa que administra y que custodia. Cada distinto es establecer una responsabilidad con un autor que se encuentra a miles de kilómetros de distancia. La responsabilidad es más humana, pero también más aguda, cuando hay reflejo inmediato y sin distancias entre el funcionario gestor social y su acto de administración. El administrador será considerado con un estado especial en el servicio de los bienes comunes y, por lo tanto, asegurada su estabilidad y premiada su inteligencia. Cuanto más se sienta el administrador en relación y dependencia con la cosa que administra y más alejado de ser un servidor de la autoridad, mayor será su empeño en la labor individual, poniendo de relieve todas las gamas de su capacidad personal. Hay muchos blancos lógicos en los que consideran que la libre iniciativa por empresa privada es la única capaz de salir airosa en la aventura de la gestión social. Sin desconocer el inmenso valor que ese proceso individualista tuvo en el desarrollo de la historia, no se puede negar que otros son los actuales escenarios y también otros los actores que los integran. Los libres iniciativistas tendrán que hacer desaparecer del actual escenario las organizaciones internacionales que aseguran la paz, la existencia del crédito financiero y la estabilidad comercial de las naciones. En el área nacional, tendrán que hacer desaparecer los servicios sociales que aseguran una vida digna y segura al material humano que utilizan para la obtención de sus ganancias; también las técnicas del crédito, las actividades subvencionadas y la colaboración social en la instrucción y en la cultura de cada uno de los habitantes. Hay muchos factores culturales, humanos, etc., que aún se presentan obscuros para estos exaltadores de la iniciativa de empresa. Mejor será decir que éste es un particular modo de encarar la vida económica, pero que esta propuesta no es de la esencia de la democracia, cuyo supuesto es asegurar la justa existencia del hombre en la convivencia social.

Si con la descentralización administrativa se muestra de inmediato

el nacimiento de una responsabilidad jurídica que enmarca en buena relevancia al buen funcionario público, como también la eficacia y satisfacción de los servicios públicos, hay también otros grandes problemas que nuestro país necesita resolver so prelo de un angustioso y trágico porvenir.

El problema del centralismo administrativo impuesto por nuestra Constitución al establecer indiscriminadamente la supremacía del Jefe del Poder Ejecutivo es la administración nacional, supremacía confirmada en la actual Constitución y en aquella que hace poco tiempo fué derogada. Pero esta centralización es la cómplice de algunas desgraciadas deformaciones que vive nuestra organización nacional. Me refiero a la radicación de la administración nacional en la Capital Federal, a veces atenuada con simples delegaciones viajeras o de residencias raquílicas o temporarias en el interior nuestro. La política centralizadora en la administración pública ha radicado una burocracia —de extracción politiquera la mayoría de las veces— en la ciudad luminosa y voraz del puerto de Buenos Aires. Radicación inmediata en la ciudad de la Capital Federal, alejada totalmente de los lugares donde más se necesita de su labor y su eficacia. La administración pública, con su centralismo arraigado e hincado en la ciudad del puerto de Santa María de los Buenos Aires, crea una enorme población burocrática que se suma a los ya muchísimos males que la capital manifiesta contra el desarrollo de la República Argentina, nuestra patria. Esta ciudad, que con sus alrededores alcanza a cobijar casi una tercera parte de la población del país, con su macrocefalia elefantásica, detiene el desarrollo del interior y marca un ritmo sincopático en la economía general del país. Una multitud humana agrupada en un lugar que representa la centésima parte de toda la superficie del país, en tanto desierto, y la desolación de lo deshabitado cubre el interior de largas distancias. Una multitud que pule y se concentra sin vivienda ni hogar por obra de una mala organización administrativa de puertos, sumada a una mala organización administrativa de nuestras redes viales, y complementada con una centralización horrible de nuestra administración. Más aún, los entes descentralizados creados en beneficio de actividades del interior han establecido aquí su sede, cual si fuera una necesidad física de ubicarse en la ciudad monopolizante y aglutinadora. Este enorme conglomerado humano que pierde, a veces, el sentido nacional de toda la República, crea también un inmenso mercado de consumo y producción interno que vorazmente engulle in-

menas actividades y manos humanas para la realización del trabajo. El interior se traslada a la capital y se arraiga superficialmente porque la urbe cosmopolita no crea almáximo virgen para crear savia vigorosa. Se habla del abandono de la tierra por el hombre del interior, pero no se ha mentado ni se ha creado algún sistema coordinador o un proceso que lo arraigue. Hay que discriminar muy bien, con profundidad de datos, entre lo que es poblar el interior, trabajador del interior y labores del campo. Tengo para mí, sin uso de estadísticas, que el desarraigo se ha producido en aquellas regiones donde la labor del campo no se ha arraigado como sistema, y donde las faenas no tienen establecimientos laborales seguros y continuos. No puede ser fuente de trabajo la labor artificial de una temporada, y menos aún la creación de energía artificialmente producida por un acontecimiento climático o por un azar del ciclo económico-financiero. No hablemos de volver al campo cuando nuestra burocracia se afirma en la ciudad, lejos del interior, sorda y ciega a las necesidades de adentro. No se resolverá este problema de poblar el interior exaltando simplemente un federalismo histórico, que tuvo su importancia en una época en que nuestro país no había entrado en el proceso de la integración económica mundial y donde el problema de la vida humana no era tan angustioso como en nuestros días. No resolveremos el problema de retorno al interior, menos aún de crear trabajo al interior, cuando el mismo Estado centraliza las actividades sociales y las ubica en la ciudad porteña. Menos aún resolveremos ese problema, que exaltaban esos dos grandes hombres creadores de la nacionalidad, Sarmiento y Alberdi, aunque con distintos enfoques, si la cosa común tan necesaria en nuestra época para asegurar y arraigar la convivencia segura, se administra en form anticuada y sólo se considera su distribución a través de los radios territoriales marcados por la Provincia o por el área que marca el puerto con su sucio Riachuelo. El federalismo podrá tener sustancia madre y será nacionalidad si la gestión de la cosa pública se correlaciona con una justa distribución en la administración de los intereses, arraigándose como organización administrativa funcional en los mismos lugares que lo necesitan. En lugar de ver el mendigante peregrinar de los gobernadores del interior en la Casa Rosada en búsqueda de subsidio, comprobaremos la creación de relaciones inmediatas entre administrados ansiosos de derechos con imposición del bilateral deber que impone toda norma jurídica, y la actuación de funcionarios rectos, probos y responsables. Así, en lugar de hablarse de un federalismo cooperativo

que se balbucea en ciertos países y de autonomías fuertes y arraigadas, podemos hablar, sin copias foráneas, de auténtica creación argentina, de la centralización administrativa que satisfaga las necesidades de regiones del interior ocupadas por argentinos y que sienten al igual que nosotros los valores inmarcesibles de la nacionalidad. El interior espera ansioso de esta descentralización, que no será una panacea, pero que preparará a la Argentina con un material humano ocupando nuestros campos hoyiertos y abandonados, conjugando el verbo libre y abierto de nuestros antepasados de libertad y democracia.